



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

***Paula Gabriele Sena dos Santos***

**A (ULTRA) PERIFERIA DO PLATÔ DAS GUIANAS:  
NOVOS PLANEJAMENTOS PARA NOVOS USOS  
DA FRONTEIRA AMAPÁ-GUIANA FRANCESA (1992-2012)**

MACAPÁ - AP, 2013.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

***Paula Gabriele Sena dos Santos***

**A (ULTRA) PERIFERIA DO PLATÔ DAS GUIANAS:  
NOVOS PLANEJAMENTOS PARA NOVOS USOS  
DA FRONTEIRA AMAPÁ-GUIANA FRANCESA (1992-2012)**

Orientador: Dr. Emmanuel Raimundo Costa Santos (UNIFAP)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá (PPG/MDR-UNIFAP), para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

MACAPÁ-AP, 2013



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**PAULA GABRIELE SENA DOS SANTOS**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

DR. EMMANUEL RAIMUNDO COSTA SANTOS (ORIENTADOR)

---

DR. JODIVAL MAURÍCIO DA COSTA (EXAMINADOR EXTERNO)

---

DR. JOSÉ ALBERTO TOSTES (EXAMINADOR INTERNO)

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

320.12098116

S237c

Santos, Paula Gabriele Sena dos.

A (ultra) periferia do platô das guianas: novos planejamentos para novos usos da fronteira Amapá-Guiana Francesa (1992-2012) / Paula Gabriele Sena dos Santos -- Macapá, 2013.

137 f.

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

Orientador: Dr. Emmanuel Raimundo Costa Santos

1. Amapá –Fronteira –Guiana Francesa. 2. Guiana Francesa – Fronteira - Amapá. 3. Amapá e Guiana Francesa – Desenvolvimento Regional. 4. Planejamento Regional – Amazônia. I. Santos, Emmanuel Raimundo Costa orient. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

MACAPÁ - AP, 2013

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha maior força, o meu Deus, minha rocha, meu refúgio, meu escudo, minha salvação, o meu baluarte.

Às pessoas mais importantes da minha vida, meus pais, Benedita Sena e Raimundo Nonato, que me deram a vida e me ensinaram a vivê-la com dignidade.

Ao Gutemberg Silva, esposo e geógrafo, dois adjetivos que me proporcionaram desfrutar, respectivamente, do seu companheirismo e profissionalismo, indiscutivelmente essenciais na elaboração desta dissertação.

À Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), universidade pública e gratuita, e ao curso de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional (PPG/MDR) do qual faço parte.

Ao prof. Dr. Emmanuel Raimundo Costa Santos, atual orientador desta dissertação, agradeço por suas indispensáveis orientações e confiança a mim cedidas.

Ao prof. Dr. Jadson Luiz Rebelo Porto, o qual orientou oficialmente boa parte desta dissertação, mas que por motivos maiores teve que se ausentar. Suas orientações, aulas e reflexões foram aprendizados indispensáveis a este trabalho e me ajudaram a afastar o medo e compreender o que achava complicado. E, foi a quem também pude recorrer quando a vida se mostrou difícil.

Ao prof. Dr. José Alberto Tostes que, por meio de suas aulas sobre planejamento e desenvolvimento, pôde fornecer boa parcela da base teórica contida nessa dissertação, assim como sua vasta experiência empírica foi significativa para nortear análises a cerca do desenvolvimento da fronteira setentrional brasileira.

Ao prof. Dr. Yurgel Caldas, revisor desta dissertação.

Ao Grupo de Pesquisa *Percepções do Amapá*, do qual tenho o privilégio de participar não só por contar com o profissionalismo dos pesquisadores nele

envolvidos, mas também pela vasta produção de trabalhos enfocando a multidimensionalidade de percepções sobre o Estado do Amapá, enfatizando a fronteira setentrional do Brasil.

Aos amigos do curso de Licenciatura Plena e Bacharelado em Geografia da Universidade Federal do Amapá/Campus Norte-Oiapoque (Turma 2004), em especial à Leilane Bararuá, que não mediu esforços para prestigiar essa fase importante de minha vida.

Por fim, aos amigos, do Mestrado em Desenvolvimento Regional (MDR-Turma 2011) da Universidade Federal do Amapá, em especial, à Kelly Machado e Thamy Quintas, pelo apoio.

## RESUMO

A presente dissertação é uma discussão bibliográfica. Tem como referência espacial e analítica a fronteira do Amapá com a Guiana Francesa. O objetivo geral da pesquisa é analisar algumas políticas e ações pensadas e implementadas para a Guiana Francesa e seus impactos na relação deste departamento ultramarino com o Estado do Amapá, considerando a escala temporal de 1992 a 2012. Os objetivos específicos da pesquisa são: i) compreender as mudanças e ajustes das políticas territoriais para a Guiana Francesa, a partir de seu *status* legal de ultraperiferia; e ii) analisar algumas ações e resultados de políticas de integração regional para o desenvolvimento da fronteira Franco-amapaense, no âmbito do Programa Operacional Amazônia. Nossa hipótese é de que as políticas territoriais da UE para a Guiana Francesa vêm implicando em reestruturações territoriais naquele departamento francês, tendo reflexos diretos e indiretos a partir de suas interações com o Estado do Amapá. É relevante destacar também que a partir das novas formas de se pensar o desenvolvimento regional para a fronteira Amapá/Guiana Francesa, tendo por base os mecanismos de cooperação transfronteiriça da década de 1990, a concepção e o tratamento dado ao espaço fronteiriço vêm ganhando gradativamente novos usos territoriais por meio de novos planejamentos. Nossos procedimentos de coleta de dados para a tese são: a) *pesquisa bibliográfica*; b) *pesquisa documental*; e c) *trabalho de campo*. Nossa principal conclusão é que desde o início da década de 1990, a Guiana Francesa tem seu desenvolvimento pautado na construção de políticas territoriais europeias para seu território, assentadas em dispositivos legais de ultraperiferia, em ações institucionais, e em intenções de reorganização territorial, que vem implicando em novos planejamentos territoriais neste único território ultramar continental da Europa. Além disso, as propostas europeias de desenvolvimento da Guiana Francesa a partir de sua inserção com o Brasil pelo estado do Amapá teve seu alcance prático muito limitado, pois muitas dificuldades coexistem e dificultam a concretização dos objetivos de coesão econômica e social deste território. A condição periférica de Oiapoque e ultraperiférica da Guiana Francesa não terá, portanto, substanciais mudanças se os entraves aos acordos de cooperação não forem resolvidos entre as partes envolvidas.

**Palavras-Chave:** Ultraperiferia; POAmazônia; Desenvolvimento; Fronteira; Amapá-Guiana Francesa.

## **THE GUYANA PLATEAU OUTERMOST: NEW PLANNING FOR NEW USES OF AMAPÁ – FRENCH GUIANA FRONTIER (1992-2012)**

### **ABSTRACT**

The present dissertation is a bibliographic discussion. Its spatial and analytical reference is the Amapá – French Guiana frontier. The overall objective of this research is to analyze some of the policies and actions thought and implemented for French Guiana and its impact in the relation between this overseas department with the state of Amapá, considering the timescale from 1992 to 2012. The specific objectives of this research are: i) Comprehend the changes and adjustments of the territorial policies for French Guiana, from its legal outermost status. ii) Analyze some actions and results of regional integration policies for Amapá-French Guiana frontier development, under the Amazon Operational Program. Our hypothesis is that Europe Union territorial policies for French Guiana has implied on territorial restructuring in that department, with direct and indirect reflection starts from its interactions with Amapá. It is also worth noting that from new ways of thinking regional development for Amapá-French Guiana frontier, based on 1990 trans frontier cooperation mechanisms, the conception and the treatment given to frontier space has been gradually gaining new territorial uses by means of new planning. Our procedures for data collection are: a) bibliographic discussion; b) documentary research; c) fieldwork. Our main conclusion is that since the beginning of the 1990 decade, French Guiana has its development ruled by the construction of European territorial policies for its territory, settled in legal devices of outermost, in institutional actions, and in intentions of territorial reorganization, which has been implying in new territorial planning at this only Europe continental overseas department. Besides, the European development proposals for French Guiana from its insertion in Brazil through Amapá has had its practical reach quite limited, because there are too many difficulties coexisting and making it harder to materialize the social and economic cohesion of this territory. The outermost condition of Oiapoque and French Guiana will have not, therefore, substantial changes if the obstacles to cooperation agreement are not resolved between the involved parts.

**Key words:** Outermost; Amazon Operational Program; Development; Frontier; Amapá – French Guiana.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### SIGLAS

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
UE – União Europeia  
CE – Comissão Europeia  
RUP's – Regiões Ultraperiféricas  
FR – França  
DOM'S – Departamentos Ultramarinos Franceses  
INTERREG's – Programas de Iniciativas Comunitárias  
ICOMI - Indústria e Comércio de Minérios  
IIRSA - Iniciativa de Integração para a Infraestrutura da América do Sul  
PAGV - Plano de Ação Alargado para a Grande Vizinhança  
POAMAZONIA Programa Operacional Amazônia  
FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento  
IFCD - Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento  
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FEP - Fundo Europeu de Pesca  
IDT - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT)  
UAG - A Universidade das Antilhas e da Guiana  
IEPA - Instituto de Estudos e Pesquisas do Estado do Amapá  
SEMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
PESCAP - Agência de Pesca do Amapá  
ADAP - Agência de Desenvolvimento do Amapá

### FIGURAS

Figura 1 – Brasil e França no Mundo. /16

Figura 2 - Os Limites Internacionais da França no Mundo. /18

Figura 3 – Unidades administrativas do Estado do Amapá e da Guiana Francesa (área de estudo). /19

Figura 4- As regiões ultraperiféricas da União Europeia. /33

Figura 5- Políticas a favor das regiões ultraperiféricas. /37

## **FOTOS**

Foto 1 – Ponte binacional franco-brasileira. /76

Foto 2 – Local da estrutura aduaneira em Oiapoque. /78

Foto 3 – Imagem da ponte binacional concluída e, no local, seus respectivos lados internacionais. /109

Foto 4 - Detalhe da maquete do projeto de urbanização da orla de Oiapoque. /110

Foto 5 – Rua de Oiapoque não asfaltada e esburacada. /113

Foto 6 - Orla de Oiapoque, presença de lixo, buracos no asfalto e esgoto a céu aberto. /114

Foto 7 – Ocupação desordenada em Oiapoque. /117

Foto 8 – Os quatro geradores da usina de energia elétrica de Oiapoque. /118

Foto 9 - Trecho não asfaltado entre Calçoene e Oiapoque. /120

## **GRÁFICO**

Gráfico 1 – Repasses federais, em reais, destinados ao Oiapoque por área. /115

## **QUADROS**

Quadro 1 – Prioridades de ação. /38

Quadro 2– Principais eventos que nortearam as políticas europeias. /41

Quadro 3 – Prioridades do programa operacional Amazônia (2007-13). /90

Quadro 4 - Repartição financeira por prioridade (em Euros). /91

Quadro 5 - Organismos de investigação, centros privados de investigação e unidades comuns de investigação. /95

Quadro 6 – Programas, projetos e ações realizados e em andamento no âmbito da cooperação Amapá/Guiana Francesa. /98

## **TABELAS**

Tabela 1 – Impacto dos indicadores da atividade espacial do CSG na Guiana Francesa por setor (1965-2003). /15

Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Brasil-França (2012). /29

Tabela 3 – Taxa de Crescimento médio anual do PIB per capita (1993 e 2006). /30

Tabela 4 – Informações gerais das RUPs. /34

Tabela 5 – Os programas de cooperação europeus implicados nas RUP's. /35

Tabela 6– Projetos financiados pelo POAmazônia (2007-2013). /93

Tabela 7 – Dados populacionais do Estado do Amapá. /112

## **INTRODUÇÃO / 13**

### **1. A ULTRAPERIFERIA: NOÇÃO INSTITUCIONAL, MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS. / 25**

#### **1.1A NOÇÃO INSTITUCIONAL DE ULTRAPERIFERIA / 26**

1.1.1 Os condicionantes de *Ultrapericidade* / 27

### **1.2 AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS DA EUROPA: PRIORIDADES, MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. / 32**

1.2.1 Políticas públicas europeias para as RUP's: A construção de uma agenda prioritária / 36

1.2.2 Mudanças e permanências das políticas europeias para as RUP's. / 40

1.2.2.1 Os Princípios de Caiena: Bases para o planejamento territorial das RUP's / 42

1.2.2.2 O Conselho Europeu de Sevilha: Três bases para o planejamento territorial / 43

### **1.3 ESTRATÉGIAS E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DAS RUP's / 46**

1.3.1 Novos planejamentos para as RUP's: A valorização de seus *Trunfos* / 50

1.3.2 A busca por um novo modelo de Acessibilidade, Competitividade e Coesão/ 54

## **2. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ASPECTOS RELEVANTES PARA PENSAR A INTERAÇÃO AMAPÁ/GUIANA FRANCESA / 64**

### **2.1 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL / 65**

2.1.1 O planejamento como condicionante do Capital / 68

2.1.2 O papel do Estado “Ativo” nas teorias keynesianas / 69

2.1.3 Aspectos diretivos e temporais do Desenvolvimento Regional / 72

### **2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL TRANFRONTEIRIÇO ENTRE O AMAPÁ E A GUIANA FRANCESA / 74**

## **3. PLANO DE AÇÃO ALARGADO PARA A GRANDE VIZINHANÇA: AÇÕES E RESULTADOS DO PROGRAMA OPERACIONAL AMAZÔNIA. / 83**

### **3.1 PROGRAMA OPERACIONAL AMAZÔNIA (POAMAZÔNIA) E A COOPERAÇÃO FRANCO-BRASILEIRA / 88**

### **3.2 A FRONTEIRA SETENTRIONAL BRASILEIRA: quando chegará o desenvolvimento? / 108**

3.2.1 Os problemas de infraestrutura, saúde, geração de energia, abastecimento de água e saneamento do município de Oiapoque / 111

## **4. CONCLUSÕES FINAIS / 124**

## **5. REFERÊNCIAS / 131**

# INTRODUÇÃO

As interações espaciais entre França e Brasil passaram por momentos significativos ao longo da história. Tais interações, hoje, é marcada por dois comportamentos simultâneos e não excludentes. De um lado, existe um reforço no controle do que entra e sai na zona de fronteira franco-brasileira, seja em equipamentos seja em mobilidade humana. Do outro, ocorre uma formulação de propostas institucionais de cooperação transfronteiriça, bem como ambos os países, Brasil e França, passaram a inserir aquele espaço geográfico em financiamentos específicos pautados nas especificidades regionais.

O Estado do Amapá, por um lado, é isolado em termos de comunicação espacial com o restante do Brasil e apresenta baixa representatividade em termos econômicos no conjunto nacional, o que reforça a sua condição de periferia nacional quando tais aspectos são considerados. Por outro lado, a proximidade física com um território europeu encravado na América do Sul, a Guiana Francesa, que é pertencente à zona do euro, e cuja relação reforça os laços econômicos, sociais e simbólicos com a França, induzem aquela unidade federada do Brasil a ser, também, estratégica (PORTO, 2010a; SUPERTI *et al.* 2011, SILVA, 2010).

Na outra ponta da relação bilateral França-Brasil na zona de fronteira, tem-se a Guiana Francesa, um departamento ultramarino francês na América do Sul que, desde o início da década de 1990, adquiriu, no âmbito político-institucional, status de *ultraperiferia* europeia com a criação das Regiões Ultraperiféricas (RUP's) europeias.

As instituições europeias distinguiram as RUP's entre as regiões europeias que partilham de características comuns em termos de distância, terreno, clima difíceis e dependência. Apenas a ilha de Reunião está mais longe de capital francesa (43.990 km) do que a Guiana Francesa (7.000 km). A média de distancias das RUP's para Paris (França) é de 19.000 km. A Guiana Francesa faz fronteira ao sul com o rio Oyapock, único limite físico entre a União Europeia e o Brasil, membro do Mercosul e uma das economias mundiais em ascensão em que pese a crise mundial vivida na última década.

A Guiana Francesa se beneficia de fundos financeiros dedicados a cooperação regional para estimular o intercâmbio comercial com os países vizinhos. A fraqueza nas trocas comerciais da Guiana Francesa em seu ambiente regional é decorrente de muitos obstáculos em ambos os lados de sua fronteira. Um dos exemplos é a precariedade e/ou dificuldade de interconexão entre os lados da fronteira, seja terrestre, fluvial, marítima ou aérea. Algumas frentes temáticas de atuação binacional-transfronteiriça, como a saúde ou a proteção do ambiente, no entanto, são ricas em parcerias transfronteiriças. A Guiana Francesa se distingue de outras RUP's por possuir uma área de 84.000 km<sup>2</sup> similar a área total de Portugal, uma densidade populacional muito baixa, com 2 pessoas por km<sup>2</sup>, e 94% do território preservado.

A Guiana Francesa apresenta características de uma pequena economia, desigualmente distribuída sobre um vasto território. O desenvolvimento daquela pequena economia se confronta com duas dinâmicas excepcionais: uma forte expansão econômica e um crescimento demográfico entre os mais elevados no mundo. Dento de um contexto excepcional, a Guiana Francesa tem várias ambiguidades em termos de indicadores sociais. Segundo as estatísticas de INSEE (2011b), no horizonte de várias décadas, o PIB e a renda per capita cresceram e as condições de vida melhoraram (como evidenciado pelo aumento da expectativa de vida e na melhoria da habitação). No entanto, a melhoria de um modo geral foi mais lenta que a do conjunto francês.

