



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ANA REGINA FERREIRA DA SILVA

**PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NA FAIXA DE
FRONTEIRA INTERNACIONAL DA AMAZÔNIA ORIENTAL BRASILEIRA:
ESTADOS DO PARÁ E DO AMAPÁ**

BELÉM

2011

ANA REGINA FERREIRA DA SILVA

**PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NA FAIXA DE FRONTEIRA
INTERNACIONAL DA AMAZÔNIA ORIENTAL BRASILEIRA:
ESTADOS DO PARÁ E DO AMAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Organização e Gestão do Território

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.
Coorientador: Prof. Dr. Jadson Luiz Rebelo Porto

**BELÉM
2011**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca de Pós-Graduação do CFCH/UFPA, Belém-PA)

Silva, Ana Regina Ferreira da

Perspectivas das políticas territoriais na faixa de fronteira internacional da Amazônia Oriental brasileira: estados do Pará e do Amapá / Ana Regina Ferreira da Silva; orientador, Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.; coorientador, Jadson Luiz Rebelo Porto - 2011.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2011.

1. Amazônia - Fronteiras. 2. Amazônia - Integração econômica. 3. Política governamental - Amazônia. I. Título.

CDD - 22. ed. 918.11

ANA REGINA FERREIRA DA SILVA

**PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NA FAIXA DE FRONTEIRA
INTERNACIONAL DA AMAZÔNIA ORIENTAL BRASILEIRA:
ESTADOS DO PARÁ E DO AMAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Organização e Gestão do Território

Defesa e aprovação: 20/09/2011

Conceito: Excelente

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior (Orientador, PPGeo/UFPA)

Assinatura: _____

Prof. Dr. Jadson Luiz Rebelo Porto (Coorientador, PPGMDR/UNIFAP)

Assinatura: _____

Profª. Dra. Maria Goretti da Costa Tavares (Examinador Interno, PPGeo/UFPA)

Assinatura: _____

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento (Examinador Externo, NAEA/UFPA)

Assinatura: _____

Ao Lucas, ao Guilherme e ao Alexandre. Pela grandeza de seus valores, convicções e crenças intolerantes às injustiças sociais e que me inspiram a seguir na trajetória pessoal e profissional realizando ações, mesmo pontuais, que façam diferença no curso de uma sociedade melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à banca examinadora pelo auxílio à minha formação acadêmica que ora resulta nesta pesquisa. Ao professor Saint-Clair, exímio orientador pelo constante apoio e incentivo oferecidos, oriundos desde a fase da graduação. Ao professor Jadson Porto pela oportunidade da participação no Grupo de Pesquisas “Percepções do Amapá”, que através do PRODEFESA/CAPES custeou-me uma bolsa de estudos. À professora Goretti Tavares, pela contribuição à pesquisa referente aos seus estudos sobre a Amazônia. De igual forma, ao professor Durbens Nascimento, cujas pesquisas relativas à segurança e defesa da Amazônia também contribuíram para enriquecer esta dissertação.

Ao professor Armin Mathis, diretor geral do NAEA e à Cláudia Santiago, secretária executiva do Núcleo, pelo apoio incondicional recebido na viabilização de recursos do PRODEFESA para a realização do trabalho de campo. À Universidade Federal do Pará, especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Geografia pelo apoio institucional. À Marlene, secretária do PPGeo, sempre prestativa, competente e atenciosa.

À minha família, pela força e entusiasmo advindos de nossos saudáveis diálogos familiares que me fortalecem todos os dias e pelo apoio recebido em amplo sentido. Aos meus pais, em especial, pela nobreza por terem conseguido me oferecer boa educação, mesmo em condições tão difíceis.

Aos grandes amigos do mestrado: Albenize, Flávia, Wallace, Walber, Luciano, Mauro, Tamasauskas e Emerson, pelos bons momentos que passamos juntos. Em específico ao Tama, que me acompanha nessa trajetória desde o pré-vestibular, pela grande solidariedade prestada.

À FASE Amazônia, à FAMCOS, particularmente ao Luciano, Sara e Erlan, entre outros amigos e Instituições, que prestaram apoio técnico a este trabalho, agradeço pelo suporte recebido. À Tabilla, ao Albano e ao Flávio Bastos meus agradecimentos sinceros pela competência, seriedade e solidariedade.

Aos amigos que ganhei ou reforcei laços de amizade nas cidades visitadas, pelo aporte logístico: Orlando, Durica e dona Luzia, em Macapá; Maura, Kátia e dona Santinha, em Alenquer; e, à família Cardoso, Rudimar, Zélia, Rodinaldo e Cidinha, em Óbidos.

Aos atores sociais entrevistados, que forneceram informações indispensáveis à realização deste estudo.

RESUMO

Este estudo analisa como a particularidade regional dos municípios dos estados do Pará e do Amapá, situados na fronteira setentrional brasileira, é considerada nas políticas territoriais governamentais, a partir da década de 1980. Dois fatores importam nesta análise: a integração econômica da Amazônia brasileira ao mercado mundial e o fato desses municípios serem considerados estratégicos pelo governo federal por sua localização na faixa de fronteira. Conhecer essa particularidade, desvendar como é considerada nas políticas públicas regionais e qual o papel atribuído aos mesmos pela importância que assumem, são questões orientadoras desta pesquisa. As hipóteses levantadas consideram que, mesmo estratégicos, esses municípios não participam da tomada de decisão das políticas territoriais que os envolve; o governo federal, harmonicamente com os governos estaduais, planeja a integração regional na faixa de fronteira, sem considerar as particularidades e aptidões dos mesmos no desenvolvimento de processos interativos fronteiriços; os investimentos concentram-se em determinadas partes do território regional que apresentam maior potencial à exploração capitalista, reproduzindo desigualdades intrarregionais. O primeiro capítulo discute noções de fronteira e as particularidades da faixa de fronteira na região amazônica. O segundo trata das especificidades fronteiriças do Pará e do Amapá e o perfil dos municípios investigados. O terceiro analisa as ações públicas a eles dirigidas quanto à condição fronteiriça. Após o exame de documentos institucionais e realização de entrevistas a gestores públicos municipais e estaduais, a pesquisa concluiu que as particularidades dos municípios analisados, quanto às questões fronteiriças, não são tratadas adequadamente pelas políticas públicas regionais de âmbito federal e estaduais, visto que não levam em conta a condição privilegiada dessa sub-região, que apresenta potencial de articulação de redes e interações espaciais na faixa de fronteira.

Palavras-chave: faixa de fronteira, políticas territoriais, Amazônia oriental, Pará, Amapá.

ABSTRACT

The present study deals with analyze how the regional peculiarities of districts from states of Pará and Amapá, located on the Brazilian septentrional border, are regarded on governmental territorial policies from the 1980s. Two facts matter to this analysis: economic integration between Brazilian Amazon and the global trade, and the reason these districts are regarded as strategic ones by the federal government due their location in the border's range. Identifying these particularities, showing how they are considered on regional public policies and what role is assigned to federal entities by the assumed importance, are guiding points on this research. Hypotheses arisen consider that, even strategical districts, they do not participate in the decision-making of territorial policies which involve themselves; federal government, harmoniously with the state governments, arranges the regional integration in the border's range regardless of districts' peculiarities and capabilities into development of frontier interactive procedures; investments are concerned to certain parts of the regional territory with the greatest potential to capitalist exploitation, bringing on intra-regional inequalities. First chapter discusses notions of border and the peculiarities of the border's range within Amazon region. Second one debates about the frontier specificities of states of Pará and Amapá and the investigated districts' profile. Third one examines the public actions toward the districts in regard of frontier condition. After institutional documents' examination and accomplishment of interviews from state and municipal public managers, research has come to conclusion the peculiarities from districts sought, concerning frontier matters, are not handled appropriately by the regional public policies on a state and federal sphere, once it is not considered the privileged status of this subregion which shows up potential in networks articulation and geographical interactions onto Border's Range.

Keywords: Border's Range, territorial policies, septentrional Amazon, Pará, Amapá.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

MAPAS

Mapa 1: Localização dos municípios e suas respectivas sedes na faixa de fronteira brasileira	31
Mapa 2: Arcos e sub-divisões da faixa de fronteira brasileira	35
Mapa 3: Sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá	41

FIGURAS

Figura 1: Novas UCs no norte do Pará e situação geral de UCs e áreas indígenas na faixa de fronteira dos estados do Pará e Amapá	68
Figura 2: Investimentos na infraestrutura logística no estado do Pará	115
Figura 3: Investimentos na infraestrutura logística no estado do Amapá	117

FOTOGRAFIAS

Fotografia 1: Orla da cidade de Alenquer	46
Fotografia 2: Porto em Alenquer	46
Fotografia 3: Cidade de Almeirim	47
Fotografia 4: Feira na cidade de Almeirim	48
Fotografia 5: Cidade de Óbidos	49
Fotografia 6: Antigo quartel na cidade de Óbidos.....	49
Fotografia 7: Monumento “Cabralzinho”	51
Fotografia 8: Praça Barão do Rio Branco	51
Fotografia 9: Oiaopoque	52
Fotografia 10: Portal às margens do rio Oiaopoque	53
Fotografia 11: Cidade de Calçoene	54
Fotografia 12: Centro urbano de Calçoene	54
Fotografia 13: Cidade de Ferreira Gomes	55
Fotografia 14: Sede da Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes.....	56
Fotografia 15: Cidade de Pedra Branca do Amapari	57
Fotografia 16: Pedra Branca do Amapari.....	57
Fotografia 17: Cidade de Laranjal do Jari	58
Fotografia 18: Centro urbano de Laranjal do Jari	59
Fotografia 19: Cidade de Serra do Navio	60

Fotografia 20: Terminal rodoviário em Serra do Navio	60
Fotografia 21: Catraias sobre o rio Jari	81
Fotografia 22: Ponte sobre o rio Amapari	84
Fotografia 23: Saint-Georges (Guiana Francesa)	95
Fotografia 24: Sede da Empresa Ferreira Gomes Energia S.A.	140
Fotografia 25: Ponte binacional sobre o rio Oiapoque	144
Fotografia 26: Base de captação de imagens do SIVAM	153
Fotografia 27: Aldeia Indígena Samaúma	166

TABELAS

Tabela 1: População, área territorial e densidade demográfica dos municípios do Pará e do Amapá localizados na faixa de fronteira.....	62
Tabela 2: IDHM da sub-região fronteira do Pará e do Amapá nos anos de 1991 e 2000.....	72
Tabela 3: Renda per capita, % de pobres e % de pessoas atendidas por serviços básicos, em seus domicílios, na sub-região fronteira do Pará e do Amapá no ano de 2000.....	73
Tabela 4: Produto Interno Bruto dos municípios da sub-região fronteira do Pará e do Amapá, desses estados e do Brasil no período de 2003 a 2008.....	75
Tabela 5: Investimentos do PAC para o estado do Pará (em R\$ milhões)	114
Tabela 6: Investimentos do PAC para o estado do Amapá (em R\$ milhões)	116
Tabela 7: Empreendimentos de infraestrutura logística e energética do PAC que impactam a sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá	142
Tabela 8: Convênios estabelecidos entre a SUDAM e as prefeituras dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá, no período 1996 – 2011.....	150
Tabela 9: Convênios efetivados entre o PCN e as prefeituras dos municípios fronteiriços do estado do Amapá, durante o período de 1996 a 2011	156
Tabela 10: Convênios efetivados entre o PCN e as prefeituras dos municípios fronteiriços do estado do Pará, durante o período de 1996 a 2011	157
Tabela 11: Repasse de recursos para os municípios limítrofes da fronteira do Pará e do Amapá para a fase de implantação do Projeto SIS-Fronteira do Ministério da Saúde.....	161
Tabela 12: Repasse de recursos para os municípios limítrofes da fronteira dos estados do Pará e do Amapá para as fases II e III do Projeto SIS-Fronteira do Ministério da Saúde.....	161

Tabela 13: Convênios firmados por ministérios do governo federal especificamente dirigidos às comunidades indígenas e quilombolas na região fronteira dos estados do Pará e do Amapá, no período de 1996 a 2011	167
---	-----

QUADROS

Quadro 1: Unidades de conservação federais, estaduais e municipais integrantes dos municípios fronteiriços dos estados do Pará e do Amapá	64
Quadro 2: Terras e povos indígenas situados na sub-região dos municípios fronteiriços dos estados do Pará e do Amapá.....	66
Quadro 3: Territórios quilombolas situados na sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá, certificadas pela Fundação Palmares até o ano de 2010	70
Quadro 4: Classificação dos municípios da sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá, segundo a localização da sede municipal na faixa de fronteira.....	90
Quadro 5: Limites nacionais e internacionais, caracterização e classificação dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá na faixa de fronteira	92
Quadro 6: Características dos segmentos transfronteiriços do Pará e do Amapá	97
Quadro 7: Distância dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá em relação às suas capitais estaduais.....	99
Quadro 8: Projetos de informação e telecomunicação do Eixo Amazonas no Brasil.....	111
Quadro 9: Projetos de informação e telecomunicação do Eixo das Guianas no Brasil	111
Quadro 10: Programas do PAC II.....	118
Quadro 11: Localização dos Terminais de Usuários Remotos do SIPAM nos municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá.....	151
Quadro 12: Conselho Gestor do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque – Poder Público.....	164
Quadro 13: Conselho Gestor do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque – Sociedade Civil.....	164
Quadro 14: Trechos das entrevistas realizadas com gestores municipais da sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá.....	172

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. A NOÇÃO DE FRONTEIRA E SUA ABORDAGEM NA LEITURA GEOGRÁFICA ...	20
1.1. O QUE É FRONTEIRA.....	20
1.2. FAIXA DE FRONTEIRA E ZONA DE FRONTEIRA	30
1.3. A FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA E SUA PARTICULARIDADE NA REGIÃO AMAZÔNICA.....	33
2. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA DO AMAPÁ E DO PARÁ.....	39
2.1. A DELIMITAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA: BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-ESPACIAIS.....	40
2.2. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA DO AMAPÁ E DO PARÁ.....	44
2.2.1 Breves considerações histórico-espaciais das origens dos municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá	45
2.2.2 Aspectos socioeconômicos dos municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá	61
2.3. CARACTERIZAÇÃO DA SUB-REGIÃO FRONTEIRIÇA DOS ESTADOS DO PARÁ E DO AMAPÁ.....	89
3. POLÍTICAS TERRITORIAIS NA SUB-REGIÃO FRONTEIRIÇA DOS ESTADOS DO PARÁ E DO AMAPÁ	102
3.1 AS POLÍTICAS TERRITORIAIS E OS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA	105
3.1.1. ENIDs, PAC e IIRSA: estratégias de integração territorial	105
3.1.2 O SIPAM e o Projeto Calha Norte: estratégias de proteção e defesa territorial da fronteira.....	119
3.1.3 Diretrizes de atuação governamental nos estados do Pará e do Amapá	131
3. 2 AS DIRETRIZES, PROGRAMAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS FACE ÀS PARTICULARIDADES DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA DOS ESTADOS DO PARÁ E DO AMAPÁ	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
REFERÊNCIAS	180
APÊNDICES	190

INTRODUÇÃO

Treze entes federativos municipais dos estados do Pará e do Amapá são integrantes da faixa de fronteira internacional do Brasil. Esse conjunto de municípios expressa a particularidade de uma formação socioespacial, que traz em si a diferenciação de um espaço fronteiriço localizado em uma escala intermediária, situada entre o singular e o universal (LENCIONI, 2003), configurando uma sub-região na fronteira setentrional brasileira. Esse espaço, embora esparsamente povoado, é marcado pela forte presença da população indígena e detentor de uma realidade de caráter periférico, dado por condições particulares que são reforçadas pela ideia de fronteira, comumente interpretada como sinônimo de lugar distante, ou simples limite de demarcação geográfica e que ganha maior força quando essa mesma sub-região se localiza no extremo norte da fronteira amazônica.

Entretanto, atualmente, estudos e pesquisas, de maneira especial na academia, e também de interesses governamentais, apontam para uma análise mais refinada quanto à realidade da Amazônia brasileira, em particular à sua condição de fronteira política com outros países. A fronteira não é mais compreendida apenas na dimensão geopolítica, posto que essa perspectiva limitava a reflexão de uma realidade que tem múltiplas dimensões. Uma nova percepção contraria a antiga visão da região fronteiriça simplesmente como espaço demográfico vazio, e por isso, vulnerável às possíveis pretensões de potências estrangeiras. Nesses lugares ocorrem processos interativos com certo dinamismo social, econômico e cultural, não de forma homogênea, mas onde diversas realidades se encontram e também onde afluem problemas comuns enfrentados pelas populações locais diversas, estabelecendo-se novas relações e configurações da vida em sociedade.

Desde a incursão das expedições europeias do século XVI, a Amazônia brasileira tem sido tratada como fonte de recursos a ser explorados. Mais recentemente, é vista também como espaço geográfico estratégico, em potencial, a ser integrado globalmente a fim de viabilizar fluxos, tendo em vista as ações do capital internacional. Desse modo, a região vem recebendo continuamente intervenções políticas territoriais, que se constituem enquanto instrumentos de transformação da realidade regional, quase sempre objetivando o crescimento econômico como principal viés do desenvolvimento em função de interesses exógenos à região, sem considerar as particularidades regionais/locais.

Por isso, este estudo¹ visa a analisar como as particularidades dos municípios situados na faixa de fronteira dos estados do Pará e do Amapá são consideradas no conjunto da elaboração e da implementação das políticas territoriais voltadas à região, a partir dos meados dos anos 1980 até o primeiro decênio deste século, considerando dois motivos. O primeiro, os investimentos públicos e privados dirigidos à Amazônia, por representarem diferenciados interesses políticos e econômicos, não se realizam provendo-a integralmente. Segundo, esses municípios possuem especificidades de formação territorial e demográfica, ocupação, função e uma realidade particular da população, que muitas vezes obedece a ritmos diferenciados de vivência cotidiana nem sempre conseguindo acompanhar a aceleração da nova configuração geopolítica decorrente do cenário da globalização.

O Amapá possui oito municípios que estão localizados na faixa de fronteira internacional brasileira (Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Laranjal do Jarí, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba e Serra do Navio e Oiapoque). No Pará, cinco municípios são igualmente integrantes dessa faixa fronteira (Alenquer, Almeirim, Faro, Óbidos e Oriximiná). Esses municípios, em razão de suas respectivas localizações, segundo a compreensão do governo federal, exercem papel na segurança estratégica das fronteiras brasileiras, seja pela presença humana ou pela instalação de bases de vigilância em seus territórios. Essa é a primeira, entre outras particularidades, que difere esses entes federativos de outros municípios brasileiros, mesmo daqueles integrantes da mesma região. Desse modo, o conjunto que questões a seguir instigam o presente trabalho de pesquisa:

- Quais as particularidades socioespaciais dos municípios inseridos na faixa de fronteira do Pará e do Amapá?
- Como essas particularidades socioespaciais estão sendo consideradas nas políticas territoriais estaduais e federais?
- Qual o papel pensado pelas políticas territoriais estaduais e federais para as cidades situadas nos municípios de faixa de fronteira?

¹ Esta dissertação se insere no âmbito da linha de pesquisa Gestão Urbana e Regional do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Federal do Pará (UFPA). A investigação vincula-se também ao grupo de pesquisas “Percepções do Amapá” oriundo da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e contou com bolsa de estudos custeada pelos recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) através do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa) do Ministério da Defesa, através do Edital Jovens Pesquisadores 2008 (CNPQ) – Projeto Ajustes Espaciais na Faixa de Fronteira da Amazônia Oriental brasileira: repercussões nas dinâmicas territoriais/urbanas e a virtualidade municipal.

Portanto, aprofundar o conhecimento dessas particularidades, desvendar como estão sendo consideradas nas políticas públicas que são voltadas para a região em que esses municípios estão inseridos e, nesse sentido, saber qual o papel atribuído às cidades situadas nos mesmos pela importância de sua localização na fronteira brasileira, são questões a serem respondidas visando a compreender o papel das políticas públicas territoriais para o desenvolvimento regional voltado aos interesses regionais/locais na referida área de estudo.

Nessa perspectiva, o objetivo deste estudo foi o de analisar o papel das políticas públicas territoriais federais e estaduais para o desenvolvimento regional no atendimento aos interesses e particularidades regionais/locais da região fronteira do Pará e do Amapá. Especificamente objetivou-se: a) evidenciar as particularidades socioespaciais dos municípios inseridos na faixa de fronteira do Pará e do Amapá; b) analisar as particularidades socioespaciais dos municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá, consideradas nas políticas territoriais estaduais e federais; c) analisar a importância das cidades situadas nos municípios de faixa de fronteira no contexto das políticas territoriais estaduais e federais.

Salientando-se o caráter periférico-estratégico da sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá, que será percorrido no decorrer da dissertação, as hipóteses levantadas para o desfecho da investigação foram as seguintes:

- Mesmo caracterizados como estratégicos na proteção física do território nacional por sua localização, os municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá encontram-se física, estrutural e politicamente isolados, em relação à tomada de decisão das políticas territoriais que os envolve. Embora alguns sejam articulados com a política global através dos grandes projetos, as decisões da instalação desses empreendimentos são tomadas externamente à realidade local, canalizando o grande potencial de articulação de redes e interações espaciais, enquanto fronteira de acesso facilitado à circulação transfronteira, aos interesses exógenos à região;
- Em função do significado estratégico da região Amazônica, o governo federal planeja a valorização desse espaço no qual estão inseridos os treze municípios fronteiriços do Pará e do Amapá, encontrando ressonância política com seus respectivos governos estaduais, mas não considera, nesse processo, as particularidades desses municípios enquanto entes federativos fronteiriços com potenciais aptidões para o desenvolvimento de processos interativos na faixa de fronteira brasileira, dadas especialmente pelas condições locais privilegiadas em que se encontram e pelo domínio de um ecossistema dos mais preservados, o que será melhor discutido posteriormente;

- Há concentração de investimentos em determinadas partes da sub-região fronteira do Pará e do Amapá, ocorrendo prioritariamente em cidades com maior potencial em atender aos fluxos comerciais que interessam ao grande capital, excluindo faixas do território e secundarizando a importância de outras cidades da região, reproduzindo com isso, desigualdades intrarregionais com maiores consequências a parcelas consideráveis de suas populações.

A base de referência metodológica adotou a concepção de espaço e de fronteira visto como forma-conteúdo, resultante de relações históricas responsáveis pela reprodução das relações de produção da sociedade. Inicialmente, os procedimentos metodológicos utilizados elegeram duas técnicas de pesquisa principais: a) *levantamento bibliográfico*, a fim de aprofundar o significado das fronteiras no espaço amazônico do Brasil, analisar as políticas públicas voltadas para a região amazônica brasileira e discutir conceitos e categorias da Geografia pertinentes ao objeto estudado; b) *pesquisa documental*, como suporte primordial para o desenvolvimento da análise sobre as políticas territoriais estaduais e federais voltadas para a região, a fim de apresentar mapas, quadros, tabelas e outros instrumentos que revelassem seus objetivos, perspectivas estratégicas e atuação na área de estudo referenciada; posteriormente, seguindo as orientações da banca examinadora na defesa da qualificação da dissertação, acrescentou-se o item c) *trabalho de campo*, que possibilitou o registro fotográfico da paisagem observada na área de estudo e a realização de entrevistas *in loco* com autoridades municipais e estaduais que pudessem fornecer dados e/ou sugerir outras fontes de informações úteis à pesquisa.

Nesse sentido, foram analisados neste trabalho, a partir das técnicas acima mencionadas os documentos de políticas e planejamentos territoriais a seguir: a) Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, um estudo do Ministério da Integração Nacional, que foi utilizado como aporte básico por apresentar um rico diagnóstico da situação econômica, cultural e institucional da faixa de fronteira brasileira; b) Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA); c) Projeto Calha Norte; c) Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM); d) Política dos Eixos Nacionais de Integração Nacional (ENID); e) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); f) Planos de governo concebidos pelas gestões mais recentes dos estados do Pará e do Amapá.

Os documentos analisados foram disponibilizados pelos órgãos oficiais estaduais e federais condizentes com a política/programa adotada, adquiridos em formatos impressos ou de cópias digitais oficiais dos sites públicos dos mesmos. Os estudos e pesquisas de autores renomados sobre os processos históricos de territorialização da Amazônia, das intervenções

políticas e econômicas por ela sofrida por parte do governo federal, das mudanças estruturais ocorridas nos últimos anos e do novo papel geopolítico a ela atribuído (BECKER, 2007), foram utilizados como base de apoio à análise crítica da pesquisa documental.

O trabalho de campo foi realizado no período de 09 a 31 de março de 2011 em dez dos treze municípios estudados: Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Laranjal do Jarí, Oiapoque, Serra do Navio e Pedra Branca do Amapari, no Amapá e, Alenquer, Almeirim e Óbidos no Pará. Além de observar a paisagem urbana nas sedes desses municípios e fotografar algumas de suas particularidades, a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores municipais e, abertas, com secretários de governo estaduais, buscaram inquirir os possíveis investimentos públicos recebidos/oferecidos pelo/ao município, principalmente por sua condição de fronteira política do País.

O roteiro de perguntas principais (indicado no apêndice A), que foi complementado por outras indagações apropriadas às circunstâncias oportunas no momento da entrevista, foi elaborado de acordo com objetivos propostos, tendo em vista verificar o alcance das políticas públicas federais e estaduais no atendimento das necessidades locais, considerando as particularidades dos entes fronteiriços municipais, bem como, averiguar o nível de conhecimento relativo às políticas estratégicas de atuação governamental na região em foco, por parte dos entrevistados. Esse indicativo baseou-se em Manzini (1990, 1991), para quem as entrevistas semiestruturadas, assim como as abertas, podem suscitar informações mais espontâneas e respostas não condicionadas a um padrão de alternativas previamente definido.

Os entrevistados, prefeitos, vices, secretários municipais e estaduais, entre outros atores sociais que cumprem função na gestão pública, representantes de várias instâncias governamentais locais/estaduais contribuíram para a compreensão da realidade local quanto às limitações por eles apontadas para que as políticas públicas territoriais cheguem ao município e efetivamente promovam o desenvolvimento local/regional. O período conjuntural em que o trabalho de campo foi realizado (primeiro trimestre de 2011), dado pela transição política na gestão governamental tanto do Pará, quanto do Amapá, limitou a realização de entrevistas junto a representantes do Executivo público estadual, em virtude da dificuldade de disponibilidade do ex-gestores e, do ainda insuficiente conhecimento do assunto pesquisado, por parte dos novos gestores. Apesar disso, tal limitação não prejudicou a busca das informações almejadas, já que os subsídios obtidos pelas três técnicas de pesquisas utilizadas foram suficientes para a conclusão satisfatória da análise realizada.

Somente as viagens de deslocamento pela região já se estabeleceram enquanto importante fonte de observação *in loco* da realidade regional, onde puderam ser percebidas

imediatamente, algumas diferenças e semelhanças entre o conjunto de municípios fronteiriços de cada estado. Enquanto os deslocamentos aos municípios paraenses foram realizados todos por via fluvial, percorrendo milhares de quilômetros sobre o rio Amazonas sempre partindo do porto de Santarém, os trechos que levaram aos municípios amapaenses foram realizados pela via rodoviária, também percorrendo milhares de quilômetros, mas por via terrestre, sobre a BR-156. A exceção foi apenas para se chegar à Laranjal do Jarí, no Amapá, quando o acesso a esse município foi alcançado pelo trecho entre Monte Dourado (Distrito do município paraense Almeirim) e Laranjal do Jarí, o qual foi percorrido por uma catraia em menos de cinco minutos sobre o rio Jarí. Fato que já revela importante particularidade das múltiplas relações entre Pará e Amapá.

Durante as viagens, sobretudo nas que foram realizadas em navios, onde a circulação das pessoas é facilitada e conta com serviços de bordo, e onde também, dependendo do tempo de deslocamento, os passageiros pernoitam em suas próprias redes atadas lado a lado, foi possível conferir que é comum o encontro entre pessoas conhecidas que moram e trabalham por toda a região do Baixo Amazonas. Com isso, informações pertinentes tais como, se o prefeito estaria ou não na cidade, onde ele normalmente despacha, se na prefeitura ou em sua residência, quem responde politicamente quando o mesmo está viajando, que quase sempre não é seu vice, foram respostas obtidas antes mesmo de se chegar a determinados municípios. Todos sabem onde residem as autoridades locais. Ou seja, o nível de proximidade entre as pessoas é típico e revela particularidades regionais da vida da população.

Outro evento importante observado durante o trabalho de campo e que merece destaque, assinala a contiguidade das relações estabelecidas na fronteira internacional dos estados do Pará e do Amapá difundidas exatamente na linha de fronteira que separa, e ao mesmo tempo une, o Oiapoque à Saint-Georges, na Guiana Francesa, o único caso de cidades-gêmeas na sub-região estudada. Do lado francês, foi registrada através de uma fotografia que está grafada mais adiante, a existência de uma venda de açaí. A venda, caracterizada pelo circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2004), e o fruto, extraído em máquina de processamento tradicional, a mesma encontrada em centenas de pontos comerciais da venda do produto localizados em diversos municípios do Pará e do Amapá.

São apenas alguns exemplos das particularidades que distinguem os treze municípios paraenses e amapaenses integrantes da faixa de fronteira brasileira por suas condições de localização e por suas múltiplas potencialidades naturais, reforçadas pelas possibilidades de interações transfronteiriças, que, caso tratadas de forma adequada pelas políticas públicas,

podem representar importantes ganhos para um desenvolvimento regional que atenda as necessidades essenciais das populações fronteiriças.

Dada a singularidade de realidades municipais no contexto da realidade amazônica, em relação ao reconhecimento de suas fronteiras políticas, enquanto potencial espaço de integração econômica com o mercado mundial, a temática desta pesquisa ganha importância na medida em que poderá contribuir, do ponto de vista de uma análise socioespacial, para revelar o papel das intervenções institucionais através da implementação de políticas territoriais que potencialmente podem reorientar as relações socioeconômicas e políticas espacializadas e materializadas no contexto regional/local.

A dissertação está sistematizada em três capítulos. O primeiro aprofunda a noção de fronteira e sua abordagem na leitura geográfica e, a partir da contribuição de vários autores, procura deixar claro as diferenciações entre limite e fronteira e entre faixa e zona de fronteira para dirimir possíveis confusões ou desconhecimento acerca de suas especificações; faz também uma abordagem sobre as particularidades da faixa de fronteira brasileira na região amazônica. No segundo, são exploradas as especificidades da faixa de fronteira dos estados do Pará e do Amapá, sua delimitação e outras considerações histórico-espaciais correlatas, buscando-se mostrar o perfil regional dos treze municípios fronteiriços sob diversos aspectos. O terceiro capítulo analisa as políticas territoriais em nível federal e estadual dirigidas à região amazônica brasileira, enfatizando, de forma geral, as ações planejadas para os estados do Pará e do Amapá, e mais precisamente aos municípios da área de investigação, considerando que tais iniciativas interferem para a dinamização e transformação desses municípios sob diversos aspectos.

1. A NOÇÃO DE FRONTEIRA E SUA ABORDAGEM NA LEITURA GEOGRÁFICA

O presente capítulo discute primeiramente a concepção de espaço e de fronteira vistos como forma-conteúdo resultante de relações históricas responsáveis pela reprodução das relações de produção da sociedade, como base de referencia metodológica. Na sequência, discorre sobre as mudanças na compreensão do conceito de fronteira, bem como, sua abordagem na compreensão da Geografia. Concomitantemente, mostra a diferenciação entre faixa e zona de fronteira a fim de dirimir possíveis dúvidas na concepção sobre as mesmas e, por fim, e de igual importância, enfatiza as particularidades da condição fronteiriça na região amazônica, em particular na sub-região Oiapoque-Tumucumaque integrante da primeira macrorregião fronteiriça brasileira, o Arco Norte.

1.1. O QUE É FRONTEIRA

Para uma definição sobre fronteira é preciso, antes de tudo, diferenciá-la quanto ao termo limite. Este é comumente usado como linha demarcatória de determinado extremo, quando há separação entre terrenos contíguos ou onde se circunscreve uma delimitação territorial. Segundo Machado (1998), limite é uma palavra originalmente criada para indicar o fim da ligação interna de uma unidade político-territorial. Para a mesma autora, essa compreensão política foi reforçada pelo conceito contemporâneo de Estado, no qual a soberania é garantida pelo governo central que exerce controle sobre o território através de diversos mecanismos, seja pela força física, seja pela formulação de normas institucionais internas ou da estruturação de sistemas de comunicação próprias, como no caso da língua, da educação e outros.

Machado (1998) afirma ainda que o limite se refere ao controle exercido através de acordos diplomáticos, responsáveis pela delimitação e jurisdição do Estado-Nação, ou seja, representa uma abstração instituída politicamente e reconhecida legalmente pela escala nacional e, ao mesmo tempo, é subordinado ao controle da legislação internacional. É desse modo que são fixadas normas, regulamentos e obstáculos que visam a proteger o território nacional, restringindo o livre transporte entre as diferentes escalas adjacentes à região de fronteiras.

Para Martin (1998), os Estados modernos não podem prescindir de limites determinados, já que é assim que estabelecem suas soberanias. E por isso, não admitem a

existência de um espaço onde existam limites transitórios, instáveis ou imprecisos o que pode levar à instabilidade dos habitantes da região de fronteira. Apesar disso, é preciso reconhecer que os diversos processos interativos que lá normalmente ocorrem, como a própria instabilidade dos residentes locais, contribuem para a própria flexibilização dos limites burocráticos e o estabelecimento de novas relações.

Os limites representam linhas abstratas instaladas política e burocraticamente que têm a função de resguardar internamente um determinado território, e assim, exercem uma contenção ao livre arbítrio das populações locais. Diferentemente, as fronteiras representam a busca da legitimidade do direito de livre locomoção, seja por qual motivação for, e por distintos interesses, como compreendido abaixo:

A fronteira está orientada para fora (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados para dentro (forças centrípetas). Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos ao governo central, o *limite* jurídico do Estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. [...] Visto desta forma, o *limite*, não está ligado à presença de gente, sendo uma abstração, generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, freqüentemente, dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira (MACHADO, 1998, p. 42).

É a partir dessa compreensão que o conceito de fronteira se difere hoje do que seja o conceito de limite e do seu próprio significado original. Do latim antigo, “*fronteria*” ou “*frontaria*”, indicava a parte do território que se localizava “*in fronte*” ou “às margens”. Em Roma, foram chamadas de “*limes*”, que significavam “confins entre dois campos” para designar as fronteiras do Império referindo-se à propriedade fundiária particular (MARTIN, 1998, p. 21). Para Foucher, fronteira ou “*frontière*”, no idioma francês, advém “do substantivo *front: front, frontier, frontière*”, o lugar “onde o inimigo devia estar” (FOUCHER, 2009, p. 21), ou seja, o lugar do conflito, da disputa, da guerra.

O significado atual dado pelos dicionários da língua portuguesa ao termo o caracteriza normalmente como limite ou divisa. No entanto, estudiosos dos mais diversos campos reconhecem que a fronteira já não suporta a ideia somente de separação, dando vazão a uma nova concepção que a coloca enquanto espaço de trocas e de convívio social. Para Foucher (2009), o ensinamento do geógrafo Jean Gottmann no início da década de 1950, para quem a fronteira é a linha que limita determinado espaço onde se exerce uma soberania nacional, possui significado simples e atualizado, difundido na maior parte do mundo, porém, contraria a percepção de teóricos da atualidade que a percebem como lugar de interações entre povos vizinhos.

Machado (1998) analisa a origem do termo fronteira de forma diferente. Para ela, a palavra fronteira não possui esse significado político desde sua origem, já que não estava relacionada a questões legais, políticas ou intelectuais. Segundo a autora, na verdade a fronteira:

Nasceu como um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado. Na medida em que os padrões de civilização foram se desenvolvendo acima do nível de subsistência, as fronteiras entre ecúmenos tornaram-se *lugares de comunicação* e, por conseguinte, adquiriram um caráter político. Mesmo assim, não tinha a conotação de uma área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. Na realidade, o sentido de *fronteira* era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir (MACHADO, 1998, p. 2-3).

Porém, o mais importante para este momento não é aprofundar a originalidade da palavra fronteira, mas problematizar como o termo é permeado por percepções diferentes. Para o senso comum, fronteira é sinônimo de limite, sendo ambos igualmente vistos tradicionalmente como lugares sujeitos à instabilidade e a possíveis conflitos militarizados. Por outro lado, novas concepções reposicionam a fronteira, não como simples limite demarcatório, mas enquanto espaço de mútua convivência social.

Nessas novas concepções, ressalta-se uma evolução no conceito de fronteira, não apenas no sentido estrito, mas principalmente, por seu emprego a acontecimentos da contemporaneidade, tais como os processos de cooperação, que impulsionam fronteiras de integração superando as fronteiras estratégicas (COELHO, 1992). Assim, na atualidade, a questão das fronteiras requer e, ao mesmo tempo sugere, análises que levem em conta a interdisciplinaridade como condição básica para a compreensão da magnitude de sua existência. E pelo visto, as ciências, notadamente as ciências sociais, têm colaborado de forma sistemática a partir da concepção distinta que cada campo do conhecimento pode contribuir:

[...] tem cabido principalmente a geógrafos e juristas a tarefa de “construção” das fronteiras. Os primeiros procurando reconhecer no terreno as diferenciações mais significativas tanto em termos de espaço “físico” quanto “humano”; os segundos esforçando-se por eliminar qualquer ambigüidade em termos de competências político-administrativas e legais exercidas em cada território. Em compensação, economistas e cientistas políticos têm-se apresentado como os principais “demolidores” de fronteiras, quer na defesa de uma circulação cada vez maior e mais rápida de homens, capitais e mercadorias, por um espaço mundial sem barreiras alfandegárias, quer na busca de sistemas de governo ideais e igualmente válidos para toda a Humanidade (MARTIN, 1998, p. 12).

Portanto, a ideia de fronteira, anteriormente vista como assunto exclusivo do interesse militar para fins de blindagem do território nacional, foi ultrapassada pelo dinamismo das relações comerciais, políticas e comunitárias. Na verdade, essa mudança possui significado

político que requer uma análise mais profunda, muito embora, não aqui, pois se trata do debate acerca da mudança do papel do Estado, como defende Machado apud Steiman (2002). Discorre aquela autora, que para além dos interesses estratégicos do Estado-Nação, acontece não apenas uma perda da função dos limites e das fronteiras no âmbito internacional, mas ocorre um processo de reinvenção realizado pela vivência das populações locais, subvertendo os clássicos conceitos de fronteiras e limites.

Ainda assim, é preciso reconhecer a importância dos marcos fronteiriços no sentido político-administrativo que deixam clara a existência das diferentes nacionalidades. A noção de fronteira para Foucher (2009) enfatiza uma conotação de demarcação político-territorial plenamente reconhecida e responsável pela formação da identidade nacional. Para esse autor:

As fronteiras são descontinuidades territoriais, com a função de marcação política. Nesse sentido, trata-se de instituições estabelecidas por decisões políticas, projetadas ou impostas, e administradas por textos jurídicos: as leis de um Estado soberano em seu interior, o direito internacional público como lei comum da coexistência dos Estados, mesmo quando estes se desfazem, porque os tratados territoriais são os únicos pelos quais a sucessão de Estado é automática. Linhas de separação entre soberanias, elas agregam – por uma delimitação seguida de uma demarcação no terreno por meio de pedras e de outros utensílios físicos ou eletrônicos de separação – territórios governados por uma soberania estatal e que formam o quadro da atribuição e da transmissão de uma nacionalidade, de uma cidadania como ligação jurídica de um Estado à sua população constituinte. Não há identidade sem fronteiras. A ordem política moderna implica o reconhecimento, pelos outros, de fronteiras de Estado demarcadas, como base territorial e soberania. (FOUCHER, 2009, p. 22).

As diferentes vivências das populações de cada país fronteiriço podem ser visivelmente observadas, e mesmo que se possam identificar características comuns, como as de ordem física, por exemplo, quase sempre, senão sempre, são regulamentadas pelo Estado (MARTIN, 1998). O Estado legisla politicamente sobre a linha divisória que “separa” regiões, rios, florestas e povos. Não obstante, a fim de resguardar a afirmação da cidadania nacional, promove obrigatoriedades tributárias, civis, militares, de prestação de serviços públicos e de transações comerciais diferenciados. Essa realidade pode ser traduzida como forte confronto entre o “direito de ir e vir” e a legitimidade “da soberania dos Estados”, resultando, ao final, na decisão política entre facilitar ou dificultar as relações entre os povos fronteiriços (MARTIN, 1998, p. 47), repercutindo ou positivamente, ou negativamente na vida das populações residentes da região fronteiriça.

Martin (1998) mostra como a palavra fronteira é historicamente associada à ideia de conflitos, sofrimento e guerra, por conta de sua afirmação ou destruição, ou, também vista como forma de repressão, cerceamento e vigilância à liberdade das pessoas. Entretanto, para o

mesmo autor, o anseio por liberdade pode, ao mesmo tempo, ser o grande responsável por sua criação, já que é, por esse desejo, que há mobilização social, provocando a formação de novos territórios e, portanto, de novas territorialidades.

A região fronteira é marcada predominantemente pelas relações que são estabelecidas pela sociedade, através das quais se reproduzem práticas econômicas, sociais e culturais entre povos de diferentes esferas territoriais, que, de forma muito simples, compreendem e vivem a realidade burocrática das relações internacionais. Ao mesmo tempo, através de sua prática cotidiana, atenuam a rigidez dos limites legais, seja de forma a buscar melhor satisfação das necessidades básicas de sobrevivência, seja de forma a contribuir com a sustentação de práticas criminosas de contrabando de todo tipo ou por outras atitudes. As relações nessas áreas são permeadas por um dinamismo de fluxos e redes que se sobrepõem aos limites nacionais, onde o espaço está em constante mutação, haja vista que a atuação humana se encarrega da reprodução das múltiplas relações que realizam a produção do espaço geográfico.

Martin (1998, p. 12-13) enumera três condicionamentos de ordem geral que remetem à constante estruturação e reestruturação das fronteiras: a oposição entre o caráter relativamente fixo e estático do espaço terrestre *versus* a natureza dinâmica e a mobilidade das populações; as discrepâncias de densidade de ocupação na superfície do planeta, ou dualidade entre expansão e retração de diferentes povos, conduzindo à movimentação das fronteiras em contradição à tendência que pretendia torná-las fixas; e a existência de uma intrincada rede de fluxos, onde forças centrífugas e centrípetas interagem tecendo uma complexa trama de relações, podendo levar a certo equilíbrio entre o rigor e a brandura das fronteiras.

São espaços propensos a diversas possibilidades de acontecimentos, que vão desde fatores favoráveis à integração a outros marcados por um nível de permeabilidade e vulnerabilidade, lembrado nesses termos também por Becker, para quem:

Embora a fronteira seja um fator de integração, na medida em que é uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociopolíticas e culturais distintas, cada lado de uma fronteira apresenta estruturas culturais, sociais, econômicas, políticas e demográficas diferenciadas. Caracterizam-se ainda as fronteiras, por serem locais de instabilidade e mutabilidade, onde podem surgir reações e conflitos de diferentes naturezas (nacionalistas, libertadores, econômicos, etc.), a partir tanto das aspirações das populações que vivem nessas zonas, como de pressões externas. A presença do imprevisível é, assim, outro aspecto marcante da Faixa de Fronteira, para o que contribui a multiplicidade de atores e redes técnicas e políticas que nela incidem (BECKER, 2007, p. 51).

Portanto, além de proporcionar múltiplas probabilidades de interações e construções sociais coletivas em favor da afirmação de novas relações, a fronteira representa, ao mesmo tempo, uma área propensa a conflitos, desafiando assim, por outro lado, o controle, a regulamentação e a vigilância dos países. Dessa forma, fronteira e limite são marcos que podem representar interesses divergentes dependendo do que ou a quem se quer contemplar, gerando conflitos muitas vezes pautados pela polarização entre a sociedade civil local, de um lado, e o Estado e as grandes empresas multinacionais, de outro. No entanto, a existência de projetos políticos distintos não representa necessariamente a atuação isolada de cada Estado-Nação, mas pode conter iniciativas que visem ao bom uso da região fronteira no sentido da integração e satisfação coletiva dos povos que aí convivem.

A noção de fronteira concebida neste trabalho parte de uma visão multidisciplinar, considerando a colaboração de diversos campos do conhecimento para a ampliação da discussão sobre a questão; contexto em que a ciência geográfica tem papel primordial com base em uma análise socioespacial. A partir dessa análise, serão consideradas nesta pesquisa algumas categorias adotadas pela Geografia como espaço, território, região, rede e lugar, intrínsecas ao processo de construção social do espaço e de sua transformação.

Um pensamento-chave sobre o conceito de espaço em termos de uma visão crítica deve ser primeiramente considerado:

Do espaço não se pode dizer que seja um produto como qualquer outro, um objeto ou a soma de objetos, uma coisa ou uma coleção de coisas, uma mercadoria ou um conjunto de mercadorias. Não se pode dizer que seja simplesmente um instrumento, o mais importante de todos os instrumentos, o pressuposto de toda produção e de todo o intercâmbio. Estaria essencialmente vinculado com a reprodução das relações (sociais) de produção (LEFÉBVRE, 1976, p. 34 apud CORREA, 2009, p. 25-26).

Para Corrêa (2009), o espaço não pode ser visto como vazio, puro ou absoluto, nem como produto das relações que se estabelecem na sociedade. Assim como, também não é o lugar da instrumentalização de ações políticas, e sim, o lócus da reprodução das relações sociais de produção. Ou seja, o espaço é resultado das relações que ocorrem na sociedade e das vivências cotidianas em estreita relação com as práticas sociais. Concomitantemente, o produto que advém dessas relações ao mesmo tempo determina as condições de reprodução das mesmas. Apreende-se, assim, que o espaço é produto das relações sociais, é condição para a reprodução social e também meio pelo qual a própria sociedade garante sua existência.

Sob forte influência do pensamento lefebvriano, para Santos (2004a, p. 63), “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também, contraditório, de sistemas de

objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”, havendo interação entre os mesmos, pois ao mesmo tempo em que os sistemas de objetos condicionam a maneira como ocorrem as ações, o sistema de ações possibilita a criação de novos objetos ou se realiza sobre outros já existentes. Trata-se de forma e conteúdo do espaço, mais precisamente, de formas e conteúdos sociais que, em ação mútua contribuem para a formação e transformação do espaço.

Essa análise permite uma melhor compreensão sobre o ambiente das fronteiras, que são espaços vivenciados por relações dinâmicas, responsáveis pela reprodução das relações de produção na sociedade e formados por conteúdos e formas sociais produzidos ao longo da história desses lugares.

As fronteiras são, portanto, criações humanas que definem recortes político-administrativos espacializados. Como formas-conteúdo, elas resguardam demarcações no presente, mas que resultam de relações históricas construídas entre sociedades diferenciadas do ponto de vista cultural, político e econômico. (TRINDADE JR., 2010, p.107).

Essa noção reafirma a compreensão de que as fronteiras não podem ser definidas meramente como limites demarcados por meios naturais ou artificiais. Elas representam relações que transformam tais marcos em espaços social e historicamente construídos, definição que remete à discussão da noção de fronteira vinculada à categoria geográfica território, pertinente ao nosso objeto de estudo.

No campo da Geografia, é importante destacar a significativa contribuição de Raffestin (1993) na discussão contemporânea sobre o território, haja vista que possibilitou a ampliação da compreensão dessa categoria de análise, oriunda do pensamento de Ratzel (1897), como unidade nacional ou Estado-Nação:

{...} um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. {...} o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço, que se inscreve num campo de poder. (RAFFESTIN 1993, p. 144 apud CANDIOTTO; SANTOS, 2009, p. 317).

Observa-se que o território possui estreita ligação com a questão do poder, onde espaço e território são interpretados distintamente um do outro. O espaço antecede ao território, e este, apenas se concretiza através das relações sociais efetivadas no espaço. Ou seja, espaço e território se complementam e também se sobrepõem (CANDIOTTO; SANTOS,

2009), em uma relação em que o espaço, ao ser transformado socialmente, constrói o território, e este, por sua vez, e ao mesmo tempo, apropria-se desse espaço.

O território {...} não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há, portanto, um processo do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes e centralidades cuja permanência é variável, mas que constituem invariáveis na qualidade de categorias obrigatórias (RAFESTTIN 1993, p. 7-8 apud SAQUET, 2009, p. 78-79).

Compreende-se assim, que o território é produto da ação humana efetivada no espaço dada pela realização das atividades de produção, ações políticas, redes de circulação e de comunicação, representações simbólicas, malhas, enfim, é onde ocorrem relações de todo tipo, constituindo “territorialidades”, ou seja, manifestações coletivas e subjetivas da sociedade sobre o território (SAQUET, 2009) a partir de sua apropriação.

Assim, a territorialização é marcada pelo movimento de apropriação e reprodução das relações sociais. Desta forma, a definição de territorialidade extrapola as relações de poder político, os simbolismos dos diferentes grupos sociais e envolve, ao mesmo tempo, os processos econômicos centrados em seus agentes sociais (SAQUET, 2007, p. 164).

Essa concepção está fortemente ligada à cotidianidade, vista pelas múltiplas dimensões da vida material, social e natural. Neste aspecto estão presentes tanto as subjetividades e simbolismos de grupos sociais quanto a atuação política e econômica de outros agentes que, de diversas formas, estendem suas áreas de atuação e influência no espaço (CANDIOTTO; SANTOS, 2009), realizando processos de territorialização.

É também uma dimensão que está em clara consonância com a concepção de fronteiras, compreendida para além das delimitações territoriais formais, visto que, quando delimitadas oficialmente, representam a legitimidade de poder dos Estados-Nação a fim de exercer o rigoroso controle do território nacional. No entanto, o território não necessariamente representa apenas o espaço físico de um país, pois a constituição de um território se dá pelas ações humanas sobre o espaço, podendo ocorrer em diversas escalas e pela atuação de atores diversos em um contínuo processo de territorialização desse espaço.

Assim, considerando que nem sempre os limites formais coincidem com a formação socioespacial de determinados espaços territorializados pela sociedade e, contextualizando a fronteira amazônica brasileira nesse aspecto, a compreensão da categoria região colabora para evidenciar a diferenciação desse espaço levando em conta que:

A noção de região serve de mediação entre processos gerais e singulares do ponto de vista histórico e econômico, como também reconhece, no espaço, uma mediação e um recorte mediador que pode revelar grande força política ou mesmo uma dada identidade territorial. Daí sua importância para fins de planejamento e gestão de caráter participativo e democrático (TRINDADE JR., 2009b, p. 317).

Pelo senso comum, a noção de região é normalmente relacionada à localização e à extensão de certo fato ou fenômeno e com referência a limites atribuídos à diversidade espacial, ou ainda, a um conjunto de área onde determinadas características a distinguem de outras (GOMES, 2009). Para esse mesmo autor, a região tem também o sentido de unidade administrativa em que, através da divisão regional, a hierarquia e o controle da divisão dos Estados são geralmente exercidos.

Lencioni (2003), ao realizar vasta revisão histórica sobre o conceito de região, a define como particularidade, mediação entre o universal e o singular e entre o global e o local, compreendida a partir de uma visão dialética. Para ela, com base no pensamento de Lefèbvre, a região é parte de uma totalidade, que deve ser vista como um todo e não como uma soma de frações, tendo ainda dimensões que variam de acordo com as sociedades e de determinados movimentos históricos.

Com isso, considerando a Amazônia brasileira vale lembrar que historicamente essa região tem sido objeto de políticas governamentais, ora voltadas para a proteção dessa parte do País onde o espaço é considerado “vazio” e, por isso, “vulnerável às ameaças externas” (PORTO GONÇALVES, 2001); ora voltadas ao desenvolvimento da região em consonância com o atendimento de interesses exógenos de grupos políticos e econômicos articulados internamente, viabilizadas, sobretudo, pela ação do Estado e de grandes empresas privadas.

No entanto, concebe-se nesta pesquisa a região a partir de suas múltiplas particularidades, não como espaço homogêneo ou singular, mas como um espaço que possui papel intermediário entre processos gerais e específicos, entre o universal e o local e entendendo-a enquanto construção histórica, formada por objetos naturais e sociais. Apreende-se com isso, que a faixa de fronteira da amazônica brasileira é formada também por processos dinâmicos característicos das microescalas geográficas, chamados lugar. A categoria lugar não deve ser confundida como um ponto circunscrito em um mapa, como entende normalmente o senso comum, pois ela se refere, na verdade, a espaços de vivência e de reprodução da sociedade. Seu significado é amplo na leitura que segue abaixo:

O lugar pode ser compreendido como um contexto, mediação entre o *particular* e o *universal* e como componente de nosso sentido de identidade; como território e territorialidade construídos histórica e geograficamente, pela relação efetivada entre

os sujeitos e destes com o ambiente de vida cotidiana. Nesse sentido, podemos afirmar que é no lugar que os processos se efetivam, através do *acontecer* [...]. Há uma unidade entre as processualidades histórica e multiescalar, nutrindo o pretérito, o *ser* e o *vir-a-ser*, em cada lugar, cotidianamente. (SAQUET, 2007, p. 109).

