

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO INTEGRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**MARCUS WEBSTER RODRIGUES DE ARAÚJO**

**CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO AMAPAENSE:  
UM MOSAICO DE TERRITORIALIDADES**

Macapá  
2010

**MARCUS WEBSTER RODRIGUES DE ARAÚJO**

**CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO AMAPAENSE:  
UM MOSAICO DE TERRITORIALIDADES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como parte dos requisitos para a obtenção de título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organização do Território, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto

Macapá  
2010

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá

ARAÚJO, Marcus Webster Rodrigues de

Configuração do espaço amapaense: um mosaico de territorialidades / Marcus Webster Rodrigues de Araújo; orientador Jadson Luís Rebelo Porto. Macapá/AP, 2010.

115 f.

Dissertação (mestrado) – Fundação Universidade Federal do Amapá, Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional.

1. Organização Territorial – Amapá. 2. Desenvolvimento Regional. 3. Meio Ambiente. I. Porto, Jadson Luís Rebelo, Orient.. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD. 22.ed. 341.42

**MARCUS WEBSTER RODRIGUES DE ARAÚJO**

**CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO AMAPAENSE:  
UM MOSAICO DE TERRITORIALIDADES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como parte dos requisitos para a obtenção de título de Mestre em Desenvolvimento Regional.  
Linha de Pesquisa: Organização do Território, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Data da aprovação: 23/06/2010

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto  
Orientador (UNIFAP)

---

Prof. Dr. Manoel de Jesus de Souza Pinto  
Membro (UNIFAP)

---

Profa. Dra. Monica Schröder  
Membro (UFABC)

A Deus, de onde tudo começa e finda.  
Aos meus pais Liorne e Marliza pela  
oportunidade de me apresentar aos  
livros.

Ao meu filho Matheus que representa o  
futuro.

## **AGRADECIMENTOS**

A Almiro Abreu, pelas orientações oportunas.

Ao Professor Doutor Jadson Luis Rebelo Porto, pela dedicação.

A Newton Marcelo, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), pelos materiais que de boa vontade cedeu-me.

À Professora Doutora Norma Iracema de B. Ferreira que sacrificou momentos de seu lazer para que a técnica fosse corretamente aplicada.

A todos, que de maneira direta ou indireta, contribuíram para a realização desse sonho.

“Se eu pudesse deixar algum presente, deixaria aceso, o sentimento de amor à vida e aos seres humanos”.

A consciência de aprender tudo o que foi ensinado pelo tempo afora...

Lembraria os erros que foram cometidos, como sinal para que não mais se repetissem, e a capacidade de escolher novos rumos. “Deixaria se pudesse, o respeito àquilo que é indispensável, além do pão nosso de cada dia, o trabalho e a ação e, quando tudo o mais faltasse, eu deixaria se pudesse um segredo: o de buscar no interior de si mesmo a resposta para encontrar a saída”.

**(Mahatma Gandhi)**

## RESUMO

O objeto de estudo desta dissertação é a configuração espacial e territorial do Amapá. Pretende-se analisar a formação espacial com ênfase no sistema de normas. Justifica-se a importância deste trabalho em razão de que o uso, a posse e o domínio das terras são um dilema que há muito tempo vêm acompanhando a história do Amapá. Enquanto Território Federal nunca foram reconhecidas a posse e o domínio de seu território nem de sua área geograficamente delimitada, em razão de ser o Território Federal considerado uma autarquia da União, fatos estes que se estendem até os dias atuais, mesmo o Amapá tendo sido transformado em Estado em 1988. Assim, o sistema de normas composto por Constituição Federal, portarias, leis, decretos leis, decretos autônomos, Constituição Estadual constitui-se em um dos elementos primordiais que ajudaram a dar a atual configuração espacial do Amapá. Este Estado, mesmo após transformado em ente federativo não garantiu na íntegra o domínio de sua área juridicamente delimitada, sendo que sobre o território de uma instituição há competência de outra ou de outras instituições que possuem legitimidade ativa sobre essa parcela de território. Essa característica retira terras dos Municípios e do próprio Estado, visto que em terras federais como as do ICMBio, da FUNAI e do INCRA, o Estado ou os Municípios não possui competência para poder administrar essas áreas com toda a liberdade que a Constituição Federal atribui às pessoas jurídicas de direito público interno. Essa sobreposição de poder sobre territórios que outra pessoa jurídica detém poder/legitimidade criou no Amapá um mosaico de territorialidades. A obra divide-se em três capítulos. No primeiro está consagrado para as questões teóricas e às categorias de análise como poder, sistema de normas, Estado, territorialidades, palimpsestos territoriais. No segundo está a formação territorial da Amazônia e do Amapá desde seus primórdios e por último encontra-se a explicação porque o Amapá é um mosaico de territorialidades, o cerne da presente dissertação.

Palavras-chave: Sistema de Normas. Territorialidades. Palimpsestos Territoriais.



## ABSTRACT

This dissertation object is Amapá's spatial and territorial formation. We intend to analyze the spatial formation throughout the rules system. The choice is justified cause the territory dilemma of use, possession and domain have been strongly present in Amapá history. While Federal Territory, its delimited geographic area possession and domain had never been recognized due to the Federal Territory was considered a Union's non personalized person, and this feature is extended until now, even though Amapá turned into state in 1988. In this way, the rules system composed by Federal Constitution, decree, laws, edict, State Constitution were elemental to have helped Amapá to have the current formation. This state, even has been turned into a federal person didn't get its autonomy on domain of its juridical delimited area, in order that on one's territory area acts the power of another institution that has active legitimacy on the same space. This feature takes out land of the counties and the own State, cause at ICMBio, FUNAI and INCRA territories, the State and the counties lose their competence to administrate these areas with all liberty as described at Federal Constitution. This power over cover on territories in which another juridical person detains power/legitimacy created in Amapá a territorial mosaic. In chapter one are the theory questions and the analyze categories such as power, rules systems, State, territorialities, territorial over cover. In chapter two, we describe Amazonia's territorial formation since ever and the last chapter is dedicated to explain how Amapá became a territoriality mosaic, the dissertation goal.

Key words: Rules System. Territorialities. Territorial Over Cover.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Divisão política e unidades de conservação do Estado do Amapá ..	92
FIGURA 2 - Comunidades quilombolas no Amapá.....	96
FIGURA 3 - Terras indígenas do Estado do Amapá.....	99
FIGURA 4 - Unidades de Conservação do Amapá .....	100
GRÁFICO 1 - Terras do Amapá por instituição .....	104
TABELA 1 – Histórico Terras do Amapá .....	106

## LISTA DE SIGLAS

ALBRAS – Alumínio do Brasil S.A  
ALCOA – Aluminum Company of America  
ALUNORTE – Alumínio do Norte S.A  
AMCEL – Amapá Celulose S.A  
BASA – Banco da Amazônia  
BRUMASA – BRUNYNZEEL Madeira S.A  
CF – Constituição Federal  
CR - Circunscrição Regional [Macapá]  
CHAMPION – Champion International Paper  
CNMM – Comissão Nacional de Minas e Mineração  
DL – Decreto-lei  
EFA – Estrada de Ferro do Amapá  
EIA – Estudo de impacto ambiental  
FLONA – Floresta Nacional do Amapá  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
GERCO – Grupo de Gerenciamento Costeiro  
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente  
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICOMI - Indústria e Comércio de Minérios S.A  
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade  
IMAP – Instituto de Meio Ambiente do Amapá  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IRDA – Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá  
PGC – Programa Grande Carajás  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIN – Plano de Integração Nacional  
POLAMAZONIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agro minerais da Amazônia  
PROTERRA – Programa de Redistribuição da Terra  
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental  
SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente [AP]  
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia  
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUDEPE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUDHEVEA – Superintendência da Borracha  
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TERRAP – Instituto de Terras do Amapá  
TVA – Tennessee Valley Authority  
UC – Unidades de Conservação  
ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 TERRITORIALIDADES INSTITUCIONAIS: O DIREITO, O ESTADO E AS MANIFESTAÇÕES ESPACIAIS</b> .....	17
1.1 TERRITORIALIDADES DO ESTADO: CONCEPÇÕES, ELEMENTOS E INSTITUIÇÕES.....	17
1.2 O ABSOLUTISMO .....	20
1.3 O ILUMINISMO .....	22
1.4 OS ELEMENTOS DO ESTADO .....	29
1.5 TERRITORIALIDADES E PESSOAS JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA .....	35
1.6 MOSAÍCO DE TERRITORIALIDADES E A CONFIGURAÇÃO ESPACIAL .....	40
<b>2 A AMAZÔNIA E A CONSTRUÇÃO DE SUAS TERRITORIALIDADES</b> .....	48
2.1 FORMAÇÃO TERRITORIAL DO BRASIL: DO DESCOBRIMENTO INDEPENDÊNCIA .....	48
2.2 O TERRITORIO BRASILEIRO: DA INDEPENDÊNCIA A GETÚLIO VARGAS.....	54
<b>3 O AMAPÁ E SEUS PALIMPSESTOS TERRITORIAIS</b> .....	75
3.1 OS PRIMEIROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA FORMAÇÃO TERRITORIAL AMAPAENSE .....	75
3.2 A FORMAÇÃO TERRITORIAL AMAPAENSE PÓS-VARGAS ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	80
3.3 DA INSTALAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ AOS ATUAIS PLANOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	90
3.4 CRITÉRIOS EXPLICATIVOS DA FORMAÇÃO TERRITORIAL DO AMAPÁ .....	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	108
REFERÊNCIAS .....	112

## INTRODUÇÃO

A formação territorial do Amapá denota a influência exercida pela União e suas políticas de ocupação/uso/ordenamento dessa parcela setentrional brasileira. Essa influência é sentida até os presentes dias, como consequência de usos do território com diversas unidades de conservação: terras indígenas, faixa de fronteira, território dos Municípios e terras do capital.

Afinal, o que sobra para o Estado do Amapá e para seus municípios? Como adotar políticas de ordenamento territorial em áreas que o espaço físico é de competência de outra entidade que não o Estado do Amapá? A execução de políticas de ordenamento territorial por parte do Estado do Amapá se torna bastante difícil devido a existência de várias entidades com competência sobre a mesma parcela de solo, pois por volta de 90% (noventa por cento) das terras amapaenses se encontram fora do domínio do Estado do Amapá.

Para um Ordenamento e Planejamento Territorial é relevante o papel que assentamentos rurais e de regularização fundiária, unidades de conservação, terras indígenas, monitoramento e controle ambiental, produção sustentável com inovação e competitividade com os seus instrumentos de fomento à produção sustentável, como o manejo florestal, produção agropecuária, utilização econômica da fauna: pesca aqüicultura dentre outros, turismo sustentável e eco turismo, produção mineral, produção industrial. Deve-se obedecer a um planejamento que tenha por objetivo principal desenvolver a Amazônia e o Amapá com responsabilidade e de forma sustentável.

Assim sendo, o Amapá é um Estado no qual concorrem várias instituições sobre o mesmo espaço, instituições que se sobrepõem territorialmente. O que faz do Amapá um verdadeiro mosaico de territórios institucionalizados. Essa formação espacial se deve em grande parte aos variados planos de ordenamento territorial o qual o Amapá esteve sujeito, com maior ênfase na fase enquanto era Território Federal.

Nem mesmo a transformação do Território Federal do Amapá em Estado Federado em 1988 apagou as mazelas que têm no território, mais especificamente no que diz respeito a sua razão de ser, pois mesmo enquanto Estado federado, ainda não estão claras as diretrizes do que se pretende fazer

com o espaço amapaense, como conduzi-lo rumo ao desenvolvimento econômico.

Vive-se o dilema de como aproveitar suas vocações e potencialidades naturais, quais as orientações que conduzirão o Amapá a ser um Estado menos atrasado em relação aos demais Estados da federação, sendo que o espaço significa um fator importante para o desenvolvimento regional, ou seja, se torna dificultoso desenvolver políticas públicas de desenvolvimento econômico sem a base física, material que representa e significa o espaço.

O Amapá é um Estado com vários territórios. A estadualização amapaense não garantiu na íntegra o domínio e a posse de sua área juridicamente delimitada.

Esta dissertação parte da hipótese de que o Estado do Amapá não é territorializado unicamente pelo poder estadual, mas divide sua influência com instituições federais, que inibem e estimulam (re)pactuações para o uso de seu espaço. Outras instituições também são detentoras de legitimidade sobre o mesmo território. Espaços federais têm extrapolado limites municipais. O que faz do Amapá um mosaico de instituições que se sobrepõem, concorrem sobre o mesmo espaço físico e que muitas vezes não dialogam entre si.

Diante desses dilemas que têm no território sua razão de ser, esta dissertação estudará o sistema de normas empregado na função jurídico-administrativa do Amapá e as conseqüências dele advindas que ajudaram a moldar a atual configuração espacial do Amapá.

Pretende-se analisar as dinâmicas de caráter normativo que conduziram à formação espacial do Estado do Amapá. O que leva à existência de sobreposições de instituições que detêm competência/legitimidade sobre o mesmo espaço físico. Esse fenômeno decorre desde sua fase territorial e vem se estendendo ao Amapá pós Estado.

Dessa forma, a proposta em termos de objetivo compreendeu refletir sobre o que o Amapá é, sob a ótica de que a institucionalização do Amapá, enquanto Estado, não garantiu a integralidade de sua área juridicamente delimitada. Área sobre a qual concorrem diversas instituições com competência sobre o mesmo território, criando um mosaico de instituições, uma sobrepondo a outra. O fez com que se formasse um mosaico de territorialidades.

Até a década de 40 do século XX, o Amapá pertencia ao Estado do Pará. Como o Pará não conseguiu desenvolver essa região e sob o contexto da Segunda Guerra Mundial e as demandas por proteção e fortalecimento das fronteiras nacionais, o Governo de Getulio Vargas criou Territórios Federais, dentre eles o Amapá.

Nesse sentido, o Estado na era Vargas, caracterizado como centralizador das decisões, planejador, legislador e executor das propostas de crescimento econômico sobre os mais variados pontos do Brasil, iniciou uma gama de obras e de determinações legais que influenciaram na ocupação dessas parcelas do espaço brasileiro localizado na Amazônia.

Com o fim da 2ª Guerra Mundial, novas diretrizes de organização do espaço deveriam ser seguidas para reerguer os países, reconstruindo-os. A partir desse momento, novos modelos de gestão começam a surgir e a ser seguidos por esses países, diretrizes que iam além da questão econômica propiciada pelo capitalismo, mas com forte relação com o mesmo, pois o poder privado representado em grande parte pelo capital das empresas extrapolaram as fronteiras nacionais e influenciaram diretamente os governos e por conseguinte a gestão e o ordenamento territorial.

Imbuídos nos valores desenvolvimentistas e de expansão do capital privado, tem início no Amapá a primeira grande experiência de extração mineral vivenciada na Amazônia: o Projeto ICOMI que se estendeu dos anos de 1950 até aos de 1990. Tendo o Amapá como um grande negócio, a Indústria e Comércio de Minérios S.A. foi responsável por um salto desenvolvimentista nunca antes experimentado pelo Amapá, o que acarretou uma mudança significativa na configuração do espaço amapaense.

As marcas deixadas na configuração espacial amapaense por esse empreendimento foram e, ainda são muito fortes, devido à construção de uma ferrovia em plena floresta amazônica que ligava Serra do Navio, localizada no centro-oeste do Amapá, até o porto de Santana; construção de dois portos; duas *company towns*, além dos recursos propiciados pela extração do minério terem sido determinantes para a construção da Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes, o Paredão.

A preocupação do Governo Central em desenvolver essa região foi além do Projeto ICOMI. Na década de 1970, o Governo Federal, por meio do INCRA,

instituiu o Projeto Fundiário do Amapá. Este projeto foi o primeiro criado com o objetivo de apoiar as políticas públicas agrárias para o Território Federal de Amapá. Isso significou que uma parte das terras do Amapá passaria a ser administrada pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA). A finalidade deste instituto é promover as discriminações administrativas, arrecadações sumárias e desapropriações das terras que seriam incorporadas ao Patrimônio da União. Por um lado, esta ação agilizou a legalização de um determinado número de parcelas de solo, por outro, abriu caminho para a legitimação das grandes propriedades no Amapá, algumas delas de maneira irregular. Esse projeto influenciou diretamente na posse das terras pelo Território Federal do Amapá.

O domínio e a influência fundiária do Governo Federal no Território Federal somente seriam diminuídos pela Emenda Constitucional n. 16 de 1980 que estabeleceu a superfície do Projeto Fundiário do INCRA no Amapá, acarretando ao Território Federal do Amapá uma superfície que não atingia 2% do total da superfície total do território.

Nota-se que o uso, a posse e o domínio das terras são um dilema que há muito tempo vem ocorrendo no Amapá. Sendo que enquanto Território Federal nunca foram reconhecidas a posse e o domínio de seu território, em razão de ser o Território Federal considerado uma autarquia da União, e de sua área geograficamente delimitada. Fatos estes que se estendem até os dias atuais, mesmo o Amapá tendo sido transformado em Estado, razão pela qual reside a relevância desta dissertação.

Na década de 1980, um novo paradigma surge no contexto da gestão do território em nível internacional: a preocupação com o meio ambiente. Os reflexos no Amapá são a criação de áreas de proteção ambiental, todas, no início, de origem federal.

Sob o ponto de vista da conservação ambiental, grande parte do território das áreas de proteção ambiental, incluídas as unidades de conservação e as terras indígenas, estão designadas para usos restritivos dos recursos naturais. O Governo Federal criou unidades de conservação e terras indígenas que influenciaram diretamente na formação espacial do Amapá, retirando ainda mais espaço físico, criando instituições sobre outras instituições que já existiam, formando um mosaico institucional e territorializado.



Por fim, a transformação de Território Federal a Estado em 1988 pela Constituição da República Federativa do Brasil. Enquanto Estado, novos municípios foram formados, o que gerou nova fragmentação do espaço amapaense, incluindo novos atores num mosaico anteriormente existente, reforçando a hipótese de que o Amapá é um mosaico institucionalizado e sua transformação em Estado Federado não garantiu a integralidade de seu território. O Amapá é um Estado com um mínimo de território.

Todas essas menções acerca da formação do espaço amapaense, além dos fatores acima expostos, sofreram forte influência das orientações jurídico-administrativas realizadas pelos agentes políticos responsáveis pela condução do processo de gestão territorial no Amapá, tanto de origem federal como estadual.

Fatores que contribuíram diretamente na fragmentação do espaço e para a formação desse mosaico institucional e territorializado foram efetivados por meio de um sistema de normas composto por leis, portarias, decretos, decretos-lei, atos normativos (portarias), resoluções, Constituição Federal e Constituição Estadual. Por esse ângulo, o sistema de normas foi um dos fatores que ajudou a dar para o Amapá a atual configuração espacial.

Questões de ordem cultural, política, econômica, de proteção, de porosidade da faixa de fronteira, de defesa do território ajudam a explicar a formação territorial do Amapá, mas não serão devidamente explorados em razão de existir no Grupo de Pesquisas do Dr. Jadson Porto denominado Percepções, outros pesquisadores que dentro de sua área analisará o Amapá sob a ótica econômica, geográfica, da saúde, etc. A tarefa dessa dissertação é analisar e explicar a formação territorial amapaense sob a influência do sistema de normas.

Será estudado como o sistema de normas foi determinante para que o Amapá atingisse a atual configuração espacial, para explicar como esse sistema de normas levou à existência de sobreposições institucionais no Estado do Amapá e se formasse esse mosaico institucional territorializado.

As questões que orientarão essa dissertação são as conseqüências que a sobreposição institucional traz aos municípios e ao próprio Estado do Amapá e os dilemas territoriais advindos da presença de várias instituições com competência sobre o mesmo território.

Tomando como base essa premissa toda essa discussão será delineada a partir de questões que envolvem todo o aporte teórico produzido a cerca do

fenômeno estudado. Para tanto, a estrutura organizacional dessa dissertação foi compactada em Três Capítulos.

O primeiro foi dedicado à fundamentação teórica, tomando-se como base as contribuições dos autores que forneceram as categorias de análise sobre as quais se estruturam a presente dissertação. Para tanto, foram utilizadas as categorias de análise territorialidade, uso domínio e ocupação do espaço, palimpsesto territorial, considerando-se que o Estado é um dos principais agentes dessa transformação, o qual utiliza o sistema de normas para atingir as suas finalidades. Tais categorias de análise têm como referencial teórico as obras de Haesbaert (2004), Andrade (1994), Moraes (2002) e Bastos (2004).

A construção das territorialidades da Amazônia foi objeto do segundo capítulo. Sendo o estudo orientado pelas obras de Becker (2003), Gonçalves (2005), Temer (1975). Teve o referido Capítulo a proposta de demonstrar a forma pela qual os Governos dos períodos monárquico e republicano vislumbravam e efetivaram a administração da Amazônia. Atenção especial foi atribuída ao Governo de Getúlio Vargas, no sentido de que foi de fundamental importância que para essa parte setentrional do Brasil fosse objeto de políticas direcionadas ao seu desenvolvimento.

No cerne desse capítulo foram abordados ainda questões como: os planos de ordenamento territorial no Território Federal do Amapá, os territórios da União no Amapá, as empresas privadas que foram um importante agente de modificação do espaço, como ICOMI, JARI, AMCEL, BRUMASA, CHAMPION.

O mosaico de territorialidades, o uso, o domínio e a posse do território são os objetos do terceiro capítulo. Nele está o cerne da presente dissertação. A explicação da existência desse mosaico compreendeu a um estudo das diversas normas que ajudaram a dar a atual configuração espacial do Amapá. O mosaico de territorialidades será explicado através do sistema de normas e do uso, do domínio e da posse do território.

Para delinear a discussão proposta foram utilizadas obras de Drummond (2007), Porto (2007; 2008), Brito (2003), Lima (2004; 2008), Silva (2008), pois tratam da formação espacial, desenvolvimento econômico, territórios, que são elementos fundamentais para a presente dissertação. Além desses elementos, o uso, o domínio, a posse e as finalidades da criação das áreas de restrição no Amapá integrarão o presente capítulo.

## **1 TERRITORIALIDADES INSTITUCIONAIS: O DIREITO, O ESTADO E AS MANIFESTAÇÕES ESPACIAIS**

O território é um dos elementos do Estado. Não se pode falar de Estado sem território e vice-versa. As manifestações culturais, sociais, de poder, econômicas, políticas se exteriorizam no espaço e no território, sendo eles o palco principal dos atores que atuam na sociedade. O território significa o elemento material, físico de expressão social e onde se manifestam as relações de poder.

Essas relações são reguladas e regulamentadas por um sistema de normas advindo do Direito, seja do Direito consuetudinário, seja do Direito escrito. Dessa forma, as manifestações espaciais são reflexos das manifestações de expressão do poder que ocorrem no território.

### **1.1 TERRITORIALIDADES DO ESTADO: CONCEPÇÕES, ELEMENTOS E INSTITUIÇÕES**

O Estado é uma instituição que surgiu da necessidade de hegemonizar as relações sociais em favor de uma determinada classe dominante, e que para que tome corpo no mundo físico, depende da coexistência de determinados elementos que a Teoria Geral do Direito exige que haja um povo localizado em determinado território que detenha soberania para decidir livremente acerca dos fins pretendidos.

#### **1.1.1 O Surgimento do Estado**

A noção de um território geograficamente limitado onde se encontre pessoas com interesses comuns com identidade de língua, de cultura, que pudessem tomar as decisões com liberdade em prol desse conjunto de indivíduos

acompanha a humanidade desde há muito tempo. Talvez ainda, não fosse possível o homem ter uma idéia concisa, no início de sua jornada pela História, sobre o tema e passasse a denominar tal instituição de Estado. Na caminhada humana perante seu desenvolvimento, essa instituição recebeu várias denominações, como com Maquiavel, que o chamava de principado ou república, ou como Platão, de República. Inquestionável é que, de forma inequívoca, o homem sempre se preocupou em ter a liberdade de tomar as decisões que fossem trazer certo grau de satisfação e conforto a si e aos seus, decisões estas que tomadas dentro de um território geograficamente delimitado onde vivesse um conjunto de indivíduos unidos por traços de identidade comuns (HUBERMAN, 1986).

Essa distinção ganha maiores significados na Idade Média. Durante quase todo esse período não existiam países como os conhecemos hoje. Assim, morar em Londres ou em Paris não significava morar na Inglaterra ou França. As pessoas sentiam-se ligadas apenas a uma cidade ou a um feudo e não a um país (HUBERMAN, 1986).

As nações começaram a existir no final da Idade Média, no decorrer do século XV. Só então, foram criadas leis nacionais e assim por diante. Surgiam nações, as divisões nacionais se tornaram acentuadas, as literaturas nacionais fizeram seu aparecimento, e regulamentações nacionais para a indústria substituíram as regulamentações locais. Passaram a existir leis nacionais, línguas nacionais e até mesmo Igrejas nacionais. Os homens começaram a considerar-se não como cidadãos de Madri, de Kent ou de Paris, mas como da Espanha, Inglaterra ou França. Passaram a dever fidelidade não à sua cidade ou ao senhor feudal, mas ao rei, que é o monarca de toda uma nação. Ressalta-se ainda, que as unidades nacionais pioneiras desse novo modelo foram à Inglaterra, seguida da França, Espanha, Portugal, etc. (PILETTI, 1997).

Os burgueses, que constituíam a nova classe social da época, sentiam-se prejudicados pelo sistema feudal, no qual cada proprietário de terras era senhor absoluto do feudo e cobrava impostos e taxas por qualquer atividade comercial ali desenvolvida; alguns até cunhavam moedas próprias. A variedade de impostos, moedas, pesos, medidas, leis e mesmo línguas atrapalhava a expansão do comércio. Era a presença de senhores diferentes em diferentes lugares ao longo das estradas que tornava os negócios tão difíceis. Além disso, havia muita

confusão e insegurança. A confusão e a insegurança não são boas para os negócios. A classe média queria ordem e segurança.

Os exércitos feudais saqueavam cidades, pilhavam, destruíam e roubavam. Para resolver esses problemas, fazia-se necessário um poder centralizado, capaz de pôr fim à desordem, reduzir e uniformizar os impostos, padronizar os pesos, medidas e moedas. Os senhores feudais já não podiam fazer isso. Os reis também não tinham condições de realizar a referida tarefa sozinhos, pois sua autoridade estava muito fraca. Os grandes senhores feudais eram praticamente independentes. Os reis, por sua vez, queriam ficar mais poderosos que os senhores feudais.

Foi então, que os burgueses resolveram aliar-se aos reis. A burguesia contribuiria com dinheiro, e o rei impor as modificações que favorecessem o comércio. Com o dinheiro os reis poderiam organizar um exército profissional capaz de impor sua autoridade aos outros nobres.

A aliança entre burgueses e reis deu origem às primeiras nações. Essas nações, por serem governadas por reis, foram denominadas monarquias nacionais. Essa monarquia foi a forma de governo sob a qual se organizou o Estado no fim da Idade Média e na Idade Moderna. Através desta aliança com a burguesia e com o respaldo da força militar, o rei pôde ampliar o sistema de tributação sobre os camponeses e artesãos, ao mesmo tempo em que diminuía a resistência da nobreza ao processo de centralização.

### **1.1.2 Os Teóricos do Estado**

Durante a primeira metade do século XVI, houve um acentuado fortalecimento da autoridade pessoal dos reis na Europa Ocidental. Vários fatores contribuíram para isso, tais como: criação de exércitos mais fortes, grande crescimento econômico, uma organização administrativa mais eficiente e um rígido controle do Estado sobre a Igreja nacional. Todo esse processo atingiu seu apogeu na França, durante o governo de Luis XIV, que se tornou o maior exemplo de monarca absoluto.

À medida que o processo de centralização do poder na pessoa de um rei todo-poderoso se efetivava, foram se criando condições propícias para o aparecimento de escritores e críticos, que desenvolveram teorias sobre a organização do poder do Estado, forma de conduzi-lo e justificá-lo (ARRUDA, 1998).