Em 1993, impulsionado pelo sucesso das atividades espaciais, a Guiana Francesa foi o departamento ultramarino mais avançado em termos de geração de riquezas, o que incentivou a migração de brasileiros para aquele departamento francês. As atividades da base espacial de Kourou<sup>1</sup> contribuíram para este resultado, posto que, mesmo com perda do peso relativo da base

---

<sup>1</sup> Segundo Silva (2013), a criação do CSG, na década de 1960, marca a inserção da Guiana Francesa no meio técnico-científico-informacional. Em 2011, após décadas de lançamentos, têm-se três lançadores lá instalados. O primeiro, histórico, é o *Ariane*, líder mundial no mercado de satélites comerciais, com uma média de seis lançamentos por ano. Seu primeiro lançamento remonta ao ano de 1979 e sistematicamente de lá são lançados satélites até hoje. Os outros dois lançadores, o russo Soyuz e o italiano Vega, permitem variar a gama de satélites apoiados pelo Ariane.

espacial em favor da diversificação da economia, a base espacial ainda representa cerca de 20% do PIB além de representatividade em outros indicadores da economia guianense, conforme constatado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Impacto dos indicadores da atividade espacial do CSG na Guiana Francesa por setor (1965-2003)

Unidade: milhões de euros e %

	1965-75	1975-85	1990		1991		1994		2003	
	%	%	%		%		%		%	
Produção	-	-	1120	49,6	1430	53,7	2383	45,3	1664	36,7
Consumo intermediário	-	-	836	-	324	26,3	2014	67,3	1274	55,1
Valor Ajustado do PIB	- 21	14	282	28,3	209	30,6	368	16,2	390	17,6
Remuneração de salários	-	-	181	28,3	-	-	161	14,7	192	16,7
Emprego direto (unidades)	570	600	627	-	-	-	757	-	755	-
Empregos privados totais (unidades)	1670	2000	-	-	-	-	4970	11,5	4964	11,4
Empregos totais (unidades)	2384	2730	9760	26,7	10940	28,2	-	-	-	-
Importações gerais	-	-	672	59,1	941	70,9	1566	72,6	635	60,4
Exportações gerais	-	-	-	-	-	-	1435	91,6	869	88,9
Concessão do mar	-	-	14	20,3	16	24,2	43	40	37	34,5

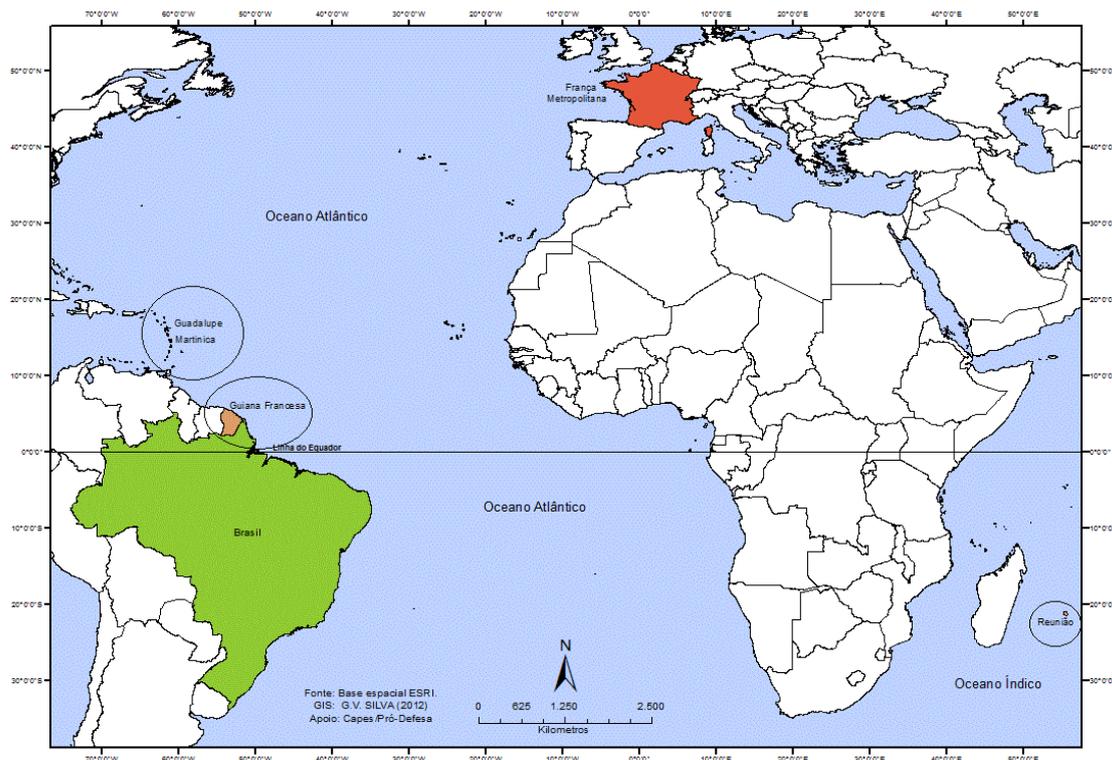
Fonte: Adaptado de INSEE (2011b)

Com efeito, entender a geografia econômica e política da União Europeia (UE) para as RUP's vai além da compreensão da atuação do Bloco Europeu<sup>2</sup> no próprio continente, uma vez que tais RUP's pertencem a três países europeus, mas sua localização física é espacialmente mundializada. Tal entendimento significa refletir como a UE ultrapassou seus limites continentais exercendo domínio no Atlântico, no Caribe, na Amazônia e no Índico. Esse domínio fora do continente europeu começou quando a França incluiu como parte integrante do processo de integração da UE, quatro de seus departamentos ultramarinos na condição de RUP's, a saber: Martinica e Guadalupe, no Caribe, Reunião, no Índico, e Guiana Francesa, na América do Sul (Figura 1). Além destes departamentos franceses, importantes na elaboração da presente dissertação, é relevante destacar também as Ilhas

<sup>2</sup> Termo que na dissertação faz alusão à União Europeia enquanto bloco econômico europeu.

Canárias (Espanha), os Açores e a Madeira (Portugal), no oceano Atlântico – que, em conjunto, constituem as RUP's da UE.

Figura 1 – Brasil e França no Mundo



É relevante neste momento destacar que o estabelecimento do termo *Ultraperiferia*, talvez advindo da conjunção de *ultramar* + *periferia*, passou a ser uma nomenclatura básica para o tratamento de territórios ultramarinos da Europa. Partindo do termo em questão e de toda a sua simbologia, ocorre a elaboração de uma série de ações e políticas públicas de caráter territorial por parte da UE, visando diminuir as dificuldades econômicas e sociais das RUP's, bem como inseri-las em seu ambiente regional. Para a Guiana Francesa, única com fronteiras físicas, sendo também a maior de todo o conjunto nacional francês<sup>3</sup> (Figura 2), uma das orientações centrais para seu planejamento

<sup>3</sup> Segundo Silva (2013), encontra-se na literatura pertinente três para se fazer referência às divisões regionais da França<sup>3</sup>, dentre outras possíveis do ponto de vista administrativo (cf. em <http://www.insee.fr/fr/>). São elas: 1 - França Hexagonal (*L'Hexagone*) ou França Continental: forma de referência à grande porção territorial da França na Europa (com exceção da Córsega), que possui a forma geométrica que remete a um Hexágono. Surgiu pelo uso de autoridades dos territórios ultramarinos; mas essa expressão não conseguiu impor-se na população, ainda menos oficialmente; 2 - França Metropolitana (*France métropolitaine*) ou Métropole: estende-se do Mediterrâneo ao Canal da Mancha e Mar do Norte, e do rio Reno ao Oceano Atlântico. É a forma mais usual pelos franceses que habitam as regiões ultramarinas para se referir à porção da França que está no continente europeu. Neste caso,

territorial passou a ser seu desenvolvimento a partir das suas fronteiras. Essas orientações e aplicações, mesmo que pontuais e tímidas, de acordos e financiamentos, motivou, em linhas gerais, a elaboração da presente dissertação a partir da seguinte questão orientadora: de que forma as políticas territoriais da UE, são pensadas para a Guiana Francesa na promoção do desenvolvimento regional entre esse Departamento de Ultramar<sup>4</sup> e o Estado do Amapá?

Posta a questão norteadora, nosso objetivo geral é analisar algumas políticas e ações pensadas e implementadas pelo Estado Europeu (francês) para a Guiana Francesa, na promoção do desenvolvimento desse território a partir de sua inserção regional na fronteira com o Estado do Amapá, considerando a escala temporal de 1992 a 2012.

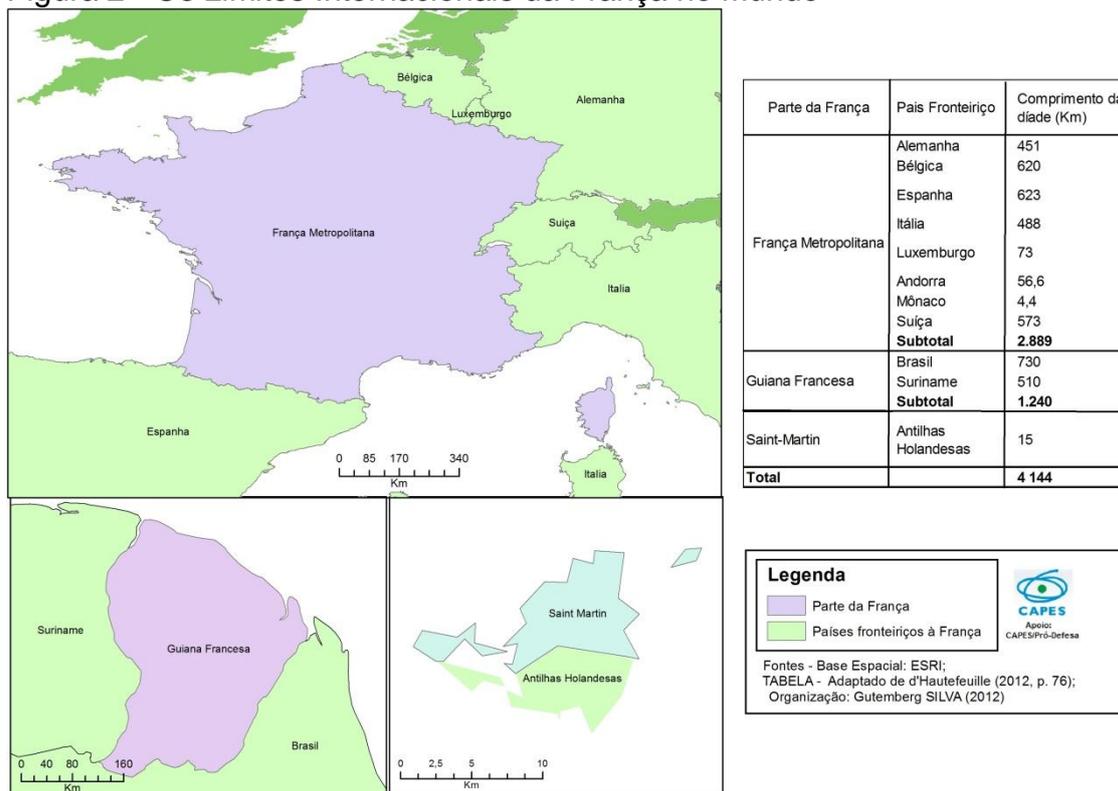
Associado ao eixo central da pesquisa, nossos objetivos específicos são: 1) compreender as mudanças e ajustes das políticas territoriais para a Guiana Francesa, a partir de seu *status* legal de ultraperiferia e ; 2) analisar algumas ações e resultados de políticas de integração regional para o desenvolvimento da fronteira Franco-amapaense, no âmbito do Programa Operacional Amazônia.

---

inclui-se a Córsega, uma pequena ilha próxima à França Continental. 3 - França ultramarina ou Departamentos Ultramarinos Franceses (*France d'Outre-Mer*): é a expressão que faz alusão aos departamentos-regiões e aos territórios ultramarinos franceses como a Guiana Francesa.

<sup>4</sup> Reportaremos-nos à Guiana Francesa também como departamento ultramarino ou departamento ultramarino na América do Sul no decorrer do trabalho.

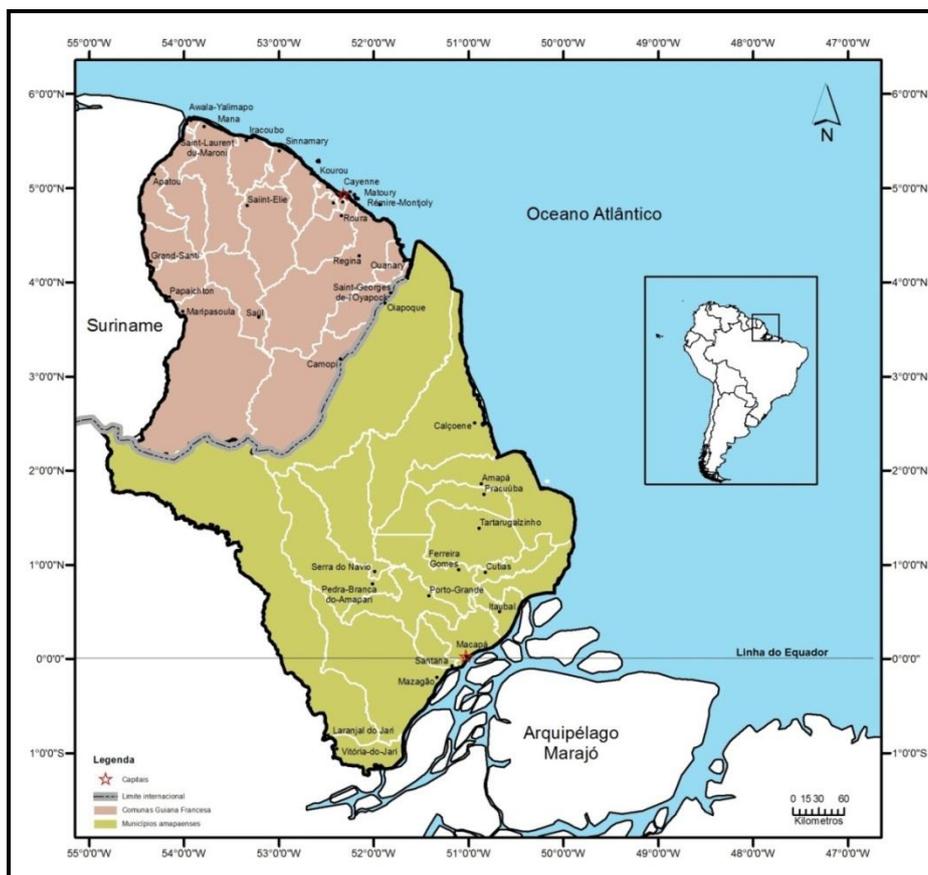
Figura 2 - Os Limites Internacionais da França no Mundo



O Estado do Amapá e a Guiana Francesa (Figura 3) inserem-se numa posição estratégica para os seus respectivos territórios nacionais. A partir das novas formas de se pensar o desenvolvimento regional para a fronteira Amapá/Guiana Francesa, tendo por base os mecanismos de cooperação transfronteiriça da década de 1990, é relevante destacar que a concepção e o tratamento dado ao espaço fronteiriço vêm ganhando gradativamente novos *usos territoriais*<sup>5</sup> por meio de *novos planejamentos*.

<sup>5</sup> Para uma leitura aprofundada sobre a expressão, cf. Santos (1996) e Santos & Silveira (2001).

Figura 3 – Unidades administrativas do Estado do Amapá e da Guiana Francesa (área de estudo)



Fonte: Silva (2013).

A fronteira se caracteriza por ser uma construção social, materializada nas relações entre os povos próximos ao limite internacional, que estão em contato e que vivem o seu cotidiano (MACHADO, 2000). Nesta concepção, a fronteira é cada vez menos vista como um objeto de conflitos, tensões e disputas entre países, para ser tida como um espaço capaz de articular interações espaciais entre pessoas e diferentes atividades econômicas (MACHADO, 2005).

A hipótese defendida é de que as políticas territoriais da UE para a Guiana Francesa vêm implicando em reestruturações territoriais naquele departamento francês, tendo reflexos diretos e indiretos a partir de suas interações com o Estado do Amapá.

A escolha do recorte temporal dá-se no início na década de 1990, pois em 1992 as dificuldades ou condicionantes de ultraperiféricidade que qualificam as RUP's enquanto territórios ultraperiféricos da Europa, foram reconhecidas

pela UE, no âmbito político-institucional, com a assinatura do Tratado da União Europeia e, após isso, em 1997, com o Tratado de Amsterdã, a esses territórios introduziu-se a base jurídica do conceito de regiões ultraperiféricas (RUP's). Este conceito constitui um dos pilares fundamentais no qual se assenta o projeto de construção europeia, através de uma política de coesão econômica e social (FRANÇA, 2007). A partir dessas decisões, e visando alcançar tal objetivo, a Guiana Francesa, como região ultraperiférica da França/UE, tem sido objeto de medidas específicas baseadas, em parte, no intuito de seu desenvolvimento socioeconômico em áreas de convergência com países vizinhos, como o Brasil, e na integração com o restante da União Europeia.

Finalizando temporalmente as análises da dissertação, o ano de 2012 traz um marco que se desdobra a partir da assinatura do Acordo-Quadro em 1996, e se constitui em um dos elementos mais tangíveis entre as políticas territoriais de cooperação regional entre Brasil e França, a saber, o término das obras da construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque (Foto 1), que conecta fisicamente o Estado do Amapá à Guiana Francesa e tem ditado novos ritmos ao espaço transfronteiriço em questão. Essa nova dinâmica tem concentrado as atenções de ambos os lados (Brasil e França), incentivando um debate entre diferentes atores. Isto tudo porque se trata de uma estratégia territorial com diversos efeitos em diferentes escalas geográficas, alguns, inclusive, muito complexos, como é o caso da migração ilegal de muitos brasileiros para a Guiana Francesa.

Para compreender tudo isso que foi exposto, a metodologia utilizada baseia-se em uma discussão bibliográfica, tendo como referência espacial e analítica um estudo de caso que abarca a fronteira em questão. Será enfatizado, no decorrer do trabalho, o planejamento europeu, através de ações e políticas europeias para a Guiana Francesa na busca por uma maior interação com o Estado do Amapá, bem como por um desenvolvimento regional.

Será adotado um enfoque regional, a partir de uma abordagem macroeconômica das políticas europeias que são direcionadas para a Guiana Francesa. A concepção teórica da dissertação gira em torno das discussões sobre a fronteira, o desenvolvimento regional, o desenvolvimento regional

transfronteiriço, as políticas públicas, o planejamento e o papel do Estado. O aporte teórico possibilita a análise de: a) como está organizado o planejamento europeu (francês) para a Guiana Francesa; b) qual é o tipo e o nível de atuação do estado europeu (francês) com base nesses planejamentos e; c) qual a aplicabilidade desses planejamentos na promoção do desenvolvimento através de uma maior inserção regional com o Estado do Amapá.

Este estudo tem por foco de análise as unidades administrativas do Estado do Amapá e da Guiana Francesa, a partir de pesquisas qualitativas e quantitativas; isto porque, seguindo as informações abaixo elencadas, constatamos a necessidade de utilização dos dois tipos de pesquisa. Senão vejamos:

Nossa pesquisa é tanto quantitativa, à medida que analisa dados estatísticos e ainda não lapidados do ponto de vista científico, quanto qualitativa, uma vez que interpreta uma parcela da realidade para apreender aspectos relevantes no contexto pesquisado. Nossos procedimentos de coleta de dados, com base no aporte teórico de Gil (2002) e Yin (2005), serão os seguintes: a) pesquisa bibliográfica; b) pesquisa documental; e c) trabalho de campo.