No espaço fronteiriço da região amazônica, mesmo apresentando baixa densidade demográfica, esse contexto é bastante visível nas relações que se constroem na região, que são caracterizadas pelo contato imediato, pela cotidianidade e proximidade entre vizinhos, comunidades e povos, os quais, ao mesmo tempo firmam identidades, realizam trocas comerciais, culturais e simbólicas, e assim, territorializam esse espaço de mútua convivência, comumente extrapolando limites físicos e político-administrativos.

É onde também, os grupos sociais estabelecem a partir de séculos de convivência, uma perspectiva de vida própria, configurando suas experiências singulares. Essa dinâmica realidade revela também, que embora as fronteiras pudessem representar tão somente barreiras à livre convivência entre povos vizinhos devido aos possíveis fatores políticos adotados por cada Estado-Nação, outros fatores favorecidos pela necessidade de movimento entre as pessoas expõe seu caráter de continuidade e contiguidade dados pelas relações sociais estabelecidas. Esse fato está associado à compreensão dos fluxos, que por sua vez, remete à categoria rede. Esta, constituída por pontos fixos, também chamados nós, normalmente representam determinadas hierarquias nas quais circulam fluxos entre pessoas, mercadorias e informações.

Os fluxos resultam direta ou indiretamente das ações e ao instalar-se nos fixos, modificam seu significado e o seu valor ao mesmo em que também se modificam (SANTOS, 2004b). Compreende-se assim, que a relação entre fixos e fluxos caracteriza as redes sociais e políticas que, por sua vez, representam uma dimensão espacial dada em diversas escalas territoriais. É por isso que sua análise, especialmente para os estudos geográficos, contribui para melhor compreender a organização do espaço regional, nacional e internacional e especialmente dos espaços fronteiriços.

O espaço regional da sub-região fronteiriça do Pará e do Amapá é caracterizado pela presença de cidades gêmeas, sendo essa fronteira interligada pelo rio, permitindo intenso fluxo e, portanto, revelando a existência de redes de vários tipos entre as pessoas, como os de transporte fluvial e os circuitos superior e inferior da economia urbana (SANTOS, 2004a), identificados pela presença da economia de tipo formal e informal, respectivamente. Nessa região, onde existem grupos sociais tais como comunidades tradicionais, indígenas e também grupos que realizam o circuito de contrabando, entre outros, é comum a manifestação das

territorialidades que ultrapassam os limites formais e físicos dos países fronteiriços. A rigidez do território político nacional vem sendo acompanhada, nas regiões fronteiriças do País, pela aceleração dos fluxos de circulação de mercadorias, de comunicações e de pessoas que, através da atuação cotidiana, exercem ao mesmo tempo, múltiplas territorialidades em distintas escalas dessas regiões.

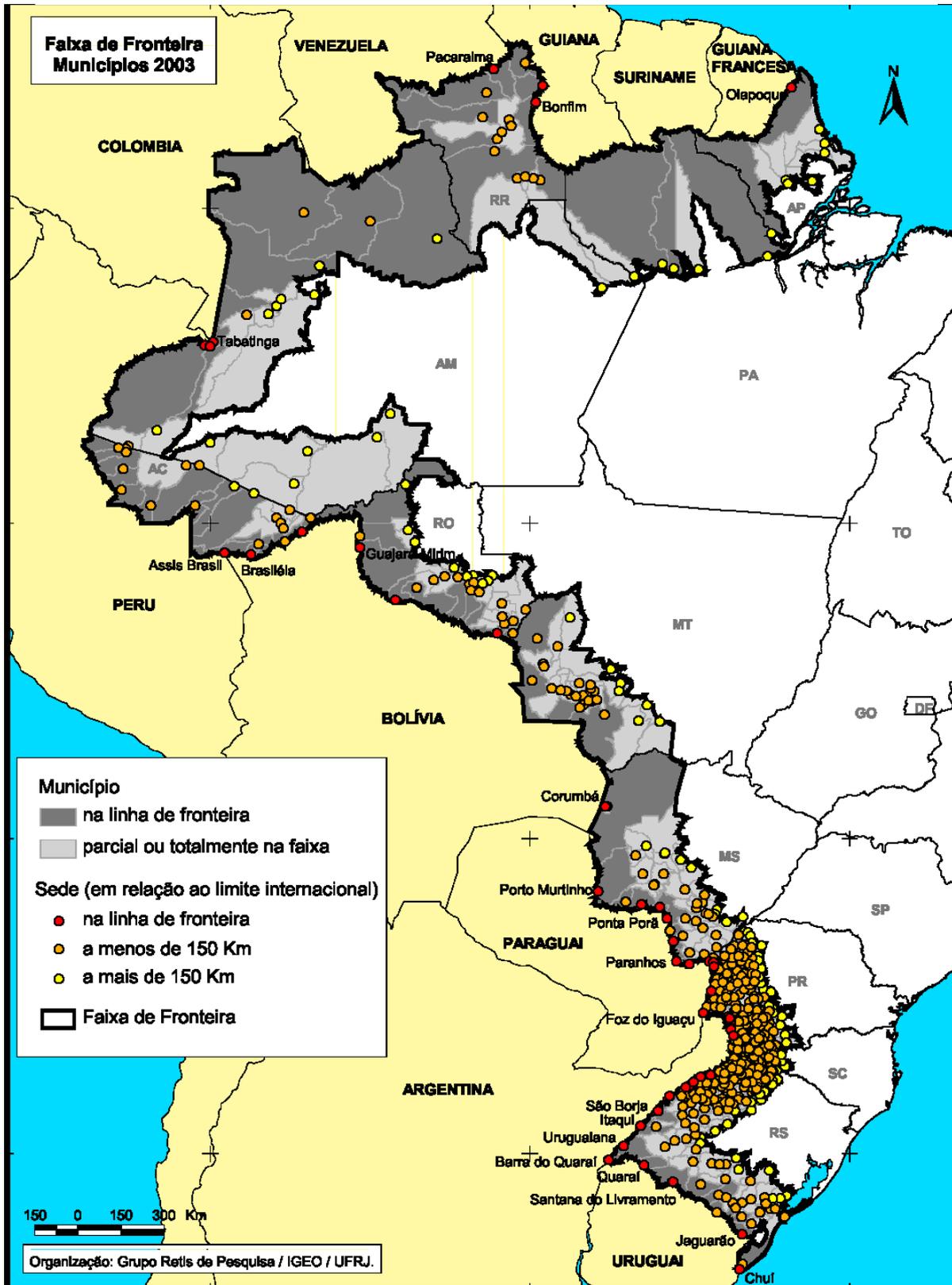
São espaços que jamais podem ser considerados vazios, ao contrário, são fartos da experiência social de indígenas, caboclos, pescadores, ribeirinhos, garimpeiros, e tantos outros segmentos sociais que reafirmam suas identidades ultrapassando e vivenciando a fronteira dos estados do Pará e do Amapá com outros países vizinhos.

1.2. FAIXA DE FRONTEIRA E ZONA DE FRONTEIRA

Existe clara diferença entre *faixa* e *zona* de fronteira. A faixa de fronteira está associada aos limites territoriais e legais na região fronteiriça de um país. Para Brasil (2005) é uma região localizada no limite com um ou mais países que expressa a demarcação territorial do poder do Estado. A zona de fronteira caracteriza um espaço de interação com paisagem específica e espaço social transitivo composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional e por fluxos e interações transfronteiriças (BRASIL, 2005). A materialização da zona pode ser vista pela territorialização das cidades-gêmeas.

As fronteiras brasileiras são regulamentadas pela Lei 6.634 de 02 de maio de 1979 e pelo Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980, onde se considera a faixa de fronteira como um polígono a partir da linha limítrofe do território brasileiro, em uma largura de 150 km ao longo de 15.719 km de fronteira terrestre. Nessa área, onde estão situados 588 municípios de 11 unidades da Federação (Mapa 1), correspondente, a nada menos, que 27% do território brasileiro, reunindo uma população aproximada de dez milhões de habitantes, o Brasil faz limite com nove países da América do Sul e com a Guiana Francesa que é um departamento ultramarino francês (BRASIL, 2005). Importa saber, que os países fronteiriços ao Brasil também possuem regimes específicos às suas respectivas fronteiras. Entretanto, somente Bolívia e Peru possuem faixa de fronteira estabelecida em suas cartas magnas, ambas indicando uma faixa de 50 km a partir de sua linha de fronteira (SILVA, 2008). Outro dado importante, é que na legislação brasileira sobre a questão, não há proibição de atividades ou da atuação de estrangeiros e de pessoas jurídicas na referida faixa. Existe apenas a restrição para que os mesmos possam adquirir ou se apropriar de terras brasileiras.

Mapa 1: Localização dos municípios e suas respectivas sedes na faixa de fronteira brasileira



Fonte: Brasil (2005, p. 13)

A faixa de fronteira brasileira possui atualmente 150 km de extensão e sempre foi tratada pelo Estado como área de segurança, o que desfavoreceu por muito tempo, a formalização de planos de integração para essas zonas ou faixas. Historicamente, a atuação governamental nessa área é permeada pela presença de forças militares, pela colonização, nacional ou por estrangeiros e por atividades relativas a concessões públicas, entre outras.

Segundo Brasil (2005), desde a época imperialista, o controle da faixa de fronteira tem sido assumido por órgãos específicos: a Diretoria Geral de Terras Públicas no governo imperial; depois pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), seguido pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN) e, atualmente, pelo Conselho de Defesa Nacional² (CDN). Duas comissões bilaterais demarcadoras de limites cumprem papel específico sobre os assuntos relativos à demarcação das fronteiras brasileiras: uma sediada em Belém (PA), que presta serviços na fronteira setentrional com a Guiana Francesa, o Suriname, a Guiana, a Venezuela, a Colômbia e o Peru; e outra, com sede na cidade do Rio de Janeiro (RJ), responsável pela fronteira meridional com a Bolívia, o Paraguai, a Argentina e o Uruguai.

A zona de fronteira é representada pela união entre as fronteiras de dois ou mais países e caracteriza-se fundamentalmente pelas relações e interações internacionais de ordem econômica, social e cultural, e também, pelas diferenças decorrentes das limitações legais que se dão entre essas escalas, sobretudo local e regional. A representação dessas relações e interações é dada pelo encontro entre sistemas político-administrativos diferentes, outras vezes, pela convergência de serviços públicos, no caso, internacionais, instituídos coletivamente entre os governos de países diferentes, ou, surgida de forma espontânea sem que haja intervenção estatal.

A relação interativa entre as zonas ocorre normalmente expressa na vinculação social e cultural, ao adotar-se de forma mútua, usos, costumes e valores, próprios de cada área. As cidades gêmeas são exemplos, por excelência, da definição de zonas de fronteira, pois mesmo separadas pelo limite internacional abstrato, criam um meio próprio de cooperação, perceptíveis internamente somente nesse espaço, como no caso da fala e da escrita bilíngue, usadas comumente por grande parte da população local, sobrepondo-se aos limites políticos

² O CDN é regulado pela Lei nº 8.183/91 que dispõe sobre sua organização e funcionamento. Esta Lei foi alterada pela Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, em que a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) foi sucedida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Compete ao GSI/PR como Secretaria Executiva do CDN executar as atividades necessárias ao exercício da competência do Colegiado. De acordo com o artigo 91 da Constituição Federal compete ao Conselho de Defesa Nacional “estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do estado democrático” (BRASIL, 2009).

estabelecidos por suas respectivas nacionalidades (SILVA, 2008). Segundo esse autor, somente o Peru e a Bolívia possuem zona de fronteira com o Brasil.

Com efeito, a zona de fronteira é vista como área de grande potencial para o desenvolvimento conjunto das regiões fronteiriças dada pelo encontro das assimetrias de cada país, que pode ser visto como fomento à cooperação entre eles com vistas a gerar atividades complementares (HOUSE 1980 apud SILVA, 2009). Essa ideia é também defendida por Becker (2007), que ao discutir a Amazônia como espaço transnacional, observa que os ecossistemas florestais, por exemplo, podem e devem ser fundamento para uso conjunto e complementar dos recursos em prol do desenvolvimento regional. Por isso, para essa mesma autora, a coordenação de esforços entre os países amazônicos é elemento central do novo enfoque para o desenvolvimento da região.

1.3. A FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA E SUA PARTICULARIDADE NA REGIÃO AMAZÔNICA

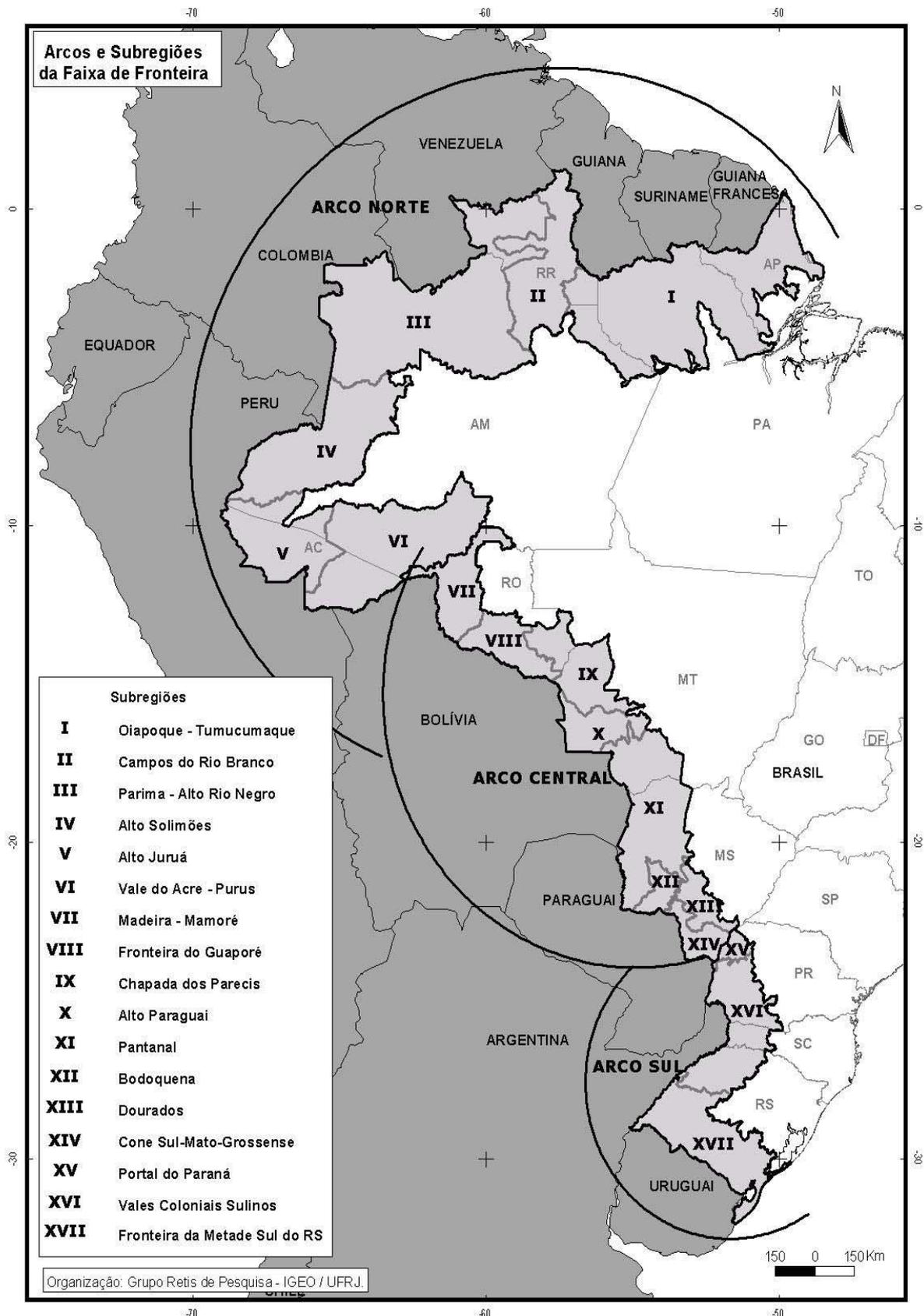
Estudos resultantes da parceria entre a Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração Nacional (MIN) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) constituíram-se na proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Segundo Brasil (2005), a proposta está inserida na estratégia de planejamento, no qual, tendo o Estado o papel de agente na coordenação do desenvolvimento, o governo federal atua priorizando o desenvolvimento regional e a integração sul-americana.

O estudo aponta que o originalmente o PDFF atuava com base em uma concepção da fronteira como elemento primordial da defesa nacional, dando ênfase na imposição de barreiras às prováveis ameaças externas e impondo limites na relação transfronteiriça. Porém, a análise profunda da realidade na região fronteiriça, mostrou que as ameaças advêm, na verdade, da situação de miséria, da vulnerabilidade do crime organizado e da falta de integração com os povos vizinhos, que distanciam importantes segmentos da população ao pleno exercício da cidadania. Em Brasil (2005, p. 5), essa situação vulnerável estabelecida na faixa de fronteira “coloca o desenvolvimento regional como estratégia prioritária para a soberania brasileira e a integração continental”. Esse é o desafio que o governo federal apresenta para a mudança em sua forma de atuação na faixa de fronteira.

Devido à longa extensão territorial da faixa de fronteira brasileira, suas características variam em todo o território limítrofe marcado por peculiaridades do extremo norte ao extremo sul do País. Com isso, o mesmo estudo definiu a constituição de uma macro divisão da Faixa

em três grandes arcos: o *Arco Norte*, compreende os estados do Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre; o *Arco central*, que compreende os estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o *Arco Sul*, compreendendo os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. As faixas de fronteira dos estados de Rondônia e do Mato Grosso foram firmadas no Arco Central, embora esses estados façam parte da Amazônia Legal, devido a questões relativas à base produtiva e outros indicadores socioeconômicos. Essa macro divisão dos três grandes arcos é composta por dezessete sub-regiões (BRASIL, 2005, 2009), conforme observa-se no mapa 2.

Mapa 2: Arcos e Sub-divisões da faixa de fronteira brasileira



O Arco Norte abrange a bacia amazônica brasileira e uma parte da bacia do Paraná-Paraguai (Mato Grosso). É um imenso polígono de aproximadamente oito mil quilômetros, mas pouco povoado. Limita-se com seis países da América do Sul (Suriname, República da Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e uma parte da Bolívia) e com a Guiana Francesa. É também composto por seis sub-regiões: I - Oiapoque-Tumucumaque; II - Campos do Rio Branco; III - Parima-Alto Rio Negro; IV - Alto Solimões; V - Alto Juruá e; VI - Vale do Acre-Alto Purus, conforme observado no mapa 2. Os principais critérios para que se definissem essa sub-divisão foram três: posição geográfica, predominância de populações indígenas e diferenças na base produtiva. É importante destacar que existem nessa região grandes áreas de reserva e uma forte identidade territorial étnico-cultural (BRASIL, 2009).

Neste trabalho, o recorte considerado se refere à primeira sub-região, *Oiapoque-Tumucumaque* localizada à nordeste do Arco Norte e ao longo da vertente sul do Maciço da Guiana na linha divisória entre Brasil, Guiana, Guiana Francesa e Suriname. Essa sub-região é cortada por três rios: Oiapoque, Jarí e Trombetas e compreende dezoito municípios dos estados do Amapá, Pará e Amazonas, estendendo-se a uma área com mais de 350 mil km². Sua população total no ano de 2000 era de 298.823 habitantes (BRASIL, 2005), concentrada principalmente nas sedes municipais Porém, o enfoque da pesquisa é referente à fronteira dos dois primeiros estados: Amapá e Pará, o que será ilustrado e discutido no próximo capítulo.

Na sub-região Oiapoque-Tumucumaque está situada extensa parte da floresta amazônica e, também, áreas de campo e de savana. Em termos de população, é baixa a densidade de povoamento, porém, com acentuada mobilidade de indígenas na fronteira. A base produtiva está voltada para a extração de recursos da floresta (madeira e lenha), da mineração (bauxita) da agricultura (mandioca e banana), da pecuária (bovinos e expressivamente de bubalinos) e da silvicultura (indústria de papel). No entanto, a produção agropecuária apresenta baixo valor de produção se comparado aos setores da extração vegetal, mineral e silvicultor. Esses abastecem o mercado interno e externo e, por isso, garantem um alto valor de produção (BRASIL, 2005).

A questão da luta pela terra é uma constante, pois as terras indígenas são comumente invadidas por madeireiros e garimpeiros que, além disso, promovem a extração desordenada na floresta. Outros indicadores, tais como, baixa densidade social, pequeno número de empresas instaladas e alto grau de analfabetismo, marcam o baixo grau de desenvolvimento regional. Apesar disso, existem pequenas indústrias de processamento de alimentos, ração e moagem, frigoríficos, laticínios, serrarias, movelarias, piscicultura, maquinário e equipamentos, cerâmica, construção, confecção, produção têxtil, além do complexo industrial

do Jarí em Almeirim (PA) e da mineração da bauxita, em Oriximiná (PA), que abastecem o mercado interno e externo e representam certo potencial industrial à região.

Uma característica importante a ser levada em conta nesse contexto refere-se à área dos municípios amazônicos, pois além da baixa densidade demográfica que possuem, eles detêm juntos, a maior largura de faixa de fronteira no Brasil, no caso, o Arco Norte. Sobre a ocupação dessas áreas territoriais, é comum o noticiário sobre conflitos fundiários, notadamente relativos à ocupação de terras indígenas, tráfico internacional de drogas e até a atuação de movimentos guerrilheiros, como ocorre na divisa com a Colômbia.

Mesmo com certo investimento em infraestrutura, com a construção de rodovias, tais como as BRs 364 e 317, no Acre; as BRs 174 e 401, em Roraima; com a interligação de Manaus e Boa Vista ao Caribe, através da Venezuela e Guiana; e a BR-156 no Amapá, o principal eixo estruturador do povoamento na região é o rio Amazonas e seus grandes afluentes, tanto da margem esquerda como da direita. Nesse sentido, a maioria dos vales amazônicos se constitui vias naturais de integração facilitando a prática do comércio com os povos vizinhos.

As cidades do Arco Norte são carentes de infraestrutura básica e enfrentam grandes entraves em relação à comunicação e à circulação entre elas mesmas, o que acaba afastando e/ou frustrando potenciais investidores. Somam-se a isso, as consequências dos desmesurados desmatamentos em função das frentes pioneiras que invadiram a floresta nas últimas décadas e que se fazem presentes ainda hoje ao servirem de pastagem à bovinocultura. Além disso, essas frentes levaram à substituição da agricultura itinerante dos povos indígenas por outros cultivos de subsistência e pelas grandes fazendas de gado, o que, inevitavelmente, segundo Brasil (2005), possibilitou a concentração fundiária seguida de um processo de urbanização.

Outro aspecto peculiar e bastante relevante diz respeito ao grande número de unidades de conservação de uso econômico restrito e de reservas indígenas instituídos na sub-região, especialmente envolvendo as áreas territoriais tanto do Pará quanto do Amapá. Assunto que será discorrido mais adiante. É bastante expressivo o número de habitantes índios nessa área, sendo o maior em relação aos outros arcos. As culturas e etnias indígenas são muitas e variadas e nos últimos anos logrou grande reconhecimento das esferas governamentais federais. Isso levou a um delicado processo de legitimação, ancorado em estudos preliminares, seguido de demarcação e homologação de terras ou reservas indígenas. A partir dessa realidade da região fronteira amazônica foram criadas zonas-tampão, por ela ser considerada uma área estratégica e, por isso, restrita, a fim de ser protegida.

Na fronteira entre o Pará e o Suriname se localiza o Parque Indígena Tumucumaque, que abrange os municípios de Óbidos, Oriximiná, Alenquer e Almeirim e a terra indígena Rio Paru d'Este, dos povos Waiana-Apalai, Tiriyó, Kaxuyana e Akurio. Entre o Pará e o Amazonas, nos Municípios de Nhamundá, Faro e Oriximiná encontra-se a terra indígena Nhamundá-Mapuera, pertencente aos índios das tribos Xeréu, Karafawyána, Katwna e outras. Entre os estados do Amazonas, Roraima e Pará, a terra indígena Trombetas-Mapuera dos índios Wai-Wai e Karafawyana, está situada nos Municípios de Nhamundá, São João da Baliza, Faro e Urucará. No Amapá, a presença indígena não é diferente. No município de Laranjal do Jarí encontra-se a terra indígena Waiãpi, e no município do Oiapoque, limitando-se com a Guiana Francesa, localizam-se as terras indígenas Uaçã I e II, dos povos Galibi Marworno, Palikur e Karipuna do Amapá (BRASIL, 2005).

Ou seja, representa uma área em que a cultura indígena está fortemente enraizada na terra, na qual imprimiu vínculos socioculturais que extrapolam os limites jurídicos estabelecidos legalmente e onde também foram ignorados durante séculos e desprovidos de direitos essenciais. Os esforços que são realizados para o reconhecimento da legalidade de suas terras e para o provimento de outras necessidades básicas de sobrevivência caminham lentamente. Além disso, esse reconhecimento não atinge todas as comunidades existentes. Muitas ainda vivem invisíveis diante da responsabilidade das autoridades ou ignoradas quando da elaboração e implementação de políticas territoriais que são planejadas para serem instaladas em áreas habitadas pela população indígena.

É diante dessa complexa realidade que estudos contemporâneos, notadamente da ciência geográfica que analisam a Amazônia enquanto região fronteira por excelência, apontam-na como “recente espaço de expansão e projeção das relações capitalistas de produção” tornando-a “uma verdadeira fronteira econômica de ação do capital e de controle político do Estado no processo de estruturação do território brasileiro” (TRINDADE JR., 2009b, p. 3). Nesse sentido, para Becker (2007) a região ganha novo significado estratégico e impõe o redirecionamento da ação pública com reflexos na geopolítica, no sentido da integração, em diversas escalas, das fronteiras políticas que é a forma de reafirmar a presença nacional dentro do espaço mundial.

Essa perspectiva político-econômica traz mudanças profundas para o espaço territorial amazônico atingindo a população local em todos os aspectos de sua vida, que, diante de tudo isso, vive basicamente da expectativa de geração de empregos e da instalação de novos equipamentos de serviços. Mas os verdadeiros benefícios dessas transformações ficam aquém de suas reais necessidades.

2. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA DO AMAPÁ E DO PARÁ

A sub-região fronteira internacional dos estados do Pará e do Amapá é bastante desconhecida e pouco estudada pela academia brasileira e pelas próprias instituições governamentais, que muitas vezes ignoram aspectos específicos da complexa realidade da Amazônia. De igual forma, é também desprovida de boa assistência a elementos básicos da vida social de seus habitantes. Os próprios governos estaduais e o federal admitem a situação de abandono que há anos vivem os municípios dessa região, pois não recebem o tratamento adequado e sistemático por políticas públicas que atendam às especificidades regionais, tanto do ponto de vista econômico como da cidadania (BRASIL, 2005), apesar de serem considerados estratégicos do ponto de vista da segurança nacional.

Estudar sobre as especificidades e diversidades regionais da Amazônia brasileira, sobretudo nesse momento em que o governo federal projeta maior articulação com seus vizinhos sul-americanos, constitui-se excelente oportunidade para compreender “as formas de articulação, a intensidade, a frequência e a velocidade dos fluxos materiais – que podem ser regionais ou não – e imateriais, que têm como ponto de partida e de chegada, as cidades que estão nessa região” (NOGUEIRA, 2009, p. 168) e, com isso, indicar subsídios para políticas públicas adequadas que levem em conta os diversos aspectos regionais, inclusive dos direitos dos cidadãos amazônidas.

Por isso, este capítulo objetiva caracterizar a sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá composta por treze municípios desses estados, identificando aspectos históricos, territoriais, demográficos, econômicos e sociais desse território e de sua população. Para atingir tal escopo, discutir-se-ão os seguintes tópicos: a delimitação da faixa de fronteira – breves considerações histórico-espaciais; a caracterização dos municípios da faixa de fronteira do Amapá e do Pará, subdividida nos itens: breves considerações histórico-espaciais das origens dos municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá e, aspectos socioeconômicos dos municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá; e a caracterização da sub-região fronteira dos mesmos.

2.1. A DELIMITAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA: BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-ESPACIAIS

A região fronteira dos estados do Pará e do Amapá (Mapa 3) é integrante da sub-região I - *Oiapoque- Tumucumaque* - que compreende uma área territorial que se estende desde a foz do rio Oiapoque até o sul do estado de Roraima e noroeste do estado do Amazonas. Essa área se localiza ao longo da vertente sul do Maciço da Guiana³, na linha de divisão internacional entre o Brasil e seus vizinhos Guiana Francesa, Guiana e Suriname. Dois municípios do Amapá – Oiapoque e Laranjal do Jarí - fazem limite internacional com o Suriname e a Guiana Francesa e três municípios do Pará – Oriximiná, Óbidos e Almeirim - limitam-se com o Suriname e a Guiana, como será aprofundado mais adiante.

³ As Guianas compreendem a região norte da Amazônia tendo uma superfície de 1.787.100 km², a qual abrange a área total da Guiana Francesa, Guiana e do Suriname e áreas parciais dos estados do Pará, Amazonas, Amapá e Roraima, entre os rios Amazonas, Negro e Orinoco (ROCQUE, apud SILVA; PORTO, 2009).

Mapa 3: Sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá



A fronteira Brasil-Guiana Francesa foi delimitada pelo Tratado de Utrech do ano de 1715 com a interpretação do “Laudo Arbitral de 1900” que demarcou uma extensão territorial de 730,4 km onde a linha-limite cursa 427,2 km por rios e 303,2 km por divisor de águas (BRASIL, 2011a). Segundo Soares (1973), para o desenvolvimento dos trabalhos de caracterização dessa fronteira, foi instalada a Comissão Mista Brasileiro-Francesa Demarcadora de Limites em treze de setembro de 1955 no Rio de Janeiro, tendo esta implantado sete marcos sobre o divisor de águas que constitui a fronteira terrestre.

Porém, para Silva (2007), essa região passou por um processo de litígio que envolveu a disputa pela posse de territórios por aproximadamente três séculos, começando entre Portugal e França e depois, a partir de 1822, entre Brasil e França, com o advento do processo de independência política brasileira. A área contestada correspondia a 270 mil km², ou o que corresponde hoje à mesorregião Norte do estado do Amapá, onde o rio Oiapoque era o limite entre o domínio português e o francês e atendia aos interesses dos primeiros e contestação dos segundos. Com a descoberta de ouro na região, em fins do século XIX, a disputa continuou. Mas, em 1897 é assinado um termo de compromisso entre Brasil e França, onde se delegava a resolução do Contestado ao presidente da Confederação suíça, Walter Hauser, que após presidir por três anos vários estudos e conferências, decidiu pelo direito do Brasil à posse da área até então em litígio.

A delimitação da fronteira do Brasil com a Guiana foi estabelecida em 1901 pelo Tratado de Londres e ratificado em 1904 pelo Tratado de Roma que apresentava 134 marcos em 1.606 m de extensão, sendo 698 km entre rios e canais e 908 km em divisor de águas (BRASIL, 2011a). A cordialidade e o entendimento marcam as relações históricas entre esses dois países.

Com o Suriname, a fronteira brasileira foi delimitada por um tratado do ano de 1938, tendo 593,0 km de extensão e implantação de 60 marcos sob incumbência da Comissão Mista de Inspeção de Fronteira Brasil-Suriname (BRASIL, 2011a). Segundo Soares (1973), a questão de limites entre o Brasil e o Suriname se constitui historicamente em assunto tranquilo tendo sido assinado ainda em 1906 e retificado em 1908, um acordo de limites entre o Brasil e a Guiana Holandesa, ou Suriname, quando se estabeleceu o divisor pela linha de separação das águas dos rios que deságuam no Oceano Atlântico, constituindo uma bacia dos rios afluentes ou subafluentes amazônicos.

Os estudos de Reis (1956, 1982) mostram que nessa área de fronteira que envolve a Amazônia brasileira, mais precisamente entre os rios Oiapoque e o Amazonas, houve intensa disputa colonialista por territórios entre portugueses, holandeses, ingleses e franceses em

busca das riquezas minerais da região. A propósito, a República Cooperativa da Guiana é ex-colônia inglesa e adquiriu independência em 1966. A República do Suriname se constituiu um país apenas no ano de 1975 e a Guiana Francesa, ou Departamento Ultramarino Francês, permanece sob o controle político da França.

Porém, hoje com a delimitação concisa dos limites políticos e administrativos das fronteiras do Brasil e seus vizinhos da sub-região Oiapoque-Tumucumaque abre-se novas possibilidades de relações transfronteiriças a partir de aspectos políticos, econômicos e culturais potencializados pela riqueza natural da região, capazes de gerar tratados de cooperação internacional que estejam em função do desenvolvimento integrado dos povos desses países e não apenas de interesses políticos e econômicos exógenos em busca da ampliação de poderes políticos particulares à cada nação, como aponta a análise de Reis (1982) relativa à “cobiça internacional sobre a Amazônia”.

A questão fundiária representa grande problema na região devido aos constantes e permanentes conflitos entre índios, madeireiros e garimpeiros na disputa pela posse da terra. Os madeireiros e os garimpeiros desenvolvem suas atividades de extração de forma intensa e desordenada, ocasionando a crescente destruição da floresta amazônica. Existe também conflito na extração mineral do ouro por garimpeiros que frequentemente ocupam áreas indígenas ou de florestas. Em termos de ocupação e trabalho, a predominância é a do emprego urbano e do trabalho autônomo tanto em áreas urbanas como rurais. A presença de indústrias é ínfima existindo apenas algumas pequenas nas áreas de processamento de alimentos, ração e moagem, frigoríficos e laticínios, serrarias, celulose, movelaria, piscicultura, maquinário e equipamentos, cerâmica, construção, têxtil e de confecção, que abastecem os mercados internos e externos. De modo geral, o nível de desenvolvimento apresenta-se baixo, somados ao elevado grau de analfabetismo (BRASIL, 2009), revelando alguns aspectos dos problemas vividos pela população local, sobretudo em decorrência da falta de assistência efetiva de políticas públicas proveniente das três esferas governamentais.

A institucionalização de unidades de conservação e de reservas indígenas, tanto no estado do Pará como no Amapá, que em alguns casos transcorre as áreas territoriais dos dois estados de forma contínua é também assunto de grande relevância na área de estudo. É o caso do Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque, um dos mais importantes patrimônios da Amazônia, a maior unidade de conservação do Brasil e de área protegida de floresta tropical do mundo que abrange cinco municípios amapaenses e um paraense. Da mesma forma, a Reserva Indígena Parque do Tumucumaque abrange quatro municípios paraenses e um amapaense. Esse quadro de áreas protegidas é característico das áreas conhecidas como

zonas-tampão, instituídas legalmente para salvaguardar as áreas de acesso restrito, em que a permeabilidade ao longo deste segmento da fronteira varia muito e onde também o escasso povoamento e a inacessibilidade dificultam os contatos transfronteiriços.

Pará e Amapá se distinguem antes de tudo pela grande disparidade relativa ao tamanho de suas áreas territoriais dispostas no continente brasileiro. O Pará apresenta uma dimensão territorial de 1.247.689,515 km² (BRASIL, 2010), equivalente a 14,66% do território nacional e 23,91% da Amazônia Legal. Já o Amapá, possui 142.814,585 km² de extensão territorial (BRASIL, 2010) que corresponde a 1,68% do território brasileiro e 2,73% da Amazônia Legal. Enquanto o Pará, que é dividido em 144 municípios, é o segundo maior estado federativo amazônico, ficando atrás apenas do Amazonas, o Amapá, que se divide em 16 municípios, se caracteriza como o menor em termos de extensão territorial na Amazônia Legal. Em termos demográficos, a diferença é também dispare. O Pará registra em 2010 uma população de 7.581.051 habitantes e o Amapá 669.526 pessoas (BRASIL, 2010). No entanto, particularidades desses dois estados assemelham-se em muitos aspectos, principalmente quando se trata das riquezas naturais oferecidas pela abundância e diversidade de rios, pescados, frutos exóticos e outras potencialidades oriundas da natureza, de um lado, e de outro, quando se trata de pesca predatória, desmatamento, extrativismo ilegal e demais problemas decorrentes da falta de zelo com essas riquezas.

Tais diferenças e semelhanças, como a existência de populações tradicionais, a carência de infraestrutura de vias de circulação que assegure o trânsito livre inter e intrarregional dessas populações, o alto índice de pobreza, as desigualdades na distribuição de renda, entre tantas outras, caracterizam a região fronteira dos dois estados representada pelos treze municípios integrantes da faixa de fronteira brasileira.

2.2. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA DO AMAPÁ E DO PARÁ

A caracterização da sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá será importante para perceber algumas das particularidades de cada um dos treze municípios que a compõem e identificar, minimamente, possíveis proximidades e disparidades entre eles, do ponto de vista de diversos aspectos, principalmente relativos às suas origens, inserção na organização do espaço regional, inclusive sobre terras protegidas, questões político-administrativas das gestões públicas municipais, demografia, economia, condições de vida da

população, entre outras questões, que possam contribuir para conhecer o perfil da área de estudo deste trabalho.

2.2.1 Breves considerações histórico-espaciais das origens dos municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá

O estado do Amapá se localiza no extremo norte do Brasil, faz fronteira internacional com a Guiana Francesa e com o Suriname e possui oito de seus dezesseis municípios (Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Laranjal do Jarí, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba, Oiapoque) fazendo parte da faixa de fronteira brasileira. O Pará, também localizado na parte setentrional do Brasil e vizinho do Amapá, limita-se internacionalmente com o Suriname e a Guiana e possui cinco municípios (Alenquer, Almeirim, Faro, Óbidos, Oriximiná) integrantes da faixa de fronteira brasileira.

As origens dos municípios fronteiriços paraenses, que serão brevemente relatadas com base nos históricos dos municípios brasileiros do Brasil (2010), estão ligadas às expedições colonialistas europeias com a cooperação das missões religiosas, a partir de meados do século XVII, que penetraram o rio Amazonas chegando posteriormente ao rio Tapajós (REIS, 1982), assim como à presença das antigas populações indígenas que habitavam essa região.

Na primeira metade do século XVIII, os capuchos da Piedade estabeleceram sede para a catequização indígena inicialmente no rio Curuá e após enfrentaram uma série de doenças tropicais, subiram até o rio Surubiú, onde permaneceram, dando origem à cidade de Alenquer. Surubiú passou a ser chamado Alenquer, quando foi elevada à categoria de vila através da Carta Régia, de 06 de julho de 1775. Porém, a partir de 1833, Alenquer foi anexada a Santarém, conquistando sua autonomia definitiva em 23 de julho de 1848, e depois elevada à categoria de cidade (Fotografias 1 e 2) em 10 de julho de 1881 (BRASIL, 2010).



Fotografia 1: ORLA DA CIDADE DE ALENQUER - primeira vista da cidade chegando de barco ao município através do rio Amazonas. Observam-se, ao fundo, as torres da igreja matriz do padroeiro da cidade, Santo Antonio, onde a tradição católica é muito forte.

Autoria: Ana Regina Silva, 13/03/2011



Fotografia 2: PORTO EM ALENQUER - porto improvisado no centro urbano da cidade, sem estrutura adequada, mas de considerável movimentação diária de pessoas e mercadorias.

Autoria: Ana Regina Silva, 13/03/2011

Os frades capuchos de Santo Antônio fundaram juntamente com os índios descidos do centro, a Aldeia do Paru, a qual prosperou e uniu-se à taba dos índios do rio Uacapari, onde

posteriormente foi edificado um forte de pedra e barro denominado Forte do Paru, originando Almeirim (Fotografias 3 e 4). A localidade adquiriu categoria de vila em 1758, mas extinta em seguida na época da independência. Em 1835, Almeirim integrou o movimento da Cabanagem sendo quase totalmente destruída. Com o advento da República, em 1890, readquiriu a categoria de vila e no mesmo ano passou a ser município. Porém, em 1930, o município foi extinto, sendo seu território anexado ao de Prainha, mas retornou à antiga posição no mesmo ano. Na divisão territorial do estado do Pará, em 1936, Almeirim apareceu subdividido em quatro distritos, porém a partir da divisão territorial de 1988, o município passou a ser constituído pelos distritos de Almeirim, Arumanduba e Monte Dourado, permanecendo assim desde essa data (BRASIL, 2010).



Fotografia 3: CIDADE DE ALMEIRIM - paisagem vista ao se chegar de barco à Almeirim através do rio Amazonas, onde se destaca o nome do município grafado na entrada da cidade.

Autoria: Ana Regina Silva, 15/03/2011



Fotografia 4: FEIRA NA CIDADE DE ALMEIRIM – instalada dentro do mercado municipal da cidade, onde há o predomínio de atividades do mercado informal.

Autoria: Ana Regina Silva, 15/03/2011

Já Faro, é um nome de origem portuguesa dado pela congregação Capuchos de Nossa Senhora da Piedade que cumpria missão na aldeia dos índios Vaboys ou Jamundás, situada abaixo da confluência dos rios Praticu e Nhamundá. Porém, o local não propiciava o desenvolvimento do povoado e dificultava a adaptação dos padres ao local, ocasionando sua transferência para o lago onde, atualmente, se encontra a sede municipal fareense. Em 1768 adquiriu a categoria de vila com a denominação Faro. Em 1895 é elevado à cidade e município. Em 1930 é reposicionado como pertencente ao estado do Pará, readquirindo a categoria de município em 1935. Nas divisões territoriais de 1995 e 2005, o município é constituído apenas pelo distrito sede.

A origem de Óbidos partiu da necessidade da construção de um forte que assegurasse o domínio de Portugal, o que foi garantido com a construção de uma fortaleza na região habitada pelos índios Pauxis, à margem esquerda do rio Amazonas, à cerca de oito milhas abaixo da embocadura do rio Trombetas. O povoado foi elevado à categoria de vila denominada Óbidos, em 1758 na antiga aldeia dos Pauxis e, à categoria de cidade, em 1854. Nas divisões territoriais de 1968 e 2005, o município é constituído apenas do distrito sede (BRASIL, 2010). Óbidos preserva alguns elementos históricos como um conjunto arquitetônico de várias casas tombadas pelo patrimônio público (Fotografia 5), monumentos que representam a defesa do território, como canhões expostos em praça pública e no antigo

quartel, onde também se encontra um mastro (Fotografia 6). Além disso, o tradicional carnaval da cidade, chamado CarnaPauxis é uma alusão à cultura indígena da tribo Pauxis.



Fotografia 5: CIDADE DE ÓBIDOS - paisagem retratada no centro urbano de Óbidos, de antigas casas tombadas pelo Patrimônio Histórico, as quais integram um conjunto arquitetônico que preserva a história do município.
Autoria: Ana Regina Silva, 10/03/2011



Fotografia 6: ANTIGO QUARTEL NA CIDADE DE ÓBIDOS - série de canhões e mastro expostos no antigo quartel da cidade. São monumentos históricos que representam a defesa do território exercida pelo município em seus primórdios.
Autoria: Ana Regina Silva, 10/03/2011

E o atual município de Oriximiná teve início em 1877, quando o padre José Nicolino de Souza, natural de Faro, desbravou a região e fundou uma povoação denominada Uruá-Tapera ou Mura-Tapera, à margem esquerda do rio Trombetas. Em 1886, foi elevada à categoria de freguesia, com o nome de Santo Antonio do Uruã-Tapera. Já em 1894, no governo de Lauro Sodré, foi elevada à categoria de vila e município, com a denominação Oriximiná. Mas foi extinto em 1900 e em 1930 voltou a ser município. Na divisão territorial de 2005, o município é constituído pelo distrito sede.

No caso dos municípios fronteiriços amapaenses, para se falar de suas origens é preciso considerar as particularidades características da formação histórico-territorial do estado do Amapá. As terras localizadas ao norte do rio Araguari e a leste do rio Oiapoque que correspondem hoje a cerca da metade do território estadual, conquistadas pelo Brasil em disputa com a França em 1901, quando agregadas ao território brasileiro no início do século XX, integraram o estado do Pará por mais de 40 anos (DRUMMOND; PEREIRA, 2007). Em 1943, após ser desmembrado daquele estado, o Amapá é constituído território federal brasileiro, que segundo ampla análise de Porto (2007) tal fato representou a ocupação da área fronteira da Amazônia setentrional brasileira em nome da defesa nacional.

Nesse contexto, ressalta-se que, embora a criação legal dos municípios de Amapá, Calçoene, Oiapoque, Ferreira Gomes, Pedra Branca do Amapari e do próprio estado do Amapá tenham ocorrido a partir do início do século XX, suas origens históricas estão vinculadas às explorações colonialistas européias dos séculos anteriores, bem como, pela existência dos antigos habitantes indígenas, tal como ocorreu na fronteira do Pará. O município de Amapá foi criado em 1901, Oiapoque em 1945, Calçoene em 1956, Ferreira Gomes e Laranjal do Jarí em 1987. Os outros três municípios fronteiriços do estado, Serra do Navio, Pracuúba e Pedra Branca do Amapari foram criados a partir da descentralização administrativa determinada pela Constituição de 1988 quando também o Amapá ganhou a condição de Estado Federado (DRUMMOND; PEREIRA, 2007).

As origens dos municípios fronteiriços amapaenses serão também relatadas com base nos dados históricos dos municípios, segundo BRASIL (2010). O município de Amapá (Fotografia 7), denominado inicialmente por território de Aricari, originou-se quando da incorporação ao estado do Pará em 21 de janeiro de 1901, de toda área do antigo Contestado, ou seja, a área limitada ao norte pelo rio Oiapoque e ao sul pelo rio Araguari. Amapá também preserva a memória histórica do município ostentando um monumento em homenagem à Francisco Xavier da Veiga Cabral, o “Cabralzinho” (Fotografia 8), que participou à frente do movimento pra garantir ao Brasil a antiga área em litígio com a França. No dia 15 de maio,

dia de “Cabralzinho” é feriado municipal, ocasião em que as escolas praticam atividades cívicas e esportivas.



Fotografia 7: PRAÇA BARÃO DO RIO BRANCO – centro da cidade de Amapá, onde se concentram (ao fundo) os principais órgãos dos governos municipal, estadual e federal, assim como, instituições bancárias e delegacia de polícia.
Autoria: Ana Regina Silva, 23/03/2011



Fotografia 8: MONUMENTO “CABRALZINHO” - edificado à margem do rio Amapazinho, na cidade de Amapá, em homenagem à Francisco Xavier da Veiga Cabral, que no século XIX, participou à frente do movimento para garantir ao Brasil a antiga área em litígio com a França, hoje, parte do estado do Amapá.
Autoria: Ana Regina Silva, 23/03/2011

A cidade de Oiapoque originou-se da aldeia dos índios Oiampis e depois foi ocupada por creolos guinenses e antilhanos, que a denominaram Martinica, em homenagem ao líder francês dessa expedição. A propósito, o termo Oiapoque é oriundo da língua Tupi (oyap oca), que significa "Casa dos Oiampis" ou "casa dos guerreiros ou parentes" (BRASIL, 2010). Por longos anos Oiapoque era reconhecido por representar o ponto mais extremo da fronteira norte do País, hoje, substituído pelo ponto à nascente do rio Ailã, no Monte Caburaí no Estado de Roraima, na fronteira com a Guiana. No entanto, a cidade do Oiapoque ainda preserva o monumento que anunciava o início territorial do Brasil (Fotografia 9), às margens do rio Oiapoque, onde também está o portal de entrada e saída do trecho Brasil-Guiana Francesa (Fotografia 10).



Fotografia 9: OIAPOQUE - monumento às margens do rio Oiapoque na cidade de Oiapoque, que anuncia a mensagem “Aqui começa o Brasil” em alusão ao marco do ponto territorial mais extremo ao norte brasileiro, como era reconhecido ao longo de anos no Brasil.

Autoria: Ana Regina Silva, 21/03/2011



Fotografia 10: PORTAL ÀS MARGENS DO RIO OIAPOQUE - localizado no centro da cidade de Oiapoque, onde se concentram as catraias (voadeiras fluviais) que realizam diariamente os trechos Oiapoque – Guiana Francesa – Oiapoque.

Autoria: Ana Regina Silva, 20/03/2011

Calçoene surgiu com promulgação da Carta Régia de 1634 que para garantir domínio territorial, criou a Capitania do Cabo Norte, ou Costa do Cabo Norte, que se estendia do rio Oiapoque até o rio Amazonas e através deste, até o rio Paru, onde se localizava Calçoene, antigo distrito do município de Amapá. A descoberta de ouro no rio Calçoene despertou o interesse dos guianenses e originou grande movimento de garimpeiros e faiscadores na exploração das minas. A localidade estava situada na margem esquerda do rio Calçoene, ponto importante para o transporte de mercadorias destinadas às minas da localidade de Lourenço, o que contribuiu para que na época, crescesse rapidamente (BRASIL, 2010). No entanto, em termos de desenvolvimento de infraestrutura, o trabalho de campo mostrou uma cidade extremamente carente de serviços urbanos, onde também não existe, mercado municipal, feira livre, telefonia móvel, agências bancárias e nem pavimentação, inclusive no entorno de corredeiras e cachoeiras existentes no centro da sede do município, que a população local aponta como atrativo de lazer (Fotografias 11 e 12).



Fotografia 11: CIDADE DE CALÇOENE - trecho do rio Calçoene, no centro da cidade, onde se localizam as corredeira de Asa Aberta e a cachoeira do Firmino em frente à sede do município, porém, sem qualquer equipamento urbano de atrativo turístico.

Autoria: Ana Regina Silva, 22/03/2011



Fotografia 12: CENTRO URBANO DE CALÇOENE - rua localizada na sede do município de Calçoene sem serviços de pavimentação e esgoto, paisagem comum no centro da cidade, também carente de outros serviços urbanos.

Autoria: Ana Regina Silva, 22/03/2011

Ferreira Gomes, que é acessível principalmente através da BR-156 (Fotografia 13) e que se localiza às margens do rio Araguari, onde esta situada a Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes, a maior fonte energética do estado do Amapá (Fotografia 14), possui duas antigas colônias (Colônia de Prata e Colônia de Barro) que foram habitadas por cabanos e de onde originou-se a colônia de Ferreira Gomes, fundada pelo colono João Ferreira Gomes (BRASIL, 2010), do que se tem pouca informação. Sabe-se apenas que esse povoado, hoje cidade, desde seu início foi constituída por imigrantes portugueses, franceses, suíços e outros. Ferreira Gomes foi fundado em 1987 constituído pelos distritos de Ferreira Gomes e Paredão.



Fotografia 13: CIDADE DE FERREIRA GOMES - trecho da BR-156, conhecido por “Trevo de Ferreira Gomes”, onde se localiza a entrada de acesso à sede do município de Ferreira Gomes, à cerca de 1 km desse ponto.

Autoria: Ana Regina Silva, 24/03/2011



Fotografia 14: SEDE DA USINA HIDRELÉTRICA COARACY NUNES - escritório administrativo situado na sede do município de Ferreira Gomes. A autoria: Ana Regina Silva, 24/03/2011

O município de Pedra Branca do Amapari embora criado apenas em 1992 possui registro de origem antiga. O nome Pedra Branca do Amapari advém da exploração do ouro pelos Samaracás, negros da Guiana Francesa, que, quando exploravam aquela localidade, escreviam nas pedras brancas dos rios, como forma de identificar a rota por onde passavam, o que servia para outros que por ali passavam e que vinham ajudá-los na garimpagem, muito farta na época (BRASIL, 2010). Com a instalação de projetos de exploração mineral em anos mais recentes, o município passou por várias transformações do ponto de vista demográfico e econômico, entre outros, porém, apresenta grande carência de infraestrutura urbana na sede municipal (Fotografias 15 e 16), como observado durante o trabalho de campo realizado.



Fotografia 15: CIDADE DE PEDRA BRANCA DO AMAPARI - rua principal no centro urbano da sede municipal de Pedra Branca do Amapari, que liga a cidade à Perimetral Norte (BR-210) e esta, à BR-156.
Autoria: Ana Regina Silva, 25/03/2011



Fotografia 16: PEDRA BRANCA DO AMAPARI - residências edificadas no centro urbano de Pedra Branca do Amapari, às margens das trilhas do trens de carga, os quais transportam os produtos das empresas mineradoras instaladas no município.
Autoria: Ana Regina Silva, 25/03/2011

Não tão diferente, pois se relaciona à exploração dos recursos naturais dessa região em época mais recente, alguns municípios do Amapá foram criados em decorrência da forte influência das atividades de mineração que existiam ou existem nas áreas onde estão localizados. É o caso de Laranjal do Jarí, que surgiu da implantação do Complexo Industrial Jarí Celulose implantado em Almeirim (PA) no início da década de 1970. Essa região, conhecida por “Vale do Jarí” e que fica à margem esquerda do rio Jarí, foi povoada de forma intensa por migrantes em busca de trabalho, dando origem à cidade de Laranjal do Jarí que foi dessa maneira construída espontaneamente (BRASIL, 2010), (Fotografias 17 e 18).



Fotografia 17: CIDADE DE LARANJAL DO JARI - vista de chegada à cidade através de voadeira (barco motorizado) na travessia sobre o rio Jarí, partindo do Distrito de Monte-Dourado (PA). À direita, estrutura edificada em dois pavimentos usada para a guarda de centenas de bicicletas, cujos usuários atravessam o rio diariamente rumo à Monte Dourado, onde trabalham nas empresas de mineração.

Autoria: Ana Regina Silva, 16/03/2011



Fotografia 18: CENTRO URBANO DE LARANJAL DO JARI - passarela construída em estivas na “Rua da Bomba” (Agreste), próximo à principal avenida da cidade, onde há grande concentração de bares, restaurantes, hotéis e demais atividades comerciais.