## 1.2 O ABSOLUTISMO

### 1.2.1 Principais Teóricos do Absolutismo

1 - **Nicolau Maquiavel** (1469-1527) – Obra principal (O Príncipe – 1513 a 1516). Foi o precursor da ciência política. Foi o primeiro a empregar o termo ESTADO na concepção que se tem hoje em dia, pois este pensador florentino procurou mostrar como o soberano deveria agir e que recursos deveriam empregar para adquirir e manter o poder, ou seja, para governar com êxito. Para isso, justificou o uso de meios como a mentira, a dissimulação, a violência e a fraude. O príncipe deveria também manipular a religião e torná-la um instrumento político a serviço do Estado.

Com essas idéias, Maquiavel rompeu com o pensamento tradicional católico e medieval, de acordo com os quais as ações deveriam orientar-se por princípios morais determinados. Ao contrário, propôs que os atos políticos fossem avaliados por suas conseqüências. Se obtivessem êxito, e contribuíssem para um bom governo, seriam justificados, mesmo que se afastassem dos princípios morais aceitos.

Maquiavel defendeu com firmeza a necessidade de formação de um exército nacional poderoso, capaz não só de manter a paz interna, mas, principalmente, de impedir o domínio estrangeiro sobre a Península Itálica (PILETTI, N; PILETTI, C, 1997).

2 - **Jean Bodin** (1529 a 1596) – Foi o primeiro pensador a romper definitivamente com a concepção medieval de autoridade. Defendeu o poder absoluto do reis

através da doutrina da soberania do Estado: o monarca era a autoridade máxima e as leis dependiam exclusivamente da sua vontade. Sua obra principal foi à República, uma visão atualizada da Política, de Aristóteles.

3 - **Hugo Grotius** (1583 a 1645) – Além de defender a soberania do Estado sobre o indivíduo, notabilizou-se por publicar em 1625 do Direito da Paz e da Guerra, considerada a primeira obra sobre direito internacional.

4 - **Thomas Hobbes** (1588 a 1679) – Em sua obra *Leviatã* (1651), explicava racionalmente o absolutismo, partindo do princípio de que os homens viviam constantemente em luta entre si. Assim, para organizar a sociedade e permitir seu pleno desenvolvimento, os indivíduos cediam todos os seus direitos ao Estado, personificado na figura do rei, que, através de um governo despótico, garantiria a segurança da nação.

Moralista, seu realismo parece pessimismo, e as formas em que o vazou se tornaram famosas: o Estado da natureza é um estado de instabilidade, insegurança e miséria, de guerra de todos contra todos (“*bellum omnium contra omnes*”); e o homem se comporta como lobo do homem (“O homem é o lobo do homem – *homo homini lupus*”) (PAZZINATO, 1998).

5 - **Jacques Bossuet** (1627 a 1704) – Defendeu a idéia de que o poder absoluto do rei vinha de Deus, não podendo, portanto, ser contestado pelos cidadãos. Em sua obra *Política Tirada das Próprias Palavras da Sagrada Escritura*, desenvolveu a chamada *teoria do direito divino*, amplamente utilizada por Luis XIV, da França, cujo governo foi considerado o auge do absolutismo monárquico (PAZZINATO, 1998).

Pelas teorias desenvolvidas pelos teóricos do absolutismo, nota-se que o Estado moderno passa a apresentar dois elementos que diferem dos Estados do passado, como os Estados gregos e dos romanos. A primeira é a autonomia, a plena soberania do Estado, o qual não permite que sua autoridade dependa de qualquer outra, tanto em nível interno como externo. Tal fato remete ao que aconteceu com a chamada rebelião da Inglaterra. Henrique VIII separou o reino da Inglaterra da Igreja Católica e foi proclamado chefe da nova Igreja Anglicana. Em meados de 1531, o Monarca divorciou-se de sua esposa espanhola Catarina

de Aragão. A união era vista com bons olhos pela Igreja Católica inglesa em razão da Espanha ser um grande império e de possuir territórios na Itália.

Henrique VIII notou que as condições eram propícias para a proclamação da plena independência e da plena soberania inglesa. Com esse ato, firma-se que o poder do estado é absoluto, que a soberania estatal não depende de nenhuma outra autoridade, nem mesmo da do Papa. Proclama-se, assim, a absoluta autonomia e soberania do estado (GRUPPI, 1996, p.9).

A segunda característica é a distinção de estado e sociedade civil. Essa distinção ganhará vigor no século XVII, principalmente na Inglaterra, com a ascensão da burguesia. O Estado se diferencia da sociedade civil, mesmo que seja expressão desta (GRUPPI, 1996, p.9).

O estado moderno é diferente do estado medieval. O estado medieval é de propriedade do senhor, um estado patrimonial. É patrimônio do monarca, do marques, do conde, do barão. O senhor é dono do território e de tudo que a este se encontra aderido (pessoas e bens). No estado moderno existe uma identificação absoluta entre o estado e o monarca, máxima traduzida na frase de Luis XIV “*L’État c’est moi*”. Isso significa que o Estado e o monarca são uma única instituição.

### 1.3 O ILUMINISMO

Fundamentado o estado e fortalecido o poder centralizador dos reis com o apoio da burguesia, o que levou à formação das monarquias absolutas, baseadas no poder divino dos reis, juntamente com o aparecimento de pensadores e críticos do Estado, vê-se novamente o sistema vigente entrar em conflito. O conflito se materializa nas revoluções inglesas do século XVII e a Revolução Industrial do século XVIII, conduzidas pela burguesia inglesa. O objetivo desses movimentos revolucionários era destruir as estruturas econômicas, sociais e políticas que sustentavam o antigo regime, tais como o direito divino dos reis, a política econômica mercantilista e a influência da nobreza feudal. Era a crescente busca da burguesia ao poder político, que será atingida através da Revolução Gloriosa e pela Revolução Industrial, ambas na Inglaterra.



A crise do Antigo Regime foi acompanhada por um conjunto de novas idéias filosóficas e econômicas. As idéias filosóficas defendiam a liberdade de pensamento e a igualdade dos homens perante a lei. As idéias econômicas defendiam a prática da livre iniciativa.

Esse movimento intelectual que surgiu inicialmente na França, no século XVIII, ficou conhecido pelo nome de Iluminismo. Recebeu essa denominação porque os pensadores ligados a ele propunham idéias racionalistas, segundo as quais a mente das pessoas deveria ser *iluminada* pela razão.

As idéias desses filósofos caracterizavam-se pela importância que davam à razão, pois diziam eles que é possível compreender perfeitamente os fenômenos naturais e sociais. Essa forma de pensar opunha-se à da Igreja, que afirmava ser a fé a guia da humanidade.

Alguns governantes europeus, influenciados pelos pensadores iluministas, puseram em prática um programa de reformas econômicas, sociais e políticas em seus respectivos países. Criaram, assim, um regime de governo típico do século XVIII: o Despotismo Esclarecido. Foi nesse cenário que se popularizou a idéia de que o soberano tornava-se primeiro servidor do Estado, que existia para atender às necessidades, aspirações e interesses de todos os súditos (ARRUDA, 1998).

### 1.3.1 Os Filósofos Iluministas

1 - **John Locke** (1632 a 1704) – Pensador inglês, de tendências liberais. Opôs-se às teorias absolutistas defendidas por Thomas Hobbes, razão pela qual foi considerado o teórico da Revolução Gloriosa de 1688, que pôs fim ao Absolutismo na Inglaterra. Para Locke, o homem tinha alguns direitos naturais – direito à vida, à liberdade, à propriedade privada – que, garantidos por uma Constituição, lhe proporcionariam a felicidade.

Seu pensamento foi intensamente influenciado pelo empirismo de Francis Bacon (1561 a 1626). Para os empiristas, o conhecimento tem origem na experiência sensível, ou seja, nos dados fornecidos pelos sentidos.

Em sua obra Ensaio sobre o Entendimento Humano, Locke criticou a doutrina das idéias inatas, defendida por Descartes, afirmando que o homem ao

nascer era como uma tabula rasa, ou seja, sua mente era uma folha em branco, sem nenhuma idéia preconcebida, a ser preenchida durante a sua vida pelo conhecimento adquirido através da experiência sensível (PAZZINATO, 1998).

2 - **Barão de Montesquieu** (1689 a 1755) – Depois de ter satirizado nas *Cartas Persas*, de 1721, os costumes de sua época, Montesquieu passou a elaborar sua principal obra – *O Espírito das Leis*, publicada em 1748. Nela estudou as diversas formas de governo – Espótipo, Monarquia e República, dando ênfase à monarquia parlamentar inglesa. Expôs a necessidade de o estado separar as funções em três poderes independentes e harmônicos: Executivo, Legislativo e Judiciário. Sua obra teve influência decisiva na organização de todos os governos europeus, após a Revolução Francesa, bem como orientou a formação das nações americanas após suas independências (PAZZINATO, 1998).

3 - **Voltaire** (1694 a 1778) – foi o mais importante dos iluministas franceses. Por fazer duras críticas aos privilégios da nobreza e da Igreja e defender as liberdades individuais. Voltaire foi obrigado a se exilar na Inglaterra. Suas principais obras foram: *Cartas Inglesas* e *Cândido*. Também colaborou na elaboração da Enciclopédia. Criticava o Absolutismo de direito divino, propondo a participação da burguesia esclarecida no governo, como forma de garantir a paz e a liberdade, tanto política como religiosa. Suas idéias influenciaram não só os teóricos da Revolução Francesa, como vários governantes europeus que, seguidores de suas propostas de reforma, ficaram conhecidos como déspotas esclarecidos (PAZZINATO, 1998).

4 – **Jean-Jacques Rousseau** (1712 a 1778) – Foi o pensador mais radical de sua época, com suas críticas à sociedade burguesa, em defesa das camadas mais populares e de uma sociedade baseada na justiça, na igualdade e na soberania do povo. As principais idéias de Rousseau estão nas obras: *Discurso sobre a origem da Desigualdade entre os Homens* e o *Contrato Social*.

Na primeira, Rousseau acusava a propriedade privada de destruir a liberdade social, promovendo o despotismo, a fraqueza e a corrupção. Para ele, “a propriedade introduzia a desigualdade entre os homens, a diferenciação entre o rico e o pobre, o poderoso e o fraco, o senhor e o escravo, até a predominância

da lei do mais forte. O homem era corrompido pelo poder e esmagado pela violência”.

Já no Contrato Social, afirmava que, para combater a desigualdade introduzida com o aparecimento da propriedade privada, os homens deveriam consentir em fazer um contrato social, pelo qual cada indivíduo concordava em se submeter inteiramente à vontade geral, ou seja, à vontade do “soberano”, que era o próprio povo. Portanto, o que prevaleceria era a vontade da comunidade e não a vontade individual de cada membro da comunidade. Como cada indivíduo se unia em particular, o homem continuaria livre, uma vez que todos tinham direitos iguais na comunidade.

Para Rousseau o governo era apenas o “ministro do soberano”, agente encarregado de executar a lei. Seu poder poderia ser modificado, limitado ou retomado sempre que o povo desejasse (PAZZINATO, 1998).

Rousseau destacou-se dos demais filósofos iluministas por valorizar não somente a razão, mas também os sentimentos e as emoções, pregando a volta à natureza e à simplicidade da vida. Sua teoria da “vontade geral” inspirou os líderes da Revolução Francesa e do movimento socialista do século XIX.

Afastada a Monarquia do poder, o estado se fortalece enquanto instituição proporcionadora da igualdade entre os homens, garantidor das liberdades individuais, legitimador do direito de propriedade individual, da iniciativa privada. Dessa forma, os países passam a viver sob o estado de direito, sendo que todos os países teriam em comum a prevalência do interesse coletivo sobre o individual, tendo suas orientações político-administrativas fundamentadas pela lei, vive-se sob o império da lei. Lei que advém de um sistema parlamentar composto por pessoas escolhidas pelo povo, para representar o povo e governar sob a vontade do povo, em suma, o Estado Democrático de Direito (PAZZINATO, 1998), a democracia representativa indireta.

Em relação a esse processo cabe destacar os fatos que nortearam a instauração de um novo regime político no Brasil, o qual se denominou de Republicano, conforme descreveu Silva (1994, p. 90):

No caso do Brasil, com sua independência em 1822, separou-se politicamente de Portugal, passando a ser a partir daí um estado. Porém, um Estado monárquico. A forma de estado federado só se implanta no Brasil a partir da proclamação da República, em 1889. Deste momento em frente, conceitua-se o Brasil como tendo forma de Estado o Estado

federado, forma de governo a republicana e com regime de governo o presidencialismo, país formado pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, de autonomia federativa. Sendo o Brasil um Estado federado ou composto e não unitário, constitui-se de quatro elementos essenciais: “um *poder soberano* de um *povo* situado em um *território* com certas finalidades”.

Assim, os conceitos e as várias formas e facetas que o estado apresenta vêm se estendendo desde o século XV. Iniciou-se com o Príncipe-Estado, com pensadores como Maquiavel, Thomas More, Jean Bodin, Montesquieu.

As Revoluções Americana e Francesa originaram os conceitos de Estado-Nação, pois tratavam da movimentação da nação contra a tirania (*Sieyès*), a República como unidade do povo e administração do território; o Estado-Sociedade, tratando da ciência da sociedade como instrumento e garantia do progresso e da ordem (Augusto Comte), da crítica ao estado burguês à definição do ponto de vista materialista (Karl Marx e Friedrich Engles); os socialistas utópicos (CHÂTELET, 2000).

O Estado torna-se uma instituição detentora de soberania, dentro de uma área geograficamente delimitada, para garantir atingir as finalidades do bem comum ou de preservação de um *status quo*, mas sempre direcionado a um povo.

Uma outra concepção de estado não pode ser remediada: a materialista-histórica.

A fundamentação teórica rejeita a idéia de que o estado teria como função primordial promover o “bem comum”. A assertiva tem como foco principal as diversas formas de propriedade, o surgimento e a superação de classes sociais e a evolução da sociedade.

As teorias marxistas clássicas acerca do estado tiveram suas bases mais fortes quando foram objeto de análise na obra de Engels (1975), intitulada “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”.

Para o autor, o estado não é uma potência imposta à sociedade a partir de forças externas, mas é um produto da sociedade cindida em classes sociais que atingiu determinado nível de desenvolvimento no qual as contradições internas tornam-se antagônicas, sendo necessário um aparelho repressor capaz de manter o poder da classe dominante. Além disso, o estado não é um elemento conciliador e classes sociais, mas um órgão de “dominação de classes, um órgão

de submissão de uma classe pela outra” (LÊNIN, 1987, p. 10). Por fim, o estado não é imutável e eterno, mas historicamente determinado.

As contradições e as lutas internas na sociedade entre os donos do capital e os da força de trabalho tomam grande parte dos debates e dos antagonismos dessas duas classes, em especial durante o século XIX. Numa citação marxista sobre o assunto, Marx e Engels (1975, p. 349) relatam que:

Na produção social de sua subsistência, os homens estabelecem determinadas relações necessárias entre si, que são independentes de sua vontade; relações de produção que correspondem a uma determinada fase do desenvolvimento de suas forças produtivas, materiais.

O conjunto dessas relações constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas de consciência social determinada. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina seu ser, mas, pelo contrário, é o seu ser social que determina a consciência. Num certo estágio de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, com o que não são senão a expressão jurídica disso, com as relações de propriedade nos seios das quais elas se haviam movido até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas que eram, essas relações tornam-se seus entraves. Abre-se então uma época de revolução social. A transformação da base econômica revoluciona, mais ou menos rapidamente, toda a enorme superestrutura. Quando se estuda tais revoluções, é preciso distinguir sempre entre as transformações materiais ocorridas nas condições econômicas de produção – que podem ser verificadas com rigor próprio nas ciências naturais – e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas sob as quais os homens tomam consciência desse conflito e lutam por resolvê-lo.

Sob esse ponto de vista, as diversas formas que o estado se manifesta não modificam seu conteúdo básico, o de ser uma instituição que exerce um domínio sobre as pessoas, a coercitividade de uma classe social sobre a outra, uma detentora dos meios de produção e do capital e outra submetida a elas. Sejam no estado democrático, nas ditaduras, tiranias, oligarquias, há a presença de uma classe procurando dominar tanto as formas de produção como fomentar a ideologia dessa classe dominante para que seja ela institucionalizada.

Em uma abordagem sociológica sobre o estado, os estudos de Maximilian Carl Emil Weber são fundamentais para compreender esse fenômeno histórico e de coação. Na visão de Weber, macroinstituições, como a Igreja e o Estado moderno, só podem ser compreendidas se for levado em consideração que essas estruturas são resultantes da transformação de modos de interação

convencionais, que têm grandes possibilidades de serem aceitos, em modos institucionais de interação, os que possuem grande possibilidade de serem aceitos porque sujeitos a regulamentações.

Para Weber, a regulamentação mais desenvolvida dos modos de agir daquelas interações que envolvem luta conflito social, é um aparato especializado na aplicação de sanções negativas, que, justamente por concentrar em si os meios de exercício da violência, torna-se capaz de garantir a observação dos regulamentos mesmo sem o recurso à violência física ou simbólica. Esse aparato especializado, que se desenvolve historicamente, é uma associação política de homens chamada Estado moderno ou Estado racional.

Ele se caracteriza pela existência de uma expectativa mútua de que os indivíduos associados ajam de acordo com os regulamentos por se sentirem obrigados a isso, e por existir a possibilidade de que eventualmente eles sejam de fato forçados a assim proceder, mediante a mobilização de um aparato coercitivo. Essa expectativa se forma desde o nascimento e se desenvolve nas varias fases da educação que os indivíduos recebem (RODRIGUES, 2003).

A sua abordagem diferia da de Marx, que utilizou o materialismo dialético como método para explicar a evolução histórica das relações de produção e das forças produtivas. Contrastava igualmente com as propostas de Durkheim, que considerava ser a religião a chave para entender as relações entre o indivíduo e a sociedade. Para Weber, o núcleo da análise social consistia na interdependência entre religião, economia e sociedade. No seu conhecido ensaio *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1904-1905), Weber expunha por que haviam surgido no âmbito ocidental, e só aí, fenômenos culturais que iriam assumir um significado e uma validade universais. O Protestantismo e, especialmente, o calvinismo havia estabelecido as bases do sucesso econômico, da racionalização da sociedade ocidental e, por último, do desenvolvimento do capitalismo (RODRIGUES, 2003).

## 1.4 OS ELEMENTOS DO ESTADO

A existência de um estado pressupõe a obediência de determinados requisitos, tais como: a existência de soberania; o povo; território; finalidades. Faltando um deles não se pode falar em Estado.

A soberania significa poder político supremo e independente. Supremo porque “não está limitado por nem um outro na ordem interna”; independente porque “na ordem internacional não tem que acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos” (SILVA, 1994, p. 96).

O povo é o conjunto de pessoas que fazem parte de um estado. O que determina se alguém faz parte ou não de um estado é o direito. A expressão que o direito criou para designar se uma pessoa faz parte ou não de um estado se chama “nacionalidade. Isso se deve ao fato de que somente os nacionais podem intervir no exercício do poder constituinte originário e que só estes gozam, em geral, dos direitos políticos (BASTOS, 2004).

O estado é, assim, uma instituição multifacetária, vários são os seus fins, sendo que se destacam a defesa, o bem comum, o progresso, a educação, a cultura e a saúde. Mesmo na condição de instituição multifacetária existe uma de caráter permanente, por mais que os indivíduos precisem do Estado para realização de seus fins particulares. Essa finalidade de caráter permanente é o bem comum. O povo, com soberania para decidir com liberdade sobre os fins que deseje ser atingidos, habita um território juridicamente delimitado onde constrói suas territorialidades e espacialidades; onde exerce suas manifestações, sociais, culturais; que defende e avança, expandindo e retraindo fronteiras (BASTOS, 2004).

O território é o elemento sem o qual, pela Teoria Geral do Estado a que nos associamos, não seria possível se referir ao Estado Federal. Nos dizeres de Kelsen (NADER, 1996), o território “é o âmbito de validade da ordenação jurídico chamado Estado” (NADER, 1996, p. 247). O território é a base geográfica do Estado. É a parcela do globo terrestre que se encontra sob sua jurisdição. “Não se conhece nenhum ente estatal sem território. O inverso também é verdadeiro” (BASTOS, 2004, p. 69). Para o referido autor, todas as partes do globo terrestre

estão tomadas por estados, exceto a Antártida que por acordos internacionais deve permanecer como área destinada a estudos.

Um exemplo típico do fato de que não existe estado sem território e vice-versa, é o da nação do povo Judeu. Partindo do pressuposto que não existe Estado sem território, antes da criação do Estado de Israel não existia um Estado Judeu, pois não havia ali um poder político, apenas uma nação judaica. Isso acontece devido ser válida a existência de uma nação sem território, mas não um Estado sem sua base geográfica (BASTOS, 2004).

O território de um estado compreende não somente sua área material formada pelas fronteiras e limites, mas abrange as águas territoriais, o ar e o subsolo. Integram igualmente o território de um estado os bens e sujeitos atingidos pelo princípio da extraterritorialidade.

Este princípio significa que existem situações que em virtude de tratados ou de costumes internacionais, os bens de outros Estados não estão sujeitos à jurisdição dos países onde estes bens possam estar situados. É o que acontece com as Embaixadas e Representações diplomáticas, as belonaves, os navios que são considerados extensões dos países a que pertencem aplicando a lei dos respectivos Estados de origem destes bens (BASTOS, 2004).

O território não pode ser encarado simplesmente como “o âmbito de validade da ordenação jurídica chamado Estado” (KELSEN *apud* NADER, 1996, p. 76). Outras concepções de território, mais próximas e mais apropriadas ao objeto da presente dissertação, existem.

O território é manifestação de poder. Não apenas manifestação de poder estatal, político. A soberania e a autonomia são expressões de poder estatal e político. A soberania é um atributo do Estado Brasileiro de ser reconhecido pelo Direito Internacional como titular do poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação (SILVA, 1994), colocando-o numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, sendo essa soberania consistente na “circunstância de não reconhecer nenhum outro poder superior nem igual ao seu na ordem interna ou nem outro superior na externa” (BASTOS, 2004, p. 94). A soberania é exercida pelos órgãos da União quais sejam: o Senado Federal, Itamaraty, Embaixadas, Forças Armadas.



A autonomia é atributo dos estados membros, compreendida esta como “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal” para estes estados membros (SILVA, 1994, p. 92), em especial as competências elencadas nos Artigos 25 a 32, Constituição Federal de 1988. É atributo dos entes federativos. Autonomia essa assentada na capacidade de auto-organização, autogoverno e de auto-administração.

Os entes federados, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal, pois a autonomia não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas tão somente a disponibilidade sobre certas matérias, respeitada sempre os princípios fixados na Constituição Federal.

O poder é um conceito que integra vários ramos do conhecimento, pois é algo intrínseco a todas as formas de organização social. Exerce função de coordenação e de coesão entre os integrantes de uma sociedade.

O poder se manifesta como poder social, jurídico, político, expressão que significa que um Estado possui a capacidade de tomar as decisões dentro de seus limites territoriais (a soberania), o poder constituinte, o poder reformador, o poder decorrente (BASTOS, 2004, p. 89 - 121), ou, segundo Castro (1995, p. 101-106), o poder é uma forma de impor uma determinada vontade à parte mais fraca de uma relação, mediante a possibilidade de aplicar sanções que são aceitas como estratégia de espera pela parte mais fraca. O poder é indispensável para a vida em sociedade e para a organização do Estado.

A proximidade entre poder e território é muito estreita. Rückert (2004, p. 150) relaciona o primeiro “à capacidade dos atores de gerir, de implantar políticas econômicas e tecnológicas, com incidência estratégica, por parte tanto do Estado como dos múltiplos atores do/no poder”, convergindo alianças ou conflitos na gestão de políticas por capitais privados, bem como por segmentos da sociedade civil que representam as diferentes regiões do território local ou nacional.

Sack (1986) tratou dessas manifestações de poder recorrendo ao que denominou de “*expressão geográfica do exercício do poder*” (tradução nossa), ou seja, as *territorialidades* criadas de determinados fenômenos. Esta é a tentativa de influenciar e controlar pessoas, recursos e fenômenos, delimitando e efetivando o controle sobre uma área. O termo territorialidade é utilizado como a estratégia humana para afetar, influenciar e controlar recursos e pessoas, não somente como

uma motivação biológica, mas com uma conotação social e geográfica, pois depende do espaço que está sendo utilizado (SILVA, 2008).

Para a Teoria Geral do Direito sem o poder não existiria ordem, organização dentro de uma sociedade e essa rumaria ao caos, pois o poder é intrínseco em qualquer tipo de sociedade. Trata-se de um fenômeno social e bilateral, uma vez que decorre da união de duas ou mais vontades, sendo que uma sobressai à outra. O poder é indispensável para a vida em sociedade e para a organização do estado (BASTOS, 2004).

De acordo com Montesquieu, são poderes do estado: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si, funcionando num sistema de pesos e contrapesos para que um poder não ultrapasse os limites de sua competência e para que um poder não suplante o outro. Ao Poder Judiciário cabe a solução dos conflitos oriundos das relações sociais, solucionando-os através de sentenças que possuem o condão de impor à parte vencida a coercibilidade para fazer valer sua decisão.

Dentro dos limites do poder conferido pelo Estado ao poder Judiciário, dizemos que este é detentor de jurisdição dentro dos ditames da lei para solucionar os conflitos, aduz-se, portanto, que foi delegada essa característica somente a ele para resolver conflitos. O Poder Judiciário é o único que possui jurisdição dentro dos limites traçados pela lei e pela norma. Os demais poderes possuem tão somente competência para agir dentro de sua área definida. Portanto, o estado outorgou a um o poder de solucionar e decidir os conflitos sociais e a Teoria Geral do Estado e do Direito nomeou essa característica de jurisdição.

Assim, em relação a este trabalho, o termo utilizado para expressar poder de um ente sobre o espaço, território ou poder entre um e outro ente será competência.

#### **1.4.1 A Territorialidade do Estado**

A formação de um território, com os atributos da soberania e da autonomia, leva às pessoas que habitam esse território a consciência de sua participação, de sua relevância no processo político, provocando nelas um

sentimento de territorialidade. Trata-se de um processo de confraternização que nasce nos indivíduos, criando neles um sentimento de fraternidade (ANDRADE, 1994 *apud* SANTOS, 2008).

Seguindo ainda essa linha de raciocínio cabe destacar ainda de acordo com Andrade (1994, *apud* Haesbaert, 2008) a concepção da territorialidade: “A territorialidade, além de incorporar uma dimensão estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais.” E citando Sack (1986), a noção de territorialidade está “intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar” (tradução nossa).

Dessa forma, partindo-se da análise de Andrade (*op.cit.*), tendo a territorialidade como um sentimento de fraternidade que nasce nas pessoas e da forma pela qual Haesbaert (*op.cit.*) trata do tema, de forma a incorporar os elementos políticos, econômicos e culturais, pode-se dizer que a territorialidade é um sentimento de proximidade com o lugar e com os indivíduos pertencentes à mesma nação, recheado de elementos políticos, econômicos e culturais que carrega um significado muito forte de pertencimento.

Essa noção de pertencimento, que liga o indivíduo ao território e aos demais indivíduos da sociedade, tem como exemplo o que aconteceu no Brasil até meados do século XX. Durante a fase monárquica, o Brasil possuía um grande espaço físico, mas o Governo Federal não transformou esse espaço em território porque não conseguiu estender o poder político para além do eixo Central do País que era Rio, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco.

A partir das políticas integralistas do Governo Vargas no Estado Novo, representada pela “Marcha para o Oeste”, com a finalidade de expandir as ações do Governo rumo aos rincões mais distantes do País, o espaço começa a ser territorializado. O poder do Estado começa a ser sentido nessas regiões mais distantes da Capital Federal da época, o Rio de Janeiro.

O Governo que mais promoveu essa política de territorialização foi o de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961), que construiu a capital do Brasil na região Centro-oeste, promoveu uma grande transferência de população, abrindo estradas ligando Brasília aos mais diversos pontos do território nacional.