No aspecto bibliográfico é relevante destacar a limitação de estudos brasileiros sobre o planejamento europeu para a Guiana Francesa, assim como sobre o desenvolvimento regional transfronteiriço, o que fornece densidade e ao mesmo tempo responsabilidade nos resultados da presente dissertação. Porém, é relevante destacar também que mesmo com a escassez de literatura, alguns grupos de pesquisa desenvolvem trabalhos sobre o desenvolvimento regional de fronteira, a saber: *O estudo do espaço social e suas transformações, implicações sobre a territorialidade e a gestão territorial* – coordenado por Aldomar Arnaldo Ruckert; o *Grupo Retis* – coordenado por Lia Osório Machado – e no Amapá destaca-se, pela maior contribuição a este trabalho, o *Grupo Percepções do Amapá* – coordenado por Jadson Porto e Gutemberg Silva. O foco deste último é entender a multidimensionalidade de percepções sobre o Estado do Amapá, enfatizando a fronteira setentrional do Brasil. Recentemente, criou-se também o *Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas* (OBFRON), vinculado à Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), que tem como objetivo elaborar estudos analíticos e um banco de

dados sobre as realidades dos países que compõem o Platô das Guianas (Brasil, Suriname, França, República Cooperativa da Guiana e Venezuela).

A pesquisa bibliográfica, central na composição da dissertação também, foi de grande relevância, sobretudo para a construção do segundo capítulo, uma vez que o presente trabalho utiliza autores que trazem discussões pertinentes sobre o desenvolvimento regional. Sendo assim, os principais autores utilizados são Sérgio Bosier (1989); José Eli da Veiga (2010); Felisberto Reigado (2009); Barcelos e Barcelos (2004); Leonardo Muls (2008); Pereira (1976); Souza (2005); Dye (1975); e Sanchez (1992), cada qual com suas pertinências teóricas elucidativas para o entendimento dos reflexos territoriais e econômicos do planejamento para a Guiana Francesa em relação ao Amapá.

Na pesquisa documental, as fontes foram encontradas, principalmente, em órgãos públicos da Guiana Francesa e em *sites* oficiais brasileiros e europeus (francês), como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)), pelo Brasil, e o Institut National de l'Statistique et des Etudes Économiques (INSEE, [www.insee.fr/](http://www.insee.fr/)), pela França. Também foram avaliados documentos da Agência de Desenvolvimento do Amapá/Divisão de Relações Internacionais ([www.gov.ap.br](http://www.gov.ap.br)), que traz informações que tratam de propostas e acordos bilaterais entre Amapá e Guiana Francesa. Além também de documento da Comissão Europeia: ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/cohesion/index\\_pt.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_pt.cfm)), no qual foi encontrada boa parte dos memorandos e dos relatórios de reuniões da RUP's – essenciais para a construção dos capítulos desta dissertação.

Além disso, acrescentamos aqui o conjunto de textos produzidos por professores brasileiros que tem avaliado a fronteira franco-brasileira sob diferentes enfoques, tais como a condição fronteiriça, a fronteira inversa, a fronteira tardia amapaense e novas dinâmicas lindeiras de transfronteiriçação do Dr. Jadson Porto; a paisagem urbana, as interações urbanas transfronteiriças o fazejamento e o planejamento urbano na fronteira do Dr. José Alberto Tostes; os novos usos da fronteira, a cooperação transfronteiriça, o efeito-barreira das fronteiras e os territórios estratégicos recompostos do Msc. Gutemberg Silva.

No trabalho de campo, caracterizado como o momento de articulação entre teoria-prática, foi realizado com dois objetivos, quais sejam: 1- observar a realidade do espaço fronteiriço, especialmente para uma análise de alguns problemas sociais crônicos que travam o desenvolvimento do município de Oiapoque e; 2 – realizar parte da coleta de informações referente a pesquisa documental.

A dissertação previu dois trabalhos de campo. O primeiro realizado na Guiana Francesa durante 07 dias no mês de outubro de 2011. A pesquisa possibilitou o levantamento de uma parcela da pesquisa documental e também a coleta de informações pertinentes adquiridas, sobretudo, na AFD/Agência de Desenvolvimento da Guiana Francesa.

O segundo trabalho de campo foi realizado em março de 2011, juntamente com uma equipe de pesquisadores sob coordenação do professor Dr. Gutemberg Silva, por meio de um projeto financiado pelo Banco da Amazônia para dar origem a um Relatório Técnico intitulado BENCHIMOL: Observatório para o empreendedorismo sustentável e integração bilateral entre Amapá (Brasil) e Guiana Francesa (França). Os dados contidos nesse relatório foram importantes para a produção de parte do terceiro capítulo desta dissertação.

No que se refere à operacionalização da pesquisa, optamos por organizar este trabalho na seguinte ordem: O primeiro capítulo analisa a noção institucional do termo ultraperiferia, assim como as mudanças e permanências pelas quais vem passando as políticas públicas voltadas para as regiões Ultraperiféricas da União Europeia, incluindo suas prioridades.

O segundo capítulo faz uma abordagem mais teórica sobre a fronteira Amapá e Guiana Francesa com o objetivo de melhor entender esta fronteira enquanto objeto de estudo, associando-se com a base do referencial teórico proposto que gira em torno das discussões a cerca do desenvolvimento regional, do planejamento regional transfronteiriço, com enfoque na fronteira em questão, e o papel do Estado no planejamento do desenvolvimento regional.

Por seu turno, o terceiro e último capítulo analisa algumas ações que vem sendo pensados no âmbito do Plano de Ação Alargado para a Grande Vizinhança, em especial o Programa Operacional Amazônia (POAMAZONIA),

direcionado para melhor promover o desenvolvimento no território da Guiana Francesa, a partir de suas interações espaciais com o Estado do Amapá. Com isso, pretende-se melhor compreender as implicações e/ou entraves ao desenvolvimento a partir de uma cooperação regional e inserção regional da Guiana Francesa com o Estado do Amapá.

Em síntese, esta dissertação traz à tona um importante debate sobre a fronteira em questão, pautado no desenvolvimento da Guiana Francesa como uma *ultraperiferia*, mas que ainda não foi analisado com profundidade por pesquisadores do Estado do Amapá. Tal fato fez despertar o interesse ainda maior em realizar essa pesquisa nesta mesma direção, isto é, tomando por base os planejamentos europeus para as suas Regiões Ultraperiféricas, especificamente, a Guiana Francesa, conforme veremos a seguir.

# CAPÍTULO 1

## A ULTRAPERIFERIA: NOÇÃO INSTITUCIONAL, MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem por objetivo analisar as orientações de políticas públicas para as regiões ultraperiféricas europeias a partir de suas identificações como “ultraperiferias”. O capítulo aborda origem, passando por suas características específicas, até chegar a um conjunto de políticas públicas de caráter territorial, orientadas para as RUP’s.

Esse conjunto de políticas direcionadas para as RUP’s, como é o caso da Guiana Francesa, passou por vários processos de amadurecimento, que também serão detalhados aqui. O capítulo está formatado com as seguintes discussões: inicialmente são apresentadas reflexões sobre o conceito de ultraperiferia, sua construção jurídica e sua condição geográfica específica; posteriormente, abordar-se-ão as políticas públicas a ela (ultraperiferia) indicadas e instaladas, bem como o processo de amadurecimento dessas políticas em busca de melhores resultados de desenvolvimento regional.

Diante do reconhecimento da existência e da possibilidade de agravamento dos desequilíbrios naturais e socioeconômicos desses territórios ultraperiféricos, a UE tem empregado uma série de políticas públicas e medidas compensatórias específicas destinadas a atenuar esses desequilíbrios e a aproveitar a situação geográfica estratégica das suas ultraperiferias, a fim de que possam colaborar para uma melhor harmonização territorial da Europa, através de uma política de coesão econômica e social – um dos grandes princípios que norteiam o projeto de construção europeia desde o *Ato Único Europeu*<sup>6</sup> (VALENTE, 2009).

---

<sup>6</sup> Esta tratado foi assinado em Luxemburgo e em Haia/Holanda, em 1986, que entrou em vigor em 1 de Julho de 1987

As localizações desses territórios têm estimulado as RUP's a se comportarem como verdadeiros postos avançados da UE no mundo, ao representarem a presença real da Europa em áreas geográficas distantes do continente europeu, desempenhando papel estratégico na proteção das rotas marítimas da Europa, na defesa de suas fronteiras externas e atuando como parceiros estratégicos para a implementação de políticas de cooperação.

### **1.1 A NOÇÃO INSTITUCIONAL DE ULTRAPERIFERIA**

O termo de *ultraperiferia* foi pela primeira vez abordado no Conselho Europeu de Rodes, em 1988, por iniciativa das autoridades portuguesas. Porém, somente em 1992, pela assinatura do Tratado da União Europeia, em Maastricht (Países Baixos), reconhece-se pela primeira vez, no âmbito político-institucional, o termo “ultraperiferia” para se referir a territórios europeus que sofrem de um atraso estrutural, agravado por diversos fenômenos que prejudicam gravemente o seu desenvolvimento econômico e social (FORTUNA, 2005; VALENTE, 2009).

Em 1997, o Tratado de Amsterdam, que entra em vigor em 1999, introduziu a base jurídica do conceito de regiões ultraperiféricas, através do artigo 299-2, o qual prevê um tratamento específico às RUPs, diferente das regras da UE. Esse reconhecimento e tal especificidade consagra a necessidade, no âmbito da Política Regional Europeia, de abordar os problemas de desenvolvimento das RUP's, de maneira específica dadas as características únicas dessas regiões (condicionantes de ultraperiféricidade), a fim de promover a integração ao espaço europeu e com o seu entorno geográfico próximo (CEM, 2005; CANARIA, 2009; VALENTE, 2009).

Segundo Fortuna (2009), uma declaração anexa ao Tratado de Amsterdã aborda que, se é certo que as disposições do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do direito derivado se aplicam de pleno direito às regiões ultraperiféricas, é possível, contudo, adotar ações específicas a seu favor, na medida em que exista e enquanto existir uma necessidade objetiva de tomar tais medidas, tendo em vista o desenvolvimento econômico e social desses regiões. Além disso, essas medidas devem visar os objetivos da

realização do mercado interno e de reconhecimento da realidade regional, a fim de permitir que as ultraperiferias consigam atingir o nível econômico e social médio da Comunidade Europeia.

Essa declaração foi o primeiro passo de reconhecimento, por parte da UE, de que existem regiões com características peculiares e distintas de todas as outras. Sendo assim, com base nessa declaração, foram inicialmente instaurados os Programas de Opções Específicas do Afastamento e da Insularidade (POSEI), que assumiu nomes específicos para cada região, a saber: para os departamentos franceses ultramarinos (POSEIDOM, em 1989), para as ilhas Canárias (POSEICAN, em 1991) e para Açores e Madeira (POSEIMA, em 1991). Estes programas foram executados segundo o princípio da parceria entre a UE com as regiões interessadas (FORTUNA, 2009; VALENTE, 2009; 2011).

Porém, tornou-se evidente que as medidas específicas para as RUP's mereciam um caráter mais permanente e com mais compromisso por parte da UE. Elaborou-se, para cumprir essa tarefa, o Programa de Iniciativa Comunitária (INTERREG) e outros programas específicos para cada região ultraperiférica, como o é o caso do Programa Operacional Amazônia (POAmazônia) para a Guiana Francesa, conforme veremos no decorrer deste trabalho.

#### 1.1.1 Os condicionantes de *Ultraperificidade*

Como foi exposto no capítulo anterior, o nº 2 do artigo 299 do Tratado de Amsterdã proporciona uma base jurídica comum para as políticas e as ações a favor das RUP, e enumera alguns condicionantes territoriais que caracterizam esses territórios como ultraperiféricos, e que será detalhado no decorrer deste capítulo a saber: o grande afastamento do continente europeu, a insularidade, a pequena superfície, o relevo acidentado, a dependência econômica em relação a alguns produtos e formas de energia (MCRIT, 2005; CEM, 2005; FORTUNA, 2009; VALENTE, 2009; 2011). Além disso, o Tratado de Amsterdã conduz à instituição de um regime específico que leve em consideração todos os condicionantes anteriormente mencionados que pesam

sobre estes territórios devido à sua condição de ultraperiféricos sem, todavia, prejudicar a coerência do direito comunitário e do mercado interno.

De acordo com CEM (2005), Canárias (2009) e MCRIT (2005), os condicionantes territoriais das RUP podem ser melhor explicados da seguinte forma: a) afastamento geográfico; b) isolamento; c) exiguidade de mercado local; d) pequena superfície; e d) elevada fragmentação – que serão avaliadas a seguir.

As RUP's estão muito afastadas geograficamente do continente europeu – condição reforçada pela insularidade ou enclave territorial (tratando-se da Guiana Francesa cujo caráter insular decorre de seu isolamento na floresta amazônica). Acrescente-se que as RUP's são isoladas, tanto por se tratarem de ilhas oceânicas (exceto a Guiana Francesa) ou por se limitarem com territórios pouco povoados, basicamente florestais e com baixo nível de desenvolvimento, como é o caso, por exemplo, do Estado do Amapá, que faz fronteira com a Guiana Francesa. Estas regiões estão muito afastadas das grandes correntes de trocas comerciais e confrontam-se com a enorme dificuldade tanto em se beneficiar das vantagens do mercado interno da União Europeia, quanto em manter relações comerciais com países vizinhos, por pertencerem a áreas econômicas diferentes.

Ao contrário dos outros DOM's, a Guiana Francesa tem uma produção agrícola diversificada, que abrange em grande parte as necessidades de seu mercado interno. No entanto, a relação de dependência de importação agrícola guianense é apenas de 7%, ao contrário da relevância das compras do exterior de produtos alimentícios que orbitaram 68% em 2006 (INSEE, 2011b).

Segundo Silva (2013), a Guiana Francesa é um território próspero em seu ambiente geográfico imediato: os países da região mostram um IDH bem abaixo do nível guianense (Tabela 2), incluindo o Brasil. Essas diferenças nos padrões de vida explicam em parte porque a Guiana Francesa é terra de migração privilegiada na região. Os dados mais recentes do IDH mundial, apresentados na Tabela 2, assinalam que França e Brasil estão muito distantes. A França ocupa a 20ª posição com um índice alto e o Brasil a 85ª com um índice mediano. Martinica e Guadalupe são departamentos franceses com valores superiores ao da média nacional de seu país, enquanto que a Guiana Francesa fica um pouco abaixo do conjunto nacional. Do lado

brasileiro, o Amapá está muito abaixo da média nacional, ocupando a posição 2.616<sup>a</sup> dos 5.507 municípios computados em 2003 no Brasil.

Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Brasil-França (2012)

Departamento/Estado	IDH	Posição	País	IDH	Posição em 2012
Martinica**	0,929	23	<b>França</b>	<b>0,893</b>	<b>20</b>
Guadalupe**	0,912	27	Venezuela	0,884	73
Guiana Francesa**	0,862	43	<b>Brasil</b>	<b>0,730</b>	<b>85</b>
Amapá*	0,646	2616	Santa Lúcia	0,725	88
*Em 2003 / **Em 2005. Os dados consideram a posição na média nacional de cada país com dados mais recentes.			Suriname	0,684	105
			Rep. Coop. Guiana	0,663	118
			Haiti	0,456	161

Fontes: <http://hdr.undp.org/en/reports/>; [www.pnud.org](http://www.pnud.org)

O crescimento da atividade regional da Guiana Francesa é muito forte. Entre 1993 e 2006, o PIB cresceu em média 5,2%. Este é um aumento maior ou igual ao registado em Guadalupe (5,2%) e Martinica (5%) ou na França Hexagonal (3,7%). Durante todo o período, a Guiana Francesa foi uma das economias mais dinâmicas entre os departamentos ultramarinos, e até mesmo de todas as regiões francesas. No contexto regional, a Guiana Francesa se situa, juntamente com a Venezuela - entre as economias com os menores resultados econômicos. Durante um período semelhante (1993 - 2006), toda a região do Caribe e América Latina evoluiu a uma taxa de 1,2% ao ano e os seus dois vizinhos mais próximos, Brasil e Suriname a uma taxa de 1,1%.

Tabela 3 – Taxa de Crescimento médio anual do PIB per capita (1993 e 2006)

Unidade administrativa	Em %
Guiana Francesa	0,2
Guadalupe	2,1
Martinica	2,4
Hexagonal	1,6
E:	
Região com maior performance (Franche-Comté)	2,2
Região com menor performance (Alsace)	1,1
América Latina e Caribe*	1,2
E:	
Brasil	1,1
Suriname	1,1
República da Guiana	3,2
Trinidad & Tobago	4,3
Venezuela	-1

\*1990-2005

Fonte : Sources : Insee - Comptes économiques – PNUD

A dinâmica do desenvolvimento guianense é marcada por muitas desvantagens estruturais, a exemplo da estrutura demográfica. Sua população aumentou oito vezes em sessenta anos. Com 229.000 habitantes em 2012, as taxas demográficas da Guiana Francesa continuam evoluindo, impulsionadas principalmente pela alta fertilidade e pela imigração, esta última tendo uma forte influência das ações e planejamentos orientados para aquele departamento francês.

Acrescente-se que a população economicamente ativa da Guiana Francesa é penalizada por níveis de formação bem abaixo da média dos outros DOM's. Segundo Silva (2013), A organização do território guianense, ao longo dos anos, gerou um profundo desequilíbrio espaço-temporal, fazendo a Guiana Francesa aparentar duas temporalidades, uma faixa costeira em plena mutação (*tempo rápido*) e um interior que está lutando para sair de seu isolamento (*tempo lento*).

Com efeito, existe a exiguidade do mercado local e a dependência econômica em relação a um pequeno número de produtos, bem como condições geográficas e climáticas específicas que travam o desenvolvimento

endógeno dos setores primário e secundário. Acrescentem-se ainda dois outros aspectos: a) os territórios de pequena superfície, com recursos naturais escassos – exceto a Guiana Francesa, que está localizada em um dos biomas mais preservados do planeta, a Amazônia, com uma vasta área, porém pouco ocupada, mas densamente concentrada – e b) a elevada fragmentação territorial, no caso dos arquipélagos, fator que provoca uma dupla insularidade nas ilhas menores.