Autoria: Ana Regina Silva, 16/03/2011

É o caso também de Serra do Navio, em que a origem da cidade sede do município ocorreu a partir da implantação da ICOMI - Indústria e Comércio de Minérios S/A, devido à necessidade de abrigar o contingente de moradores da periferia da Vila Operária oriundos desse empreendimento, cuja finalidade era fomentar a atividade agrícola de subsistência, em um espaço até então bastante isolado na região e esparsamente ocupado (BRASIL, 2010). Serra do Navio ganha importância para a preservação ambiental por conter em seu território 72% do Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque, fato que é ostentado com grande valor no município (Fotografias 19 e 20).



Fotografia 19: CIDADE DE SERRA DO NAVIO - vista de um trecho do centro urbano de Serra do Navio, próximo ao terminal rodoviário, ao se chegar à cidade através das BR-156 e Perimetral Norte.
Autoria: Ana Regina Silva, 26/03/2011



Fotografia 20: TERMINAL RODOVIÁRIO EM SERRA DO NAVIO - mensagem grafada na parede do terminal rodoviário na sede municipal de Serra do Navio, que anuncia o município como portal de entrada ao Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque, dando maior importância ao mesmo.
Fonte: Ana Regina Silva, 26/03/2011

Do município de Pracuúba, em termos de origem histórica, sabe-se que foi desmembrado do município de Amapá e fundado em 01 de maio de 1992 dentro da conjuntura política da municipalização (BRASIL, 2010) que, segundo Mendonça e Porto (S/D), criava expectativas locais para a descentralização da gestão municipal e, também, pela injeção de recursos financeiros advindos do governo federal, entre outras motivações político-administrativas, como a estadualização e a Constituição amapaense de 1991. Esta, estabeleceu consulta plebiscitária visando à emancipação de 22 novos municípios no Amapá, dentre eles, Pracuúba. O acesso ao município é através da BR-156 e do ramal da comunidade do Flexal, localizado às margens dessa rodovia.

2.2.2 Aspectos socioeconômicos dos municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá

Conforme o censo demográfico 2010, a população residente da região fronteira dos estados do Pará e do Amapá totaliza 308.001 habitantes distribuídos em uma área territorial de 348.291,43 km² (BRASIL, 2010), ou 6,66% da dimensão territorial da Amazônia Legal, o que mostra uma densidade demográfica muito baixa, de apenas 0,88 habitantes por km², em conformidade com o padrão existente em toda a sub-região Oiapoque Tumucumaque, como pode ser visto na tabela 1, a seguir:

Tabela 1: População, área territorial e densidade demográfica dos municípios do Pará e do Amapá localizados na faixa de fronteira

	Município	População Residente 2010	População área urbana	População área rural	Área Territorial (km²)	Densidade Demográfica
01	Amapá (AP)	8.069	6.959	1.110	9.175,95	0,88
02	Alenquer (PA)	52.626	27.722	24.904	23.645,37	2,23
03	Almeirim (PA)	33.614	19.965	13.649	72.954,53	0,46
04	Calçoene (AP)	9.000	7.307	1.693	14.269,30	0,63
05	Faro (PA)	8.177	6.128	2.049	11.770,60	0,69
06	Ferreira Gomes (AP)	5.802	4.175	1.627	5.046,24	1,15
07	Laranjal do Jarí (AP)	39.942	37.904	2.038	30.971,78	1,29
08	Oiapoque (AP)	20.509	13.852	6.657	22.625,08	0,91
09	Óbidos (PA)	49.333	25.466	23.867	28.021,34	1,76
10	Oriximiná (PA)	62.794	40.147	22.647	107.603,22	0,58
11	Pedra Branca do Amapari (AP)	10.722	5.963	4.809	9.495,48	1,13
12	Pracuúba (AP)	3.793	1.881	1.912	4.956,45	0,77
13	Serra do Navio (AP)	4.380	2.575	1.805	7.756,10	0,56
	TOTAL	308.001	199.234	108.767	348.291,43	0,88

Fonte: Brasil (2010)

A grande extensão da floresta equatorial amazônica e outras áreas de campos e savanas existentes na região contribuem sobremaneira para esse quadro de baixíssima densidade de população. O município com menor densidade demográfica é Almeirim, ao contrário de Alenquer que apresenta a maior densidade de população. Oriximiná se destaca pela disparidade em extensão territorial em relação aos demais municípios e mesmo apresentando a maior concentração de população é o terceiro menor em termos de densidade demográfica. Pracuúba também chama atenção por apresentar os menores números tanto em termos de área territorial como em termos de população.

Verifica-se também que a população urbana (199.234 habitantes) é superior à população rural (108.767 habitantes), revelando uma considerável concentração de pessoas nas áreas urbanas, de 64,5%. Alguns municípios como Amapá e Calçoene possuem menos de 20% de habitantes em suas respectivas áreas rurais e Laranjal do Jarí apresenta nesse aspecto,

grande disparidade com quase de 95% da população vivendo na sede do município. As sedes dos municípios de Alenquer, Almeirim, Óbidos, Oriximiná e Laranjal do Jarí são os núcleos urbanos de maior concentração populacional somando 151.204 pessoas, ou seja, quase 50% da população total da região fronteira do Pará e do Amapá. No entanto, o fato das sedes dos quatro primeiros, situadas às margens do rio Amazonas, e do último, situada às margens do rio Jarí, estarem distantes da linha de fronteira internacional a mais de 400 km, existe grande dificuldade de interação com os países vizinhos.

Sob o ponto de vista da conservação ambiental, as características fisiográficas (montanhas, florestas, paisagem, hidrografia) e fitogeográficas da região amazônica, no caso, a grandiosidade da floresta tropical no sentido de tamanho e de biodiversidade e também a existência de variados grupos indígenas que por séculos tiveram negados seus direitos essenciais, foram fatores predominantes para que o governo federal definisse áreas com restrições de uso dos recursos naturais e desencadeasse um processo de demarcação e regularização das terras indígenas, o que envolve grande parte das áreas territoriais dos municípios da área de fronteira do Pará e do Amapá.

Nessa região encontram-se grandes áreas protegidas de atividades produtivas causadores de fortes impactos ambientais, do desmatamento e também como medida para enfrentar os conflitos na disputa pela posse da terra que envolve indígenas, madeireiros, garimpeiros e outros atores sociais. No caso das Unidades de Conservação¹ (UC) existem dezenove áreas jurisdicionadas que abrangem os treze municípios estudados nesta pesquisa, sendo dez de competência federal, cinco sob jurisdição estadual do Pará, duas estaduais do Amapá e duas municipais das comarcas de Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio, ambos amapaenses (Quadro 1).

¹ As Unidades de Conservação existem nos níveis federal, estadual e municipal baseadas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei Federal nº 9.985/00 (BRASIL, 2011).

Quadro 1: Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais integrantes dos municípios fronteiriços dos estados do Pará e do Amapá

ÁREAS DE CONSERVAÇÃO	JURISDIÇÃO	ÁREA (ha)	MUNICÍPIOS ABRANGIDOS
Parque Nacional do Cabo Orange	Federal	619.000	Oiapoque e Calçoene (AP)
Estação Ecológica de Maracá-Jipioca	Federal	72.000	Amapá (AP)
Reserva Biológica do Lago Iago Piratuba	Federal	357.000	Amapá e Calçoene (AP)
Reserva Extrativista do Rio Cajari	Federal	481.650	Laranjal do Jarí, Vitória do Jarí e Mazagão AP)
Floresta Nacional do Amapá	Federal	412.000	Amapá, Pracuúba e Ferreira Gomes
Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque	Federal	3.867.000	Almeirim (PA) e Laranjal do Jarí, Pedra Branca do Amapari, Calçoene, Oiapoque, Serra do Navio (AP)
Reserva Natural do Patrimônio Natural Seringal Triunfo	Federal	9.996	Ferreira Gomes (AP)
Estação Ecológica do Jari	Federal	227.126	Almeirim (PA) e Laranjal do Jarí (AP)
Floresta Nacional de Saracá-Taquera	Federal	429.600	Oriximiná e Faro (PA)
Floresta Nacional de Mulata	Federal	212.751	Alenquer e Monte Alegre (PA)
Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	Estadual (AP)	806.184	Laranjal do Jarí e Mazagão (AP)
Floresta Estadual do Amapá	Estadual (AP)	2.369.400	Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Mazagão, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande, Pracuúba, Serra do Navio e Tartarugalzinho (AP)
Reserva Biológica Maicuru	Estadual (PA)	1.151.760	Almeirim e Monte Alegre (PA)
Estação Ecológica do Grão-Pará	Estadual (PA)	4.245.819	Alenquer, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná (PA)
Floresta Estadual de Faro	Estadual (PA)	635.935	Faro e Oriximiná (PA)
Floresta Estadual do Trombetas	Estadual (PA)	3.172.978	Oriximiná e Óbidos (PA)
Floresta Estadual do Paru	Estadual (PA)	3.612.914	Almeirim, Monte Alegre, Alenquer, Prainha e Óbidos (PA)
Reserva Extrativista Beija-Flor Brilho de Fogo	Municipal	68.524	Pedra Branca do Amapari (AP)
Parque Natural do Cancão	Municipal	370,26	Serra do Navio (AP)
		22.752.007	

Fonte: Pará (2011); Porto (2007); Pereira; Drummond (2007)

Em termos de área territorial, são 22.752.007 ha de terras protegidas, distribuídas por todos os municípios fronteiriços do Pará e do Amapá, sendo 6.688.123 ha, sob proteção federal, 3.175.584 ha sob proteção do estado do Amapá, 12.819.406 ha de áreas estaduais

protegidas no Pará e, 68.894,26 ha municipais protegidas, apenas no Amapá. Em alguns desses municípios, as áreas territoriais sob proteção ambiental e indígenas, como será visto mais adiante, são superiores a 70%, como no Oiapoque, 72,23%; Serra do Navio, 72,33%; Laranjal do Jarí, 93,54% (PORTO et al, 2009); Oriximiná, 99,33%; Faro, 92,26%; e, Almeirim, 79,11% (PARÁ, 2011).

Duas Unidades de Conservação se estendem territorialmente pelos dois estados: o Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque (PNMT) e a Estação Ecológica do Jarí. Esta, interliga dois blocos de áreas protegidas: o Corredor de Biodiversidade do Amapá e o Mosaico de UCs da Calha Norte no Pará, abrangendo Laranjal do Jarí e Almeirim, respectivamente. O PNMT está localizado a noroeste do estado do Amapá e se estende a uma pequena porção do estado do Pará, ocupando de terras do Oiapoque, Calçoene, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio e Laranjal do Jarí, todos no Amapá, e de Almeirim, no Pará (BRASIL, 2010).

Especificamente na região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá, o Ministério Público Federal (MPF) identifica onze áreas habitadas por comunidades indígenas, estando nove regularizadas e duas em fase de estudos, conforme demonstrado no Quadro 2. Percebe-se no mesmo quadro, a considerável diversidade de povos índios que vivem nos cinco municípios da fronteira do Pará (Alenquer, Almeirim, Faro, Óbidos e Oriximiná) e em três do Amapá (Oiapoque, Laranjal do Jarí e Pedra Branca do Amapari), representando uma parcela importante do “arco indígena” da fronteira norte, caracterizado pela presença de grandes áreas reservadas e pela forte identidade étnico-cultural indígena (BRASIL, 2005) existente no Arco Norte.

Quadro 2: Terras e povos indígenas situados na sub-região dos municípios fronteiriços dos estados do Pará e do Amapá

Área Indígena	População	Área (ha)	Situação	Municípios abrangidos	Povos Indígenas
Galibi	168	6.689	Registrada	Oiapoque (AP)	Galibi
Juminá	163	41.601	Registrada	Oiapoque (AP)	Galibi, Karipuna
Uaçá I e II	4.913	470.164	Registrada	Oiapoque (AP)	Karipuna
Waiãpi	666	607.017	Registrada	Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari (AP)	Waiãpi
Parque do Tumucumaque	1.491	3.071.067	Registrada	Alenquer, Almeirim, Óbidos, Oriximiná (PA) e Laranjal do Jarí (AP)	Apalaí, Wayana, Katxuyana, Txikuyana e outros
Nhamundá /Mapuera	2.218	1.049.520	Registrada	Faro e Oriximiná (PA), Nhamundá e Urucará (AM)	Hixkaryana, Waiwái
Trombetas/Mapuera	2.805	3.970.898	Registrada	Oriximiná e Faro (PA), Caroebe e São João da Baliza (RR), Nhamundá e Urucará (AM)	Hixkaryana, Isolados, Karafawyana, Xereu, Katuena, Mawayana, Pianokotó, Sikiana, Tunayana, Waimiri Atroari, Waiwái,
kaxuyana	-	-	Em estudo	Oriximiná (PA)	Kaxuyana
Rio Paru D'Este	479	1.195.785	Registrada	Alenquer, Almeirim, Monte Alegre (PA)	Apalaí, Wayana
Tunayana	-	-	Em estudo	Oriximiná (PA)	Tunayana
Zo'é	178	668.575	Registrada	Óbidos e Alenquer (PA)	Zo'e

Fonte: Brasil (2011); Pará (2011)

O município de Oriximiná abriga em seu território cinco áreas indígenas, embora as terras dos grupos Kaxuyana e Tunayana estejam em fase de estudos preliminares e, portanto, sem informações demográficas, sobre extensão territorial e outras correlatas. Os municípios do Oiapoque e Alenquer também são abrangidos por até três áreas indígenas cada um, sendo que no primeiro, as terras Galibi, Juminá e Uaçá I e II localizadas no limite com a Guiana Francesa constituem um território contínuo ocupado por uma população superior a 5.000 índios.

As maiores áreas territoriais de ocupação indígena, Parque do Tumucumaque, com 3.071.067 ha, Trombetas-Mapuera com 3.970.898 ha e Rio Paru D'Este com 1.195.785 ha abrangem os municípios fronteiriços de Alenquer, Almeirim, Óbidos, Oriximiná e Faro (PA), Laranjal do Jarí (AP) e se estendem ao município de Monte Alegre (PA) e aos estados de Roraima e Amazonas. É um demonstrativo de que as territorialidades desses povos, ou seja,

sua vivência nesses espaços ultrapassa os limites oficiais municipais e estaduais e das próprias reservas demarcadas e formalmente instituídas.

Entretanto, essa vivência não ocorre de forma tranquila, pois as comunidades indígenas repetidas vezes enfrentam situações de conflito pelas constantes ameaças que sofrem em decorrência da presença de garimpeiros, de empresas mineradoras e de grandes projetos de infraestrutura em suas terras. Além disso, suas necessidades pelos serviços públicos municipais, tais como saúde, educação, transporte, abastecimento e o próprio atendimento administrativo nas prefeituras para o encaminhamento de questões relativas às causas indígenas, não são satisfatoriamente atendidas, muitas vezes pelo desconhecimento das autoridades municipais em relação aos possíveis benefícios conquistados por essas comunidades, como no exemplo abaixo, por ocasião do depoimento do vice-prefeito do município de Óbidos:

Tem uma conta da prefeitura em que cai um dinheirinho para os índios que estão lá em Tiriós próximo do Suriname. A gente não tem gasto esse recurso, que não é muito, mas é um recurso que pode ser aplicado, por não se ter ainda um direcionamento ou planejamento de liberação pra usar o dinheiro ... em Tiriós, que é uma aldeia indígena em linha reta daqui a 600 km de Óbidos. Há vários anos vem sendo acumulado aqui esse recurso, porque é área de fronteira mas não tem nenhuma liberação, planejamento, orientação de participação ou de referência com as populações indígenas (Raimundo Cardoso de Araújo, prefeito municipal de Óbidos. Entrevista realizada em 10/03/ 2011).

O grupo indígena Tiriós ou Tiriyo habita uma região politicamente dividida entre o Brasil e o Suriname. Suas terras estendem-se do norte do Pará, entrecortadas por rios que correm para o Amazonas, ao sul do Suriname, portanto, ocupam um território essencialmente fronteiriço. Os Tiriyo e outros grupos vizinhos como os Katxuyana, Txikuyana, Wayana e Aparai integram a terra indígena Parque de Tumucumaque, localizada ao norte do Pará e noroeste do Amapá nos municípios de Oriximiná, Almeirim, Óbidos, Alenquer e Laranjal do Jarí, ocupando extensa área de 3.071.067 ha, onde vivem 1.500 índios aproximadamente (GALLOIS, 2002).

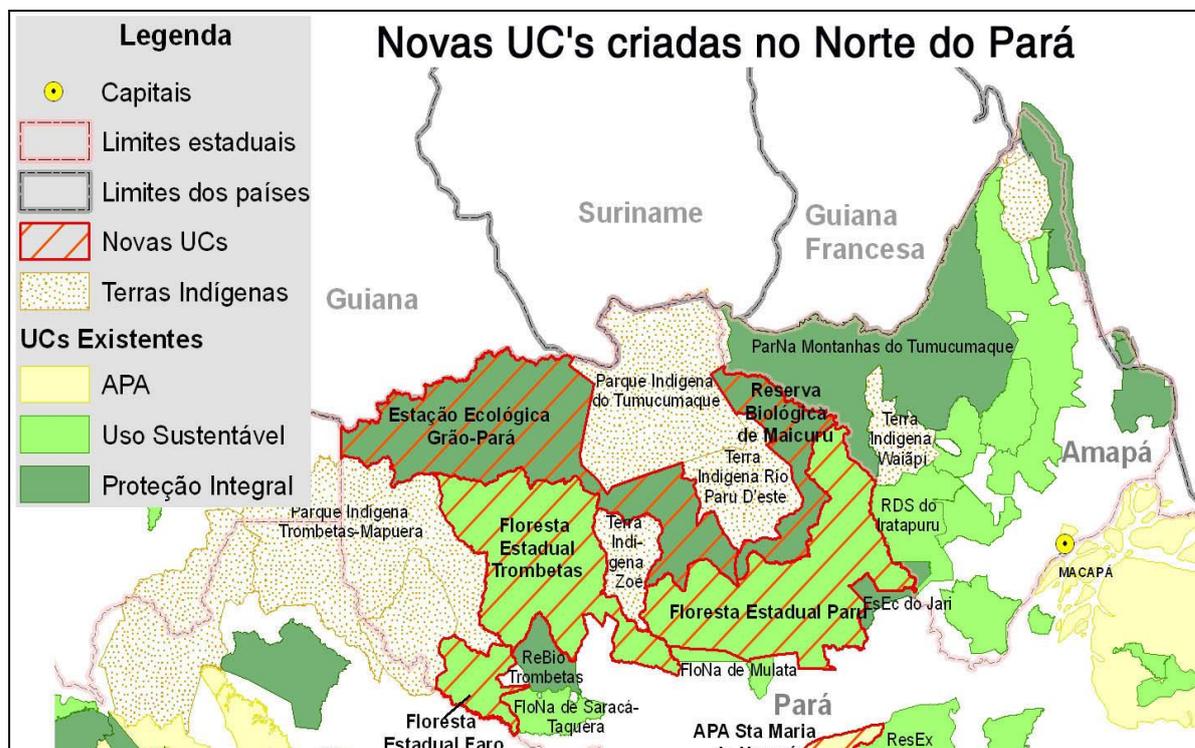
Apesar da política de proteção das áreas indígenas representar uma resposta positiva à luta dos grupos indígenas em defesa de sua sobrevivência étnica, os conflitos territoriais na região perduram, fundamentados em concepções divergentes sobre desenvolvimento e consequentemente sobre o uso da terra. Além do mais, ainda que diversos grupos indígenas conquistem terras legalmente protegidas, acontece ao mesmo tempo um processo que fragiliza a sua cultura em consequência de políticas desenvolvimentistas que viabilizam projetos, como a abertura de rodovias e hidrelétricas, em nome do desenvolvimento do País.

No entanto, vale ressaltar que vários desses grupos reconhecem a importância de alguns projetos como no caso da abertura e ou pavimentação de estradas que possam atender às suas necessidades básicas de acesso aos serviços essenciais, como saúde, transporte, entre outros. Mas reivindicam que tais empreendimentos sejam por eles debatidos e acompanhados a fim de garantir a preservação ambiental e cultural de suas tribos.

Em termos jurídicos, em que pese a importância dessas áreas de proteção tanto para a conservação ambiental quanto para a cultura indígena, a questão da legalidade tem levantado grandes discussões e polêmicas entre estudiosos, ambientalistas, políticos, governantes e sociedade local, sobretudo no lado amapaense, que reclama da falta de participação social na gestão das terras do próprio estado, sejam elas estaduais ou municipais, pois “O Amapá é um estado composto por municípios, juridicamente criados e delimitados, porém, sem territórios para gerir” (PORTO et al, 2009, p. 7). Essa situação representa um entrave, em sentido amplo, para várias administrações municipais da sub-região fronteira do Pará e do Amapá.

Na figura 1, que enfatiza a criação das novas unidades de conservação no norte do Pará, as quais se somaram às outras anteriormente delimitadas, observa-se a situação geral da existência de UCs e de terras indígenas envolvendo a fronteira do Pará e do Amapá.

Figura 1: Novas UCs no Norte do Pará e situação geral de UCs e áreas indígenas na faixa de fronteira dos estados do Pará e Amapá



Fonte: IBAMA (2011)

O processo de passagem das terras pela União ao Estado e deste para os municípios é permeado pela morosidade e implica na questão territorial dos municípios em referência, pois a gestão administrativa municipal não tem autonomia e gerência sobre toda a área territorial do próprio município, ou sequer, a decisão legal necessária para jurisdicionar a área municipal que lhe couber. Esse fato é um problema relatado por várias autoridades dos municípios, como observado no depoimento do prefeito do Oiapoque:

Nós estamos numa área de fronteira e ainda não temos a documentação das nossas áreas, que é a terra legalizada do município. Passado para o município ainda não temos. Não temos um metro praticamente. Quando precisamos de uma área, digamos assim, cem metros quadrados, nós temos que nos virar pra conseguir: chamar o Estado, o COEMA, a SEMA, pra conseguir esse licenciamento. Se for área de marinha ou mais próximo do rio, chamar o FPU pra podermos conseguir. Parte da área que vai até o Município do Oiapoque é do patrimônio da União, do FPU, que é quem rege nossas áreas aqui. Todas as emendas federais, nossos convênios federais pra alocarmos recursos aqui, primeiramente temos que ter a área. É o que primeiro os ministérios pedem pra poder fazer toda a questão processual. E se nós não temos área, nós não temos recurso. Então é um problema seriíssimo (Raimundo Agnaldo Chagas da Rocha, prefeito municipal do Oiapoque. Entrevista realizada em 21/03/2011).

Ou seja, a política existente do uso restritivo dos recursos naturais, ao mesmo tempo em que significa importantes avanços do ponto de vista da conservação ambiental, nem sempre vem acompanhada da participação dos atores sociais locais na discussão de possíveis benefícios à região, pois também podem condicionar as perspectivas de desenvolvimento (DRUMMOND; PEREIRA, 2007). É o que também declara a prefeita municipal de Serra do Navio em relação à tentativa de captação de recursos por parte dos municípios:

Em qualquer projeto de captação de recursos que a gente busque pra investir, a primeira coisa que eles pedem é que você prove que existe o documento da propriedade da terra onde vai ser construído, onde vai ser realizado. Isso é o que se discute aqui nas reuniões de todos os prefeitos. Um dos pontos que a gente tá colocando como prioritário pra conversar com o governador do estado é que se acelere a questão do documento da terra. Os nossos agricultores têm problemas de projetos pra liberação de recursos porque não tem o documento da terra. Nós os prefeitos não temos os documentos da terra. Então isso tudo trava o desenvolvimento de qualquer região (Francimar Santos, prefeita do município de Serra do Navio. Entrevista realizada em 25/03/ 2011).

Além da forte presença da cultura indígena, estão sendo identificados também em Alenquer, Calçoene, Ferreira Gomes, Óbidos, Oiapoque e Oriximiná, territórios quilombolas² que mantêm as tradições culturais e religiosas afro-brasileiras e suas particularidades. Onze

² Quilombolas são descendentes de africanos escravizados que mantêm tradições culturais, de subsistência e religiosas ao longo dos séculos (BRASIL, 2011).

comunidades quilombolas foram certificadas pela Fundação Palmares³ até o ano de 2010 nessa região, as quais estão elencadas no quadro 3, a seguir, embora existam muitas outras que estão passando por processos burocráticos para a demarcação de suas terras.

Quadro 3: Territórios quilombolas situados na sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá, certificadas pela Fundação Palmares até o ano de 2010

Município	Comunidade Quilombola	Data de Certificação
Calçoene (AP)	Cunani	19/04/2005
Ferreira Gomes (AP)	Igarapé do Palha	04/11/2010
Óbidos (PA)	Ariramba	13/12/2006
	Arapucu	13/03/2007
	Igarapé-Açu	13/03/2007
	Mondongo	13/03/2007
	Muratubinha	13/03/2007
	Nossa Senhora das Graças (Paraná de Baixo)	13/03/2007
	Peruana	13/03/2007
Oiapoque (PA)	Kulumbú do Patuazinho	19/11/2009
Oriximiná (PA)	Vila Nova Cachoeira Portela	16/05/2007

Fonte: Brasil (2011d)

O reconhecimento das identidades e dos territórios dos grupos sociais remanescentes de quilombos representa uma resposta à luta política de organizações sociais, como a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do município de Oriximiná (ARQMO), a Associação Comunitária dos Negros do Quilombo de Pacoval do município de Alenquer (ACONQUIPAL), a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do município de Óbidos (RQMOB) e a Associação dos Remanescentes do Quilombo do Cunani (ARQC), em Calçoene. Entre outras, essas entidades são atores sociais locais que ganham importância por representarem um canal de comunicação para o atendimento das reivindicações das comunidades quilombolas junto aos órgãos competentes das instâncias governamentais municipais, estaduais e federal.

³ Criada em 1988, a Fundação Cultural Palmares é uma instituição pública vinculada ao Ministério da Cultura que tem a finalidade de promover e preservar a cultura afro-brasileira (BRASIL, 2011).

Em relação às condições sociais em que vive a população dos treze municípios estudados, são apresentados alguns dados com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴, instrumento utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para avaliar a qualidade de vida de determinada população que é divulgado a cada dez anos a partir do ano de 1991. As informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁵ dos referidos municípios referente aos anos de 1991 e 2000⁶ foram divulgadas pelo “Atlas de Desenvolvimento Humano dos Municípios Brasileiros”, conforme tabela 2.

⁴ O IDH foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto (PNUD, 2011).

⁵ IDH-M: para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios as dimensões são também educação, longevidade e renda. Porém, embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH municipal são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. Para avaliar a dimensão educação, o cálculo do IDH-M considera dois indicadores com pesos diferentes: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade (peso dois) e a taxa bruta de frequência à escola (peso um). Para avaliar a longevidade, considera o mesmo indicador do IDH de países: a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida naquela localidade no ano de referência deve viver. O indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade daquele local, uma vez que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida observada no local. Na dimensão renda, o critério usado é a renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente no município. Para se chegar a esse valor soma-se a renda de todos os residentes e divide-se o resultado pelo número de moradores do município, inclusive crianças ou pessoas com renda igual a zero (PNUD, 2011).

⁶ Embora o IDH 2010 tenha sido revelado neste mesmo ano, não foi possível utilizá-lo na presente pesquisa. Primeiro porque no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, o PNUD começou a usar um novo método de cálculo do IDH, não sendo possível realizar uma base de comparação com os anos anteriores. A substituição do PIB pela renda nacional e do índice de alfabetização da população pelos anos médios de estudo foram as principais mudanças. Segundo, devido ao fato que até o momento da conclusão da pesquisa, o IDHM 2010 ainda não havia sido divulgado publicamente.

Tabela 2: IDHM da sub-região fronteira do Pará e do Amapá nos anos de 1991 e 2000

	Município	IDHM		IDHM Renda		IDHM Longevidade		IDHM Educação	
		1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
01	Alenquer (PA)	0,594	0,673	0,505	0,52	0,589	0,707	0,688	0,791
02	Almeirim (PA)	0,662	0,745	0,61	0,695	0,693	0,733	0,682	0,807
03	Amapá (AP)	0,646	0,72	0,555	0,592	0,698	0,728	0,684	0,84
04	Faro (PA)	0,547	0,623	0,442	0,469	0,524	0,598	0,675	0,801
05	Ferreira Gomes (AP)	0,642	0,72	0,524	0,553	0,649	0,753	0,752	0,854
06	Calçoene (AP)	0,636	0,688	0,603	0,593	0,57	0,634	0,736	0,836
07	Laranjal do Jarí (AP)	0,635	0,732	0,624	0,617	0,651	0,728	0,63	0,852
08	Óbidos (PA)	0,616	0,681	0,509	0,509	0,625	0,733	0,713	0,80
09	Oiapoque (AP)	0,668	0,738	0,632	0,700	0,662	0,696	0,711	0,817
10	Oriximiná (PA)	0,637	0,717	0,561	0,591	0,586	0,733	0,763	0,828
11	P. B. do Amapari (AP)	0,497	0,625	0,504	0,521	0,585	0,597	0,403	0,758
12	Pracuúba (AP)	0,533	0,66	0,438	0,527	0,57	0,634	0,592	0,82
13	Serra do Navio (AP)	0,684	0,743	0,643	0,605	0,671	0,728	0,739	0,897

Fonte: PNUD (2011)

Com exceção de Pedra Branca do Amapari, que no ano de 1991 apresentou IDHM ligeiramente baixo, mas que evoluiu para médio no ano de 2000, todos os municípios analisados apresentam desenvolvimento humano considerado médio, entre 0,500 e 0,799. Entretanto, observa-se que Pedra Branca do Amapari e Pracuúba são os que detêm os menores índices referente a todos os indicadores, muito próximos da referência de 0,500, com exceção apenas em relação à educação no ano de 2000. Neste mesmo ano, Almeirim e Serra do Navio são os que mostram o melhor IDHM, seguidos por Oiapoque e Laranjal do Jarí.

Sobre a renda, com exceção de Faro que mantém baixo índice entre 1999 e 2000 e de Pracuúba que evoluiu de IDHM baixo para médio no mesmo período, os números indicam IDHM médio para os demais municípios. No entanto, percebe-se que no geral, os indicadores de renda são inferiores se forem comparados com os demais dados apresentados na tabela, o que pode ser explicado pelo baixo nível de atividades econômicas nessa região (BRASIL, 2005). A melhor renda é a do município do Oiapoque, de 0,700 registrada no último ano.

Para longevidade a média geral de todos os municípios pode ser considerada boa, entre 0,597 e 0,753 em 2000, sendo o melhor desempenho o de Ferreira Gomes. E, embora Pedra Branca do Amapari tenha baixo indicador em 1991, os dados relativos à educação mostram que onze dos treze municípios evoluiu para IDHM educação alto no ano de 2000. Aliás, percebe-se que este índice foi o que apresentou maior melhora dentro dos dez anos, o que foi de grande importância para o crescimento do IDHM de todos os municípios da região.

Outros indicadores sobre a renda per capita⁷, ao percentual de pobres⁸ e à habitação, neste caso, relativos ao acesso a alguns serviços básicos domiciliares, constam na tabela 3:

Tabela 3: Renda per capita, % de pobres e % de pessoas atendidas por serviços básicos, em seus domicílios, na sub-região fronteira do Pará e do Amapá no ano de 2000

MUNICÍPIO	Renda per capita 2000	Percentual de pobres 2000	Pessoas que vivem em domicílios c/ água encanada 2000 (%)	Pessoas que vivem em domicílios c/ banheiro e água encanada 2000 (%)	Pessoas que vivem em domicílios c/ energia elétrica e geladeira 2000 (%)	Pessoas que vivem em domicílios urbanos c/ serviço de coleta de lixo 2000 (%)
01 Alenquer (PA)	87,66	71,89	19,4	11,18	40,65	25,93
02 Almeirim (PA)	251,08	49,66	54,33	45,98	59,7	80,06
03 Amapá (AP)	135,43	54,24	37,27	24,48	60,46	71,95
04 Calçoene (AP)	136,15	58,51	34,24	27,71	60,49	17,27
05 Faro (PA)	64,62	79,02	14,51	8,58	37,3	4,11
06 Ferreira Gomes (AP)	107,19	62,48	53,67	46,38	72,2	83,2
07 Laranjal do Jarí (AP)	157,43	44,93	32,79	18,00	76,33	40,9
08 Óbidos (PA)	82,5	67,23	27,57	13,84	37,1	42,03
09 Oiapoque (AP)	257,93	41,51	37,55	29,97	60,07	84,15
10 Oriximiná (PA)	134,23	57,34	34,34	17,87	55,13	74,12
11 P.B. Amapari (AP)	88,37	68,61	12,99	6,05	47,12	59,55
12 Pracuúba (AP)	91,45	68,63	27,18	13,66	42,76	42,47
13 Serra do Navio (AP)	146,38	55,85	48,83	38,58	79,79	97,68

Fonte: PNUD (2011)

⁷ Renda per capita: razão entre a soma da renda per capita individual e o número total desses indivíduos. A renda per capita de cada indivíduo é definida como a razão entre a soma da renda de todos os membros da família e o número de membros dessa família. Valores expressos em reais de 1º de agosto de 2000 (PNUD, 2011).

⁸ Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50 (linha de pobreza), equivalentes a 1/2 do salário mínimo vigente em agosto de 2000 (PNUD, 2011).

De acordo com os dados observados, o município de Faro é o que apresenta a menor renda per capita no ano de 2000, de apenas R\$ 64,62 (sessenta e quatro reais e sessenta e dois centavos) para cada membro de uma família farenses. Nos municípios de Alenquer, Óbidos, Pedra Branca do Amapari e Pracuúba, assim como em Faro, a renda per capita não chega a R\$ 92,00 (noventa e dois reais). As maiores rendas, em relação aos demais municípios fronteiriços do Pará e do Amapá, são do Oiapoque, no valor de R\$ 257,93 (duzentos e cinquenta e sete reais e noventa e três centavos) e de Almeirim, no valor de R\$ 251,08 (duzentos e cinquenta e um reais e oito centavos). Nos demais municípios, Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Laranjal do Jarí, Oriximiná e Serra do Navio o rendimento individual não alcança R\$ 160,00 (cento e sessenta reais).

O percentual de pobreza, ou seja, das pessoas que vivem com renda abaixo de R\$ 75,50 (setenta e cinco reais e cinquenta centavos) é superior a 40% em todos os municípios da tabela analisada. Oiapoque é o município que possui o menor percentual de indivíduos pobres, 41,51%, enquanto que Faro é o que demonstra ter o maior percentual de pobreza, 79,02%. Comparativamente, são os que possuem a maior e a menor renda per capita, respectivamente.

No que diz respeito às condições de moradia, chama atenção os baixos percentuais relativos ao número de pessoas que tem acesso à água encanada e a banheiros. Apenas Almeirim e Ferreira Gomes ultrapassam ligeiramente a cifra de 50% de pessoas que vivem em domicílios com água encanada. Pedra Branca do Amapari (12,99%) e Faro (14,51%) não chegam a alcançar 15% de pessoas com acesso a esse serviço. E ao verificar-se a acessibilidade individual em domicílios com banheiro e água encanada, os percentuais são menores ainda: o maior é Ferreira Gomes com 46,38% seguido de Almeirim com 45,98% e os menores são Pedra Branca do Amapari, com somente 6,05% e, Faro, com 8,58%.

No uso de energia elétrica e geladeira mais pessoas vivem em domicílios que contém esses benefícios. Serra do Navio desponta em primeiro lugar com 79,79% e Laranjal do Jarí em segundo, com 76,33%, mas Ferreira Gomes, Calçoene, Amapá e Oiapoque apresentam percentuais acima de 60% de consumo individual dos mesmos. Os demais municípios ficam na cifra intermediária de 37 e 56%, sendo de Óbidos e Faro as menores percentagens de 37,1% e 37,3% respectivamente no acesso à energia elétrica e geladeira.

No serviço de coleta de lixo há grande disparidade quando se compara o atendimento aos domicílios de Faro, com 4,11% e de Serra do Navio com 97,68%. Além de Faro, mais cinco municípios (Alenquer, Calçoene, Laranjal do Jarí, Óbidos e Pracuúba) apresentam percentuais em relação à coleta de lixo domiciliar abaixo de 50%. Os demais, Almeirim,

Amapá, Ferreira Gomes, Oiapoque, Oriximiná e Pedra Branca do Amapari tomam posição entre 59% e 85% de indivíduos que usufruem desse serviço.

Para tratar de aspectos da economia dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá será observado o Produto Interno Bruto⁹ (PIB) desses municípios, a fim de demonstrar o desempenho econômico dos mesmos no período de 2003 a 2008, conforme tabela 4:

Tabela 4: Produto Interno Bruto dos municípios da sub-região fronteiriça do Pará e do Amapá, desses estados e do Brasil no período de 2003 a 2008

Município	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alenquer (PA)	113.910	123.216	111.554	118.248	152.752	167.998
Almeirim (PA)	410.763	404.592	462.258	425.727	420.811	482.360
Amapá (AP)	34.498	41.849	49.055	60.281	72.351	77.016
Calçoene (AP)	40.308	62.296	54.953	68.875	80.859	87.053
Faro (PA)	14.984	18.002	20.432	25.522	31.541	36.077
Ferreira Gomes (AP)	18.084	23.260	25.008	32.736	41.199	50.653
Laranjal do Jarí (AP)	116.309	152.409	182.901	222.655	255.507	306.642
Óbidos (PA)	120.194	130.754	138.489	153.631	171.730	188.582
Oiapoque (AP)	92.005	136.755	143.244	170.197	198.331	215.912
Oriximiná (PA)	412.760	456.344	776.845	630.824	644.228	980.970
Pedra Branca do Amapari (AP)	23.634	36.527	38.998	54.360	79.354	94.112
Pracuúba (AP)	11.783	15.135	14.972	21.001	26.445	32.085
Serra do Navio (AP)	22.718	24.332	214.052	106.955	131.247	146.091
Estado/País						
Pará	29.755	35.563	39.121	44.376	49.507	58.519
Amapá	3.434	3.846	4.361	5.260	6.002	6.765
Brasil	1.699.948	1.941.498	2.147.239	2.369.797	2.661.345	3.031.864

Fonte: Brasil, 2010

⁹ Fornece estimativas do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, a preços correntes e per capita, e do valor adicionado da Agropecuária, Indústria e Serviços, a preços correntes, através de um processo descendente de repartição, pelos municípios, do valor adicionado das 15 atividades econômicas das Contas Regionais obtido para cada Unidade da Federação. A metodologia adotada é compatível com as metodologias das Contas Regionais e das Contas Nacionais do Brasil, implementadas pelo IBGE a partir das recomendações feitas pelas Nações Unidas, e as estimativas obtidas são comparáveis entre si (BRASIL, 2010).

Esse quadro é um demonstrativo da base produtiva da região, sustentada principalmente na extração florestal e mineral, na pecuária, na agricultura, nas atividades de pescadao, além da silvicultura, destinada à indústria de papel e celulose praticada em Laranjal do Jarí. Juntos, os setores de extrativismo mineral, vegetal e silvicultor, garantem valor à produção local e com isso, representam forte participação no PIB desta sub-região.

Percebe-se inicialmente a discrepância dos valores do PIB a preços correntes dos estados do Pará e do Amapá em relação ao Brasil em todo o período analisado. No último ano apresentado na tabela, o percentual de participação do Pará em relação ao País foi de 1,9%, ocupando a 13ª posição do ranking nacional. Já o Amapá registrou uma participação de apenas 0,2% no mesmo ano, ocupando a 25ª posição do ranking (PARÁ, 2008). Entre os municípios paraenses e amapaenses, a disparidade em relação aos seus respectivos PIBs é também visível ao observarem-se particularmente os ínfimos valores registrados para Faro e Pracuúba de um lado, e os grandes números para Almeirim e Oriximiná, de outro. No período de 2004 a 2008 os maiores PIBs ficaram concentrados em apenas quatro municípios da sub-região: Almeirim, Oriximiná, Oiapoque e Laranjal do Jarí. Enquanto isso, Amapá e Faro concentram os menores PIBs em todo o período.

Isso decorre do fato que, apesar do baixo número de empresas instaladas na sub-região, e ainda assim, de pequenas indústrias, existe a presença do grande capital (Complexo Industrial do Jarí, Mineração Rio do Norte e Anglo Ferrous) atuando no setor extrativo mineral do caulim, bauxita, manganês, ferro e ouro, principalmente em Almeirim, Oriximiná e Pedra Branca do Amapari, além da atividade de silvicultura em Laranjal do Jarí, que, ao abastecerem os mercados interno e externo, representam certo potencial de investimento em indústrias, contribuindo, portanto, para o incremento do setor industrial.

Ainda assim, no geral, o setor de serviços é o que representa a maior expressão em todos os municípios analisados. A economia de toda a região está baseada principalmente neste setor, o que evidencia, por outro lado, uma flagrante dependência da maioria dos municípios da sub-região dos recursos transferidos pela União, e, notadamente, dos salários pagos pelo setor público, caracterizando a chamada de “economia do contra-cheque”, responsável pela dinamização do setor terciário (AMAPÁ, 2004).

O setor primário ocupa pequena participação nas atividades produtivas na composição do PIB da região, principalmente em relação aos municípios amapaenses que é caracterizado por baixo nível tecnológico, crédito restrito e por contingente populacional reduzido (AMAPÁ, 2004). Apesar disso, os municípios paraenses apresentarem razoável participação no setor agropecuário, com exceção de Faro que demonstra os menores valores em todos os

setores da economia e em toda a série em análise. Alenquer, Oriximiná e Óbidos estão entre os que apresentam maior produção agrícola e maior rebanho bovino e, em Almeirim, destaca-se também a exploração florestal e a pesca (PARÁ, 2010).

A estrutura produtiva dos grandes setores do PIB paraense chegou ao ano de 2008 com a contribuição de 56,6% no setor de serviços, com a participação de 36,3% na indústria e com 7,1% na agropecuária (PARÁ, 2010). No estado do Amapá, a composição do PIB registra apenas 4,3% na agropecuária, 9,9% na indústria e 85,8% em serviços, também no ano de 2008 (AMAPÁ, 2010). Essa composição representativa da economia dos estados do Pará e do Amapá retrata, de modo geral, a realidade econômica da sub-região fronteiriça desses estados.

A diferenciação em termos do desempenho econômico entre os municípios analisados está em grande parte relacionada à ação de grandes empresas mineradoras instaladas na região a partir da década de 1940 sob o patrocínio do governo federal, que, desde então, atuam na formação e transformação desse espaço. São projetos de interesse de grupos econômicos de grande poder de mando, tendo por finalidade o atendimento aos mercados internacionais que passaram a controlar parcelas significativas do espaço regional a partir da exploração de seus recursos naturais.

Em princípio, após descobrir e constatar a importância da jazida de manganês na área do atual município de Serra do Navio, o poder público instituiu esse mineral como “reserva nacional” tal como consta no Decreto Lei nº 8.958/1946, revisto em 1950. O contrato de exploração da mina foi assinado com a Empresa Sociedade Indústria e Comércio de Minérios Ltda. (ICOMI) e a viabilização legal para o estudo do potencial hidráulico do rio Araguari foi garantido por força do Decreto nº 35.701/1954 (PORTO et. al., 2009). A ICOMI uniu-se posteriormente com a norte-americana Bethlehem Steel Company, surgindo daí o grupo CAEMI (Companhia Auxiliadora de Empresas de Mineração).

A instalação dessas empresas multinacionais de mineração a partir de Serra do Navio representou importante marco da ação do grande capital nesta sub-região amazônica, quando foi submetida à exploração de seus recursos naturais sem qualquer preocupação com possíveis prejuízos ambientais e/ou prováveis benefícios sociais; momento em que os maciços investimentos injetados por esses empreendimentos resultaram no acúmulo de receitas, lucros e benefícios da mina para a própria empresa. Além disso, a ação desse empreendimento acarretou grandes transformações no espaço por ele ocupado ao realizar vários investimentos na construção da infraestrutura necessária para a exploração da mineração, como a estrada de ferro e a Vila Operária em Serra do Navio.

A Vila Operária, que foi dotada de serviços básicos de saúde, educação e infraestrutura de moradia, saneamento e energia dando origem à cidade de Serra do Navio, deveria acolher somente aos trabalhadores da empresa ICOMI. Portanto, as pessoas que não trabalhavam no empreendimento não tinham acesso a esses serviços (SILVA; TOSTES, S/D). Segundo esses autores, com a saída da empresa no ano de 1997, a administração pública enfrentou muitas dificuldades no direcionamento político do município e no controle sobre o patrimônio deixado pela empresa, além de demonstrar fragilidade na arrecadação de tributos.

Outra consequência da saída da empresa de Serra do Navio sem prévia preparação foram as agressões ambientais na região do entorno do empreendimento com a contaminação por arsênio próximo ao porto de Santana (AP), em decorrência do depósito de resíduos de manganês pelotizado (MONTEIRO, 2005). Para esse autor, esse fato causou grande mobilização e pressão social e política, entre outras implicações resultantes de um modelo de desenvolvimento que ignorava completamente os possíveis impactos ambientais e sociais que poderiam desestruturar o ambiente e a vida das comunidades.

Da mesma forma, na sub-região encontra-se também instalado o Complexo Industrial do Jarí, que abrange os municípios de Almeirim (PA), Vitória do Jarí e também parte de Laranjal Jarí, ambos no Amapá. Trata-se de um projeto que foi implantado por um milionário de origem norte-americana chamado Daniel Ludwig em meados da década de 1970, cujo objetivo visava ao fornecimento de celulose para o mercado mundial, além da atuação na área de alimentos. Esse grande empreendimento:

Explora uma das maiores jazidas de caulim, localizadas nas terras do lado amapaense. Na década de 1980, foi encontrada uma jazida de bauxita refratária, escoada da mina de Caracuru para beneficiamento na usina de calcinação em Munguba pela ferrovia da empresa. A empresa responsável pela extração, beneficiamento e exportação do caulim é a Caulim da Amazônia S.A. – CADAM, cuja distribuição entre os mercados consumidores é de 90% para o internacional (Japão, Alemanha, Holanda, EUA) e 10% para o mercado interno. A bauxita é explorada pela mineração Santa Lucrecia, integrante do Grupo CAEMI e exportada para o Japão (PORTO, 2007, p. 75).

Esse espaço também sofreu intervenções ao atrair grandes investimentos infraestruturais. Duas plataformas flutuantes foram trazidas do Japão, implantadas em Munguba (Almeirim/PA) e utilizadas na produção de celulose; uma ferrovia de 90 km foi construída como via de transporte de madeira para a fabricação do mesmo produto. Na área de alimentos, o cultivo de arroz em Almeirim e a criação de bubalinos, em Almeirim e Mazagão, hoje, município de Laranjal do Jarí (AP), foram consumidos inicialmente pela população da própria região.

A instalação da Caulim da Amazônia S.A. (CADAM) ocorreu em 1978 à margem do rio Jarí, no distrito de Munguba (Almeirim/PA), porém suas ações foram repassadas na década de 1980 à Companhia do Jarí, que tinha por acionista majoritário Azevedo Antunes, proprietário da ICOMI. Posteriormente, em 1991, essas ações foram adquiridas pelo Grupo CAEMI. A mina do caulim está situada no Morro do Felipe, que fica no município de Vitória do Jarí/AP, descoberta em 1967, cujo minério é transportado por um mineroduto submerso no rio Jarí até a fábrica para beneficiamento e exportação (PORTO, 2006). Segundo esse autor, o Amapá é o maior exportador de caulim do Brasil, no entanto, o registro de seu beneficiamento, bem como os valores de exportação são contabilizados ao Pará, afirmando, ainda, que esses dois entes federativos detêm mais de 70% das reservas oficiais de caulim no Brasil.

Para abrigar os trabalhadores contratados por esse empreendimento foram instaladas *company towns* na região do Jarí, como Monte Dourado e Munguba e edificados três alojamentos chamados *silvivilas* dentro da floresta, onde haveria o cultivo de espécimes a serem utilizadas na produção de celulose. Nessas áreas houve grande investimento de logística infraestrutural com a construção de centros de saúde, termoeletrica, supermercados, escolas, entre outros benefícios destinados ao atendimento dos trabalhadores do complexo industrial. Entretanto, as melhorias das transformações ocorridas neste espaço não foram iguais para todos, pois o próprio surgimento de cidades como Laranjal do Jarí e Vitória do Jarí ocorreu em consequência da atuação perversa do referido complexo industrial, como se constata no depoimento do chefe de departamento do distrito de Monte Dourado (prefeitura de Almeirim-PA) que também é morador de Laranjal do Jarí:

Quando fizeram o projeto, eles não pensaram o outro lado da coisa. Surgiu Laranjal e Vitória como reflexo negativo do projeto porque eles não pensaram sobre como fazer uma cidade mais detalhada, mais estruturada. O pessoal vinha, trabalhava na empresa e quando ela não os queria mais, mandava embora. Como eles não tinham pra onde ir, a alternativa foi fundarem essas duas cidades na beira do rio. E também a empresa fez represálias a essas pessoas que tentaram se instalar do outro lado. Na época, eles falavam que tinha um tal de “Capitão 7”, sei lá como é o nome dele. Ele vinha com todo o pessoal da segurança da empresa pra não deixar as pessoas fazerem construção de casas do outro lado do rio, porque diziam que a área era deles. Mas foi indo, foi tendo resistência e hoje nós temos o município de Laranjal e o município de Vitória, nascidos assim. Porque não se tinha pra onde ir (os trabalhadores sem emprego). Aqui não podia ficar porque era privado. As casas só eram pra quem era funcionário da empresa, então quem não era, teria que voltar pra casa (Magnandes Costa Cardoso, chefe do departamento do distrito de Monte Dourado da prefeitura de Almeirim/PA. Entrevista realizada em 16/03/2011).

Se Laranjal do Jarí e Vitória do Jarí surgiram pela necessidade de sobrevivência das pessoas que não tiveram sua mão de obra absorvida pelo Complexo Jarí, em Almeirim a paisagem que se mostra revela outro aspecto dessa realidade. A sofisticada logística composta pelas agrovilas e demais equipamentos urbanos de prestação de serviços construídos em Monte Dourado para atendimento público, criou uma situação bastante peculiar entre esse distrito e a sede municipal de Almeirim, os quais vivem, em separado, realidades completamente distintas, como é relatado por seus próprios munícipes. Segundo o senhor Pedro Damião, secretário municipal de educação desse município, em entrevista concedida em 15/03/2011, a situação de Almeirim é atípica. Para ele, na prática, trata-se de dois municípios. O secretário relatou que no distrito de Monte Dourado existe uma relação de dependência com as empresas do Grupo Orsa, da CADAM e das outras que prestam serviço terceirizado a esses dois grupos. Afirmou ainda que em Monte Dourado é tudo diferenciado, como no caso do serviço de telefonia móvel ainda inexistente na sede do município, porém em Monte Dourado existem três operadoras, o que foi possível constatar *in loco* durante o trabalho de campo. No entanto, mesmo Monte Dourado sendo favorecido pelas empresas e conte com serviços de forma totalmente diferenciada em relação à sede do município, sua gestão é da prefeitura de Almeirim.

Porém, há outro aspecto dessa questão. Assim como em Serra do Navio, quando as empresas resolverem retirar o “apoio” ora oferecido, essa relação de dependência pode trazer grandes prejuízos tanto para a gestão pública municipal, quanto para a população que é a primeira a ser atingida em suas necessidades básicas. É o que está acontecendo na região do Vale do Jarí, como visto no depoimento do secretário de Administração e Planejamento de Almeirim:

O hospital de Monte Dourado possui 112 leitos. É um hospital de primeiro mundo. Mas tá agora parecendo um elefante branco, bem dizer, só funcionando o pronto socorro. Porque as empresas que mantinham o hospital, a Jarí, a CADAM e as outras fizeram o hospital deles e abandonaram o hospital que atendia a população. E agora o município tem que arcar com os dois hospitais e não tem condições. Antigamente o hospital de Monte Dourado era referência na região, vinha gente do estado do Amapá e da capital Macapá pra ser atendido lá. Já teve época dele ter quinze, vinte médicos. Mas a Empresa Jarí, que é um projeto grande, dava esse apoio ao governo. Agora não dá mais. Então o nosso problema maior é esse no momento: a questão de ter duas cidades pra administrar. E aí nos ficamos com esse peso nas costas (Antonio Barros, secretário municipal de Administração e Planejamento de Almeirim. Entrevista realizada em 16/03/2011).

Isso demonstra o alto grau de carência de recursos em que vivem vários municípios dessa região ou a própria incapacidade administrativa em encontrar alternativas para o bom

atendimento público à população local, pois considerando que na sede municipal não tem hospital, a prefeitura recebe uma estrutura de “hospital de primeiro mundo” e é incapaz de mantê-la. A saída imediata encontrada pela população é buscar atendimento médico em Laranjal do Jarí, onde existe um hospital público estadual, atravessando o rio Jarí. Este fato expõe mais uma vez a relação estreita entre os estados do Pará e do Amapá, notadamente nessa região com forte dinamismo socioeconômico que é facilitado pelo trânsito sobre o rio Jarí (Fotografia 21) realizado sob intenso fluxo diário.