Os militares promoveram uma política de desenvolvimento também baseada na territorialização do espaço como: a criação dos Territórios Federais;

a abertura de rodovias (Belém-Brasília, Cuibá-Porto Velho); a instalação do Projeto Calha Norte. Isso também significa territorializar o espaço, pois essas ações significam um processo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se com seus irmãos nacionais ao território, ou seja, a territorialidade.

Outros atributos também conduzem a formação de territórios. Os territórios muitas vezes nascem de uma prerrogativa do poder político. O poder político cria instituições com competência sobre determinados espaços de um território pré-existente. Nesse sentido, é comum se ver hodiernamente a criação de um instituto para regular e regulamentar as atividades que têm o meio ambiente como alvo principal.

Foi o que aconteceu em 1967 quando o Governo Federal criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), autarquia responsável pela gestão dos recursos naturais renováveis e pelo desenvolvimento florestal do País. Em 1989, com a junção do IBDF, SEMA, SUDEPE e SUDHEVEA, foram criados o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), que, até o presente, é responsável pela implantação e gestão das Unidades de Conservação em nível federal, além de dar e prestar assistência técnica no âmbito estadual e municipal.

Da mesma forma, aconteceu no caso do INCRA. Primeiramente foi criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), em 1963, e, posteriormente, em 1970, foi transformado em Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Assim aconteceu com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), e em nível estadual o Instituto de Terras do Amapá (TERRAP), o Instituto do Meio Ambiente do Amapá (IMAP) etc... Dessa forma, o estado, através de seu poder de império, ou poder do príncipe, cria instituições para gerir e ordenar o espaço, ora com a intenção de protegê-lo, ora com a finalidade de desenvolvê-lo, de restringi-lo. Mas, sempre é um agente determinante na territorialização e na configuração do espaço, de levar o poder político para áreas anteriormente sem a presença marcante do poder estatal ou que esse poder não fosse sentido com tanta intensidade.

Agindo dessa maneira, o estado cria territorialidades. Cria um sentimento de fraternidade entre as pessoas e o espaço, como se pode ver, por exemplo, no caso

das nações indígenas. A expansão do território ao mesmo tempo em que promovia a ampliação da territorialidade, provocava a desterritorialidade nos grupos que se sentiam prejudicados com a forma e a violência com que era feita, causando nas nações indígenas esse sentimento de espoliação econômica e de desarticulação territorial a que estavam sendo submetidos (ANDRADE, 1994).

Criando essas instituições para regular, ordenar, gerir e regulamentar o espaço, o estado cria territórios, estimula territorialidades e provoca desterritorialidades, pois as instituições criadas possuem uma área sobre a qual exercem influência, onde exteriorizam seu poder, influenciando diretamente no uso, na posse e no domínio do território.

## 1.5 TERRITORIALIDADES E PESSOAS JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

O estado, em seu *mister* para atingir o bem-comum, cria instituições para regular, ordenar, gerir e regulamentar o espaço, sendo essa atuação determinante para o surgimento de territórios, territorialidades e desterritorialidades. Porém, o estado, enquanto ser inanimado, como uma teoria que é, não concretiza essas ações por meio próprio.

Para exteriorizar sua vontade, o Estado atua de forma política, criando condições para ver seus desideratos efetivados. Assim, faz surgir normas que são utilizadas para regular e regulamentar a vida em sociedade. Todo um aparato estatal e social é criado para legitimar as ações do Estado. Um dos elementos desse aparato é o sistema de normas, sobre o qual se fundamenta o Estado Democrático de Direito, outorga condições que legitimam a atuação dos agentes políticos juntamente com as instituições criadas por eles para atingir os fins descritos como os fins do estado: a defesa, a proteção, o bem comum, o progresso, a educação, a cultura, a saúde, etc.

### 1.5.1 O Sistema de Normas e a Territorialidade

O Brasil é uma pessoa jurídica que possui como forma de estado: o Federado ou Composto, como forma de Governo a República, como regime de governo a Democracia representativa indireta e como sistema de governo o Presidencialismo (BASTOS, 2004). Diz-se que o Brasil é um Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal emprega a expressão “democrático” qualificando o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois, sobre a ordem jurídica. O Estado Democrático de Direito é baseado na soberania popular, no respeito e nas garantias dos direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democrática, que tem por objetivo assegurar a realização da democracia econômica, social e cultural e ao aprofundamento da democracia participativa (SILVA, 1994).

Assim, o povo, na democracia indireta participativa, legitima o Estado como o ente responsável pela realização desses valores e para atingir esses fins. Dessa forma, legitimado politicamente, o Estado passa a agir por meio de seus órgãos e agentes para a consecução de suas finalidades.

Santos (1996, p. 182), por sua vez, ressalta a importância da técnica relacionada à norma na sociedade atual, pois “a ordem mundial é cada vez mais normativa e, também, é cada vez mais normada. Esse fato responde à preeminência da técnica em todos os aspectos da vida social, já que é próprio do fenômeno técnico é ser, a um tempo normativo e normado”.

O sistema de normas composto pela Constituição Federal, emendas constitucionais, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas, leis complementares, medidas provisórias, leis delegadas, Decretos, Decretos-lei, decretos legislativos, portarias, resoluções, etc., regulam e regulamentam a vida em sociedade, o que não seria diferente em relação ao espaço e ao território.

Cabe ao estado, por meio da Administração Pública (direta e indireta), tanto em sentido amplo que compreende os órgãos governamentais aos quais cabe traçar os planos e diretrizes de ação, quanto em sentido estrito, que

significa confiar aos órgãos administrativos subordinados, de execução, a função de executar os planos governamentais.

A Administração Pública em sentido amplo compreende tanto a função política, que estabelece as diretrizes governamentais, quanto à função administrativa, que os executa e essas atividades se exteriorizam no espaço através do sistema de normas, pois se vive em um Estado Democrático de Direito, no qual somente as decisões fundadas na lei e tendo a lei como parâmetro é que possuem legitimidade.

O conceito de Administração Pública em sentido estrito não alcança a função política de Governo, de fixação de planos e diretrizes governamentais, mas tão-somente função propriamente administrativa, de execução de atividades administrativas (ALEXANDRINO, 2006). O substrato teórico que interessa a esta dissertação é a Administração Pública em sentido amplo, pois é baseado em questões de cunho político e cumprindo a função de execução de políticas públicas que a criação de instituições da administração pública indireta é efetivada.

Portanto, o estado, para atingir os fins a que está obrigado, institui entidades que atuam diretamente na configuração e na formação do espaço, criando territórios, estimulando territorialidades e provocando desterritorialidades. A criação dessas entidades depende de lei específica, o que reforça uma das hipóteses dessa dissertação de que o sistema de normas é um dos determinantes para a formação e configuração do espaço.

### **1.5.2 As Entidades da Administração Pública Indireta**

O Estado, por meio de seus agentes políticos e estes exteriorizando a vontade para executar as diretrizes traçadas, utilizam-se das entidades da Administração Pública para fazer valer os fins do estado. Assim, o Decreto-Lei n. 200/1967, estabelece a organização da Administração Pública Federal que, em face do tratamento dado pela Constituição Federal de 1988, é também obrigatória para os Estados, os Municípios e ao Distrito Federal, sendo que para os Territórios Federais tal orientação só ocorreu pelo Decreto-lei n. 411/1969. Dessa

forma, a Administração Pública Indireta compreende as seguintes entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista (ALEXANDRINO, 2006).

Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação pública, devendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação (MEIRELLES, 1995).

Para o desiderato traçado para esta dissertação, a autarquia é a entidade de direito público interno que será explorada a seguir. Isso se deve ao fato de que a autarquia executa atividades típicas do estado, representando uma descentralização administrativa de quaisquer serviços públicos típicos, próprios do estado, mas são indicadas especificamente para aqueles serviços públicos que requeiram maior especialização ou imposição estatal e que exijam organização adequada, autonomia de gestão e pessoal especializado, liberto da burocracia comum das repartições da administração pública direta.

Hodiernamente, atividades como preservação ambiental, regulamentação fundiária, interesses indígenas, política de saúde, atividades de interesse público, são realizadas por autarquias, tanto em âmbito federal, estadual e municipal.

### **1.5.3 As Autarquias e a Territorialidade**

Dissemos alhures que o estado, para a consecução dos fins a que se propõe, cria territórios, estimula territorialidades e provoca desterritorialidades. Dissemos também que o Estado, por ser uma ficção, uma teoria, não concretiza esses objetivos por si mesmo, que esses objetivos são planejados e executados pelos agentes públicos através das pessoas jurídicas de direito público interno criadas para determinada finalidade. Uma dessas pessoas jurídicas é a autarquia.

A autarquia presta um serviço público especializado. O serviço público é “a atividade prestada pela Administração Pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou



secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (MEIRELLES, 1995).

Uma autarquia, por exemplo, criada para ser responsável pela gestão dos recursos naturais renováveis e pelo desenvolvimento florestal do País acaba influenciando no espaço. Ela influencia reorganizando o espaço, aderindo elementos físicos ao espaço, como as sedes, os prédios administrativos, contratando pessoal para os serviços de monitoramento, manutenção, vigilância, etc; cria território, devido o Poder Público ter chegado a uma região que até então, não existia sua presença, estendendo o poder até um local que antes não havia; estimula territorialidades, pois as pessoas deslocadas para esse novo território estabelecerão relações com outras pessoas e com o novo meio, criando também desterritorialidades devido à espoliação e a desconstrução que as comunidades originais acabam sofrendo devido à chegada de outras pessoas e atividades ao novo local.

Toda essa dinâmica não seria possível se não houvesse um sistema de normas fundamentando-a. A criação da autarquia com competência sobre a organização do meio ambiente só se dá através da lei<sup>1</sup>. A contratação de empresas para os serviços de monitoramento, manutenção, vigilância deve obedecer ao critério da licitação, advinda da Lei n. 8.666/1993; a contratação de pessoal para os serviços administrativos só pode acontecer via concurso público, segundo a regra do art. 37, inciso II, da Constituição Federal; a construção da sede administrativa também deve obedecer ao princípio da licitação.

Tudo isso significa que o sistema de normas ajuda a configurar o espaço, criando territórios, territorialidades e desterritorialidades. Sem o sistema de normas o estado se esvazia, torna-se amorfo, pois carece de elemento fundamental no sistema constitucional vigente no Brasil, o Estado Democrático de Direito.

---

<sup>1</sup> Art. 37, inciso XIX, Constituição Federal 1988.

## 1.6 O MOSAICO DE TERRITORIALIDADES E A CONFIGURAÇÃO ESPACIAL

O estado, ao intervir no espaço para implementar políticas públicas, acaba modificando-o, transformando-o ou, no máximo, determinando a preservação desse espaço. O espaço não permanece o mesmo quando o Poder Público estende sua *longa manus* (alcance das mãos do Estado) a localidades que antes não possuíam a presença do estado.

É por essa razão que se sustenta nesta dissertação que a atuação do estado enquanto fomentador de políticas públicas que têm no espaço sua razão de ser criar territórios estimula territorialidades e provoca desterritorialidades. O sistema de normas possui relevância fundamental na formação desses territórios, das (des)territorialidades e das novas desterritorialidades.

Dessa forma, o espaço se fragmenta, adere-se a outra parcela de espaço, se construindo e se re-construindo, numa dinâmica dialética entre construção/desconstrução/reconstrução, o espaço se inventando e se reinventando.

Assim, se tem o espaço fragmentado, desfragmentado, construído e reconstruído, como se fosse um mosaico em uma moldura. De acordo com as finalidades de cada momento da História esse mosaico se amolda às novas exigências, geralmente do capital, sendo que o estado, por ser o ente legitimado pelo povo, atua mais ou menos em obediência aos ditames capitalistas. Em uma análise mais pragmática, o mosaico de territorialidades é resultado das ações definidas e direcionadas pelos agentes modeladores do espaço que são o estado, instituições, empresas, sociedade civil.

“O espaço é anterior ao território” (RAFFESTIN, 1980, p. 143). Nossa linha de pesquisa coaduna com esta premissa. Primeiramente existiu o espaço e as construções intelectuais trouxeram para dentro de seu conceito o elemento poder, o que transformou o espaço em território.

O território pressupõe manifestação de poder, expressão de poder. Porém o território não existe em si mesmo; não existe sem uma base física, material; e essa base física, material se chama espaço. Esse posicionamento baseia-se na observação feita por Raffestin (1980, p. 143) quando afirma que “O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator

sintagmático”<sup>2</sup>, ou seja, “toda sociedade que delimita um espaço de vivência e produção e se organiza para dominá-lo, transforma-o em seu território” (COSTA, 1988, p. 18).

Em outro sentido, Santos (1996) realiza uma abordagem diferenciada sobre o palco onde se exteriorizam as expressões do poder. Para ele, não é o território o palco onde o poder se manifesta, mas sim o espaço. Ele inverte o proposto por Raffestin, relatando que “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.”<sup>3</sup>

O espaço é a síntese, sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas espaciais. Mas, a contradição principal é entre sociedade e espaço, entre um presente invasor e ubíquo que nunca se realiza completamente, e um presente localizado, que também é passado objetivado nas formas sociais e nas formas geográficas encontradas.<sup>4</sup> Seguindo a linha do Direito que considera o Estado composto de quatro elementos, soberania (autonomia), povo, território e finalidades, esta dissertação adota o princípio de que o espaço é uma delimitação geográfica desprovida da ação humana, área na qual não há manifestação de poder. Seguimos a linha teórica de Max Weber, Raffestin, Lefebvre, José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos. Enxerga-se tão-somente o elemento físico, material, palpável, concreto. É dessa forma e seguindo a linha teórica de que o espaço é a sede provisória do território, no espaço manifestações de territorialidades podem co-existir.

As ações do estado transformando o espaço (criando territórios, estimulando territorialidades e provocando desterritorialidades), fragmenta-o, construindo e reconstruindo parcela física do local, da região. Atuando dessa forma, o estado também cria mosaicos de territorialidades quando estabelece um novo território sobre um território pré-existente.

Seguindo a orientação de Robert Sack que o território é moldado sempre dentro das relações de poder e que envolve sempre o controle de uma área, esse controle adquire níveis de intensidade os mais complexos. Surgindo múltiplos

---

<sup>2</sup> (op.cit., p. 143)

<sup>3</sup> (op.cit., p. 88)

<sup>4</sup> (op.cit., p. 88)

territórios a partir da atuação do Estado no espaço, esses múltiplos territórios que se sobrepõem fazem parte, segundo Haesbaert (2008)<sup>5</sup>, de “territorializações mais flexíveis que admitem a sobreposição territorial, seja sucessiva (como os territórios periódicos ou espaços multinacionais na área central das grandes cidades) ou concomitantemente (como na sobreposição ‘encaixada’ de territorialidades político-administrativas)”.

Isso leva a discussão acerca da multiterritorialidade. Ives Barel, segundo Haesbaert (2008, p. 27), foi um dos primeiros cientistas sociais a falar de multipertencimento territorial e multiterritorialidade. Segundo o sociólogo,

O homem, por ser um animal político e um animal social, é também um animal territorializador. Diferentemente, talvez, de outras espécies animais, seu trabalho de territorialização apresenta, contudo, uma particularidade marcante: a relação entre o indivíduo ou o grupo humano e o território não é uma relação biunívoca. Isto significa que nada impede este indivíduo ou este grupo de produzir e de “habitar” mais de um território. É raro que apenas um território seja suficiente para assumir todas as dimensões de uma vida individual ou de um grupo. O indivíduo, por exemplo, vive ao mesmo tempo ao seu “nível”, ao nível de sua família, de um grupo, de uma nação. Existe portanto multipertencimento territorial.

Apesar das relevantes contribuições prestadas pelos autores acima exposto, a presente dissertação se contenta com o sentido lato, mais tradicional de multiterritorialidade, abordado por Haesbaert (2008, p. 27-28), ao identificá-lo como “um conjunto sobreposto de vários territórios (ou territorialidades) cuja abrangência pode ir além dos seus limites. Resultante da sobreposição de territórios hierarquicamente articulados, ‘encaixados’”.

Assim sendo, a existência de multiterritórios, no caso específico ao que se propõe nesta dissertação, terá a denominação de mosaico de territorialidades. Dessa forma, mosaico de territorialidades significa a existência de instituições que se sobrepõem sobre o mesmo território, criando laços de influência entre os indivíduos que habitam esses territórios, entre as pessoas e o lugar, fazendo surgir um sentimento de pertencimento local ou criando um sentimento de posse.

Esse mosaico de territorialidades é consequência da ação do estado sobre o espaço, pois o estado, no seu *mister*, cria instituições e territórios através de

---

<sup>5</sup> HAESBAERT, Rogério C. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: HEIDRICH, Álvaro L. (Org.). **A emergência da multiterritorialidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

seu poder de império, que se exterioriza na sociedade através de um sistema de normas, o qual o Estado é o legítimo detentor.

O surgimento do Estado propiciou uma revolução nas relações de poder institucionalizado. Essa instituição inverteu o processo de representatividade do poder, pois com o aparecimento do estado se deve obediência a uma entidade, não mais à pessoa de um rei, de um monarca, de um príncipe ou de um suserano. As pessoas não estão mais ligadas a terra, mas passam a dever fidelidade à nação. O povo que não detinha nem uma legitimidade/representatividade, agora é o detentor do poder.

É o momento histórico em que os donos do capital chegam ao poder. Eles derrotam o regime baseado na hereditariedade, no poder passado de pai para filho. Os donos do capital agora ditam as regras. Eles resgatam uma antiga forma de forma de governo: a democracia. A partir desse momento tudo é em nome do povo, o povo detém o poder. Tudo será feito em prol do povo. Busca-se o bem-comum.

As ações do estado devem atingir a todos indiscriminadamente, derrocando o *ancien régime* no qual tudo era voltado em favor do clero e da nobreza. Nessa nova faceta que adquire a entidade chamada Estado, novas ações são tomadas para garantir sua legitimidade diante do titular do poder que é o povo. O Estado se torna o garantidor do bem estar do povo.

Para garantir o bem estar do povo, o estado atua na economia, na política, na gestão do espaço, como agente propagador de políticas de bem comum, irradiando seus poderes aos mais distantes rincões dos países. Assim, o Estado atua diretamente na formação do espaço, criando condições para atingir o maior numero de indivíduos com suas políticas estatais.

O estado começa a estender seu poder a lugares nunca antes alcançados, a fronteira, transformando-a em locus de oportunidades e de conflitos. Dessa forma, cria territórios, territorialidades e desterritorialidades. Constrói, desconstrói e reconstrói o espaço, numa dialética entre o antes e o depois, entre a ausência e a presença das mãos do Estado.

Estradas são abertas, cidades são fundadas, conjuntos habitacionais são construídos, espaços são delimitados por lei para a atuação do Estado (distritos industriais, regimes aduaneiros especiais, unidades de conservação, reservas indígenas, novos entes federativos), o meio sofre transformações, as pessoas

passam a criar um laço de identidade com o lugar, tornando-as mais ligadas ao recanto que habitam. Essa presença do estado faz com que pessoas sejam contratadas, a economia do lugar passa a se dinamizar, tudo em razão da intervenção do Estado no espaço.

Não se pretende discutir o caráter moral dessa intervenção, se ela é boa ou ruim. Porém não se pode negar que essa intervenção existe, são políticas públicas que boas ou más dinamizam o espaço. Essa configuração espacial advinda de atuações do Estado no espaço é que interessa a esta dissertação.

O estado não atua por meio próprio. Enquanto ficção não possui os elementos materiais que lhe dariam um corpo e este atuaria na sociedade. Este atua por meio de seus órgãos e agentes públicos. No atual estágio que a humanidade alcançou, o Estado Democrático de Direito, os órgãos e agentes públicos são os responsáveis por exteriorizar e executar os fins a que o Estado está sujeito. Os órgãos e agentes públicos não atuam discricionariamente. Suas atuações só podem ser em virtude e em obediência à lei.

Os planos, ações, diretrizes, execuções só possuem legitimidade se obedecerem aos critérios traçados pelas normas estabelecidas.

Assim sendo, os agentes públicos quando atuam em nome do estado, se submetem à vontade da lei. Dessa forma, um sistema de normas é criado para que as ações dos órgãos estatais, os agentes públicos e demais pessoas (físicas e jurídicas) sigam determinadas diretrizes acordadas e traçadas pelas normas, sendo que aquele sistema restringe, modifica, legitima, transforma, regula e regulamenta comportamentos e fatos.

O objetivo deste capítulo foi o de fundamentar teoricamente o objeto desta dissertação que consiste na formação do mosaico de territorialidades tendo como pano de fundo o domínio, o uso e a posse do território. Tudo capitaneado pelo sistema de normas.

Para tanto, uma abordagem histórica foi realizada, uma abordagem que tratou da formação do moderno estado nacional, baseado na lei, na supremacia da vontade do povo, sendo este estado um estado Democrático de Direito. O surgimento do moderno Estado nacional é consequência da luta da classe burguesa (que detinha o poder econômico) contra a classe dominante representada pela nobreza e pelo clero.

O marco principal dessa luta aconteceu em 1779 quando eclodiu a Revolução Francesa. Igualmente em 1776, a Independência dos Estados Unidos também representou a vitória da burguesia sobre a nobreza naquele país.

A importância da Declaração da Virgínia de 1776 consiste que foi nos EUA que os ideais de igualdade, liberdade, democracia, supremacia da vontade do povo foram primeiramente empregados. Porém, foi com a Revolução Francesa que essas idéias tiveram uma repercussão maior devido ter abrangido um número maior de países na Europa.

Inaugurado o moderno Estado nacional, este passou a se fazer legitimar. As guerras, as conquistas, os conflitos por territórios, a expansão marítima e comercial tomaram uma nova diretriz a partir desse novo modo de ser do Estado. O bem do povo passa a ser tutelado pelo Estado e sob esse fundamento começa a interferir em todos os modos de vida da população e na formação do espaço e do território.

Para atingir seus objetivos, cria instituições para regular, ordenar, gerir e regulamentar o espaço. Sendo essa atuação determinante para o surgimento de territórios, criando territorialidades e estimulando desterritorialidades. Essa atuação não ocorre por meio do estado em si. Para concretizar sua vontade, o estado atua de forma política, criando condições para ver seus objetivos efetivados. Assim, atua por meio de seus órgãos e cria normas que são utilizadas para regular e regulamentar a vida em sociedade.

Um dos elementos desse aparato estatal é o sistema de normas, sobre o qual se fundamenta o Estado Democrático de Direito, outorga condições que legitimam a atuação dos agentes políticos juntamente com as instituições criadas por eles para atingir os fins descritos como os fins do estado: a defesa, a proteção, o bem comum, o progresso, a educação, a cultura, a saúde, etc.

Da mesma forma, o estado, em sua missão, atua na sociedade por meio de seus órgãos, teoria criada por Otto Von Gierke<sup>6</sup>, a teoria organicista do estado. Para esse autor, o estado é como um organismo. Atua, age e se comporta como um ser vivo que expressa suas vontades através de seus órgãos. Estes são as pessoas jurídicas da administração pública direta, indireta e fundacional. Assim, no caso brasileiro, alguns exemplos de pessoas jurídicas responsáveis pela gestão, organização, uso e domínio do espaço são o INCRA, o IBAMA, a FUNAI.

Para a escala amapaense, ressaltam-se a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá (SEMA), o Instituto de Meio Ambiente do Amapá (IMAP) e o

---

<sup>6</sup> Teórico alemão da Escola Realista, que desenvolveu Teorias do Organicismo Biológico, que aduz que a partir da comparação de ser o Estado uma pessoa grande, união de vários indivíduos, passa a vê-lo sob o prisma de um organismo vivo, por isso teria personalidade jurídica. A Teoria do Órgão baseia-se no entendimento que o Estado é um organismo que através dos órgãos próprios (= pessoas físicas) faz atuar sua vontade, que se expressa e externa através das pessoas físicas.

Instituto de Terras do Amapá (TERRAP). Esses órgãos responsáveis pela gestão territorial interferem diretamente sobre o uso, domínio e posse do espaço e do território, responsáveis pela criação de novos territórios, estimulando territorialidades e provocando desterritorialidades, como veremos nos capítulos ulteriores.

A teoria do órgão será utilizada nessa dissertação para ajudar a fundamentação teórica da obra, pois de acordo com as questões orientadoras deste trabalho, o Estado intervém no espaço e a partir dessa intervenção traz consequências como a sobreposição institucional que ocorre nos municípios e ao próprio território do Estado do Amapá.

O estado é um dos principais sujeitos da modificação do espaço. O Estado não atua no meio por si mesmo, pois ele não possui elemento corpóreo. O Estado é uma ficção, uma teoria. Agindo por meio de seus agentes, a associação estatal moderna possui um regulamento racional que prevê meios adequados à consecução aos fins que se propõe e essa associação de homens está dotada de um aparato coercitivo destinado a impor o cumprimento deste regulamento, o qual é obrigatório ser obedecido pelas pessoas que habitam um determinado país ou região. Dessa forma, diz-se que essa instituição está institucionalizada. Estar institucionalizada significa dizer que o estatuto dessa associação já existe quando as pessoas passam a fazer parte delas, mesmo que não concordem ou adiram a ela. É uma regra imposta pela classe dominante e que possui um certo grau de convivência e coercitividade exercida pela classe que pretende se manter no poder.

É dessa forma que o estado intervém e atua como agente modificador do espaço. Ele o faz através de suas instituições e agentes públicos. O Estado não possui personalidade jurídica de direito, por ser uma teoria. As pessoas criadas pela norma para atuar em nome da vontade à consecução dos fins que o Estado se propõe são a União, os Estados Membros, os Municípios, o Distrito Federal e as pessoas jurídicas de direito público interno (autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas), nos termos do artigo 41 do Código Civil.

Conjugando essa assertiva com a teoria do órgão (adotada nessa dissertação), pode-se dizer que o estado atua modificando o meio através de suas instituições e ele assim o faz como se fosse um organismo vivo, que por meio de seus órgãos procura atingir as finalidades de proporcionar à sociedade



as melhores formas de gerir a máquina estatal para atingir o bem comum a todas as pessoas que habitam em sua área de competência.

## 2 A AMAZÔNIA E A CONSTRUÇÃO DE SUAS TERRITORIALIDADES

Os pressupostos de formação territorial, do uso, da posse e do domínio do território serão objetos do presente capítulo. Nele serão analisadas as questões que orientaram a formação territorial do Brasil e da Amazônia.

Será utilizada uma abordagem histórica permeada com análises sobre como se dava a questão da posse, do uso e do domínio do território no período colonial, na fase Monárquica, na Primeira República, no governo de Getúlio Vargas, na ditadura militar e redemocratização.

### 2.1 FORMAÇÃO TERRITORIAL DO BRASIL: DO DESCOBRIMENTO À INDEPENDÊNCIA

O instrumento responsável pela demarcação/divisão das terras do novo mundo entre as duas potências da época, Portugal e Espanha, foi o Tratado de Tordesilhas de 1494, que dividia o mundo por uma linha imaginária, o meridiano de 50 graus, ou 370 milhas náuticas do arquipélago de Açores. Este fato marca o início da questão territorial para o Brasil.

A questão do domínio das terras no Brasil é anterior ao seu descobrimento “oficial”. Em primeiro lugar, a coroa portuguesa estabeleceu qual seriam as suas terras no novo mundo para somente mais tarde efetivar o descobrimento do Brasil.

Tratava-se da incorporação de novos territórios à economia européia na fase em que o mercantilismo e o poder da Igreja estavam em pleno desenvolvimento ao mesmo passo em que o *ancién regime* começava a dar os primeiros sinais de declínio. Uma nova ordem econômica passaria a vigorar, sendo que os capitais dos banqueiros holandeses, judeus, venezianos, precisavam se expandir e encontrou nos empréstimos realizados aos novos empreendimentos ultramarinos uma forma de se concretizar (BECKER; EGLER, 1994).

Ao mesmo tempo em que as incursões ultramar abasteceram de metais e matéria prima os reinos europeus, ajudaram a fortalecer a classe burguesa, que passa a cada momento a deter mais poder econômico e, sendo detentora do poder econômico, aspirava pelo domínio do poder político, que acontecerá mais tarde com a eclosão da Revolução Francesa em 1779.