Os condicionantes de ultraperiféricidade como a situação oceânica, a distancia do continente europeu, o isolamento, a fragmentação insular e recursos pequenos e escasso, que provocaram a primeira colonização das RUP's e impediram o seu desenvolvimento industrial, hoje induzem novos modelos de desenvolvimento, como excelentes destinos turísticos para o mercado europeu, ou como lugares adequados para a implantação de equipamentos tecnológicos logísticos, dentre outros. A extrema dependência econômica do exterior manteve-se em todas as etapas de desenvolvimento das RUP's. As ineficiências nos mercados e os investimentos públicos são uma difícil solução, devido à insularidade e à dimensão territorial, resultando em economias vulneráveis, as quais registraram, ao longo da história, acentuadas oscilações cíclicas da atividade econômica, elevadas migrações e uma insuficiente acumulação de capital (MCRIT, 2005)

As RUP's sofrem de desvantagens comuns e atualmente se deparam com desafios econômicos muito semelhantes. A evolução econômica dessas regiões, de acordo com (MCRIT, 2005), passou tanto pelas suas condicionantes de base como pelo êxito ou fracasso que tiveram as estratégias das empresas locais ou exteriores que operaram no seu território, como pelo impacto das políticas públicas no âmbito do desenvolvimento institucional dos países a que pertencem.

Os condicionantes territoriais de ultraperiféricidade provocaram etapas de especialização que estiveram marcadas por períodos de rápido crescimento; grande dependência exterior; regulamentações e ajudas públicas que provocaram uma percepção de vulnerabilidade devido aos distintos graus de autonomia e capacidade de se relacionarem com seu entorno geográfico próximo.

Todas as RUP's dispõem de recursos financeiros oriundos, em grande parte, do Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER), e suas forças endógenas, ou seja, seus fatores internos a essas regiões, são potenciais capazes de transformar um impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento para a sociedade.

As RUP's constituem, ainda, territórios avançados para o desenvolvimento de relações comerciais com os respectivos vizinhos, bem como pontos físicos para implantação estratégica para determinadas atividades de alta tecnologia, por exemplo, Agência Espacial Europeia situada na Guiana Francesa e também o Instituto Astrofísico nas Canárias (MCRIT, 2005).

Porém, o desenvolvimento dessas regiões é um processo complexo de mudanças e transformações tanto econômica, política, quanto humana e social. Seus condicionantes de ultraperiféricidade limitam ainda mais os resultados das políticas macroeconômicas e setoriais. Segundo estudos da MCRIT (2005), as empresas locais das RUP's deveriam ser capazes de avaliar as vantagens comparativas da região em escala internacional, com maior especialização em setores de maior valor agregado, porém mantendo tecidos de atividade econômica diversificados e sustentáveis.

## **1.2 AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS DA EUROPA: PRIORIDADES, MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

No conjunto do espaço europeu, até 2009<sup>7</sup> existia um total de sete territórios reconhecidos juridicamente como ultraperiféricos: as Ilhas Canárias (Espanha), Açores e Madeira (Portugal), no oceano Atlântico; Martinica e Guadalupe, no Caribe, mais tarde colonizadas pela França, do mesmo modo que a Ilha de Reunião e a Guiana Francesa (França).

---

<sup>7</sup> Com o Tratado de Lisboa, em 2009, a União Europeia inseriu mais dois territórios ultraperiféricos: as coletividades ultramarinas francesas Saint-Berthélemy e Saint-Martin (CE, 2010). Devido à entrada recente desses dois territórios, optou-se por não abordá-los neste trabalho, uma vez que a maioria dos documentos analisados é anterior à entrada desses territórios e, portanto, não dispõem de informações suficientes para a natureza de nosso trabalho.

Figura 4- As regiões ultraperiféricas da União Europeia.



Fonte: Oliveira (S.D., p. 04).

As RUP's, conforme pode ser visualizado acima, na figura 4, correspondem a um conjunto de territórios pertencentes à UE, porém situadas fora do continente europeu e dotados de problemas estruturais permanentes, dado suas especificidades naturais e socioeconômicas. Informações mais gerais sobre essas regiões estão expostas na Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 – Informações gerais das RUPs

	Ilhas Canárias	Guiana Francesa	Guadalupe	Martinica	Reunião	Açores	Madeira	União Europeia
<b>Localização</b>	Oceano Atlântico	América do Sul	Mar das Caraíbas	Mar das Caraíbas	Oceano Índico	Oceano Atlântico	Oceano Atlântico	
<b>Capital regional</b>	Las Palmas	Cayenne	Pointe-à-Pitre	Fort-de-France	Saint-Denis	Ponta Delgada	Funchal	
<b>Distância de Bruxelas (em Km)</b>	3 054	7 254	6 945	7 050	10 000	2 870	2 566	
<b>Área total (em Km<sup>2</sup>)</b>	7447	83 534	1 703	1 128	2 504	2 322	828	4 303 401
<b>População (em 1000 de habitantes).</b>	1973	209	436	397	783	243	246	493 924
<b>Densidade populacional (por Km<sup>2</sup>)</b>	265	3	256	352	313	104	296	115
<b>PIB (per capita)</b>	93,7	50,5	70,6	75,6	60,4	66,7	94,9	100
<b>Taxa global de desemprego (em %)*</b>	10,4	21	25	22,1	25,2	4,3	6,8	7,2
<b>Jovens (taxa de desemprego entre os menores de 25 anos (em %))*</b>	22,4	41,3	55,7	47,8	50	12,1	2,4	15,6

Fonte: Eurostat 2006; 2007\*

As RUP's representam 2,3% da superfície terrestre da UE, assim como posições geográficas privilegiadas em três oceanos e mares distintos (Caribe, Atlântico e Oceano Índico). Esse privilégio diz respeito principalmente à gestão internacional de oceanos e às relações de boa vizinhança com um número considerável de países, como Brasil, Índia e África do Sul. As RUP's não formam uma entidade geomorfológica única, pois consistem em quatro arquipélagos, duas ilhas e uma única região continental, a Guiana Francesa, objeto de nossa reflexão, situada no Platô das Guianas<sup>8</sup> – integrante da região amazônica, posicionando-se como ponto estratégico da Europa na América do Sul. As RUP's pertencem a três espaços avançados de cooperação: a) o do Atlântico, que inclui os Açores,

<sup>8</sup> O Platô das Guianas compreende a região norte da Amazônia, com uma superfície de 1.787.100 km<sup>2</sup>, abrangendo a área total da Guiana Francesa, da Guiana e do Suriname, além de áreas parciais do Pará, do Amazonas, do Amapá e de Roraima, entre os rios Amazonas, Negro e Orinoco. No passado, essa denominação era dada a todo o norte amazônico (ROCQUE, 1968 p. 29).

as Ilhas Canárias e a Ilha de Madeira, com a região da África Ocidental, principalmente, a Mauritânia, o Senegal e Cabo Verde; b) o caribenho e amazônico, formado por Guadalupe, Martinica, Guiana Francesa e seus vizinhos, assim como Saint Barthélemy e Saint Martin; e c) o do Oceano Índico, que inclui a ilha da Reunião e seus vizinhos.

Como territórios distantes fisicamente do continente europeu, as RUP's são postos avançados da U.E no mundo, desempenhando um papel estratégico na proteção das rotas marítimas da Europa e na defesa de suas fronteiras externas. Além disso, as RUP's atuam também como parceiras estratégicas para a implementação de programas de cooperação, conforme mostra a Tabela 5.

Tabela 5 – Os programas de cooperação europeus implicados nas RUP's

Programa	Tipo de cooperação	Financiamento FEDER (milhões de euros)	RUP's e países envolvidos
Amazônia	Transfronteiriça	12,8	República Cooperativa da Guiana, Brasil, Suriname
Caribe	Transfronteiriça e transnacional	47,8	Martinica, Guiana Francesa, Guadalupe, países da África, Caribe e Pacífico designados pelas siglas - ACP.
Oceano Índico	Transfronteiriça e transnacional	35,4	Reunião e países do oceano Índico.
Açores/Canárias/Madeira	Transnacional	55,4	Açores, Canárias, Madeira, países da ACP da zona
Cooperação transfronteiriça Atlântica	Transnacional	14,2	Canárias, Marrocos

Fonte: Contribution conjointe des RUP (2010).

Os programas de cooperação correspondem a medidas específicas pensadas pela UE para as suas regiões ultraperiféricas, visando alcançar o desenvolvimento regional (FRANÇA, 2007; FORTUNA, 2009). Chama-se a

atenção para os programas de cooperação da Amazônia e do Caribe, sendo que o primeiro inclui o Brasil e o Suriname em suas propostas de cooperação, através do Programa Operacional Amazônia (POAmazônia), cuja preocupação maior dá-se na vertente interregional, isto é, visa promover especialmente a cooperação entre os países vizinhos para aumentar a coesão e o desenvolvimento regional da Guiana Francesa – e isso desperta nosso interesse nas reflexões da presente dissertação. O segundo programa, por sua vez, inclui o Brasil e o Suriname ao espaço caribenho, através da quarta versão do Programa de Iniciativa Comunitária (INTERREG IV), especialmente na sua vertente transnacional, que visa aumentar a cooperação com ações favoráveis ao desenvolvimento territorial integrado relacionando tais ações com as prioridades da UE.

#### 1.2.1 Políticas públicas europeias para as RUP's: A construção de uma agenda prioritária

As RUP's têm seu desenvolvimento pautado na execução de ações e políticas públicas que vêm sendo direcionadas pela UE desde o início da década de 1990, com o objetivo de promover a sua coesão econômica e social que, segundo o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PNDES), significa o progresso no desenvolvimento econômico de todos os agentes envolvidos na melhoria das condições de vida dos cidadãos.

A política pública refere-se ao que o governo faz, por que faz e que diferença resulta de sua ação (DYE, 1975), podendo repartir-se numa ampla variedade de áreas substantivas – defesa, energia, ambiente, negócios, oportunidade econômica, desenvolvimento urbano e regional e outras tantas áreas. No caso das políticas públicas voltadas para as RUP's, temos as seguintes áreas de atuação, conforme pode ser visualizado na próxima figura.

Figura 5- Políticas a favor das regiões ultraperiféricas



Fonte: CEM (2005, p. 79).

Estas medidas específicas para as RUP's, previstas em uma nova estratégia para a assistência e o desenvolvimento destas regiões, mostram uma ênfase dada para as questões de acessibilidade, competitividade e integração regional, sendo ainda previstas medidas como a redução do impacto das restrições das economias locais, do emprego, da inovação, da reforma económica e do desenvolvimento sustentável, além do apoio à agricultura e à pesca (CEM, 2005). No que concerne à integração regional, destacamos o Plano de Ação para a Grande Vizinhança (PAGV) – criado com o intuito de estreitar laços político-econômicos com os países que são vizinhos e/ou estão situados no entorno das RUP's. O Quadro 1 apresenta as prioridades de ação referente às políticas específicas para as regiões ultraperiféricas.

Quadro 1 – Prioridades de ação

Prioridades de ação	Significado	Constatação	Expectativa
Acessibilidade	Trata-se de intensificar os esforços em benefício das RUP's ao nível da coesão e, em particular, da coesão territorial.	As barreiras naturais, que as empresas localizadas nestas regiões têm de ultrapassar, podem ser comparadas.	Melhoria do acesso destas regiões aos mercados comunitários – imprescindível na prossecução das dimensões económica e social da coesão.
Competitividade e economia baseadas no conhecimento.	Trata-se de tornar a UE a economia baseada no conhecimento, sendo mais competitiva e dinâmica, com um crescimento económico sustentável, acrescido de mais empregos e maior coesão social.	A localização geográfica e os recursos naturais presentes tornam as regiões ultraperiféricas privilegiadas para o progresso na área da investigação e desenvolvimento.	Criação de condições para o florescimento das atividades de investigação, desenvolvimento e inovação, além do aperfeiçoamento do capital humano através de melhores infraestruturas educativas e de formação.
Efetiva integração no ambiente regional.	Busca promover a inserção das RUP's no seu ambiente geográfico próximo (países vizinhos).	As regiões ultraperiféricas e seus respectivos Estados vizinhos partilham de um ambiente regional comum, havendo importantes vantagens em favorecer a inserção das RUP's no seu ambiente geográfico próximo. No entanto, constata-se que as barreiras ao comércio mantêm-se de ambos os lados da fronteira.	Liberalização do comércio como instrumento para a criação de prosperidade, com aposta no comércio regional e na internacionalização da atividade das empresas sediadas nas regiões ultraperiféricas.

Fonte: CEM (2005). Org. Sena dos Santos (2013)

As medidas que vierem a ser implementadas nestes domínios terão de ser compatíveis com o objetivo de promover melhor coesão social e económica, diminuindo os constrangimentos das RUP's através da expansão

dos mercados regionais, tanto em termos de suas interligações com o restante da UE, como no fortalecimento das relações econômicas com os países vizinhos, conforme é o caso do Brasil com a França, por meio da Guiana Francesa.

Por outro lado, as políticas europeias de apoio ao desenvolvimento da ultraperiferia, por não levarem suficientemente em conta as especificidades de cada uma das regiões ultraperiféricas (CEM, 2005), não tem diminuído significativamente o subdesenvolvimento relativo destes territórios (FORTUNA, 2009), pois certas políticas e instrumentos comunitários concebidos num plano comunitário global, não levam suficientemente em conta as especificidades de cada uma das RUP's.

Os constrangimentos das RUPs (afastamento, reduzida dimensão do mercado interno, forte dependência em relação a um pequeno número de setores de produção, déficit de tecnologia e acessibilidade, altas taxas de desemprego, etc.) são de caráter estrutural e permanente. Mesmo com todo o conjunto de políticas para as RUP's, estas continuam economias vulneráveis e por isso representantes de cada um desses territórios periféricos defendem fortemente a aplicação de uma abordagem diferenciada na aplicação das políticas comunitárias, de tal forma que se levem em consideração as especificidade de cada uma das RUP's.

Para Fortuna (2009), as políticas europeias de apoio ao desenvolvimento da ultraperiferia não têm diminuído significativamente o subdesenvolvimento relativo destas áreas, pois não basta, por exemplo, somente melhorar a acessibilidade, sem se preocupar com problemas que possam surgir em decorrência dessa acessibilidade (FORTUNA, 2009).

Sendo assim, no caso específico da Guiana Francesa, esta encontra-se ainda em fase de recuperação do atraso que marca as RUP's, por fatores como o crescimento demográfico, a falta de qualificação da população, a difícil acessibilidade interna, a ausência de estruturação dos principais setores econômicos, que impede o desenvolvimento endógeno, a constituição do tecido econômico, na sua maioria, por microempresas com competências e capacidades financeiras limitadas, a reduzida dimensão do mercado e número limitado de empresas do mesmo setor, que dificulta o desenvolvimento de uma sólida cooperação entre empresas.

### 1.2.2 Mudanças e permanências das políticas europeias para as RUP's.

As propostas da estratégia europeia em favor das RUP's traduzem-se, por um lado, no equilíbrio entre dificuldades, o que exige a manutenção e o reforço dos mecanismos de compensação e, por outro, nas potencialidades com a identificação e o reforço das vantagens ou pontos fortes, capazes de alavancar as suas respectivas economias. Dessa forma, a estratégia só se torna eficaz traduzindo-se no alcance do objetivo de coesão nas suas vertentes econômica, social e territorial. Esta política é um dos principais eixos da ação comunitária para que se reduzam as disparidades entre as regiões europeias em geral, e entre as RUP, em particular (BRUXELAS, 2008; CANÁRIA, 2000, 2010).

Por um lado, é importante ressaltar que, na abordagem de uma política territorial para as RUP's, o termo "coesão" é utilizado pela UE com o significado de desenvolvimento equilibrado. A coesão econômica e social significa, portanto, a redução das disparidades de níveis de desenvolvimento econômico, e a melhoria da situação do mercado de trabalho (CANÁRIA, 2009). Por outro lado, a coesão territorial, que vai para além do conceito de coesão econômica e social, é, em síntese, o desenvolvimento equilibrado do território, que implica a igualdade entre os cidadãos europeus, sobretudo quanto ao acesso aos serviços, às infraestruturas e ao conhecimento.

Enquanto objetivo político, a coesão territorial busca contribuir para o desenvolvimento equilibrado, atenuando as disparidades existentes, protegendo a UE perante os novos desequilíbrios territoriais e coordenando com a política regional as políticas setoriais com forte impacto territorial (CANÁRIA, 2009). Nesta perspectiva, tanto a coesão social, a econômica, quanto a territorial, se completam e se reforçam.

Para atingir o objetivo de um desenvolvimento equilibrado para as RUP's, as políticas europeias para essas regiões passaram por alguns reajustes durante anos, a partir da identificação de que ainda persistiam problemas estruturais e que, portanto, a complementariedade entre os três níveis de coesão não havia sido alcançado. Esses reajustes foram amadurecendo e levando em consideração, sobretudo, os impactos dos

novos desafios mundiais (as alterações climáticas, a política marítima, as tendências demográficas e o impacto dos fluxos migratórios, por exemplo), a que as RUP's estavam expostas e que não poderiam deixar de ser consideradas, pois afetavam em escala relevante estas regiões, cujas fragilidades são maiores quando comparadas a outros países da UE.

No Quadro 2 abaixo, estão sintetizados os principais eventos que nortearam as políticas europeias para as RUP's.

Quadro 2– Principais eventos que nortearam as políticas europeias

ANO	PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS
1987	Entra em vigor o Ato Único Europeu, a partir do qual o conceito de ultraperiferia começa a ser utilizado na EU.
1995	Os presidentes das RUP's se reuniram, pela primeira vez, em 1995, em Guadalupe.
1997	É celebrado o Tratado de Amsterdan, o qual introduziu, em seu artigo 299, nº 2, a base jurídica do conceito de regiões ultraperiféricas.
1999	É assinado o primeiro documento identificando os princípios de ação pertinentes para elaborar uma estratégia de desenvolvimento para as RUP's, com base no Tratado de Amsterdan. Esse documento ficou conhecido por "Princípios de Caiena".
2002	Elaborado relatório sobre as especificidades da situação das RUP's, durante a realização do Conselho Europeu de Sevilha.
2003	Elaborado segundo documento sobre as RUP's, o qual serviu de base para orientações comuns dos países envolvidos(Espanha, França, Portugal).
2004	A partir do segundo documento, foi elaborada a primeira comunicação da Comissão Europeia, indicando uma mudança nas propostas de desenvolvimento para as ultraperiferias, ao sugerir uma abordagem integrada baseada em três eixos-chave: a acessibilidade, a competitividade e a integração regional.
2007 2008	A Comissão Europeia apresenta novas comunicações em 2007 e 2008 para atualizar a sua abordagem integrada das políticas de desenvolvimento para as RUP's.
2009	Elaborado documento conjunto das RUP's, que propõe estabelecer um balanço das ações dos últimos 10 anos, como mecanismo de propor avanços nas estratégias de ação para o desenvolvimento econômico e social para a década seguinte.
2010	Elaborado documento dos países que possuem regiões ultraperiféricas, com o objetivo de contribuir para a reflexão sobre o estabelecimento de objetivos e prioridades propostos no quadro da "Estratégia Europa 2020".