Fotografia 21: CATRAIAS SOBRE O RIO JARI – travessia diária e de grande intensidade no trecho Monte Dourado -Laranjal do Jarí- Monte Dourado realizada pelas catraias (barcos à motor), cujo valor unitário da passagem custa R\$ 0,50 (cinquenta centavos de reais).

Autoria: Ana Regina Silva (16/03/2011)

Em Oriximiná está também instalada a associação empresarial Mineração Rio do Norte (MRN)¹⁰, uma das associadas da Companhia Vale, empresa mineradora chamada Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) até novembro de 1997. A MRN foi criada em 1974 com a finalidade de explorar as minas de bauxita no rio Trombetas e para realizar a transformação da bauxita em alumina e posteriormente em alumínio, conta com a lavra, uma

¹⁰ A MRN representa uma associação de empresas que conta com 40% do capital da holding Aluvalde da CVRD, 12% da ALCAN, 14% da BILITON, 8,58% da ALCOA, 10% da Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), 5% da REYNOLDS, 5% da Nordk Hydro e 4,62% da ABALCO (COELHO, 2000).

usina de beneficiamento, uma estrada de ferro de 30 km e um porto com capacidade de receber navios com até 60 mil toneladas de carregamento, construído às margens desse mesmo rio (COELHO, 2000). Essa realidade trouxe grandes transformações no espaço regional desencadeando várias consequências para a população local.

A região do entorno do rio Trombetas sofreu sérios impactos advindos da agressão ao ambiente natural e desestruturação do próprio modo de produção dos antigos ocupantes daquela área, especialmente da comunidade Boa Vista, localizada a poucos quilômetros de Porto Trombetas (Oriximiná), que sofreram perdas inclusive nas condições reais de trabalho com as alterações provocadas pela presença da MRN (ACEVEDO; CASTRO, 1998). No aspecto ambiental, o lago do Batata¹¹ representa um exemplo do desequilíbrio do sistema ecológico em decorrência da atuação desse empreendimento, pois suas águas foram acrescidas de argila em suspensão, sendo irreversivelmente comprometidas, gerando muitos conflitos com os habitantes locais, embora a companhia tenha tomado medidas técnicas para mitigação do problema (COELHO, 2000).

No entanto, a MRN, em convênio com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), atua também na conservação de duas áreas florestais: a Reserva Biológica do Trombetas e da Floresta Nacional de Saracá-Taquera. Nesta última, onde está situada a mineração, existem platôs ricos em bauxita, os quais são reivindicados como áreas de castanhais pelas comunidades (COELHO, 2000). Essa situação traz à tona a polêmica existente em torno do estabelecimento de UCs, haja vista que, “em vários casos, o estatuto das unidades de conservação estabelece situações conflituosas com antigos ocupantes, caso do Trombetas. De outro lado, empreendimentos econômicos têm provocado depredação de recursos e de ecossistemas” (ACEVEDO; CASTRO, 1998, p.31), deixando clara a disputa pelo uso do território a partir de interesses divergentes.

O ouro é outra riqueza regional responsável pela intervenção de empresas estrangeiras na sub-região, que foi explorada pela produção industrial a partir da década de 1980, especialmente em alguns municípios fronteiriços do Amapá. Em Calçoene, na comunidade de São Lourenço, foi instalada a Mineração Novo Astro (MNA) em 1983, que encerrou suas atividades definitivamente em 1995, quando da exaustão da mina explorada. Essa empresa destacou-se por grandes investimentos em plantas de beneficiamento, infraestrutura, mão de obra e produção (MATHIS et al, 1997 apud PORTO 2007, p. 138), mas também gerou grande

¹¹ Desde sua instalação na região, a MRN produz rejeitos emitindo partículas sólidas como argila e bauxita fina pela planta de secagem e pela remoção do material estéril (solo, argila, areia) nas áreas de lavra. Não são quimicamente tóxicos, porém, de elevado volume, sendo inicialmente depositados no lago do Batata, situado em Oriximiná à margem direita do rio Trombetas (COELHO, 2000).

legado de conflitos com os garimpeiros na região. Também em Calçoene, na localidade de Labourrie, segundo Porto (2007), instalou-se a Mineração Yukio Yoshidome S.A., a qual encerrou suas atividades em 1992.

Para Porto (2007), na divisa entre os municípios de Pedra Branca do Amapari e Mazagão (AP) foi instalada a empresa Mineração Água Boa Ltda. Segundo o mesmo autor, a empresa Mineração Itajobi Ltda., que tentou estabelecer-se naquele município, não conseguiu obter licença pela secretaria estadual de Meio Ambiente do Amapá (SEMA/AP) para seu projeto de exploração. Também em Pedra Branca do Amapari, a empresa Mineração Pedra Branca do Amapari (MPBA) instalou-se em 2005 para a exploração de ouro juntamente com a empresa canadense Golcorp. Segundo Nery (2008) apud Simões (2009, p. 8), a vida útil dessa empresa estimada em onze anos para exploração de 1,53 milhões de onças de ouro, foi interrompida em 2008. Porém, em 2010, a MPBA passou a ser Beadell Brasil¹². Afirma a mesma autora que em Ferreira Gomes a Sólida Mineração inaugurou a exploração de minério de ferro para o abastecimento da unidade de ferro-gusa da Sólida Siderurgia S/A e, também, para exportação, especialmente ao mercado chinês.

Dados fornecidos pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) informam que através do beneficiamento do caulim, a CADAM foi a responsável pelo principal bem mineral produzido em 2007 no estado do Amapá, participando com 49,5% no valor da comercialização regional. E no mesmo ano, o ouro primário representou 30% do valor da produção através da empresa MPBA (BRASIL, 2009), que para Silva (2008), é o principal gerador de divisas no comércio exterior. Entretanto, para que os ganhos obtidos com esses investimentos na exploração dos recursos naturais da sub-região sejam apropriados também pela sociedade local é necessário que os governos municipais, estadual e também federal, em conjunto, implementem medidas que possam exigir dessas empresas o compromisso de cooperação no desenvolvimento dos municípios onde estão instaladas para a resolução de seus problemas de ordens urbanas e rurais.

Como exemplos dessa possibilidade, em Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio existem iniciativas que procuram compensar esses municípios pela ação das empresas mineradoras Anglos Ferro Brasil, que extrai o ferro e a Beadell Brasil, antiga MPBA, que extrai o ouro (Fotografia 22).

¹² Em abril de 2010, a MPBA passou a ser controlada pelo grupo australiano Beadell, o que levou à mudança do nome da MPBA para Beadell Brasil (JORNAL DO DIA, 2010).



Fotografia 22: PONTE SOBRE O RIO AMAPARI - trem de carga transportando os produtos da exploração das empresas mineradoras instaladas em Pedra Branca do Amapari, atravessando a ponte sobre o rio Amapari, no centro urbano do município.

Autoria: Ana Regina, 24/03/2011

Segundo informações do prefeito municipal Antonio José e do senhor Jerônimo Prisco, consultor da Câmara Municipal, ambos de Pedra Branca do Amapari, vários projetos de infraestrutura executados no município decorrem da interlocução institucional local estabelecida com essas empresas, que foram medidas discutidas com a sociedade para a instalação de seus empreendimentos. Alguns projetos são realizados através de parcerias constituídas entre as empresas e a prefeitura, porém, outros, afirmaram os entrevistados, são implementados com recursos oriundos de impostos como a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), recolhido por conta da extração do minério, e royalties decorrente da ação das empresas por medidas compensatórias que são depositados no Fundo de Desenvolvimento Comunitário¹³. O consultor da Câmara Municipal explica o acordo firmado em relação à compensação financeira do município de Pedra Branca do Amapari pela exploração de seus recursos minerais:

¹³ O Fundo de Desenvolvimento Comunitário (FDC) foi proposto pelo Termo de Acordo firmado entre a empresa, as prefeituras de Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Câmaras de Vereadores dos municípios e o governo do estado para patrocinar iniciativas a projetos que se destinam a melhoria da qualidade de vida da população nas áreas da Saúde, Educação e geração de empregos. O FDC é aplicado conforme Lei Municipal destinando 33% para infraestrutura e saúde; 32% para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Comunitário; 23% para o Fundo de Aval para pequenas e micro empresas, através de financiamento pelo Banco da Amazônia; 7% à Escola Família Agrícola Perimetral Norte e 5% para atendimento à comunidade indígena Wajãmpi, na Perimetral Norte (AMAPÁ, 2011).

A sociedade do município optou por um fundo que é equivalente a 1% do faturamento anual da empresa, de seu faturamento líquido. No caso da empresa que extrai minério de ferro, seria 1% ou 4 milhões. Se o 1% for superior a 4 milhões, prevalece o que for maior. Mas no mínimo entra 4 milhões de reais por ano [no município]. E da empresa que extrai o ouro, entra 550 mil reais ou 1% de seu faturamento. Foi esse o acordo estabelecido com a sociedade e com o Ministério Público (Jerônimo Prisco, consultor da Câmara Municipal de Pedra Branca do Amapari. Entrevista realizada em 24/03/2011).

Entende-se, assim, que a atuação do capital internacional na exploração dos recursos naturais da sub-região aumenta gradativamente sua intervenção territorial, agindo na reconfiguração do espaço ao atrair trabalhadores, criar infraestrutura e demandar a instalação de serviços, geralmente realizados pelas próprias empresas, como visto anteriormente na região do Vale do Jarí. Quase sempre, ocorrem processos de dependência entre o município e essas empresas que, ao decidirem desinstalar-se daquele local, devido ao esgotamento dos recursos, por falência ou outras causas, deixam o município ainda mais pobre do que quando o encontrou. É isso que Pedra Branca do Amapari quer evitar para seu futuro ao investir na produção local, tanto nas áreas urbanas, como nas áreas rurais. Segundo seu prefeito:

A gente tem que planejar o futuro já com essa expectativa de amanhã, quando as empresas saírem, Pedra Branca caminhar com suas próprias pernas. É pra isso que nós temos dois fundos de desenvolvimento, justamente pra dar sustentabilidade amanhã quando elas saírem: o Fundo de Desenvolvimento Comunitário e o Fundo de Aval. Eles têm bastantes recursos: um é pra zona rural, para o agricultor familiar, e o outro é empresarial, pra microempresário. É justamente prevendo um aquecimento no desenvolvimento, quando as empresas saírem daqui. Para as pessoas se autosustentarem com a sua produção (José Antônio Siqueira da Silva, prefeito de Pedra Branca do Amapari. Entrevista realizada em 25/03/2011).

Portanto, a introdução da atividade mineral na sub-região trouxe consigo mudanças estruturais, sociais, ambientais e também, para a economia regional. Isso remete a pensar o porquê do visível desequilíbrio no desenvolvimento econômico e social entre os municípios da sub-região, em grande parte em decorrência dos investimentos do setor mineral, mas também do silvicultor, no caso de Laranjal do Jarí. São projetos empresariais que agem na transformação do espaço amazônico, ainda visto e usado como grande fornecedor de matéria-prima para o fortalecimento de economias extrarregionais, mesmo que haja avanços pontuais, relativos à preocupação com a preservação do meio ambiente e com o desenvolvimento da população local, como foi visto anteriormente.

Essa reflexão mostra que nos municípios onde foram implantados os empreendimentos econômicos de exploração mineral houve diferentes estímulos no desenvolvimento de atividades produtivas, na geração de empregos, na construção de equipamentos urbanos e

também rurais, e no acesso a informações. O desenvolvimento de outras atividades nos setores agropecuário (bovinos, bubalinos), da agricultura familiar, do extrativismo vegetal e do pesqueiro, garantindo alimentos para o abastecimento local e para empresas extrarregionais, além da presença do pequeno comércio de produtos de primeira necessidade, exercidos na sub-região, representam importante espaço de atuação socioeconômica local. Entretanto, em vários dos municípios analisados, como Amapá, Alenquer, Faro, Óbidos, Calçoene e Pracuúba, geralmente a economia gira predominantemente em torno do funcionalismo público e dos programas assistenciais do governo federal.

A extrema dependência de repasses de recursos da União, em grande parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), é um problema sério enfrentado por esses municípios. Muitos enfrentam problemas por estarem endividados por questões trabalhistas, inadimplentes com os governos federal e estadual, desprovidos de assistência técnica e jurídica, e às vezes, mergulhados no círculo vicioso da corrupção ou ainda na própria incapacidade de realizar gestões promissoras que possam, entre outras iniciativas, dinamizar a economia local e oferecer alternativas de subsistência à população e ao próprio município. O chefe de gabinete da prefeitura de Amapá retratou um pouco dessa realidade, não apenas desse município, mas ainda dos demais de seu entorno:

Um município que hoje depende exclusivamente do governo federal pra tocar sua vida. Em termos de recurso próprio não tem quase nada, só o mínimo. Então hoje, quem banca o Município? É o governo federal. E não é só o Amapá, é Pracuúba, Tartarugalzinho e outros. Todos são municípios bancados pelo governo federal e sobrevivem disso. Pra pagar funcionários, manter a cidade limpa, bancar o funcionamento da máquina municipal, tudo é do governo federal. Tudo. Quem banca a educação é o governo federal através do FUNDEB, quem banca a saúde é o governo federal através dos programas da saúde, como o “Saúde da Família” e de outros. E o que é pior, quando essas verbas são bem administradas acabam sortindo um efeito positivo à população, mas às vezes, nem sempre é bem assim. Às vezes, parte desses recursos é canalizado pra outros objetivos. Aí, o retrato que a gente tem é esse (José Edvaldo Nogueira Rodrigues, chefe de gabinete da prefeitura do município de Amapá. Entrevista realizada em 23/03/2011).

Além do mais, os gestores públicos municipais se queixam de engessamento diante da legislação tributária. É assim também no município de Alenquer, como revela o secretário de Governo do município:

Eu te confesso que a gente aqui vive na expectativa de quanto é que vai chegar de Fundo [FPM]. Se vai dar pra pagar os funcionários, se vai dar pra pagar tal coisa, pois uma vez ele chega de uma forma, outra vez chega de outra. Aí, do que chega do Fundo, você tem que ir deixando alguma reserva pra pagar o décimo terceiro. Você paga o funcionário público e tem que pagar parte da Previdência também. Quer dizer, grande parte do que vem, retorna em termos de obrigações trabalhistas e

sociais. Ou seja, volta para o governo federal. Quem é que detém o grande bolo de recursos? É o governo federal. O estado é relativamente mediano [em arrecadação de impostos]. Já o município, esse aí coitado... Mas é onde está a população. A população está em todos os municípios. No fim, tudo é município (Paulo Macedo, secretário de Governo da prefeitura de Alenquer. Entrevista realizada em 12/03/2011).

Em termos gerais, a situação dos municípios da sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá é bastante precária, como pode ser percebida no trabalho de campo, mesmo aqueles que apresentam razoáveis índices de desenvolvimento como visto anteriormente. Carência de saneamento, de pavimentação, de estradas, de educação de qualidade, inexistência de ensino superior, atendimento ineficaz de saúde ou ausência de especialidades no tratamento médico, entre outras situações, concorrem para deixar a população local sem alternativas de uma vida decente. Durante o período mais chuvoso do ano, os problemas se multiplicam devido à falta de tratamento adequado às estradas e ramais e as consequências são ainda maiores, como declarou o chefe de gabinete da prefeitura municipal de Amapá:

Principalmente nesse período do ano quando as chuvas são mais intensas, os ramais ficam bastante prejudicados e, com isso, muita gente deixa de vir ao Município. A gente tem problema até com a linha de ônibus, porque quando as chuvas são muito intensas, o ramal piora muito e os ônibus passam direto. Ou seja, os ônibus que vão no sentido do Oiapoque, que deveriam entrar no município de Amapá não fazem isso por conta das condições dos ramais. Além de tantos outros problemas que a gente enfrenta como a alta de preços. Os produtos que vem pra cá, por exemplo, os hortifrutigranjeiros vêm de outros centros. E nesse período do ano, a gente percebe uma alteração nos preços por conta de tudo isso, pois tudo isso é embutido no preço. Até despesa com caminhão quebrado. (José Edvaldo Nogueira Rodrigues, chefe de gabinete da prefeitura do município de Amapá. Entrevista realizada em 23/03/2011).

Os problemas enfrentados pelas prefeituras municipais são muito comuns, e, embora existam articulações políticas regionais, em separado nos respectivos estados, tais como, a Associação dos Municípios da Calha Norte (AMUCAN), que abrange, entre outros, quatro municípios fronteiros do Pará (Alenquer, Faro, Óbidos e Oriximiná), considerando que Almeirim saiu dessa Associação e filiou-se à Associação dos Municípios da Transamazônica e Santarém – (AMUT); e a Federação dos Municípios do Estado do Amapá (AMEAPE), as ações articuladas entre os poderes municipais aqui referidos, que planejem soluções conjuntas para o desenvolvimento regional, ainda são muito precárias ou inexistem na prática. O vice-prefeito de Óbidos, após ter participado de uma reunião com a presença de todos os prefeitos da AMUCAN, declarou que: “cada um age por si. Não está havendo uma ação conjunta das administrações em nível regional. E pra mim, isso dificulta, enfraquece a todos” (Raimundo

Cardoso de Araújo, vice-prefeito do município de Óbidos/PA. Entrevista realizada em 10/03/2011).

Isso significa que, segundo Hasbaert (2004), para quem as políticas públicas de gestão territorial precisam transpor novas territorialidades, as fronteiras espaciais dos entes federativos municipais devem transcender a simples perspectiva endógena de crescimento particular e articular meios para o desenvolvimento regional, não apenas do ponto de vista econômico, mas também do social, do cultural e do ambiental.

É visível o potencial que as riquezas naturais locais da sub-região podem oferecer para a diversificação de atividades do extrativismo vegetal e mineral, da agropecuária, do turismo, e da própria interação entre essas atividades, considerando as aptidões que cada um dos municípios possui, que, de forma competente, podem ser canalizadas para o desenvolvimento industrial e comercial e para a prestação de serviços de qualidade.

Aponta-se, por exemplo, a existência campos naturais e áreas alagadiças que são terrenos propícios para a produção de grãos, para a criação bovina e exploração sustentável da bubalinocultura. A própria criação de búfalos pode ser associada à indústria de laticínios. A foz do rio Amazonas, que propicia o fornecimento de pescado para o abastecimento interno dos mercados paraense e amapaense é também capaz de atender empresas extrarregionais do setor pesqueiro, possibilitando ainda a dinamização econômica dessa atividade na fronteira com outros países amazônicos e com a própria Guiana Francesa. A agroindústria, a movelaria, o extrativismo mineral e agricultura de base familiar são outros exemplos de atividades já desenvolvidas nessa região, mas que precisam de incentivo para o bom e melhor aproveitamento dos recursos naturais locais e, com isso, contribuir para o desenvolvimento regional.

A sub-região apresenta localização privilegiada em relação à Europa e ao Caribe, possibilitando uma rota turística internacional. Possui também um ecossistema dos mais preservados, notadamente nos municípios amapaenses, que oferece condições para a realização de atividades ecológicas. A abundância de rios, praias, cachoeiras e pescados autorizam a exploração econômica sustentável. A diversidade de frutos, inclusive muitos de natureza exótica, outros com valores fitoterápicos, vários ainda desconhecidos em outras regiões brasileiras e fora do País, poderiam, por exemplo, potencializar uma gastronomia regional. Os valores culturais dos quilombos, dos povos indígenas, suas danças, costumes, produção artesanal e outras riquezas particulares afins, poderiam também ter aproveitamento no desenvolvimento de atividades econômicas que ao mesmo tempo pudessem valorizar e

reafirmar a cidadania desses segmentos, dando maior e melhor visibilidade às suas comunidades, e com isso, melhores condições de existência também.

Essas e muitas outras iniciativas podem constituir-se alternativas ao desenvolvimento integrado da sub-região de modo a diminuir as disparidades socioeconômicas existentes entre os municípios que a compõem, e assim, contribuir com o desenvolvimento social de seus habitantes constituídos por populações caboclas, ribeirinhas, indígenas e quilombolas.

2.3. CARACTERIZAÇÃO DA SUB-REGIÃO FRONTEIRIÇA DOS ESTADOS DO PARÁ E DO AMAPÁ

A sub-região composta pelos treze municípios fronteiriços do Pará e do Amapá, por sua condição de localização, exerce papel específico na fronteira da divisão territorial internacional entre o Brasil de um lado, e a Guiana, o Suriname e a Guiana Francesa de outro. A primeira função é deixar claros os limites do território brasileiro a fim de resguardá-los de possíveis ameaças externas, o que estrategicamente é realizado, seja pela estimulação à presença humana, seja pela instalação de bases de vigilância, pela ação do governo federal.

Através da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), o governo federal apresenta uma visão contemporânea da fronteira brasileira com base em uma concepção “que privilegia a região como um espaço pleno de oportunidades de desenvolvimento, de união com os nossos vizinhos e de valorização da cidadania” (BRASIL, 2009, p. 03). Por isso realizou um amplo levantamento da situação geral da fronteira brasileira, possibilitando a sistematização dos mais variados aspectos da realidade vivida pelos povos dessa região. É com base nesse estudo que será realizada a caracterização da sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá.

Devido à longa extensão territorial da faixa de fronteira, as características municipais se diferem substancialmente em todo o território limítrofe, marcado por peculiaridades do extremo norte ao extremo sul do País, inclusive internamente nas próprias sub-regiões em que estão situados os municípios e as cidades da Faixa. As diferenciações situam-se desde questões como política, meio ambiente e defesa civil até o atendimento de necessidades básicas da população na provisão de bens e serviços. Considerando a situação, o PDFF

definiu algumas noções e conceitos para melhor compreender a organização social e territorial na região, entre as quais, a classificação de municípios *lindeiros e não lindeiros*¹⁴.

Essa classificação é utilizada para distinguir a situação geográfica dos municípios em relação ao seu posicionamento na *linha* de fronteira. O quadro 4 mostra a situação dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá, quanto à localização e à caracterização dos mesmos na faixa de fronteira brasileira:

Quadro 4: Classificação dos municípios da sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá, segundo a localização da sede municipal na faixa de fronteira

ESTADOS	LINDEIROS			NÃO LINDEIROS	
	Sede no limite da Faixa	Sede dentro da Faixa	Sede fora da Faixa	Sede dentro da Faixa	Sede fora da Faixa
AMAPÁ	Oiapoque		Laranjal do Jarí	-	Amapá Calçoene Ferreira Gomes Pedra Branca do Amapari Serra do Navio Pracuúba
PARÁ			Almeirim Óbidos Oriximiná	-	Faro Alenquer

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Brasil (2005)

Cinco municípios são considerados lindeiros: os paraenses Almeirim, Óbidos e Oriximiná e os amapaenses Laranjal do Jarí e Oiapoque. Os quatro primeiros possuem seus territórios localizados na divisa com o país vizinho, mas suas sedes municipais se encontram localizadas fora da faixa de fronteira. Somente o município de Oiapoque possui sede na linha de fronteira, sendo este o único caso de cidade-gêmea na sub-região, fazendo limite com a cidade de Saint-Georges, na Guiana Francesa. Os demais municípios, a maioria, estão localizados na retaguarda da faixa, ou seja, são considerados não lindeiros, sendo dois paraenses: Alenquer e Faro; e seis amapaenses: Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba e Serra do Navio. Todos os não lindeiros possuem suas sedes municipais situadas fora da faixa de fronteira. Isso significa que com exceção de Oiapoque, segundo Brasil (2005), a maioria se enquadra no grupo de municípios não lindeiros e que

¹⁴ Os lindeiros são aqueles que: a) seu território faz divisa com o país vizinho e sua sede fica no limite internacional apresentando ou não conurbação com uma localidade desse país, a exemplo de cidades-gêmeas; b) o território faz divisa com o país vizinho, mas sua sede não se localiza no limite internacional; c) o território faz divisa com o país vizinho, mas sua sede se encontra fora da faixa de fronteira. Os não lindeiros são aqueles que se localizam na retaguarda da faixa, possuindo ou não sede na mesma (BRASIL, 2005).

possui suas sedes municipais localizadas a mais de 150 km em relação ao limite internacional. É nesse grupo que se concentra também a maior parte da população fronteiriça da sub-região.

E a fim de precisar as diferenciações geográficas ao longo da faixa, de perceber o tipo de tratamento recebido na fronteira pelos órgãos governamentais e conhecer o nível de relação que se estabelece com os povos vizinhos, o PDFF criou a tipologia das *interações transfronteiriças*¹⁵. Essa tipologia foi construída com base na proposta do geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal (2001) e adaptada ao caso brasileiro (BRASIL, 2005). Na faixa de fronteira do Pará e do Amapá os municípios estão limitados nacional e internacionalmente, classificados e caracterizados conforme quadro 5:

¹⁵ **Margem** – existe pouco contato entre as populações dos países vizinhos, exceto em se tratando de tipo familiar ou de pequenas trocas comerciais, ou seja, as relações predominantes são internas a cada país; **Zonas-tampão** – são consideradas estratégicas, portanto, restringidas ou interditas pelo Estado central para acesso e onde são criados parques nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, caso das terras indígenas; **Frentes** – caracterizam frentes de povoamento e outras formas espaciais como frentes cultural, indígena ou militar; **Capilar** – pode ocorrer somente em nível local, como no caso das feiras que representam a exata interação e integração fronteiriça espontânea; pode ocorrer através de trocas difusas com o país vizinho com limitadas redes de comunicação ou resultam de zonas de integração espontânea com o Estado intervindo pouco; **Sinapse** – existe elevado grau de troca entre os povos dos países fronteiriços contando com o apoio de seus respectivos Estados contíguos, como no caso das cidades-gêmeas (BRASIL, 2005).

Quadro 5: Limites nacionais e internacionais, caracterização e classificação dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá na faixa de fronteira

Município	Limites Nacionais	Limites Internacionais	Classificação	Caracterização na Faixa
Alenquer (PA)	Almeirim; Monte Alegre; Santarém; Óbidos; Curuá	-	Faixa de fronteira	Zona-tampão
Almeirim (PA)	Estado do Amapá; Gurupá; Porto de Moz; Prainha; Monte Alegre; Alenquer; Óbidos	Suriname	Linha de fronteira	Zona-tampão
Faro (PA)	Oriximiná; Estado do Amazonas; Terra Santa; Estado de Roraima	-	Faixa de fronteira	Zona-tampão
Óbidos (PA)	Almeirim; Santarém; Juruti; Alenquer; Oriximiná	Suriname	Linha de fronteira	Zona-tampão
Oriximiná (PA)	Óbidos; Juruti; Terra Santa; Faro; Estado de Roraima	Guiana; Suriname	Linha de fronteira	Zona-tampão
Amapá (AP)	Macapá, Calçoene, Cutias, Tartarugalzinho; Pracuúba	-	Faixa de fronteira	Zona-tampão
Calçoene (AP)	Oceano Atlântico; Amapá; Pracuúba; Oiapoque; Serra do Navio	-	Faixa de fronteira	Zona-tampão
Ferreira Gomes (AP)	Pracuúba; Amapá; Porto Grande; Tartarugalzinho; Cutias; Serra do Navio	-	Faixa de fronteira	Zona-tampão
Laranjal do Jarí (AP)	Vitoria do Jarí; Mazagão; Pedra Branca do Amapari; Almeirim	Guiana Francesa; Suriname	Linha de fronteira	Zona-tampão
Oiapoque (AP)	Rio Oiapoque; Calçoene; Serra do Navio; Pedra Branca do Amapari; Laranjal do Jarí	Guiana Francesa	Cidade-gêmea	Capilar
Pedra Branca do Amapari (AP)	Laranjal do Jarí; Mazagão; Porto Grande; Serra do Navio; Oiapoque; Ferreira Gomes	-	Faixa de fronteira	Zona-tampão
Pracuúba (AP)	Amapá; Calçoene; Tartarugalzinho; Ferreira Gomes	-	Faixa de fronteira	Zona-tampão
Serra do Navio (AP)	Calçoene; Oiapoque; Pedra Branca do Amapari; Ferreira Gomes; Pracuúba	-	Faixa de fronteira	Zona-tampão

Fonte: Brasil (2005; 2009), adaptado pela autora

Quase todos os municípios da sub-região fronteiriça do Pará e do Amapá são de tipologia zona-tampão, o que se explica ao fato de conterem em seus territórios extensas áreas protegidas ou de reserva, a exemplo das terras indígenas, como visto anteriormente. Embora o município do Oiapoque seja o único caso de tipologia capilar, devido à sua relação com Saint-Georges (Guiana Francesa), ele também possui grande parte de seu território na mesma situação que é estabelecida pela tipologia de zona-tampão.

As áreas fronteiriças denominadas zonas-tampão são definidas como “zonas estratégicas, onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira”

(BRASIL, 2005, p. 145) e é por esse motivo que o governo cria parques naturais nacionais, unidades de conservação, terras indígenas e outras áreas protegidas, mesmo que existam relações culturais e/ou de tipo comercial em nível local, como no caso do Oiapoque. Os fatores aferidos para que essas áreas recebam esse tipo de tratamento, segundo Brasil (2005), são: a presença de recursos naturais próximos da fronteira, explorados ou não; impedir ou dificultar o avanço de frentes pioneiras de povoamento ou de exploração; existência de áreas de tensão militar; diminuir os custos da infraestrutura de defesa e vigilância; e o reconhecimento da ocupação do território por grupos locais.

O governo federal considera que o estabelecimento de zonas-tampão é uma medida adequada para coibir movimentos migratórios não-indígenas e para dar cobertura institucional às áreas culturais dos povos indígenas, além de anunciar que a proteção dos recursos naturais é de fundamental importância para a fronteira norte onde está situada a sub-região de fronteira do Pará e do Amapá. Porém, a existência de regiões de difícil acesso e áreas florestais também podem constituir zonas-tampão “naturais” ou mesmo institucionalizadas, como o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque que ocupa áreas territoriais do Pará e do Amapá.

Daí a importância estratégica da sub-região fronteiriça desses dois estados, cujo território tem o privilégio de conter abundantes recursos naturais florestais e minerais, a existência de parte do bioma amazônico a ser preservado e a presença de populações indígenas e quilombolas que finalmente têm recebido melhor atenção governamental para o reconhecimento e preservação de suas culturas. São fatores que convergem para a definição estabelecida como zona-tampão para a maior parte da sub-região que, portanto, contribuem para que a mesma cumpra seu papel estratégico na vigilância e na defesa da fronteira brasileira.

Somente o município do Oiapoque se enquadra na tipologia de interações transfronteiriças do tipo capilar. As relações com a Guiana Francesa ocorrem em nível localizado através do intercâmbio cotidiano entre esse município e Saint-Georges, um exemplo de interação e integração espontânea, embora esteja em fase de finalização a construção da ponte sobre o rio Oiapoque, como produto da cooperação transfronteiriça entre o Brasil e a França, o que poderia sinalizar a constituição das bases para uma possível alteração nessa tipologia de interação transfronteira, para sinapse, já que a referida obra indica, para um futuro próximo, um maior grau de troca entre as populações vizinhas, sobretudo de fluxos comerciais, desta vez institucionalizado por ambos Estados-Nação, que estão patrocinando a infraestrutura necessária para uma maior articulação na fronteira.

Essa definição de interação do tipo capilar está estreitamente relacionada com o único caso de cidades-gêmeas na sub-região da fronteira do Pará e do Amapá, como visto no quadro 5. Mais uma vez, Oiapoque e Saint-Georges, que se unem, sobretudo pela constante e diária travessia fluvial de pessoas através do rio Oiapoque, o qual representa uma imprescindível via de circulação e de comunicação para a realização de diversas atividades cotidianas da população local. E embora o livre acesso da fronteira seja permitido apenas do lado brasileiro, para Silva (2008), as trocas comerciais, em grande parte ilegais, são realizadas nas duas margens do rio pelas populações fronteiriças, onde as relações entre as comunidades ribeirinhas são bastante desenvolvidas, inclusive mantendo relações comumente familiares.

Contudo, as assimetrias entre Oiapoque e Saint-Georges de várias ordens, notadamente sociais e econômicas, são facilmente perceptíveis. Uma análise comparativa de alguns indicadores demográficos, educacionais, problemas sociais, índice de violência, entre outros, realizada por Silva (2008), mostram que os dados negativos tendem a ser maiores no lado brasileiro. É por isso que é comum a migração de brasileiros para o lado francês em busca de melhores salários e condições de vida. No entanto, as relações com a Guiana Francesa não são tranquilas á que a maioria desses brasileiros vive clandestinamente e perseguida pela polícia local de Saint-Georges. É um fato que se confirma na afirmação do secretário estadual de Indústria e Comércio do Amapá:

Sempre houve um trânsito muito grande do Amapá à Guiana Francesa, pois na realidade, a maioria dos trabalhadores da Guiana é brasileira, e de outros países, mas a grande maioria é amapaense, paraense, nordestina e outros que foram pra Guiana, por conta que ela oferecia uma boa rentabilidade, por ter uma moeda forte comparada à nossa moeda. Hoje, com essa ligação da ponte, o Estado nacional também se coloca mais presente, pois há uma preocupação na medida em que se têm conflitos, que é uma questão séria, com a população brasileira do lado guianense. Lá, há um policiamento muito ostensivo, sobretudo em relação à garimpagem (José Reinaldo Picanço, secretário estadual de Indústria e Comércio do Amapá. Entrevista realizada em 27/03/2011).

A realidade local do lado brasileiro é de grande índice de violência acompanhado pelo consumo e tráfico de entorpecentes (SILVA; CONTE, 2006) e também pela intensa prática da prostituição por brasileiras em atendimento a franceses e guianenses de passagem pela cidade, atividade realizada por uma rede de serviços que faz com que o Oiapoque seja visto como rota de comércio sexual internacional de crianças e adolescentes rumo à Guiana Francesa e ao Suriname (SILVA, 2006), fatos que desafiam as autoridades locais.

A população local se concentra principalmente às margens do rio Oiapoque, onde se localizam também inúmeras aldeias indígenas espalhadas por todo o município. O comércio

local e prestação de serviços, geralmente baseados no circuito inferior da economia (SANTOS, 2004a) são intensos. Segundo Silva (2006), a impressão é de uma paisagem diferente da maioria das pequenas cidades amazônicas, dada pela percepção que, na verdade, grande parte das atenções se volta para o outro lado do rio Oiapoque, onde fica Saint-Georges. Esse autor também diz que:

É quando se toma consciência de que a fronteira possui uma dinâmica própria, estranha a quem vive distante dela. A impressão que fica é a de que as relações à distância caracterizam o município, já que o seu abastecimento depende sobremaneira dos produtos oriundos de diversas partes do Pará (Belém, Altamira e Santarém, por exemplo) e de Macapá; e o comércio local é suscetível aos impulsos e contrações que emanam da Guiana Francesa, que apenas no plano físico, encontra-se tão perto (SILVA, 2006, p. 113).

Por outro lado, a relação comum e diária entre os habitantes do Oiapoque e Saint-Georges certamente influencia novos hábitos, costumes e conhecimentos entre ambas as partes com o uso múltiplo das diferentes línguas (francês, português e indígenas), das moedas e de alimentos típicos de cada povo. O ponto de venda de açaí processado na tradicional e rudimentar máquina comumente usada no lado brasileiro e, portanto, integrante das atividades do circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2004a), é uma paisagem no mínimo curiosa vista no lado francês (Fotografia 23), observada durante o trabalho de campo realizado pela autora desta pesquisa.



Fotografia 23: SAINT-GEORGES (GUIANA FRANCESA) - ponto de venda de açaí (processado na tradicional e rudimentar máquina de extração do sumo do referido fruto), localizado em Saint-Georges, na Guiana Francesa.
Autoria: Ana Regina Silva, 21/03/2011

Portanto, as cidades-gêmeas do Oiapoque e Saint-Georges por apresentarem grande potencial de integração econômica e cultural, e também, por refletirem amostras condensadas dos problemas característicos da fronteira, constituem-se um dos alvos prioritários das políticas públicas do governo brasileiro, revelando a importância estratégica da cidade de Oiapoque, já que, do ponto de vista físico, o Oiapoque possui a primazia de ser o único município brasileiro a ter contato direto com a União Europeia. No plano dos grandes investimentos, existem iniciativas de cooperação por parte dos dois governos centrais do Brasil e da França, como no caso da construção da ponte binacional que ligará o Amapá à Guiana Francesa. Esse empreendimento, assim como o asfaltamento da BR-156 e a modernização do aeroporto de Macapá e do porto de Santana, projetos a serem executados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conectar-se-ão a uma vasta rede logística que está sendo instalada na Guiana Francesa, Guiana, Suriname e Venezuela de interesse da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA). O objetivo é possibilitar a intensificação do fluxo de mercadorias, investimentos, serviços e pessoas, desde o Laranjal do Jarí em direção às Américas Central e do Norte, Caribe e os países andinos; assunto que será revisto no próximo capítulo.

Uma terceira tipologia que foi criada para caracterizar as *interações culturais transfronteiriças* a fim de identificar relações identitárias promovidas ou passíveis de serem promovidas entre os dois lados da faixa de fronteira será importante analisar para os casos aqui propostos. Distinguem-se, assim, os seguimentos fronteiriços entre o Brasil e o país vizinho quanto a/ao: a) natureza das identidades do lado brasileiro, considerando características de maior uniformidade, pluralidade (convívio de diferentes identidades) ou hibridismo (imbricação ou amálgama de várias identidades) e maior estabilidade (permanência) e dinamismo (mutação) dessas identidades; b) grau de permeabilidade cultural transfronteiriça – alto, médio ou baixo – e o tipo de interação cultural a partir da maior ou menor influência cultural brasileira sobre os países vizinhos; c) caráter histórico da relação cultural em termos de sua duração no tempo (interações transfronteiriças mais antigas ou mais recentes); d) intensidade e longevidade das migrações, de brasileiro e dos vizinhos, para indicar a intensidade da interação no espaço e no tempo (BRASIL, 2005). O quadro 6 a seguir foi adaptado a partir dessas definições para compreender as interações culturais transfronteiriças da sub-região dos estados do Pará e do Amapá integrantes da faixa de fronteira.

Quadro 6: Características dos Segmentos Transfronteiriços do Pará e do Amapá

Segmento Fronteiriço	Natureza da Identidade do lado Brasileiro	Permeabilidade Cultural transfronteiriça	Interação Cultural			Movimentos Migratórios	
			Nível	Intensidade	Caráter Histórico	Brasileiros	Estrangeiros
Brasil (AP) – Guiana Francesa	Variável: plural e estável (indígenas); relativamente uniforme e dinâmica (não-indígenas)	Média e baixa	Assimétrica com preponderância brasileira	Média e fraca	Antiga (indígenas e negros)	Relativamente recentes; em intensificação	Fracos; estabilizados
Brasil (PA) – Suriname	Relativamente estável e uniforme (com predomínio de grupos indígenas)	Pouco expressiva	Pouco expressiva	Fraca	Antiga (indígenas); ausente para não-indígenas	Inexpressivos	Inexpressivos
Brasil (PA) - Guiana	Variável; uniforme e estável (indígenas); plural e dinâmica (não-indígena)	Média a baixa;	Assimétrica com preponderância brasileira	Fraca, exceto indígenas;	Antiga (indígena); recente para não-indígena	Relativamente recentes, pouco expressivos.	Fracos, estabilizados.

Fonte: Adaptado pela autora partir de BRASIL (2005)

Ratificando as informações apresentadas no decorrer da presente dissertação, existem muitas áreas protegidas e de terras indígenas na sub-região, onde a população é predominantemente cabocla e indígena. Foi visto também que há maior concentração de população principalmente nas sedes dos municípios que estão distantes a mais de 400 km do limite internacional (BRASIL, 2005). Ao mesmo tempo, é fato que somente o Amapá, através do município de Oiapoque, que se encontra conectado por uma rodovia, apresenta concreta possibilidade de acesso à fronteira. Por isso, questiona-se a baixa permeabilidade cultural apresentado nos estudos do PDFF, como indica o quadro 6, já que há expressiva interação entre o Oiapoque e a Guiana Francesa, como analisado anteriormente no escopo deste trabalho. A média, baixa e pouco expressiva permeabilidade cultural, condiz de fato com a situação da maior parte sub-região em relação aos países vizinhos, embora as relações sejam antigas e contínuas.

A exceção é novamente para as cidades-gêmeas Oiapoque-Saint-Georges, pois apesar da baixa densidade demográfica e a inexistência de infraestrutura nos demais municípios que garanta a conexão com o outro lado, existe mobilidade intermitente, principalmente entre grupos indígenas. É o mesmo caso em relação aos movimentos migratórios, tão expressivos historicamente na região amazônica, inclusive em outras áreas situadas no Arco Norte, porém, mostram-se nesse contexto, fracos, estabilizados e inexpressivos, com exceção no caso do Amapá, o que se explica também pela relação localizada entre Oiapoque e Saint-Georges.

Em termos de integração local e regional os mesmos municípios paraenses e amapaenses apresentam grandes problemas em relação à infraestrutura e por isso enfrentam muitas dificuldades no que diz respeito à comunicação e à circulação, inclusive em seu próprio entorno e com os centros urbanos de maior densidade. O isolamento em que se encontram diz respeito também às decisões políticas governamentais, pois a distância que lhes separa dos grandes centros de decisão de poder não é somente física, é também de ordem política. Alguns acordos bilaterais¹⁹ são discutidos e firmados sem que os governos locais participem efetivamente de qualquer etapa do processo. Não se tem conhecimento de ações articuladas junto aos poderes municipais que busquem alternativas conjuntas voltadas para mitigação dos problemas locais. A distância física que os separa de suas próprias capitais estaduais, como mostra o quadro 7 a seguir, é, na maioria dos casos, multiplicada devido à grande deficiência na malha rodoviária municipal, estadual ou federal.

¹⁹ Os Acordos Bilaterais são realizados entre o Brasil e outros países limítrofes e estabelecem bases jurídicas abrangendo temas como demarcação, intercâmbios, vistos, transportes, tráfico, amizade, cooperação científica e técnica e criação de comissões mistas com diversos objetivos (BRASIL, 2005).

Quadro 7: Distância dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá em relação às suas capitais estaduais

MUNICÍPIO FRONTEIÇO	DISTÂNCIA DA CAPITAL EM KM
Alenquer (PA)	694
Almeirim (PA)	453
Faro (PA)	918
Óbidos (PA)	1.100
Oriximiná (PA)	818
Amapá (AP)	302
Calçoene (AP)	272
Ferreira Gomes (AP)	140
Laranjal do Jarí (AP)	212
Oiapoque (AP)	590
Pedra Branca do Amapari (AP)	186
Pracuúba (AP)	235
Serra do Navio (AP)	197

Fonte: BRASIL (2009)

Embora as rodovias representem meios imprescindíveis de comunicação e de circulação aos municípios da sub-região fronteira do Pará e do Amapá, tais como, a BR-156 e a Perimetral Norte (BR-210) no Amapá, e as BR-163 e a Transamazônica, no Pará, que garantem a conexão regional desses municípios, os rios amazônicos continuam a exercer importante papel para a sobrevivência das populações locais, garantindo seu deslocamento nas necessidades diárias da vida cotidiana, na integração local e regional, na interlocução extrarregional, no desenvolvimento do setor pesqueiro e demais atividades praticadas rotineiramente nos rios Amapazinho, Calçoene, Jarí, Trombetas Amapari, Araguari, entre outros. Sem esquecer o rio Amazonas, que continua sendo importante eixo de integração comercial entre cidades amazônicas e também com países vizinhos. Essa estreita relação entre as populações e os rios amazônicos, que atribui a estes, significados diversos para a vida, em amplo sentido, fica mais clara quando se compreende que:

A relação histórica entre as cidades e os rios na Amazônia apresenta uma forte dimensão geográfica, responsável por expressar material e simbolicamente em suas paisagens e em seus espaços – concebido, vivido e percebido (LEFEBVRE, 1974) – determinadas particularidades construídas através de uma multiplicidade de usos e de formas de apropriações, relacionadas às necessidades de produção econômica e de expressões sociais com fortes apelos culturais ligados/associados ou não, às singularidades locais e às particularidades regionais (TRINDADE JR.; SILVA; MALHEIROS, 2005, p. 9).

Entende-se, com isso, o porquê da afirmação do vice-prefeito de Óbidos, na ocasião em que foi entrevistado durante o trabalho de campo, sobre a situação de isolamento e esquecimento em que se encontram os municípios que se localizam na calha norte do rio Amazonas por parte das autoridades de seu Estado. Acontece, que os cinco municípios fronteiriços do Pará, todos localizados à margem esquerda do rio Amazonas na confluência com o rio Tapajós, portanto, essencialmente ribeirinhos, e que se encontram mais afastados da dinâmica de circulação do polo regional centralizado pela cidade de Santarém, sofrem pela deficiência de rede de rodovias, que teriam na PA-254 a integração regional e local. Porém, 245 km de sua extensão estão apenas planejados como obra de investimento, por isso, Faro e Almeirim não utilizam essa rodovia (PARÁ, 2007), o que certamente repercute na vida da população que enfrenta problemas como no abastecimento de produtos de primeira necessidade, entre outras dificuldades imediatas. Portanto, para esses municípios os rios representam o principal meio de sobrevivência da dinâmica socioeconômica e cultural, local e regional.

O estudo das características relativas aos municípios da sub-região fronteira do Pará e do Amapá mostrou várias situações que a colocam na condição de região periférica (PORTO, 2010), haja vista que o uso político desse território regional a posiciona como um espaço distante dos centros de decisão política, inclusive no que diz respeito à própria jurisdição de seus territórios municipais. Por isso, sua dinâmica espacial sofre grande influência do poder exercido pelo Estado, o que estimula sua dependência econômica, tanto de empresas econômicas exportadoras, como do próprio governo federal. É submetida, ainda, a outras situações de exclusão impostas por uma visão que por muitos anos tratou a fronteira amazônica como um “espaço-problema” (BRASIL, 2005), ou espaço “vazio”, principalmente devido à baixa densidade demográfica que apresenta, e, portanto, vulnerável às ameaças que colocavam em risco a soberania brasileira. No entanto, contraditoriamente, em outros momentos, quando há interesse na exploração dos recursos naturais da região, o caráter político da sub-região, que está situada à margem esquerda do rio Amazonas, e ao mesmo tempo, na Amazônia setentrional brasileira, muda para uma condição estratégica. Essa ideia é defendida por Porto (2010, p.139):

A margem esquerda da foz do rio Amazonas historicamente tem atraído os interesses externos, seja pelo domínio territorial, pelo uso de seus produtos, ou pela da fluidez ao interior do continente sul americano. Contudo, identificada como área de segurança nacional e geopoliticamente estratégica para a soberania nacional, ainda é tratada como periférica pelas elites locais regionais e pelos órgãos de planejamento federal, principalmente quando adotam a densidade demográfica e a distância dos centros industriais para a inserção de políticas públicas visando o desenvolvimento. Por outro lado, os investimentos externos de grande porte nos

municípios paraenses de Oriximiná, Almeirim; e nos municípios amapaenses de Santana, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio, mostram o quão estratégica esta região se mostra para o capital internacional.

Porém, essa mesma condição estratégica, caso tratada levando-se em consideração as múltiplas potencialidades regionais, a importância da inclusão social e econômica das populações e, a localização privilegiada da sub-região para o desenvolvimento de interações fronteiriças de favorecimento recíproco na fronteira internacional, pode ser revertida em prol do desenvolvimento regional de todas as amazônias: a Amazônia da sub-região fronteiriça do Pará e do Amapá, a Amazônia brasileira e/ou também, a Amazônia sul-americana.

Pontua-se, desse modo, a importância das cidades-sede da sub-região no contexto da integração e articulação regional, considerando que elas aglutinam várias dimensões de expressão social, sejam elas identificadas pelos padrões de organização do espaço amazônico *rio-várzea-floresta* ou *estrada- terra firma – subsolo* (PORTO GONÇALVES, 2001), que representam a materialização dos interesses entre diferentes interesses e classes sociais, desde os primórdios de “descobrimento” e reconhecimento da Amazônia, ou em tempos mais recentes, segundo o mesmo autor. A dinâmica socioeconômica e cultural dessas cidades se constitui em vastas possibilidades da formação de redes de conexão intra e extrarregional de maneira a ampliar e transcender o tecido territorial local, consolidando relações já desenvolvidas com seus entorno.

A cidade do Oiapoque que pode ser considerada o lócus privilegiado da materialização das interações transfronteiriças, representa também o polo em potencial para articulação regional da sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá. Essa possibilidade depende do esforço coletivo dos governos municipal, estadual e federal que resultem em proposições viáveis que integrem as políticas e programas de planejamentos territoriais, que estejam em consonância com as particularidades e necessidades regionais/locais.

3. POLÍTICAS TERRITORIAIS NA SUB-REGIÃO FRONTEIRIÇA DOS ESTADOS DO PARÁ E DO AMAPÁ

O objetivo principal deste capítulo é analisar como os municípios da faixa de fronteira internacional dos estados do Pará e do Amapá são considerados nas políticas territoriais, de âmbito federal e estadual, voltadas para a região amazônica brasileira, e, particularmente, para a região fronteira desses estados. Para fundamentar essa avaliação, será importante compreender a inserção desses entes federativos nas estratégias regionais formuladas para o desenvolvimento do País baseadas na integração nacional e transnacional brasileira e, também, analisar o papel a eles destacado nos planejamentos de governo de seus respectivos estados.

Nas últimas décadas, o governo federal brasileiro tem anunciado a busca de soluções para a redução das desigualdades regionais, como estratégia de desenvolvimento. Por isso, lançou a política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) a partir de estudos que subsidiaram o Plano Plurianual 2000-2003, como meio de viabilizar projetos de infraestrutura que visam a estimular a articulação das diversas regiões do País, e deste com os demais países sul-americanos objetivando a implementação de relações transfronteiriças a partir de redes de vários tipos e em diferentes escalas.

A estratégia de implementação dos ENIDs vai ao encontro dos interesses da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), política que objetiva a impulsionar a integração física, política, social e econômica dos 12 países sul-americanos. Os ENIDs e a IIRSA buscam a dinamização do comércio internacional a partir da escala de ação transfronteiriça. Com isso, uma série de programas e ações que trabalham com a escala territorial regional/local articulados às escalas nacional e internacional são direcionadas à Amazônia brasileira para o aproveitamento do seu potencial e de suas riquezas naturais. De parte do governo brasileiro, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cumpre primeiramente o papel de acelerar a implementação de obras de infraestrutura, a fim de viabilizar os fluxos de transporte no território nacional e, com isso, atender às diretrizes estratégicas que foram estabelecidas.

A criação de planos de desenvolvimento da Amazônia, como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA) em 1953, substituída em 1966 pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) na década de 1960; o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), na década de 1970 são integrantes da mesma

estratégia de desenvolvimento pensada nos planejamentos governamentais do País e fizeram parte de um processo que reafirmou os interesses de valorização do capital.

De igual forma, na conjuntura atual, esse processo se evidencia na perspectiva política de desenvolvimento do governo brasileiro que deverá atuar na reconfiguração do espaço regional amazônico. Obras previstas pelo PAC, como o asfaltamento da BR-156 (que atravessa o Amapá de norte a sul), assim como a construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque, também no estado do Amapá, o qual integra formalmente o Escudo Guyanês²⁰, que se constitui em um dos eixos da IIRSA, são exemplos da articulação das estratégias dos ENIDs e da IIRSA. Essas políticas interessam sobremaneira aos governos dos estados do Pará e do Amapá, pois trazem forte possibilidade de inserção econômica dos mesmos no mercado internacional, enquanto campo de oportunidades a ser melhor explorado.

Outra dinâmica se projeta para a Amazônia, através da implementação de novas malhas rodoviárias, intensa aceleração da conexão informacional, redes de comunicação e de circulação, tecnologias inovadoras e outras transformações oriundas do processo de globalização. Essa dinâmica, assim como pode trazer interações sociais benéficas à população local, pode, ao mesmo tempo, servir ao fortalecimento de práticas criminosas como o fluxo de contrabando, de prostituição e de atividades ilegais caso não haja a preocupação com a realidade específica da sociedade local.

Do ponto de vista da guarda da fronteira política da Amazônia, serão objetos de análise, o Projeto Calha Norte (PCN) e o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Ambos, além de exclusiva atuação na Amazônia brasileira, estão diretamente ligados às ações de proteção da região nos mais diferentes aspectos. O primeiro ressalta a busca de solução às questões de segurança e desenvolvimento diante da possibilidade de conflitos na região de fronteira internacional e será estudado a partir de suas origens, objetivos, diretrizes, área de atuação e demais informações pertinentes que evidenciem sua atuação junto aos municípios fronteiriços paraenses e amapaenses, que fazem parte de sua área de atuação.

O SIPAM, órgão governamental de orientação civil e militar que visa à proteção e a vigilância da Amazônia e atua nas questões ambientais e no controle e na defesa aérea, será dissecado do ponto de vista de sua densidade técnica e política, haja vista que sua proposição é a de utilizar dados gerados por uma complexa infraestrutura tecnológica composta por

²⁰ “O Escudo Guyanês é também o nome da formação geológica mais antiga e estável do planeta, que cobre a maior parte da área do Eixo. Abrange a região Oriental da Venezuela (Estados Sucre, Anzoátegui, Monagas, Delta, Amacuru e Bolívar), o arco norte do Brasil (Estados do Amapá e Roraima) e a totalidade dos territórios da Guiana e Suriname e apresenta uma superfície total de 2.699.000 km²” (IIRSA, 2004, p. 99).

subsistemas integrados de sensoriamento remoto, radares, estações meteorológicas e plataformas de dados, instaladas na região.