Assim sendo, o domínio de novos territórios na América, na África e na Ásia propiciaram o incremento da poupança interna da Espanha e de Portugal. Diante desse novo quadro, o domínio do território passou a ser uma determinação em especial para a Espanha.

Quanto a Portugal, este deu pouca atenção à nova colônia. Os monarcas portugueses só passaram a dar atenção maior ao Brasil devido à pressão da Holanda, Inglaterra e França sobre o território, logo depois que perderam para os holandeses a maioria dos postos comerciais que Portugal estabelecera na Ásia e na África.

Diferentemente do que acontecia nos territórios espanhóis, a população das terras brasileiras era relativamente escassa. Foi necessário então organizar uma forma de ocupação e de defesa do espaço. Foi por meio do método *plantations* que a Coroa Portuguesa encontrou a melhor forma de defender e ocupar o espaço na Colônia. Esse método consistia na utilização de vastas áreas de terra, na monocultura voltada para a exportação, e a cultura que mais se adaptou foi a da cana para a produção de açúcar, mercadoria valiosa na Europa, a qual tornou-se a base da economia e defesa da colônia.

Essa empresa só foi possível graças à experiência dos portugueses com o plantio da cana-de-açúcar nas ilhas de São Tomé, Açores e Madeira, que fomentou uma indústria de equipamentos açucareiros, bem como com a ajuda comercial dos flamengos (Países Baixos), que controlavam um forte comércio desses bens na Europa continental e que se tornaram responsáveis em distribuir esses produtos na Europa.

A relação sobre o uso e a posse da terra no Brasil consistia em um pacto entre monarca e donatário. A terra era vista como parte do patrimônio pessoal do rei, como domínio da Coroa e a sua destinação decorria de uma doação pessoal, segundo os méritos dos pretendentes e os serviços por eles prestados à Coroa. Dessa forma, a terra não podia ser transmitida a herdeiros. Aqueles para os quais

a terra era doada detinham apenas o usufruto. A propriedade era reservada à Coroa (COSTA, 1999).

O período entre a descoberta e a instalação das Capitâneas Hereditárias (1534), a relação comercial existente consistia no comércio de madeiras corantes (o pau brasil), peles com os índios, no tempo das feitorias que se localizavam ao longo do litoral, e que posteriormente, sob o imperativo de defesa do território, foram organizadas as *plantations*. Este sistema foi utilizado com dois objetivos.

O primeiro se refere à ocupação territorial. Devido às dificuldades que o reino enfrentava para haver interessados em ocupar e desenvolver o espaço, pois não havia os atrativos dos metais encontrados pelos Espanhóis na Bolívia e no México, eram poucos os que se interessavam em investir nas terras brasileiras.

O segundo objetivo era de ordem de defesa do território. Através das capitâneas hereditárias implantadas a partir de 1530, o governo português passou a utilizar essa técnica para a defesa da costa oriental, envolvendo empreendimentos privados na colonização do território sem ônus para a Coroa, assegurando a ocupação e o controle do lado atlântico (BECKER, 2003). Sob o binômio defesa/ocupação, a formação territorial brasileira foi tomando forma. A terra doada a donatários era com o objetivo de promover a agricultura, sobretudo a da cana de açúcar. Eram as concessões de sesmarias, sistema criado em Portugal em 1375 (MOTTA, 1998b), denominada a Lei das Sesmarias.

O sistema de sesmaria foi criado com o objetivo de ajudar no avanço da agricultura que se encontrava abandonada em virtude das batalhas internas em Portugal. A lavra no Brasil decaía muito, a produção estava em baixa e, conseqüentemente, levando-se em conta a lei da oferta e da procura, os preços dos produtos que se conseguia produzir eram altos devido à procura maior que a oferta – o acesso da população a esses produtos, para consumo próprio, tornava-se cada vez mais complexo (MOTTA, 1998b).

Segundo a Lei das Sesmarias, se o proprietário não fertilizasse a terra para a produção e a semeasse, esta seria repassada a outro agricultor que tivesse interesse em cultivá-la.

Outro objetivo dessa forma de uso do território era o de não permitir que as terras permanecessem incultas, impondo a obrigatoriedade do aproveitamento do

solo para resolver a questão de abastecimento dos mercados local e da Metrópole de gêneros alimentícios.

A mão de obra era um problema para que o cultivo da cana de açúcar se desenvolvesse. O índio, habitante original, tornou-se foco de uma política ambígua face ao conflito entre a postura da Coroa, de cristianização dos índios para integrá-los no povoamento e os interesses dos colonos em escravizá-los (BECKER, 2003). Face à dificuldade em capturar e mantê-los escravos, recorreu-se ao tráfico de escravos africanos, financiado em grande parte pelos holandeses.

A chegada do primeiro Governador Geral em 1548, Tomé de Souza, trouxe novas instruções para o uso da terra na colônia. As orientações recebidas da Coroa declaravam que a terra para a construção de engenhos de açúcar podia ser doada a qualquer pessoa que provasse ter recursos para explorá-la e construir fortificações (COSTA, 1999).

Foi também declarado que a terra não podia mais ser doada indiscriminadamente a qualquer pessoa. Além disso, a doação foi limitada a um lote por pessoa. O objetivo da Coroa consistia em evitar concentrar a terra para impedir a criação na colônia de uma nova ordem feudal (COSTA, 1999).

O instituto da posse era marcante na política ocupacional do espaço no Brasil colônia. Isto se tornou uma prática geral, não reconhecida pela Coroa, embora aprovada pelo costume. O direito à posse foi herdado do Direito Romano, fundado na necessidade de abastecimento de produtos alimentícios para a população. Tornou-se um verdadeiro costume jurídico, mesmo contrariando o espírito das leis de Portugal, que dispunham que as terras deveriam ser adquiridas unicamente por concessão de sesmarias. Apesar de essas propriedades não terem estatuto legal, elas eram compradas, vendidas e avaliadas à vontade (DEAN, 1996).

Em todo o período colonial e principalmente nos últimos anos de vigência da lei sesmarial, anulada por ato régio através de resolução assinada por D. João VI, em 17 de julho de 1822 e posteriormente pela própria independência do Brasil, fez com que muitos colonos procurassem ocupar as terras aparentemente sem dono e torná-las produtivas, com esperança de legalizá-las no futuro.

O regime da posse, enquanto costume, consolidou-se legalmente a partir das reformas pombalinas, que inseriram, através da “Lei da Boa Razão” de 1769,

o reconhecimento do costume como legítimo e com força de lei, desde que ele cumprisse três requisitos essenciais: conformidade com as boas razões, coadunação com as demais leis e antiguidade (mais de cem anos).

O reconhecimento do posseiro seria também usado pela Coroa como uma estratégia para limitar o poder dos sesmeiros (que também se aproveitavam do apossamento numa escala proporcionalmente muito maior) e com a finalidade de evitar as sesmarias incultas (MOTTA, 1998b).

Em 5 de outubro de 1795, a Coroa expediu alvará para regularizar a situação de pequenos posseiros que houvessem se instalado e estivessem cultivando a terra com bastante êxito, mas sem título hábil de posse. Este alvará reconhecia a figura do posseiro, traduzido no direito a terra para aqueles que efetivamente a cultivam, e reintroduzia a necessidade de cultivo como prova de uso da terra (MOTTA, 1998a).

Além disso, obrigava os sesmeiros de terras ociosas a transferi-las aos reais cultivadores e determinava que “as terras dadas em sesmarias em que houvesse colonos cultivando o solo e pagando foro aos sesmeiros deveriam ser dadas aos reais cultivadores” (MOTTA, 1998a). Exigia também a demarcação de todas as sesmarias existentes e futuras, limitava o tamanho das localizadas próximas a vilas e ao longo dos rios, bem como a manutenção de registros da terra e criava juizados reais para julgar os litígios.

Esse regulamento foi revogado um ano depois, sob a alegação de escassez de fiscais e de geômetras e de insuficiência de fundos para pagar a demarcação (DEAN, 1996).

A descoberta de metais e pedras preciosas no interior do Brasil levou a novas incursões, fazendo que os limites do Tratado de Madri fossem desrespeitados. O ouro e as pedras preciosas foram descobertas no período da União Ibérica que se estendeu de 1580 a 1640.

A União Ibérica teve início quando o rei D. Sebastião, imbuído no espírito cruzadista, tentou conquistar o Marrocos em 1578. Foi à famosa batalha de Alcácer-Quibir, entre os Portugueses liderados por D. Sebastião, e os mouros de Marrocos. Dela resultou a derrota dos portugueses e o desaparecimento do próprio D. Sebastião, precipitando a crise dinástica de 1580.

Com a derrota das tropas portuguesas e o desaparecimento do rei, a Espanha se aproveitou e invadiu Portugal. Os lusitanos tentaram resistir, mas sua

luta foi em vão. Assim, no ano de 1580 começou a União Ibérica e o reinado dos reis Felipes de Espanha (II, III e IV) sobre Portugal e Brasil.

Aproveitando-se da desordem que reinava na Coroa, e com a descoberta de metais no interior do Brasil, muitos aventureiros avançaram os limites do Tratado de Tordesilhas e, utilizando-se do instituto da posse, dominaram grandes extensões de terra no centro-oeste brasileiro. Eram os bandeirantes, que tiveram como marco inicial de sua jornada a cidade de São Paulo de Piratininga.

Em 1750 promulga-se o Tratado de Madri. Outro instrumento importante na questão territorial do Brasil, pois estabeleceu pela primeira vez as linhas divisórias entre os domínios de Espanha e Portugal. O critério adotado para o domínio do espaço foi o *uti possidetis*, o reconhecimento do direito de posse a partir do efetivo povoamento e ocupação. Legitimou-se, dessa forma, a apropriação do território, cujos limites da época foram responsáveis pela atual configuração espacial do Brasil (BECKER, 2003).

No século XIX, destaca-se a fuga da família Real Portuguesa para o Brasil, no ano de 1808, que significou uma grande ameaça à classe rural dominante, que já andava às voltas com medidas que iam contra seus interesses. D. João VI, com sua comitiva de 10.000 pessoas, decretou a abertura dos portos às nações amigas, pondo fim a 300 anos de sistema colonial. Agora o Brasil era Metrópole, pois o Rei estava na terra.

Em relação à questão territorial, emitiram-se decretos em rápida sucessão, exigindo confirmação de todas as sesmarias pelo palácio, credenciando forasteiros (favoritos de D. João) para receberem sesmarias, eliminando a necessidade de testemunhas para confirmar que o candidato tinha meios para trabalhar uma sesmaria e criando em todo distrito judiciário o cargo de agrimensor.

A Coroa, longe de pretender agir com equanimidade, estava sob o impulso da necessidade de compensar os seus parasitas por sua lealdade nas agruras da corte tropical, e esta compensação, freqüentemente, tomou a forma de concessões de terra (DEAN, 1996).

A consequência desse novo modo de administrar provocou mudanças significativas nas relações sociais e políticas locais. Os interesses econômicos das elites locais, manifestamente antagônicos às exigências tributárias e de controle das terras pela corte, transformaram-se na energia vital que impulsionou

a modificação da ordem política no Brasil, culminando em 1822 com a declaração da independência.

O Brasil não se fragmentou no momento em que houve fortes movimentos de emancipações das antigas colônias espanholas na América do Sul devido à coesão das forças internas específicas, alianças entre os grandes senhores locais, especialmente os cafeicultores, com a finalidade de manter seus privilégios que eram o uso do trabalho escravo e o monopólio da propriedade da terra. Além disso, a afinidade desses latifundiários com os comerciantes era próxima, o que respondeu pela independência do País sob a forma monárquica e pela unidade territorial.

A fixação da corte na colônia, a abertura ao mercado internacional e a elevação do Brasil a Vice-Reino, que aconteceu em 1815, estimularam as atividades econômicas, o crescimento urbano e a centralização da sociedade em torno do bloco do poder que se sediava no Rio de Janeiro. A burocracia que veio de Portugal passou a ter interesses locais e se tornou sensível à libertação da colônia.

A independência do Brasil em 1822 não trouxe significativas mudanças na questão territorial. O princípio monárquico centralista propiciou a manutenção do monopólio dos grandes proprietários de terra e garantiu os privilégios dos traficantes de escravos, o que, em especial neste aspecto, contrariava os interesses ingleses e significava um obstáculo às pretensões anglo saxônicas de efetivar o domínio na América do Sul. Dessa forma, os interesses dos comerciantes e proprietários de terras locais entraram em conflito com os interesses dos ingleses, fornecendo a base para a independência do Brasil (DEAN, 1996).

## 2.2 O TERRITÓRIO BRASILEIRO: DA INDEPENDÊNCIA A GETULIO VARGAS

Com a independência, o Brasil tinha que se constituir enquanto estado. A proclamação da independência deu origem ao Estado brasileiro, sob a forma de governo imperial que perdurou até 1889.



Proclamada a independência, o problema da unidade nacional impõe-se como o primeiro ponto a ser resolvido pelos organizadores das novas instituições. A consecução desse objetivo dependia da estruturação de um poder centralizador e uma organização nacional que freassem e até demolissem os poderes regionais e locais que efetivamente dominavam o país, sem deixar de adotar alguns dos princípios básicos da teoria política em moda na época que eram pregados pela nobreza e pela aristocracia intelectual, graduada na sua maioria pelas universidades européias, em especial a de Coimbra (LINHARES; SILVA, 1999).

São as novas teorias políticas que agitavam e renovavam o mundo europeu. Tratava-se do Liberalismo, Parlamentarismo, Constitucionalismo, Federalismo, a Democracia e a República (SILVA, 1994).

O Constitucionalismo era o carro chefe dessa teoria que deveria se concretizar por uma constituição escrita em que consubstanciasse o Liberalismo, assegurado por uma declaração constitucional dos direitos do homem e um mecanismo de divisão dos poderes, de acordo com o postulado no artigo 16 da Declaração do Homem e do Cidadão de 1789 orienta que “não tem constituição a sociedade onde não é assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes” (SILVA, 1994, p. 68).

Constitui-se então, o Brasil em estado, que se deu por meio da Constituição Política do Império do Brasil, de 25/03/1824. Essa Carta declara que o Brasil é uma associação política de todos os cidadãos brasileiros, que formam uma nação livre e independente que “não admite, com qualquer outro, laço de união ou federação, que se oponha à sua independência” (Art. 1º).

O território do Império foi dividido em províncias, nas quais foram transformadas as capitanias então existentes. O governo que se instala é sob o regime monárquico hereditário, constitucional e representativo (Art. 3º); o princípio da separação dos poderes foi defendido e proclamado segundo as idéias de Benjamin Constant que se efetivou com a redação do artigo 10, e consistia na formulação quadripartita do poder em Poder Legislativo, Poder Moderador, Poder Executivo e Poder Judiciário (SILVA, 1994).

As províncias foram subordinadas ao poder central, através de seu presidente, escolhido e nomeado pelo Imperador.

Dessa forma, as elites dos proprietários de terras mantêm-se no domínio de grandes áreas de terras importantes, pois delas dependiam o cultivo do café,

monocultura que substituiu a cana de açúcar devido sua melhor aceitação nos mercados europeus. Os traficantes de escravos da mesma forma mantiveram suas regalias mesmo depois da proclamação da Independência. A questão da terra e do tráfico de escravos só sofrerá um forte abalo com a criação da Lei de Terras de 1850.

### **2.2.1 A importância da Lei de Terras**

Com a proclamação da independência pouca coisa mudou. Permaneceram em vigor no país as Ordenações do Reino, no caso as Filipinas, e demais leis e decretos portugueses, por força da disposição da Lei de 20 de outubro de 1823, até a promulgação da Constituição Imperial de 1824. Desta data até a promulgação da Lei de Terras de 1850, passamos pelo período denominado de extralegal ou das posses que se caracterizou pela inexistência de uma legislação específica sobre terras no Brasil (SOUZA, 1994).

Em 1850 é promulgada a Lei n. 601, denominada de Lei de Terras. Esse ato significa um avanço considerável da política inglesa no Brasil tendente a abolir o tráfico de escravos e de inserir mão de obra assalariada nas plantações brasileiras. Uma nova política de terras e de trabalho se estabelecia para regularizar a propriedade da terra e o fornecimento de trabalho e de crédito.

A terra passa a ser domínio público, patrimônio da Nação, só podendo ser adquirida mediante compra direta do governo. Eliminaram-se as formas tradicionais de adquirir terras que era por meio da posse e das doações da Coroa. As terras que não pudessem ser ocupadas adequadamente e produzir deveriam regressar ao domínio da União como terras públicas, denominadas “terras devolutas” (LINHARES; SILVA, 1999).

Como essa nova política de terras, bloqueou-se a expansão do regime tradicional de propriedade territorial, bem como o desenvolvimento da pequena produção independente. Nessa fase, mesmo depois da lei, a posse continuou a ser a principal via de acesso à propriedade da terra, mas apenas por grandes fazendeiros dotados de recursos financeiros ou com fácil acesso ao crédito.

### 2.2.2 Definição dos limites setentrionais brasileiro

Em 1891 teve início uma série de negociações para a definição dos limites nacionais envolvendo a Amazônia. Três conflitos se destacam neste contexto: A questão acreana (entre Brasil e Bolívia), a questão de Essequibo (entre Brasil e a ex-Guiana Inglesa) e a questão do Amapá (entre Brasil e França). A primeira baseou-se nos interesses comerciais da exploração da borracha que adquiriu alto valor na balança comercial do país, em razão do processo de vulcanização inventado em 1839 pelo norte-americano Charles Goodyear que consistia em tornar o Caucho em bruto num produto elástico e utilizável.

Com base no princípio da ocupação efetiva, cerca de mil quilômetros quadrados do território boliviano foram adicionados ao território brasileiro. O Barão do Rio Branco foi o responsável pelas negociações e pelo estabelecimento dos limites setentrionais do Brasil com a Grã Bretanha na área de Essequibo, com a França na área do Rio Orinoco e com a Bolívia na área do Acre (GIORGIS, 2008).

Rio Branco, com sua extraordinária visão de estadista, tomou como principal tarefa do seu Ministério resolver todos os problemas de fronteiras do Brasil dentro de soluções pacíficas, a maioria delas através do mecanismo de arbitragem internacional. Foi o caso da Guiana, naquele tempo Guiana Inglesa. Defendíamos a tese de que nossas fronteiras iam até a foz do Orinoco. Foi Joaquim Nabuco o nosso advogado (SARNEY, 2007).

Em 07 de novembro de 1901, assinava-se em Londres o Tratado de Arbitramento para a fixação das fronteiras entre o Brasil e a Guiana Inglesa, tendo sido convidado como árbitro o jovem Rei da Itália, Vittorio Emmanuele III, o qual aceitou a missão. O arbitramento foi negociado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, General Dionísio Cerqueira, que era conhecido pela sua experiência de explorador exaustivo dos confins amazônicos (SARNEY, 2007).

O Tratado de Arbitramento estabelecia como território em litígio a área “entre o Tacutu e o Cotingo e uma linha tirada da nascente do Cotingo para leste, acompanhando o divisor das águas até um ponto próximo ao Monte Ayangeanna; daí para o sudeste, seguindo ainda a direção geral do divisor de águas, até o Monte Anaí, daí pelo seu tributário mais próximo até o Rupununi, subindo este rio

até a nascente e dela atravessando a encontrar a nascente do Tacutu (GIORGIS, 2008).

O Brasil teve que resolver questões territoriais também com a França. Trata-se da contenda conhecida como a questão do Contestado ou Laudo Suíço.

Isso se deu em razão de invasões praticadas por franceses a partir de 1893, quando da descoberta de ouro em abundância pelos irmãos Firmino. Este fato fez crescer a população da área localizada entre os rios Cassiporé e Amapá Pequeno, que mais tarde tornou-se a República do Cunani.

A disputa pela posse da terra culminou com o massacre de trinta e oito pessoas realizado por franceses, além de vinte e dois feridos, em maio de 1895 na Vila do Espírito Santo do Amapá (SANTOS, 2006).

Essa situação causou comoção internacional, o que levou Brasil e França a solicitar ao Governo da Suíça a funcionar como árbitro da contenda. Em primeiro de dezembro de 1900 foi promulgado o laudo Suíço, acolhendo os argumentos brasileiros, confirmando a atualidade do artigo oitavo do Tratado de Utrecht (1713), estabelecendo o Rio Oiapoque como limite entre Brasil e Guiana Francesa (SANTOS, 2006).

Outra questão de anexação de território e formação espacial se deu pelo avanço dos exploradores da borracha pelo alto curso dos afluentes da margem direita do Amazonas que se chocou com os bolivianos que habitavam aquela região. Surgiu daí um conflito internacional militarizado resolvido com a cessão, por parte da Bolívia, de quase 200.000 Km<sup>2</sup> pelos quais recebeu do Brasil a indenização de 2.000.000 de libras esterlinas e a construção da ferrovia Madeira-Mamoré, que garantiria o acesso da Bolívia à navegação do Amazonas (PORTO, 2005).

Em 1903, formou-se, então, o Território Federal do Acre, sob administração do Governo Federal, mesmo sem ter base jurídica em nosso ordenamento que tratasse do tema. A anexação do Acre juntamente com as terras adquiridas na guerra contra o Paraguai ajudaram a formar a atual configuração do território brasileiro.

Esses três episódios ajudaram a moldar os contornos territoriais do Brasil em sua parte setentrional. Foram questões resolvidas pelo arbitramento, reforçando a tese de que o Brasil é um país pacífico, o que pode ser comprovado pelos princípios que regem a atual Constituição da República Federativa do Brasil

nas suas relações internacionais, como a prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos (Art. 4º, CF/1988).

### **2.2.3 A Proclamação da República e a questão territorial**

O descontentamento dos grandes fazendeiros com a abolição da escravidão e com a decisão de não indenizar os seus ex-proprietários influenciou bastante os desdobramentos que culminaram com a proclamação da República. Logo no início da República, Ruy Barbosa, primeiro Ministro da Fazenda e abolicionista convicto, defendia uma política de revisão da legislação que previa a criação de um Banco Hipotecário Nacional, cuja função básica seria constituir a propriedade hipotecável da terra, tendo como modelo o estatuto norte-americano (LINHARES; SILVA, 1999).

Tratava-se do sistema Via Farmer, utilizado em alguns países novos de fronteiras abertas (EUA, Austrália e Nova Zelândia), que consistia em aceitar a terra como garantia do empréstimo ao agricultor familiar ou pequeno fazendeiro, podendo a mesma ir a leilão no caso de inadimplência.

Um modelo oposto adotado na Alemanha de Bismark – Via Prussiana – era dominado pela grande propriedade voltada para exportação. Perfil que define a grande propriedade brasileira. Na verdade, a proposta Via Farmer representava uma ruptura radical com o passado agrário brasileiro, implicando na rejeição dos hegemônicos interesses latifundiários, e em ameaça à intangibilidade da propriedade fundiária, que ficaria subordinada aos capitais bancários (LINHARES; SILVA, 1999).

A primeira Constituição republicana de 1891 revigorou a Lei de Terras, dispondo em seu artigo 83 que continuariam em vigor, enquanto não fossem revogadas, as leis do antigo regime no que explícita ou implicitamente não fossem contrárias ao sistema de governo firmado pela Constituição e aos princípios nela consagrados.

Em 1900 foi editada uma lei direcionada à execução do Orçamento da União, mas que, na prática, revogava a Lei de Terras, pois abria outra forma de

acesso que não a compra, o arrendamento. Essa nova lei reconhecia as posses feitas à revelia da Lei de 1850 e consagrava todos os atos contrários realizados desde então (LINHARES; SILVA, 1999), criando mais um dispositivo para tornar mais complexa a análise documental de propriedade.

Em 1913 é aprovado o Novo Regulamento de Terras Devolutas da União, através do Decreto n. 10.105. Ele alterou a Lei de Terras, dando novo prazo de três anos para que os concessionários, posseiros ou os seus sucessores fizessem a declaração de suas concessões perante o comissário de terras (BRASIL, 1983).

A primeira fase da República, entre 1889 a 1930, foi profundamente influenciada pelo poder dos grandes proprietários de terra. Eles interferiram energeticamente na escolha de praticamente todos os Presidentes da República, através de conchavos entre os políticos dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (na chamada “política do café com leite”), mas também com grande influência das oligarquias latifundiárias do Nordeste. Isso contribuiu sobremaneira para a continuidade e até o agravamento do perfil brasileiro de concentração das terras na mão de poucos privilegiados (LINHARES; SILVA, 1999).

O ponto de partida de tal processo é a própria Constituição Federal de 1891 que garantia a transferência das terras públicas para o patrimônio dos estados da federação, dando-lhes a prerrogativa de legislar sobre o tema. Dessa maneira, abria-se ao poder oligárquico e coronelista a possibilidade de legitimar suas ações de açambarcamento fundiário.

Originava-se, desta forma, mais uma corrida em direção à formação de amplos domínios fundiários no país, reafirmando-se a ordem latifundiária (LINHARES; SILVA, 1999).

Com a edição do Código Civil Brasileiro, em 1917, o registro público transformou-se numa instituição pública com a função de operar a transmissão do domínio, por ser considerado um dos meios aquisitivos da propriedade. O Código Civil dedicou a Seção VI do Capítulo XI do Título III do Livro II – Do Direito das Coisas – ao Registro de Imóveis (Arts. 856 a 862).

Os registros dos bens imóveis e de direitos a eles relativos que visam a garantia da autenticidade, segurança e eficácia dos assentos de atos jurídicos

constituem-se, no entanto, num outro grande complicador no processo de reconhecimento da legitimidade de propriedades imobiliárias.

O próprio Cartório de Registro de Imóveis, órgão auxiliar do Poder Judiciário e responsável pelos registros, que asseguram ou, pelo menos, deveriam assegurar os domínios das propriedades, colabora na geração de uma série de distorções e fraudes.

#### **2.2.4 O Governo Vargas e o Planejamento das Territorialidades**

A posse, o uso e o domínio do território tiveram uma presença forte e marcante da classe dos grandes latifundiários. Sua força se fez presente desde os primórdios da história do Brasil, sendo inclusive responsável pela exoneração de uma das figuras de maior destaque da vida política brasileira: Ruy Barbosa. Outra característica importante que mostra a força dos latifundiários está na denominada política do café com leite, prática adotada pelos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro que intercalavam no poder os presidentes da República, fato este bastante peculiar na Primeira República (BECKER, 2003).

Uma prática de valorização do café passou a ser cada vez mais empregada, o que trouxe resultados negativos para a economia brasileira. Por demanda dos produtores, o estado comprava a produção para forçar a alta em épocas de crise, a chamada “política de valorização” do café. A compra era realizada com recursos oriundos de grupos financeiros de alemães, franceses e ingleses que passaram a controlar o comércio do café.

A partir de 1924, o governo respondeu a um período de superprodução, adotando uma política de valorização permanente, com a finalidade de manter os preços num patamar elevado, causando uma valorização artificial do café (BECKER, 2003).

Em razão da crise no sistema econômico mundial de 1929 provocada pelo excedente de produção e por uma política baseada nos clientelismos regionais, Getúlio Vargas assume o País em meio a uma crise mundial que reduziu drasticamente a demanda pelos produtos importantes para a economia nacional

(café e açúcar, principalmente), levando numerosas fazendas à ruína e gerando muito desemprego no campo e nas grandes cidades.

A revolução de 1930 provocou o afastamento dos setores até então dominantes, em especial a elite agrária de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, criando-se, de forma singular na história do Brasil, condições para alguma mudança mais substantiva na estrutura agrária do País (LINHARES; SILVA, 1999). Apesar disso, o Governo Vargas concentrou a maior parte de sua atenção nos problemas urbanos e, estrategicamente, evitou prejudicar a sua sustentação política num confronto mais explícito com os setores conservadores da elite rural, dificultando os movimentos oposicionistas mais fortalecidos.

Em 1933, o governo baixou o Decreto n. 22.785, de 31 de maio, que veda os resgates dos aforamentos de terrenos pertencentes ao domínio da União e determina que os bens públicos, seja qual for sua natureza, não são sujeitos a usucapião, autorizando a desapropriação de terras por utilidade pública, ampliando dispositivos presentes na legislação desde o fim do período colonial.