Fonte: Bruxelas 2008, 2009; Canária, 2009; CEM, 2005. Elaboração: Sena dos Santos

(2013).

Como visto, o Tratado de Amsterdan conferiu aos Açores, às Canárias, a Guadalupe, à Guiana Francesa, à Madeira, à Martinica e à Reunião, a base jurídica sobre a qual se poderiam apoiar as políticas comunitárias em seu favor, e também diversas reuniões e documentos foram sendo organizados numa tentativa de tornar tais políticas mais compatíveis com a realidade específica das RUP's, face aos desafios mundiais como alterações climáticas, crises energética e ambiental, pressão demográfica e outros.

#### 1.2.2.1 Os Princípios de Caiena: Bases para o planejamento territorial das RUP's

Em 1999, quando os presidentes de cada uma das sete RUP's elaboraram, em Caiena, o seu primeiro documento com diretrizes gerais, identificam os princípios que as guiariam até a elaboração de estratégias a favor do desenvolvimento das RUP's, levando-se em consideração os condicionantes estabelecidos no Art. 299º do Tratado de Amsterdan. Os *princípios de Caiena*, como ficou conhecido o documento mencionado, continuam até os dias atuais, constituindo-se ainda na base da ação comunitária das RUP's. Conforme Canaria (2009), os princípios estipulados foram: a valorização das potencialidades; a igualdade de oportunidades; a coerência das políticas comunitárias; e as parcerias.

No primeiro caso, princípio da valorização das potencialidades, a orientação é que a criação de condições para que as potencialidades das RUP's se convertam em fatores reais de desenvolvimento econômico. No seguinte, igualdade de oportunidades, o intuito é que a UE garanta a todos os cidadãos e regiões ultraperiféricas ou não, igual acesso às políticas europeias. Sendo assim, as RUP's devem ser objeto de medidas específicas que garantam esta igualdade, concentrando as suas ações, sobretudo em a) redução do déficit de acessibilidade física (mobilidade, redes de transportes); b) acessibilidade ao conhecimento (participação no espaço europeu de investigação, inovação e sociedade de informação); e c) acessibilidade econômica (política de concorrência, fiscalidade e medidas aduaneiras). O

terceiro aspecto, coerência das políticas comunitárias, procura garantir a coerência entre a futura estratégia renovada para a ultraperiferia e as políticas setoriais. Além disso, há que garantir uma maior coerência entre as vertentes interna e externa das políticas comunitárias. O último aspecto, por sua vez, vai no sentido de um diálogo contínuo com as instituições comunitárias.

Canaria (2009) descreve que estes quatro princípios devem ser acompanhados de duas novas orientações concretas, que assegurem um melhor desenvolvimento das políticas comunitárias nas RUP's. A primeira orientação concreta seria a proporcionalidade e a análise do impacto das políticas comunitárias; isto porque algumas medidas de aplicação dessas políticas podem não atingir os objetivos propostos, tornando-se necessária uma avaliação sistemática dos seus efeitos esperados nas RUP'.

A segunda orientação diz respeito à consideração da realidade específica destas regiões; pois, apesar do reconhecimento do estatuto e do tratamento peculiar a elas concedido, o balanço da ação comunitária para elas direcionado é ainda incompleto. Nesse sentido, uma visão futura pretende estabelecer um quadro específico de intervenção, em particular, nas áreas em que os progressos foram insuficientes, como por exemplo, transportes, inserção regional, ambiente e alterações climáticas, investigação e inovação.

As políticas territoriais para as RUP's desde então passam a ter como base tais princípios, porém, segundo o documento conjunto das Regiões Ultraperiféricas, intitulado "As RUP no Horizonte de 2020", avaliando-se as políticas territoriais baseadas em tais princípios, conclui-se que, em certos aspectos, os resultados são insuficientes, pois nem todas as especificidades das RUP's foram levadas em consideração na aplicação das políticas comunitárias. Por outro lado, as ações realizadas em prol das RUP's se limitam a considerar um objetivo global fixado ao nível comunitário, resultando em incoerências e impactos assimétricos dos mecanismos assim estabelecidos, conforme será detalhado no próximo capítulo.

#### 1.2.2.2 O Conselho Europeu de Sevilha: Três bases para o planejamento territorial

Em 2002, o Conselho Europeu de Sevilha apresentou relatório

técnico sobre as especificidades da situação das RUP's, baseado numa análise global. As orientações contidas no relatório foram consideradas o fio condutor de uma estratégia de desenvolvimento em benefício das RUP's, pois influenciaram, em 2003, a conferência dos presidentes das RUP's, no sentido de elaborar um segundo documento que serviu de base ao primeiro, bem como conduziram à adoção, também em 2004, pela Comissão Europeia, da Comunicação intitulada "Uma parceria reforçada para as Regiões Ultraperiféricas". Nesta primeira comunicação da Comissão Europeia, obordou-se uma estratégia global para a ultraperiferia, que reforçasse a estratégia já proposta, mas também sugeriu uma abordagem *integrada* baseada em três eixos-chave: acessibilidade, competitividade e integração regional. Tais orientações podem ser detalhadas da seguinte forma (BRUXELAS, 2008; CANÁRIAS, 2009):

No primeiro eixo-chave, acessibilidade, a orientação é a redução das dificuldades neste aspecto, além da compensação de outros problemas específicos das RUP's, que funcionam como barreiras ao seu desenvolvimento. Esse aspecto refere-se a investimentos em infraestruturas de transportes e telecomunicações, acrescidos ao apoio às despesas de funcionamento através do novo subsídio específico de compensação de custos adicionais.

No total, serão investidos entre 2007 e 2013, período de validade do POAmazônia, quase 1,7 milhões de euros do FEDER, o que equivale a 36% do total de recursos atribuídos às RUP's. Além disso, a Comissão Europeia aprovou um regime de apoio ao transporte de carga para os quatro Departamentos Ultramarinos Franceses, assim como auxílios de carácter social relativos ao transporte aéreo, neste caso, para Guiana Francesa e Madeira.

No segundo aspecto, competitividade, a orientação é em prol da melhoria das condições gerais do desenvolvimento económico e social. Sendo assim, tal aspecto baseia-se na elaboração de estratégias regionais de inovação, desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação; programas de desenvolvimento rural para o período de 2007-2013 (produtividade do setor agrícola, apoio aos setores em reestruturação, na formação contínua, no desenvolvimento de produtos de qualidade e preservação do ambiente).

Além disso, no setor pesqueiro, o Fundo Europeu para as Pescas (FEP) ajuda as comunidades de pescadores a diversificarem a sua economia, a garantirem uma posição de competição no mercado do pescado fresco, através do desenvolvendo de produtos de elevado valor acrescentado, e a aumentarem a taxa de abastecimento dos mercados locais, através da aquicultura. E, em se tratando de auxílios estatais<sup>9</sup>, há o apoio ao investimento produtivo, à criação de emprego e à formação profissional.

No último aspecto, integração regional, objetiva-se integrar as RUP's nos seus ambientes geográficos próximos em que estão inseridos, com intuito de estender o espaço natural de influência socioeconômica e cultural das próprias RUP's. É dentro desse contexto que a Comissão traz a ideia de criar um Plano de Ação para a Grande Vizinhança. Quer dizer que, junto aos novos programas de cooperação territorial europeia, será integrada a política da Grande Vizinhança com o objetivo de facilitar a cooperação com os países vizinhos, que em relação à Guiana Francesa trata-se do Brasil e do Suriname. Neste caso, os programas de cooperação territorial para o período 2007 a 2013, co-financiados pelo FEDER, em especial INTERREG V e POAmazônia, oferecem oportunidades para o desenvolvimento desse Plano de Ação relativo à vizinhança Alargada, que será detalhado no terceiro capítulo.

A preocupação em desenvolver uma abordagem integrada, baseada em três eixos-chave (acessibilidade, competitividade e integração regional), surge a partir da identificação de uma estratégia de desenvolvimento parcialmente ineficaz, pautada em incoerências, entre o que preconizava os Princípios de Caiena e o que mostrava a realidade das RUP's.

A partir de então, a Comissão Europeia apresentou novas comunicações nos anos de 2007 e 2008, com o intuito de atualizar suas propostas de desenvolvimento para as RUP's, baseadas nos princípios anteriormente estipulados e nos três eixos-chave citados. Essa necessidade de uma abordagem diferenciada na aplicação das políticas

---

<sup>9</sup> Os auxílios estatais constituem um instrumento determinante de apoio comunitário ao desenvolvimento das RUP. Sua contribuição para a prossecução dos objetivos da coesão econômica, social e territorial desses territórios foi claramente reconhecida pela UE, ao se considerar que a ultraperiferia é um elemento crucial para se avaliar a compatibilidade com o mercado comum das ajudas públicas concedidas às RUP's.

comunitárias é fortemente requerida pelos presidentes das RUP's, desde os princípios estabelecidos em Caiena, em 1999, para o benefício dos seus territórios, sobretudo quando a UE se vê inserida em um contexto de crise financeira, econômica e social, que por sua vez acentua a fragilidade das RUP's face aos novos desafios mundiais.

### **1.3 ESTRATÉGIAS E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DAS RUP's**

Em 2007, a Comissão Europeia publicou uma nova comunicação com dois objetivos centrais: a) proceder um balanço da estratégia da UE em favor das RUP's três anos após da sua implementação e; b) abrir um debate sobre o seu futuro a médio prazo (até 2013), com vista a atualizá-la e enriquecê-la. Neste sentido, a Comissão centrou este debate nas alterações climáticas, na política marítima, na evolução demográfica/fluxos migratórios, e na agricultura (CANARIA, 2009). Sendo assim, abaixo veremos a importância destes 4 itens em tal contexto.

1) Alterações climáticas: o mundo todo sofre com as alterações climáticas, sobretudo aquelas provocadas pelo homem, tendo como consequência muitos problemas irreversíveis. Diversas reuniões vem ocorrendo para debater as questões ambientais, dentre elas o Protocolo de Quioto (1997). Nesta reunião, foram feitas negociações com a maioria dos países, os quais se comprometeram a cumprir as metas estabelecidas na Rio-92 de reduzir as emissões de gases poluentes na atmosfera. Vale ressaltar que os Estados Unidos da América (EUA), principal consumidor de recursos naturais e energéticos do mundo, se recusaram formal e terminantemente a assinar o Documento.

Neste sentido, as RUP's são fortes exemplos a contribuir com a UE para o cumprimento das metas; além disso, estão muito expostas às alterações climáticas e empenhadas no desenvolvimento das energias renováveis. Por isso, investem na produção e no fornecimento de energias dos tipos solar, eólica, geotérmica, hidroelétrica, marinha e na exploração da biomassa – contribuindo para superar o desafio do aprovisionamento energético feito num contexto diferente do da Europa continental, haja vista

que não existirá gasodutos nem grandes redes elétricas que possam ser garantia desse aprovisionamento. Todavia, esta situação permite às RUP's se posicionarem enquanto territórios excepcionais de experimentação para o funcionamento de modos inovadores de produção energética.

Face às alterações climáticas, um dos principais obstáculos enfrentados pelas RUP's é constituído pelo custo elevado da infraestrutura e da inovação tecnológica, destacando-se, neste sentido, o apoio orçamental aos esforços desenvolvidos pelas RUP's que sofrem de condicionalismos e, portanto, devem gastar mais para adotar medidas de prevenção, conforme foi assinalado pela Comissão em 2007. Esta assinala ainda que o domínio marítimo é um espaço privilegiado, que não abrange apenas as questões do transporte, da pesca ou da aquicultura, mas também os desafios energéticos e as alterações climáticas. A escala relevante para tais problemáticas é a bacia marítima, o que implica que as RUP's estejam no centro das políticas marítimas regionais de cooperação com os países terceiros vizinhos da UE.

2) Política Marítima: com relação a este desafio, a Comissão Europeia de 2007 assinala a importância dos oceanos, ao gerar recursos e impactos sobre o clima. Nas RUP's, a dimensão marítima é excepcional, o que lhe atribui uma importância muito particular, pois estes territórios possuem: a) laboratório geológico riquíssimo, b) ricos e diversificados recursos marinhos, c) condições ambientais favoráveis para o desenvolvimento da aquicultura (BRUXELAS, 2007). Todas essas condições fazem com que estas regiões sejam propícias a transformarem-se em:

- Laboratórios naturais para a realização de estudos de elevada importância, relativos às ciências do mar e aos seus recursos;
- Potenciais geológicos que oferecem oportunidades para atividades relacionadas tanto com o desenvolvimento de recursos energéticos, como à exploração dos recursos haliêuticos para fins econômicos;

Todas essas condições propiciam às RUP's a possibilidade ainda

maior de realização de estudos oceanográficos e desenvolvimento dos recursos energéticos do mar. De acordo com o Conselho Europeu (2007)<sup>10</sup>, a UE estabelece o comprometimento com uma política marítima integrada que deverá atender, principalmente, às diferentes especificidades dos Estados-Membros e às regiões marítimas específicas que deverão exigir uma maior cooperação, especialmente as ilhas, os arquipélagos e as regiões ultraperiféricas, assim como a dimensão internacional (CANÁRIA, 2009)

A proposta de uma política marítima integrada deverá incentivar a valorização da dimensão marítima específica das RUP's, através da criação de condições de crescimento nos domínios da inovação, da investigação, do ambiente e da biodiversidade, segundo a mencionada Comissão.

Um dos eixos-chave da política comunitária integrada é reduzir o défice de acessibilidade das RUP's. Portanto, é claro que esses territórios estão afastados dos centros de decisão europeus, o que induz a aplicação de medidas adaptadas em cumprimento desse eixo, sobretudo através de medidas voltadas à política dos transportes.

3) Evolução Demográfica: a maioria das RUP's apresenta um aumento populacional que ocorre naturalmente ou em decorrência de pressão migratória significativa, como é o caso da Guiana Francesa.

O aumento populacional traz diversas consequências para uma região, como, por exemplo, a procura acrescida de serviços públicos como saúde e educação, mas também de bens preferenciais, em particular de habitação social com rendas moderadas. Este crescimento acelerado da população tem, para as autoridades públicas competentes, repercussões significativas no fornecimento de serviços essenciais à população, e exige que se estabeleçam medidas a curto, médio e longo prazos.

4) Agricultura: a produção agrícola das RUP's é um elemento importante na economia local, sobretudo em termos de emprego, favorecendo também o desenvolvimento da indústria agroalimentar, que representa a maior parte da produção industrial daqueles territórios. Em

---

<sup>10</sup> Comunicação de 12 de setembro de 2007: "O futuro da estratégia europeia para as regiões Ultraperiféricas: balanço e perspectivas".

geral, a agricultura é caracterizada da seguinte forma, de acordo com Canárias (2009):

- Possui uma extrema fragilidade, levando-se em consideração fatores naturais e econômicos de produção;
- É muito dependente do exterior, no que se refere ao abastecimento de fatores de produção agrícola como adubos, produtos fitossanitários, sementes e embalagens; e da comercialização dos produtos num contexto geográfico muito afastado das fontes de abastecimento e dos mercados.
- Está fortemente especializada em algumas produções como cana-de-açúcar, banana, tomate, leite e carne de vaca, vinho, arroz, produtos hortícolas e madeira;
- A superfície agrícola é bastante reduzida e sujeita a uma forte pressão, devido à pequena dimensão do território, combinada com o relevo difícil, exceto no caso da Guiana, que está situada na floresta amazônica;
- Possui uma dualidade entre a agricultura orientada para a exportação ou para o abastecimento dos mercados locais;
- A produção oferece um baixo grau de diversificação das culturas (dimensão reduzida das explorações agrícolas).

Por outro lado, existem também um conjunto de fatores que, na sua totalidade, contribuem para reduzir de forma considerável a competitividade da agricultura das RUP's. Tais fatores decorrem do afastamento, da dimensão reduzida ou da fragmentação dos mercados locais, de uma forte densidade populacional, de condições climáticas, em alguns casos, difíceis para a produção agrícola, ou mesmo de riscos naturais elevados.

Paralelamente, a agricultura representa um setor estratégico que ultrapassa em muito a sua contribuição para o PIB.

Assim, a Comissão Europeia de 2008 assinala que a

originalidade e a qualidade dos produtos agrícolas das RUP merecem ser mais conhecidas. Com efeito, o desenvolvimento económico das RUP passa também pela exportação de produtos atrativos pela sua qualidade e pela sua tipicidade: por exemplo, o rum da Martinica, o ananás Victoria da Reunião ou ainda o melão das Antilhas, o vinho da Madeira, os queijos e o chá dos Açores, os vinhos e os queijos das ilhas Canárias ou ainda as flores e plantas ornamentais originárias de todas as RUP (BRUXELAS, 2008, p.9).

Representantes das RUP's, nos diversos documentos e reuniões, consideram ser extremamente importante realizar uma política de qualidade dos seus produtos agrícolas, levando-se em conta todas as suas particularidades, algumas delas relacionadas aos condicionantes de ultraperiféricidade. Isto quer dizer que a produção destinada à exportação deve ser feita face aos sobrecustos (essencialmente associados ao custo da mão-de-obra e do frete) e a uma forte concorrência dos países do mercado regional, como os países ACP e da bacia mediterrânica, que também exportam a sua produção para a UE, muitas vezes em condições de acesso mais favoráveis (BRUXELAS, 2004; CANÁRIAS, 2009).

Sendo assim, as orientações comunitárias sobre os auxílios estatais para o setor agrícola e florestal (período 2007-2013) permitem a autorização de ajudas ao funcionamento nas RUP's aos setores de produção, transformação e comercialização de produtos agrícolas, específicos às RUP's, e ligados principalmente ao seu afastamento e à sua insularidade. Além disso, as orientações preveem taxas de apoio específicas para os auxílios aos investimentos concedidos aos agricultores e às empresas de transformação e comercialização nas RUP's (CANÁRIA, 2009).

### 1.3.1 Novos planeamentos para as RUP's: A valorização de seus *Trunfos*.

É relevante destacar, na construção de um planeamento europeu para as RUP's, o documento de 2008 intitulado "As regiões ultraperiféricas:

um trunfo para a Europa". Em suas considerações, os países da UE identificam tais regiões como contemplativas de *trunfos*<sup>11</sup>, que é um dos princípios estabelecidos desde 1999 pelas próprias RUP's, em Caiena, mas que somente quase uma década depois foram consideradas como tais pelo bloco europeu. Segundo Canária (2009), ao mesmo tempo em que ocorriam reuniões e alterações na forma de abordar as políticas territoriais de desenvolvimento para as RUP's, o parlamento Europeu, o Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social Europeu pronunciaram-se a favor de uma estratégia global e coerente para a ultraperiferia, apoiando assim as reivindicações das RUP's.