Essas políticas e programas, assim como, as ações inseridas no âmbito de vários ministérios do governo federal especificamente dirigidas às regiões fronteiriças, ou que estejam inseridas na esfera de programas regionais, ou ainda, que atendam a especificidades, tais como, ao fortalecimento de segmentos indígenas e quilombolas, que possuem significativa presença na sub-região fronteiriça do Pará e do Amapá, serão contextualizadas no âmbito desta pesquisa a fim de analisar a maneira como atingem direta ou indiretamente os municípios dessa região.

Da mesma forma, a necessidade da integração regional e diminuição de desigualdades sociais e intrarregionais para o alcance do desenvolvimento socioeconômico das populações locais são alvos perseguidos incessantemente, também, pelos planos governamentais estaduais. Por isso se lança mão de vários instrumentos institucionais de gestão democrática, descentralização administrativa, orçamentos participativos, entre outros, como exemplos na busca de partilha de responsabilidades com as prefeituras municipais, para a efetividade das políticas públicas e alcance dos objetivos propostos.

Sem dúvida, os planejamentos de governo dos estados do Pará e do Amapá se pautam com base nesses instrumentos. Porém, detentores de uma realidade na qual treze municípios de sua área de abrangência formam uma sub-região de fronteira política internacional que possui a particularidade de ser considerada estratégica do ponto de vista da defesa na Nação brasileira é oportuno analisar o tratamento dado a essa dimensão específica pelos planos de gestão desses respectivos entes federativos estaduais.

Inicialmente a análise será voltada para as políticas territoriais nas escalas internacional, nacional e estaduais, refletindo a atuação das mesmas na região da Amazônia setentrional brasileira e mais precisamente na sub-região da fronteira do Pará e do Amapá. Nessa perspectiva serão identificadas as concepções que as norteiam, relativas ao desenvolvimento socioeconômico; as estratégias pensadas para a viabilização do desenvolvimento regional e estadual, quando for o caso; seus princípios norteadores; diretrizes gerais a serem alcançadas; estratégias de ação e escalas de atuação. No segundo momento, serão apresentados e analisados os programas e ações governamentais e seu nível de integração junto aos municípios e o tratamento a eles dispensados, considerando a importância dos mesmos como áreas estratégicas do ponto de vista da proteção do território nacional.

3.1 AS POLÍTICAS TERRITORIAIS E OS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA

3.1.1. ENIDs, PAC e IIRSA: estratégias de integração territorial

A experiência de planificação estatal na história do Brasil foi concebida somente a partir da gestão do presidente Getúlio Vargas no final da década de 1930, sendo adotada pelo governo seguinte, mas somente consolidada durante o segundo mandato daquele presidente (1951-1954), segundo D'Araújo (1992). Nesse período, a dimensão regional ganhou relevância quando foram criadas importantes instituições e programas governamentais, tendo a União como responsável no atendimento das peculiaridades das diversas regiões brasileiras.

A partir de meados da década de 1960, com a instalação dos governos de regime autoritário até a metade dos anos de 1980, a estrutura de planejamento era dada como efetivo instrumento da política econômica e financeira do País, porém sendo essa concepção posteriormente superada com a obrigatoriedade do Plano Plurianual²¹ (PPA) previsto na Constituição de 1988.

Assim, a partir da década de 1990, as ações governamentais reposicionam o papel do planejamento na indução de investimentos em infraestrutura, no fortalecimento das redes de integração e ao ingresso no mercado global, estimulando a competição entre regiões dinâmicas, o que, segundo Mello (2006), representa a condição e a garantia da inserção de algumas regiões brasileiras na economia mundial.

Nessa perspectiva, no “Programa Brasil em Ação”, denominação do PPA 1996-1999, a estratégia pensada foi a indução de novos investimentos de produção e a redução de desigualdades regionais e sociais, atribuindo ao governo federal a tarefa de formulação e articulação de projetos estratégicos e a definição de prioridades para empregar os recursos públicos, além de buscar oportunidades para investimento do setor privado. Mas, Castro (2001) defende que a dinâmica de gerenciamento com vistas à melhor qualidade e da gestão dos projetos inserida no Brasil em Ação representou a perspectiva de reforma do Estado, estando explícito esse aspecto na linguagem empresarial baseada na lógica do mercado. Essa autora enfatiza ainda as grandes proporções dos investimentos em infraestrutura assumidos pelo Programa a fim de dinamizar a economia.

²¹ O Plano Plurianual é um conjunto de conceitos, políticas, estratégias, diretrizes de ação e metas que, de forma coordenada, determina o perfil dos investimentos que o governo do Brasil define para um período de quatro anos. Esse período abrange os três últimos anos de um governo e o primeiro ano do governo seguinte (BRASIL, 2011).

Dando continuidade, o governo federal encaminhou a realização de estudos²² que apontariam as potencialidades e gargalos para o desenvolvimento das diversas regiões brasileiras a fim de subsidiar o PPA 2000-2003, também chamado “Avança Brasil”. Esse processo culminou com um novo modelo de gestão e o desenvolvimento de projetos pautados na lógica dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) pensados, segundo Brasil (2002), como base para a promoção da integração e o desenvolvimento por inteiro do País com investimento em todas as regiões, sem privilegiar nenhuma de forma especial, prevendo com isso, obras de infraestrutura e abertura de fronteiras agrícolas na região amazônica.

Os objetivos estabelecidos para a consolidação dos Eixos, segundo BNDS (S/D) são: identificar oportunidades de investimento público e/ou privado, visando a estimular: a) o desenvolvimento econômico e social; b) a integração nacional e internacional; c) a competitividade sistêmica da economia; d) a redução das disparidades sociais e regionais e investimentos estruturantes, tendo por produtos um “Portfólio de Investimentos” nos setores vistos como essenciais em: a) infraestrutura econômica (transporte, energia, telecomunicações e infraestrutura hídrica); b) desenvolvimento social (educação, habitação, saúde e saneamento); c) informação e conhecimento (pertinentes a atividades econômicas e a projetos de infraestrutura); d) meio ambiente (gestão de recursos hídricos florestas e outros); e) um Banco de Dados Referenciados.

Para Becker (2007), a intensificação e a fluidez do território constituem uma estratégia tomada como elemento central do Programa, a partir da implantação de uma logística que inclui redes de circulação, comunicação e energia e os pontos de suporte dessas redes para aumentar a velocidade e tornar eficientes os sistemas multimodais de transportes e de comunicações, cujas ações são dirigidas e também induzem investimentos a determinadas áreas pré-selecionadas, visando a estimular e a assegurar a ampliação das exportações nacionais para o Hemisfério Norte e estreitar as relações com os países sul-americanos.

A mensagem do governo federal ao Congresso Nacional em 2002 revela textualmente o caráter pragmático do estudo dos Eixos:

Os objetivos do estudo dos Eixos, embora sustentados em fundamentos teóricos consistentes, tiveram um caráter absolutamente pragmático: a identificação de um *portfólio* de oportunidades de investimentos contribuisse para a redução de custos de

²² O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foi realizado pelo Consórcio Brasileira, formado pelas consultorias Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores, Bechtel International Incorporation e Banco ABN Amro, contratadas pelo governo federal sob a supervisão das equipes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

produção de bens e serviços, para o fortalecimento da competitividade sistêmica da economia e para a redução das desigualdades sociais e regionais. Também foi levada em consideração a contribuição de cada empreendimento para a multiplicação das oportunidades de investimentos privados e para a integração do País internamente, com seus vizinhos e os mercados internacionais. Como resultados, foram detectados investimentos públicos e privados no valor de R\$ 317 bilhões, planejados para implantação no período 2000-2007. São projetos integrados nas áreas de energia, transportes, telecomunicações, desenvolvimento social, meio ambiente, informação e conhecimento, considerados essenciais para o crescimento e a modernização de todas as regiões (BRASIL, 2002, p. 450).

Castro (2001) aponta que a definição dos Eixos restaura a ação de intervenção estatal através de grandes projetos de infraestrutura cuja prioridade é o crescimento econômico, muito embora seja preciso observar, que o papel atribuído à iniciativa privada ganhe grande importância. Para Mello (2006), a nova estratégia não se difere dos planos governamentais anteriores, já que a infraestrutura de transportes, energia e comunicação permanecem na linha de frente do planejamento, sendo o volume de investimentos em obras muito acima do que é previsto nas áreas sociais, de comunicação e de informação.

Segundo Nasser (2000), os ENIDs são divididos em grandes espaços chamados redes nas quais se identificam características e potencialidades regionais. São eles:

- Rede Sudeste e Eixos Sudoeste e Sul
- Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins
- Eixos do Nordeste (São Francisco e Transnordestino)
- Eixos da Amazônia (Arco-Norte e Madeira-Amazonas)

Os Eixos concentram as ações em grandes corredores. Destarte, “o território passa a ser visto como rede, equipado em função dos fluxos de bens e serviços” (MELLO, 2006, p. 275) para que, estrategicamente, possa transformar algumas regiões mais dinâmicas, como no caso da Amazônia brasileira, em espaços competitivos a fim de integrá-las aos mercados interno e externo:

Assim, a dinâmica de estruturação do território amazônico e o investimento em serviços decorre de um processo maior de consolidação dos laços internos nacionais e regionais com a América do Sul, num momento propício ao fortalecimento de blocos regionais no contexto da mundialização. O território está sendo equipado pelo resgate e reconstrução de novas redes físicas, em um sistema que envolve portos (novos píers, novos terminais de troca, etc.), hidrovias, ferrovias, novas rodovias ou recuperação e asfaltamento de antigos trechos, complementados por melhorias em aeroportos e terminais para armazenamento de carga (MELLO, 2006, p. 291).

A integração regional e, ao lado disso, o combate aos desequilíbrios regionais são desafios apresentados invariavelmente há décadas por vários governos brasileiros independentemente das ideologias políticas que defendem, e, com isso, o investimento em

infraestrutura sempre se colocou como a melhor alternativa para o desenvolvimento de regiões consideradas atrasadas e isoladas, a fim de integrá-las ao restante do País. Foi essa a justificativa dada para a construção das rodovias Belém-Brasília e Transamazônica. Ao lado disso e por décadas, as políticas oficiais de desenvolvimento promovem ao mesmo tempo a transformação da paisagem econômica e social ao atrair grandes contingentes populacionais, estimular a migração intrarregional das zonas rurais para os centros urbanos sem respeitar, por outro lado, os direitos das populações tradicionais gerando graves consequências para a realidade regional.

No início deste século XXI, conforme foi anunciado na Mensagem Presidencial do ano de 2002 ao Congresso Nacional, as perspectivas para a Amazônia são de desenvolvimento sustentável com proeminência a um processo de conservação ambiental e integração com o exterior. Ou seja, além de reconhecida pelo seu imenso acervo de recursos naturais, rica e complexa biodiversidade, diferentes tipos de minerais, abundância de água, grandes extensões de terras aptas ao cultivo e amplo potencial ao uso de tecnologias limpas, a Amazônia apresenta aptidão para promover um intercâmbio comercial regional, pois, na medida em que for concluída a construção e ampliação de portos, aeroportos, gasodutos, hidrelétricas, linhas de transmissão e construção de hidrovias, a conexão internacional a partir dessa parte do continente americano será viabilizada:

O desenvolvimento sustentável da região demanda infraestruturas modernas, que se integrem à natureza amazônica, viabilizando a aproximação com os países vizinhos. É o caso das hidrovias, meio natural de organização do sistema de transporte, da energia limpa produzida a partir do gás natural e dos sistemas avançados de telecomunicações. Os investimentos em informação e conhecimento devem crescer progressivamente para agregar valor aos produtos da região, superar problemas sociais, conservar a diversidade biológica e cultural e, sobretudo, garantir a valorização do patrimônio ambiental em benefício do desenvolvimento da Amazônia e do País (BRASIL, 2002, p. 452).

Isso significa que, a Amazônia, via de regra analisada como depositária de recursos naturais a serem explorados em função do grande capital, é ainda hoje concebida como uma cobiçada mina preciosa, mas também com potencial para novos usos, como no caso de sua localização estratégica para uma pretensa melhor fluidez do capital comercial internacional:

Sem dúvida alguma, o fato de a Amazônia brasileira fazer fronteira com os sete países sul-americanos, se converteu hoje em uma nova fonte de oportunidades, para o grande capital, em especial. Aquilo que no passado era visto com apreensão e elemento de risco à segurança nacional, hoje é encarado como um dado favorável à afirmação do Brasil enquanto liderança regional do processo de integração (CARVALHO, 2004, p. 59).

Sendo, portanto, estratégica para a integração territorial da América do Sul, atendendo aos interesses da economia global e de empresas nacionais e transnacionais, bem como, à pretensa afirmação hegemônica do Brasil na região, a Amazônia requer para esse propósito, um território equipado por grandes investimentos infraestruturais. Porém, como nova fonte de oportunidades, o que é assegurado com ampla continuidade pelos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 e promovidos pelas ações do PAC e da IIRSA e seus grandes empreendimentos.

A IIRSA²³ foi concebida em uma reunião de presidentes de países da América do Sul, realizada em Brasília em agosto do ano de 2000, quando foi acordado o encaminhamento de ações conjuntas para estimular a integração política, social e econômica dos países sul-americanos, como também, a modernização da infraestrutura regional e medidas específicas para induzir a integração e o desenvolvimento de sub-regiões.

Uma das prioridades da IIRSA é a integração dos setores de telecomunicações, transportes e energia potencializando a infraestrutura. Na área da telecomunicação o objetivo é a instalação de modernos equipamentos que assegurem maior velocidade na circulação de dados, a exemplo da instalação de cabos de fibra ótica a fim de potencializar o uso da internet, da telefonia celular e da TV digital. Na área dos transportes o que se pretende é a integração das modalidades marítima, aérea, fluvial, rodoviária e ferroviária, que possibilitem a diminuição das distâncias e do tempo para o transporte de mercadorias. Os empreendimentos no setor energético visam a garantir o suprimento necessário para a expansão de atividades econômicas prevendo a construção de grande número de hidrelétricas e gasodutos.

Entre os sete princípios orientadores da IIRSA, os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) são identificados como referência territorial para a integração de um amplo sistema de transporte e convergem na formação de um portfólio de projetos de infraestrutura visando a conectar os países sul-americanos ao mercado mundial. O continente sul-americano é estruturado pelos dez EIDs a seguir: Eixo Andino; Eixo Peru-Bolívia; Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná; Eixo de Capricórnio; Eixo Andino do Sul; Eixo do Escudo das Guianas; Eixo Amazonas; Eixo Interoceânico Central; Eixo Mercosul; Eixo Sul.

O Brasil é integrante de sete Eixos e a Amazônia brasileira está inserida em três:

- *Eixo do Amazonas* (Brasil, Colômbia, Equador, Peru): liga alguns portos do Oceano Pacífico como Tumaco (Colômbia), Esmeraldo (Equador) e Paita (Peru) aos portos de

²³ A IIRSA é composta por 12 países (Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e conta com a participação de três instituições financeiras multilaterais: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Cooperação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além da iniciativa privada e da sociedade civil.

Manaus, Belém e Macapá no Brasil; entre os principais centros urbanos ou de interesse logístico abrange as cidades brasileiras de Tabatinga, Manaus e Itacoatiara (AM), Santarém e Belém (PA) e Macapá (AP); deverá possibilitar a ligação leste-oeste da região sul-americana e, assim, conectar os oceanos Atlântico e Pacífico através da Amazônia;

- *Eixo Escudo das Guianas* (Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela): ao abranger o arco norte do Brasil atinge os estados do Amazonas, Roraima Pará e Amapá, incluindo os centros urbanos de Manaus (AM), Macapá (AP) e Boa Vista (RR); aqui se projeta a estrada Bonfim (RR)-Georgetown (Guiana) para receber tráfego pesado;

- *Eixo Peru-Brasil-Bolívia*: estende-se aos estados do Acre, Rondônia, Amazonas e Mato Grosso, situados ao norte - oeste do Brasil, correspondendo a 82% de sua superfície; deverá interligar Rondônia ao Peru, passando pelo Acre em direção à Ásia e a Oceania, além de conectar-se ao eixo do Amazonas através da hidrovia Madeira-Amazonas.

Considerando que a integração econômica da região representou nos últimos anos uma das principais políticas de Estado no Brasil (CARVALHO, 2004), observa-se que no mesmo período em que a IIRSA era concebida como estratégia de integração regional sul-americana, o governo brasileiro realizava os estudos que subsidiariam o plano plurianual para afirmação dos ENIDs, que, por sua vez, iriam complementar e reforçar a política externa sul-americana para a busca de novos mercados internacionais. Quando articulados, tais projetos geram diversas transformações territoriais, sobretudo na região amazônica brasileira, com a instalação de grandes redes logísticas que trazem também consequentes impactos sociais e ambientais ao causar desmatamento, desapropriação de comunidades tradicionais e indígenas, entre outras situações dessa magnitude.

Os estados do Pará e do Amapá fazem parte dos Eixos do Amazonas e do Escudo das Guianas. No primeiro, o Eixo do Amazonas, os investimentos na rodovia Cuiabá-Santarém e nos portos de Santarém e Itaituba, além do Programa de Manejo Ambiental e Territorial na rota Cuiabá-Santarém, todos no Pará, estão entre os projetos e funções estratégicas para o “Acesso a Hidrovia do Solimões Amazonas” que visam a:

Consolidar uma via pavimentada para melhorar a logística de transporte de/para o norte de Mato Grosso através dos pontos fluviais nos rios Tapajós e/ou Amazonas com capacidade para realizar operações logísticas de longa distância em direção ao Oceano Atlântico e Pacífico (IIRSA, 2004, p. 93).

No segundo, o Escudo das Guianas, vários investimentos associados em função da estratégia para a “Interconexão Guiana – Suriname - Guiana Francesa – Brasil”, visam:

Consolidar uma conexão física internacional para promover o desenvolvimento sustentável e a integração da Guiana, Suriname e os estados brasileiros do Amapá e Pará através da Guiana Francesa (IIRSA, 2004, p. 155).

A importância da inserção de cidades amazônicas para a consolidação dos empreendimentos em questão, especificamente na área de tecnologias da informação e comunicações, pode ser constatada nos quadros 8 e 9, ao serem contempladas por projetos cujos objetivos, segundo Brasil (S/D), visam a oferecer maior acesso às populações com poucos recursos em áreas marginais.

Quadro 8: Projetos de informação e telecomunicação do Eixo Amazonas no Brasil

EIXO AMAZONAS	
PROJETO	ÁREA DE ABRANGÊNCIA NO BRASIL
Harmonização de Política Regulatória	Brasil
TV Digital	Belém, Santarém (PA); Macapá (AP); Itacoatiara, Manaus, Tabatinga (AM).
Telefonia Celular - Roaming	Belém, Santarém (PA); Macapá (AP); Itacoatiara, Manaus, Tabatinga (AM).
Tráfego de Fronteira	Tabatinga (AM)
Backbone de Internet	Belém, Santarém (PA); Macapá (AP); Itacoatiara, Manaus, Tabatinga (AM).

Fonte: Brasil, S/D

Quadro 9: Projetos de informação e telecomunicação do Eixo das Guianas no Brasil

EIXO ESCUDO DAS GUIANAS	
PROJETO	ÁREA DE ABRANGÊNCIA NO BRASIL
Backbone de Internet	Macapá, Porto Grande e Oiapoque (AP); Manaus (AM); Boa vista (RR)
Telefonia Celular - Roaming	Macapá, Porto Grande e Oiapoque (AP); Manaus (AM); Boa vista (RR)
Tráfego de Fronteira	Oiapoque (AP); Boa vista (RR)
Harmonização de Política Regulatória	Brasil
TV Digital	Macapá, Porto Grande e Oiapoque (AP); Manaus (AM); Boa vista (RR)

Fonte: Brasil, S/D

Ou seja, cidades amazônicas paraenses e amapaenses estão na rota dos interesses estratégicos da IIRSA. Como se observa, além das capitais estaduais do Pará, Amazonas e Roraima, a instalação dos serviços deverá ocorrer também em cidades consideradas pequenas

ou médias, como Porto Grande, Oiapoque, Itacoatiara e Santarém, naqueles mesmos estados. No entanto, ao receberem modernos equipamentos de comunicação todas essas cidades estarão atendendo, na verdade, às demandas das empresas que deverão se instalar na região para a implementação das referidas estratégias.

É apropriado afirmar que a política de integração do governo brasileiro vai ao encontro dos interesses da IIRSA e vice-versa. Na verdade, a política dos ENIDs foi concebida dentro de uma perspectiva internacional, haja vista que, desde sua origem, mantém estreita relação com os empreendimentos pautados pela IIRSA para os países sul-americanos (CARVALHO, 2004). O empenho brasileiro reside na busca da inserção do País na competitividade do mercado internacional, assegurando, ao mesmo tempo, sua liderança regional. Para isso, precisa não só adaptar-se às exigências legais do comércio exterior, como garantir a execução de seus próprios projetos de forma planejada.

Com isso, a fim de avaliar e dar praticidade a esse grande empreendimento, o governo federal anunciou em 2007 a criação do PAC²⁴, um conjunto de iniciativas com clara intenção de impulsionar o crescimento econômico do Brasil articulado com um desenvolvimento de base sustentável e a inclusão social com distribuição de renda, além do combate aos desequilíbrios regionais. É o que diz o documento de apresentação do PAC:

A expansão do investimento em infraestrutura é condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil. Dessa forma, o País poderá superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. Mais que um plano de expansão do investimento, o PAC quer introduzir um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil. Um conceito que faz das obras de infraestrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do País, para que elas sejam capazes de trazer riqueza a todos e não apenas lucro para poucos (BRASIL, 2007, p. 15).

Portanto, o PAC se propõe a incentivar investimentos privados e a aumentar investimentos públicos na área de infraestrutura em transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, discriminados em três eixos: logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis); e infraestrutura social e urbana (saneamento,

²⁴ O PAC é gerido por um Comitê Gestor (CGPAC) composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento e por um Grupo Executivo (GEPAC) composto pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal (Planejamento), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento) e Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda), com a finalidade de estabelecer metas e acompanhar sua implementação (BRASIL, 2007, p. 14).

habitação, transporte urbano, energia elétrica e recursos hídricos), contando também com a participação articulada entre os entes federativos da União.

O plano de trabalho do Programa para implementação dos referidos eixos contempla todas as regiões brasileiras prevendo um montante de R\$ 503,9 bilhões de investimentos dos setores público e privado dentro do quadriênio 2007-2010 (BRASIL, 2007). Para a região Norte, na parte de logística, os investimentos em transportes estão previstos conforme abaixo:

- BR-364-AC: construção e pavimentação - Sena Madureira - Feijó - Cruzeiro do Sul;
- BR-319-AM: restauração, melhoramentos e pavimentação – Manaus (AM) - Porto Velho (RO);
- BR-163-MT-PA: pavimentação - Garantã do Norte (MT) – Rurópolis (PA) – Santarém (PA), incluindo o acesso a Miritituba (PA);
- BR-230-PA: pavimentação Marabá - Altamira - Medicilândia – Rurópolis;
- BR-156-AP: pavimentação Ferreira Gomes – Oiapoque;
- Construção da Ferrovia Norte-Sul: Araguaína – Palmas (TO);
- Ampliação do porto de Vila do Conde (PA);
- Construção das eclusas de Tucuruí (PA);
- Construção de terminais hidroviários na Amazônia (AM-PA).

Ainda para a região Norte, está previsto a interligação Tucuruí - Manaus – Macapá na pauta de transmissão de energia, que deverá garantir a distribuição de energia de Tucuruí (PA) à Manaus (AM) e à Macapá (AP) e também a ampliação da capacidade do aeroporto de Macapá para 700 mil passageiros/ano.

Esse conjunto de investimentos que visa, maiormente, a integração interna e externa do Brasil, prenuncia uma articulação junto ao setor privado e com os entes federativos municipais e estaduais a fim de, em parceria, superar obstáculos ao desenvolvimento e crescimento do País. Para isso, a integração socioeconômica regional é de vital importância para o alcance dos objetivos propostos, como se observa a seguir:

O PAC vai estimular, prioritariamente, a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento nas áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com seus vizinhos e com o mundo. Seu objetivo é romper barreiras e superar limites. Um programa dessa magnitude só é possível por meio de parcerias entre o setor público e o investidor privado, somadas a uma articulação constante entre os entes federativos (BRASIL, 2007, p. 15).

Porém, a propagada articulação por vários setores, inclusive junto aos entes federativos com intenção de universalizar os benefícios econômicos em igual para todas as

regiões não considera, em específico, a região da faixa de fronteira. O PAC não dialoga ou pactua com os programas federais que reconhecem as especificidades da realidade das populações fronteiriças. Por isso, as obras infraestruturais de interesse exclusivo da integração econômica, são muitas vezes executadas em meio a processos que expulsam populações tradicionais e ribeirinhas, promovem a devastação ambiental, reduzindo inclusive, as possibilidades de sobrevivência dos grupos diretamente atingidos. Isso mostra que a articulação para execução dos empreendimentos do Programa, ocorre em nível acima das instâncias institucionais municipais, notadamente, dos entes federativos fronteiriços.

Com base no 10º Balanço (janeiro a abril/2010) do Comitê Gestor do PAC, que relata o estágio dos investimentos e ações por entes federativos estaduais, verifica-se que para o estado do Pará o investimento total é de R\$ 35,9 bilhões, sendo R\$ 12,1 bilhões até 2010 e R\$ 23,8 bilhões pós 2010 (Tabela 5) distribuídos em três eixos prioritários, levando em conta aplicações direcionadas em nível localizado e outras voltadas ao interesse regional.

Tabela 5: Investimentos do PAC para o estado do Pará (em R\$ milhões)

EIXO	EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS		EMPREENDIMENTOS DE CARÁTER REGIONAL	
	2007-2010	PÓS 2010	2007-2020	PÓS 2010
LOGÍSTICA	2.770,9	1.484,9	117,0	24,8
ENERGÉTICA	734,6	19.637,0	2.074,2	2.631,2
SOCIAL E URBANA	6.442,4	-	-	-
TOTAL	9.947,9	21.121,9	2.191,2	2.656,0

Fonte: Brasil (2010).

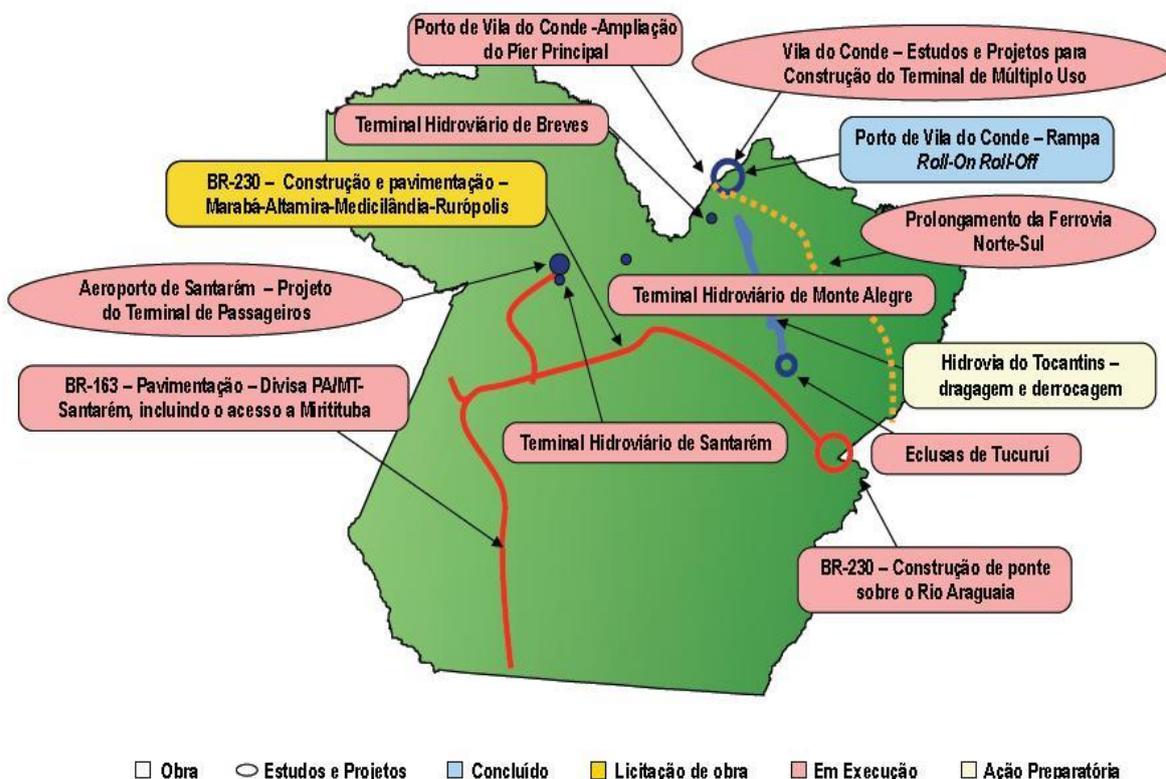
Especificamente em infraestrutura logística, o PAC no Pará objetiva:

- Integrar o território do estado e melhorar as condições da interligação do Pará com os demais estados do Norte e Centro-Oeste reduzindo os custos de transporte de cargas: BR-163 e BR-230;
- Ampliar a infraestrutura hidroviária, propiciando o aumento da competitividade regional com a estruturação de um corredor exportador da produção regional: eclusas de Tucuruí, hidrovía do Tocantins e porto de Vila do Conde;
- Expandir o acesso fluvial aos municípios da região amazônica beneficiando o transporte de passageiros e de cargas durante o ano todo com maior segurança e eficiência: terminais hidroviários.

Nesse sentido, os investimentos relacionados a seguir, afetam diretamente o estado do Pará, também ilustrados na figura 2:

- BR-163/MT-PA: pavimentação - Guarantã do Norte (MT) – Rurópolis (PA) – Santarém (PA), incluindo o acesso a Miritituba (PA);
- BR-230/PA: pavimentação (Marabá – Altamira – Medicilândia - Rurópolis) e construção de ponte sobre o rio Araguaia;
- Ampliação do porto de Vila do Conde (PA) - (pér principal e rampa);
- Estudos e projetos para construção de terminal de múltiplo uso – Vila do Conde (PA);
- Construção das eclusas de Tucuruí (PA);
- Hidrovia do Tocantins – dragagem e derrocagem;
- Terminal hidroviário de Monte Alegre;
- Terminal hidroviário de Breves;
- Terminal hidroviário de Santarém;
- Aeroporto de Santarém – projeto do terminal de passageiros;
- Prolongamento da rodovia Norte-Sul.

Figura 2: Distribuição dos investimentos na infraestrutura logística no estado do Pará



Fonte: Brasil (2010)

Em infraestrutura social e urbana os investimentos são basicamente em saneamento, tendo R\$ 1,1 bilhões até 2010 e a universalização do serviço de energia elétrica através do programa “Luz para Todos” com total de R\$ 2.286,00 milhões. Em infraestrutura energética o que está posto é a construção das UHE de Belo Monte e de Santo Antonio do Jarí, interligação Tucuruí (PA) à Macapá (AP) e à Manaus (AM) e a interligação Norte Sul III Marabá (PA) à Colinas (TO).

Para o estado do Amapá, o 10º balanço do Comitê Gestor do PAC relata que o investimento total é de R\$ 4,0 bilhões, sendo R\$ 1,0 bilhão até 2010 e R\$ 3,0 bilhões pós 2010, distribuídos em três eixos prioritários levando em conta aplicações direcionadas em nível local e outras voltadas ao interesse de nível regional, conforme tabela 6.

Tabela 6: Investimentos do PAC para o Estado do Amapá (em R\$ milhões)

EIXO	EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS		EMPREENDIMENTOS DE CARÁTER REGIONAL	
	2007-2010	PÓS 2010	2007-2020	PÓS 2010
LOGÍSTICA	354,1	250,4	-	-
ENERGÉTICA	-	-	195,8	2.739,6
SOCIAL E URBANA	440,4	-	-	-
TOTAL	794,5	250,4	195,8	2.739,6

Fonte: Brasil 2010

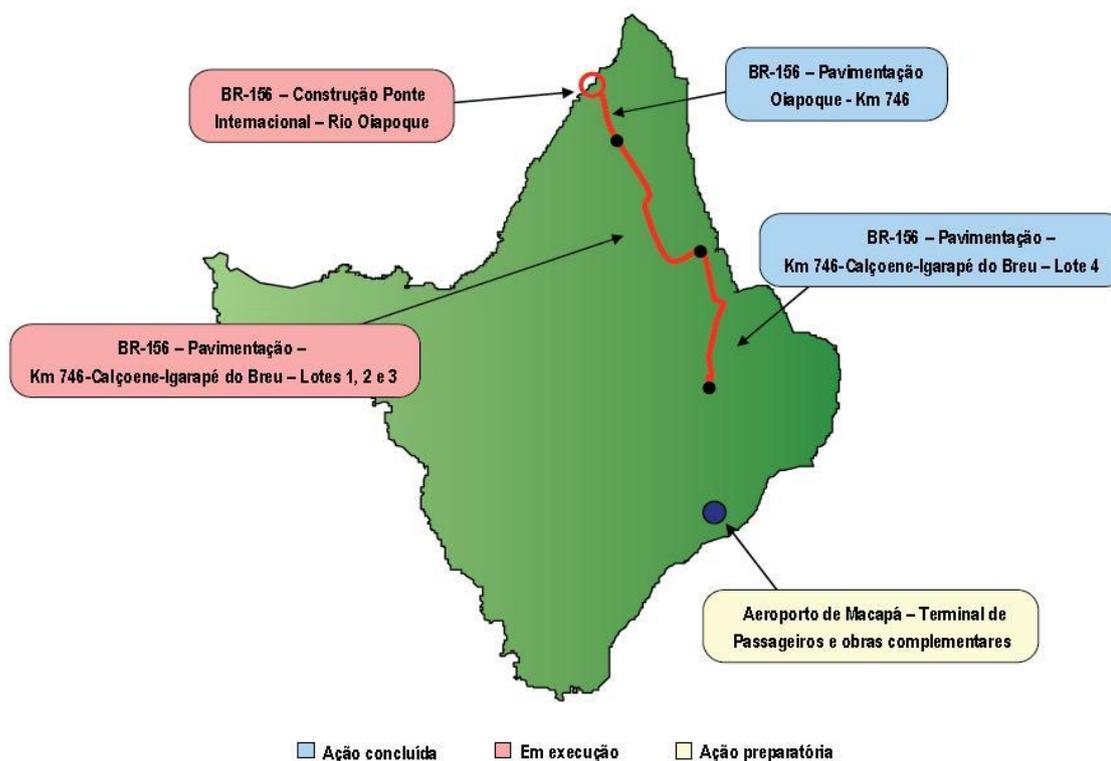
Em infraestrutura logística, o PAC no Amapá objetiva:

- Integrar o território do estado e melhorar as condições da interligação do Amapá com os demais estados do Norte, promovendo a integração com a Guiana Francesa: BR-156 e aeroporto de Macapá;
- Apoiar o turismo: aeroporto de Macapá.

Com isso, os investimentos em infraestrutura logística que afetam diretamente o Amapá estão relacionados a seguir, também visualizados na figura 3:

- BR-156 – Construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque (AP);
- Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Calçoene – Oiapoque - lotes 3
- Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Calçoene – Oiapoque - lotes 4
- Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Calçoene – Oiapoque - lotes 2
- Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Calçoene – Oiapoque - lotes 1
- Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Igarapé do Breu – Calçoene

Figura 3: Investimentos na infraestrutura logística no estado do Amapá



Fonte: Brasil (2010).

Ao final de março de 2010, o governo do presidente Lula lançou a 2ª etapa do PAC denominado PAC II com ênfase na área social focando os programas: “Cidade Melhor”, “Comunidade Cidadã”, “Minha casa Minha vida”, “Água e Luz para Todos”, “Transportes e Energia”, com previsão de investimento de R\$ 958,9 bilhões entre 2011 e 2014. No período pós-2014, a estimativa é de injetar mais R\$ 631,6 bilhões em obras, totalizando R\$ 1,59 trilhão (BRASIL, 2010). Os focos são os mesmos da primeira etapa, iniciada em 2008: logística, energia e núcleo social-urbano, porém, as ações previstas atingem mais diretamente à população local, como mostra o quadro 10:

Quadro 10: Programas do PAC II

NOME	ABRANGÊNCIA	INVESTIMENTO (R\$)	META
CIDADE MELHOR	Saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação.	57,1 bilhões	Enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, propiciando melhor qualidade de vida.
COMUNIDADE CIDADÃ	Unidades de Pronto-Atendimento (UPA) e Unidades Básicas de Saúde, creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas, praças do PAC e postos de polícia comunitária.	23 bilhões	Presença do Estado nos bairros populares, aumentando a cobertura de serviços.
MINHA CASA, MINHA VIDA	“Minha Casa Minha Vida”, financiamento SBPE, urbanização de assentamentos precários	278,2 bilhões	Redução do déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda.
ÁGUA E LUZ PARA TODOS	“Luz para Todos”, água em áreas urbanas e recursos hídricos.	30,6 bilhões	Universalização do acesso à água e à energia elétrica
TRANSPORTE	Rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos, equipamentos para estradas vicinais	104,5 bilhões até 2014 4,5 bilhões pós-2014	Consolidar/ampliar rede logística, interligando os diversos modais, garantindo qualidade e segurança.
ENERGIA	Geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, indústria naval, combustíveis renováveis, eficiência energética, pesquisa mineral.	465,5 bilhões até 2014 627,1 bilhões pós-2014	Segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas; desenvolver as descobertas no pré-sal, ampliando a produção.

Fonte: Brasil (2010)

O potencial de participação dos municípios nas ações do PAC II reside especialmente nas ações da área social e objetivamente no eixo social e urbano que projeta empreendimentos em habitação e saneamento. Para o governo federal, o objetivo é antes de tudo universalizar o atendimento para a melhoria dos indicadores de saúde, sobretudo nas áreas mais pobres das regiões metropolitanas e grandes cidades do País, assim como em cidades com menos de 50 mil habitantes e com alto índice de mortalidade infantil, disponibilizando recursos no Orçamento Geral da União (OGU). Ainda assim, considerando as diretrizes gerais do Programa, a sociedade deve ficar atenta à prioridade dada aos aspectos econômicos infraestruturais que podem ameaçar os aspectos sociais e ambientais regionais.

Alguns depoimentos de gestores municipais mostram o andamento das ações do PAC em seus respectivos municípios. A prefeita de Laranjal do Jarí, Euricélia Cardoso relatou:

Nós estamos executando uma obra do PAC I, um sistema de abastecimento de água na ordem de 1 milhão e meio que vai beneficiar dois bairros. E no PAC II, em Laranjal do Jarí nós conseguimos dois pleitos para habitação e pavimentação. Inclusive, o único município do Amapá que conseguiu investimentos em habitação foi Laranjal do Jarí (Euricélia Cardoso, prefeita do município de Laranjal do Jarí. Entrevista realizada em 24/03/2011).

Porém, após aprovação dos projetos, a execução dos mesmos precisa ser acompanhada da devida fiscalização e, também, com a obrigação de manter a parceria com a prefeitura, considerando todas as etapas do processo. Caso contrário, os possíveis benefícios podem ser transformados em problemas como no desperdício dos recursos públicos e no próprio desrespeito com a sociedade local. A revelação do vice-prefeito de Óbidos, em relação à instalação dos serviços do Programa Luz para Todos exemplificam essa questão:

O Luz para Todos está sendo implantado aqui na região, inclusive em Óbidos. Mas, tem havido um grande desperdício de material. Eles [as empresas prestadoras de serviço] deixam dezenas de postes jogados aí pela estrada que chegam a ficar enterrados. São dezenas de rolos de fio elétrico e de cabo desperdiçados. As pessoas levam ou roubam. E para que o Programa chegue ao município, a primeira ação tem que ser da prefeitura. Tem que fazer o ramal e as pontes, porque os carros, as carretas do Luz para Todos são muito grandes e pesados. Se chegarem aqui e não tiver essa parceria da prefeitura, eles voltam. E quando a empresa chega pra instalar, não conversa mais com a prefeitura. Não dá satisfação ao prefeito ou ao município, nada. Chegam, entram, saem, deixam as coisas por aí. Fazem, mas deixam tudo mal acabado (Raimundo Cardoso de Araújo, vice-prefeito de Óbidos. Entrevista realizada em 10/03/2011).

A celebração dos convênios para obter os investimentos deve aguçar a capacidade de gestão dos governantes municipais já que o município tem papel protagonista no desenvolvimento municipal. Mas, ao lado desses e de outros processos de implementação das políticas públicas, a tarefa da fiscalização para execução e aplicação correta das mesmas, precisa necessariamente ser realizada pelos poderes públicos constituídos. Porém, cabe principalmente à sociedade a missão de promover o controle da ação pública e, por extensão, a toda e qualquer atividade dela decorrente. É o desafio que se coloca para garantir a efetiva implementação das políticas públicas e, com isso, o alcance dos objetivos propostos.

3.1.2 O SIPAM e o Projeto Calha Norte: estratégias de proteção e defesa territorial da fronteira

A realização da primeira Conferência Internacional para o Meio Ambiente Humano promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Estocolmo no ano de 1972, representou um marco para a questão ambiental no mundo inteiro e particularmente para o Brasil. Nesse período, segundo Miyamoto (2008), o País sofria constantes denúncias e enfrentava pressões internacionais sobre o processo de destruição que ocorria na Amazônia com a devastação de florestas, contaminação de rios pelo despejo de mercúrio e as consequências daí decorrentes à fauna e às populações locais.

Discursos sobre a necessidade de se repensar o papel da Amazônia que a defendiam como patrimônio da Humanidade multiplicavam-se entre Organizações Não Governamentais (ONG's), chefes de governo e de Estado e demais autoridades e instituições mundiais. Porém, o Brasil não tardou em realizar movimentos no sentido de articular iniciativas visando à defesa do território nacional e, assim, foi o principal articulador do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)²⁵ (MIYAMOTO, 2008), o qual deixava muito claras as preocupações com as questões ambientais, ao mesmo tempo em que explicitava o direito inerente à soberania das Nações envolvidas no Tratado na exploração de seus respectivos recursos naturais.

No período de transição de regime político, outra situação envolvendo o cenário amazônico chama atenção das autoridades brasileiras. Em 1980, o cabo Desi Bouterse assume o poder em Paramaribo, capital do Suriname, país que faz fronteira com os estados do Pará e do Amapá. Segundo Miyamoto (2008), as relações que esse país promoveu com o regime socialista de Cuba naquele momento, causou grande preocupação ao Palácio do Planalto em Brasília, que por sua vez, nutria divergências políticas e ideológicas ao país cubano.

Questões como essa e outras relativas ao tráfico internacional de drogas na fronteira norte, o conflito entre as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e o Estado colombiano, o qual faz fronteira com o estado do Amazonas, a baixa densidade demográfica e a presença de grandes extensões de terras indígenas, instigavam a preocupação e desafiavam a presença do Estado brasileiro na Amazônia. Portanto, a apreensão com a região se dividia entre as questões relativas à preservação ambiental e a proteção do território fronteiriço.

É nesse cenário que vai ser pensado e arquitetado o programa “Desenvolvimento e Segurança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas”, também denominado Projeto Calha Norte (PCN). A Exposição de Motivos nº 018/1985 da Secretaria Geral (SG) do Conselho de Segurança Nacional (CSN), que originou a criação do PCN foi orientada pelo Ministro-Chefe da Casa Militar, general Rubens Denys Bayma. Para Brasil (2010), sob o comando dessa Secretaria, o PCN foi inicialmente composto de forma multiministerial, incluindo a participação das três Forças Armadas (Marinha do Brasil, Força

²⁵ O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) é um instrumento jurídico de natureza técnica que reconhece a natureza transfronteiriça da Amazônia, assinado em 3 de julho de 1978, por oito países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O Tratado prevê a colaboração entre esses países para promover a pesquisa científica e tecnológica e o intercâmbio de informações; utilização racional dos recursos naturais; liberdade de navegação nos rios amazônicos; proteção da navegação e do comércio; preservação do patrimônio cultural; cuidados com a saúde; criação e a operação de centros de pesquisa; estabelecimento de uma adequada infraestrutura de transportes e comunicações; incremento do turismo e o comércio fronteiriço. Todas essas medidas devem ser adotadas mediante ações bilaterais ou de grupos de países, com o objetivo de promover o desenvolvimento harmonioso dos respectivos territórios (BRASIL, 2011a).

Aérea Brasileira e Ministério do Exército Brasileiro) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Atualmente o PCN é subordinado ao Ministério da Defesa (MD).

No início de sua atuação, a área de abrangência do Projeto estendia-se da calha dos rios Amazonas e Solimões até as fronteiras da Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, alcançando 14% do território nacional e uma superfície de 1.221.000 km², habitada por 1,7 milhões de pessoas em 74 municípios dos estados do Amapá, Pará, Amazonas e Roraima (FERREIRA, 2008; NASCIMENTO, 2008). No decorrer dos anos essa área foi ampliada para 2.743.986 km², ou 32% do território brasileiro, atingindo 194 municípios: 22 no Acre, 16 no Amapá, 62 no Amazonas, 27 no Pará, 52 em Rondônia e 15 em Roraima. Segundo Brasil (2009), uma área habitada por quase 8 milhões de pessoas, onde estão 30% da população indígena do País correspondente a 10.938 km dos 15.719 km da faixa de fronteira brasileira.

Todos os 16 Municípios do Amapá fazem parte da área de atuação do PCN, sendo oito também integrantes da faixa de fronteira internacional do Brasil. O Pará, que é composto por 144 municípios, possui 27 inseridos na área de abrangência do PCN e, da mesma forma, cinco são integrantes da faixa de fronteira.

O Projeto Calha Norte encontrou ressonância com a criação da Política de Defesa Nacional (PDN) criada em 1996 no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e integrada ao Avança Brasil²⁶, a partir do ano de 2000. Em 2005, a PDN foi renovada pelo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, tendo incluso o conceito de segurança com base em uma visão coletiva e cooperativa, seguindo os padrões da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) (PEREIRA, 2010). A PDN representou importante avanço institucional do ponto de vista da participação civil em questões até então consideradas apenas de competência da área militar. Em 1999 foi criado o Ministério da Defesa (MD) que, por sua vez, trouxe um novo modelo de gestão em relação à defesa e à segurança, além de introduzir a participação de civis em cargos de relevância do ministério, mesmo mantendo as prerrogativas militares.

Mais recentemente, no ano de 2008, também no mandato do presidente Lula, foi criada a Estratégia Nacional de Defesa (END) através do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, visando à orientação sistemática da reorganização das Forças Armadas

²⁶ O Programa “Avança Brasil”, desenvolvido para o período 2000 a 2007, sucedeu o Programa “Brasil em Ação”, que compreendeu o período de 1996 a 1999, ambos, estendendo-se até o ano 2015. O Programa compreendia dois períodos – de 2000 a 2003 e de 2004 a 2007 – que contemplava etapas sequenciadas do projeto de longo prazo desenhado pelos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, que representam macro-diretrizes para o País e onde estão inseridos, entre outros, os corredores estratégicos de desenvolvimento.

(BRASIL, 2008). A END propõe articular defesa e desenvolvimento em prol do País, apresentando, com isso, forte viés nacionalista. Em uma de suas diretrizes que estabelece atenção prioritária à região amazônica, possui com o PCN um ponto comum de interesse:

A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil (BRASIL, 2008, p. 14).

A END pretende adensar a presença efetiva de unidades das três Forças Armadas nas áreas de fronteiras e nas águas jurisdicionais brasileiras tendo tarefas de vigilância, com clara prioridade em relação às fronteiras da Amazônia brasileira. Assim, busca o diálogo com outros programas governamentais da esfera federal que atuam nessas regiões, quando cita textualmente o Projeto Calha Norte e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira:

O Ministério da Defesa e o Ministério da Integração Nacional desenvolverão estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e, ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL) com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das Hipóteses de Emprego (BRASIL, 2008, p. 63).

Desde seu anúncio, o PCN recebeu muitas críticas por apresentar, segundo Hébert, (1987) caráter sigiloso, autoritário e ideológico quando de sua elaboração, formulado com base em questões de segurança do território, desenvolvimento, soberania nacional e vazio demográfico na região amazônica. Esse temor era, sobretudo, em relação às populações indígenas que, segundo o mesmo autor, eram violadas em seus direitos, inclusive constitucionais, ao perderem o controle sobre suas terras ao serem invadidas por elementos estranhos ao seu modo de vida.

Porém, no decorrer dos anos, o Projeto não ampliou apenas sua área de abrangência, como redimensionou seus objetivos prioritários reorientando suas ações ao longo das sucessivas gestões governamentais, mesmo tendo sofrido drástica redução de recursos na década de 1990, o que foi revisto a partir dos dois últimos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Mas foi no mandato de Luís Inácio Lula da Silva que foram estabelecidas as diretrizes estratégicas do Projeto, primeiramente pela Portaria Normativa nº 1185-

SPEAI/MD, de 13 de setembro de 2007, mais tarde revogada e substituída pela Portaria Normativa nº 329/MD, de 13 de março de 2009.

As ações do PCN, segundo Brasil (2009), dividem-se entre duas dimensões desenvolvidas pelo Ministério da Defesa: a Manutenção da Soberania e Integridade Territorial da Região do Calha Norte e o Apoio às Ações de Governo na Promoção do Desenvolvimento Regional. Seu objetivo principal consiste em aumentar a presença do Poder Público na sua área de atuação, contribuir para a defesa da Nação, proporcionar assistência às populações e fixá-la na região. Para Brasil (2009), especificamente os objetivos são:

- Aumento da presença do poder público na área de atuação do PCN;
- Contribuição para a defesa nacional;
- Assistência às suas populações da área de atuação do PCN;
- Fixação do homem na área de atuação do PCN;
- Promoção do desenvolvimento sustentável;
- Ocupação de vazios estratégicos;
- Integração da população à cidadania e ao conjunto nacional;
- Melhoria do padrão de vida das populações da área de atuação do PCN;
- Modernização do sistema de gestão municipal da área de atuação do PCN; e
- Fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais da área de atuação do PCN.

Em referência às ações voltadas para o desenvolvimento regional para o alcance de seus objetivos, o Programa estabelece diretrizes estratégicas, conforme se lê no capítulo IV da Portaria Normativa nº 329/MD, de 13 de março de 2009, segundo Brasil (2009):

- Implantar e melhorar a infraestrutura básica nas áreas de defesa, econômica, educação, saúde, social e de transportes nos municípios da área de atuação do PCN, criando condições para a fixação do homem na região;
- Melhorar a qualidade de vida das populações atendidas;
- Integrar socialmente comunidades isoladas e aumentar a presença do Estado na região;
- Intensificar a troca de informações e articular com órgãos públicos (federais, estaduais e municipais), de modo a identificar as necessidades de obras de infraestrutura na área de atuação do Programa;
- Aplicar os recursos orçamentários do Programa nas obras de infraestrutura, com finalidade produzir resultados geradores de renda e emprego, bem como o fortalecimento da cadeia produtiva, melhoria das condições de vida e a fixação do

homem em suas localidades, sendo as aplicações para todas as áreas consideradas de cunho social, de acordo com o art. 26 da Lei nº 10.522/2002.

Portanto, inserido em um contexto mais amplo, o PCN se consolida como uma política pública que envolve ações para promover a segurança, a defesa e o desenvolvimento regional na fronteira amazônica. As mudanças ocorridas implicam na ampliação da atuação do Projeto:

O PCN ambiciona garantir a presença do Estado e contribuir para a defesa nacional e a assistência às populações locais, implementando uma proposta de desenvolvimento regional sustentável. Este objetivo foi alterado no Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, após a inserção da frase “e fixando o homem na região”, isto é, garantindo o desenvolvimento regional com base nas peculiaridades socioeconômicas locais. Ao mesmo tempo, na sua contraparte militar, o Programa objetiva a defesa da soberania brasileira sobre a faixa de fronteira, entendida como espaço limitado, definido constitucionalmente e administrado pelo Estado (NASCIMENTO, S/D, p.4).

Essa nova perspectiva de ação do Programa representa grande expectativa aos municípios que são contemplados com a aplicação de recursos em várias áreas de âmbito social, como transporte, economia, esporte, educação, saúde, segurança e defesa. São ações que garantem investimentos desde obras de infraestrutura até o fortalecimento de cadeias produtivas, a fim de gerar emprego e renda e, com isso, fixar o homem na região. A prefeita de Laranjal do Jarí mostra-se otimista com a atuação do PCN em seu município:

Eu particularmente gosto de trabalhar com a Calha Norte. Já inaugurei três obras pelo Projeto, sendo duas quadras poliesportivas e um estádio de futebol. Mas, na verdade, a política dele é muito diversificada, podendo tender para o município por várias linhas através de emendas parlamentares. Hoje nós temos oito contratos firmados com o Calha Norte para investimento em várias áreas: saúde, educação, infraestrutura urbana e social. São oito contratos que já estão na fase de liberação de recursos. Na verdade, eu acho que todos os municípios do estado do Amapá têm convênios celebrados com o Calha Norte (Euricélia Cardoso, prefeita do município de Laranjal do Jarí. Entrevista realizada em 24/03/2011).