Ainda em 1933, através do Decreto n. 24.606, é extinto o sistema de arrendamento de terras, inclusive das ordens e instituições religiosas, o qual vigorava há três séculos. A Constituição de 1934 limita a concessão pelo poder público de áreas superiores a dez mil hectares, salvo com autorização do Senado Federal. A Constituição de 1937 prevê a desapropriação no caso de necessidade ou por utilidade pública. As Constituições de 1824 e 1891 já possibilitavam desapropriações quando “o bem comum o exigisse”, resguardando sempre o direito à indenização, que só seria flexibilizada para Títulos Especiais da Dívida Pública resgatados em vinte anos (GUIMARÃES, 1995).

Em 1941, esse dispositivo constitucional foi regulamentado, através do Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, que proíbe o recurso ao poder Judiciário nos processos de desapropriação e diminui o valor da indenização de quarenta para dez e não mais que vinte vezes o valor do último imposto pago. No entanto, o decreto que permite a expropriação e poderia ser usado como instrumento de redução do latifúndio foi pouquíssimo usado. Em 1944, através do Decreto n. 6.569, o Estado determina mais uma vez a exibição de títulos pelos ocupantes de terras da União.

É a partir do governo Vargas que a técnica passa a ser uma ferramenta no planejamento e na condução de políticas sobre o uso, o domínio e a posse do



território, passando inclusive a integrar textos constitucionais, como consta nas Constituições de 1934 e 1937.

Na Constituição Federal de 1934, dizia o artigo 125 que todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

Em relação à questão tributária incidente sobre a propriedade rural dizia no artigo 126 que seriam reduzidos de cinquenta por cento os impostos que recaíssem sobre imóvel rural, de área não superior a cinquenta hectares e de valor até dez contos de réis, instituído em bem de família.

Para a concessão de terras com superfície, superior a dez mil hectares não poderia ser feita sem prévia autorização do Senado Federal (Art. 130).

Além disso, inaugura o planejamento em relação às secas do Norte do País, aduzindo em seu artigo 177 que a defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

Dessa quantia, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido e o restante será depositado em caixa especial a fim de serem socorridas, as populações atingidas pela calamidade (Art. 177, § 1º).

A Constituição de 1937, a do Estado Novo, período ditatorial da era Vargas, reduziu algumas prerrogativas elencadas na Constituição de 1934. Manteve, com o artigo 148, a possibilidade de todo brasileiro que, não fosse proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo com o seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

Da mesma forma manteve a disposição, no artigo 155, que nenhuma concessão de terras de área superior a dez mil hectares, poderá ser feita sem que, em cada caso, preceda autorização do Conselho Federal. Porém, retirou do

texto constitucional menção acerca do financiamento de obras e serviços de assistência, como o fizera a Constituição de 1934.

### **2.2.5 O Planejamento Territorial e a Amazônia**

A tomada do poder por Getúlio Vargas com a Revolução de 1930 conduziu o Brasil a se adaptar às novas exigências econômicas para levar o País a sair da maior crise econômica vivenciada pelo sistema capitalista até então: a crise de 1929.

Essa crise fez com que os países capitalistas adotassem medidas de intervenção estatal na economia, deixando para trás as razões da *laissez-faire*, o liberalismo econômico pregado por Adam Smith e passaram a ser adotadas ações que tornaram o Estado mais presente nos assuntos econômicos e na vida social da nação, o que inaugurou no mundo a fase da intervenção estatal na economia, teoria que teve como maior expoente Sir John Maynard Keynes, a partir de 1936, com sua obra Teoria Geral.

Quanto à Amazônia, antes do período áureo da exploração da borracha, sua economia esteve ligada às atividades do extrativismo regional, formando núcleos de povoamento ligados às cheias dos rios, à distribuição e aos ciclos de produção das chamadas “drogas do sertão”, como o cacau, cravo-do-maranhão, canela, óleos de plantas nativas (andiroba, copaíba), salsaparrilha, baunilha, castanha-do-pará (PORTO, 2006).

Entre 1870 e 1912 essa região passa por um processo de incremento econômico muito forte, conhecido como o primeiro ciclo da borracha, que propiciou um crescimento econômico considerável, o que ajudou na criação de duas metrópoles regionais, Manaus e Belém. Com a crise que se abateu sob o setor da borracha a partir de 1912, motivada pela mudança da cultura do látex para as colônias inglesas do sul-asiático, ocorreu a primeira manifestação do Governo Federal como incentivador da economia amazonense, o que se deu pelo advento da Superintendência de Defesa da Borracha em 1912.

Porém, a região não conseguiu recuperar-se aos moldes do experimentado ao longo do primeiro ciclo da borracha e a economia amazônica permaneceu

circunscrita ao extrativismo de produtos como madeiras, óleos e fibras vegetais, castanha, pescado, peles de animais silvestres com baixo valor agregado. Disso decorreu uma profunda crise econômica para a região que só foi reduzida a partir da década de 1940, quando o Governo Federal, sob as exigências da Segunda Guerra Mundial e com participação do governo norte-americano, adota estratégias de ocupação e de “desenvolvimento” da região amazônica.

A primeira iniciativa “desenvolvimentista” foi à criação do Banco de Crédito da Borracha (Decreto-Lei n. 4.451, de 9 de julho de 1942), com grande participação de recursos americanos com o intuito de envolvê-la nos esforços de guerra dos aliados, na tentativa de ampliação da oferta da borracha, matéria prima para os pneumáticos que eram considerados determinantes para estratégia bélica dos americanos.

Com o final da guerra, o interesse americano pelo látex diminuiu o que acarretou na emigração de recursos americanos do Brasil, conduzindo a uma nova bancarrota econômica da região amazônica. Tal fato ensejou mais uma intervenção do Estado na economia, levando o Governo Federal a transformar o Banco de Crédito da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia (Lei n. 1184, de 30 de agosto de 1950), tendo como principal acionista a União (PORTO, 2006).

Findada a guerra, o período que se segue teve como uma de suas características a necessidade drástica mundial de planejar as ações desenvolvimentistas. Essa necessidade se fazia presente tanto nos países desenvolvidos como nos periféricos, pois era necessário reconstruir a Europa e dinamizar a economia mundial. Tudo em decorrência de procurar superar as mazelas deixadas pelo liberalismo neoclássico e pela guerra.

No Brasil, no contexto da política de territorialidades, um dos esforços aconteceu em 1939 quando foi criado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, plano quinquenal que seria complementado pela Coordenação da Mobilização Econômica, criada em 1942. Em clima de guerra, esta Coordenação representou uma iniciativa inédita de intervenção do governo no campo da economia (COSTA, 1971). Com este exemplo, fica claro que o planejamento implicou, desde o início, formas mais ou menos intensas de intervenção estatal na economia.

De 1943 a 1948, o país contou com o Plano de Obras e Equipamentos que daria continuidade ao Plano Especial. A Constituição de 1946 avançou na questão do planejamento, ao estabelecer a criação de um Conselho Nacional de Economia, regulamentado em fins de 1948. Sem poder de decisão, este Conselho apresentou regularmente ao Congresso e ao Executivo, no período de 1952 a 1964, uma exposição geral da situação econômica do país.

Também pela Constituição de 1946, imbuída dos ideários de “valorização”, “desenvolvimento” e “aproveitamento das possibilidades econômicas”, ficou assegurada uma política governamental de valorização da Amazônia e do Vale do São Francisco (Art. 29 das Disposições Transitórias). No total, 14 artigos dessa Carta envolviam, direta ou indiretamente, a obrigação que o governo tinha de planejar (COSTA, 1971).

Em 1946 o estado brasileiro, por meio do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, esboçou a primeira tentativa concreta de inserir o território amazônico no processo de desenvolvimento capitalista das regiões mais desenvolvidas do país, oportunidade em que se fixou que, pelo período de vinte anos, 3% das receitas da União, dos Estados e dos Municípios, seriam destinados para projetos na região (Art. 199, CF, 1946). Entre outras ações, buscava-se assegurar a presença do poder central na região possibilitando uma ação mais concreta de inserção da Amazônia ao projeto nacional. O planejamento regional entrava em cena como protagonista maior no enfrentamento dos problemas amazônicos.

Imbuídos no clima de “valorização”, “desenvolvimento” e “aproveitamento das possibilidades econômicas”, foi criada pela Lei n. 1.806, de 06.01.1953, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), quando na época foram incorporados à Amazônia Brasileira os Estados do Maranhão, o de Goiás e Mato Grosso. Com esse dispositivo legal a Amazônia Brasileira passou a ser chamada de Amazônia Legal.

A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) foi instalada em Belém, em 21 de julho daquele ano. Sua finalidade era reduzir as diferenças regionais e tirar a Amazônia de seu isolamento em relação aos grandes centros produtivos do País, inserindo-a em um cenário de desenvolvimento econômico e social.

A SPVEA e a Comissão do Vale do São Francisco tiveram como inspiração o Tennessee Valley Authority (TVA). Concebido em 1933, no governo Roosevelt, o TVA existiu até 1944, na condição de órgão flexível e descentralizado para atuar no vale do Tennessee, cujas terras empobrecidas e depauperadas pela erosão mantinham a população com baixo nível de renda. Compreendendo sete estados, o TVA tinha uma área de influência inferior à de Pernambuco, mas era exemplar por sua capacidade de gerenciar um plano federal em colaboração com os governos e as instituições locais (NUNES, 1951).

O TVA envolveu vários empreendimentos, compreendendo 28 grandes represas para geração de energia hidrelétrica, projetos de navegação, de controle de inundações e de reflorestamento, construção de fábricas de adubos químicos, de fertilizantes, de explosivos, de eletrometalurgia, etc. Foi concebido para funcionar em bases industriais e, mais tarde, sediou até mesmo usinas nucleares (NUNES, 1951).

Apesar das diferenças quanto ao tamanho e quanto aos recursos naturais envolvidos, o TVA seria tomado como modelo graças a seu sucesso em vários aspectos, a saber: planejamento integral; execução rápida dos projetos; concentração dos recursos na execução dos projetos básicos; prestação de contas frente ao Congresso; integração das comunidades locais na empresa; espírito pioneiro e missionário; aplicação de recursos e técnicas científicas (NUNES, 1951).

Era um exemplo bem-sucedido de como o planejamento ganhara espaço entre as economias liberais desenvolvidas e de sua utilidade para o enfrentamento dos problemas do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos.

Atuando na condução de planejamento e execução de medidas para reduzir as diferenças regionais e proporcionar o desenvolvimento da Amazônia, as ações da SPVEA em relação ao Amapá foram determinantes no que se refere às inovações econômicas introduzidas por meio de seus financiamentos.

A exploração do manganês no Amapá, por meio da Indústria e Comércio de Minérios S.A (ICOMI), a partir da década de 1950, foi a primeira atividade a ser financiada com seus recursos na Amazônia, que se deu pela construção da Vila de Serra do Navio, da estrada de ferro Serra-do-Navio/Santana e a implantação do porto da ICOMI, em Santana, que segundo Drummond (2007, p. 149) “representou, assim, uma injeção maciça de recursos tecnológicos e

humanos, numa área antes bastante isolada e esparsamente ocupada. Houve uma mudança radical das paisagens humana e natural do lugar”.

A ocupação amazônica a partir da interveniência federal toma corpo com a ação do governo militar, que em 1966 lança a “Operação Amazônia”, com a montagem de um aparato institucional cujos objetivos eram a ocupação, o desenvolvimento e a integração da região. Foram criados, em 1966, a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) - a partir da SPVEA, e o Banco da Amazônia (BASA), sucessor do Banco de Crédito da Borracha, ambos com sede em Belém.

Criou-se, em 1967, a Zona Franca de Manaus, supervisionada pela SUFRAMA, para funcionar como uma área de livre importação e exportação, com base em incentivos fiscais especiais, com o propósito de criar um centro industrial, comercial e de agricultura, abrangendo os estados do Amazonas, Acre, Rondônia e o então Território de Roraima.

A criação da Zona Franca de Manaus objetivava promover o desenvolvimento regional, a integração econômica da região aos centros nacionais mais desenvolvidos, sem deixar de mencionar um objetivo que sempre subsidiou as tomadas de decisões voltadas para a região amazônica que era a ocupação regional como fundamento geopolítico (PORTO, 2006).

Sua criação se deve ao Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967, que ampliou os incentivos fiscais para as empresas que se estabelecessem na zona franca; ao Decreto n. 291, de 28 de fevereiro de 1967, que estendeu a área dos incentivos fiscais para toda a Amazônia Ocidental formada pelos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima; e ao Decreto n. 61.244, de 28 de agosto do mesmo ano, que criou a Superintendência da Zona Franca de Manaus, uma Autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior encarregada da administração dos incentivos fiscais da zona franca.

A SUDAM lançou o seu I Plano Quinquenal, entre os anos de 1967 a 1971, com prioridade para a infraestrutura de transportes. O asfaltamento da rodovia Belém-Brasília, a viabilização da estrada Cuiabá-Porto Velho e a ampliação das malhas rodoviárias estaduais contribuíram para aumentar o fluxo migratório para a Amazônia, proveniente do Centro-Sul.

No Amapá a atuação da SUDAM foi sentida quando foram adquiridos pelo grupo CAEMI, um *pool* de empresas de mineração, seis lotes de terras, num total

de 177.000 hectares. A aquisição se deu em nome de diversas empresas do grupo que, posteriormente a repassaram a uma outra empresa da *holding*, a AMCEL, constituída para implantar um grande projeto de silvicultura na área do cerrado amapaense, com apoio de incentivos fiscais da SUDAM. Para Jorge (2003), houve outros financiamentos da SUDAM no Amapá nessa época, basicamente para projetos agrícolas, silviculturais e de criação de gado búfalo e bovino, porém, foram todos em áreas que já tinham sua situação fundiária definida ou parcialmente definida (caso das áreas que careciam de reconhecimento de domínio – apresentação do título de origem e de toda a cadeia sucessória).

A construção dos eixos rodoviários e a implantação dos incentivos fiscais propiciaram o surgimento de novos pólos econômicos na região, principalmente nas Rodovias Belém-Brasília, transamazônica e Cuiabá-Porto Velho voltados para a atividade pecuária e para a extração de madeiras sem maiores preocupações com os impactos ambientais (BECKER, 2003).

A década de 70 do século XX caracteriza-se por uma atuação ainda mais marcante do Governo Federal na Amazônia, sob o signo da doutrina da segurança nacional. Nos anos de 1970, o Estado autoritário aprofunda modificações no campo econômico e social, para estimular a acumulação de capital via abertura de novos mercados setoriais e sub-regionais.

Este período tem como marca a abundante concessão de incentivos fiscais e isenções a empresários dos setores agrário e industrial. Esta estratégia foi viabilizada por meio de projetos como o Programa de Integração Nacional (PIN), instituído pelo Decreto-Lei n. 1.106, e o Programa de Redistribuição da Terra (PROTERRA), criado pelo Decreto-Lei n. 1.179, ambos materializados com a construção de novas rodovias, tais como a Transamazônica, Cuiabá-Santarém, dentre outras; da complementação dos sistemas de telecomunicações; da colonização oficial ao longo das estradas federais através do INCRA; da venda de terras por editais de licitações publicados somente no *Diário Oficial da União* e nos jornais de grande circulação e do início da construção de hidrelétricas.

Em 1974 o governo militar lança um novo programa, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), com um total de quinze pólos de crescimento a serem incentivados na região, como focos de desenvolvimento. Nesses pólos, os recursos públicos e privados foram

concentrados em projetos de pecuária, atividades madeireiras, mineração e projetos hidrelétricos, todos de grande escala.

Foi privilegiada a ocupação privada com a implantação de grandes empresas atraídas por vantagens fiscais e creditícias, em detrimento da estratégia anterior de colonização via pequena produção. O INCRA, por exemplo, implementou os Projetos Fundiários para a instalação de grandes projetos de colonização, estes como parte da estratégia para atrair capitais privados.

Loureiro (1992) destaca que o processo de transferência de terras públicas para novos grupos econômicos desconsiderou a presença de habitantes oriundos dos fluxos migratórios anteriores, ciclo da borracha e migrações espontâneas ao longo das rodovias da década de 1960 e consolidou o processo de concentração de terras verificado até hoje.

O desmatamento e a queima de grandes extensões de floresta tropical, resultantes do esforço de estabelecer a pecuária, ou de mostrar alguma evidência de atividades nas áreas beneficiadas pelos incentivos fiscais provocaram problemas ambientais e sociais, pois os grandes empreendimentos, intensivos em capital, criaram poucas oportunidades de emprego e ocuparam vastas extensões de terra, acentuando os conflitos em torno da posse da terra.

Os grandes projetos minerais também tiveram a sua importância no que se refere a posse e ao uso do território. Com dificuldades de investimentos em setores básicos da economia, os projetos para o desenvolvimento da região Amazônica mais uma vez tornaram-se dependentes de investimentos internacionais privados que alocavam recursos somente nos investimentos de seu interesse.

Assim, é que se construíram grandes hidrelétricas na Amazônia, tais como Tucuruí, Balbina e Samuel, tendo como objetivo principal atender à demanda dos grandes projetos industriais minero-metalúrgicos. Materializaram-se também megaprojetos dos setores produtivos - o Programa Grande Carajás (PGC) e os complexos Albras-Alunorte e Alcoa - incentivados pelo Estado, alegadamente para gerar as divisas necessárias para o pagamento da dívida externa. Assim, na década de 1980, a característica básica da indústria regional é a crescente destinação de sua produção para o mercado internacional (CARVALHO, 1994).

Nota-se que o esforço de integração amazônica ao resto do país teve como referência os grandes projetos agropecuários, industriais e de infra-



estrutura. Mais uma vez a ação estatal visando promover maior internalização das rendas geradas pelos grandes projetos exportadores não obteve o sucesso que era esperado, nem em nível regional nem em nível nacional.

A globalização da economia acarretou a formação de um novo cenário em nível da Amazônia. Na década de 1990, o governo federal adota um planejamento visando incentivar a produção nacional e integrar nacional e internacionalmente o Brasil, mediante rodovias, hidrovias e ferrovias, a fim de criar condições de atração de instalação de indústrias, projetos agropecuários e comércio (PORTO, 2006).

Trata-se do Programa que teve a denominação inicial de “Brasil em Ação” e desenvolveu-se com o nome de “Avança Brasil”. Este programa traz em seu bojo uma política de caráter territorial denominada de Eixos de Integração e Desenvolvimento, que tem como subtópico o Plano Nacional de Transporte e Desenvolvimento.

A preocupação com o meio ambiente também integra os fatores de uso do território. Na década de 1990, sob os auspícios da conservação, uso e desenvolvimento sustentável, surgem na política territorial brasileira programas visando a utilização racional das potencialidades das plantas medicinais, à biotecnologia, à informação genética da sua biodiversidade (PORTO, 2006).

Programas como o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e o Gerenciamento Costeiro (GERCO), constituem-se em ferramentas de diagnóstico e utilização racional do território, sendo usados como parte de programa de Governos Estaduais como o Amapá, Acre, Rondônia, Roraima e Tocantins (PORTO, 2006).

Assim sendo, o meio ambiente se transformou em alvo de reorientações políticas e econômicas sobre a organização espacial da Amazônia, quando os governos estaduais desenvolveram seus planejamentos mediante a inclusão da questão ambiental, sendo que as obras que promovam impacto ao meio ambiente deverão ser precedidas de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA), tudo isso com base nos acordos decorrentes da ECO 92.

Diante do exposto, conclui-se que a questão do uso, posse e domínio do território no Brasil tem como principal característica a predominância dos interesses econômicos em detrimento de um projeto coeso e de longo prazo de

Nação. Esses interesses são subsidiados pelo estado que utiliza o sistema de normas para legitimá-los. São programas de governos e não programas de Estado que prevalecem no País, característica essa que o acompanha desde sua fase de colônia.

Atualmente o estado continua representando o principal agente na condução de políticas de uso do território. É a partir de suas decisões, com base nos interesses do capital, que são criados planos, programas, instituições que têm no território sua razão de ser. Esses interesses têm no Estado seu maior representante, e é baseado no instituto que legitima as ações do Estado que essa forma de perpetuação do capital encontra eco. Pois, tudo isso é legitimado pelo sistema de normas.

### **2.2.6 A sobreposição de territórios nos Territórios Federais**

Segundo Porto (2003), a origem espacial dos Territórios no Brasil está no desmembramento de Unidades Federativas existentes (com exceção do Acre, que foi por anexação). A primeira experiência de Território Federal no Brasil ocorreu com atual Estado do Acre<sup>7</sup>.

A alternativa criada visou territorializar uma área de administração direta com o Governo Central, dele dependente. Essas Unidades Federativas, contudo, ao serem criadas não se preocuparam em organizar suas questões fundiárias, pois suas terras permaneciam sob a responsabilidade da União, embora sua territorialidade fora delimitada num determinado recorte geográfico, juridicamente definida.

Com as transformações ocorridas de suas respectivas construções espaciais, decorrentes das entradas de novos elementos e categorias

---

<sup>7</sup> Para Porto (2005, p. 13), “Até a Constituição de 1937, o Território Federal caracterizava-se como uma adição ao espaço nacional, submetido diretamente à União, com a vocação de se converter em Estado-membro da Federação, cuja única experiência de estrutura administrativa baseava-se na acreana. A novidade dessa Carta Magna reside na sua substancial mudança na concepção política e jurídica deste ente federativo por três motivos: 1) por definir o Brasil como um Estado Federal, constituído pela União indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios Federais; 2) porque foi a primeira e a única que os implantou efetivamente, sob a orientação de um processo legal; e 3) por apresentar melhores justificativas e diretrizes que a anterior, assim expressas no seu artigo 6º: a) apresentou uma justificativa para a sua criação, “no interesse da defesa nacional”; b) determinou que as suas áreas seriam oriundas de “partes desmembradas dos Estados”; c) a sua administração seria regulada por Lei Especial”.

econômicas e políticas ao seu cotidiano, modificaram-se o uso de seus espaços e de suas relações tradicionais. Segundo Porto (2005, p. 14):

Os Territórios no Brasil existiram por 84 anos, e não conseguiram estabelecer uma visão clara sobre o que significou esta experiência para a organização espacial da região e, muito menos, sobre as atuações no federalismo brasileiro. Mas ficou claro que esses Territórios eram verdadeiros “Estados em embrião” (FERREIRA FILHO, 1975, p. 57), e que serviram como instrumentos de indução à organização do espaço econômico regional sob a tutela do Governo Federal, que destinou recursos e investimentos públicos na instalação de infra-estruturais a fim de criar condições de acesso a economias externas e materializar as condições de se ampliar as vantagens competitivas regional.

Com isso, a instalação de Territórios Federais implicou na gestão territorial do Governo Federal na Amazônia que, segundo Porto (2005, p. 15), variou desta forma:

De 152.522 km<sup>2</sup> (no período de 1904 a 1943), quando havia somente a experiência acreana; para 931.070,7 km<sup>2</sup> (de 1943 a 1946), quando foram instaladas as outras experiências deste modelo de Unidade Federativa; posteriormente diminuiu para 757.045,5 km<sup>2</sup> (de 1946 a 1962), com a exclusão de Ponta Porã e Iguaçu, que retornaram aos seus Estados de origem; depois (de 1963 a 1982) passou a 604.523,5 km<sup>2</sup>, quando o Acre foi estadualizado e deixou de ser calculado com Território; e por último, abrangeu 366.933,8 km<sup>2</sup> (de 1982 a 1988), a partir da estadualização de Rondônia. Após 1988, deixou de existir o modelo de Território Federal no Brasil, apesar de ter havido propostas de criação desses entes no Congresso Nacional e da permissão da Constituição de 1988 para a criação de novos Territórios.

À medida que o espaço era ocupado, novos territórios institucionais foram criados, mas a questão fundiária desses entes federativos não foi regulamentada. Com a estadualização, este problema não foi resolvido. Foi intensificado. Novas territorialidades federais foram criadas nos novos estados, mediante à instalação de reservas indígenas e de unidades de conservação com diversas escalas de restrição de usos do território.

O novo contexto criado quanto às territorialidades institucionais nesses ex-Territórios é a formação de um mosaico de territórios sobrepostos, o palimpsesto territorial.

Diante do exposto, o sistema de normas foi fundamental para a formação territorial amapaense. Assim se deu na formação espacial brasileira, onde os tratados de Tordesilhas e de Madri deram a atual configuração brasileira. Em

relação ao setentrional brasileiro, os acordos arbitrais ajudaram a moldar a parte norte do Brasil.

Seguindo a idéia dessa análise, o Amapá foi criado por uma norma e foi administrado segundo os critérios estabelecidos nos gabinetes do Ministério do Interior em Brasília, em razão de que por ser um território federal não lhe era atribuído o atributo da autonomia, que é características das pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados Membros, Municípios e Distrito Federal).

Assim, o Amapá foi administrado por decretos, o que Porto denominou de decretização administrativa. Isso significa dizer que mesmo com o Amapá tendo sido criado como Território Federal, a sua forma de ser administrado não fugiu muito da forma que o era enquanto pertencia ao Estado do Pará. De um quase município paraense a Território Federal não houve mudanças significativas tanto na ordem econômica como na administrativa. Mesmo enquanto Território Federal, essa parcela da Amazônia não conseguiu se desenvolver nem mesmo conseguiu autonomia administrativa, o que só acontecerá com sua transformação em Estado em 1988.

### 3 O AMAPÁ E SEUS PALIMPSESTOS TERRITORIAIS

Nos dizeres de Lima e Porto (2008), as distintas estruturações territoriais desse espaço conhecido como Amapá foram resultado de preocupações diversas tais como: geopolítica, devido à fronteira com a Guiana Francesa; atração de companhias de mineração; grandes fazendas de gado e silvicultura; pela exploração aurífera; pela construção da Hidrelétrica de Coaracy Nunes e de reivindicações de poder local, o que resultou no processo de municipalização do território.

A formação espacial se deve em grande parte aos variados planos de ordenamento territorial que o Amapá esteve sujeito, com maior ênfase enquanto Território Federal. Nem mesmo a estadualização do Amapá (1988) apagou as mazelas que têm no território sua razão de ser, pois mesmo enquanto estado federado ainda não estão claras as diretrizes para o espaço amapaense, como conduzi-lo rumo ao desenvolvimento econômico ou como aproveitar suas potencialidades naturais.

Baseado na premissa de que o Amapá é um mosaico de territorialidades, o presente capítulo analisará a formação espacial do Amapá, procurando explicitar de que maneira o sistema de normas ajudou a construir o mosaico de territorialidades ao longo da história amapaense e como esse sistema foi utilizado no uso, na posse e no domínio das terras amapaenses.

#### 3.1 OS PRIMEIROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA FORMAÇÃO TERRITORIAL AMAPAENSE

O acordo firmado entre Portugal e Espanha conhecido como Tratado de Tordesilhas, de 1494, dividiu o mundo em duas partes: a que se localizasse a trezentas e setenta léguas a Oeste do arquipélago de Cabo Verde pertenceria a Portugal e a localizada a Leste do mesmo arquipélago, à Espanha.

O tratado entre Portugal e Espanha pode ser considerado o primeiro instrumento legal que trata da posse de terras no Brasil.

Com a União Ibérica (1580-1640), ocorreu à anexação de Portugal e sua colônia ao Reino da Espanha em decorrência da morte ou desaparecimento de Dom Sebastião e pelo fato deste não ter deixado herdeiros. A União Ibérica anulou tacitamente o Tratado de Tordesilhas. Essa política propiciou a expansão das incursões portuguesas para a parte oriental do continente sul americano, em especial em relação à Amazônia (o que interessa a essa dissertação), o que conduziu, ao longo do tempo e com a extinção da União Ibérica, a um ganho substancial de Portugal no que refere à sua extensão territorial (SANTOS, 2006).

No período da União Ibérica começam a surgir os primeiros traços da formação do espaço amapaense. Em primeiro lugar houve a fundação do Forte do Presépio, em 1616, que deu origem à cidade de Santa Maria Belém do Grão Pará.