Para a UE, as RUP's representam pontos estratégicos para reforçar sua competitividade face à globalização e aos desafios mundiais como as alterações climáticas, a política marítima, as tendências demográficas e o impacto dos fluxos migratórios. Esses territórios constituem, pois, terrenos propícios ao desenvolvimento de iniciativas pioneiras e de projetos-piloto, que são de grande interesse para toda a Europa.

Nesses termos, de acordo com Bruxelas (2008, p. 06),

Este novo paradigma, centrado na valorização dos pontos fortes das RUP enquanto alavanca de desenvolvimento econômico, deve conduzir a uma renovação da estratégia que se apoiará nomeadamente em sectores de elevado valor acrescentado, tais como o agro-alimentar, a biodiversidade, as energias renováveis, a astrofísica, o aeroespacial, a oceanografia, a vulcanologia ou ainda a sismologia, mas também no papel importante das RUP como postos avançados da União Europeia no mundo.

As políticas territoriais para as RUP's, portanto, apoiam-se no papel relevante que estas regiões possuem, ou seja, nas oportunidades de desenvolvimento que oferecem baseadas em suas características específicas.

---

<sup>11</sup> De acordo com Aurélio (1986), um trunfo pode ser considerado uma "vantagem que propicia ou permite a vitória em luta, discussão, negócio, etc.". Nas definições de Bruxelas (2008), por exemplo, um trunfo é visto como "Oportunidades", ou seja, as RUP's neste sentido são tidas como *regiões de oportunidades*, isto é, portadoras de potências de desenvolvimento, levando em consideração as suas características específicas.

Sendo assim, a UE considera os seguintes *trunfos*, detalhados a seguir, como características importantes das RUP's, segundo Bruxelas (2008).

O primeiro é o de representarem postos avançados da UE no mundo. Isto ocorre porque as RUP's estão em contato com outros grandes conjuntos econômicos no espaço mundial, conferindo-lhes uma dimensão especial e relevante à ação externa da UE, como é o caso da Guiana Francesa, que está situada na América do Sul, o que possibilita ao Bloco Europeu a possibilidade de sua inserção nos mercados dos países sul-americanos do Platô das Guianas, por meio de iniciativas como a IIRSA e o Pacto Amazônico.

Soma-se a isso o fato das RUP's desempenharem um papel de parceiras privilegiadas com os seus países vizinhos, sobretudo em projetos de reforço de capacidades administrativas, formação, educação e saúde, criação de Pequenas e Médias Empresas (PME), agricultura, pesca e prevenção dos riscos naturais.

Além disso, as RUP's proporcionam à UE uma dimensão marítima internacional, garantindo com isso legitimidade marítima através de uma política pautada no desenvolvimento sustentável dos oceanos nas três bacias específicas que fazem parte, a saber: o sudoeste do oceano Índico, a Macronésia, no oceano Pacífico ocidental e o Caribe, na bacia do Atlântico norte. Estas localizações em rotas marítimas fornecem às RUP's posições estratégicas, por exemplo, em trocas comerciais.

O segundo trunfo diz respeito ao fato de as RUP's serem laboratórios privilegiados para lutar contra os efeitos das alterações climáticas. Este aspecto é relevante pelas características geomorfológicas e pelo posicionamento geográfico favorável à investigação científica, sobretudo para o estudo e o acompanhamento dos fenômenos ligados aos efeitos das alterações climáticas. Sendo assim, as RUP's são capazes de desempenhar um papel de plataformas para a cooperação tecnológica e científica, através do acompanhamento e da observação dos riscos naturais nas suas respectivas zonas.

Em se tratando de energia, as RUP's enfrentam dois desafios: o primeiro é o de melhorar a sua autonomia em relação às energias fósseis, e o segundo, aproveitar as oportunidades do seu ambiente natural para desenvolver práticas que possam ser exportadas e/ou replicadas, a exemplo

de projetos-piloto que desenvolvam soluções inovadoras e originais referente às energias renováveis. No aspecto sanitário, as RUP's já dispõem de infraestrutura necessária, podendo reforçar com isso a segurança sanitária de toda a sua região e da Europa Continental.

O terceiro trunfo é o fato de as RUP's possuírem diversidade biológica e riquezas nos ecossistemas marinhos (BRUXELAS, 2008). Toda esta riqueza representa forte potencial para o desenvolvimento de atividades econômicas, tais como a pesca e o turismo, além de servir de apoio a numerosos serviços ecológicos como a purificação das águas, a renovação dos recursos haliêuticos, a proteção dos solos contra a erosão ou a proteção costeira, no que diz respeito às catástrofes naturais e às alterações climáticas.

O fato de a Guiana Francesa estar situada na Amazônia confere-lhe uma dimensão geoestratégica relevante, sobretudo diante da crise ambiental que o mundo vive atualmente. A riqueza da biodiversidade amazônica e de seus ecossistemas marinhos representa um potencial de descobertas e inovações nos domínios da pesquisa farmacêutica e agrônômica, por exemplo. As RUP's em geral possuem um relevante potencial para o desenvolvimento da biotecnologia, a partir da exploração de recursos marinhos específicos, tais como as fontes hidrotermais ou os ecossistemas tropicais (BRUXELAS, 2008).

O quarto *trunfo* refere-se às RUP's como portais científicos na sua zona geográfica. Isto ocorre porque elas desenvolvem em seus territórios Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), tornando tais regiões em meios para serem plataformas de disseminação tecnológica e portais científicos. Na Guiana Francesa, por exemplo, existe um projeto intitulado “*Surveillance de l'Environnement Amazonien Assisté par Satélite*” (SEAS - Vigilância do Ambiente Amazônico Monitorado por Satélite), destinado a obter dados por satélite de observação do ambiente amazônico e do caribe. Esta plataforma tecnológica, única na Europa e na América do Sul, permite dispor dos dados necessários para acompanhamento dos recursos e da gestão da bacia amazônica em um raio de 7 milhões de Km<sup>2</sup> e contribui para a iniciativa *Global Monitoring Environment and Security*.

O quinto trunfo se refere aos produtos agrícolas de elevada qualidade. Neste aspecto, o desenvolvimento econômico das RUP's passa pela exportação de produtos atrativos pela sua qualidade e pela sua tipicidade.

Exemplos dessa tipicidade é o Rum de Martinica, o abacaxi *vitória* de Reunião, o melão das Antilhas, o vinho da ilha da Madeira, os queijos e o chá da ilha de Açores, os vinhos e os queijos das ilhas Canárias e as flores e plantas ornamentais originárias de todas as RUP's.

### 1.3.2 A busca por um novo modelo de Acessibilidade, Competitividade e Coesão.

Em 2009, durante a ocorrência da XV conferência dos presidentes das RUP's, foi elaborado documento importante com o título "As RUP no Horizonte de 2020", o qual levou em consideração os princípios de Caiena. Nele, um novo olhar sobre a realidade das RUP's é proposto com ênfase em ações de desenvolvimento, competitividade e coesão, baseadas nos três eixos-chave estabelecidos desde 2004 (acessibilidade, competitividade e integração regional), conforme foi detalhado anteriormente.

Nas estratégias constituídas às RUP's, os objetivos estabelecidos são os seguintes, segundo Canária (2009):

- Para romper com o isolamento de seus territórios e torná-los atrativos com base em suas vantagens comparativas, as RUP's investem na melhoria da acessibilidade, mas associando-a ao princípio da igualdade de oportunidades. A ideia é que a orientação de preocupação com este princípio implique em impacto positivo na geração de emprego e na atividade econômica e social.

A UE dispõe de um conjunto de políticas e instrumentos que, se aplicados de modo adaptado às realidades de cada RUP, podem ser utilizados para superar as dificuldades de acessibilidade de seus territórios. Essas políticas são em transporte, energia e telecomunicações, ou seja, na estruturação de um sistema de engenharia.

Representantes das RUP's expuseram, em 2009, que existe uma inadequação dos instrumentos de intervenção para o setor de transportes. Os participantes ressaltaram a necessidade da aplicação de medidas operacionais que levassem em consideração a especificidade de cada RUP. Trata-se de garantir que se cumpra o princípio da coerência para, ao mesmo tempo, garantir o cumprimento dos objetivos destinados a diminuir

a descontinuidade territorial e, ao mesmo tempo, melhorar as conectividades físicas das RUP's no seu ambiente geográfico. Para isso, propõe-se garantir o acesso às infraestruturas, melhorar as ligações marítimas e aéreas, tanto internas quanto externas, e assegurar a eficácia dos auxílios estatais para este setor<sup>12</sup>.

As RUP's requerem auxílios estatais para os transportes, tanto terrestres quanto marítimos e aéreos, que levem em consideração as especificidades das ultraperiferias. No que concerne ao transporte rodoviário para as RUP's situadas em arquipélagos, é necessário melhorias nas suas ligações internas e externas ao seu próprio território. A única região ultraperiférica continental, a Guiana Francesa, possui barreiras político-administrativas acerca das suas conexões rodoviárias com os países geograficamente próximos, Brasil e Suriname.

Em relação à melhoria das ligações aéreas e marítimas das RUP's, as orientações comunitárias europeias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais às companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais contêm, da mesma forma, disposições específicas para as RUP's, principalmente quando o assunto envolve a criação de novas linhas aéreas e marítimas com países vizinhos. No entanto, não existem acordos concluídos de liberalização do tráfego com tais países.

Em relação à infraestrutura, as RUP's apresentam uma posição desfavorável, no contexto do planejamento das Redes Transeuropeias de Transportes (RTT's), que, conforme Canária (2009, p. 18), são os seguintes: a) as RUP's estão excluídas da rede rodoviária regional, com exceção das ligações com os portos e os aeroportos de Gran Canaria e Tenerife, nas Ilhas Canárias; b) elas também estão excluídas da rede das autoestradas pelo mar, com exceção do Arquipélago de Açores, Canárias e da Madeira, no que concerne à extensão dos eixos principais das RTT's aos países vizinhos, mas com muitas dificuldades de aplicação; c) as RUP's estão

---

<sup>12</sup> Foram adotadas, pela Comissão Europeia em 2005, as orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013, permitindo a concessão, nas RUP's, de "auxílios estatais não degressivos e não limitados no tempo, destinados a compensar parcialmente os custos de transporte e os custos adicionais específicos da ultraperiferia" (CANÁRIA, 2009, p. 41).

incluídas na rede dos aeroportos e dos portos marítimos, de acordo com as diferentes classificações estabelecidas nas orientações comunitárias; d) tais regiões encontram-se excluídas dos projetos prioritários, mesmo tendo em conta que vários grandes projetos em infraestrutura foram e estão ainda em execução na escala local, para permitir quebrar o seu isolamento, com a construção de aeroportos, por exemplo. Os projetos de interconexão entre as RUP's e o continente europeu não são considerados como prioritários.

Para garantir uma redução do *déficit* de acessibilidade, levando-se em conta as especificidades de cada RUP, pretende-se investir no setor energético, a partir da valorização sustentável dos recursos naturais. Antes, é importante salientar que o setor energético das RUP's é caracterizado por um isolamento total dos sistemas – o que é agravado naqueles que são arquipélagos pela sua dimensão reduzida, em termos de abastecimento, e pela forte dependência de uma única fonte de energia (CANÁRIA, 2009). Este cenário evidencia grande vulnerabilidade desses territórios em relação ao contexto continental europeu, e requer uma intervenção europeia mais significativa neste domínio.

As circunstâncias ligadas às características naturais, territoriais e socioeconômicas das RUP's, somadas aos seus riscos acrescidos em face de fenômenos meteorológicos, trazem como consequência um nível mais elevado de vulnerabilidade dos seus sistemas naturais, econômicos e sociais. Alguns fatores determinam a provável dimensão dos efeitos específicos das alterações climáticas à escala das RUP's, a saber: a) o seu afastamento do continente europeu e a sua fraca capacidade de reação diante de eventuais emergências; b) a respectiva localização tropical ou subtropical expõe as RUP's a riscos epidemiológicos; c) a insularidade aumenta, igualmente, os riscos associados à subida do nível do mar e ao relevo acidentado que aumenta a erosão e fragiliza consideravelmente as infraestruturas.

No que toca às telecomunicações e à sociedade de informação, no memorando de 2008, realizado em Bruxelas, a comissão reafirma que as RUP's possuem o poder de funcionarem como plataformas de disseminação tecnológica e verdadeiros portais científicos, no seu ambiente geográfico próximo. Todavia, a realidade mostra que nas RUP's existe uma defasagem

em matéria de acessos à tecnologia com relação às médias europeias. Além disso, persiste o atraso na implantação das novas e mais modernas tecnologias de informação e comunicação.

Além de romper com o isolamento, propõe-se também continuar com o modelo de desenvolvimento pautado na valorização do potencial endógeno das RUP's para a criação de um ambiente propício à sua competitividade. Para aumentar a competitividade, as novas propostas de desenvolvimento propõem investir em atividades tradicionais, como a pesca e a aquicultura, setores produtivos como de indústria e serviços, bem como em outros setores associados aos domínios da investigação, desenvolvimento, inovação, valorização do ambiente, educação, formação e emprego. Sendo assim, o eixo-chave da competitividade está associado ao princípio da coerência das políticas europeias, pois essas atividades são essenciais ao equilíbrio econômico e social, e só trazem resultados satisfatórios com elaboração e implementação em sintonias.

Em 2009, a Comissão Europeia adota o *Livro Verde* como diretriz de ação da UE. Tal livro trata do futuro da política comum para a pesca que, por sua vez, não contém qualquer referência à situação especial das RUP's. Por isso, Canária (2009) esclarece que a relevância da pesca nas RUP's justifica o aprofundamento de algumas medidas específicas já pensadas em médio prazo, como, por exemplo, em se tratando de sustentabilidade econômica, ecológica e também nas atividades sociais. É necessário, para tanto, a construção de diretrizes específicas de gestão e proteção dos recursos marinhos nas zonas marítimas que possibilitem assegurar a estabilidade e a perenidade da atividade de pesca nas coletividades locais.

Em relação à frota de pesca, as RUP's estão à mercê da sua localização geográfica, o que as torna particularmente sensíveis a este mercado, tanto no que se refere aos acordos bilaterais de pesca, que a UE conclui com países terceiros vizinhos, como nas posições que emanam de organizações regionais de pesca.

Sobre os auxílios estatais nestes setores, as diretrizes são estabelecidas desde 2008, permitindo auxílios à comercialização de produtos às frotas de pesca nas RUP's. Essas diretrizes são consideradas,

pelos representantes das RUP's, um atraso quando comparadas às orientações que existiam desde 2001, as quais continham uma disposição que autorizava a Comissão Europeia a examinar qualquer pedido de auxílio formulado pelas RUP, sob reserva de uma análise caso a caso (CANÁRIA, 2009).

Os setores produtivos de indústria e serviços são incluídos nas políticas comunitárias como potenciais de inovação a serem desenvolvidos e, por isso, necessitam de uma estratégia melhor pensada, levando em consideração que o setor produtivo é particularmente vulnerável a certos fenômenos, como a intensificação da relação entre mercados internacionais, a concorrência com produtos estrangeiros, ou ainda a forte dependência de energias fósseis e de matérias-primas provenientes do exterior. Isso torna as RUP's mercados residuais, conforme aponta Canária (2009).

Esse cenário é estimulado pela existência e acumulação de custos adicionais (pequena dimensão do mercado, afastamento e insularidade, falta de recursos produtivos – fontes de energia – e de matérias primas, por exemplo) que prejudicam um desenvolvimento equilibrado do setor industrial, por exemplo. Em dimensão local-regional, esses custos adicionais têm consequências na maioria dos setores produtivos de bens. Algumas dessas consequências são (CANÁRIA, 2009; CEM, 2005): a) a reduzida dimensão das empresas; b) a interdependência excessiva das atividades; c) a diversificação limitada pelo seu baixo volume; d) a dificuldade em gerir os resíduos industriais e/ou perigosos, alguns deles devendo ser exportados; e) um acesso restrito a serviços especializados e de manutenção; f) a formação de quadros e técnicos de empresas; g) um baixo volume de exportações e uma forte dependência do exterior, em particular, do continente europeu.

Apesar de todas estas dificuldades nas RUP's, Canária (2009) afirma que o setor produtivo de bens em tais regiões assegura às suas respectivas economias emprego mais estável e qualificado, além de desenvolver o conhecimento no processo de investigação de produtos e manter uma estreita ligação com as universidades e os centros de conhecimento, ajudando assim a diminuir a dependência face ao exterior.

O setor de serviços é também apoiado enquanto um potencial de

crescimento e inovação<sup>13</sup>. Este setor representa uma parte significativa do emprego e uma porcentagem elevada do PIB nas RUP's, quando comparadas com algumas regiões do continente.

Tanto as empresas industriais quanto as de serviços são promotoras de inovação, e a adaptação destas ao seu ambiente implica desenvolver organizações e modos específicos de funcionamento. As políticas de apoio à inovação nos serviços, contudo, não foram suficientemente desenvolvidas na UE. Além disso, pela importância que tem este setor para as RUP's, estas regiões defendem apoio reforçado à inovação nos serviços na nova estratégia de desenvolvimento, inclusive em termos da definição de sistemas organizacionais no quadro da revisão em curso da política de inovação comunitária, como assinala Canária (2009).

Sendo assim, referente ao setor de serviços, é dada atenção principalmente ao turismo, devido a sua importância para a economia das RUP's. Portanto, propõe-se, sobretudo, incentivar as empresas a adotar normas elevadas de qualidade, promovendo a inovação e prestando serviços com clara preocupação com o meio ambiente. Por fim, a aplicação das políticas comunitárias no setor dos serviços demonstra incoerências em relação à situação específica das RUP's, o que já foi assinalado em diversas outras aplicações da política comunitária (CANÁRIA, 2009).

Outra preocupação prioritária na busca por uma estratégia de desenvolvimento mais coerente para as RUP's, diz respeito aos setores pautados nos domínios da investigação, do desenvolvimento, da inovação e do meio ambiente. O objetivo é que as RUP's disponham dos meios necessários para se tornarem plataformas de disseminação tecnológica e em verdadeiros centros de referência de conhecimento nos seus respectivos ambientes geográficos, tornando-se regiões baseadas no conhecimento.

---

<sup>13</sup> O conceito de inovação considerado pelo EU, e que constitui um dos pilares da estratégia de Lisboa, é tido como sinónimo de produzir, assimilar e explorar com êxito as novidades nos domínios económicos e social (CANÁRIA, 2009).

De acordo com Canária (2009, p. 31), as

características únicas das RUP's, do ponto de vista geográfico e climático, constituem vantagens específicas para o desenvolvimento de determinadas ações nos domínios da biodiversidade, dos recursos marinhos, das alterações climáticas, das energias renováveis e da água, do ambiente, dos recursos naturais, da saúde e das novas tecnologias.