Entretanto, não se pode ignorar o fato de que se trata de uma política territorial de Estado, que dá continuidade a um conjunto de empreendimentos que buscam o controle do espaço amazônico e principalmente a defesa do território nacional, o que fica muito claro na afirmação a seguir:

O PCN, enquanto programa de desenvolvimento econômico e social e pretensões sustentáveis (...), guarda similaridades com outras iniciativas, o que confirma a existência de um padrão de apropriação do território, servindo-se, para tanto, da organização de meios burocráticos e financeiros, ainda que escassos, para resolver pendências históricas em relação às políticas públicas, insuficientes e incompatíveis, com as singularidades sociais e culturais existentes na Amazônia. Sobretudo, o PCN é a tentativa de reviver no presente a tradição do poder central de controlar a Amazônia, especialmente a faixa de fronteira norte, por meio da estratégia do desenvolvimento regional (NASCIMENTO, 2010, p. 184).

Existe de forma evidente o grande propósito de apropriação e domínio do território no sentido de ultrapassar a tradicional vigilância aérea, marinha e terrestre e viabilizar mecanismos de controle através da implementação de empreendimentos que garantam a ocupação da fronteira. Nesse sentido, a execução de projetos, sobretudo, junto aos entes federativos municipais com vistas ao desenvolvimento sustentável local, possui clara intenção de dinamização estratégica da região, agindo de forma determinada para que os municípios localizados nessa área cumpram seu papel na guarda da fronteira nacional.

O Calha Norte é um programa do governo federal que cumpre as normas do Plano Plurianual, tendo, portanto, seus recursos aprovados pelo Congresso Nacional, de acordo com artigo 165, § 4º da Constituição Federal brasileira. Suas ações, projetos e atividades são aprovados anualmente em lei orçamentária, tendo também seus valores completados por emendas parlamentares propostas no Congresso Nacional, além de contar com outros recursos repassados diretamente às Forças Armadas. A execução de convênios com os estados e prefeituras é normatizada pela Portaria Normativa nº 606/MD, de 24 de abril de 2007.

Para por em prática seus objetivos, o Programa busca amplas parcerias com diversos setores de iniciativa privada e pública, como instituições de ensino e pesquisa, organizações não governamentais e outras, articulando, da mesma forma, a integração dos três níveis de governo, como prevê a Portaria Normativa nº 329/MD, de 13 de março de 2009. As ações são para implementar projetos de infraestrutura básica ou complementar e para adquirir equipamentos. Para Brasil (2009), a proposta visa à mudança de mentalidade em relação às fronteiras e aos municípios mais carentes, antes vistos apenas como longínquos e isolados, para uma nova visão da região que possui singularidades e que é capaz de estimular processos de desenvolvimento e de integração regional.

No Pará, do montante de recursos alocados em 2007 por emendas parlamentares, R\$ 22,65 milhões foram decorrentes do empenho da bancada de deputados paraenses para contemplar os 27 municípios do estado, integrantes da área de atuação do PCN (PARÁ, 2007). Esse assunto entrou em pauta por ocasião de reunião realizada entre a então governadora do estado, Ana Júlia Carepa, e representantes do Ministério da Defesa; momento em que foi apresentada aos militares a proposta de novo modelo de desenvolvimento do Pará. Oportunamente, a governadora ressaltou que, pela primeira vez, as emendas propostas ao Calha Norte foram apresentadas pela bancada e não apenas individualmente, o que refletiu diretamente no aumento do volume de recursos em 2007.

Já o governador do Amapá, eleito para o exercício de 2011-2014, Camilo Capiberibe, também reuniu com o gerente do Programa Calha Norte, brigadeiro Roberto de Medeiros

Dantas a fim de captar recursos do Programa para o seu estado. Porém, segundo Amapá (2010), o gerente declarou na ocasião que o Amapá perdeu de R\$ 40 e 50 milhões por ano por não propor convênios ou por não atualizar projetos e documentos de convênios outrora firmados. Disse também, que os estados do Acre e Rondônia levam 98% dos recursos e que o Amapá tem o pior desempenho dos estados da região Norte, enfatizando lamentar por ter que cancelar convênios por falta da documentação completa.

Realmente, conforme foi analisado nos Relatórios de Situação Final 2007-2008 e 2009, do PCN (BRASIL, 2010), não só o Pará e o Amapá acessam menos esses recursos em relação aos demais estados, como apresentam grande número de pendências para viabilização de convênios já contratados, situação que resulta muitas vezes em cancelamento dos mesmos.

Os motivos ficam entre a falta de articulação dos parlamentares estaduais, como declarou a ex-governadora do Pará, que apenas em 1997 houve a apresentação conjunta de emendas pela bancada paraense; o cancelamento de convênios devido ao não atendimento da burocracia exigida, seja na apresentação da documentação necessária, seja na prestação de contas de exercícios anteriores, como declarou o gerente do PCN; e a maior importância dada aos estados de Roraima e Amazonas, como afirma Franklin (2008), ambos localizados em áreas consideradas prioritárias pelo PCN devido à concentração de problemas na fronteira. É nessa área que se localiza a extensa área Yanomani no limite com a Venezuela; a tríplice vizinhança com a Guiana e a Venezuela, onde também se encontra a Terra Indígena Raposa Terra do Sol; e a região do Alto do Rio Negro, conhecida por “Cabeça de Cachorro”, na fronteira triple com a Colômbia e a Venezuela.

Mas pode ser explicado também pela competência direta em grande parte da própria gestão municipal. Entre as carências existentes nos municípios pesquisados, o despreparo para o gerenciamento planejado das diversas pastas administrativas é evidente. A falta de capacitação técnica, o desconhecimento relativo aos projetos e programas estaduais e federais, o descompromisso com a ética profissional, entre outras questões que se acumulam ao longo das gestões, impedem a execução de ações integradas por parte dos gestores municipais e destes com os demais atores locais, que possam no mínimo saber aplicar os recursos públicos já disponíveis. Por isso, as prefeituras comumente deslizam no vício das inadimplências perdendo, assim, a oportunidade de melhor administrar.

Ao final da década de 1980, os questionamentos estrangeiros sobre a vulnerabilidade da Amazônia continuavam a desafiar o governo brasileiro. A realidade do contrabando, do narcotráfico, a utilização de aeroportos clandestinos utilizados por ilícitos e também por garimpeiros, além do contínuo processo de devastação ambiental, da contaminação dos rios

por mercúrio e da perseguição à população indígena, entre outros problemas dessa ordem, permaneciam na região.

Foi nesse contexto que o Projeto SIVAM/SIPAM foi concebido entre os anos de 1989 e 1990. Segundo Ribeiro (2005), o projeto foi apresentado à Presidência da República em 1990 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR) e pelos ministérios da Aeronáutica e da Justiça através de uma Exposição de Motivos, a qual trazia um diagnóstico relativo às questões amazônicas e seus aspectos geopolíticos. Ao mesmo tempo, propunha um modelo institucional de ação enquanto resposta para mitigação dos problemas sofridos pelo País decorrentes da realidade que se apresentava na região.

O Serviço de Vigilância da Amazônia (SIVAM) complementava o Serviço de Proteção da Amazônia (SIPAM). Respectivamente, significavam o controle e o monitoramento da ação antrópica sobre o espaço amazônico e a articulação interinstitucional e multidisciplinar com vistas à promoção do desenvolvimento com sustentabilidade. O primeiro representava um conjunto de equipamentos, tecnologias e estratégias com fins de exercer a estreita vigilância sobre a Amazônia para, com os dados obtidos, formar matrizes de informações a serem transmitidas ao segundo, para que este tomasse medidas repressivas ou preventivas à realidade apresentada (RIBEIRO, 2005), em prol do desenvolvimento.

Porém, tal como o Calha Norte, o anúncio do SIVAM/SIPAM foi permeado de grande polêmica, desconfiança e contestação. Segundo Ribeiro (2005), devido ao alto custo financeiro necessário para aquisição de equipamentos e tecnologias para implementação do Projeto e, diante da posição do Conselho de Defesa Nacional de que o País não os possuía, a Presidência da República decretou dispensa de licitação internacional para aquisição de equipamentos e serviços. Essa medida acirrou o debate na sociedade, envolvendo ampla participação da imprensa e do Congresso Nacional, resultando em forte contestação sobre a lisura do processo, inclusive ocasionando a queda do ministro da Aeronáutica e de um embaixador. A opção por pacotes tecnológicos fechados dos EUA e a não utilização da capacidade científica do próprio Brasil estavam entre as principais críticas.

Segundo Ribeiro (2005), os esclarecimentos prestados ao Congresso Nacional pelo Secretário da SAE e pelo ministro da Aeronáutica abrandaram os ânimos e o Projeto foi aprovado. Com isso, foi efetivada a contratação da empresa norte-americana Raytheon Company que venceu a concorrente francesa Thompson, tendo, ainda, a aprovação, pelo Senado Federal, de financiamento externo ao SIVAM, cujos recursos eram provenientes do EXIMBANK e da própria Raytheon. Em 25 de julho do ano de 2002 o SIVAM/SIPAM foi

oficializado através da implantação do Primeiro Complexo Operacional com sede em Manaus pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que em seu discurso afirmou:

Há muita gente que fala sobre a importância da nossa soberania. É importante que e fale. Mas importante, mesmo, é exercer efetivamente a soberania. É o que estamos fazendo, aqui, hoje. Estamos pondo em funcionamento um sistema que nos dará condições para um controle mais efetivo sobre o território e sobre o espaço aéreo de toda a Região Amazônica. Também controle sobre seus recursos naturais. Controle sobre esta vasta região geoeconômica. É uma afirmação, também, da competência tecnológica do Brasil (CARDOSO, apud RIBEIRO, 2005, p. 429).

Para Becker (2007), a criação de um grande projeto de controle regional sustentado por moderna tecnologia foi uma resposta dos militares brasileiros em nome da defesa e do meio ambiente à estratégia das grandes potências na tentativa de controle sobre a Amazônia. No caso, uma resposta à prática de coerção explícita dos EUA através da War on Drugs (Guerra às drogas), que montou operação avançada sobre os países amazônicos vizinhos, por meio da agência governamental Drug Enforcement Administration, uma maneira clara de intervenção direta sobre os territórios. Mas, ao tentar avançar sobre a Amazônia brasileira, foi apenas por meio do financiamento do SIVAM que os EUA conseguiram uma forma de participar do War on Drugs no Brasil.

Para Nascimento (2008), o SIVAM/SIPAM seria uma complementação do PCN através de políticas com objetivos mais amplos e definidos com maior nitidez, tendo ambos a intenção de atender às necessidades regionais a fim de proteger os interesses do País, blindando toda a extensão territorial da Amazônia brasileira, pois, tendo-se claros os objetivos estratégicos, buscou-se, por outro lado, atender a outras demandas que poderiam diagnosticar a situação da região. Assim, enquanto o PCN garante a segurança terrestre e marítima, o SIVAM promove a vigilância aérea, estando ambos integrados ao SIPAM.

Lourenção (2006, p. 121-122) defende que o SIVAM é uma proposta contextualizada em uma situação que exigia o encaminhamento “de um conjunto integrado de políticas regionais de defesa para a Amazônia” que precisava combater práticas ilícitas, cuidar da preservação racional e promover o desenvolvimento sustentável da região e de sua população. Portanto, ao mesmo que atende as demandas locais/regionais, promove a defesa da região, como afirma o mesmo autor:

Diante da percepção de ameaças, tais políticas deveriam contemplar: a assistência às populações locais, principalmente as indígenas, garantindo a elas condições de sobrevivência, estimulando a cidadania e a salvaguarda e valorização das diversidades culturais do espaço amazônico; o desenvolvimento economicamente sustentável da região, com a consequente melhoria dos indicadores econômicos e sociais, incluindo a proteção e a exploração da reserva florestal, dos recursos hídricos e da biodiversidade e o combate à destruição do meio ambiente (poluição,

desmatamento e queimadas ilegais), ao contrabando e ao tráfico de drogas. Assim, a concepção de defesa amazônica passou a incluir a formulação de um projeto de desenvolvimento econômico racional que levasse em conta a preservação dos recursos hídricos, florestais e biológicos da região. O Projeto SIVAM permitiu que ficasse mais clara a percepção de que, sem essa ocupação racional, publicamente orientada, a devastação ambiental seria uma tendência natural, trazendo consigo toda a carga da pressão internacional e de intervenções sobre o assunto, além da manutenção do tão pernicioso atraso social e tecnológico (LOURENÇÃO, 2006, p. 122).

A proteção da Amazônia ganha relevância na atuação do SIVAM em diversos aspectos, considerando questões que vão da biodiversidade à integridade territorial, com base em uma perspectiva regional que procura subsidiar efetivamente os governos municipais, estaduais e, também, órgãos federais para atuarem no desenvolvimento e na defesa do território amazônico e assim manter a soberania nacional preservada.

Desde sua concepção o SIVAM/SIPAM vem passando por várias mudanças em sua estrutura funcional, sendo posteriormente o SIVAM integrado ao SIPAM. Institucionalmente, o Sistema foi vinculado ao Ministério da Defesa (MD) a partir do início de 2011 sob a gerência do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) e composto por três Centros Regionais (CR): o CR/Belém, com atuação nos estados do Amapá, Maranhão, Pará e Tocantins; o CR/Manaus, que atua nos estados do Amazonas e Roraima; e o CR/Porto Velho, que opera nos estados do Acre, Mato Grosso e Rondônia.

O SIPAM é uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formado por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregado de integrar e gerar informações atualizadas para articulação e planejamento e a coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal, visando à proteção, à inclusão e ao desenvolvimento sustentável da região. Nesse sentido, o Sistema gera produtos e serviços de interesse estratégico das instituições governamentais e das comunidades amazônicas, usando como base os documentos produzidos nos Centros Regionais de Belém, Manaus e Porto Velho. Os dados são avaliados, tratados, difundidos e integrados, transformando-se em informações seguras capazes de ampliar enormemente o conhecimento e orientar as políticas públicas para a região. Missão: integrar informações e gerar conhecimento atualizado para a articulação, o planejamento e a coordenação das ações globais de governo na Amazônia Legal brasileira, visando à proteção, à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável na região (BRASIL, 2011, p. 17).

A atuação do SIPAM ocorre através de programas chamados produtos estratégicos focados na proteção da Amazônia, que serão apresentados a seguir (BRASIL, 2008).

O Programa de Monitoramento de Áreas Especiais (ProAE), foi lançado em 2006 para monitorar detalhadamente, além do desmatamento, atividades de mineração, pistas de pouso, rotas aéreas, caminhos e estradas abertos em UC's federais e estaduais e em terras indígenas. Inicialmente os dados produzidos foram para Acre, Mato Grosso e Rondônia, estendendo-se

posteriormente aos demais estados da Amazônia Legal, levantando informações para contribuir em ações preventivas e subsidiar os governos a terem agilidade na tomada de decisões em defesa do meio ambiente. A base de dados do ProAE é distribuída aos municípios, estados, órgãos federais e polícias ambientais, porém, durante a realização do trabalho, alertas já são disparados aos órgãos parceiros para que tomem medidas imediatas contra o desmatamento ou outros ilícitos.

O Programa SipamCidade tem o objetivo de difundir o uso de geotecnologias para apoio técnico à gestão municipal das prefeituras da Amazônia Legal e oferece capacitação para os municípios no uso de geotecnologias, especialmente para o planejamento urbano. Com isso, realiza treinamento para o uso do software livre Terraview (Sistema de Informações Geográficas) para técnicos das prefeituras, possibilitando construir com eles uma rede de intercâmbio de dados espaciais sobre tipo de solo, relevo, bacias hidrográficas, vegetação, mapa de precipitação, imagens e outros dados. Após a capacitação, o município adquire um suporte técnico permanente no uso da ferramenta para a sua gestão municipal, podendo identificar quantidade de chuvas, tipos de minérios existentes, áreas que precisam ser reflorestadas ou onde deve ocorrer o replantio das espécies originais e outros dados que podem contribuir com uma exploração planejada e sustentável.

Também merece destaque o Projeto Cartografia da Amazônia que visa a resgatar o mapeamento da região amazônica pelas cartografias terrestre, náutica e geológica. As ações são de âmbito internacional e buscam disseminar o modelo brasileiro de proteção da Amazônia junto à Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Equador, Guiana Suriname, Guiana Francesa e ao próprio Brasil. A proposta é acabar com os “vazios cartográficos”, existentes nos estados do Amazonas, Pará, Amapá, Mato Grosso e parte do Acre, Maranhão e Roraima, que representa 1,8 milhões de quilômetros quadrados da Amazônia Legal, de onde não se possui informações cartográficas.

As cartografias devem auxiliar no planejamento e execução dos projetos de infraestrutura como rodovias, ferrovias, gasodutos e hidrelétricas, além da demarcação de áreas de assentamentos, de mineração, agronegócio, elaboração de ZEE, ordenamento territorial, segurança territorial, escoamento da produção e desenvolvimento regional. São elementos que devem ampliar o conhecimento sobre a Amazônia brasileira e, com isso, contribuir para o desenvolvimento econômico, social e na geração de informações estratégicas para o monitoramento da segurança e defesa nacional, das fronteiras, em especial.

Importante registrar, que o CR-Belém participa da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, Lago de Tucuruí e Baixo Tocantins e do

Projeto de Zoneamento Econômico-Ecológico do Estado do Pará (ZEE/PA). Para este último, elaborou mapas temáticos utilizados para o planejamento, tanto para atividades econômicas de instituições privadas, como para a definição de políticas públicas por órgãos governamentais (BRASIL, 2009), numa clara demonstração da participação do SIPAM no campo do planejamento, nesse caso, no estado do Pará.

3.1.3 Diretrizes de atuação governamental nos estados do Pará e do Amapá

A gestão governamental do Pará estabelecida pelo PPA para o quadriênio 2000-2003²⁷ apresenta conformidade com a política de planejamento do governo federal ao estabelecer entre suas macro estratégias: reformar o Estado para exercer o papel de regulador do setor privado e catalisador das políticas públicas no território paraense e consolidar fronteira aberta pelos eixos nacionais e regionais de desenvolvimento (PARÁ, 1999). O PPA seguinte, 2004-2007²⁸ primou pela continuidade, mas anunciou mais atenção para o fortalecimento de espaços sub-regionais e para a busca do desenvolvimento do estado a partir da valorização e mobilização das iniciativas locais e da diversidade de recursos existentes nos próprios municípios, investindo nos atores locais como agentes catalisadores e indutores do seu próprio desenvolvimento.

Assim, as Diretrizes Setoriais da área de integração regional almejavam (PARÁ, 2003): planejar e executar uma política de infraestrutura de transporte, saneamento, energia e habitação; promover ações de apoio ao fortalecimento municipal; promover ações de aperfeiçoamento da interação entre as três instâncias de governo e a sociedade; e promover ações para aprimorar o planejamento e execução, com qualidade, das obras públicas.

Em nível nacional, diante da permanente realidade de desigualdades regionais e da necessidade de se organizem políticas capazes de dinamizar as regiões menos favorecidas social e economicamente, o Ministério da Integração Nacional lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional²⁹ (PNDR) que textualmente aponta:

A tendência à concentração de meios de produção e força de trabalho em determinados pontos do território é motivada pelas circunstâncias que se vão impondo na dinâmica do jogo do mercado e das políticas públicas. Em consequência, acirram-se as desigualdades sociais e regionais, aumentando a

²⁷ O PPA do estado do Pará para o quadriênio 2000/2003 foi sancionado pela Lei n° 6.265, de 21 de dezembro de 1999 DOE n° 29.120, de 31/12/1999, pelo então governador Almir Gabriel.

²⁸ O PPA do estado do Pará para o quadriênio 2004/2007 foi sancionado pela Lei n° 6.607, de 26 de dezembro de 2003, pelo então governador Simão Jatene.

²⁹ A Lei n° 6.047 de 22 de fevereiro de 2007 da Presidência da República criou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

necessidade de que se organizem políticas capazes de minorar seus efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial das nações e de suas regiões (BRASIL, 2007, p.6).

Nessa mesma linha de entendimento político, o governo executivo do Pará instituiu uma nova divisão regional nesse estado³⁰ criada no ano de 2004, objetivando: “definir espaços que possam se integrar de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais e na implantação de programas que atendam aos problemas e necessidades identificados” (PARÁ, 2004) e implementada na gestão subsequente, a partir de 2007. Nesse mesmo ano, foi criada a Secretaria de Integração Regional³¹ (SEIR) com a finalidade de gerir ações para a integração socioeconômica, cultural e físico-espacial do estado, tendo em vista a redução das desigualdades regionais, o desenvolvimento integrado e a democratização na relação governo e sociedade (PARÁ, 2007), entendendo a integração regional como indutor do desenvolvimento.

A nova divisão territorial, que a partir de 2007 passou a ser adotada como uma política de integração regional dividiu o Pará em 12 “Regiões de Integração” definidas a partir de estudos que apontaram: semelhanças entre essas regiões no processo de ocupação, no nível social e no dinamismo econômico dos municípios, do ponto de vista físico ou econômico, vistos como elementos que devem contribuir na redução da pobreza e combater a exclusão social (PARÁ, 2008), para diminuir as desigualdades sociais e regionais.

Desse modo, a regionalização constituiu-se o principal instrumento para o planejamento do desenvolvimento integrado, fundado em um conjunto de ações e instrumentos visando a estimular as potencialidades locais através da descentralização das ações e do incremento das relações entre o governo e as referidas regiões, assim denominadas: Araguaia; Baixo Amazonas; Carajás; Guamá; Lago de Tucuruí; Marajó; Metropolitana; Rio Caeté; Rio Capim; Tapajós; Tocantins; e, Xingu.

Para Farias et al (2007), o argumento para a nova proposta respalda-se na análise de que as regionalizações oficiais definidas pelo IBGE – mesorregiões e microrregiões – já não refletiam a realidade do estado. A primeira, por apresentar limites bastante vastos e a segunda por não representar, de fato, regiões coesas, homogêneas ou complementares. Além disso, para o mesmo autor, as enormes distâncias e as dificuldades geográficas de acesso entre as regiões do estado restringem a fluidez entre elas mesmas e representam deficiente articulação

³⁰ A nova divisão regional do Pará foi criada pela Resolução nº 002 de 05 de fevereiro de 2004, através do Colegiado de Gestão Estratégica (CGE), durante a gestão do então governador Simão Jatene, e publicada no Diário oficial do Estado nº 30128 de 09 de abril de 2004, resultante do trabalho efetuado pela Secretaria Especial de Estado de Integração Regional (PARÁ, 2004).

³¹ A SEIR foi criada através da Lei 7.024 de 24 de julho de 2007, na gestão da governadora Ana Julia Carepa (2007 – 2010).

inter-regional; fatos aliados à desarticulação política e institucional que ocasionam entraves ao desenvolvimento harmonioso social e econômico do estado.

A metodologia para definição da nova regionalização consistiu em identificar espacialmente a concentração populacional, considerando a distribuição física de aglomerados populacionais, a distribuição hierárquica da população em termos absolutos e a distribuição física da população em termos de densidade populacional utilizando dados do Censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando doze indicadores para definir o novo arranjo territorial: população (IBGE, 2000); densidade populacional (IBGE 2000); concentração de localidades (GEOPARÁ³² 2002); repasse de ICMS (SEFA³³ /2º semestre de 2002); renda *per capita* (IBGE 1991); acessibilidade física (SIGIEP³⁴ 2002); consumo de energia elétrica (Rede Celpa³⁵ 2002); leitos por mil habitantes (DATASUS³⁶/SEEPS³⁷); índice de desenvolvimento humano – IDH (PNUD³⁸ 2000); telefonia fixa (Telemar³⁹ 2002); índice de alfabetização (IBGE 2000); fatores geopolíticos.

Portanto, essa política é considerada um instrumento para o desenvolvimento integrado do estado, assumindo assim uma função estratégica para o enfrentamento das desigualdades intrarregionais. Com isso, anuncia entre vários compromissos a participação popular para orientar as bases do planejamento do estado firmadas nos seguintes instrumentos: Planejamento Territorial Participativo (PTP); Plano Plurianual Regionalizado (PPA); Programa Pará, Terra de Direitos (PTD); Fórum de Gestores Regionais (FGR). Esses instrumentos, são pautados nas seguintes diretrizes para o alcance dos objetivos propostos, segundo Farias et al (2007, p. 16):

- Promoção da integração política e institucional do governo estadual e municípios;
- Promoção de ações para maior integração do Pará com os estados da Amazônia Legal e os demais da Federação;
- Ações que possibilitem a integração do Estado com os países da América Latina, principalmente através das iniciativas do IIRSA;

³² GEOPARÁ: O Sistema de Informações Georreferenciadas do estado do Pará reúne dados socioeconômicos, político-administrativos e de infraestrutura do estado e de todos os seus municípios a partir de uma base cartográfica digital (<http://www.geopara.pa.gov.br>).

³³ Secretaria de Estado da Fazenda.

³⁴ Sistema de Informações Geográficas do Pará, substituído pelo GEOPARÁ.

³⁵ Concessionária de energia elétrica no estado do Pará.

³⁶ Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (SUS) – DATASUS: órgão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que tem a responsabilidade de coletar, processar e disseminar informações sobre saúde.

³⁷ Secretaria Especial de Proteção Social (SEEPS), extinta pela Lei. nº 7.021 de 24 de julho de 2007 do governo do estado do Pará.

³⁸ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

³⁹ Empresa particular concessionária de serviços de telefonia fixa para os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, a partir de 2007 passou a ser denominada OI.

- Promover a descentralização administrativa: Regiões de Integração, PPA, Orçamento Participativo e a articulação territorial como instrumento de descentralização;
- Fortalecer a noção de “*pertencimento*” ao Pará e a cada uma das regiões;
- Investir em infraestrutura econômica de transportes, energia e comunicação para melhorar a conectividade inter-regional, facilitar os fluxos e induzir as atividades econômicas e melhorar o acesso público aos serviços de educação e saúde;
- Investir em infraestrutura social de saneamento, habitação, educação e saúde para: melhoria da qualidade de vida do cidadão; diminuição das desigualdades regionais; e fixação da população em sua região induzindo ao desenvolvimento socioeconômico;
- Promover ações para consolidação de uma rede urbana estadual integrada com definição de centros hierarquizados para a distribuição de serviços públicos de educação, saúde e segurança;
- Monitoramento e avaliação das políticas públicas de desenvolvimento regional.

Esse conjunto de diretrizes interage transversalmente com diversos programas federais, entre os quais o PAC, o “Luz para Todos” e o Plano Amazônia Sustentável (PAS). Outros planos de iniciativa federal, como o Plano de Desenvolvimento Sustentável da área de influência da BR-163 e das UHE de Tucuruí e Belo Monte, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Arquipélago do Marajó, o PROMESO para a região do Bico do Papagaio e os Macro Zoneamento Econômico-ecológico da BR-163 e do estado do Pará, também são considerados no planejamento de gestão estadual.

Entretanto, mesmo que nas diretrizes se apontem propostas de integração nacional e internacional do Pará, não há menção sobre a interação da política de integração do Estado com os programas que atuam na faixa de fronteira. Ou seja, para a integração regional fronteiriça internacional, não existe, por parte da política governamental estadual, a iniciativa de buscar diálogo para o desenvolvimento de ações que considerem essa particularidade regional, deixando escapar, com isso, a oportunidade de inclusão de atividades afins em prol dos municípios da fronteira do Pará nos programas federais de desenvolvimento regional da faixa de fronteira brasileira.

As doze Regiões de Integração, assim como aproximadamente 84% das demandas populares oriundas do PTP, foram incorporadas ao PPA 2008-2011⁴⁰ como elemento inovador no processo de elaboração e execução das políticas públicas de médio e longo prazos no estado. E para além da grande articulação de projetos e programas, são indicadas

⁴⁰ PPA do estado do Pará para o quadriênio 2008/2011 foi sancionado pela Lei n° 7. 077, de 28 de dezembro de 2007 pela então governadora Ana Júlia Carepa.

três variáveis fundamentais para a integração regional. A articulação político-institucional, os investimentos em infraestrutura e desenvolvimento social, referindo-se à capacidade articulação dos atores políticos e sociais para influenciarem no desenvolvimento socioeconômico do estado com enfoque em infraestrutura. Fica claro, ainda, nas diretrizes políticas da nova regionalização, que a integração interestadual do Pará deve focar suas ações no PAC e que a integração latino-americana estará contida na avaliação do estudo da IIRSA (Farias et al, 2007). Portanto, consolida os elos com as diretrizes políticas do governo federal.

Em junho de 2010, tendo os investimentos públicos e privados em torno de R\$ 109 bilhões confirmados para o período 2011-2014, o governo paraense lançou o PAC PARÁ a fim de realizar concertações sociais de investimentos, adequando alguns objetivos e características do PAC II direcionados ao estado. Assim, o eixo energia passou a ser denominado “Energia e Indústria”, a fim de agregar investimentos em empreendimentos industriais. O eixo transporte passou a se chamar “Infraestrutura para o Desenvolvimento”, agregando equipamentos de tecnologias da informação e comunicação. Acrescentaram-se ainda ao PAC Pará os eixos educação, saúde e segurança. Do total de investimentos, R\$ 59,3 bilhões são oriundos do PAC federal e R\$ 50,3 bilhões provêm do Tesouro Estadual e da iniciativa privada (PARÁ, 2010). Em Almeirim, segundo o secretário de Administração e Planejamento da prefeitura municipal, os empreendimentos estão em fase final de liberação:

Desses projetos de infraestrutura, de iniciativa do PAC, nós temos um projeto que já foi pra Brasília. É a construção da orla, na ordem de 11 ou 12 milhões, uma coisa assim, pra complementar a orla até o final da cidade. Está em projeto, porém, já foi aprovado, dependendo de um pequeno detalhe. Mas já tem uma empresa fazendo o levantamento pra completar um documento que vai pra Brasília (Antonio Barros, secretário de Administração e Planejamento da prefeitura municipal de Almeirim. Entrevista realizada em 16/03/2011).

Nos investimentos previstos para a Região de Integração do Baixo Amazonas, estão inseridos os cinco municípios fronteiriços do Pará. Para estes, foram identificadas no documento de lançamento do PAC PARÁ as seguintes obras:

- Unidade de Pronto Atendimento (UPA) em Alenquer;
- Unidade de Pronto Atendimento (UPA) em Oriximiná;
- Abastecimento de água na área urbana (Oriximiná);
- Abastecimento de água na área urbana (Alenquer);
- Construção de terminais hidroviários de passageiros e carga mista em Óbidos e Oriximiná com recursos do PAC II.

Observa-se a ênfase dada aos projetos de construção de infraestrutura em consonância as diretrizes para a “aceleração do crescimento” econômico, direcionadas pelo governo federal. Mas não é tão visível o mesmo nível de detalhamento para o desenvolvimento de ações articuladas junto a outros programas estaduais e federais que pautem o desenvolvimento social e sustentável da população prevendo a geração de trabalho e renda, a diversificação de atividades produtivas, o atendimento das necessidades básicas de subsistência de comunidades que vivem em situação de isolamento sob diversos aspectos e outras iniciativas que venham a contribuir com a melhoria das condições de vida da sociedade local.

No Amapá, somente a partir do ano de 1991, quando foi implementada sua estadualização promulgada pela Constituição de 1988, esse estado passou a organizar internamente seus planos e programas governamentais. De 1995 a 2002, vigorava no Amapá o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA⁴¹), mesmo período em que a partir do PPA 1996-1999 o governo federal constituiu os ENIDs como estratégia central para o desenvolvimento integrado do Brasil, prevendo mudanças estruturais de valor econômico para diversas regiões, inclusive para a Amazônia brasileira.

O PDSA representou importante marco político e institucional para o Amapá, tendo tomado posição no cenário nacional por ter apresentado importantes mudanças político-econômicas ao ter incluído, no planejamento de cunho eminentemente sustentável, campos de ação até então negligenciados, como meio ambiente, cultura, educação e pesquisa. Também, primou pela inclusão de populações tradicionais e adotou uma base econômica sustentável de uso dos recursos naturais. Para Porto (2005a), o enfoque do desenvolvimento do estado mudou ao utilizar a Agenda 21 estabelecida na Rio-92, entre outras iniciativas, pactuando com setores produtivos e políticos locais e incentivando o desenvolvimento local.

Logicamente há quem desqualifique essa gestão por defender, entre outros argumentos, que “os oito anos de experiência de desenvolvimento sustentável resultaram na atrofia do setor industrial do estado e no aumento da dependência econômica à máquina governamental” (SOUZA, 2003, p.83). No entanto, sem ter a pretensão de discutir os possíveis erros e acertos desse governo, é preciso ressaltar que iniciativas como a valorização do conhecimento científico estimulando pesquisas sobre o uso de recursos naturais, inclusive de frutos de valor fitoterapêutico, potenciais também a uma economia de base sustentável; e o estímulo à cooperação bilateral, especialmente com a Guiana Francesa, servindo-se de colaboração técnica, entre outras, posicionou o Amapá como ente federativo importante na

⁴¹ Plano de gestão do governador João Alberto Rodrigues Capiberibe por dois mandatos (1995-2002).

construção de processos articulados em função do desenvolvimento local. Nesse aspecto, existem outros exemplos sobre a cooperação entre o Amapá e a Guiana Francesa:

O apoio e a reaproximação do Brasil e da França tornou-se um fator político fundamental. Inscrita no Acordo-Quadro de 1996 e tendo como suporte a ideia geral de aproximação União Europeia-Mercosul, a cooperação bilateral marcou a vontade política do Brasil de diversificação de parcerias. Ampliou-se também a cooperação científica. A partir deste acordo, o estabelecimento de prioridades entre Amapá e Guiana Francesa se inscreveu no âmbito da cooperação transfronteira e uma política de cooperação passou a ser realizada pelos dois governos locais, privilegiando domínios como ciência e tecnologia, turismo, meio ambiente e ensino da língua francesa.

O fator geográfico da vizinhança permitiu a aproximação política dos governos brasileiro e francês e a abertura de financiamento para os projetos amapaenses. A Agência Francesa de Desenvolvimento financiou dois projetos importantes: a produção de óleo de castanha do Brasil, realizada entre a cooperativa e os castanheiros e uma empresa francesa (Provence Régine); e uma pequena usina hidrelétrica de Santo Antonio para a Cooperativa de Castanheiros. A pesca de camarões também foi objeto de cooperação entre duas empresas, uma amapaense e outra guianense, na base de 50% para cada parceiro, tanto para investimentos como para os benefícios obtidos (MELLO, 2006, p.219).

No entanto, o governo federal, segundo Mello (2006), não valorizou efetivamente os princípios defendidos pelo PDSA, tendo-o reconhecido apenas no segundo mandato (1999-2002) e, com isso, perdeu a oportunidade de reverter a representação da Amazônia como símbolo internacional de degradação para um novo modelo, pois optou por investimentos em pecuária no Acre; em hidrelétricas, no Pará e no Amazonas; e na soja, em Rondônia e Roraima, mas não favoreceu

uma política para a castanha, o açaí, a borracha, o cupuaçu, a madeira de lei e outras espécies de nossa rica diversidade, provavelmente menos dispendiosa que a dos usineiros do Nordeste, para os quais o governo federal acaba de liberar R\$ 1,3 bilhão⁴² (CAPIBERIBE, apud MELLO, 2006, p 221).

O mandato governamental (2003-2010⁴³) lançou as bases de seu governo no PPA 2004-2007 intitulado “Amapá – Desenvolvimento com Justiça Social” contendo quatro orientadores estratégicos:

- *Crescimento* (para viabilizar a produção de bens e da riqueza);
- *Integração* (para conjugar esforços no plano regional, setorial, político e institucional);
- *Responsabilidade* (para lograr a eficiência alocativa dos recursos, o equilíbrio fiscal, o equilíbrio ambiental, com completa transparência das ações); e

⁴² Entrevista concedida pelo governador João Capiberibe à Folha de São Paulo em 17 de junho de 1998.

⁴³ Plano de gestão do governador Waldez Goés por dois mandatos (2003-2010).

- *Solidariedade* (para viabilizar a inclusão social e para traduzir o desenvolvimento em benefício da população).

Quatro macro objetivos e diretrizes estratégicas em consonância com o documento do programa eleitoral dessa gestão embasam o PPA 2004-2007 do Amapá: fortalecimento da infraestrutura do estado; desenvolvimento da base produtiva do estado; promoção da cidadania com inclusão social; desenvolvimento da gestão pública.

Esse PPA, além de apresentar as diretrizes e estratégias de atuação do governo e mostrar as potencialidades do estado como base do futuro, oferece amplo diagnóstico de sua realidade socioeconômica demonstrando a crítica situação em que o mesmo se encontra, de fragmentação territorial em decorrência da implementação de políticas pretéritas que, segundo Carvalho (2004), promoveram e concentraram investimentos em infraestrutura e no aparelho administrativo, notadamente na capital deixando o restante do estado totalmente abandonado.

Por outro lado, o PPA 2004-2007 do Amapá, ressalva que está em sintonia com o PPA 2004-2007 do governo federal, no entanto, não expressa claro diálogo com a estratégia dos Eixos Nacionais de Integração, muito embora, destaque a fundamental importância das BR-156 e BR-210 por se constituírem no principal elo de interligação da malha rodoviária do estado e em especial:

no caso da BR-156, no eixo de integração viária e socioeconômica regional com os países do Platô das Guianas, Caribe e União Européia, [...] permitirá a oportunidade de investimentos que servirão de estímulo ao desenvolvimento econômico e social, a redução das desigualdades sociais e regionais e integração com mercados internacionais, permitindo a geração de empregos, rendas e divisas à economia local e nacional (AMAPÁ, 2004, p. 24).

Merece destaque para esta pesquisa no mesmo PPA, o “Orientador Estratégico de Integração” que propõe: fortalecer o município; promover a infraestrutura; apoiar os serviços urbanos, comércio e oportunidades; promover a cooperação transfronteiriça, em especial com a Guiana Francesa; respeitar a independência, harmonia e o equilíbrio entre os poderes constituídos; e, promover a articulação setorial entre os três níveis de governo para maior eficiência alocativa dos recursos públicos. Porém, o documento não aponta questões típicas relacionadas à dinâmica das fronteiras quanto à sua realidade ou a proposições, nem quanto às populações indígenas, numerosos habitantes dessas áreas.

Em 2007, o governo do Amapá assinou convênios na ordem de R\$ 145,8 milhões com a Caixa Econômica Federal referente a seis projetos do PAC⁴⁴, cinco estaduais e um

⁴⁴ A coordenação do PAC no Amapá é de responsabilidade de um comitê gestor criado pelo governo do estado, através do decreto nº 3870 de 25 de setembro de 2007, tendo como executores a Secretaria de Infraestrutura e a

municipal, para beneficiar até 2010, mais de 300 mil pessoas somente em Macapá. Os recursos devem ser aplicados em urbanização e saneamento em áreas de fragilidade ambiental e risco social, com a construção de moradias e de sistemas de abastecimento de água e esgoto sanitário e urbanização. No entanto, os projetos em obras de habitação e urbanização de áreas de ressacas⁴⁵, ampliação e melhoria do sistema de captação e abastecimento, construção de adutoras, reservatórios, estações de tratamento e ampliação de rede de distribuição de água contemplam somente os bairros da capital.

A concentração de investimentos por parte do governo do estado em Macapá é muito clara e certamente desequilibra o direcionamento dos recursos que não chegam ao estado por completo, deixando a periferia a esperar por vários anos. É o caso de Amapá, município afastado da BR-156 por dois ramais, o “Abacabinha”, que dá acesso a Macapá e o da Base Aérea, que dá acesso à Calçoene, onde a população aguarda há anos o beneficiamento de poucos quilômetros de ramais:

A pavimentação dos dois ramais, tanto o ramal do Abacabinha, que é o que dá acesso aqui no sentido Macapá - Amapá – Macapá, como o da Base Aérea, que dá acesso ao município de Calçoene, é de previsão bastante antiga. Vem de vários governos. Como eles são ramais estaduais, o governador atual prometeu ainda pra esse ano, pavimentar esses dois ramais. É a informação que nós temos. Mas como isso já vem se arrastando por vários governos... Mas a expectativa é essa que ainda esse ano a gente tenha esses ramais melhorados e facilitar um pouco o acesso das pessoas (José Edvaldo Nogueira Rodrigues, chefe de gabinete da prefeitura do município de Amapá. Entrevista realizada em 23/03/2011).

Porém, em outra frente, um investimento de potencial abrangência regional está sendo implementado no município de Ferreira Gomes. Em outubro de 2010 a Presidência da República decretou a concessão da Usina Hidrelétrica Ferreira Gomes⁴⁶, a ser instalada a partir do rio Araguari, à Sociedade de Propósito Específico Ferreira Gomes Energia da Empresa de Energia Alupar, que possui sede naquele município (Fotografia 24). O governo do estado concedeu a licença de instalação do canteiro de obras e da área de empréstimo para

CAESA. Fazem parte do Comitê Gestor os titulares das Secretarias Especiais da Governadoria, Coordenação Política e Institucional, Desenvolvimento da Infraestrutura e Desenvolvimento da Gestão, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tesouro, Agência de Desenvolvimento do Amapá e Procuradoria Geral do Estado.

⁴⁵ Expressão regional empregada para designar um ecossistema típico da zona costeira do Amapá. São áreas encaixadas em terrenos quaternários que se comportam como reservatórios naturais de água, caracterizando-se como um ecossistema complexo e distinto ao sofrer os efeitos da ação das marés, por meio da rede formada de canais e igarapés e do ciclo sazonal das chuvas. O processo de ocupação antrópica dessas áreas úmidas tem causado uma pressão cada vez maior nesses espaços de grande fragilidade natural podendo causar perdas na qualidade dos recursos hídricos, no desmatamento de matas ciliares e, conseqüentemente, de biodiversidade (PORTILHO, 2010).

⁴⁶ O decreto de outorga foi assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva é de 19 de outubro de 2010, publicado no DOU de 20.10.2010.

sua construção. Atualmente, grande parte da energia que abastece o Amapá é gerada a partir do consumo de óleo diesel, fonte de energia não renovável. Segundo a secretaria de Comunicação do Amapá, a Usina deverá gerar energia eólica e energia elétrica pela força das águas do rio Araguari, tendo inclusive a possibilidade de exportar eletricidade para outros estados por meio do linha de Tucuruí.



**Fotografia 24: SEDE DA EMPRESA FERREIRA GOMES ENERGIA S.A. - localizada no centro urbano da cidade de Ferreira Gomes (AP).
Autoria: Ana Regina da Silva, 24/03/2011**

O anúncio foi também da implantação de um Plano Básico Ambiental que contém 36 programas socioambientais nas áreas de saúde, educação e segurança em Ferreira Gomes e em Pedra Branca do Amapari, seu vizinho. Depois de concluída, com a previsão para 2015, a usina oportunizará a instalação de indústrias no estado.

Na mensagem de abertura do Ano Legislativo de 2010, o então governador Waldez Góes, mostrou os avanços obtidos pelo estado, destacando obras de transporte, como a construção de pontes de concreto, a pavimentação da BR-156, o início da construção da ponte binacional Amapá-Guiana Francesa e serviços de água e saneamento, realizados em todos os municípios, frutos de investimentos realizados através do PAC.

Entretanto, uma matéria veiculada pela imprensa (O Estadão, 13/02/2011) mostra o Amapá como o primeiro estado a sofrer o risco de perder recursos do PAC, por não ter conseguido aplicar nem 10% dos R\$ 130 milhões disponibilizados para obras de saneamento.

Além dos empecilhos enfrentados para a obtenção de licenças ambientais e a conclusão de projetos para que as empresas contratadas pudessem executar as obras, a “Operação Mãos Limpas” realizada pela Polícia Federal para identificar suposto esquema de corrupção envolvendo autoridades do município e do estado, agravou a situação.

Diante disso, o Ministério Público do Estado (MPE) vem cobrando a execução das obras federais realizadas no Amapá com recursos federais, principalmente nas áreas de saneamento e habitação. Porém, o governador Camilo Capiberibe, que assumiu a administração estadual no início de 2011, comprometeu-se publicamente (AMAPÁ, 2011) a retomar a credibilidade do estado, dando prioridade para garantir a realização dos projetos e obras em parceria com o governo federal.

3. 2. AS DIRETRIZES, PROGRAMAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS FACE ÀS PARTICULARIDADES DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA DOS ESTADOS DO PARÁ E DO AMAPÁ

É fato que a sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá está completamente inserida no contexto político estratégico que pretende potencializar a conexão internacional do Brasil com a América Latina através da Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana Francesa, tendo a expansão dos investimentos em infraestrutura por parte do governo federal como meio de impulsionar o crescimento econômico do Brasil. Para a efetivação dessa estratégia, o governo valoriza essa parte do território nacional patrocinando a estruturação de uma rede logística que envolve sofisticados sistemas de comunicação, investimento no setor energético, pavimentação de rodovias, construção de ponte binacional e modernização de portos e de aeroportos.

Esses investimentos estão previstos no âmbito do PAC do governo federal. E as obras de infraestrutura logística e energética de maior impacto que afetam diretamente a fronteira brasileira envolvendo os municípios do Pará e do Amapá são descritas na tabela 7:

Tabela 7: Empreendimentos de infraestrutura logística e energética do PAC que impactam a sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá

Empreendimento	Investimento 2007-2010 (R\$ em milhões)	Investimento Após 2010 (R\$ em milhões)	Estágio
Linha de transmissão de energia elétrica (Tucuruí (PA)-Macapá (AP)-Manaus (AM))	664,3	474,0	Em licitação da obra
Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Calçoene – Oiapoque - lotes 3	11,3	38,7	Em obra
Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Calçoene – Oiapoque - lotes 4	64,0	-	Concluído
Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Calçoene – Oiapoque - lotes 2	11,3	38,7	Em obra
Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Calçoene – Oiapoque - lotes 1	11,3	38,7	Em obra
Pavimentação BR-156/AP: subtrecho Igarapé do Breu - Calçoene	81,0	-	Concluído
Construção da ponte internacional sobre o rio Oiapoque (AP)	79,8	35,1	Em obra

Fonte: Brasil (2011)

A linha de transmissão de energia elétrica prevista para interligar Tucuruí (PA) – Macapá (AP) – Manaus (AM), ou “Linhão de Tucuruí”, como ficou conhecido esse grande empreendimento a ser executado dentro das estratégias do PAC, envolve diretamente alguns municípios paraenses e amapaenses localizados na faixa de fronteira. O projeto contém a perspectiva de colocar o Amapá no Sistema Integrado de Energia (SIN) que se espalha por todo País, reduzir a deficiência do abastecimento de energia, melhorar a oferta do serviço à população e acabar com a dependência do estado da energia termoelétrica (AMAPÁ, 2011). O linhão, que atravessará a floresta amazônica com início em Tucuruí (PA) e finalizando em Macapá (AP), terá subestações em Oriximiná, Laranjal do Jarí e Almeirim (Jurupari) e deverá abastecer também vários outros municípios atendidos precariamente nos estados do Amapá e do Pará, como Alenquer, Óbidos e Faro que se localizam a margem esquerda do rio Amazonas. Esse empreendimento apresenta grande expectativa na geração de empregos diretos e indiretos, além de outros benefícios quanto à prestação dos serviços de energia elétrica nessa região.

A BR-156 é uma rodovia de responsabilidade federal que atravessa o Amapá de norte ao sul do estado percorrendo um trecho que liga o município de Laranjal do Jarí no sul amapaense ao município do Oiapoque, onde a cidade de Oiapoque é gêmea com Saint-Georges, na Guiana Francesa, como visto anteriormente. Nesse percurso, a BR-156 é a principal via de transporte de todos os municípios fronteiriços do Amapá. Todavia, o estado de conservação dessa rodovia é precário em vários trechos de sua extensão, dificultando

bastante as condições de vida da população, repercutindo na locomoção de veículos e de pessoas, na elevação de preços de serviços e mercadorias e outros problemas.

Por isso, o asfaltamento dessa via representa o atendimento de uma das necessidades básicas dos atores sociais daquela região, que é o de favorecer o seu deslocamento inter-regional para o exercício das atividades diárias em todos os aspectos de suas vidas. Além disso, para Silva (2006), o governo federal reconhece nessa rodovia uma importância para além dos interesses amapaenses, já que ela representa relevante papel no processo de integração da infraestrutura do Brasil com os países vizinhos da América do Sul. Com isso, os milhões de investimentos para dotar essa região fronteira de equipamentos que favoreçam ao fluxo internacional é de recurso exclusivo do PAC, fato também comentado pelo secretário estadual de Indústria e Comércio do estado do Amapá:

O asfaltamento da BR 156, a rodovia que leva aos municípios de Oiapoque, Calçoene e a outros que também ficam na fronteira, é por conta do PAC. Assim como, a construção da ponte ligando o Oiapoque com o Platô das Guianas e que abre perspectivas interessantes. Apesar de que isso é um acordo binacional que envolve o governo francês e o governo brasileiro. Porém, uma vez que essa ligação vai ser através da BR 156, traz outros desdobramentos e por isso é incluída no PAC (José Reinaldo Picanço, secretário estadual de Indústria e Comércio do governo do Amapá. Entrevista realizada em 27/03/2011).

Nesse sentido, percebe-se que o beneficiamento da BR-156 representa uma extensão da logística de construção da ponte sobre o rio Oiapoque, ambos, particularmente, com a função de interligar oficialmente o Amapá à Guiana Francesa. Essas intervenções integram o conjunto de empreendimentos que deverão reforçar o circuito internacional de fluxos de transportes, comunicação, pessoas e mercadorias na fronteira setentrional do Brasil e seus vizinhos, ampliando a relação sociocultural e econômica já existente naquele espaço. A edificação da ponte encontra-se em estágio bastante avançado, como observado *in loco* durante o trabalho de campo realizado (Fotografia 25), indicando que brevemente poderá ser inaugurada. Porém, as questões relativas à gestão administrativa e/ou política desse produto de cooperação transfronteiriça ainda carecem ser amadurecidas.



Fotografia 25: PONTE BINACIONAL SOBRE O RIO OIAPOQUE – Estágio avançado em que se encontra a construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque, na sede do município do Oiapoque (AP), interligando o território brasileiro à Saint-Georges, na Guiana Francesa.

Autoria: Ana Regina, 21/03/2011

Existem várias dúvidas quando se trata do entendimento e da participação da sociedade local, do lado brasileiro, evidenciando desinformação e até contradições na execução das políticas governamentais, como pode ser observado na afirmação do próprio prefeito do Oiapoque, município sede, por excelência, do processo de cooperação em questão:

Nós temos participado de várias reuniões no sentido de melhorar cada vez mais a nossa relação de cooperação técnica entre as duas fronteiras. Possivelmente, a partir desse ano, já se consiga concretizar e materializar algumas ações oficiais que envolva o município, mas até o momento só estamos na conversa. Possivelmente nós vamos receber a banda larga e, isso, é muito importante. A *Ponte da Amizade*, a nossa ponte daqui até Saint-Georges, que com certeza vem nos favorecer, às vezes deixa um ponto de interrogação: será que ela vai favorecer ou não? Porque nós já estamos concluindo a ponte e a nossa estrada [BR 156] ainda está pela metade. Nós estamos concluindo a ponte e não tem um órgão fiscalizador de nosso lado. Do lado de lá, o lado guianense e francês, já está tudo pronto pra receber a ponte. Então eu acho que falta mais interesse do governo federal em vir nos ajudar aqui (Raimundo Agnaldo Chagas da Rocha, prefeito do Oiapoque. Entrevista realizada em 21/03/2011).

Entretanto, contraditoriamente, a gestão pública estadual que assumiu recentemente o governo do Amapá, no início de 2011, demonstra grande animosidade com o andamento da cooperação técnica entre as Nações das cidades-gêmeas Oiapoque-Saint-Georges. Foi o que

afirmou o secretário estadual de Indústria e Comércio do Amapá, que não somente valoriza a participação de atores sociais locais no processo, como evidencia, ao mesmo tempo, a importância da cidade do Oiapoque:

Há toda uma ação de preparação daquele espaço. Está sendo formalizado o Conselho do Rio, que envolve autoridades do governo francês e do governo brasileiro, incluindo representações comunitárias, gestores municipais, e instituições estaduais. Isso exatamente pra realizar a gestão daquele espaço, ou seja, uma gestão compartilhada entre as duas unidades internacionais, estaduais e locais: França e Guiana Francesa, e, Brasil, Amapá e Oiapoque. Por conta disso, há uma série de ações dirigidas pra lá (José Reinaldo Picanço, secretário estadual de Indústria e Comércio do governo do Amapá. Entrevista realizada em 27/03/2011).

Destarte, esse conjunto de ações que estão sendo dirigidas para a estruturação física desse espaço integrante da sub-região da fronteira dos estados do Pará e do Amapá deve garantir a integração física não apenas intrarregional entre esses dois estados, mas principalmente deles com outras regiões em função de atender às amplas estratégias de conexão extracontinental do Brasil. As perspectivas de ação do PAC, especialmente nessa parte territorial da Amazônia brasileira, vão além da esfera nacional, complementando as diretrizes estratégicas dos ENIDs e da IIRSA, favorecendo a fluidez do capital internacional.