Em 1621, a colônia brasileira passou a ser administrada em dois blocos: o Estado do Brasil, com sede em Salvador e a partir de 1763, no Rio de Janeiro e o Estado do Maranhão, que depois se transformou no Estado do Grão-Pará e Maranhão, onde outrora se localizava a Capitania Cabo Norte, compreendendo as atuais terras do Amapá se estendendo até o Rio Nhamundá (atual Paru), doadas a Bento Maciel Parente pelo rei Felipe IV, em 1637. A esse recorte espacial foi dado o nome de Tucujulândia em decorrência da presença da nação tucuju, uma etnia indígena que ocupava a região compreendida entre o rio Jari, a margem esquerda do Amazonas ao longo da extensão do rio Paru (SANTOS, 2006).

O espaço amazônico foi palco de invasões, revoltas populares, de exploração de recursos naturais como a borracha no Acre, castanha-do-pará, a pimenta-do-reino, pau-rosa, sementes oleaginosas, criação do gado (PORTO, 2006), exploração de minérios, exploração do ouro, pecuária, agricultura.

Em relação ao Amapá, as terras que compõem seu território pertenciam à Capitania do Grão Pará e Maranhão. Os limites setentrionais dessa região foram palco de disputas entre colonos do Brasil e da Guiana Francesa, tudo em virtude das atividades econômicas desenvolvidas na fronteira dos dois países, ora a pecuária, ora a exploração mineral, em especial a aurífera.

A disputa pela posse da terra devido a exploração aurífera na fronteira com a Guiana Francesa e na região onde se localiza hoje o Município de Calçoene, com a efetivação de conflitos com esse Departamento Ultramarino

francês, ocasionando questões diplomáticas sobre a fronteira entre Brasil e França, cuja resolução foi realizada em 1900, com o Laudo Suíço. Desse conflito resultou a criação do Município de Amapá, em 1901, que incorporou toda a área do Contestado do Amapá, o que se deu através do Decreto 938, de 21 de janeiro daquele ano, município este que recebeu a denominação original de Território de Aricari (PORTO, 2006). Os ânimos se arrefeceram e esta parte setentrional gozou de relativa estabilidade.

Este espaço, até então integrante das terras paraenses, foi alvo de mudanças significativas propiciadas pelo sistema de normas, somente em 1943, com sua transformação em Território Federal, o que será analisado a partir desse momento.

### **3.1.1 A Formação Territorial Amapaense no Governo Vargas**

Sob a presidência de Getúlio Vargas, a partir de 1930, o Estado passa a se apresentar como o centralizador das decisões, trazendo para si a responsabilidade de desenvolvimento econômico, garantidor da paz e da segurança, um dos aspectos do *welfare state*, forma de administração implantada pelo governo americano. O Estado, para Porto (2006, p. 49),

Apresentou-se como centralizador das decisões, planejador, legislador e executor das propostas de crescimento econômico sobre os mais variados pontos do Brasil, e com isso, iniciou uma gama de execuções de obras e de determinações legais, que influenciaram na ocupação dessas parcelas do espaço brasileiro.

Além disso, outras diretrizes político-administrativas estimularam a organização e o ordenamento territorial amapaense, através da implantação de novos modelos de unidades federais: os Territórios Federais (PORTO, 2003; PORTO *et al*, 2004).

Desmembrado do vizinho Estado do Pará, em 1943, o Amapá foi criado como Território Federal pelo Decreto-Lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943, com uma área de 143.453,7 Km<sup>2</sup> (PORTO, 2003), uma porção de terras correspondente à extensão parte leste do rio Jari, norte do estuário do Rio

Amazonas, parte do Município de Almeirim, a leste com o Oceano Atlântico, os limites lindeiros ao Norte com a Guina Francesa e a Noroeste com o Suriname, possuindo 1.691 Km de fronteira nacional e 707 Km de limites lindeiros.

Nos presentes termos se deu a formação espacial e territorial do Amapá, e a conseqüência dessa apropriação do espaço foi à formação de um palimpsesto territorial e institucional orientado pelo sistema de normas.

Para Porto (2005) a origem do Território Federal do Amapá está ligada a questões geopolíticas; a extração mineral, notadamente a aurífera; a influência de políticos locais; a criação do Território Federal do Acre; as características regionais norte do Pará; a proposta feita pela Comissão Nacional de Redivisão Territorial de 1930; justificativa militar (defesa da área de fronteira); a propaganda do interesse da defesa nacional; e jurídica (Constitucional).

A ocupação da área fronteira, sob a propaganda de defesa nacional, teve início na década de 1940. No caso amapaense, essa ocupação foi estimulada pelo Decreto n. 5.812, de 13/9/1943, tendo o mesmo estabelecido o Amapá como uma nova unidade federativa *sui generis* denominada Território Federal (PORTO, 2003). Esse diploma legal, contudo, foi alvo de críticas por Medeiros (1946, p. 140-141 *apud* Porto, 2007, p. 78), tendo este mostrado que formalidades de levantamentos administrativos, político e econômico não foram feitos, apesar da importância do assunto.

Na verdade, as razões para a integração da Amazônia à economia e à sociedade nacionais, vêm sendo gestadas em momentos diversos e por diferentes motivações. Foram elas, principalmente, as seguintes (LOUREIRO, 1992, p. 67- 69):

- a) A necessidade de abrir novos mercados consumidores para produtos industrializados do Centro-Sul do país;
- b) A necessidade de expandir os mercados de trabalho, de forma a poder empregar os excedentes populacionais do Nordeste seja como trabalhadores assalariados e peões nos grandes projetos amazônicos, seja na condição de pequenos produtores rurais (bem como os do Sul do país);
- c) A necessidade de aproveitar o potencial mineral, madeireiro e pesqueiro da Amazônia, com vistas à exportação e assim garantir, pela nova atividade criada, um papel importante no equilíbrio do balanço de pagamentos (o país se encontrava endividado por causa dos esforços para a industrialização pesada da



década de 1950 – siderurgia de Volta Redonda, fabricação de veículos automotores, etc); some-se a isso o endividamento gerado pela construção da Belém-Brasília e da nova capital federal (Brasília, no início dos anos 1960);

d) Procura de novas terras por investimentos do Sul, para preservarem seu capital da elevada inflação que assolava o país, e por investidores internacionais que queriam garantir para seus negócios uma fatia considerável das terras amazônicas (solo e subsolo) que, no futuro, seriam divididas entre as diversas fatias do capital nacional e internacional;

e) Procura de novas terras, como forma de captar rendas (principalmente através de incentivos fiscais, ou oferecendo a terra como garantia por empréstimos bancários ou como fonte para extração de madeira, castanha, etc.), ou simplesmente como forma de acumular terras para, posteriormente, recolocá-las à venda no mercado, faturando ganhos especulativos extraordinários;

f) Motivos de “**segurança nacional**” – as organizações de base camponesa do Nordeste, extintas nos anos 1960, como as Ligas Camponesas, haviam deixado nos meios militares o temor de novos movimentos sociais no campo, que se desenvolvessem sob a forma de guerrilha rural ou outra; portanto, os setores militares exigiam a ocupação da Amazônia pelo capital, antes que os segmentos populares do campo o fizessem ou que estrangeiros entrassem nelas pelas fronteiras políticas que desaparecem sob a unidade geográfica.

### **3.1.2 A Questão ICOMI: a territorialização privada em terras amapaenses**

Ainda durante o Governo de Getulio Vargas, um empreendimento de grandes proporções foi objeto de mudanças significativas na configuração espacial do Amapá propiciado pela exploração do manganês pela Indústria e Comércio de Minérios S.A (ICOMI)<sup>8</sup>.

Esse empreendimento foi um marco na questão territorial no Amapá e na Amazônia. Foi o primeiro grande investimento de capital internacional para

---

<sup>8</sup> Para maiores informações sobre a atuação da ICOMI no espaço amapaense, vide: Drummond e Pereira (2007), Porto (2003).

exploração mineral na Amazônia financiado com recursos da SPVEA, empréstimos internacionais e recursos da iniciativa privada.

Em segundo lugar, o desafio de construir uma *company town* no meio da selva amazônica, interligada a outra localizada em Santana, a construção de uma ferrovia conectando a mina ao destino de embarque do manganês, o porto de Santana, também construído em razão da produção mineral, que exportaria o produto para os países consumidores.

Além disso, os *royalties* propiciados pela exploração mineral foram muito importantes na construção da Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes, o Paredão.

Esses fatores significaram uma mudança na configuração espacial do Amapá nunca experimentada em sua história. Assim, a exploração mineral em Serra do Navio foi determinante na mudança da configuração espacial do Amapá.

### 3.2 A FORMAÇÃO TERRITORIAL AMAPAENSE PÓS VARGAS ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Lastreado na hipótese de que a institucionalização do Amapá enquanto Estado Federado não garantiu a territorialidade de sua área juridicamente delimitada, devido a maior parte de seu território pertencer a outras instituições, a formação territorial do Amapá obedeceu a critérios, planos e orientações originadas nos gabinetes do Governo Federal. O Amapá não possuía autonomia própria para decidir os rumos que deveria seguir em razão de os Territórios Federais serem considerados uma autarquia da União, inclusive sem personalidade jurídica, pois o Código Civil de 1916 não reconhecia os Territórios Federais como pessoa jurídica de direito público interno (cf. Art. 14, Lei n. 3.071/1916).

Embora Porto (2006) indique as atividades econômicas efetivadas no espaço amapaense estivessem assentadas no extrativismo vegetal e mineral pré 1940, somente após essa década foram criadas as diretrizes políticas e administrativas do Território Federal, principalmente no setor do extrativismo mineral que em muito contribuíram para a estruturação econômica amapaense e para sua organização espacial.

Os objetivos para a criação de territórios federais eram a defesa nacional (FREITAS, 1991), preenchimento dos vazios demográficos, centralizando no poder executivo federal a responsabilidade pela ocupação, criação de infraestrutura e desenvolvimento dessas áreas distantes dos grandes centros do poder e industrial, procurando reduzir as desigualdades regionais e ainda, segundo Porto (1998, p. 64), “a criação de condições jurídicas e econômicas para a reorganização do espaço brasileiro, numa tentativa de definir diretrizes que orientariam as atividades econômicas desenvolvidas nestes espaços.”

Criados os territórios federais, um novo ator ingressa no cenário federativo brasileiro. Não como pessoa jurídica de direito público interno, na medida em que os territórios federais não eram dotados de autonomia administrativa, econômica e política. Tratava-se de uma autarquia da União sob a égide do Ministério do Interior. Pode-se analisar a formação dessas autarquias que significavam os territórios federais do ponto de vista cultural, político, econômico, fundiário, defesa do território, porosidade com outras nações, exploração dos recursos minerais, etc. Porém para essa dissertação serão consideradas as questões de cunho jurídico-administrativo para explicar e analisar a formação territorial do Amapá.

Assim sendo, a formação territorial do Amapá subsidiada pelo sistema de normas até a Constituição Federal de 1988 pode ser classificada da seguinte forma:

- 1 - Da criação do Território Federal do Amapá em 1943 até a edição do Decreto Lei n. 411/69;
- 2 - De 1973, com a criação do Projeto Fundiário do Amapá pelo INCRA a 1988, com a transformação do Território Federal do Amapá em Estado Federado.

### **3.2.1 Da criação do Território Federal do Amapá até a edição do Decreto Lei n. 411/69**

Os Territórios Federais eram uma experiência nova para o Brasil. A Constituição de 1891 não fazia menção a eles. O Território Federal do Acre foi

criado pela lei n. 1.181, de 24 de fevereiro de 1904 e regulamentado pelo Decreto n. 5.188/1904.

Somente a partir da Constituição de 1934, o Território Federal ganha estrutura constitucional (Art. 1º), porém sem ser considerada pessoa jurídica de direito público interno pelo Código Civil de 1916 (cf. Art. 14).

A confusão era tanta, que autores como Medeiros (1944), Bandeira de Mello (1972) e Temer (1975) indagavam se o Território Federal era parte integrante da Federação; mero órgão da União, integrante da sua administração direta; se se tratava de um organismo da administração descentralizada; se era ente personificado ou despersonificado ou se era uma autarquia.

Para Medeiros (1944), o Território Federal se tratava de uma centralização desconcentrada. Meirelles (1968), por sua vez, o entendia como uma autarquia territorial. Para Temer (1975, p. 73), os territórios são conceituados como “pessoa jurídica de direito público, de capacidade administrativa e de nível constitucional, geneticamente ligado à União, tendo nesta a fonte de seu regime jurídico infraconstitucional”.

As preocupações com as áreas menos desenvolvidas e povoadas brasileiras já se faziam presentes desde o tempo do Império ou que levou vários congressistas a trazer o debate sobre a possibilidade de criação de unidades federativas sob a tutela da União.

Mesmo durante o Império, a idéia de Território não foi abandonada. Vários anteprojetos à Constituição de 1891 insistiam na sua instituição como meio de suprir deficiências locais, dinamizando certas regiões em termos sociais, econômicos, ocupação, utilização dos recursos naturais, através da atuação direta da União, com a finalidade de que essas unidades territoriais atingissem a qualidade jurídica de Estado Federado (TEMER, 1975).

O texto da Grande Comissão Nacional de Redivisão Territorial de 1930 dizia que a criação dos Territórios Nacionais, aconselhada como medida satisfatória ao problema da recomposição do quadro territorial brasileiro encontrou as seguintes justificativas: povoamento adequado; nacionalização; defesa das fronteiras.

A referida comissão, em 1933, concluiu que a idéia da criação de territórios nacionais tratava-se de uma providência de primeira urgência, pelo alto interesse

nacional que iria preservar e servir (MEDEIROS, 1944). A eclosão da Segunda Guerra Mundial abreviou a criação dos Territórios Federais.

Para Medeiros (1944), a criação do Território Federal do Amapá possuía dois objetivos: um administrativo e outro militar. O primeiro não fugia das discussões acerca dos locais mais distantes da Capital Federal e dos centros político e econômico do País, o de organizar e desenvolver economicamente a região; implantar núcleos governativos estaduais para impedir a formação de focos de desnacionalização e estimular uma política de ocupação. O segundo era de caráter militar, proteger militarmente esta zona de fronteira de possíveis invasões, pois estava em curso a Segunda Guerra Mundial.

Dessa forma foram criados os Territórios Federais pelo Decreto Lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943, com os objetivos de proteger regiões fronteiriças de vazio demográfico, garantir a atuação do Governo Federal em regiões longínquas e criar condições jurídicas e econômicas para reorganizar o espaço brasileiro.

A investida do Governo Federal trouxe fortes modificações no espaço geográfico do Território Federal do Amapá, pois sem os investimentos públicos, este ente federativo não teria o dinamismo que se configura hoje. A própria criação jurídica (mas sem o acompanhamento pela sua regulamentação) do Território Federal, com sua delimitação geográfica, criou novas expectativas, novos usos e novas configurações espaciais.

Tanto os estímulos para atrair o capital, quanto às restrições de uso do território amapaense, foram indicados pelo Estado (pela *decretização do desenvolvimento*, termo este proposto pelo Prof. Jadson Porto e exposto por Chelala [2008]), por um sistema de normas criado fora dos limites jurídico-administrativo do Amapá. Tal característica reforça a interpretação que o sistema de normas influencia na configuração do espaço.

Com a descoberta do manganês e verificada a potencialidade da mina amapaense, o Governo brasileiro sancionou o Decreto- lei n. 9.858, de 13 de setembro de 1946, que qualificava a jazida como *reserva nacional*, permitindo seu aproveitamento a partir da contratação de empresas particulares e assegurando a participação direta do Território Federal nos proventos auferidos dessas jazidas.

A partir de então, iniciaram-se as ações para a exploração do minério no Amapá.

Em 04 de dezembro de 1947, o Presidente Dutra assinou o Decreto n. 24.156 que autorizava o governo do Território Federal do Amapá a assinar contrato de prospecção com a ICOMI<sup>9</sup>, redigido pelo Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (CNMM) e executado sob sua supervisão.

A instalação da ICOMI marcou o início da produção industrial e extrativa mineral na Amazônia, com a venda do minério voltado ao mercado norte-americano, com apoio financeiro da rede bancária e creditícia regional e empréstimos internacionais. Essa atividade foi a primeira executada na Amazônia no pós-guerra, por mineradoras estrangeiras e em ritmo industrial (PORTO, 2003).

A ICOMI foi à responsável pela instalação das primeiras próteses no espaço amapaense, como a Vila de Serra do Navio, a ferrovia, o porto de Santana e a Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes.

A ferrovia entre Serra do Navio, cujo nome oficial é Estrada de Ferro do Amapá (EFA), é o segundo componente da infra-estrutura construída especialmente para permitir o funcionamento da mina de Serra do Navio. Ela funcionou ininterruptamente desde 1957 e foi a primeira ferrovia construída à margem esquerda do rio Amazonas e apenas a quarta ferrovia construída na Amazônia brasileira.

Segundo o Decreto Presidencial n. 32.541, de 20 de março de 1953, que regulamentou a concessão ferroviária solicitada pela ICOMI, a concessão teria a mesma duração do contrato de mineração, e toda a infra-estrutura e equipamentos reverteriam a Poder Público, depois do fim do contrato de exploração manganêsfera.

Em 26 de novembro de 1954, depois de toda a faixa de servidão da ferrovia fora pesquisada e demarcada, a ICOMI requereu a sua concessão de uso. Esta concessão também findaria juntamente com o contrato de mineração, e todas as benfeitorias instaladas na faixa verteriam para o Poder Público. Com trinta metros de largura para cada lado da ferrovia, ao longo de quase duzentos quilômetros de extensão, esta faixa tinha uma área total de doze quilômetros quadrados, quase a metade do perímetro de mineração. Nos 200 Km de

---

<sup>9</sup> Indústria e Comércio de Minérios S.A

extensão, foram necessárias apenas duas indenizações. O Decreto n. 44.731, de 23 de outubro de 1958, definiu a gratuidade da concessão dessa faixa de servidão<sup>10</sup>, o que o TCU confirmou em 04 de fevereiro de 1960 (DRUMMOND, 2007).

Outra prótese erguida no espaço amapaense foi o porto de Santana. Foi o terceiro grande item de infra-estrutura construído no Amapá entre 1954/1956, em conexão com a mina de Serra do Navio.

Um Decreto assinado em 27 de agosto de 1953 por Getulio Vargas concedeu à ICOMI uma parcela de terra de 129 ha. para a construção do porto e de instalações correlatas.

O porto de Santana funcionou como bem particular. Serviu basicamente como escoadouro do minério, mas também para receber equipamentos e suprimentos. O empreendimento ICOMI contou com forte presença dos empréstimos realizados pela Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

Atuando na condução de planejamento e execução de medidas para reduzir as diferenças regionais e proporcionar o desenvolvimento da Amazônia, as ações da SPVEA em relação ao Amapá foram determinantes no que se refere às transformações territoriais introduzidas por meio de seus financiamentos.

A exploração do manganês no Amapá pela ICOMI a partir da década de 1950, foi a primeira atividade a ser financiada com recursos dessa autarquia na Amazônia. Segundo Porto (2006, p. 67), essa atividade “representou, assim, uma injeção maciça de recursos tecnológicos e humanos, numa área antes bastante isolada e esparsamente ocupada. Segundo Drummond (2007, p. 149) “houve uma mudança radical das paisagens humana e natural do lugar”.

O financiamento das atividades da ICOMI enquanto exportadora de manganês para o mercado americano representou um marco na questão territorial amapaense. Com as atividades dessa empresa, novos ajustes espaciais começam a acontecer.

Os ajustes são entendidos como criação de condições para a manifestação e movimentação do capital. Harvey (2005, p. 118) afirma que “nas novas regiões, a super acumulação de capital exige um ajuste espacial, talvez mesmo à custa do capital nas regiões antigas”, o que ocorreu com as atividades

---

<sup>10</sup> Esse contrato foi revisado em 1950, sancionado pelo Decreto n. 28.162, de 31 de março de 1950, modificando a razão social da empresa de limitada para sociedade anônima.

da Bethlehem Steel Company que representava os interesses americanos na área da siderurgia em relação ao manganês de Serra do Navio.

A manifestação do capital necessita, neste momento, de criação de redes em especial no que diz respeito a investimentos no setor energético, dando início ao sistema de redes informacionais, sendo estas entendidas como “um meio de produzir o território” (RAFFESTIN, 1981). Redes informacionais correspondem, no caso do Amapá, a construção dessas próteses para extração, transporte, armazenamento, distribuição da matéria-prima que direcionou e fundamentou a economia amapaense durante os 40 anos de existência do projeto ICOMI (1957 a 1997), pois teve papel importantíssimo na exploração de outras potencialidades amapaenses, “seja na construção de infra-estruturas (ferrovia, porto, rodovia e uma usina hidrelétrica) com incentivo do Estado (via incentivos fiscais e aquisição de financiamento externo), seja na diversificação das atividades do Grupo por instituições e empresas” (PORTO, 1998).

Não se pode relatar a respeito de gestão e ordenamento territorial no Amapá sem mencionar o Decreto Federal n. 411, de 08 de janeiro de 1969. Segundo esse ato normativo, as administrações dos Territórios Federais seriam exercidas por programas plurianuais, concordantes em objetivos e etapas com planos gerais do Governo Federal, tornando as administrações dos Territórios Federais em conjunto com os planos e metas do Governo Federal, uma forma de trazer os Territórios Federais mais próximos da administração Central.

O Território Federal do Acre, desde 1904, e os demais, a partir de 1943, ficaram caracterizados pela elevada participação do Governo Federal nas decisões e na forma de administração locais.

Isso se comprova pelo que propunha o artigo 4º do Decreto-Lei n. 411/69. Segundo esse artigo, os Territórios Federais estariam vinculados ao Ministério do Interior, para os efeitos da supervisão ministerial estatuída no Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 e nas demais leis e regulamentos pertinentes.

Assim sendo, da criação do Território Federal do Amapá em 1943 até a edição do Decreto Lei n. 411/69 caberia à União administrar os Territórios tendo em vista o desenvolvimento econômico, social, político e administrativo, visando à criação de condições que possibilitem a sua ascensão à categoria de Estado; Integração sócio-econômica e cultural à comunidade nacional; melhoria das condições de vida da população, mediante efetiva assistência médica, sanitária



educacional e social (Art. 2º, DL 411/69). A partir desse momento, esta parcela de solo amazônico passa a vivenciar, em termos de desenvolvimento e crescimento econômico não apenas a experiência da ICOMI.

Com os novos ditames de planejamento implantados a partir da Constituição de 1946 e imbuídos no clima de “valorização”, “desenvolvimento” e “aproveitamento das possibilidades econômicas” e a obrigatoriedade de os Territórios Federais seguirem os mesmos planos quinquenais planejamento da União, o Amapá passa a partir da década de 1970 a experimentar uma nova fase no desenvolvimento econômico e mudanças significativas em sua configuração espacial.

Em clima de redemocratização, em 1987, no período conhecido como Nova República, foi editado o Decreto n. 2.375/87, devolvendo aos estados a jurisdição das áreas devolutas na faixa de 100 km de largura ao longo das rodovias federais, instituída pelo Decreto-Lei n. 1.164/71. Com isso, os estados da Amazônia voltaram a administrar consideráveis partes de seus territórios, com exceção da faixa de fronteira. Na prática, restaram 11% das terras do território do Amapá para serem geridas pelo Estado. Essa área, embora dentro da faixa de domínio das rodovias federais, não foi objeto de ação de discriminatórias e nem de arrecadação administrativas e em 1987 ela ainda era considerada devoluta, só podendo ser então arrecadada ou discriminada pelo Estado em virtude do efeito do decreto acima citado (JORGE, 2003).

### **3.2.2 Da implantação do Projeto Fundiário do Amapá à promulgação da Constituição Federal de 1988**

Em 1969, a Junta Militar escolhe o novo presidente: o general Emílio Garrastazu Médici. Seu governo é considerado o mais duro e repressivo do período, conhecido como "anos de chumbo". Na área econômica o país crescia rapidamente. Este período que vai de 1969 a 1973 ficou conhecido como a época do Milagre Econômico. O PIB brasileiro crescia a uma taxa de quase 12% ao ano, enquanto a inflação beirava os 18%. Com investimentos internos e empréstimos do exterior, o país avançou e estruturou uma base de infra-

estrutura. Todos estes investimentos geraram milhões de empregos pelo país. Algumas obras, consideradas faraônicas, foram executadas, como a Rodovia Transamazônica e a Ponte Rio-Niterói (Sua Pesquisa e História do Brasil.net, 2005 . Disponível em: <<http://www.historiadobrasil.net>>. Acesso em: 23 Jan. 10).

No Território Federal do Amapá houve respingos dessa fase econômica que o Brasil passava. Foram instituídas algumas diretrizes de caráter econômico e que tiveram influência na ordenação territorial.

Ressalta-se que os planos voltados para o ordenamento territorial foram à criação do Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá (IRDA) em 1965, para levantar os recursos naturais e humanos e preparar propostas para o seu aproveitamento; criação do Parque Nacional Indígena do Tumucumaque, em 1978; criação do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), pelo Decreto Lei n. 1179, de 06 de julho de 1971, para promover a capitalização rural; criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), pelo Decreto-lei n. 1.110, de 9 de julho de 1970, para executar a estratégia de distribuição controlada da terra; a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agro minerais da Amazônia (POLAMAZONIA), pelo Decreto n. 74.607, de 25 de setembro de 1974, com objetivo de concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infra estrutura urbana e o Projeto Fundiário do Amapá, em 1973.

Em janeiro de 1966, foi instalada no Amapá a Circunscrição Regional (CR-Macapá) do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), estrutura administrativa de caráter federal, com modesta configuração. As suas atividades foram dirigidas basicamente ao cadastramento de imóveis rurais. Em 1967, a CR-Macapá já tinha cadastrado 1.899 imóveis. Com a instituição do Decreto-Lei n. 1.164/71 (regulamentado pelo Decreto n. 71.615 de 22 de dezembro de 1972), que determinava serem indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional, na região da Amazônia Legal, as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo das rodovias federais já construídas, em construção ou projetadas. Essas terras foram assim incluídas entre os bens da União e correspondem aproximadamente a 60% do espaço Amapaense. Na verdade esse decreto combinado com Lei n. 2.597, de 12 de setembro de 1955, que dispõe sobre a faixa de fronteira, determinada em uma

largura de 150 km, paralela à linha divisória dos limites limdeiros brasileiros com países vizinhos, incluiu próximo de 90% das terras do Amapá entre os bens da União, redirecionando a administração das terras e colocando-as sob jurisdição do INCRA (JORGE, 2003).

Em 21 de agosto de 1973 foi criado o Projeto Fundiário do Amapá com o objetivo de apoiar as políticas públicas para o Território Federal de Amapá e, partir desse momento, uma parte das terras do Território Federal do Amapá passou a ser administrada pelo INCRA. Esta autarquia passaria a promover as discriminatórias administrativas, arrecadações sumárias e desapropriações das terras que seriam incorporadas ao Patrimônio da União (LIMA; PORTO, 2008).

A superfície do Projeto Fundiário do Amapá em 10.785.658 ha. só seria estabelecida pela promulgação da Emenda Constitucional n. 16, de 02/12/1980, que determinou que a área pertencente ao governo do Território Federal do Amapá seria de 256.297 ha, ou seja, 1,82% do total da superfície do Território Federal (LIMA; PORTO, 2008).

Porto (2006) destaca que ao se obedecer aos ditames do Decreto Lei n. 411/69 tentou-se incluir os Territórios Federais na fase do planejamento regional, sendo que no Amapá esse planejamento foi executado por três planos: 1º Plano de Desenvolvimento do Amapá, entre 1975 a 1979; 2º Plano de Desenvolvimento do Amapá, de 1980 a 1985 e Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá, que se estendeu de 1986 e foi até 1989.

Esses planos representam uma intervenção maior no ordenamento territorial amapaense, pois com eles foram criados pólos de atuação do POLAMAZÔNIA, instituído pelo Decreto n. 74.607, de 25 de setembro de 1974. Segundo Porto (2006), os pólos de atuação criados foram o Pólo Amapá, formado pelos Municípios de Macapá, Mazagão, Amapá e Calçoene; áreas de reforma agrária, por Macapá, Mazagão, Amapá, Calçoene e Oiapoque; área de fronteira, Município de Oiapoque e cidade de médio porte, Macapá.