Como foi visto anteriormente, os recursos naturais e a biodiversidade presentes nas RUP's são consideradas oportunidades e alavancas de desenvolvimento (os chamados *trunfos*). As RUP's, por sua vez, tornam-se estratégicas à medida em que asseguram a investigação europeia, permitindo-lhes desenvolver laboratórios propícios à experimentação e à melhora na qualidade dos produtos.

Todavia, Canária (2009) assinala quatro entraves a respeito da realidade das RUP's, referentes ao Desenvolvimento Tecnológico e de Inovação (DT&I). Primeiro, a organização da investigação nesses territórios se encontra com dificuldades estruturais, isto é, composta essencialmente por organismos públicos nacionais ou locais, e por um reduzido número de empresas inovadoras que exercem atividades de DT&I.

Segundo, as dificuldades de manutenção de pessoal qualificado impossibilitam a permanência de massa crítica, indispensável ao desenvolvimento de determinadas atividades de investigação. Na Guiana Francesa, isso ocorre apesar da existência de uma população jovem, que se mostra cada vez mais qualificada e eficiente, podendo dedicar-se mais à investigação.

Terceiro, a maioria dos pesquisadores das RUP's tem grande dificuldades em integrarem, efetivamente, as grandes redes e os projetos à escala europeia. De acordo com Canária (2009), as orientações comunitárias a respeito dos auxílios estatais à investigação, ao desenvolvimento e à inovação, concedem bonificações específicas na intensidade dos auxílios ao investimento para a constituição e a ampliação. Mas não foram previstos pela Comissão Europeia tratamentos específicos às ultraperiferias no que concerne às orientações informadas.

Em quarto lugar, saliente-se que as RUP's se deparam com grandes

dificuldades de gestão ambiental, destacadas a seguir (CANÁRIA, 2009):

- A ameaça de catástrofes naturais, bem como da introdução de espécies animais ou vegetais não endêmicas, que podem, a curto prazo, pôr em risco a proteção de áreas naturais;

- Os problemas relacionados com a água (carência ou abundância);

- A problemática da difícil gestão dos resíduos em todas as RUP's, tendo em conta a reduzida dimensão e a fragmentação do território;

- A concretização dos objetivos relacionados ao melhor gerenciamento do meio ambiente, que impõe investimentos significativos, com um custo financeiro elevado para estes territórios, e muito superior aos suportados pelas regiões continentais. No caso da Guiana Francesa, esses sobrecustos se agravam pelo grande afastamento que ela possui em relação ao continente europeu;

- A reduzida dimensão, assim como as múltiplas áreas naturais protegidas que, a exemplo da Guiana Francesa, tornam ainda mais difícil a implantação das infraestruturas necessárias a garantir uma gestão correta dos recursos, especialmente dos resíduos, da energia e dos recursos hídricos.

Apesar de todo o potencial favorável ao Desenvolvimento Tecnológico e de Inovação (DT&I), não se tem atingida a coesão territorial<sup>14</sup>, pois as RUP's esbarram em grandes dificuldades para melhorar a sua competitividade, promovendo o crescimento econômico e a geração de empregos. Consequentemente, propõe-se que os programas comunitários de I&DT deveriam fomentar, especialmente na investigação relativa à biodiversidade, à promoção das energias renováveis, à saúde e à avaliação dos impactos das alterações climáticas no turismo (CANÁRIA, 2009).

A adaptação de medidas europeias para as RUP's nas áreas da educação, da formação profissional e do emprego, não foi bem sucedida (CANÁRIAS, 2009). Tais regiões apresentam um quadro de dificuldades que limitam as possibilidades de alcançar um crescimento econômico

---

<sup>14</sup> Esta coesão impõe a realização de uma avaliação de impacto territorial para permitir o estabelecimento de estratégias adequadas, destinadas a dinamizar o território europeu de forma equilibrada, estabelecendo, por exemplo, discriminações positivas específicas que permitam a participação das RUP's nos projetos onde concorrem (CANÁRIAS, 2009, p. 32).

sustentável. Tais dificuldades são, sobretudo, o afastamento, a reduzida dimensão do mercado interno, a forte dependência em relação a um pequeno número de setores de produção, o *déficit* de tecnologia e acessibilidade e as elevadas taxas de abandono escolar e de desemprego, principalmente, dos jovens. Em se tratando de emprego, o crescimento da população gerou o aumento da oferta de mão-de-obra. Porém, esse aumento situa-se num contexto de grave crise mundial, tanto financeira, econômica quanto social, com repercussões no desemprego que, na maioria das RUP's, ronda os 25% na média (CANÁRIA, 2009).

As RUP's dispõem basicamente de microempresas as quais apresentam uma fraca capacidade de contratação e se confrontam com dificuldades próprias de uma região ultraperiférica (mercados restritos, frágeis e pouco diversificados). Neste contexto, as RUP's investem em um programa dinâmico de formação, financiado, em grande parte, pelo Fundo Social Europeu, visando elevar o nível de qualificação profissional (CANÁRIAS, 2009).

Com relação ao ensino superior, as RUP's representam um valor acrescentado para a UE, considerando as suas relações privilegiadas com seus respectivos países vizinhos. A UE não oferece, na prática, uma preocupação significativa em valorizar o seu potencial de ensino superior face a esses países.

As RUP's são marcadas por um atraso estrutural e permanente, agravado por dificuldades características a esses territórios como, por exemplo, o grande afastamento que possuem em relação ao continente europeu e a dependência econômica em relação a alguns produtos. Devido a tais dificuldades ou condicionantes de ultraperiféricidade, as RUP's têm seu desenvolvimento pautado na execução de ações e políticas públicas que vêm sendo direcionadas pela UE, com o objetivo de garantir a esses territórios ultraperiféricos, o desenvolvimento econômico e melhoria das condições de vida dos cidadãos. Neste sentido, todas as RUP's dispõem de recursos financeiros oriundos, em grande parte, do FEDER, o qual financia projetos em diversas áreas de atuação que possam garantir a coesão econômica e social das RUP's

Todavia, mesmo com todo o conjunto de políticas europeias para as RUP's, estas continuam economias vulneráveis, pois não se tem diminuído significativamente o subdesenvolvimento desses territórios. Devido a incoerências entre o discurso europeu de desenvolvimento para as RUP's e a realidade precária de subdesenvolvimento dessas regiões, novas propostas europeias, mesmo que de forma embrionária, visam pensar, de forma integrada, as dificuldades e as potencialidades correspondente a cada RUP, porém o desenvolvimento dessas regiões é um processo complexo de mudanças e transformações tanto econômica, política, quanto humana e social. Seus condicionantes de ultraperificidade limitam ainda mais os resultados das políticas macroeconômicas e setoriais.

## CAPÍTULO 2

### **PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ASPECTOS RELEVANTES PARA PENSAR A INTERAÇÃO AMAPÁ/GUIANA FRANCESA**

A Teoria do Desenvolvimento econômico (TDE)<sup>15</sup>, criada por Schumpeter (1982), foi durante muito tempo influenciada por modelos tradicionais de desenvolvimento que tinham em suas bases o Estado nacional como principal agente capaz de promover o desenvolvimento, bem como as funções alocativas do mercado, visto aqui como um potencial capaz de alavancar a economia. Essas teorias, ao serem aplicadas no território, começaram a apresentar diversas falhas que impossibilitaram um real desenvolvimento, originando problemas em diversas regiões; por isso, além de não ajudar no desenvolvimento, a TDE foi responsável por vários problemas em inúmeras regiões do mundo. Com isso, a partir do final dos anos 1990, as pesquisas sobre desenvolvimento culminaram em uma síntese que estabelece uma abordagem sistêmica, considerando as variáveis institucionais.

Nesta lógica, o planejamento urbano modernista, cujas metodologia e proposições eram baseadas em critérios de racionalidade e de caráter unicamente técnico, claramente de cunho positivista, tendo como pilares principais de desenvolvimento na sociedade do século XX a crença do progresso linear capitalista e a figura do Estado. A visão reducionista do planejamento seguiu uma lógica que se impõe de cima para baixo, em detrimento de necessidades e demandas da população local envolvida no processo. Mas, em outra linha, e criticando de forma enfática a concepção de cidade desenvolvida pelo pensamento modernista, o elemento produção social do espaço<sup>16</sup> foi fundamental na análise de autores como David Harvey (1989)

---

<sup>15</sup> Schumpeter procurou compreender os movimentos gerais da economia e o destino de um modo particular de produzir em sociedade: o capitalismo.

<sup>16</sup> Para uma leitura sobre as bases da produção do espaço, conferir Lefebvre (2000)

e Milton Santos (1993), que discutiram a cidade de forma menos mecanicista e mais orgânica.

## 2.1 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Quando se fala em desenvolvimento, é frequente tratá-lo como sinônimo de crescimento econômico. Porém autores como Veiga (2010) apontam que não deve haver essa confusão, pois o crescimento em que ocorrem padrões de mudança quantitativos constitui-se apenas na condição necessária do desenvolvimento, no qual ocorrem alterações qualitativas. Portanto, desenvolvimento e crescimento estão intrinsecamente ligados, mas não representam dimensões sinonímicas.

As teorias clássicas a respeito do desenvolvimento regional, na maioria das vezes, trazem a ideia da existência de uma força motriz de caráter exógeno capaz de influenciar, por meio de encadeamentos, as demais atividades econômicas (BANDEIRA, 1999). Os efeitos de encadeamento, enquanto construção teórica, estão relacionados ao nome de Albert O. Hirschman, que parte do pressuposto de que o desequilíbrio é o elemento-chave que move a economia. Para o mencionado autor, a necessidade de superação dos gargalos provenientes do avanço desigual de um setor proporciona dinâmica ao processo de desenvolvimento.

Desta forma, Hirschman (1960) sugere que o setor público intervenha nos setores onde há problemas que impedem seu progresso, sobretudo nas áreas onde o setor privado não atua como na infraestrutura de modo geral. Assim, o Estado seria o agente principal interventor que deveria também planejar e coordenar todo o processo, funcionando como uma alavanca de incentivo ao desenvolvimento dos setores-chave da economia, isto é, aqueles que apresentam os maiores efeitos de encadeamentos.

Pensando em uma lógica semelhante à de Hirschman, François Perroux (1967) traz, por sua vez, a ideia de *força motriz*, através da Teoria dos Polos de Crescimento<sup>17</sup>, na qual se argumenta que a inserção de uma

---

<sup>17</sup> François Perroux elaborou sua teoria dos polos de crescimento no ano de 1955. Nela o autor estudou a concentração industrial na França e na Alemanha. O polo de crescimento, segundo o autor, surge devido ao aparecimento de uma indústria motriz, considerando como tal aquela

atividade motriz dentro de um sistema regional, por exemplo, uma indústria, ocasionará efeitos positivos e negativos à região receptora do projeto. Sendo assim, o desenvolvimento dependerá do nível e da qualidade dos efeitos positivos e negativos. Essas teorias foram bastante influentes na região Norte do Brasil, a partir da década de 1960, em que se criaram os Polos de Desenvolvimento da Amazônia (POLAMAZÔNIA<sup>18</sup>), para financiar projetos de desenvolvimento regional nos modelos de polos de crescimento de François Perroux. O Projeto Jari, no Estado do Amapá, é um exemplo marcante da utilização dos polos de crescimento<sup>19</sup>.

Percebe-se que tanto as ideias de Perroux como as de Hirschman possuem semelhança com a ideia de formação de um aglomerado. Suas teorias, de acordo com Santos (2007), apresentam várias lacunas e, por isso, além de não auxiliarem no desenvolvimento, foram responsáveis por vários problemas em inúmeras regiões da América do Sul. Na Amazônia brasileira, por exemplo, a implantação dos Polos não irradiou o desenvolvimento para toda a região, como fora propugnado, isso porque se pensava em desenvolvimento local como sinônimo de industrialização. Na atualidade, no entanto, ainda está em voga tal pensamento. Prova disso é que muitos

---

indústria que, antes das demais, realiza a separação dos fatores da produção, provocando a concentração de capitais sob um mesmo poder e decompondo tecnicamente as tarefas e a mecanização. Os polos industriais de crescimento podem surgir em torno de uma aglomeração urbana importante (como foi no caso de Paris) ou ao longo das grandes fontes de matérias-primas (a exemplo do Vale do Ruhr, na Alemanha), assim como nos locais de passagem e fluxos comerciais significativos, ou ainda em torno de uma grande área agrícola dependente (PIĘTAK, 2011).

<sup>18</sup> O Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) – criado a partir de 1975, na lógica do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e do Programa de Integração Nacional (PIN), e implementado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), Banco da Amazônia S.A (BASA S.A) e Ministério do Interior – teve a finalidade de explorar as potencialidades naturais da região amazônica. Foram criados 15 pólos de exploração agropecuários e agrominerais, os quais materializaram o interesse do Estado em apoiar grandes empreendimentos (MONTEIRO, 2005).

<sup>19</sup> Segundo Kohlhepp (2002), no Programa Polamazônia, nem cuja concepção e implantação esteve inserido o Projeto Jari, o conceito dos polos de crescimento foi mal interpretado e o resultado não foi a “concentração descentralizada” de desenvolvimento, mas sim o aumento das disparidades do desenvolvimento inter e intraregional. A periferia tornou-se mais dependente do centro, em nível nacional e internacional. Em vez de polos de crescimento com impulsos de desenvolvimento irradiantes, surgiram enclaves, mantidos artificialmente, como foi o caso de beiradão, conjunto de casas em palafitas criado em frente de Monte Dourado, nome da cidade-sede do Projeto Jari. Para maiores detalhes sobre o projeto Jari conferir Porto (2003).

Estados e municípios, com o objetivo de atrair indústrias, concedem isenções e incentivos fiscais, provocando uma verdadeira guerra fiscal (SANTOS, 2007).

Esta realidade apenas atrai um grupo de empresas, sem ligações orgânicas entre elas com a localidade. Tais empresas também podem migrar para outros locais, devido à falta de condições propícias à geração de aglomerados e de rendimentos crescentes, conforme aponta Santos (2007). Outro exemplo claro dessa realidade ocorreu no Estado do Amapá com a atuação da Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI)<sup>20</sup> neste território. Foi a mais expressiva de todas as empresas instaladas no Amapá, pelos danos assustadores que causou ao meio ambiente e à população local.

Em cidades da Amazônia os espaços urbanos foram estimulados pelo Estado e o mercado de preço quando se colocaram a parte da questão local. Os interesses externos do capital tiveram o apoio das economias de enclave, a matéria-prima explorada estava voltada ao mercado internacional sem agregar valor à economia endógena, sem falar do baixo padrão de renda que influenciou as condições de habitação da população local (TOSTES, 2011; 2012a). O Estado do Amapá, por exemplo, teve sua construção urbana caracterizada de duas formas: a) pela ação do poder público; e b) pela ação do capital internacional, de acordo com Porto (2011). É fato que essa dependência econômica e os *ajustes espaciais*<sup>21</sup> no Amapá, para atuação do capital internacional, estão relacionados ao interesse das elites locais, pactuados aos interesses de grandes empresários e empresas, nacionais e internacionais. O que existe no Amapá é, via de regra, um pacto de alianças para manter as elites no poder, construídas gradativamente à medida que o território amapaense veio se consolidando. Essas elites locais se perpetuam e travam as possibilidades de um real desenvolvimento para o Amapá, sobretudo para sua fronteira com a Guiana Francesa.

---

<sup>20</sup> A ICOMI explorava e exportava o manganês de Serra do Navio, município localizado no interior do atual Estado do Amapá (PORTO, 2006).

<sup>21</sup> Podemos destacar toda a infraestrutura instalada pelo projeto ICOMI, no Amapá como: I - a criação de duas *Companies Towns* (Serra do Navio e Vila Amazonas); II - a ferrovia ligando a mina, na Serra do Navio, ao Porto de Santana; III - a Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes; IV - a ampliação da área portuária em Santana, bem como da malha rodoviária. Todos esses ajustes no território não tiveram uma participação social nas suas decisões, pois se deram num fluxo de cima para baixo, (DRUMMOND; PEREIRA, 2007; PORTO, 2007).

### 2.1.1 O planejamento como condicionante do Capital

Para os intelectuais marxistas, o Estado e seu planejamento regulatório serviram, e ainda servem, aos interesses capitalistas, em que se realizam intervenções em detrimento dos interesses da maioria da população, ficando o espaço urbano submetido a normas e padrões estimuladores da reprodução da força do capital. Sendo assim, a relação do Estado com os interesses capitalistas, estabelecida a partir de um Estado “forte”, implementador de políticas econômicas keynesianas, torna-se obsoleta (SOUZA, 2006).

Nesse sentido, Ferrari Júnior (2004) aponta que por muito tempo o planejamento urbano modernista, ainda sob influência positivista, teve como pilares principais de desenvolvimento na sociedade do século XX a crença do progresso linear capitalista e a figura do Estado. Para o referido autor, o planejamento urbano modernista teve sua metodologia e suas proposições baseadas em critérios de racionalidade e de caráter unicamente técnico, sem qualquer participação da sociedade civil nas discussões de propostas para a cidade.

Sendo assim, percebe-se que há uma visão muito reducionista do planejamento, uma lógica que se impõe de “cima para baixo”, uma vez que tal planejamento fica a cargo somente da alta administração de organizações públicas e privadas, bem como a técnicos e especialistas da área, a tarefa de pensar em políticas estratégicas que venham beneficiar a comunidade (BARCELOS E BARCELOS, 2004). E esses muitos que serão os afetados pelos resultados da aplicação dessas políticas não são chamados a opinar sobre seu próprio futuro.

Ao contrário da visão reducionista do planejamento, Barcelos e Barcelos (2004) discorrem acerca de um planejamento urbano sob uma perspectiva sistêmica, para o qual planejar implica humildade, aprendizado coletivo e envolvimento de grupos heterogêneos no processo realizado, trabalhando de forma compartilhada e, desta forma, planejando o futuro que se deseja para a maioria envolvida. Assim, o planejamento deve ser construído de baixo para cima, valorizando a capacidade endógena da região, propondo-se a atender as

necessidades e as demandas da comunidade local envolvida, através de sua participação ativa.

Para Muls (2008), a necessidade de uma abordagem sistêmica somada ao papel das instituições são aspectos cada vez mais reconhecidos. De acordo com este autor (2008, p. 3), a

mobilização dos tores locais, bem como a formação de redes entre organismos e instituições locais e uma maior cooperação entre empresas situadas em um mesmo território, são instrumentos que têm possibilitado aos territórios novas formas de inserção produtiva e uma atenuação das desigualdades sociais.