Porém, é preocupante o direcionamento que o governo federal realiza para garantir a efetivação desses empreendimentos, muitas vezes ignorando a realidade das populações locais, particularmente das populações indígenas, tão como no passado não tão distante, considerados como empecilhos ao desenvolvimento das bases econômicas do grande capital. As declarações do prefeito do Oiapoque retratam bem as incertezas do que pode significar as mudanças advindas decorrentes dos investimentos previstos. Nem para a própria prefeitura está claro como enfrentar os possíveis impactos decorrentes da construção da ponte e do asfaltamento da BR-156 que cria pendências a serem resolvidas, tais como, a atividade informal dos operadores das catraias e a livre circulação das pessoas para o desenvolvimento de suas atividades diárias. Tais impactos podem, por outro lado, potencializar a especulação financeira, a prostituição e o crescimento populacional, para ficar somente nesses três exemplos. Todavia, não há evidências de que a cidade e o município do Oiapoque, bem como toda a região em seu entorno, estejam sendo preparados para o enfrentamento que essas mudanças podem trazer para a realidade local.

Por outro lado, uma vez que o PAC objetiva a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil, é imprescindível relacioná-lo aos eixos estratégicos do Programa Amazônia Sustentável (PAS) do governo federal. Mesmo considerando que a análise das

ações desse programa não está entre os objetivos do presente estudo, haja vista que o mesmo não orienta sua atuação especificamente direcionada à faixa de fronteira amazônica, uma curta abordagem se faz necessária para perscrutar sobre as contradições encontradas entre os planos de ações para o desenvolvimento da Amazônia, oriundos das concepções políticas e estratégicas do governo federal.

O PAS foi lançado no ano de 2008, porém, sua articulação política iniciou ainda no ano de 2003 com a elaboração do documento “Amazônia Sustentável – Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira”. Segundo Brasil (2008) seu objetivo é a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, partindo da implantação de um modelo que valoriza seu enorme patrimônio natural, realizando investimentos em tecnologia e infraestrutura para viabilizar atividades econômicas dinâmicas e inovadoras que gerem emprego, renda, sejam compatíveis com o uso sustentável dos recursos naturais e com a preservação dos biomas e garantam a elevação do nível de vida da população.

Em que pese a fabulosa concepção de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, o financiamento das ações do PAS não foi previsto nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, mas contemplado apenas pelo planejamento e execução do PAC, o qual é o grande responsável pela viabilização dos empreendimentos, notadamente na Amazônia, que prioriza investimentos em infraestrutura física e incentiva o investimento privado (LOCATELLI, 2009), sem de fato considerar os possíveis impactos ambientais e sociais locais, como visto anteriormente. Segundo essa mesma autora:

O PAS nasceu com objetivos audaciosos de incluir a variável da transversalidade ambiental na ação política, enfrentar a grilagem de terras e a violação dos direitos humanos, mas, até agora, o Estado brasileiro, carecedor de legitimidade, não conseguiu retirá-lo da categoria teórica de instrumental metodológico de interação entre os níveis de governo federal e estadual, e as consultas/audiências públicas (LOCATELLI, 2009, p. 7).

Leva-se em conta ainda que entre suas diretrizes, o PAS visa o estreitamento das relações entre as comunidades fronteiriças, notadamente das “cidades-gêmeas”, através da utilização da infraestrutura instalada nos núcleos urbanos onde os fluxos dinamizam adensamentos e criam embriões de integração que merecem reforço e gestão apropriada (BRASIL, 2008). No entanto, ainda que o PAS, no nível do planejamento estratégico, propague uma dimensão de desenvolvimento sustentável adequada às diferentes realidades regionais, realmente necessária à Amazônia, o mesmo não passou de um discurso de sustentabilidade transformado em plano, como posicionamento frente às exigências que se

faziam ao Brasil tanto por forças nacionais como internacionais, em decorrência dos embates políticos em torno dos interesses econômicos sobre as potencialidades naturais existentes na região.

No âmbito do Ministério da Integração Nacional (MIN), que entre suas competências deve desenvolver “obras públicas em faixa de fronteira” (BRASIL, 2011g, p.1), é importante considerar a atuação da Secretaria de Programas Regionais (SPR) e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), ambas vinculadas a esse ministério e que possuem papel específico no que diz respeito ao desenvolvimento regional, seja em relação à região fronteira ou à região amazônica brasileira, espaços nos quais está inserida a sub-região da fronteira do Pará e do Amapá.

Para o tratamento específico das questões relativas à fronteira brasileira, a SPR conta, em sua estrutura, com o Departamento de Programas das Regiões (DPR) Norte e Nordeste, com o Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) de Integração Fronteira e com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Ao DPR Norte e Nordeste compete, entre outras ações, “implementar, acompanhar e avaliar as ações de desenvolvimento social na faixa de fronteira, no âmbito da região Norte” (BRASIL, 2011g, p. 1). Essa orientação atribuiu ao DPR a particular atenção às demandas oriundas da região fronteira setentrional da Amazônia brasileira.

O GTI de Integração Fronteira foi instituído, segundo Brasil (2011g), pelo Comitê de Articulação Federativa (CAF), através da Resolução nº 08, de 19 de dezembro de 2008 e tem como objetivos a elaboração de propostas para o desenvolvimento e articulação da integração fronteira com os países vizinhos, particularmente na esfera do (Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a coordenação dessas ações. Sua formação interministerial é representada pelos seguintes órgãos: Ministério da Integração Nacional, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios, Frente Nacional de Prefeitos, Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul e Fórum de Governadores da Amazônia Legal.

Dentro dessa perspectiva, a subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República instituiu também a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) pelo Decreto de 08 de setembro de 2010, “cuja finalidade é propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à

atuação do governo federal naquela região” (BRASIL, 2011g, p 1). Vinculados à CDIF cada estado brasileiro integrante da faixa de fronteira deve criar um Núcleo Regional de Fronteira.

A particularidade do estado do Amapá, em possuir metade de seus 16 municípios situados na faixa de fronteira, contribuiu na decisão para que o Núcleo Regional desse estado fosse um dos primeiros a ser instituído. Isso ocorreu através de Decreto assinado pelo governador do Estado do Amapá, Camilo Capiberibe na mesma ocasião em que foi instalada a CDIF no dia 26 de abril de 2001, em Brasília (BRASIL, 2011g). O Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Amapá (NFAP) está sob a coordenação da Agência de Desenvolvimento do Amapá (ADAP), e, dentre várias metas, estabelece o desenvolvimento econômico e de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, trabalho e infraestrutura das comunidades e a preservação e utilização dos recursos hídricos e do meio ambiente na região fronteira do Amapá.

Também na área de abrangência da presente pesquisa, a SPR coordena o “Projeto Piloto Fronteiriço Brasil–Guiana Francesa”, visando à cooperação transfronteiriça entre o Brasil, através dos estados do Pará, Amapá e Amazonas e a Guiana Francesa e o Suriname. Esse projeto está vinculado ao Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça - PO Amazônia⁴⁷, em parceria com a DRRegio da União Europeia⁴⁸ a fim de promover discussões e aprendizados mútuos sobre políticas de desenvolvimento regional no Brasil e nos países da União Europeia, visando ao desenvolvimento territorial das zonas transfronteiriças, à proteção e valorização do patrimônio natural e cultural amazônico, ao desenvolvimento das atividades econômicas transfronteiriças e à coesão social (BRASIL, 2011g). Segundo informa a Assessoria de Comunicação Social do MIN, em matéria divulgada em 22/01/2009, através do site do ministério, o orçamento total previsto para o P.O. Amazônia é de 17 milhões de euros.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) é integrante do conjunto de iniciativas da SPR para o desenvolvimento de ações na região fronteira brasileira e busca, segundo Brasil (2011g), para além da questão da soberania e ocupação territorial naquele espaço, encaminhar atividades prioritárias de desenvolvimento regional e projetos transfronteiriços, em parceria com os demais países vizinhos sul-americanos. Na sub-região da fronteira do Pará e Amapá a atuação desse Programa ainda se mostra pouco

⁴⁷ O Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça – P.O. Amazônia está inserido dentro do objetivo de “Cooperação Territorial Europeia” para o período 2007/2013 e está ligado à região da Guiana Francesa, país que foi designado como autoridade de gestão do Programa em nome do conjunto de parceiros franceses, do Suriname e do Brasil (BRASIL, 2011g).

⁴⁸ A Direção-Geral da Política Regional (DG REGIO) tem por missão reforçar a coesão econômica, social e territorial mediante a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões e dos países da União Europeia e, dessa forma, contribuir positivamente para a economia europeia.

expressiva. Nenhum dos gestores municipais que foram entrevistados durante o trabalho de campo demonstrou conhecer possíveis atividades por ele desenvolvidas em seus municípios ou na região de entorno, ou o próprio PDFF.

Apesar disso, no período de 1996-2011, segundo Brasil (2011c), o PDFF celebrou convênios com dois municípios da fronteira do Pará. Com a prefeitura de Faro, foi estabelecido o “Apoio à implementação da infraestrutura social e econômica nos municípios da faixa de fronteira”, tendo como objeto a pavimentação de ruas e o valor total de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), o qual foi efetivado no período de 1997-2007. No ano de 2008, através da ação de “Apoio a Arranjos Produtivos Locais”, realizou convênio com a prefeitura de Óbidos, para construção de quatro casas para produção de farinha, com equipamentos elétricos e poço artesiano, no valor total de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais).

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), autarquia federal, vinculada ao MIN, foi criada por Lei Complementar no ano de 2007, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Sua área de atuação territorial abrange toda a Amazônia Legal, na qual estão inseridos os estados do Amapá e Pará e sua finalidade principal é promover o desenvolvimento incluyente e sustentável na Amazônia Legal e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional, segundo Brasil (2011g).

O programa Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO), da SUDAM, possui ação específica para os municípios do Pará e do Amapá: estruturação e dinamização de “Arranjos Produtivos Locais” em espaços sub-regionais, objetivando “desenvolver o potencial e a capacidade produtiva de empreendimentos locais, potencialmente competitivos, visando-se sua inserção nas economias local, regional, nacional e internacional (BRASIL, 2011g). A viabilização dessa ação é realizada através de emendas parlamentares e pela celebração de convênios com instituições públicas estaduais, municipais e privadas, sem fins lucrativos.

Entretanto, no período de 2004 a 2011, conforme Brasil (2011c) nenhuma das ações do PROMESO contemplou os municípios da fronteira do Pará e do Amapá, sendo estas destinadas prioritariamente ao atendimento de outros estados amazônicos. Portanto, não houve a realização de convênios especificamente para a implementação de arranjos produtivos locais em nenhum dos municípios paraenses e amapaenses. Os convênios estabelecidos entre a SUDAM e sete prefeituras dessa região, no período de 1996 a 2011, foram principalmente relativos à ações na área de infraestrutura, como se observa na tabela 8:

Tabela 8: Convênios estabelecidos entre a SUDAM e as prefeituras dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá, no período 1996 – 2011

Município	Objeto do Convênio (Ação)	Valor	Vigência
Alenquer	Recuperação de estradas vicinais e construção de pontes de madeira	250.000,00	1997-1998
Almeirim	Assegurar as condições necessárias para que o pequeno produtor de várzea alta possa desenvolver uma agricultura racional, rentável e autosustentável	90.000,00	1996-1996
Ferreira Gomes	Projeto de recuperação e drenagem de vias urbanas	148.804,00	1996-1996
	Implantação de cerâmica comunitária, micro sistema de abastecimento de água, construção de ponte de madeira e reabertura de estrada vicinal	199.400,00	1997-1998
Laranjal do Jarí	Recuperação de vias urbanas	200.000,00	1997-1998
Óbidos	Modernização do setor tributário	116.550,00	2010-2011
Oriximiná	Pavimentação asfáltica, terraplanagem, drenagem e pavimentação de vias	300.000,00	2000-2000
	Pavimentação asfáltica, terraplanagem, drenagem e pavimentação de vias	70.000,00	2000-2000
	Construção de galeria de águas servidas e pluviais e pavimentação de rua central	400.000,00	1997-1998
Pedra Branca do Amapari	Execução e realização de projetos PAGRI nas comunidades de Riozinho, São Sebastião e Tucano.	189.031,00	1996-1996

Fonte: Brasil (2011c)

É importante registrar que está em vigência, no período 2010-2012, um convênio firmado pela SPR diretamente com a prefeitura do Oiapoque. O objeto do convênio trata da implantação de uma unidade de beneficiamento de pescado para comercialização, englobando a construção da sede dessa unidade e a aquisição de equipamentos para o seu funcionamento, totalizando um repasse de recursos na ordem de R\$ 568.680,00 (Quinhentos e sessenta e oito mil, seiscentos e oitenta reais). Observa-se assim, que são muito pontuais as ações da SPR junto aos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá, considerando ou não a condição fronteiriça desses municípios.

Por meio do Ministério da Defesa (MD), o governo federal assiste à fronteira amazônica particularmente através do SIPAM e do Projeto Calha Norte. Para garantir a integração de áreas indígenas, prefeituras e órgãos federais, tais como postos do IBAMA, Receita Federal e Forças Armadas, o SIPAM está implementando nos municípios de sua área de abrangência, um sistema tecnológico através de uma rede de telecomunicações. São os Terminais de Usuários Remotos (TUR), compostos por antena VSAT⁴⁹, telefone/fax e

⁴⁹ VSAT é a sigla em inglês para “Very Small Aperture Terminal”. As redes de comunicação via satélite que possuem essa tecnologia, em geral, possibilitam a recepção de dados e voz através de terminais remotos (BRASIL, 2011).

computador (SIPAM, 2011). Na sub-região fronteira do Pará e do Amapá, a identificação dos ramais TUR disponibilizados pelo SIPAM para acesso às localidades onde se dispõe a referida base operacional, via Centro Regional, é interessante para estimar a importância dos municípios dessa sub-região para a proposta de conexão do SIPAM, conforme verificado no quadro 11:

Quadro 11: Localização dos Terminais de Usuários Remotos (TUR) do SIPAM nos municípios da faixa de fronteira do Pará e do Amapá

Município	Localidade	Órgão de instalação do TUR
Alenquer (PA)	Alenquer	Secretaria de Obras e Infra-Estrutura
Almeirim (PA)	Almeirim	Secretaria de Educação
Almeirim (PA)	Apalay	PIN
Almeirim (PA)	Monte Dourado	Diretoria de Ecossistemas
Amapá (AP)	Amapá	Sem informação
Amapá (AP)	Ilha de Maracá	Diretoria de Ecossistemas
Calçoene (AP)	Calçoene	Sem informação
Ferreira Gomes (AP)	Ferreira Gomes	Sem informação
Laranjal do Jarí (AP)	Laranjal do Jarí	Secretaria Municipal de Educação
Laranjal do Jarí (AP)	Laranjal do Jarí	Sem informação
Laranjal do Jarí (AP)	Laranjal do Jarí	Sem informação
Óbidos (PA)	Óbidos	Secretaria de Advocacia
Óbidos (PA)	Cuminapanema	PIN
Óbidos (PA)	Parque Ambiental da Serra do Tumucumaque	Pelotão de Fronteira de Tiriós
Oiapoque (AP)	Oiapoque	Batalhão de infantaria de selva
Oiapoque	Vila Brasil	Pelotões de Fronteira de Vila Brasil
Oiapoque (AP)	Oiapoque	Comissão de Construção de Aeroportos da Região Amazônica
Oiapoque (AP)	Oiapoque	DTCEA-OI
Oiapoque (AP)	Oiapoque	IRF
Oiapoque (AP)	UACA	PIN
Oiapoque (AP)	Tukai	PIN
Oiapoque (AP)	Oiapoque	ADR
Oiapoque (AP)	Kumaruman	PIN
Oiapoque (AP)	Galibi	PIN
Oriximiná (PA)	Oriximiná	Unidade Avançada José Veríssimo
Oriximiná (PA)	Oriximiná	Sem informação
Oriximiná (PA)	Oriximiná	Diretoria de Controle e Fiscalização
Oriximiná (PA)	Porto Trombetas	Diretoria de Recursos Naturais Renováveis
Pedra Branca do Amapari (AP)	Pedra Branca do Amapari	PIN
Pedra Branca do Amapari (AP)	Pedra Branca do Amapari	Sem informação
Pracuúba (AP)	Pracuúba	Diretoria de Controle e Fiscalização
Pracuúba (AP)	Pracuúba	Sem informação
Serra do Navio (AP)	Serra do Navio	Sem informação

Fonte: Brasil (2011)

Percebe-se a que os municípios lindeiros, Almeirim, Óbidos, Oriximiná, Oiapoque e Laranjal do Jarí são os que possuem o maior número de TUR, contando com no mínimo três, enquanto que os não lindeiros possuem até dois terminais. Porém, destaca-se o município de

Oiapoque, que tendo sua sede municipal gêmea à Saint-Georges, chega a possuir dez terminais, revelando a importância que ganha a dimensão fronteiriça para o SIPAM, em sua estratégia de integração dos atores sociais e governamentais naquela região.

Esse investimento tecnológico poderá representar uma retomada das ações do SIVAM/SIPAM neste espaço sub-regional, que no momento ainda recebe pouca assistência na realização de cursos técnicos, capacitação, serviços cartográficos, monitoramento em áreas de conservação e indígenas, e outras atividades ao se comparar a atuação do Sistema em todo o arco de sua abrangência, como se pode constatar nos relatórios de gestão do mesmo.

Segundo o secretário de Meio Ambiente de Alenquer, Marco Antonio Ferreira, em entrevista concedida em 11/03/2011 para esta pesquisa, na década de 1990 o SIVAM instalou 180 bases de captação de imagens em todo o Brasil, sendo que Alenquer recebeu a unidade 172. Disse também o secretário, que os cursos de capacitação que seriam oferecidos para que os municípios tivessem acesso ao banco de dados desse sistema não aconteceram por conta do processo de transição que passou a gestão federal de governo, no período pós-regime militar. Foi possível verificar, durante o trabalho de campo, que de fato existem alguns desses pontos de captação em alguns municípios como Alenquer, Almeirim, Laranjal do Jarí e Amapá, porém, todos estão desativados, a exemplo do que mostra a foto 26 no município de Alenquer.



Fotografia 26: BASE DE CAPTAÇÃO DE IMAGENS DO SIVAM - localizada na cidade de Alenquer e edificada nas dependências da secretaria de Meio Ambiente da prefeitura municipal, porém, encontra-se desativada. Autoria: Ana Regina Silva, 12/03/2011

E também, conforme declararam o secretário de Educação do município de Almeirim, e o secretário de Obras do município de Laranjal do Jarí, que ratificam essa informação:

Eu acho que em 2001 ou 2002 o SIPAM foi implantado no município. Mas em 2004, quando teve mudança de governo, houve um vandalismo no prédio onde funcionava [o sistema], na Secretaria de Educação, e foram furtados o computador, a impressora e o aparelho telefônico. Ficou somente um aparelho do sistema, o satélite e o no break, mas sem funcionalidade devido ficar incompleto o equipamento. Eu não sei se houve algum esforço do gestor da época pra entrar em contato com o Programa, pra que ele fosse restabilizado. Ainda existe a antena e os outros equipamentos, mas tudo parado, sem funcionalidade. (Pedro Damiano, secretário municipal de Educação de Almeirim. Entrevista realizada em 15/03/2011).

No caso de Laranjal do Jarí, o secretário de Obras afirmou também, não apenas da dificuldade de manutenção das unidades, como também da falta de comunicação operacional entre a prefeitura e o CR Belém:

Existem aqui duas bases instaladas [do SIPAM] na sede do município de Laranjal do Jarí que faz um trabalho de monitoramento que é feito por Belém. Entretanto, poucas vezes os técnicos vieram aqui no município para trabalhar conosco com esse sistema. Muitas vezes, os equipamentos ficam danificados por meses. A gente encaminha documentação, mas nem sempre é possível esses técnicos virem de lá pra

Laranjal do Jarí e adotar as medidas corretivas dos problemas que esses equipamentos apresentam. Então nós temos uma base totalmente desativada. Nós entramos em contato com eles e o Órgão disse simplesmente que estava providenciando a troca desses equipamentos ou verificar as suas condições pra poder fazerem a troca. Mas até o momento nada disso foi efetivado. Então as duas bases estão paradas, simplesmente paralisadas (Cleber Cardoso, secretário municipal de Obras de Laranjal do Jarí. Entrevista realizada em 16/03/2011).

O secretário de Meio Ambiente de Alenquer, que chegou a formalizar um pleito junto ao CR Belém para reativação da base desse município, durante a entrevista reclamou pela falta de atenção adequada por parte desse Centro Regional à retomada dessa atividade junto à prefeitura do município. Na verdade, alguns dos gestores municipais entrevistados declararam desconhecer o desenvolvimento de atividades do SIPAM em seu município, ou na região de seu entorno, conforme se exemplifica nas declarações do prefeito do Oiapoque:

Até hoje nós não temos nada em relação aos órgãos que fiscalizam ou que nos protegem, como no caso do SIVAM ou SIPAM, que é o órgão de proteção da Amazônia. Existe essa grande proteção, mas as compensações disso não chegam até nós. Até hoje não chegaram (Raimundo Agnaldo Chagas da Rocha, prefeito do Oiapoque. Entrevista realizada em 21/03/2011).

Entretanto, um trabalho em parceria realizado pelo SIPAM chegou até o município de Óbidos no ano de 2009. Conforme Brasil (2011), naquele ano foram firmados 17 Acordos de Cooperação Técnica (ACT), além de um convênio e um acordo de cooperação com governos estaduais, prefeituras e órgãos federais. Com o MDA, através do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) e para atender ao Programa Terra Legal, o objetivo era realizar o georreferenciamento e a fiscalização da titulação das propriedades regularizadas para possibilitar o *imageamento* das áreas urbanas de Óbidos, ou seja, gerar dados de delimitação cartográfica, em decorrência do mesmo localizar-se às margens de rio que transbordou.

Ou seja, mesmo que a atuação do SIPAM ainda aconteça de forma lenta e pulverizada na sub-região, existe a perspectiva de uma ampla e relevante colaboração para o desenvolvimento de atividades que possam contribuir no ordenamento municipal. A defesa da fronteira brasileira motiva a dinamização da região amazônica através da implementação de ações públicas que podem contribuir para a preservação ambiental e para o desenvolvimento social das populações que vivem em precárias condições de vida em municípios amazônicos tão desassistidos nos diversos aspectos da administração pública. Em contrapartida, a assistência prestada ao local/regional com potencial fortalecimento institucional, geração de serviços, trabalho, exploração das riquezas de forma racional e outras conquistas, por sua vez, são cruciais para a garantia da dinamização das regiões das fronteiras.

Esse acervo de serviços constituídos por uma sofisticada e complexa base tecnológica e rede institucional, que representa, um modelo tecnológico de vigilância da Amazônia, poderá ser canalizado para garantir efetivamente a vigilância, o domínio e o controle em relação à existência de atividades como o contrabando, o desmatamento criminoso, o garimpo ilegal e o tráfico de drogas, de animais e de plantas. Com o trabalho conjunto envolvendo outros órgãos públicos e os próprios governos estaduais e prefeituras é possível identificar onde há maior carência de serviços e assim chegar ao atendimento sistemático e eficaz, incluindo as necessidades dos municípios do Pará e do Amapá integrantes da faixa de fronteira brasileira.

Sobre a atuação do Projeto Calha Norte, o Programa divide os investimentos realizados entre as vertentes militar e a civil. Na primeira, concentram-se as aplicações de recursos na manutenção da logística do próprio PCN e demais postos a ele vinculados. A segunda garante investimentos diretamente relacionados ao beneficiamento da sociedade civil, na implementação de infraestrutura básica ou complementar, assim como na aquisição de equipamentos, como forma de contribuição para o desenvolvimento local.

Com base nos “Relatórios de Situação Final” do PCN (BRASIL, 2010), relativos na os exercícios de 2008 a 2010, na vertente militar estão inseridas as seguintes ações para a região do Calha Norte: implantação de Unidades Militares; manutenção da infraestrutura instalada nos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF); construção de embarcações para controle e segurança da navegação fluvial; e, manutenção da infraestrutura instalada nos PEFs. De maneira mais específica aos municípios fronteiriços dos estados do Pará e do Amapá, os investimentos destinados a serviços infraestruturais e aquisição de equipamentos, foram dirigidos especialmente para a manutenção do PEF instalado em Tiriós⁵⁰ (PA) e para a Companhia Especial de Fronteira (CEF) de Clevelândia do Norte⁵¹, no Oiapoque (AP).

Em relação à vertente civil, viabilizada pelo estabelecimento de convênios entre o MD e os governos estaduais e municipais, os mesmos relatórios não detalham os investimentos realizados por município, o que dificulta uma análise mais apurada sobre as realizações do PCN na área de estudo. Por isso, para tal apreciação, foram utilizados os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência⁵² relativo aos convênios que foram efetivados

⁵⁰ Tiriós (PA) localizada próximo da fronteira com o Suriname, a menos de 10 km de distância, na divisa entre Oriximiná (Área do acampamento da Base) e Óbidos (Área da pista de pouso e decolagem). É utilizada pela Força Aérea Brasileira nas operações de fronteira (BRASIL, 2010).

⁵¹ Clevelândia do Norte é uma colônia militar situada à margem direita do rio Oiapoque, no município do Oiapoque (AP) à cerca de 20 km da sede do município (AMAPÁ, 2011).

⁵² As informações sobre a aplicação dos recursos do governo federal são disponibilizadas por meio desse Portal lançado em 2004. Sob responsabilidade da Controladoria Geral da União, o Portal constitui o mais completo banco de informações aberto à população sobre a aplicação do dinheiro público. O MD por se vincular à Administração Pública Federal, disponibiliza no mesmo, as informações que lhe cabem (BRASIL, 2011c).

pelo PCN com as prefeituras dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá, durante o período de 1996 a 2011 (Tabelas 9 e 10).

Tabela 9: Convênios efetivados entre o PCN e as prefeituras dos municípios fronteiriços do estado do Amapá, durante o período de 1996 a 2011

Municípios (AP)	Ação	Valor (R\$)	Vigência
Calçoene	Construção terminal rodoviário	1.500.000,00	2009-2012
	Construção da Central de Abastecimento	1.700.000,00	2009-2011
	Construção de Arena de Esporte e Lazer	300.000,00	2009-2011
	Construção de creche	300.000,00	2009-2011
	Construção de creche Municipal	250.000,00	2009-2011
	Construção de muro de arrimo	400.000,00	2006-2009
	Urbanização e pavimentação da Central de Abastecimento	450.000,00	2009-2011
	Construção de centro comunitário	299.997,60	2010-2011
Ferreira Gomes	Construção de creche	412.726,71	2005-2007
	Asfaltamento de vias públicas	1.211.560,41	2005-2007
	Construção de praça	299.371,10	2005-2006
	Construção de escola	588.911,25	2005-2006
Laranjal do Jarí	Construção de escola	280.000,00	2008-2011
	Construção estádio de futebol	740.000,00	2006-2008
	Construção da orla	2.120.000,00	2006-2008
	Construção de ginásio poliesportivo	500.000,00	2005-2006
	Construção de quartel da guarda municipal	250.000,00	2007-2011
	Urbanização da sede do Município	800.000,00	2010-2011
Oiapoque	Construção de pré-escolar em Clevelândia do Norte	152.353,42	2003-2003
Pracuúba	Construção de muro de arrimo	1.699.256,36	2005-2007
	Construção de quadra poliesportiva	424.373,81	2005-2007
Serra do Navio	Revitalizar Unidade de produção de pimenta do reino	200.000,00	2008-2011
	Construção de creche	250.000,00	2009-2011
	Construção de casas populares	500.000,00	2009-2011
	Construção de centro de convivência	400.000,00	2009-2011
	Construção de arena Ball	300.000,00	2009-2011
	Pavimentação vias públicas	1.000.000,00	2008-2011

Fonte: Brasil (2011)

Tabela 10: Convênios efetivados entre o PCN e as prefeituras dos municípios fronteiriços do estado do Pará, durante o período de 1996 a 2011

Municípios (PA)	Ação	Valor	Vigência
Alenquer	Construção de cais de saneamento	99.000,00	2000-2000
	Pavimentação de vias urbanas	195.000,00	2009-2011
	Sistema de abastecimento de água	300.000,00	2010-2011
Faro	Pavimentação e drenagem de vias	150.000,00	2005-2006
	Construção de rampa hidroviária	135.000,00	2001-2001
Óbidos	Terraplanagem, drenagem e pavimentação	200.000,00	2008-2011
	Terraplanagem, drenagem e pavimentação	490.000,00	2008-2011
	Construção de galeria de ponte em concreto	69.750,00	2001-2001
Oriximiná	Pavimentação de vias	300.000,00	2010-2011
	Pavimentação de vias	200.000,00	2010-2011
	Construção de muro de arrimo	100.000,00	2006-2009

Fonte: Brasil (2011)

A descrição do objeto dos convênios, vistos nas tabelas 9 e 10, basicamente identificados como obras de infraestrutura e enquadradas nas áreas de urbanização, educação, esporte e lazer, entre outras, correspondem ao desenvolvimento das ações propostas pelo PCN para o alcance de alguns de seus objetivos. No caso, no encaminhamento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento regional, através da implantação e melhoria da infraestrutura básica em áreas diversas dos municípios, criando condições para a fixação do homem na região, proporcionando assistência e a melhoria do padrão de vida das populações, para com isso, aumentar a presença do Estado naquele espaço regional, como forma de contribuição à defesa da Nação. Porém, é necessário observar que o desenvolvimento regional e sustentável proposto resume-se na viabilização de construção de obras reproduzindo a antiga concepção desenvolvimentista, privilegiando aspectos infraestruturais e econômicos a serem internalizados pela sociedade.

Os municípios que não constam na lista de conveniados com o PCN são Almeirim, do Pará, e Amapá e Pedra Branca do Amapari, ambos do Amapá. Já o município do Oiapoque, fronteiriço por excelência, durante o longo período em análise, beneficiou-se de apenas um convênio com o PCN, justamente onde se encontra instalada uma base militar de Clevelândia do Norte. Os motivos para a inacessibilidade aos recursos do Programa recaem principalmente na situação de inadimplência, como visto anteriormente. Essa situação é

confirmada pelo chefe de gabinete da prefeitura de Amapá, uma das que não firmou nenhum convênio com o PCN durante o período 1996-2011:

O município sofre com os problemas das inadimplências. Das duas últimas gestões, temos hoje em torno de 13 ou 14 inadimplências com o governo federal. E isso nos impede de firmar convênios e de receber emendas constitucionais. Então, na atual gestão, não foi firmado nenhum convênio com o governo federal. A constituição de convênios esbarra na questão das inadimplências, pois não conseguimos as certidões e assim fica difícil. A previsão é talvez resolver até o mês de julho, pois o município está se empenhando em retirar essas inadimplências. Somente a partir daí é que se pode ter acesso aos recursos dos Calha Norte, SIPAM e tantos outros (José Edvaldo Nogueira Rodrigues, chefe de gabinete da prefeitura municipal de Amapá. Entrevista realizada em 23/03/2011).

Caso não tratado e resolvido adequadamente, esse problema de inadimplência se acumula ao longo de sucessivas gestões governamentais, gerando também, outros entraves para a administração municipal. A população local, conseqüentemente, é a maior prejudicada por não receber os benefícios que poderiam vir, caso a prefeitura estivesse apta para celebrar os referidos convênios. Na fala do prefeito do Oiapoque fica bastante claro o porquê de esse município ter celebrado apenas um convênio com o PCN durante o tempo em questão, pois a prestação de contas, última etapa do processo, representa um importante pré-requisito para contratos posteriores:

Nós já tivemos em governos anteriores alguns convênios com o município: uma ou duas escolas e uma quadra de esportes. Mas, comigo ainda não, por causa das inadimplências e por causa dessa questão da terra. Nós já fizemos alguns projetos com o Calha Norte que, ... pode ajudar as fronteiras e o com o Ministério da Integração, também. Mas eles são muito exigentes em relação às documentações. Dois ou três prefeitos anteriores conseguiram, mas não prestaram conta de acordo como o Ministério exige, e acabou nos deixando isolados praticamente, sem poder receber esses convênios (Raimundo Agnaldo Chagas da Rocha, prefeito do Oiapoque. Entrevista realizada em 21/03/2011).

A incapacidade no atendimento à apresentação da documentação e dos pré-requisitos necessários, criteriosamente exigidos por parte dos ministérios, e que são destacadas pelo prefeito do Oiapoque, decorre também da falta de preparo técnico qualificado para o acompanhamento dos procedimentos indispensáveis para a efetivação dos projetos, situação muito comum entre as administrações públicas da área de estudo da presente pesquisa. A prefeitura de Pedra Branca do Amapari, que também não acessou os recursos do Projeto Calha Norte por grande período de tempo, enfrenta esse problema, a exemplo do que revela o assessor da Câmara Municipal do referido município:

Nem recurso do próprio Calha Norte nós não temos. Mas, nem tanto pela inadimplência. Uma parte se deve a isso, mas, é mais por questão técnica. O

município não tem aparato técnico. Inclusive, o Estado já prometeu esse aparato pra preparar o município. Que seria ter um centro na própria capital do Estado pra fazer essa interlocução, tanto com os ministérios como com outros órgãos que poderiam fazer esse aporte de recursos. Mas, infelizmente, nós não temos. Só isso já implica na ausência dos aportes de recursos (Jerônimo Prisco, consultor da Câmara Municipal de Pedra Branca do Amapari. Entrevista realizada em 24/03/2011).

Conforme visto na tabela 9, a prefeitura de Calçoene foi a que mais recebeu aporte de recursos para obras de infraestrutura, inclusive em período bem recente. Esse fato remete ao entendimento que adimplência e assessoria técnica qualificada, juntas, representam imprescindíveis ferramentas para que o município possa adquirir excelentes equipamentos urbanos, e assim, contribuir na dinamização do espaço em prol do desenvolvimento municipal. A secretária de educação desse município conta mais detalhes de como a prefeitura consegue aprovar satisfatoriamente os empreendimentos por ela propostos:

É importante ressaltar, que o município só tem adesão desses programas porque a prefeitura está adimplente, caso contrário, não tinha nenhum recurso federal para o município. E é uma das poucas, nessa situação. Todos os programas que a gente acessa, é tudo aprovado. A prefeita tem sete grandes projetos, todos já aprovados por emenda parlamentar. Alguns já com recurso em conta. Vão ser duas quadras, uma quadra coberta, um ginásio de esportes, um terminal rodoviário, duas creches e mais um mercado central. A maioria desses já está com recurso na conta. Mas tudo isso, porque ela tem uma equipe muito boa. Tem um engenheiro que faz os projetos e eles são todos aprovados. E porque também, tá [sic] adimplente. Por isso consegue que o recurso venha para o município (Francisca Antonia, secretária municipal de Educação da prefeitura de Calçoene. Entrevista realizada em 22/03/2011).

Por outro lado, quando há esforço coletivo para superar as barreiras que poderiam impedir a gestão municipal de buscar parcerias e com isso oferecer melhores serviços à população, as oportunidades se multiplicam e se diversificam, podendo dinamizar diversas áreas carentes do município. O senhor Cleber Cardoso, secretário de Obras de Laranjal do Jarí tem um bom exemplo desse aproveitamento, advindo dos procedimentos adotados pela prefeitura desse município, que, como também mostra a tabela 9, é o segundo que mais teve acesso aos investimentos realizados pelo PCN:

Com o Calha Norte nós temos uma relação muito boa. Nós até fazemos questão de dizer que o Calha Norte é mais eficiente que a própria Caixa Econômica. Pra nós é menos burocrático o Calha Norte, mais eficiente, mais enxuto do que as próprias diretrizes que a Caixa Econômica adota. Claro, é fruto também de diretrizes, de sistemáticas de financiamento que o próprio governo federal adota. Nós temos muitos programas hoje, fruto dessa parceria com o Calha Norte, nessas áreas que eu já citei: educação, saúde, assistência social, urbanização, enfim (Cleber Cardoso, secretário de Obras do município de Laranjal do Jarí. Entrevista realizada em 16/03/2011).

O fato do município de Almeirim ser o único paraense a não alcançar os investimentos do PCN no período 1996-2011, não foi explicado pelos gestores municipais entrevistados no trabalho de campo, inclusive, pelo próprio secretário de Administração e Planejamento da prefeitura municipal. Na ocasião, o mesmo secretário afirmou apenas desconhecer a existência de convênios entre esta prefeitura e o PCN. Porém, observou-se no Portal da Transparência que nesse período de 15 anos, esse ente federativo possui somente 26 convênios registrados com vários ministérios. Desses, 4 foram rescindidos sendo um deles vinculado ao PCN, que ainda chegou a ser publicado no ano de 2008. Essa situação indica mais uma vez a deficiência administrativa enfrentada pela maioria dessas prefeituras, revelando o porquê do expressivo número de convênios invalidados e cancelados com todos os municípios em análise, a exemplo de Oriximiná, que no mesmo período, perdeu cerca de R\$ 1.200.000,00 (Um milhão e duzentos mil reais) por esse motivo, somente com o Programa Calha Norte.

O fato é que as potencialidades do Projeto Calha Norte, enquanto política territorial regional, que possui a prerrogativa de possibilitar a execução de importantes obras na região de sua abrangência, poderiam ser bem mais aproveitadas como instrumento capaz de contribuir na dinamização socioeconômica local e regional, pelos entes públicos municipais, que tanto carecem desse e de outros apoios logístico e financeiro para estimular minimamente o desenvolvimento de seus municípios. Ainda assim, essas potencialidades podem ao mesmo tempo privilegiar os aspectos do desenvolvimento do cidadão, valorizando seu modo de vida, seus meios de subsistência, sua cultura, promovendo e garantindo sua educação e saúde com qualidade. Isso é possível com o estabelecimento de parcerias institucionais que garantem a satisfação integral do indivíduo e da coletividade e não apenas imprimindo uma visão utilitarista que pretende tão somente tornar a região apta para a vigilância da fronteira.

O Ministério da Saúde (MS) também possui atuação focada na fronteira brasileira através do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira) que é um Projeto da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS). Instituído pela Portaria GM 1.120/05, o SIS-Fronteira tem por finalidade a integração de ações e serviços de saúde na região fronteira do Brasil visando a contribuir para o fortalecimento dos sistemas locais de saúde dos municípios situados na região fronteira e se propõe enquanto potencial estratégia para a integração entre os países da América Latina (BRASIL, 2011f). A área de atuação do Sistema compreende os municípios fronteiriços limítrofes, abrangendo, portanto, na sub-região fronteira do Pará e do Amapá, os municípios de Laranjal do Jarí, Oiapoque, Almeirim, Óbidos e Oriximiná.

Para a fase de implantação do projeto, a qual compreende a realização de diagnóstico local de saúde quali-quantitativo e elaboração de um plano operacional de trabalho, foram disponibilizados os recursos mostrados na tabela 11.

Tabela 11: Repasse de recursos para os municípios limieiros da fronteira do Pará e do Amapá para a fase de implantação do Projeto SIS-Fronteira do Ministério da Saúde

Municípios	Fase I (R\$)
Almeirim Óbidos Oriximiná	211.844,88
Oiapoque Laranjal do Jarí	73.577,40
Total	285.422,28

Fonte: Brasil (2011f)

O Projeto possui outras duas fases de trabalho: a fase II - Qualificação da Gestão de serviços e ações e implementação da Rede de Saúde nos municípios fronteiriços; e a fase III - Implantação de serviços e ações nos municípios fronteiriços, conforme diagnóstico local definido no Plano Operacional. Para a viabilização dessas etapas nos municípios fronteiriços limieiros do Pará e do Amapá, está previsto o desembolso gradual de recursos, conforme elencado na tabela 12:

Tabela 12: Repasse de recursos para os municípios limieiros da fronteira dos estados do Pará e do Amapá para as fases II e III do Projeto SIS-Fronteira do Ministério da Saúde

Municípios	Fases II (R\$)	Fase III (R\$)	Total (R\$)
Almeirim	62.091,12	62.091,12	124.182,24
Óbidos	90.514,06	90.514,06	181.028,12
Oriximiná	94.547,18	94.547,18	189.094,36
Oiapoque	26.599,30	26.599,30	53.198,60
Laranjal do Jarí	59.241,00	59.241,00	118.482,00
Total			R\$ 665.985,32

Fonte: Brasil (2011f)

Mesmo estando ainda em fase de implantação, o SIS-Fronteira já possibilitou a inclusão de dois programas do MS na sub-região pesquisada neste trabalho de pesquisa. Há o “Programa de Farmácia Popular”, que foi inaugurado no município de Oriximiná no ano de

2008, tendo como principal objetivo a ampliação do acesso da população aos medicamentos essenciais e o atendimento igualitário de pessoas usuárias ou não dos serviços públicos de saúde, e também, a preservação da gratuidade e o provimento da rede pública do Sistema Único de Saúde; e o “Programa Brasil Sorridente”, responsável pela implantação de consultórios odontológicos em todos os cinco municípios limítrofes do Pará e do Amapá, a fim de garantir a prestação de serviços à saúde bucal à população residente nessas áreas. E, segundo Brasil (2011f), Oriximiná e Laranjal do Jarí contam com dois consultórios cada um.

São iniciativas muito significativas no campo da saúde para a população fronteiriça dessa região, que comumente precisa migrar para outros municípios vizinhos ou para as capitais em busca de atendimento, especialmente em higiene bucal, que foi, ou ainda é, uma área da saúde extremamente inacessível às pessoas carentes, notadamente nos municípios da presente área de estudo.

No campo de atuação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com ênfase na sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá, o enfoque será dado para a ocupação territorial do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (PNMT) nessa mesma região. O PNMT é o maior parque nacional do Brasil e uma das maiores áreas de floresta tropical protegidas do mundo, possuindo uma área territorial de 3.846.429 ha ou 38.464 km². Trata-se de uma UC criada por Decreto s/n em 22 de agosto de 2002 localizada numa porção da floresta amazônica e apresenta características muito peculiares e ainda pouco conhecidas na região do Escudo das Guianas, ao noroeste do estado do Amapá, com pequena porção no estado do Pará, envolvendo seis municípios desses estados. A seguir, a área territorial ocupada pelo Parque, por município abrangido (BRASIL, 2011b):

- Oiapoque (AP): 22,7% - 8.746 km²
- Calçoene (AP): 10,7 % - 4.131 km²
- Pedra Branca do Amapari (AP): 8,7 % - 3.332 km²
- Serra do Navio (AP): 14,8 % - 5.691 km²
- Laranjal do Jarí (AP): 41,8 % - 16.093 km²
- Almeirim (PA): 1,2 % - 470 km²

As sedes desses Municípios encontram-se a grandes distâncias do Parque e o acesso à ele através de rodovias não existe (IRVING, 2004). Em sua área de abrangência, embora haja baixa densidade de população, habitam vários aglomerados populacionais, como os moradores de Ilha Bela e da Vila Brasil que residem às margens do rio Oiapoque. Os moradores de Vila Brasil interagem com pessoas, serviços e com o comércio da Vila de Camopi, comunidade indígena localizada na Guiana Francesa. No entorno do Parque, em

ambos os lados da fronteira com esse departamento francês, coexistem diversos grupos indígenas de diversas etnias como Wajãpi, Aparaí, Wayana, Tiriýós e Katxuyana. Com isso, embora conviva com sistemas institucionais distintos, essa população constrói como estratégia de sobrevivência, sua própria dinâmica de integração às condições regionais de desenvolvimento existentes nessa região.

A sede do PNMT se localiza na cidade de Serra do Navio, tendo ainda um escritório na cidade de Oiapoque. O principal objetivo dessa UC é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica existentes naquela área e possibilitar a realização de pesquisas científicas, desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico como meios de contribuir com a melhoria da qualidade de vida das populações de seu entorno (BRASIL, 2011b).

O órgão federal responsável pela gestão do PNMT (BRASIL, 2011) é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal vinculada ao MMA, com o acompanhamento e a participação do Conselho Gestor do Parque (CPMT). O PNMT é também uma das UC's acolhidas pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), do MMA, o qual possui a atribuição de criar, implementar e manter unidades de conservação na região amazônica, e que por isso oferece a condição técnico-financeira favorável de apoio ao processo de implementação e sustentabilidade financeira da Unidade.

O Conselho Gestor possui caráter consultivo, não lhe cabendo atribuições deliberativas, e é de composição mista, formada por representantes do poder público das três esferas de governo e por membros da sociedade civil. Seu principal objetivo visa à mediação entre interesses nacionais e locais, coletivos e privados em relação à UC e seu entorno, como forma de minimizar potenciais conflitos com as populações lindeiras e com projetos que venham a ser implantados na região. A composição do CPMT conta com 27 cadeiras ocupadas por 35 representações do poder público e da sociedade civil (Quadros 12 e 13) e seus membros têm mandato de 2 anos com possibilidade de reeleição (BRASIL, 2011b).

Quadro 12: Conselho Gestor do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque – Poder Público

CADEIRA	SIGLA	DISCRIMINAÇÃO
PODER PÚBLICO		
01	ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
02	34° BIS	34° Batalhão de Infantaria e Selva
03	INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
	FUNAI	Fundação Nacional do Índio
04	IEPA	Instituto de Estudos e Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá
05	SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
06	SETUR	Secretaria de Estado de Turismo
07	UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
08	P.M.A.	Prefeitura Municipal de Almeirim
09	P.M.L.J.	Prefeitura Municipal de Laranjal do Jarí
10	P.M.O.	Prefeitura Municipal de Oiapoque
11	P.M.P.B.A.	Prefeitura Municipal de Pedra Branca do Amapari
12	P.M.S.N.	Prefeitura Municipal de Serra do Navio
13	MED	Ministério da Ecologia e Desenvolvimento Sustentável da França

Fonte: Brasil (2011b)

Quadro 13: Conselho Gestor do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque

SOCIEDADE CIVIL		
14	APINA	Conselho das Aldeias Wajãpi
	IEPÉ	Instituto de Pesquisa e Formação em Educação Indígena
15	APITU	Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque
	ACT Brasil	Amazon Conservation Team (Equipe de Conservação da Amazônia)
16	FETTAGRAP	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Amapá
17	COOAGRO	Cooperativa Agroextrativista do Município de Calçoene
18	SINTRULAJA	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Laranjal do Jarí
19	COMARU	Cooperativa Mista dos Produtores Extrativistas do Rio Iratapuru
20	AMVIBRA	Associação de Moradores de Vila Brasil
21	COMFCOI	Associação dos Catraieiros do Oiapoque
22	AMPCR	Associação das Mulheres Produtoras da Comunidade de Riozinho
	APASSC	Associação dos Produtores Agropecuários de S. Sebastião do Cachaço de Pedra Branca do Amapari
23	AEFAPEN	Associação da Escola Família Agrícola da Perimetral Norte de Pedra Branca do Amapari
	ATRA	Associação dos Trabalhadores Rurais de Arrepido de Pedra Branca do Amapari
24	AMPAAF	Associação de Moradores e Produtores Agroextrativistas de Água Fria
	APCN	Associação dos Produtores de Centro Novo
25	AMUC	Associação das Mulheres do Cachaço
26	INFACTOPEL	Instituto Folclórico Artístico e Cultural Topazzia Pella
	AMVISEN	Associação dos Moradores da Vila de Serra do Navio
27	STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Serra do Navio
	ASPROMA	Associação Agroextrativista dos Produtores e Moradores de Serra do Navio

Fonte: Brasil (2011b)

Em que pese o polêmico processo de criação do Parque, tendo inicialmente passado por conflitos entre as esferas federal e estadual, considerando que ignorava elementos essenciais da dinâmica endógena e que não havia naquele momento, efetiva participação da

sociedade local, posteriormente essa realidade parece ter sido revertida em função de vários acordos para a gestão coletiva do mesmo (IRVING, 2004). Embora a questão da jurisdição das áreas territoriais dos municípios envolvidos, não só pelo PNMT, mas também por outras UCs e terras indígenas, constitua-se em uma grande polêmica ainda por ser resolvida.

O Parque ganha maior importância por sua localização em uma área de fronteira. Essa condição, por um lado, causa anseios de possíveis intervenções clandestinas, como a existência de pistas de pouso e de garimpos, requerendo grande aparato de vigilância permanente, mas também mostra a importância do envolvimento das comunidades indígenas dentro desse contexto, como relata a prefeita de Serra do Navio, também membro do CPMT):

Lá no Parque do Tumucumaque, tem uma ou outra fiscalização do IBAMA e do ICMBio. Mas nós sabemos que as pessoas adentram no Parque, onde também tem muitas pistas de pouso clandestinas e de garimpo e que elas são grandes. Eu costumo dizer, que nossos índios guardam mais o Parque do que todos nós juntos, porque eles estão lá. Eles passam por lá, eles é que vêm quando alguém entra e que vêm nos avisar. Então, nós temos necessidade de uma maior vigilância, porque não tem uma fiscalização contínua. Assim é complicado, porque as pessoas percebem quando tem uma fiscalização, e, quando ela sai, todos voltam. Nós temos conversado muito sobre isso dentro do Conselho Gestor do Parque: que a gente precisa preparar os nossos guarda-parque pra ficar constantemente, senão, a gente coloca no papel uma coisa é a realidade depois é outra (Francimar Santos, prefeita do município de Serra do Navio e integrante do Conselho Gestor do PNMT. Entrevista realizada em 27/03/2011).

Por outro lado, essa condição fronteiriça cria perspectivas de desenvolvimento regional tanto em escala nacional como em escala internacional. O PNMT está situado justamente no território, que hoje representa cerca de metade do estado do Amapá, aquele que foi contextualizado pela disputa litigiosa, entre Portugal e França, e depois, entre Brasil e França, fundada apenas no ano de 1900. Por isso, segundo Irving (2004), esse território, muito desconhecido ainda no Brasil, contém, além de registros históricos, um cenário peculiar da dinâmica amazônica propiciado pela própria influência recíproca entre Brasil e França, que através de Saint-Georges e o Oiapoque podem contribuir para trazer um diferencial de atratividade turística como estratégia de desenvolvimento regional.

Além disso, o próprio Conselho Gestor, que como visto nos quadros 12 e 13, possui uma expressividade de reconhecido valor, envolvendo a ampla participação de atores sociais representativos dos interesses governamentais e da sociedade civil, poderá propiciar um modelo eficaz de gestão da biodiversidade de caráter regional, democrática, compartilhada, e estrategicamente capaz de manter a conservação dessa biodiversidade regional. Ao mesmo tempo, o CG poderá também, estrategicamente, influenciar positivamente para o desenvolvimento sustentável da sociedade local e regional.

Continuando a evidenciar os programas e ações do governo federal dirigidos para a região fronteira do Pará e do Amapá, e, considerando como importante elemento de análise a significativa presença dos povos indígenas e de comunidades quilombolas na mesma área, registrar-se-á a participação de outros ministérios para a dinamização social e econômica de algumas comunidades desses segmentos. Uma das comunidades indígenas localizada às margens da BR-156 no município do Oiapoque pode ser observada na foto 27, apresentando, à primeira vista, grande carência de serviços básicos de saneamento:



Fotografia 27: ALDEIA INDÍGENA SAMAÚMA - localizada ao longo da BR-156, no município do Oiapoque, na qual, observa-se à primeira vista, grande carência de serviços básicos de saneamento. Em suas dependências existe uma casa de farinha funcionando como atividade econômica de subsistência dessa comunidade
Autoria: Ana Regina Silva, 20/03/2011

A tabela 13 mostra os convênios firmados por alguns ministérios do governo federal dirigidos especificamente em benefício do desenvolvimento desses segmentos sociais indígenas e quilombolas, no período de 1996 a 2011 (BRASIL, 2011c). Do lado concedente, estão o Ministério do Esporte, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde. Além da prefeitura municipal de Óbidos, as outras convenientes são: a Associação dos Povos Indígenas Mapuera (APIM), a Associação das

Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná (ARQUIMEQ) e a Associação dos Povos Indígenas do Oiapoque (APIO).

Tabela 13: Convênios firmados por ministérios do governo federal especificamente dirigidos às comunidades indígenas e quilombolas da região fronteira dos estados do Pará e do Amapá, no período de 1996 a 2011

Município	Objeto do convênio (Ação)	Órgão	Conveniente	Valor (R\$)	Vigência
Oriximiná	Desenvolvimento de esporte recreativo e de lazer	Ministério do Esporte	APIM	99.944,60	2010-2012
	Jogos Indígenas na Comunidade Wai Wai (Aldeia Mapuera)	Ministério do Esporte	APIM	76.630,00	2008-2009
	Extensão rural: Programa Artesanato do Quilombo (mulheres quilombolas)	MDA	ARQUIMEQ	40.521,00	2006-2008
	Elaboração de PDA's dos Quilombolas Água Fria, Erepecuru e Trombetas	MDA	ARQUIMEQ	28.000,00	2003-2004
Óbidos	Implantação de estradas vicinais PA Especial Quilombolas	MDA	Prefeitura Municipal	500.000,00	2006-2007
	Serviços de infraestrutura e aquisição de equipamentos para rede quilombolas	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal	295.872,60	2006-2007
	Promoção da prática educativa, da cidadania e diversidade e auto estima: comunidades quilombolas	Ministério da Educação	Prefeitura Municipal	57.703,73	2006-2008
Oiapoque	Sistema de abastecimento e água em áreas indígenas	Ministério da Saúde	APIO	479.738,95	2002-2003
	Execução do sistema de abastecimento de água	Ministério da Saúde	APIO	384.000,00	2001-2002
	Execução de módulos sanitários domiciliares	Ministério da Saúde	APIO	212.180,22	2001-2002
	Ações de assistência à saúde da população indígena	Ministério da Saúde	APIO	2.332.038,40	2000-2002

Fonte: Brasil (2011c)

Com exceção de Óbidos, onde todos os convênios foram firmados com a prefeitura, observa-se que em Oriximiná e no Oiapoque os projetos foram realizados diretamente com as entidades representativas dos segmentos indígenas e quilombolas, demonstrando a importância do relacionamento institucional com as mesmas, as quais primam por sua organização particular identitária e territorial por várias décadas nesses municípios, como forma de garantir a conquista de seus direitos e a própria continuidade de suas culturas.