Além desses diplomas legais que ajudaram a dar uma configuração espacial do Território Federal do Amapá entre 1973 a 1988, a criação de unidades de conservação também se deram através do sistema de normas. Nesse período foram criadas as seguintes UC, todas de competência da União. Assim, foram criados o Parque Indígena do Tumucumaque em 1978; Parque Nacional do Cabo Orange, de 1980; Reserva Biológica do Lago Piratuba em

1980; Estação Ecológica Maraca-Jipióca em 1981; Estação Ecológica do Jari em 1982; Reserva Biológica da Fazendinha de 1984 e Estação Ecológica da Ilha do Parazinho em 1985 (DRUMMOND, 2007).

Em 1987, outro fator gerou novo ordenamento territorial no Amapá: a criação dos Municípios de Laranjal do Jari, Ferreira Gomes, Santana e Tartarugalzinho, por desmembramento dos Municípios de Mazagão, Macapá e Amapá (PORTO, 2006, p. 129). Esses Municípios surgiram em decorrência do poder político local, resultado das novas pactuações entre as elites locais e o Estado.

Essa forma de administrar remonta ao termo “decretização do desenvolvimento”, empregado pelo Dr. Jadson Porto em suas aulas durante as disciplinas do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNIFAP. Baseia-se na construção de que as principais atividades que afetaram o desempenho econômico do Estado do Amapá foram transformadas ou oriundas de Decretos. Assim, tem-se o contrato da ICOMI, o Distrito Industrial de Santana, a ALCMS, o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (CHELALA, 2008), a Lei n. 11.919/09.

Essa assertiva denota a interferência e a força da União na forma de administrar na era Território Federal e, nos dias atuais, o Executivo Estadual, onde é grande e determinante o fator governo, tanto nos aspectos econômicos como na configuração territorial como é o caso da criação da Floresta Estadual do Amapá em 2006.

### 3.3 DA INSTALAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ AOS ATUAIS PLANOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

A dominialidade pública das terras do Estado do Amapá tem permitido a criação de várias unidades de conservação, áreas indígenas, áreas quilombolas, pela União e pelo Estado, sem que sejam necessárias desapropriações, em geral bastante dispendiosas. Por outro lado, este processo tem sido facilitado pela rarefeita ocupação do território com imóveis rurais. A criação de inúmeras unidades de conservação projeta o Amapá no cenário nacional como a unidade

da Federação com o maior percentual de áreas protegidas ambientalmente. Além das unidades de conservação, existem outras áreas com restrições de uso para explorações convencionais, como é o caso dos Projetos de Assentamentos Extrativistas, áreas de preservação cultural e as Reservas Indígenas. Estas áreas contribuem ainda mais para a manutenção das paisagens naturais do Estado (JORGE, 2003).

A Constituição Federal de 1988 criou/transformou o Território Federal do Amapá em Estado Federado, em seu artigo 14 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias. Esse ato significou que a partir dessa data, o Amapá seria um ente federativo dotado de autonomia e capacidade jurídica. Nascia uma pessoa jurídica de direito público interno, com sua constituição estadual tendo sido promulgada em 1991. A repercussão desses atos é que surgia um novo pacto na Federação.

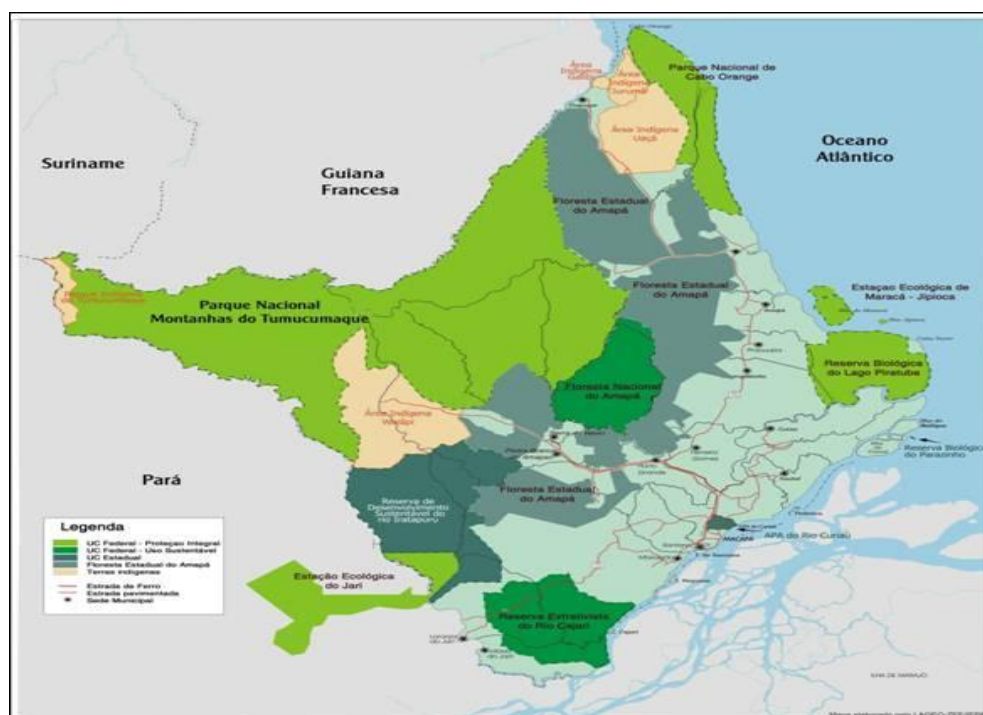
O Estado recém criado passa a se auto organizar, auto gerir, escolhe seus primeiros representantes no Poder Executivo e Legislativo, o que ocorreu com a eleição de 1990. O Poder Executivo não mais é escolhido e nomeado pelo Presidente da República. Com um Legislativo próprio, são realizadas eleições para escolher os representantes da Assembléia Legislativa e para a Câmara de Deputados. O Amapá passa a ter representantes no Senado, em pé de igualdade com todos os outros Estados da Federação. No Senado, o Amapá tem o mesmo número de senadores que São Paulo ou Rio de Janeiro. Enfim, com a estadualização, o Amapá torna-se independente/autônomo, podendo atuar nas esferas política, econômica e na gestão de seu espaço territorial com ampla liberdade.

A partir de 1991, o espaço amapaense passa a sofrer uma fragmentação nunca experimentada em sua história. São criados 7 (sete) novos municípios (DRUMMOND, 2007), como Cutias em 1992; Itaúbal em 1992; Pedra Branca do Amapari em 1992; Porto Grande em 1992; Pracuúba em 1992; Serra do Navio em 1992 e Vitória do Jari em 1994. O autor prossegue mencionando que na órbita ambiental, 8 (oito) Unidades de Conservação foram criadas, ampliando as áreas de restrição no Amapá. Dessa forma, passaram a integrar o mosaico de territorialidades a Reserva extrativista do Rio Cajari, criada em 1997; Reserva do Particular do Patrimônio Natural Retiro Paraíso de 1997; Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru em 1997; Área de Proteção

Ambiental Rio Curiaú, de 1998; Reserva do Particular do Patrimônio Natural REVECOM, criada em 1998; Reserva do Particular do Patrimônio Natural Retiro Boa Esperança de 1998; Reserva do Particular do Patrimônio Natural Aldeia EKINOX de 2000 e o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque do ano de 2002.

Em 2005, o Chefe do Executivo Estadual sancionou a Lei n. 0919, de 18 de agosto de 2005, que dispõe sobre a política de gestão e ordenamento territorial do Estado do Amapá, constituindo-se num conjunto de princípios doutrinários que conformam e dão prática aos procedimentos e às ações institucionais no que concerne à mediação dos direitos e interesses sobre o uso e ocupação do território, assim como, sobre a conservação dos recursos naturais.

A finalidade dessa lei é a indução ao desenvolvimento econômico, sendo que as áreas institucionalizadas de uso específico já existente e aquelas que vierem a ser criadas ou estabelecidas, nos âmbitos federal, estadual e municipal, obedecerão, para fins de indução do desenvolvimento econômico e social, procedimentos de gestão integrada, caracterizando, no Estado do Amapá, um corredor de biodiversidade, todas essas unidades de conservação tanto federais como estaduais, como mostra a figura 1, a seguir:



**FIGURA 1** – Divisão Política e Unidades de Conservação/Amapá

fonte: LAGEO-ZEE/IEPA, 2007.

Pelo exposto, cerca de 87% do território amapaense é composto de Unidades de Conservação, seja de origem estadual ou federal. Essa constatação serve para reforçar a tese arguida nessa dissertação, pois mesmo o Amapá sendo uma unidade federada dotada de autonomia jurídica, esse Estado não possui integralmente liberdade de gerir a maior parte de sua área geográfica e juridicamente delimitada (DRUMMOND, 2007).

Em 2007, em visita ao estado, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva expediu o Decreto n. 6.291, de 7 de dezembro de 2007, que transfere gratuitamente ao domínio do Estado do Amapá terras pertencentes à União, nos termos do art. 5º do Decreto-Lei n 2.375, de 24 de novembro de 1987. Essa norma encontra-se em uma dinâmica que carece de amadurecimento, pois as terras foram transferidas para o Estado, porém essa regulamentação está dependente de fatores como registro no cartório de imóveis, definição dos limites dessas terras, definir as pessoas proprietárias e possuidoras dessas terras.

### 3.4 CRITÉRIOS EXPLICATIVOS DA FORMAÇÃO TERRITORIAL DO AMAPÁ

Para organizar as idéias ao tema desta dissertação, o período entre a implantação do Estado do Amapá e os atuais planos de ordenamento territorial será classificado em períodos institucional e normativo. Ambos buscam explicar a formação do mosaico de territorialidades.

O período institucional explica a formação territorial do Amapá com base nas instituições/pessoas jurídicas que passaram a ter legitimidade naquela porção de território de sua competência e o normativo, critério também de influência na formação territorial segundo as leis e orientações normativas que ajudaram a dar a atual configuração espacial ao Amapá.

### 3.4.1 Critério Institucional

Representado pelas diversas instituições com competência sobre o espaço amapaense, esse aspecto está presente em toda a configuração espacial do Amapá. Trata-se de quais as instituições ocupam o espaço amapaense e qual a competência que cada uma delas possui na área do Estado do Amapá.

Sobre a área que o Estado ocupa, instituições como ICMBio, FUNAI, Exército Brasileiro, INCRA, UC Estaduais misturam-se e confundem-se as suas áreas com as dos Municípios, fazendo do Amapá um verdadeiro mosaico de palimpsestos territoriais.

A origem dessa sobreposição está na forma que o Amapá foi administrado. Enquanto Território Federal, suas diretrizes administrativas tinham como origem as decisões da União. Os planos de desenvolvimento local tinham que se coadunar com as diretrizes da União. O ordenamento territorial seguiu essa mesma forma de gestão territorial. O que a União planejava em Brasília tinha que ser posto em prática no Território Federal do Amapá. Não havia liberdade e autonomia.

Dessa forma, podemos então aferir que assim, o território foi seguindo sua estruturação, o espaço foi sendo construído, reconstruído, inventado e reinventado sempre sob a tutela do Governo Federal e dos interesses da elite local, transformando o Amapá em um mosaico de palimpsestos territorializados. Um dos fatores que deve ser levado em consideração quando se trata de palimpsestos territoriais foi a criação de Unidades de Conservação (UC) no Amapá, fator este que reflete a influência institucional na gestão e no ordenamento territorial no Amapá.

O Amapá possui mais de 70% de seu território com algum grau de restrição, sendo que a maior parcela desse espaço é de origem federal e ocupa trechos de pelo menos 14 (quatorze) dos 16 (dezesesseis) municípios do Estado do Amapá.

Devido à grande extensão territorial abrangida pelas UC no Amapá, parte do território dos municípios, e em alguns deles a totalidade, fica excluída do uso/utilização por parte do Poder Público.



A criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em 2007 colocou as UC que estavam sob a tutela do IBAMA sob a competência dessa nova autarquia dotada de autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

As terras indígenas, da mesma forma, influenciam a gestão do território. Sob a competência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), três se localizam no Município de Oiapoque, as Terras Indígenas Galibi, Juminã e Uaçá; as duas outras no Município de Laranjal do Jari, as Terras Indígenas Tumucumaque e Waiãpi. Essas cinco unidades de preservação somam ao total 1.145,471 ha, o que corresponde a 7,96% da área do Estado do Amapá (DRUMMOND, 2007).

A dissertação sobre a gestão do território no Amapá não estaria completa sem a menção às terras destinadas aos povos quilombolas (figura 01). São consideradas terras quilombolas os domínios “doados, entregues ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, por famílias de ex-escravos” (ALMEIDA, 1989, p. 168-169).

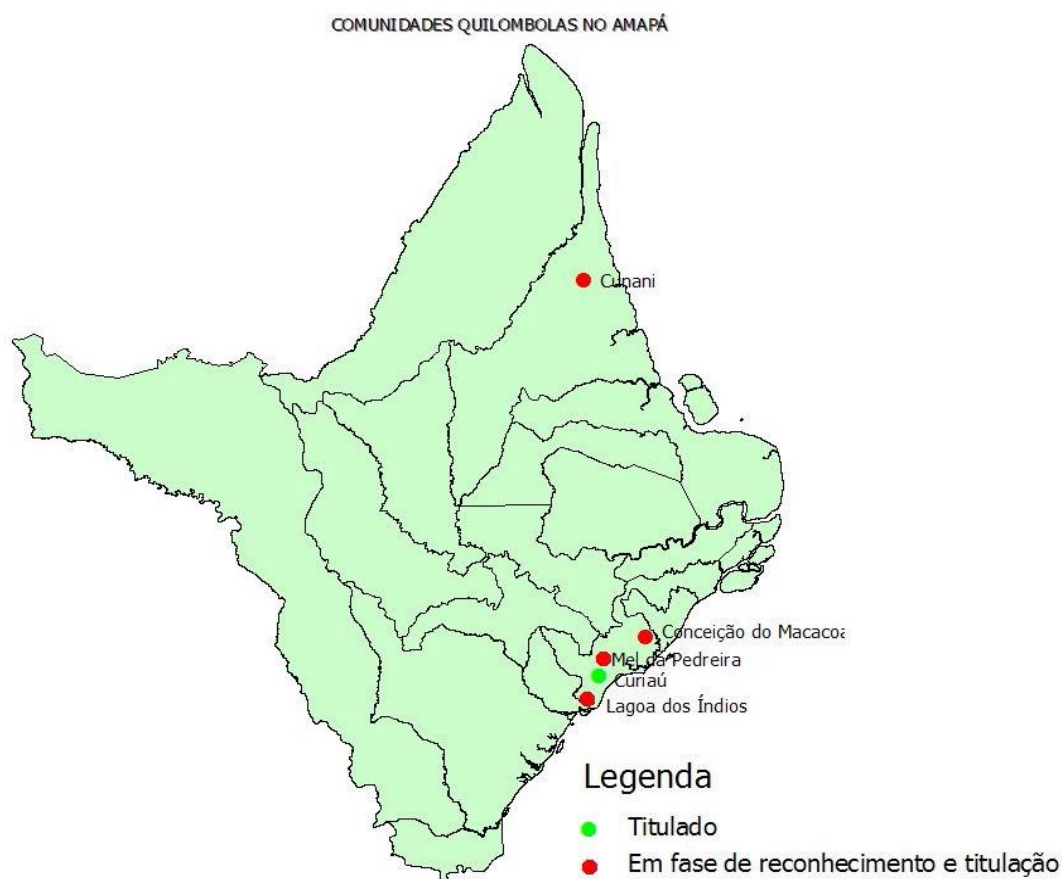
Ainda em relação a essa questão Almeida (1989, p. 168-169) acrescenta que é exatamente esta categoria uma das ignorada e de difícil compreensão pelos órgãos fundiários. Também, as dificuldades de reconstrução das cadeias dominiais convertem estas áreas na preferência da aquisição por grileiros ou grupos empresariais interessados na aquisição de grandes parcelas de terra.

Estas terras estariam ocupadas pelas populações descendentes de quilombos durante todo o processo da colonização do Amapá. Para essa razão, pode-se identificar Curiaú, Matapi, Maruanum, São Francisco da Casa Grande, Mazagão, Igarapé do Lago, Coração, Ilha Redonda, Campina Grande e Cunani. Em 3 de dezembro de 1999, o território do Curiaú, formado por Curiaú de Dentro e por Curiaú de Fora, Casa Grande, Currálinho e o Mocambo, foram reconhecidos como Comunidade Remanescente de Quilombo, possuindo uma área de 3.269 ha (LIMA, 2004).

Nos anos de 2005 e 2006, o Programa Brasil Quilombola fez o INCRA/AP retomar a demarcação das terras de remanescentes de quilombo. Neste período foram demarcadas e reconhecidas como territórios quilombolas a Comunidade de Conceição do Macacoari, com mais de 8.000 ha e mais de 60 famílias. De acordo com o INCRA, a associação de moradores de Conceição do Macacoari recebeu o Título de Domínio. Segundo os estudos antropológicos, esses quilombolas

habitam a gleba do Macacoari há mais de 200 anos. Essas famílias foram formadas por escravos fugitivos da construção da Fortaleza de São José.

Outra comunidade reconhecida foi o Mel da Pedreira, área de 2,66 ha onde vivem 25 famílias. De acordo com os relatos antropológicos, há décadas, os quilombolas da Mel da Pedreira vinham perdendo suas terras para grileiros e, ultimamente, para a exploração imobiliária devido ao crescimento de Macapá, Ilha Redonda e Ambé (LIMA; PORTO, 2008), como se denota de acordo com o disposta na figura 2, adiante:



**FIGURA 2** – Comunidades Quilombolas no Amapá

fonte: Diagnóstico Fundiário do Amapá (2006)

Dessa forma, 11.535 ha de área no Amapá estão sob o domínio, a posse e o uso das comunidades quilombolas, terras estas que estão fora de intervenção e da influência do Poder Público.

Em entrevista realizada com o Dr. Alessandro Gallazzi<sup>11</sup> em 26/07/2010, existem reconhecidas as comunidades quilombolas de Curiaú, Conceição do Macacoari e Mel da Pedreira.

A formação territorial do Amapá denota a influência exercida pela União e suas políticas de ocupação/uso/ordenamento dessa parcela setentrional brasileira. Essa influência é sentida até os presentes dias, como consequência de usos do território com diversas unidades de conservação (muitas delas de competência do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade - ICMBio), terras indígenas (sob a responsabilidade da FUNAI), faixa de fronteira (com forte influência do Exército) e terras do capital.

O Estado do Amapá participa desse mosaico através do Instituto de Meio Ambiente do Amapá (IMAP).

Afinal, o que sobra para o Estado do Amapá e para seus municípios? Como adotar políticas de ordenamento territorial em áreas que o espaço físico é de competência de outra entidade que não o Estado do Amapá? A execução de políticas de ordenamento territorial por parte do Estado do Amapá se torna bastante difícil devido a existência de várias entidades com competência sobre a mesma parcela de solo, pois por volta de 90% (noventa por cento) das terras amapaenses se encontram fora do domínio do Estado do Amapá.

Para um Ordenamento e Planejamento Territorial é relevante o papel que assentamentos rurais e regularização fundiária, unidades de conservação, terras indígenas, monitoramento e controle ambiental, produção sustentável com inovação e competitividade com os seus instrumentos de fomento à produção sustentável, como o manejo florestal, produção agropecuária, utilização econômica da fauna: pesca, aqüicultura dentre outros, turismo sustentável e eco turismo, produção mineral, produção industrial. É um plano que tem por objetivo principal desenvolver a Amazônia com responsabilidade e de forma sustentável.

Observe-se, com isso, que o uso do território torna-se restritivo, mas não o uso de seus produtos. Neste sentido, em muitas ocasiões o uso do território

---

<sup>11</sup> Alessandro Gallazzi é Doutor em Ciências da Religião, Área de Bíblia, pela Universidade Metodista de São Paulo, em 1996. É membro da Coordenação Colegiada da Comissão Pastoral da Terra da Diocese de Macapá/AP.

acaba estimulando a ilegalidade, aproveitando-se da porosidade da fronteira para garantir sua mobilidade.

### **3.4.2 Critério Normativo**

Representado pelas diversas normas que ajudaram a dar a atual configuração espacial ao Estado do Amapá, responsável pelo surgimento do mosaico de territorialidades.

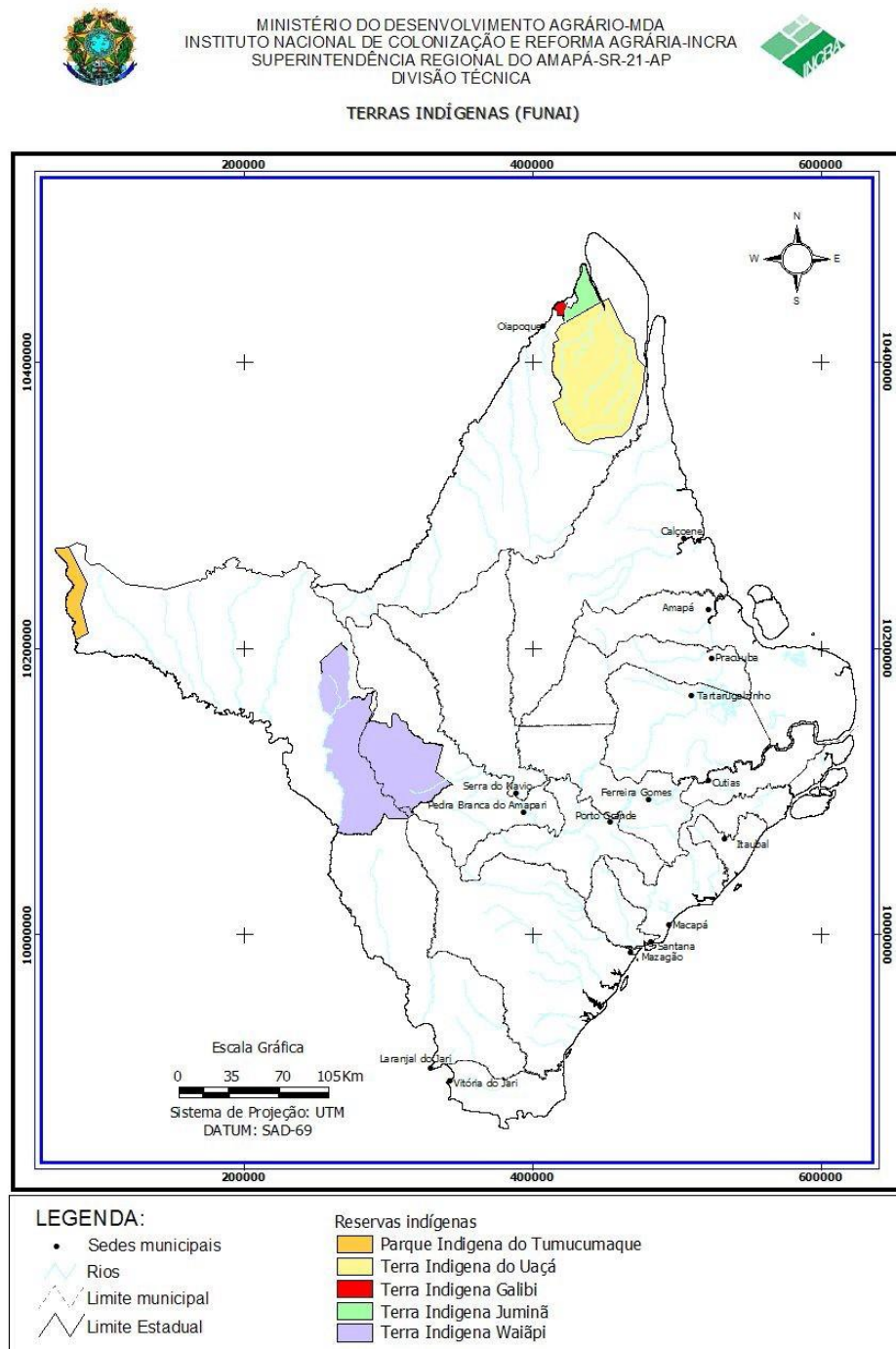
Sob a égide do critério normativo, a criação de municípios não poderia ter acontecido sem ele. Afinal, a criação de qualquer pessoa de direito público interno deve seguir o que estabelece as leis complementares que tratam do assunto.

Até 1988, o Amapá possuía nove municípios: Macapá, criado em 1758; Mazagão, em 1888; Amapá, criado em 1901; Oiapoque, de 1945; Calçoene, de 1956; Ferreira Gomes, Laranjal do Jarí, Santana e Tartarugalzinho criados em 1987. Os demais, após a instalação do Estado, a partir de 1991: Cutias, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande, Pracuúba, Serra do Navio, Itaubal e Vitória do Jari (DRUMMOND, 2007).

A Constituição Estadual previu a criação desses municípios e outros estão elencados. Porém, deve-se ressaltar que a Constituição Federal, em seu artigo 18, parágrafo 3º, prevê que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal. Dessa forma, os municípios do Amapá, criados depois da Constituição Federal de 1988 não obedeceram ao critério descrito no mencionado artigo da Constituição Federal.

Questiona-se se seria possível a criação desses municípios, visto que ainda não foi criada a lei complementar federal que regulamente a criação de municípios. Assim sendo, os demais municípios a serem criados e que já figuram na Constituição Estadual deverão aguardar a regulamentação do artigo 18 da Constituição Federal.

Na órbita federal, a criação das terras indígenas também representa uma influência normativa da formação territorial. O Amapá possui 5 (cinco) terras indígenas sob competência da FUNAI, conforme se nota na figura 3, em seguida:



**FIGURA 3 – Terras Indígenas/Amapá**

fonte: Diagnóstico Fundiário do Amapá (2006) INCRA

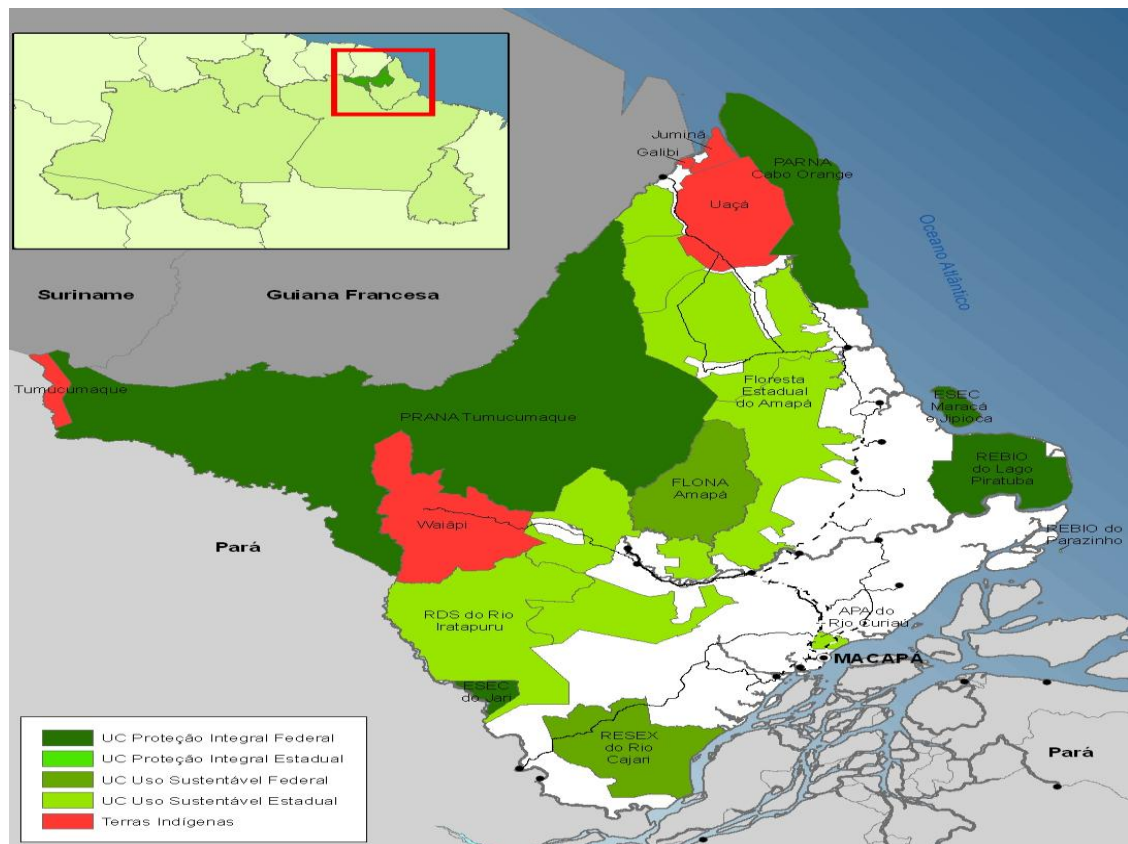
A área indígena do Juminá foi Homologada pelo Decreto s/n., de 21 de maio de 1992, localizada do Município de Oiapoque (FUNAI, 2010).

Em 1991, foi expedido o Decreto n. 298, de 29 de outubro de 1991 que homologou a demarcação administrativa da área indígena Uaçá, localizada no Município de Oiapoque (FUNAI, 2010).

Esse mesmo decreto homologou a terra indígena Galibi, localizada também no Município de Oiapoque.

Em 23 de maio de 1996 foi homologada a demarcação administrativa da Terra Indígena Waiãpi, através do decreto s/n., localizada nos Municípios de Laranjal do Jari e Amapari (FUNAI, 2010).

As unidades de conservação são de fundamental importância quando se refere a formação espacial e territorial do Amapá. São 16 (dezesseis) UC que totalizam 42,26% do território amapaense. São de competência federal, através do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), estaduais e privadas, todas criadas por algum tipo de norma, umas por Decretos, outras por leis, outras por decreto sem numero, etc, como mostra a figura 4:



**FIGURA 4** - Unidades de Conservação/Amapá  
 fonte: ICMBio – Cassandra Oliveira (2008)

Para o Dr. Alessandro Gallazzi<sup>12</sup>, as primeiras Unidades de Conservação criadas pela União são resultado de um processo histórico. A REBIO do Lago Piratuba foi criada para realmente preservar o bioma que existe naquela região, por se tratar de uma área de reprodução de aves, peixes, animais marinhos, etc.

Quanto ao Parque Nacional do Cabo Orange, o Dr. Alessandro Gallazzi aduz que sua criação se motivou por razões políticas, pois nessa área existia a presença antrópica, que não justificaria a existência de um parque nacional devido a legislação exigir que nesse tipo de área de restrição a presença humana não aconteça.

É devido a essa característica que as ações do IBAMA/ICMBio é de retirar essas comunidades de seu local, por estarem habitando uma área de parque nacional. Há atualmente discussões acirradas sobre a desocupação da área do Parque Nacional do Cabo Orange, pois as populações que lá se encontram já o faziam antes da criação do Parque.

Outras ações estaduais importantes sobre ordenamento territorial são o Corredor da Biodiversidade, a Floresta Estadual de Produção do Amapá (Lei Estadual n. 1.028, de 12 de julho de 2006); a Lei Estadual n. 0919, de 18 de Agosto de 2005, que trata sobre a política de gestão e ordenamento territorial do Estado do Amapá no que concerne à mediação dos direitos e interesses sobre o uso e ocupação do território, assim como sobre a conservação dos recursos naturais e que instituiu o Corredor da Biodiversidade (figura 4).

A criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque representa a retirada de terras dos Municípios de Calçoene, Laranjal do Jarí, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio. Tem uma extensão de 3.867,000 ha. e ocupa 26,95% do território do Amapá. Foi criado por um decreto presidencial que nem possui numeração. A divulgação de sua criação, juntamente com o Corredor da Biodiversidade do Amapá, partiu do pressuposto que a proteção desse bioma é estratégica para a região, já que ela está sofrendo uma grande pressão devido à expansão de atividades predatórias (MONTEIRO *et al.*, 2006).

Ressalta-se que o parque foi criado pela portaria IBAMA n. 182/02-n, de 31 de dezembro de 2002, publicado no diário oficial 04 de 06.01.03 e pelo decreto sem número, de 22 de agosto de 2002.

---

<sup>12</sup> Entrevista em 26/07/2010.

O Corredor da Biodiversidade é objeto da Lei Estadual n. 919, de 18 de agosto de 2005. Essa norma reza em seu artigo 6º que constituem diretrizes para a implementação da política de gestão e ordenamento territorial do Estado do Amapá, na condição regional, em acordo com o macrodiagnóstico sócio-ambiental do Estado do Amapá, reconhecer as áreas institucionalizadas de uso específicos já existentes e aquelas que vierem a ser criadas ou estabelecidas, nos âmbitos federal, estadual e municipal, obedecer, para fins de indução do desenvolvimento econômico e social, procedimentos de gestão integrada, caracterizando, no Estado do Amapá, um corredor de biodiversidade.

Para o Dr. Alessandro Gallazzi<sup>13</sup>, o corredor da biodiversidade é uma intenção que não saiu do papel. Para ele, o corredor ainda inexistente de fato. Pelas ações efetivadas, o corredor da biodiversidade está tendo seu uso para preservar áreas de floresta para mais tarde ser explorada pelo capital.

No centro do corredor, na área de cerrado encontra-se um dos biomas fundamentais do Estado. Há mais diversidade de animais, plantas, árvores, flores nessa área do Amapá de que em toda a Amazônia. O cerrado é a caixa d'água de nosso território. Retirando os rios de montanha como: Oiapoque, Jari e Araguari, os demais são rios que nascem no cerrado. São eles o Matapi, Pedreira, Macacoari, Tartarugalzinho, Tartarugal Grande, Amapá. Pretende-se transformar o cerrado numa perspectiva produtiva, que se pensa a produção como resultado do agrobusiness. Ressalta-se que para o entrevistado, o verdadeiro desenvolvimento se dá com a preservação ambiental e no uso correto da biodiversidade.

Dessa forma, o Estado atua no espaço através de mecanismos os mais variados e dentre eles está o sistema de normas. No caso em comento, o corredor da biodiversidade foi criado pela lei estadual n. 0919/2005.

O papel do Estado está correto. Porém, as consequências dessa legislação é que põe à baila. O objetivo do Estado é garantir o bem comum. Esse bem comum é contestado nessa dissertação a partir do momento em que o Estado cria normas que deveriam beneficiar e trazer um grau maior de satisfação e conforto à sociedade. Com esse tipo de norma, o Estado coloca sob sua tutela uma área de mais de 2.000.000 ha, ou seja, retira da órbita do pequeno produtor e da possibilidade de acesso à terra dos que realmente necessitam, cria uma

---

<sup>13</sup> Entrevista em 26/07/2010.



área de restrição e prepara a área para o capital privado, pois ao redor do corredor da biodiversidade e ao longo da floresta estadual do Amapá estão os assentamentos rurais, famosos por arrendar ou alienar suas terras para a iniciativa privada.

O corredor da biodiversidade é uma forma de ordenação do território diferente do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque. O Parque foi instituído pela União, em terras que pertencem ao Estado do Amapá, sem as devidas consultas públicas presenciais, consulta por meio da internet dois meses antes da criação do Parque.

A União agiu como o Amapá ainda fosse um território federal, pois transferiu terras outrora do INCRA para serem administradas, reguladas e organizadas pelo ICMBio, ou seja, o Governo Federal usou as terras federais localizadas no Estado. Mais uma peça nesse mosaico de territorialidades que se transformou o Estado do Amapá. A propósito disso, Chelala (2008, p. 108) ressalta que:

A imposição do parque foi uma das maiores pressões do peso do Estado do Amapá que convive com parte significativa de sua área geográfica impedida para atividades econômicas, o que estimula, inclusive, o processo de urbanização acelerada e desordenada do estado, que já ultrapassava 89% em 2000 (IBGE, Censo Demográfico 2000), uma vez que restringe o uso e ocupação do espaço rural.

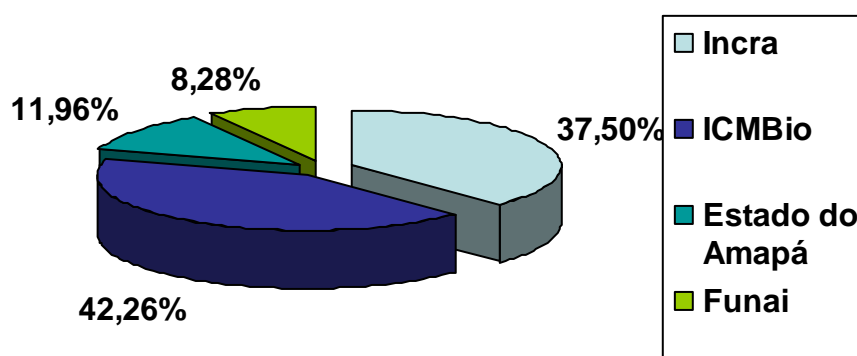
Atualmente, o Amapá encontra-se aguardando definições acerca da transferência das terras da União para o Estado. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em visita ao Estado, assinou o Decreto n. 6.291, de 07 de dezembro de 2007, transferindo gratuitamente ao domínio do Estado do Amapá terras pertencentes à União. O processo de transferência é lento e depende do cumprimento das mais diversas condições para se concretizar. Poucas terras foram efetivamente transferidas.

Segundo do Diagnóstico Fundiário do Amapá, não houve transferência das terras da União sob competência do INCRA ao Estado do Amapá. Do Projeto Fundiário do Amapá de 1973, foram destinadas terras do INCRA para a criação de Unidades de Conservação Federais e Estaduais, para a instalação de Municípios e das entidades quilombolas.

Nos termos do documento acima exposto, atualmente o quadro das terras no Estado do Amapá apresenta a seguinte configuração, quase 90% são de

terras federais, ratificando o entendimento de que as terras pertencentes ao Estado do Amapá são mínimas, cerca de 11,96%.

De acordo com as informações levantadas, pode-se dizer que a maior parte do território amapaense encontra-se sob a competência de outras instituições, como demonstra o gráfico 1 a seguir:



**GRÁFICO 1** – Terras do Amapá Por Instituição  
fonte: Diagnóstico Fundiário do Amapá (2006)

Em 17 de junho de 2009, foi editada a Lei n. 11.949, que trata da transferência das terras pertencentes à União compreendidas nos Estados de Roraima e do Amapá. Essas terras passam ao domínio desses Estados, mantidos os seus atuais limites e confrontações, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais.

Nem todas as terras ficam transferidas ao domínio desses dois Estados. Estão excluídos de transferência os bens da União como as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas

afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acrescidos; os potenciais de energia hidráulica; os recursos minerais, inclusive os do subsolo; as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Ficam também excluídas da transferência as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento; as áreas de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição, conforme regulamento; as áreas afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial; as áreas destinadas a uso especial do Ministério da Defesa e as áreas objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória.

Mesmo com a promulgação desta lei, o Estado do Amapá ainda não se pode considerar que todas essas terras já estejam sob sua competência. Acontece que o Poder Executivo Federal deverá regulamentar esta lei. A lei não é auto-executável. Trata-se de uma lei que depende de um algo mais para que possa gerar seus efeitos jurídicos.

Como o legislador explicitamente determinou que a lei deverá ser regulamentada, isso significa que, para gerar os devidos efeitos, deverá incidir o Poder Regulamentar.

O Poder Regulamentar decorre de competência diretamente haurida da Constituição Federal, por meio da qual é conferida ao Poder Executivo a prerrogativa de editar atos normativos gerais e abstratos. O Poder Regulamentar, em sentido estrito, consubstancia-se na autorização ao chefe do Executivo para expedir decretos e regulamentos.

No caso em comento, o Poder Executivo, para regulamentar a lei, deverá expedir um decreto de execução.

Decreto de execução é definido como “regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais, editadas em função de uma lei, concernentes à atuação da Administração, possibilitando a fiel execução da lei” (ALEXANDRINO, 2006, p. 149).

As leis que trazem a recomendação de serem regulamentadas não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é

*conditio j uris* da atua o normativa da lei. Em tal caso, o regulamento opera como condi o suspensiva da execu o da norma legal, deixando seus efeitos pendentes até a expedi o do ato do Executivo (MEIRELLES, 1995).

Em pesquisa nos anais da República Federativa do Brasil e em consulta na Procuradoria do INCRA/AP, não foi detectada a expedi o de decreto regulamentando a transferência das referidas terras. Dessa forma, para o objetivo traçado para essa disserta o, permanecem validas as distribu es figuradas no quadro acima.

As informa es coletadas ao longo da pesquisa foram tabuladas e permitiram ao autor construir a Tabela 1 que representa o quadro atual das terras e do território amapaenses, tal como segue.

**TABELA 1 – HISTÓRICO TERRAS DO AMAPÁ (1973-2010)**

COMPETÊNCIA	PR� 2006 (Km2)	%	P�S 2006 (Km2)	%	P�S LEI 11.949/09 (Km2)	%
FEDERAL	FUNAI - 11.454,71	7,98	11.454,71	7,98	11.454,71	7,98
	IBAMA (ICMbio) – 58.388,12	40,70	58.388,12	40,70	58.388,12	40,70
	INCRA– 63.761,31	44,44	40.667,31	28,34	10.487,68	7,3
ESTADUAL	UC – 9.996,21	6,96	34.803,21	24,26	64.982,83*	45,00

\* - UC Estadual + terras transferidas pela Lei n . 11.949/2009.

Dois fatores podem ser considerados quanto ao aumento de terras pelo Estado do Amapá.

Em primeiro lugar, com a cria o da Floresta Estadual do Amapá (FLOTA), o Estado passou a integralizar 2.369.400 ha. a mais em seu território. Essa UC foi criada através da Lei Estadual n . 1.028, de 12 de julho de 2006. Antes de sua cria o, a área onde atualmente está a FLOTA do Amapá pertencia   União, que a repassou ao Estado do Amapá para que este destinasse a área para produ o e desenvolvimento econômico sustentável. Para tal, foram desenvolvidos estudos

que apontaram áreas de aptidão para a produção madeireira e áreas de relevante interesse para a conservação da natureza (IEPA, 2010).

Em segundo lugar, há a edição da Lei Federal n. 11.949, de 17 de junho de 2009. Quando essa norma for regulamentada, o Amapá passará a poder administrar dos atuais 24,26% para 45% do território do Estado. Assim, será um acréscimo dos presentes 34.803,21 ha para 64.982,83, somadas as Unidades de Conservação Estaduais e as terras transferidas pela Lei nº. 11.949/2009.

Nessa atual fase da questão territorial amapaense, nota-se que a instituição que mais perdeu território foi o INCRA. Essa autarquia perdeu território quando da criação dos municípios após 1988, com a criação da Floresta Estadual de Produção do Amapá em 2006 e agora, com a edição da norma acima mencionado. Para quem possuía competência sobre 98% do território na fase da implantação do Projeto Fundiário do Amapá em 1973, foi uma significativa parcela de território destinado a outros fins dos que da reforma agrária, sendo que atualmente, depois de regulamentada a Lei 11.949/2009, o INCRA possuirá perto de 8% do território amapaense.

Isso mostra que o sistema de normas é determinante na configuração do espaço e do território. Além disso, mesmo com a transferência a ser regulamentada, o Amapá ainda não é detentor de sua área geograficamente delimitada, que existem várias territorialidades e que o Estado do Amapá possui uma parcela relativamente significativa, mas não integral, de seu território, o que leva o Amapá a ser um mosaico de territorialidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica do Amapá demonstra que a questão espacial e territorial foi e continua sem uma definição clara quando se trata do uso, posse e domínio do território.

O Território Federal do Amapá, considerado uma autarquia da União, esteve sob a tutela do Governo Federal, não possuía nem um tipo de autonomia, sendo que todas as decisões, planejamentos, economia estavam atrelados à vontade da União.

No que concerne ao uso, posse e domínio do território, o que era determinado pelo Ministério do Interior era o que efetivamente deveria ser seguido no Amapá. Não havia liberdade, autonomia. Os planos territoriais eram sempre os criados nos gabinetes em Brasília.

O Amapá só passa a ter autonomia econômica, política, financeira e administrativa com sua transformação em Estado, que aconteceu em 1988. Mas, mesmo com a conquista dessa autonomia, o Amapá, em termos territoriais, não garantiu na íntegra o domínio das terras que formam sua área geograficamente delimitada. O Amapá é um Estado que carece de um dos elementos formadores do estado que é o território.

O que se pode salientar de toda essa análise é que enquanto Território Federal não eram claras as orientações que conduziriam o Amapá ao desenvolvimento econômico e sua inserção no contexto econômico nacional, aliado à redução das desigualdades regionais. Enquanto Estado Federado essas diretrizes, da mesma forma, não estão claras ou definidas. Desde 1943 que o Amapá e seus governantes ou os responsáveis pela condução do processo de desenvolvimento não foram capazes de implantar um programa de longo prazo que conduzisse o Amapá a um nível econômico mais satisfatório.

Em razão disso, o que foi gerado no Amapá em 57 anos foi um palimpsesto territorial, em virtude da confusão territorial que se transformou o Estado do Amapá em razão dos mais diversificados planos que tinham como objetivo desenvolver o Amapá, mas o que se tem de concreto é um verdadeiro mosaico de territorialidades.

Enquanto Território Federal, o mosaico de territorialidades foi formado em terras que pertenciam à União e por três Municípios: Macapá, Mazagão e Amapá,

criados pelo Governo Paraense. A autonomia desses municípios era precária devido a Constituição de 1937 não reconhecer como pessoa jurídica de direito público interno os municípios. Além dessa característica, some-se ao fato que os territórios federais não possuíam personalidade jurídica por serem consideradas autarquias da União.

Transformado em Estado em 1988, as mazelas territoriais se acirram. O território do Amapá agora é composto por terras federais (Exército, FUNAI, ICMBio, INCRA, limites lindeiros); terras estaduais (áreas de preservação ambiental, IMAP) e municipais (municípios e áreas de preservação ambiental municipais).

A criação do Estado do Amapá não diminuiu/solucionou a questão territorial amapaense. Ao contrário, acarretou uma dinâmica maior no que se refere a esse tópico.

As conseqüências dessa sobreposição e entes federais com competência sobre terras estaduais e municipais são a retirada de influência do Estado e dos Municípios para poder administrar suas terras com critérios de conveniência e oportunidade.

É o que aconteceu com a criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque em 2002. A criação dessa unidade de conservação retirou território de cinco Municípios: Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Laranjal do Jarí, Oiapoque e Calçoene.

Foram excluídos, desses municípios, um total de 3.867.000 (três milhões, oitocentos e sessenta e sete mil) hectares, perfazendo 26,95% do território amapaense, uma cifra nada modesta. Assim, quase 27% de território ficam excluídos de serem administrados pelo Amapá e por cinco de seus municípios.

Outro caso típico é o da Floresta Nacional do Amapá – FLONA. Ela está inserida nas áreas municipais de Ferreira Gomes, Pracuúba e Amapá. Trata-se, também, de uma área de restrição tanto para o Estado como para os Municípios envolvidos.

O Estado desenvolve seu papel de procurar propiciar o bem comum à sociedade atuando com políticas que têm no território sua razão de ser. Quando ele, por meio de seus órgãos e instituições fomenta a criação de assentamentos, pode-se dizer que o Estado está atuando para atingir os seus fins. Essa política

fundiária é positiva no sentido que mantém o homem no campo e dá terra para quem realmente necessita.

O que é objeto de crítica é o fato de que mesmo atuando para reduzir a presença de mais pessoas nas cidades e que esses assentamentos possam produzir para abastecê-las, o que se vê na realidade é uma situação diferente da pretendida pelo Estado.

Os assentamentos do INCRA encontram-se em grande maioria no cerrado amapaense, ao longo das terras da AMCEL. É muito mais eficaz para os assentados arrendar suas terras ou aliená-las ao capital privado. Em assim procedendo, não precisam se preocupar com o escoamento da produção, de todo mês ficar se perguntando como levará seus produtos à capital; não precisam esperar pela assistência técnica do agrônomo; não precisam se preocupar com empréstimos e financiamentos bancários, em suma, é mais cômodo para o assentado arrendar suas terras do que efetivamente produzir.

Para o capital privado também é mais vantajosa essa política. Dessa forma, em áreas já antropizadas é mais fácil para a regularização diante dos órgãos que tratam do assunto. Assim, o assentado acaba se tornando um desbravador que abre e deixa todo o território preparado para que o capital se instale e comece a explorar os recursos que o Amapá possui em grande escala.

Com a coleta de dados e analisando o material disponibilizado, chega-se à conclusão de que não houve uma mudança significativa quando se trata do uso, posse e domínio do território no Estado do Amapá.

Na década de 1970, o Governo Militar destinou grandes áreas de terras, financiamentos e realizou empréstimos internacionais para desenvolver a Amazônia e de sobra o Amapá.

A ideologia era a de desenvolver essa região sem levar em consideração as populações locais, sem conhecer de fato a dinâmica da vida na Amazônia, dos ribeirinhos, dos índios, da pequena propriedade rural.

O Estado criou instituições como o BASA, a SUDAM, o INCRA para dar suporte ao desenvolvimento. Criou territorialidades e desterritorialidades. Trinta anos depois o que sobrou foram problemas sociais, como os das cidades no entorno dos grandes projetos minerais como ICOMI e Grande Carajás; áreas de conflitos entre o capital e as populações locais, como é o caso de El Dourado de Carajás, grandes desmatamentos, queimadas, latifúndios, etc.



Isso significa que o Estado atua dentro de sua área de competência efetivando políticas públicas, essas políticas não funcionam e deixam um passivo social que ele mesmo não é capaz de solucionar.

No Amapá não é diferente. Foram criadas e o Estado vem criando uma série de áreas de restrição seja, através das unidades de conservação, pelas terras indígenas, terras quilombolas, assentamentos, etc. O Estado outrora também interveio decisivamente no território e o que restou foi um passivo social que até a presente data não houve solução. Pelas informações coletadas nessa dissertação, isso está acontecendo no Amapá. O que o futuro reservará para nossos descendentes?

Por tudo até agora exposto, o Amapá é um Estado que não possui na íntegra o seu território. O Amapá é um mosaico onde concorrem várias instituições com legitimidade/competência sobre o mesmo território. Deve-se a existência desse mosaico de territorialidades ao sistema de normas. Foi através do sistema de normas que o Governo Federal criou as unidades de conservação e demais áreas de restrição, o Estado criou os Municípios e suas unidades de conservação, sendo um fator importantíssimo na formação espacial e territorial.

Hoje, o Amapá possui um mínimo de terras sob sua competência. Até a regulamentação da lei que transferiu as terras da União para o Estado, somente cerca de onze por cento pertencem ao Amapá.

Dessa forma, o que faz desse Estado em ente desprovido de um dos elementos que constituem o Estado que é o território e neste concorrem várias instituições com competência sobre o mesmo espaço, o que faz do Amapá um mosaico de territorialidades.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

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

ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. *In*: SANTOS, Milton *et al.* (Org.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: HUTEC-ANPUR, 1994.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2004.

BECKER, Bertha K. ; EGLER, Cláudio A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia mundo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1994.

\_\_\_\_\_. Inserção da Amazônia na geopolítica da água. *In*: **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**, Belém: UFPA/EDUFPA, 2003.

BRASIL. Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários. Programa Nacional de Política Fundiária. VALENTE, Maria Jovita Wolney (Org.). **Legislação agrária, legislação de registros públicos, jurisprudência**. Brasília, 1983.

BRITO, Daginete Maria Chaves de. **A construção do espaço público na gestão de unidades de conservação: o caso da APA do Rio Curiaú/AP**. Macapá: CDS/UNB/UNIFAP. 2003.

CARVALHO, D. F. **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: MPGE, 1994.

CASTRO, I. E. O problema da escala. **Geografia: conceitos e temas**. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CHÂTELET, François. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 7 ed. São Paulo: UNESP, 1999.

COSTA, J. G. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: USP, 1988.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história da devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

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

ENGELS, Friedrich. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. *In*: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras Escolhidas**. Madrid: Ayuso, 1975.

FLORESTAS DO AMAPÁ: pensando o desenvolvimento sustentável do Amapá, 2010, Macapá. **Anais...** Macapá: IEPA, Mesa Redonda, 27 e 28 abr. 2010.

FREITAS, Luiz Aimberê S. **Políticas públicas e administrativas de territórios federais brasileiros**. São Paulo: Copyright, 1991.

GIORGIS, Luiz Ernani Caminha. **A Questão do Pirara e a reserva Raposa Serra do Sol**. Rio Grande do Sul. 2008. Disponível em: <<http://www.ihtrgs.org/informativo/59.doc>>. Acesso em: 15/03/2010.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônias**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1996.

GUIMARÃES, R. R. **Cenários da industrialização na Amazônia**. Belém: Unamaz, 1995.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério C. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. *In*: HEIDRICH, Álvaro L. (Org.). **A emergência da multiterritorialidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: LTC 1986.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA-INCRA. Superintendência Regional no Amapá-SR21. **Diagnóstico fundiário do estado do Amapá**: fev. 2006. Macapá, 2006.

JORGE, Sérgio Paulo de Souza. **Política fundiária de ordenamento territorial**. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, UNB, Brasília, 2003.

LÊNIN, V.I. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Hucitec, 1987.

LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de. **Antropización, dinámicas de ocupación del territorio y desarrollo en la Amazonia Brasileña: el caso del estado de Amapá**. 2004. Tese (Doutorado) - Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2004.

\_\_\_\_\_; PORTO, Jadson L. R. Ordenamento territorial amapaense: dinâmicas de um estado brasileiro na fronteira amazônica. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10., 2008, Barcelona. **Anais ....** Barcelona, 2008.

LINHARES, Maria Yeda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOUREIRO, Violeta R. A História social e econômica da Amazônia. *In*: **Estudo e Problemas Amazônicos: história social e econômica e temas especiais**. 2 ed. Belém: Secretaria de Estado da Educação: CEJUP, 1992.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

MONTEIRO, Rodrigo M.G.; COUTO, Magdiel E.A.; MELO, Luis Rodolfo P. *et al.* As perspectivas de implantação do corredor de biodiversidade do Amapá. *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL, 5., 2006, Joinville. **Anais ...** Joinville, 2006.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura; Arquivo Público do Rio de Janeiro, 1998a.

\_\_\_\_\_. A Lei de Terras de 1850 e os esforços na discriminação das terras devolutas no Rio de Janeiro. *In*: CARNEIRO *et al.* **Campo aberto: o rural no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998b.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

NUNES, O. **Introdução ao estudo da Amazônia brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Laemmert, 1951.

PAZZINATO, Alceu Luiz; SENISE, Maria Helena Valente. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Ática, 1998.

PILETTI, Nelson; PILETTI, Claudino. **História e vida**. São Paulo: Ática, 1997. v. 3.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. **As estratégias recentes de desenvolvimento do Amapá: das instalações da ICOMI à implantação da Área de Livre Comércio**. 1998. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

\_\_\_\_\_. **Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais (1943 a 2000)**. Macapá: SETEC, 2006.

\_\_\_\_\_. **Aspectos da ação do Estado na fronteira amazônica: a experiência do território federal/estado do Amapá**. Macapá: Jadson Porto, 2005a. (Série Percepções do Amapá, v. 2).

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1980.

RODRIGUES, Alberto Tosi. *In*: OLIVEIRA, Manfredo (Org.). **Filosofia política contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 2003.

RÜCKERT, Aldomar A. O Rio Grande do Sul como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional. *In*: **Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação**. Porto Alegre: UFRGS, 2004a.

SACK, R. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, Fernando Rodrigues dos. **História do Amapá**. 7. ed. Belém: Grafimorte, 2006.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SARNEY, José. A questão de Essequibo. **Jornal do Brasil**, 16/11/2007. Disponível em: <<http://www.academia.org.br>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOUZA, J. M. **Direito agrário: lições básicas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

SUA PESQUISA E HISTÓRIA DO BRASIL.NET, 2005 . Disponível em: <<http://www.historiadobrasil.net>>. Acesso em: 23 jan. 10.

TEMER, Michel. **Território Federal nas Constituições brasileiras**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.