Ressalta-se também que o desenvolvimento das atividades elencadas como objeto dos referidos convênios vão além do atendimento das necessidades básicas de serviços de saúde, educação e infraestrutura, alcançando também a valorização de atividades esportivas, que refletem a possibilidade real do incentivo à satisfação humana em seu pleno direito de cidadania. Concomitantemente, mesmo que pontual, o projeto de artesanato estabelecido

como extensão rural direcionado às mulheres quilombolas, representa também um avanço do ponto de vista da ampliação da integração social e econômica dessas mulheres na perspectiva do desenvolvimento local.

Para elucidar e compreender a atuação governamental, em nível estadual, em relação à importância estratégica dos municípios paraenses e amapaenses que são integrantes da faixa de fronteira brasileira, é preciso destinar atenção aos Planos Plurianuais (PPA) 2004-2007 e 2008-2011 dos Estados do Pará e do Amapá. Nesses instrumentos institucionais de planejamento está traçada a ação governamental planejada para o desenvolvimento desses estados pensados por inteiro, para um período de 8 anos de ação pública.

O PPA amapaense 2004–2007, no eixo Integração de Orientação Estratégica, considera que o planejamento deve atender à peculiaridade do estado do Amapá por possuir vizinhança exterior ao País, em especial com a Guiana Francesa, e por isso, enfatiza a promoção da cooperação transfronteiriça com esse departamento francês. Assim, a gestão de política de cooperação nacional e internacional, inclusive no estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento do ensino, constitui-se ação a ser desempenhada pelo governo estadual. O fortalecimento municipal e o desenvolvimento social dos povos indígenas são ações previstas no referido PPA, que também merecem destaque no âmbito desta pesquisa.

O PPA 2008-2011 do Amapá mostra que, na busca dos resultados estratégicos do governo, a proposta de inserção internacional desse estado ganha novos contornos. Tal proposta é tratada no eixo econômico e visa como resultados ganhar espaço em mercados estrangeiros em diversos segmentos, como no extrativismo, na agropecuária e no turismo, promovendo a ampliação e a diversificação da pauta de exportações do Amapá. No que se refere ao desenvolvimento regional, objetiva implementar políticas e ações que gerem mais renda e empregos no interior do estado e implementar programas e projetos voltados para a redução das desigualdades sociais e territoriais, com prioridade às pessoas mais pobres. Nos investimentos estratégicos, o município de Oiapoque aparece em destaque; e o fortalecimento de uma gestão transversal voltada para questões de gênero, raça, etnia e políticas públicas para as mulheres mostra uma preocupação específica com esses segmentos sociais.

A proximidade mais estreita, do ponto de vista físico, entre o Amapá e a Guiana Francesa, e a própria peculiaridade daquele estado em possuir metade de seus 16 municípios localizados na faixa de fronteira, favorece ou exige que as Instituições estaduais dirijam melhor atenção para a realidade transfronteiriça. A Agência de Desenvolvimento do Amapá (ADAP) é um órgão criado pelo governo estadual e entre suas ações específicas a promoção da articulação de projetos e programas para captação de recursos internacionais para

incrementar as atividades produtivas locais. A Assembléia Legislativa do Amapá, entre outras iniciativas, chegou a promover no ano de 2009, o “1º Encontro Internacional Transfronteiriço: vamos unir nossas fronteiras”, ocorrido na cidade do Oiapoque (AP), contando com a participação de representantes do Brasil, Guiana, Guiana Francesa e Suriname.

Portanto, do ponto de vista institucional, existe no estado do Amapá a disposição para o planejamento de atividades de cooperação internacional, mesmo que tais iniciativas não envolvam a participação de todos os municípios fronteiriços de forma igual, mas sim, privilegiando a escala estadual para a tomada de decisões e considerando bem mais, o município do Oiapoque para a viabilização das políticas e acordos internacionais.

No caso do Pará, a dimensão transfronteiriça não é considerada no PPA 2004-2007. Nem mesmo nas metas que são dirigidas para a região do Baixo Amazonas, na qual estão localizados os cinco municípios paraenses integrantes da faixa de fronteira. No entanto, para esta região, propostas como: pavimentando da PA-254; fortalecimento da gestão de áreas protegidas, implementando o gerenciamento das UCs legalmente constituídas; combate ao crime organizado; implante de um sistema de policiamento integrado no estuário do rio Amazonas, envolvendo todos os agentes com atuação na pesca, navegação, meio ambiente, e na proteção às comunidades ribeirinhas, são ações que afetam diretamente a população da margem esquerda do Amazonas, inclusive os municípios da fronteira paraense.

Para as populações indígenas e quilombolas que são segmentos expressivos em Óbidos e Oriximiná, através do Programa “Raízes”, o PPA 2004-2007 se prevê ações para a valorização de suas história e cultura; implementação valorização educacional; apoio à atividades produtivas e implantação de infraestrutura básica em suas terras; assim como, o reconhecimento, obtenção e titulação de suas terras.

No PPA paraense 2008-2011, a dimensão transfronteiriça é tratada no Programa de Apoio às Políticas Públicas e de Serviços ao Estado, desdobrando-se ao Programa de Cooperação Internacional e prevendo a promoção do estado em escala nacional e internacional, dentro da política da inovação tecnológica, melhoria da qualidade de vida da população e desenvolvimento sustentável. Todavia, essa ação está alocada para a Região de Integração Metropolitana e não para a Região de Integração do Baixo Amazonas, indicando que tais ações afetam diretamente a dimensão estadual e não a dimensão dos municípios fronteiriços paraenses. Como desdobramento do Programa de Cooperação Internacional, o governo paraense criou em 2007 a Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (CIDS), vinculada à Secretaria de Estado de Governo

(SEGOV), uma instância pública dedicada especificamente ao desenvolvimento da cooperação internacional do Estado com outros países (PARÁ, 2009).

Em termos de acordos de cooperação bilateral para a sub-região fronteira do Pará e do Amapá, com o acompanhamento daquela Coordenadoria, foram aprovados dois projetos no domínio do PO Amazônia, visto no capítulo 2 deste trabalho, assinados no ano de 2008 com a Guiana Francesa, tendo o Pará e o Suriname como parceiros. Foram a criação de uma rede de universidades amazônicas e a realização de programas combinados de fomento e incentivo ao turismo internacional entre Guiana Francesa, Brasil e Suriname.

Segundo Pará (2009), além da CIDS ter conseguido captar recursos financeiros de fontes externas para ações finalísticas no âmbito do estado, está também viabilizando outras duas iniciativas envolvendo essa mesma região. Trata-se de um projeto de recuperação da memória francesa em Óbidos e a proposta para realização de uma missão de negócios e cooperação dos governos do Amapá e Pará ao Suriname, com o apoio do Ministério das Relações Exteriores, visando à abertura de canais de cooperação com esse país.

A criação da CIDS coloca o Pará no campo das discussões em torno das relações internacionais como previsto a partir do PPA 2008-2011. Porém, embora haja a menção de um projeto para o município de Óbidos, não existem ações planejadas, nem neste PPA e nem nos planos de ação daquela Coordenadoria, que envolvam a participação dos cinco municípios fronteiriços do estado. No Pará, assim como no Amapá, as decisões em torno das questões transfronteiriças parecem ser tomadas somente na escala estadual de governo, sem envolver os entes federativos municipais, particularmente afetos a esta realidade.

Essa visão pôde ser confirmada durante a realização do trabalho de campo desta pesquisa. O município do Oiapoque por ser o único a ter a sede municipal situada na linha de fronteira, concentra todas as atenções relativas aos mais variados aspectos. Os demais municípios, mesmo estando situados em condição estratégica, tal como o Oiapoque, estão a quilômetros de distância não apenas em relação ao plano físico que separa as suas sedes municipais da linha de fronteira, mas também estão de longe de receber o tratamento adequado que os coloque enquanto potencial espaço de oportunidades para o desenvolvimento regional. O depoimento do secretário de Indústria e Comércio do governo do Amapá contribui para ratificar esse pensamento:

Em relação aos municípios da faixa de fronteira, existe uma ação muito concentrada no Oiapoque. Na realidade, tem os municípios do estado que estão meio que de costas pra fronteira. Somente o Oiapoque tem a peculiaridade de ter sua sede na fronteira. Os outros estão a quilômetros de distância e tem pouca gente morando nesses espaços. Quando se fala de fronteira, dos outros municípios, se tem pouquíssimas coisas. Apesar de que são oito, não se dá esse tratamento de

diferenciação da mesma maneira para todos. O mais focalizado é o Oiapoque (José Reinaldo Picanço, secretário estadual de Indústria e Comércio do estado do Amapá. Entrevista realizada em 27/03/2011).

No governo do Pará a situação não é diferente. A idéia de proporcionar o desenvolvimento regional a partir de planos estratégicos por Região de Integração parece muito promissora, porém, a especificidade da existência de cinco municípios situados na área de fronteira do Brasil não é sequer mencionada quando se trata da Região de Integração do Baixo Amazonas. A declaração do ex-secretário de Planejamento do Estado reitera essa visão:

Em relação à área de fronteira, especificamente por parte do governo do estado, o que tinha era relativo à regionalização, na ideia de fazer os “Planos de Desenvolvimento Estratégicos”. No caso, o Plano de Desenvolvimento daquela região do Baixo Amazonas, especificamente, não porque era área de fronteira, mas porque era uma das regiões do Estado que iria ser tratada como Região de Integração (José Júlio Ferreira Lima, ex-secretário de Planejamento do Estado do Pará do período de gestão governamental 2007-2010. Entrevista realizada em 16/06/2011).

Percebe-se também que por iniciativa governamental estadual, nem o Pará e nem o Amapá demonstram em seus documentos de planejamento, ou em específico nas atividades a serem desenvolvidas pelas instâncias criadas para as questões transfronteiriças, qualquer disposição para uma atuação regional de enfrentamento de possíveis gargalos, captação de recursos e outras iniciativas, referente à condição fronteiriça, envolvendo os dois estados. Essa possibilidade, quando prevista, acontece invariavelmente a partir de empreendimentos de planejamentos externos, a exemplo do PO Amazônia.

No primeiro semestre deste ano de 2011, por iniciativa do governador do Amapá, representantes dos governos desses dois estados vizinhos reuniram-se objetivando a formalização de um pacto de responsabilidades entre ambos (AMAPÁ, 2011). A proposta é encontrar soluções para problemas comuns, através de políticas de parceria referentes à saúde, segurança, agropecuária e infraestrutura. Mas a preocupação do governo amapaense está no envolvimento da fronteira entre os dois estados, considerando a proximidade do Amapá com os municípios da região do Marajó e menos com a região do Baixo Amazonas. Entretanto, representa o embrião de uma perspectiva promissora para a ação parceira para tratar assuntos relativos à proximidade física, social e econômica entre Laranjal do Jarí e Almeirim e questões indígenas das aldeias Apalai-Tirió, localizadas no Parque do Tumucumaque, por exemplo, entre outros de interesse comum, como a própria condição fronteiriça internacional.

Quando se trata da condição fronteiriça dos municípios paraenses e amapaenses com seus próprios gestores municipais, como aconteceu por ocasião do trabalho de campo, a possibilidade de expansão do diálogo sobre a compreensão desse tema para a realidade local,

fica muito a desejar. Ao responderem perguntas sobre o especial tratamento que o município porventura recebesse, por parte, tanto dos governos estaduais, como do governo federal, pela razão de serem considerados estratégicos do ponto de vista da guarda da fronteira nacional, as respostas foram quase unânimes em informar que não há qualquer “benefício” recebido por essa situação. O quadro 14 mostra alguns trechos das declarações dadas por esses gestores municipais, em relação à referida questão.

Quadro 14: Trechos das entrevistas realizadas com gestores municipais da sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá

Continua

Município	Representante/ cargo	Data da entrevista	Declaração dada na entrevista
Amapá	José Edvaldo Nogueira Rodrigues (chefe de gabinete)	23/03/2011	“Apesar do município fazer parte dessa faixa de fronteira, o tratamento que ele recebe no estado é o mesmo dos outros em relação a isso. Não existe nada de excepcionalidade por conta de ser fronteira. A não ser o Oiapoque, que talvez receba, mas os demais municípios, não.”
Alenquer	Paulo Macedo (secretário de Governo)	12/03/2011	“Ação do governo existe no município, mas não em função de fronteira. Só de forma comum, na área de educação, na saúde. É pactuando alguns programas e convênios. E isso aí tem normalmente, sem ser fronteira.”
	Marco Antonio Ferreira (secretário de Meio Ambiente)	12/03/2011	“Alenquer não recebe nenhum tratamento específico por programas do governo do estado por conta dessa situação de fronteira. Em relação à assistência do governo federal por algum programa, especificamente por estar na faixa de fronteira, também não recebe. Não por essa situação de fronteira.”
Almeirim	Antonio Barros (secretário de Administração e Planejamento)	16/03/2011	“Eu creio que Almeirim não recebe nenhum investimento por ser fronteira, pois eu to a par de toda a arrecadação, das verbas que entram dos programas, e não tem nada sobre isso. Deve ser por falta de conhecimento desses programas todos aí, que a gente não sabe ainda. Agora que eu to sabendo disso.”
	Pedro Damião (secretário de Educação)	15/03/2011	“Eu acho que essa diferença por ser município de fronteira é só no que a gente imagina, porque não vejo nenhuma ação, tanto do governo federal, como do governo estadual que nos diferencie estrategicamente.”
Calçoene	Maria Lucimar (prefeita)	22/03/2011	“Nós temos convênios com os ministérios que são projetos a desenvolver no município. Mas não é por estarmos em fronteira que temos esse benefício. Na realidade, fronteira mesmo é o Oiapoque. Eu creio que ele tenha algum benefício hoje, por conta disso. Mas Calçoene até agora não teve nenhum benefício por essa situação.”
Laranjal do Jarí	Euricélia Cardoso* (prefeita)	25/03/2011	“Ser município de fronteira não os torna diferente dos outros. Na verdade, se criou prerrogativas pela localização geográfica deles, a fim de favorecê-los. Mas, eles precisam ainda, conhecer bem essa política, o porquê dessa posição de fronteira e quais as vantagens que são oferecidas pela política de fronteira do governo federal, pra poder usufruir.”
	Cleber Cardoso (secretário de Obras)	16/03/2011	“Não é que sejamos diferentes, ou que a nossa demanda seja maior, ou mais importante do que as dos outros municípios. Mas essa condição de município de fronteira nos dá a prerrogativas de podermos pleitear recursos e investimentos que nem todos têm a mesma possibilidade.”

Quadro 15: Trechos das entrevistas realizadas com gestores municipais da sub-região fronteira dos estados do Pará e do Amapá

Continua

Município	Representante/ cargo	Data da Entrevista	Declaração dada na Entrevista
Óbidos	Raimundo C. de Araújo, (vice-prefeito)	10/03/2011	“Óbidos por muito tempo foi governado por uma Interventoria, por ser um município de fronteira. Depois que passamos a ter eleição direta pra prefeito, não mudou nada. Não teve nenhuma especialização, como alguma assistência ou outra referência que fizesse diferença, por de ser fronteira.”
Oiapoque	Raimundo Agnaldo Chagas da Rocha (prefeito do Oiapoque)	21/03/2011	“Se existe diferença por ser fronteira, é uma diferença que só prejudica o município do Oiapoque. Porque nós somos da faixa de fronteira, somos área de marinha, mas parte do município é do patrimônio da União. Sabemos que a nossa fronteira tem que ser vigiada e, por isso, temos o Exército brasileiro aqui vigiando, mas o nosso povo tem que trabalhar.”
Pedra Branca do Amapari	Jerônimo Prisco (consultor da Câmara Municipal)	24/03/2011	“Pedra Branca é considerado estratégico, exatamente, pra garantir a soberania nacional. Mas não recebe nenhum tratamento diferenciado até agora, nem pela própria instalação do Parque [PNMT]. Na verdade, não existe nem projeto do SIVAM, que é quem trabalha com a questão da fronteira. Nem recurso do Calha Norte, nós não temos acesso.”
Serra do Navio	Francimar Santos (prefeita)	25/03/2011	“Nós recebemos assistência [do governo federal], mas não pelo fato de ser fronteira. Com o Calha Norte temos vários convênios, mas é através das emendas dos deputados e senadores. E, o que a gente percebe é que as nossas fronteiras não estão bem guardadas, como deveriam estar.”

* Euricélia Cardoso é também, presidente da Associação dos Municípios do Estado Amapá (AMEAPE).

Fonte: Autoria própria a partir de entrevistas realizadas em no período de 10 a 30/03/2011

A visão de que somente o Oiapoque é município de fronteira e que por esse motivo, seria beneficiado por políticas estaduais e federais específicas, faz-se presente nas declarações, inclusive, de gestores públicos municipais do mesmo estado: Amapá e Calçoene. Entretanto, o próprio prefeito do Oiapoque é categórico ao afirmar, que se há alguma diferença de tratamento, pelo fato de ostentar a categoria fronteira, essa diferença, na verdade, tem prejudicado o desenvolvimento do município. Ele agrega a essa situação os problemas decorrentes da morosidade na resolução da jurisdição sobre a área territorial municipal, que é um grande gargalo enfrentado por todos os municípios da sub-região.

A ausência de investimentos específicos para a particularidade fronteira é reclamada, tanto quanto aos governos estaduais, como quanto ao governo federal, conquanto exista um maior reconhecimento pela assistência dada para este último, mesmo sendo relativa aos repasses constitucionais de praxe, mensalmente destinados à manutenção dos programas assistenciais ou decorrentes do estabelecimento de convênios com os diversos ministérios.

A compreensão do tema fronteira é comumente relacionada à necessidade de vigilância do território nacional e amazônico. Na verdade, não se percebe um claro reconhecimento da função estratégica municipal na defesa da fronteira. Os investimentos do Projeto Calha Norte, por exemplo, que se destinam a manter ou expandir a ação antrópica na região, não parecem ser vistos ou relacionados às medidas preventivas de ocupação da região fronteira, e sim, simplesmente por serem recursos oriundos de emendas parlamentares de deputados e senadores. De fato, é perceptível o desconhecimento generalizado por parte da maioria dos entrevistados, quanto à “política de fronteira” do governo federal, da qual não se pode “usufruir”, como foi enfatizado pela prefeita de Laranjal do Jarí que também é presidente da FAMEP.

Para o vice-prefeito de Óbidos, no momento histórico em que esse município foi percebido enquanto fronteira, foi quando teve que ser governado por uma Interventoria em função dessa condição. Porém, a mudança de governo para um regime de caráter democrático, não trouxe, segundo ele, nenhuma especialidade no que se refere ao tratamento recebido pelo município, em termos de possíveis melhorias. Esse é também o posicionamento de quase todos os entrevistados, para os quais, a particularidade de pertencer à faixa de fronteira brasileira, onde estão posicionados estrategicamente os entes federativos lindeiros e não lindeiros, não os torna diferentes dos demais municípios brasileiros, quando se trata de melhor atendimento por parte das políticas públicas territoriais, de níveis estaduais ou federal.

Todavia, esse tratamento diferenciado é sim reconhecido pelo secretário de Obras de Laranjal do Jarí, para quem os municípios de fronteira possuem prerrogativas para pleitear recursos que nem todos contam com a mesma possibilidade. É justamente esse município, um dos que mais é contemplado pelas emendas parlamentares que permitem a celebração de convênios com o PCN. Isso é possível, em grande parte, devido à boa assessoria técnica que dá suporte administrativo à prefeitura municipal, inclusive deixando-a livre das situações de inadimplência e, portanto, apta para captar recursos e destiná-los ao desenvolvimento local.

De modo geral, a condição periférica da sub-região é reforçada pela falta de melhor conhecimento sobre as políticas públicas, especialmente as de orientação regional e específicas à faixa de fronteira. Essa deficiência, ao mesmo tempo decorrente da incapacidade gerencial da administração pública municipal, contribui para o engessamento no desenvolvimento de empreendimentos para a dinamização da sociedade local. Por outro lado, é também favorecida pela falta de efetiva articulação das instâncias regionais de representação institucional dos municípios, tais como a FAMEP e a AMUCAN, entidades nas quais estão associados a maioria dos entes federativos em questão. O estabelecimento de parcerias entre

os municípios e com os próprios governos estaduais e federal representaria meio alternativo para o redirecionamento da ação municipal, estadual e regional.

A coesão entre essas instâncias, baseada na discussão e implementação de um projeto estratégico de ação coletiva, poderá representar importante força política no enfrentamento dos problemas comuns, como no caso da implementação de projetos que sequer são discutidos com a comunidade pra o desenvolvimento da região. De igual forma, o reposicionamento da região enquanto território possuidor de múltiplas potencialidades e de pleno valor na defesa e na dinamização social, econômica e cultural da fronteira amazônica brasileira, onde também, a população indígena deve desempenhar importante papel para que se tenha um desenvolvimento social e ambiental equilibrado.

Ressalta-se, nesse contexto, que a conquista de um melhor posicionamento político-territorial da sub-região fronteira do Pará e do Amapá, poderia ser possibilitado por meio de uma eficiente organização regional entre os municípios paraenses e amapaenses integrantes da faixa de fronteira. Essa organização poderia vir por iniciativa da cidade do Oiapoque, pela centralidade regional que apresenta em torno da situação fronteira, considerando, também, que tem maior acúmulo em termos de discussão e de atividades sobre essa realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos documentos institucionais selecionados que foram previstos na metodologia desta investigação, bem como a realização do trabalho de campo, substanciaram a confirmação das hipóteses levantadas no início do trabalho e levam às conclusões seguintes.

A reflexão sobre a importância da sub-região fronteira dos estados do Pará requer uma análise que ultrapasse os aspectos geopolíticos de sua localização, já que nela se configuram outras dimensões da realidade social potencialmente dinamizadoras das relações sociais, tais como nas áreas da economia e da cultura. Mesmo identificada como área geopoliticamente estratégica por oferecer guarda à segurança da Nação, essa região é concebida por parte das elites locais e regionais, e também, nas políticas públicas do governo federal, em estado de condição periférica. Isso decorre de visões que adotam parâmetros como a baixa densidade de população e a distância em relação aos centros industriais, como indicadores para o (não) desenvolvimento de políticas públicas nesses espaços. Porém, a ação do capital que realiza investimentos externos nos municípios de Almeirim, Oriximiná, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio revela, por outro lado, a importância estratégica da sub-região para a economia globalizada (PORTO, 2010) na exploração de seus recursos minerais.

Todavia, o processo de decisão no direcionamento das políticas e dos projetos que se viabilizam no interior dos municípios e na região, não agrega a participação dos atores sociais locais, tais como a própria administração pública e a sociedade municipal. Esse procedimento é patrocinado, antes de tudo, pela atuação dos governos federal e estaduais, que planejam a execução de políticas públicas estadual, nacional e internacional com base em modelos que privilegiam setores econômicos particulares. Isso resulta na concentração de investimentos em determinados pontos ou eixos do território que foram descobertos como mais propícios ao desenvolvimento das potencialidades competitivas para a expansão econômica do capital.

Além disso, as potencialidades das riquezas locais e regionais são majoritariamente canalizadas aos interesses externos à região. O conjunto de investimentos a ser executado pelo PAC como parte das diretrizes políticas dos ENIDs e da IIRSA para instalar na sub-região, um sistema logístico integrado articulando energia, transporte e comunicação (CARVALHO, S/D), traz em si, a clara proposição de garantir a fluidez necessária aos grandes negócios da pecuária, do agrocombustível, da celulose e do setor madeireiro e não ao atendimento das demandas dos agricultores, extrativistas, ribeirinhos, indígenas e demais segmentos da população local. Mesmo que se tomem iniciativas preventivas a exemplo das medidas compensatórias que vigoram em Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio, a grande riqueza produzida pela exploração mineral dos recursos locais não privilegia o desenvolvimento

municipal, nem o regional. Ao contrário, serve sim aos interesses de setores econômicos articulados globalmente, sejam eles integrantes das elites nacionais ou estrangeiras.

Nenhum dos entrevistados, representantes dos poderes públicos municipais, declarou conhecer as políticas dos ENIDs e, tampouco, da IIRSA. Isso demonstra a falta de compreensão sobre as diretrizes políticas do governo federal e de sua articulação com os interesses estratégicos da IIRSA. Conclui-se, portanto, o fato de também desconhecerem que as ações do PAC, as quais reconhecem como essenciais aos seus respectivos municípios estejam ligadas à perspectiva da integração nacional com vistas à conexão econômica internacional da região amazônica, na qual estão territorialmente inseridos.

Os governos estaduais do Pará e do Amapá não fogem à regra na busca contínua pelos melhores e mais eficientes planejamentos governamentais a fim de resolver os problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais da população. Os documentos analisados de ambos os estados defendem proposições muito parecidas quanto à inclusão social, geração de renda, diminuição das desigualdades regionais, promoção da cidadania, planejamento participativo, descentralização administrativa e outras propostas de gestão popular. Porém, nenhum trata especificamente das realidades municipais ou regionais quanto à questão fronteiriça. A referência ao assunto ocorre geralmente em relação a ações de cooperação em nível estadual ou em particular ao município do Oiapoque, reforçando as lacunas para a viabilização de processos de cooperação que tratem das demandas em nível localizado.

A execução de programas e ações advindos do SIPAM, do PDFF e da SUDAM, que representam importantes instrumentos para o desenvolvimento regional, principalmente para quem vive na expectativa e na esperança dos investimentos federais, não está alcançando satisfatoriamente os treze municípios fronteiriços do Pará e do Amapá. É um demonstrativo de que essas políticas públicas federais subestimam as demandas e carências locais, ao mesmo tempo em que negam a devida assistência às populações desses entes federativos.

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que os municípios não recebem quaisquer prerrogativas pela condição fronteiriça, nem federais, nem estaduais. Isso demonstra que nos planejamentos governamentais, as fronteiras não estão sendo vistas como fator potencial às múltiplas possibilidades de desenvolvimento municipal ou regional, inclusive no reconhecimento da existência das comunidades indígenas e ribeirinhas que vivem nessas áreas, normalmente com um mínimo de subsistência social. Ou seja, as políticas públicas voltadas para a região setentrional amazônica e, em especial, à faixa de fronteira dos estados do Pará e do Amapá, não tem levado em conta a caracterização fronteiriça da sub-

região, portanto, não vista como condição privilegiada e posição estratégica que apresenta aptidões à articulação de redes e interações espaciais na faixa de fronteira.

Porém, essa realidade é favorecida por outros fatores que revelam a fragilidade estrutural dos municípios estudados, tais como: grande debilidade institucional das administrações locais; sistema tributário eminentemente concentrador de recursos na União e nos Estados; falta de preparo e de capacidade administrativa dos gestores públicos; inexistência de planejamento de gestão estratégica de longo e médio prazos; verticalização, de âmbitos federal e estadual, no encaminhamento de decisões que não consideram o município como um ente federativo importante na definição e execução do planejamento regional.

Por outro lado, os municípios nos quais estão presentes as grandes empresas recebem mais estímulos para o desenvolvimento de atividades produtivas, na instalação de equipamentos urbanos, na ampliação e melhoria do acesso às informações, na geração de empregos e de serviços, entre outros investimentos, gerando, com isso, maior circulação da moeda e também refletindo em melhores índices de desenvolvimento humano local. E de forma ainda mais seletiva, em alguns casos, somente algumas frações territoriais do município sede desses empreendimentos atraem maiores proveitos, apesar de, muitas vezes, os dados estatísticos colhidos e divulgados de modo genérico, não revelarem as diferenciações internas de cada município. É o que acontece em Almeirim que apresenta uma dinâmica local diferenciada, ao evidenciar a superior condição de vida da população do distrito de Monte Dourado em relação aos moradores da sede do município, em decorrência da instalação das *company towns*, onde também se apresentam melhores situações urbanas.

Nessa direção, nota-se a importância estratégica da cidade de Oiapoque para a viabilização das políticas de integração territorial em nível internacional, através da construção de obras como a ponte binacional sobre o rio Oiapoque e a pavimentação da BR-156. Porém, percebe-se, concomitantemente, que esse mesmo nível de prioridade não é dispensado às demais cidades da região também fronteiriças e aptas à exploração sustentável de seus potenciais naturais, pois, devido serem consideradas distantes, não oferecem as mesmas condições para atender aos fluxos do capital internacional.

Portanto, considerando a condição fronteiriça da sub-região do Pará e do Amapá, as políticas públicas estaduais e federais mostram-se fracas quando se trata do atendimento das particularidades para o desenvolvimento regional/local. Porém, de outro modo, em se tratando de criar as condições de mobilidade para a reprodução do grande capital econômico, são viabilizadas na forma de empreendimentos infraestruturais agindo na transformação do espaço regional.

Mas, o desenvolvimento de políticas públicas adequadas à realidade municipal e de seu entorno são importantes para favorecer ao próprio reconhecimento de pertencimento da população a uma região fronteiriça, na qual os atores locais participam das preocupações nacionais quanto à importância da dinamização da faixa de fronteira. Essa condição exige atenção diferente, mas não a de região rica de recursos naturais que precisa ser explorada para atender a interesses alheios às demandas internas.

Destarte, a lógica que prioriza o direcionamento do desenvolvimento econômico regional aos interesses exógenos à região amazônica deve ser invertida e somada a iniciativas imediatas para o fortalecimento da estrutura municipal. A reforma tributária na legislação de impostos, taxas e contribuições do País para melhor equacionar a distribuição dos recursos públicos, podendo assim, diminuir a situação de dependência das prefeituras municipais em relação aos recursos da União e dos governos estaduais, é apenas um exemplo disso. Da mesma forma, a capacitação para gestores municipais também deveria constituir-se enquanto obrigatoriedade para todas as autoridades públicas municipais, privilegiando as dimensões técnica, gestão, ética, planejamento, orçamento e afins, de modo a prover o município de gestores competentes capazes de melhor gerir e administrar a burocracia, captar recursos, primar pela adimplência e bem servir ao público.

Fatores como: proximidade com os demais países latinos e com a União Europeia através da Guiana Francesa; o forte potencial turístico pela situação geográfica na foz do rio Amazonas; o comércio local e nacional que pode ser dinamizado com outras moedas de circulação internacional; as extensas áreas protegidas de UCs e terras indígenas potenciais ao desenvolvimento de atividades ecoturísticas ambientais e culturais; o artesanato de produtos regionais; as riquezas naturais abundantes, tais como rios navegáveis, praias, cachoeiras, lagos, diversidade de pescado, frutos exóticos, além de outras riquezas, ainda por explorar de forma sustentável, caso trabalhados em favor da dinamização interna e da possibilidade de favorecer à articulação de redes e interações espaciais externas poderiam vir a contribuir com o desenvolvimento socioeconômico local e de seu entorno.

Além disso, o pleno reconhecimento da necessidade de crescimento social e econômico dos municípios considerados menores pelo planejamento de ação política deve levar em conta a participação efetiva da diversidade de atores sociais locais: a começar pelos gestores municipais, respeitar e valorizar a diversidade cultural e o modo de vida particular de ritmo próprio das populações ribeirinhas, indígenas, não indígenas, brasileiras ou não, que aspiram apenas viver dignamente, nessa sub-região da porção setentrional amazônica.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, R.; CASTRO, E. **Negros do Trombetas**: guardiães de matas e rios. 2. ed. Belém: CEJUP/UFPA/ NAEA, 2008.

AMAPÁ. **Plano Plurianual 2004-2007** – Orientações Estratégicas/Amapá – Desenvolvimento com Justiça Social. v. 1 e 2, novembro/2004 (revisado). Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro. Enviado à Assembleia Legislativa em 29 de agosto de 2003.

_____. Assembleia Legislativa. Mensagem aos deputados estaduais na abertura do ano legislativo de 2010. Disponível em: <<http://www4.ap.gov.br/jsp/noticias/news.jsp?ref=9125&dtDay=2010-02-02>>. Acesso em: 06 jun. 2011.

_____. Governo estadual. Tempo novo, tempo de todos. Disponível em <<http://www4.ap.gov.br/site/index.jsp>>. Acesso em: 12/02/2011.

AMAPÁ e Pará iniciam pacto de responsabilidade. Secretaria de Estado da Comunicação Social. Notícias on line. Disponível em: <<http://www4.ap.gov.br/site/paginas/noticias/news.jsp?ref=14053&dtDay=2011-07-26>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

ATLAS do desenvolvimento humano dos municípios brasileiros. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 21/02/2011.

BEADELL cumpre compromisso com Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio. Jornal do dia. Notícias, p.1. Amapá, 23.12.2010. Disponível em: <http://www.jdia.com.br/pagina.php?pg=exibir_not&idnoticia=30126>. Acesso em 21 jan. 2011.

BECKER, B. K. Fronteira e urbanização repensadas. In: BECKER, B. K.; MIRANDA, M.; MACHADO, L. O. **Fronteira amazônica**: questões sobre a gestão do território. Brasília: UNB, 1990.

_____. Cenários de curto prazo para o desenvolvimento da Amazônia brasileira. **Cadernos do NAPIAM**, Brasília: MMA, n. 6, 1999.

_____. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BNDS. **Estudos nacionais de integração e desenvolvimento**. Estudo executado pelo Consórcio Brasileira encomendado pelo BNDS e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Orçamento e Gestão. Brasília: s/d

BRASIL. Decreto 69, de 18 de outubro de 1978 da criação do Tratado de Cooperação Amazônica. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 20.08.1980, Seção 1, p. 16.470.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual 2000-2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 de julho de 2000.

_____. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 15/05/2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Mensagem presidencial à Câmara Federal. Brasília: MP, SOF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/mens2002.htm>. Acesso em: 10/052009.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira:** bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Secretaria de Programas Regionais. Ministério da Integração Nacional, 2005.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento.** Brasília: Palácio do Planalto, 2007.

_____. Ministério da Defesa. **Boletim do Exército brasileiro nº 39/2007.** Brasília: Secretaria Geral do Exército, 2007.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Diário Oficial da União,** de 19 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Brasília, p.4 seção 1 nº 247.

_____. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável:** diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira / Presidência da República. Brasília: MMA, 2008.

_____. Portaria Normativa nº 329/md, de 13 de março de 2009. **Diário Oficial da União,** de 17 de março de 2009. Dispõe sobre as Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte e dá outras providências. Brasília, p. 14, Seção 1, n. 51.

_____. **Faixa de fronteira** - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFFF. Brasília: Secretaria de Programas Regionais/Ministério da Integração Nacional, 2009.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Informe Mineral/Pará/2008-2007.** Departamento Nacional de produção Mineral. Brasília, 2009.

_____. Ministério da Defesa. **Convênios: Normas e Instruções — 2009.** Calha Norte Programa/Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais/Departamento de Política e Estratégia. Brasília. 2009.

_____. **Calha Norte 25 anos.** Amazônia desenvolvida e segura. Livro. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Defesa. Portal SIPAM, disponível em: <http://www.sipam.gov.br>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm – PNDR>. Acesso em 25 fev. 2010.

_____. **Balanço 4 anos 2007-2010:** Amapá. Brasília: Programa de Aceleração do Crescimento, 2010.

_____. **Balanço 4 anos 2007-2010:** Pará. Brasília: Programa de Aceleração do Crescimento, 2010.

_____. IBGE Cidades. **Histórico dos municípios**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 02 fev. 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias>>. Acesso em: 30 out. 2010).

_____. Ministério das Relações Exteriores. Divisão da América meridional II. 2011a. Disponível em: <<http://www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/revista1-mat2.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque. 2011b. Disponível em: <http://montanhasdotumucumaque.blogspot.com/p/conselho-consultivo_05.html>. Acesso em: 08 ago. 2011.

_____. Controladoria Geral da União. **Portal da transparência**. 2011c. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 06 jun. 2011.

_____. Ministério da Cultura. **Certificação de áreas quilombolas**. Fundação Cultural Palmares. 2011d. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/>>. Acesso em: 05 maio 2011.

_____. Ministério Público Federal. **Índios e minorias**. 2011e. Disponível em: <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/terras-indigenas/terras-indigenas>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

_____. Ministério da Saúde. **Sistema integrado de saúde das fronteiras**. 2011f. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/>>. Acesso em 05 abr. 2011.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programas e Ações**. 2011g. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan.2011.

_____. Ministério das Comunicações. **Integração da infraestrutura da América do Sul: comunicações**. Brasília: s/d.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

CANDIOTTO, L. Z. P.; SANTOS, R. A. dos. Experiências geográficas em torno de uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 315-340.

CARVALHO, G. **Integração sul-americana e Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA**. Belém: FASE, 2004.

_____. **BR-156 no Amapá: Estado, integração e conflitos socioambientais**. Belém: s/d. Disponível em: <www.comova.org.br/pdf/BR-156-no-Amapa.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2010.

CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertran do Brasil, 2009.

CASTRO, E. Estado e políticas públicas na em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO et al. **Estado e políticas públicas na Amazônia** – gestão o desenvolvimento regional. Belém: CEJUP; NAEA/UFPA, 2001. p. 7-32.

_____. Integração sul-Americana do IIRSA - visão do Estado e dos atores da pan-Amazônia. In: ALMEIDA, A.W.B. de, CARVALHO, G. (Orgs.). **O plano IIRSA na visão da sociedade civil pan-amazônica**. Belém: FASE, UFPA, 2009. p. 107-141.

_____. (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Anablume, 2009.

CASTRO, E. M. R. de. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In. COELHO, M. C. N., MATHIS, A., HURTIENNE, T. **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: CEJUP, NAEA/UFPA, 2001. p. 7-32.

COELHO, P. M. P. **Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado**. Brasília: FUNAG/IPRI, 1992.

COELHO, M. C. N. Política e gestão ambiental (des) integrada dos recursos minerais na Amazônia oriental. In: COELHO, M. C. N.; SIMONIAM, L., FENZL, N. (Orgs.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais**. Belém: CEJUP; UFPA/NAEA, 2000. p. 117-170.

COELHO, M. C. N.; SIMONIAM, L., FENZL, N. (Orgs.). **Estado e políticas públicas na Amazônia** – gestão do desenvolvimento regional. Belém: CEJUP; UFPA/NAEA, 2001.

CORRÊA, R. L. Espaço, um conceito-chave na geografia. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertran do Brasil, 2009. p. 15-47.

CONNAS. **Ações de saúde nas fronteiras internacionais da Amazônia Legal**. Nota Técnica. Rio de Janeiro, 2009.

D'ARAÚJO, M. A. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 7, n. 19, jun. 1992.

Comissão Europeia Política Regional Inforegio. Direcção-Geral da Política Regional (DG REGIO). Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_pt.htm>. Acesso em 30 jun. 2011.

DRUMMOND, J. A.; PEREIRA, M. de A. P. **O Amapá nos tempos do manganês: um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico, 1943-2000**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

FARIAS, A. L. A. de, et al. **Diretrizes, estratégia e instrumentos para integração regional no estado do Pará**. Belém: Secretaria Estadual de Integração Regional, 2007.

FERNANDES NETO, P. **Caracterização da faixa de fronteira continental norte do Brasil**. 2003, 47f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

FERREIRA, A. dos S. **Gestão do projeto calha norte: um estudo de caso sobre as ações de infraestrutura no município de Monte Alegre/Pará**, 2008. Dissertação (Mestrado em

Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

FOUCHER, M. **Obsessão por fronteiras**. Tradução: Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FRANKLIN, C. B. As relações entre o Brasil e a Venezuela e a segurança nacional. In: NASCIMENTO, D. M. **Relações internacionais e defesa na Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 2008. p. 99-147.

GALLOIS, C. **Wajãpi rena: roças, pátios e casas**. Rio de Janeiro: Museu do Índio/APINA/CTI/NHII/USP, 2002.

GODOY, A. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, 1995.

GOMES, P. C. da C. o conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertran do Brasil, 2009.

GOVERNO apresenta modelo de desenvolvimento aos militares do Calha Norte. Notícias da Amazônia, 6 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.noticiasdaamazonia.com.br/17-para-governo-apresenta-modelo-de-desenvolvimento-aos-militares-do-calha-norte/>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004

HÉBÈTE, J. **Projeto Calha Norte: autoritarismo e sigilo na Nova República**. Belém: NAEA, 1987.

IIRSA. **Planejamento territorial indicativo: carteira de projetos IIRSA**, 2004.

IRVING, M. de A. **Parque nacional montanhas de tumucumaque (AP- Brasil): “ultraperiferia” ou laboratório** para a cooperação em gestão da biodiversidade nos espaços amazônicos de fronteira? Revista de Desenvolvimento Econômico/Programa Eicos/IP/UFRJ. Salvador, v. 6, n. 10, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/100/104>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

LENCIONI, S. **Região e geografia**. São Paulo: USP, 2003.

LOCATELLI, S.H. Plano Amazônia Sustentável: uma nova concepção estatal para o desenvolvimento da Amazônia?, 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

LOUREIRO, V. **A Amazônia no século XXI – novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Empório do Livro, 2009.

LOURENÇÃO, H. J. O sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM): velhas controvérsias, novos desafios. In: CASTRO, C. (Org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 119-142.

LULA outorga concessão de usina à Ferreira Gomes Energia. Secretaria de Estado de Comunicação. **Notícias on line**. Disponível em: <<http://www4.ap.gov.br/jsp/noticias/news.jsp?ref=11093&dtDay=2010-10-21>>. Acesso em 06 jun. 2011.

MACHADO, L. O. **Ciência, tecnologia e desenvolvimento regional na faixa de fronteira do Brasil**. Brasília: Parcerias Estratégicas, 2006.

_____. L. O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M. et al. (Orgs.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB - Porto Alegre, 1998. p. 41-49.

_____. L. O. Região, cidades e redes ilegais. Geografias alternativas na Amazônia Sul-Americana. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades e regiões: o desafio urbano regional**. São Paulo: UNESP, 2003.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. *Didática*, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARTIN, A. R. **Fronteiras e nações**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1998. (Coleção Repensando a Geografia)

MASSEY, D. **Pelo espaço** – uma nova política da espacialidade. Tradução: Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MELLO, M, A. de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

MENDONÇA, M. J. T. de; PORTO, J. L. R. P. **Dinâmicas socioeconômicas na faixa de fronteira amapaense: o caso do município de Pracuúba**. Macapá, s/d.

MIYAMOTO, S. Amazônia, política e defesa. In: NASCIMENTO, D. M. (Org.). **Relações internacionais e defesa na Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 2008. p. 65-97.

MONTEIRO, M. de A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, jan./abr. 2005.

NASCIMENTO, D. M. **A política de defesa nacional para a Amazônia e suas conseqüências ao programa Calha Norte**. Belém: s/d. Disponível em: <<http://www.obed.ufpa.br/pdfs/OProgramaCalhaNorteesuasconsequenciasparaaAmazonia.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

_____. Áreas marrons e o projeto calha norte. In: _____. (Org.). **Relações internacionais e defesa na Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 2008. p. 173-195.

_____. Geopolítica e forças armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI. In: _____. (Org.). **Amazônia e defesa – dos fortes às novas conflitualidades** Belém: NAEA/UFPA, 2010.

NASSER, B. **Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento**. Revista do BNDS, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.bnds.gov.br>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

NOGUEIRA, R. Tabatinga: uma cidade na fronteira amazônica. In: CASTRO, E. (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Anablume, 2009. p. 165-191.

PARÁ. **Plano Plurianual 2000-2003**. DOE nº 29.120, de 31/12/1999. Lei nº 6.265, de 21 de dezembro de 1999. Belém, 1999.

_____. **Pará internacional** – dois anos de cooperação. Belém: CIDS/Secretaria de Estado de Governo, 2009.

_____. Lei nº 6.607, de 26 de dezembro de 2003: Mais pelo novo Pará. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007 e dá outras providências.

_____. Secretaria de Estado de planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), 2009. Disponível em: <<http://www.sepof.pa.gov.br/>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

_____. **PAC do Pará**. Programa de aceleração do crescimento do Pará. Belém: Comitê Gestor do PAC Pará/Secretaria de Estado de Comunicação, 2010.

_____. Atlas de integração regional do estado do Pará. Secretaria de Estado de Integração Regional. Diretoria de Integração Regional. Belém: SEIR, 2010.

_____. Secretaria Estadual de Meio Ambiente. **Unidades de conservação estaduais e federais no estado do Pará**. Belém, 2011.

PEREIRA, P. R. Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa: um processo não linear. **Boletim Mundorana**, n. 39, nov. 2010. Disponível em <http://mundorama.net/>>. Acesso em 03 mar. 2010.

PORTILHO, I. dos S. **Áreas de ressaca e dinâmica urbana em Macapá/AP**. In: VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física/ II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física/ Universidade de Coimbra, maio de 2010. Disponível em <http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema4/ivone>, acessado em 15 ago. 2011.

PORTO, J. L. R. **Aspectos da ação do Estado na fronteira amazônica**: a experiência do Território Federal/estado do Amapá. Série Percepções do Amapá, v. 2, Macapá, 2005a.

_____. Transformações espaciais e institucionais do Amapá: conflitos e perspectivas. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 10. **Anais...** Universidade de São Paulo, 2005b.

_____. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000. 2. ed. Macapá: edição do autor, 2007.

_____. **Ajustes espaciais na faixa de fronteira da Amazônia Oriental brasileira**: repercussões nas dinâmicas territoriais/urbanas e a virtualidade municipal. Projeto de Pesquisa/CNPQ. Santana: UNIFAP, 2008.

_____. et. al. **Dilemas territoriais amapaenses**: a (des) configuração de um estado em construção. XII Encontro de Geógrafos da América Latina. Montevideu, 2009.

_____. A condição periférico-estratégica da Amazônia setentrional: a inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO; NASCIMENTO (Orgs.). **Interações fronteiriças no platô das Guianas**: novas construções, novas territorialidades. Macapá: Editora, 2010 (Série Percepções do Amapá, v. 6).

PORTO, J. L. R.; BIANCHETTI, A. **Dinâmicas urbanas amapaenses**: conflitos e perspectivas de um estado em construção. Congresso Internacional Urbenviron 2005,

Congresso Internacional em Planejamento e Gestão Ambiental. Brasília, 11 a 15 de setembro de 2005.

PORTO GONÇALVES, C. W. **Amazônia, amazônias**. São Paulo: Contexto, 2001.

RAFFESTIN, Claude. Por uma Geografia do Poder. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. El territorio, la sociedad y el Estado. In: MENDOZA, J. G.; JIMÉNEZ J. M.; CANTERO, N. O.. El pensamiento geográfico. Madrid: Alianza Editorial. 1982.

REIS, A. C. F. **A Amazônia que os portugueses revelaram**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956. (Coleção Vida Brasileira).

_____. **A Amazônia e a cobiça internacional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982; Superintendência da Zona Franca de Manaus, 1982.

RIBEIRO, N. de F. O projeto SIVAM/SIPAM: serviço de vigilância da Amazônia e serviço de proteção da Amazônia. In: **A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita**. Edições do Senado Federal, volume 64. Brasília: Senado Federal 2005, 423-437.

SAQUET, M. A. **Abordagens e conceitos de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades – teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004a.

SANTOS, M. **A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2004b. (Coleção Milton Santos)

SANTOS, M. SILVEIRA, M. L. 2ed. **Brasil - território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEM aplicar dinheiro, Amapá pode perder verba do PAC, 13/02/2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,sem-aplicar-dinheiro-amapa-pode-perder-verba-do-pac,678997,0.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

SILVA, F. C. T. da. Amazônia: uma área – pivot para uma nova política brasileira. In: **Ciclo de estudos sobre a Amazônia**. Brasília: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

SILVA, G.; CONTE, M. I. de. Análises sócio-espaciais de uma cidade de fronteira: o caso de Oiapoque/estado do Amapá. In: Simpósio Nacional o Rural e o Urbano no Brasil, 1. **Anais...** São Paulo: 2006. 1 CD-ROM. Disponível em: <<http://anppas.org.br/novosite/index.php>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

SILVA, J. G. C. da. **Oiapoque: uma parabólica no meio da floresta: Estado, integração e conflitos na fronteira do Amapá com a Guiana Francesa**. Belém: UFPA/FASE AMAZÔNIA, 2006.

SILVA, G. de V. Amapá: relações internacionais de um estado em construção (1990 – 2005). In: ENCONTRO ESTADUAL DE GEOGRAFIA, 26. (A metrópole e sua multiterritorialidade). Porto Alegre, 2006. **Anais...** p. 71-82. Disponível em: <<http://www.agbpa.com.br/arquivos/eeg-2006.htm>> (espaço de diálogo: territórios e regionalização) Acesso em: 26 mar. 2009.

_____. Novos usos territoriais da fronteira Franco-Brasileira. In: PORTO, J. et al. (Org.). **Condicionantes construídos: reflexões sobre as transformações espaciais amapaenses**. Macapá: Série Percepções do Amapá, v. 5, 2007, p. 40-49.

_____. Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira: entre os ditames globais e a articulação local, 2008, 175 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

SILVA, G. V.; PORTO, J. L.R. **Interações espaciais entre territórios periféricos no norte da América do Sul**. In: I Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder, 2009, Curitiba-PR. Disponível em: <<http://www.unicuritiba.edu.br/simposio>>. Acesso em: 13 out. 2010.

SILVA, L. P. B. **Fronteira Brasil-Bolívia: Interações e características do espaço fronteiriço**. Egal/ 2009. Disponível em: <<http://egal2009.easyplanners.info/programaExtendido.php>>. Acesso em: 07 abr. 2010.

SILVA, L. S. S. da; TOSTES, J. A. Impactos do período pós-ICOMI analisados pelos indicadores de qualidade de vida na cidade de Serra do Navio. Macapá, s/d.

SIMÕES, H. C. G. Q. **A história e os efeitos sociais da mineração no estado do Amapá** PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, n. 2. dez. 2009. Disponível em <<http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/32/n2Helena.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

Sistema de proteção da Amazônia. **Relatório de Gestão**. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

SOARES, T. **História da formação das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1973 (Coleção General Benício, v. 111, publicação 434).

SOUZA, J. R. R. de. **Desenvolvimento sustentável? Amazônia: terra rica, povo pobre**, 2003, 102 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade Nacional de Brasília/Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2003.

STEIMAN, R. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. 2002. 128f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

TOSTES, J. A.; GUIMARAES, D. C.; PORTO, J. L. R. Construção de planos diretores na Faixa da Fronteira Setentrional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUITETOS, 2006, Goiânia. **Anais...** Goiânia: CBA, 2006. v. 1. p. 68-80.

TRINDADE JR. S. C. da; SILVA, M. A. P. da; MALHEIRO, B. C. P. Belém, a cidade e o rio: uma apresentação do tema. In: TRINDADE JR, S. C. da; SILVA, M. A. P. da (Orgs.). **Belém: a cidade e o rio na Amazônia**. Belém: UFPA, 2005. p. 9-11.

TRINDADE JR. S. C. da. Diferenciação espacial e formação de sub-região: o baixo Tocantins na Amazônia oriental. In: SILVEIRA, M. R.; LAMOSO, L. P.; MOURÃO, P. F. C. (Orgs.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009a. p. 313-329.

_____. **A Amazônia e a dimensão de sua Geografia**. Projeto de Pesquisa Ajustes espaciais na faixa de fronteira da Amazônia setentrional brasileira: dos dilemas espaciais à defesa do território. Belém: CAPES, 2009b.

_____. Pensando a noção de fronteira: um olhar a partir da ciência geográfica. In: NASCIMENTO, D. M. (Org.). **Amazônia e defesa: dos fortes às novas conflitualidades**. Belém: NAEA/UFGPA, 2010. p. 101-123.

TUFANO, D. **Michaelis**: guia prático da nova ortografia. 2. ed. São Paulo: Editora Melhoramentos Ltda., 2009.

WALDEZ destaca avanços do Amapá desde 2003: na abertura do ano legislativo, governador diz que plano de governo é a bússola que orienta o estado no rumo do desenvolvimento. Disponível em: <<http://www4.ap.gov.br/jsp/noticias/news.jsp?ref=9125&dtDay=2010-02-02>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro para entrevistas – gestores municipais

1. O município é assistido por programas/ações do governo do estado? Quais?
2. Como é que se viabilizam essas políticas aqui no município?
3. E pelo governo federal, é também atendido por programas/ações? Quais?
4. Como ocorre a viabilidade dessas ações aqui no município?
5. O município faz parte da faixa de fronteira internacional brasileira. Essa condição o torna diferente em relação aos demais municípios aqui da região? Como?
6. Desse ponto de vista, existem políticas específicas voltadas para o município? Quais e como são implementadas?
7. Em termos de planejamento das ações do município, existe alguma referência relativa à condição do município ser considerado estratégico para a guarda da fronteira brasileira?
8. Você conhece o Programa de Reestruturação da Faixa de Fronteira e que ações ele tem exercido aqui no município ou na região?
9. Você conhece quais projetos de infra-estrutura de iniciativa dos ENID/PAC serão implementados aqui no município ou na região?
10. Você tem conhecimento das ações promovidas pelo projeto Calha Norte aqui no município ou na região?
11. Você tem conhecimento das ações e investimentos do SIPAM na região?
12. O que esses programas/ações representam em termos do desenvolvimento da região? Qual o papel dessas iniciativas para a dinamização do município e da região?