Segundo Muls, uma abordagem institucionalista do desenvolvimento econômico local é vista como fruto de interações sociais que repercutem no amadurecimento das instituições locais. Nessa abordagem, o tecido empresarial, o poder público local e a sociedade civil são elementos essenciais que funcionam como intermediadores entre Estado e mercado. Seguindo essa lógica, o papel do Estado seria o de constituir uma ordem jurídica e econômica que apontasse para os demais agentes locais “os fundamentos de padrões de organização de relações sociais fundados em redes horizontais ou redes de parceria [...] e de modos democráticos de regulação de conflitos” (MULS, 2008, p.06). Todavia, o que vigora atualmente são redes verticais com padrões de organizações hierárquico-verticais, que estabelecem formas competitivas de interação social numa lógica imposta de cima para baixo.

### 2.1.2 O papel do Estado “Ativo” nas teorias keynesianas

A literatura da Economia do Desenvolvimento<sup>22</sup> enfatiza tanto o problema da criação das condições para a industrialização como a necessidade das políticas econômicas ativas para regular o processo. Neste

---

<sup>22</sup> Nos termos de Albert Hirschman (1982), a Economia do Desenvolvimento nasce no período do pós-guerra. Entretanto, se por um lado o Desenvolvimento Econômico emergiu como uma temática de extremo sucesso no campo da economia, por outro, em um período relativamente curto de tempo, assistiu-se ao seu declínio, não apenas no campo estritamente teórico, mas também na medida em que se transformara em prática e discurso político. Maiores detalhes vide <http://www.sober.org.br/palestra/6/1120.pdf>

sentido, John M. Keynes<sup>23</sup> defende em suas teorias a maximização da capacidade de intervenção do Estado. Nesse sentido, o papel do Estado e sua relação com o mercado constituem um tema central e controverso em toda a literatura sobre o desenvolvimento econômico. Tal relação implica direta e historicamente nas formas como os Estados nacionais promoveram e promovem suas ações na política interna e externa. Além disso, influenciam nos modelos de planejamento territorial adotados na construção de políticas orientadas para a nação, como aquelas presentes em países como a França, no contexto de suas *comunas*<sup>24</sup>.

Assim, a defesa do ativismo do Estado constitui uma das principais bases teóricas da nova disciplina que nascera, ou seja, a Economia do Desenvolvimento emergente no segundo pós-guerra e reflete o modo como esta nova disciplina tinha combinado a herança do pensamento econômico clássico com as fortes influências do keynesianismo<sup>25</sup>, isto é, com as novas maneiras em que os Estadistas passaram a visualizar o caminho para o desenvolvimento – agora pela ação efetiva do Estado na geração de emprego e renda, e não mais com a *mão invisível*<sup>26</sup> que tudo organiza quando preciso.

Deposto o pensamento liberal/conservador pelo ataque teórico-ideológico dos keynesianos e pelo avanço político dos socialdemocratas – ocorridos à sombra dos efeitos devastadores de duas guerras mundiais –, abriram-se os caminhos para a presença de um Estado ativo e intervencionista. Um Estado que, reorganizado, foi ator central na viabilização

---

<sup>23</sup> Os estudos de Keynes centraram-se nas medidas de intervenção do governo na economia, visando o pleno emprego, o maior desenvolvimento econômico, o crescimento dos investimentos e seus impactos sobre a renda e o emprego. Keynes faz uma análise do processo econômico, partindo dos conceitos econômicos e seus componentes, o consumo, o investimento, as despesas do governo, as importações e as exportações (PEREIRA, 1976; SOUZA, 2005).

<sup>24</sup> Comparando com a realidade brasileira, com algumas diferenças, seriam os municípios.

<sup>25</sup> O keynesianismo é uma modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, 1936 (SANDRONI, 2004, p. 324).

<sup>26</sup> A “mão invisível” foi um termo cunhado por Adam Smith (1723-1790) em sua obra *A riqueza das nações*, em que se exalta o individualismo, considerando que os interesses individuais livremente desenvolvidos seriam harmonizados por uma “mão invisível” e resultariam no bem-estar coletivo. Essa “mão invisível” entraria também em jogo no mercado dos fatores de produção, enquanto imperasse a livre concorrência (SANDRONI, 2004, p.565).

do mais longo e contínuo crescimento de longo prazo experimentado pelas economias avançadas, como aponta Fiori (1992).

As políticas keynesianas, atuando de forma indireta sobre a demanda financeira e social, redinamizaram as economias e diminuíram, durante trinta anos (pós-1930), o impacto cíclico das crises, permitindo o pleno emprego e desativando a ideia socialista de controle direto e detalhado da produção. Mais do que isso, escreve Fiori (1992), as políticas Keynesianas criaram as premissas de um pacto explícito entre sindicatos e capitalistas, que fundou as bases do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar social) e de uma paz social que duraria até os anos 1970.

Para Keynes, defensor da concorrência e da igualdade de oportunidades, o Estado é capaz de arbitrar a concorrência, necessária, a seu ver, porque torna o capitalismo dinâmico e revolucionário pelo estímulo à inovação, e porque estabelece remunerações diferenciadas aos desiguais. Além disso, reduz custos e preços, trazendo a melhoria da qualidade dos produtos e dos serviços<sup>27</sup>.

Acrescente-se que Keynes vê o Estado como capaz de controlar as variáveis econômicas mais relevantes, como o desemprego e a inflação. Portanto, ele propõe a constituição de um Estado forte, capaz de dirigir a economia, estimulando investimentos públicos e privados, reduzindo os impostos para estimular o consumo e deixar mais recursos para investimentos. Um Estado fraco, por outro lado, seria aquele incapaz de manter a inflação sob controle, ou de reduzir o desemprego e as desigualdades de renda e riqueza.

Sendo assim, ao abordar-se o desenvolvimento da fronteira Amapá/Guiana Francesa e a atuação do Estado, a partir dos novos planejamentos em políticas públicas de caráter territorial, está-se avaliando o que o governo faz, por que faz e que diferença resulta de sua ação (DYE, 1975). No caso da Guiana Francesa, o Estado refere-se tanto à atuação da UE quanto do Governo da França em pensar e promover o desenvolvimento para aquele Departamento, dado que a Guiana Francesa possui *status* de

---

<sup>27</sup> A concorrência para Keynes não pode provocar o desaparecimento dos menores e favorecer o surgimento de oligopólio ou monopólio, quando decorre o aumento de preços e a redução da qualidade de produtos e serviços.

ultraperiferia da França, configurando-se um território da UE dentro do continente sul-americano.

No caso do Amapá, a atuação do Estado, no que diz respeito a planejamentos territoriais visando à promoção do desenvolvimento, refere-se à atuação do Governo brasileiro e do próprio Governo do Estado do Amapá. Tanto o Brasil quanto a França se aproximam da visão do Estado defendido por Keynes, mas somente no que se refere à política de intervenção e controle para seus respectivos territórios, sobretudo para Amapá e Guiana Francesa, que representam o ponto de convergência física entre estes países. Em outros aspectos a atuação do Estado se distancia desse modelo keynesiano, uma vez que não promovem o bem-estar social como parâmetro básico e elementar da construção das ações do Estado, e sim um controle social.

### 2.1.3 Aspectos diretivos e temporais do Desenvolvimento Regional

Para uma síntese de como pode ser explicado a médio e longo prazos o desenvolvimento de uma região, é possível considerar três grandes forças: a) alocação de recursos, b) política econômica e c) ativação social – descritas nas discussões de Oliveira e Lima (2003, p. 05), as quais são baseadas em Bosier (1989):

- a) Na primeira força, o desenvolvimento está associado à disponibilidade de recursos disponíveis. Depende da participação regional no uso dos recursos nacionais e estaduais. Este fator tem a ver com o processo de alocação inter-regional dos recursos e relaciona as decisões que pertencem ao âmbito exclusivamente controlado pelo Estado. E, por assim dizer, é essencialmente exógeno à região e tem características predominantes centralizadas,
- b) A segunda força está relacionada aos efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais, isto é, depende da ação do governo central, que pode afetar positiva ou negativamente a região. A política econômica pode agir como coadjuvante do processo de crescimento econômico, indo na mesma direção ou pode ir na direção oposta e freá-lo. Semelhante ao processo anterior, essa força depende de decisões tomadas pelo Estado, que é exógena à região.
- c) Por último, mas não menos importante, o desenvolvimento regional depende da ativação social da população local, quer dizer, da capacidade de a região criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capaz de direcionar o crescimento, desencadeado por forças exógenas, para atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra. Essa terceira força, ao contrário das duas primeiras é completamente endógena e está associada: ao aumento da autonomia de decisão da região; ao aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente gerado pelo

processo de crescimento; a uma permanente e crescente melhora social (qualidade de vida); e à preservação do meio ambiente.

Logo, o desenvolvimento regional a médio e longo prazos depende tanto de fatores endógenos (internos) quanto de exógenos (externos) à região, ao contrário do paradigma “centro-abaixo”, cujas teorias tradicionais valorizam sobremaneira uma força externa a se instalar na região para desencadear o processo de desenvolvimento. Para Oliveira e Lima (2003, p. 02), o paradigma “centro-abaixo” fornece

suporte às políticas econômicas que excluem setores fundamentais da sociedade local, em particular, e da sociedade civil, em geral [...] o paradigma “centro-abaixo” informa a arrogância da tecnocracia, uma vez que confia mais em cálculos cartesianos que nos anseios das populações.

Contrariando tal paradigma, as colocações de Bosier (1989) deixam claro que os fatores internos à região são vistos enquanto potenciais capazes de transformar um impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento para toda a sociedade, ou seja, o paradigma “desde baixo”. Além disso, fica claro que não há um grau definitivo de importância entre os fatores endógenos e os exógenos, ou mesmo que apenas um deles pode, individualmente, promover o desenvolvimento regional.

Para Oliveira (2002), o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, sobretudo, humana e social. O desenvolvimento deve ser visto como um incremento positivo no produto e na renda, transformado para satisfazer às necessidades do ser humano, como por exemplo, nas áreas de saúde, educação, habitação, transporte, alimentação e lazer. Nesse processo, o poder público tem um papel-chave a desenvolver, que é ressaltado por Brandão segundo o qual o

poder público [...] deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios (BRANDÃO, 2007, p.207).

Todavia, embora novas práticas de gestão abram espaço para um controle social sobre suas ações e seu orçamento público, o que frequentemente ocorre atualmente é a atuação de um Estado que, ao planejar, não fomenta o diálogo social e frequentemente prevalece a falta de confiança dos agentes sociais em sua capacidade de conduzir o processo. Para Ferrari Júnior (2004), desenvolver novas políticas públicas urbanas perpassa pela coesão e pela participação intensa dos cidadãos, bem como por novos mecanismos de participação popular na gestão dos serviços estatais e dos conselhos comunitários consultivos-deliberativos. De acordo com o mencionado autor, garantir uma gestão democrática para as cidades é um processo trabalhoso e complexo, pois envolve uma diversidade de agentes que atuam em diferentes escalas no mesmo espaço-social.

A problemática do desenvolvimento regional, além de abarcar a ineficiência de uma gestão democrática, também passa pela falta de articulação entre os diversos níveis de governo. Para Brandão (2009, p. 208), “cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica”. No Brasil, por exemplo, existe uma grande falta de articulação horizontal dos atores institucionais de uma mesma região, assim como a falta de uma integração vertical de diferentes esferas político-administrativas.

## **2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL TRANFRONTEIRIÇO ENTRE O AMAPÁ E A GUIANA FRANCESA**

As fronteiras por muito tempo foram marcadas por conflitos, sobretudo de interesse e soberania nacional, porém Reigado (2009) considera que atualmente vivemos uma tendência para a amortização desses mesmos conflitos, seja entre países vizinhos ou no que se refere à criação de grandes espaços econômicos, sociais e monetários, deixando mais fluida a livre a circulação de pessoas e bens. Acordos de cooperação transfronteiriça caracterizam essa nova tendência, como é o caso da cooperação internacional entre Brasil, pelo Estado do Amapá, e França, pela Guiana Francesa – cujo

primeiro passo foi a assinatura do Acordo-Quadro, em 1996, como suporte para o estabelecimento de *novos planejamentos territoriais* para a fronteira franco-brasileira. Silva (2008, p. 76) destaca que,

Assinado em maio de 1996, em Paris, esse acordo confirmou o êxito diplomático no que tange ao início dos **novos usos político-territoriais** para aquela fronteira. O acordo, como instrumento jurídico, tornou-se uma moldura institucional ampla, que, além de estreitar os vínculos entre aquelas nações e mercados regionais, contemplou diversas modalidades de cooperação [grifo nosso].

Com o Acordo-Quadro, muitas iniciativas institucionalizadas vêm sendo elaborada e implementada no espaço fronteiro franco-brasileiro, implicando em novos planejamentos e, portanto, novos usos dessa fronteira. Uma série de planejamentos europeus (francês) para a sua ultraperiferia Guiana Francesa traz, por exemplo, perspectivas de desenvolvimento regional para este território, a partir de acordos de cooperação transnacional, transfronteiro e inter-regional, firmados com seus países vizinhos, como é o caso do Brasil e do Suriname. Atualmente, a construção da ponte binacional (Foto 1) sobre o rio Oiapoque e a implantação da banda larga no Estado do Amapá, via Guiana Francesa<sup>28</sup>, são elementos significativos dentre as ações de cooperação regional entre Brasil e França. No entanto, estas são apenas duas de uma série de medidas, politicamente pensadas e que estão ditando novos ritmos a este espaço fronteiro.

---

<sup>28</sup> Há um conjunto de ações em andamento sem horizonte de finalização, envolvendo o Governo do Estado do Amapá, a empresa *Guyacom* e o Governo do Departamento da Guiana Francesa. Estas ações têm como ponto focal a interligação *Cayenne/Saint Georges de l'Oyapock-Oiapoque*, por parte do lado francês, em seu primeiro estágio e, em segundo, a interligação *Oiapoque/Calçoene* para, a partir daí, chegar até Macapá, via rota com cabo óptico já existente da Eletronorte no trecho *Calçoene/Macapá* (ADAP, 2010).

Foto 1 – Ponte binacional franco-brasileira.



Fonte: Acervo da autora (Jan. de 2012).

Em virtude da posição privilegiada que possibilita a ligação do Brasil com outros continentes, a IIRSA<sup>29</sup> contempla o Amapá com as seguintes obras: a) construção do Porto de Santana; b) asfaltamento da BR 156; e c) construção de uma Ponte Binacional (Foto 1) – sendo estas duas últimas pensadas para o município de Oiapoque ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)). Tais obras constituem-se grandes projetos de infraestrutura que compõem o portfólio de investimentos brasileiros vinculados aos Eixos Nacionais de Integração e de Desenvolvimento (ENID), os quais são fortemente articulados às diretrizes estabelecidas pelos governos dos doze países sul-americanos para a IIRSA (CARVALHO, 2006; SILVA, 2008).

Vale frisar que, de acordo com Silva (2008), a IIRSA não pode possuir uma visão integrada de desenvolvimento – que abarque todas as esferas

---

<sup>29</sup> Iniciativa de Integração para a Infraestrutura da América do Sul (IIRSA), que, para Carvalho (2006, p. 107), constitui uma proposta perfeitamente sintonizada com os ditames neoliberais de abertura de mercados, principalmente dos países da periferia capitalista, das reformas estruturais que ampliem a participação da iniciativa privada e reduza a interferência do Estado na economia; de garantia aos investimentos estrangeiros, sejam eles de direito - ou seja, em atividades produtivas – ou para a especulação financeira.

sociais e superficiais do subcontinente, como, por exemplo, a pouca perspectiva de desenvolvimento para a fronteira amapaense –, se esta não se fizer forte na convergência de insumos técnicos e humanos, que lhe forneça um ambiente de desenvolvimento e envolvimento. Sendo assim, comparando os planejamentos da UE para as regiões ultraperiféricas<sup>30</sup> (RUP's), como é o caso da Guiana Francesa, e os planejamentos brasileiros como a IIRSA para o Estado do Amapá, verifica-se que ambos apresentam maneiras distintas de pensar e construir seus planejamentos em políticas públicas. A UE pensa de maneira integrada tanto a elaboração quanto a execução de suas políticas públicas para as RUP's. A grande maioria dessas políticas dialoga entre si e converge para o mesmo objetivo de desenvolvimento, muito embora os diversos programas de desenvolvimento tenham sido elaborados levando-se em consideração aspectos gerais dessas regiões e desconsiderando-se suas particularidades, ou seja, não se utilizaram de uma metodologia específica e adequada de desenvolvimento para cada uma das RUP's.

Já o planejamento brasileiro, embora presente e elabore suas propostas com uma visão integradora, na maioria das vezes, todavia, seus projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado, ou têm impactos negativos inesperados, não atingindo, portanto, o nível de desenvolvimento esperado. Para Tostes (2013a), do lado brasileiro os programas, os planos e os projetos não dialogam entre si. O autor aponta, como exemplo, o caso da ponte binacional, que teve sua construção concluída há quase 02 anos, mas toda a estrutura complementar no entorno ainda não está totalmente resolvida, a exemplo da estrutura alfandegária (Foto 2). Além disso, as principais causas de problemas culturais, ambientais, políticas, econômicas e da sociodiversidade na fronteira do Amapá têm origem nas fragilidades de condução da gestão municipal e na concentração dos problemas sob a responsabilidade do município e dos governos estaduais,

---

<sup>30</sup> Na Europa das políticas comuns de harmonização, a existência de regiões com características singulares (afastamento, insularidade, pequena superfície territorial – exceto a Guiana Francesa, relevo e climas difíceis, e dependência econômica em relação a um pequeno número de produtos), abriu caminho para que se admittissem políticas de exceção. É nesse contexto que surge o conceito de região ultraperiférica (1987), que serviu de ponto de partida para a definição de políticas específicas a seu favor (CEM, 2005; FRANÇA, 2007; FORTUNA, 2009).

quando a fronteira também é uma área de soberania nacional (TOSTES, 2013b).

Foto 2– Local da estrutura aduaneira em Oiapoque



Fonte: Silva (2013)

Dessa maneira, assim como o extremo norte brasileiro é contemplado com políticas territoriais propostas pela IIRSA, também a Guiana Francesa é respaldada com uma série de políticas públicas de cunho territorial para sua fronteira com o Amapá. Porém, as políticas públicas da IIRSA não dialogam com aquelas propostas pela UE/França para a Guiana Francesa, pois a IIRSA, embora seja uma iniciativa de integração para América do Sul, não insere diretamente a Guiana Francesa em suas propostas. O antagonismo está presente não só no discurso da IIRSA, mas também nos acordos de cooperação internacional entre o Amapá e a Guiana Francesa, que esbarram em questões específicas de cada país como, por exemplo, divergência de interesses ou de preocupações; mudança de governo; normas de vigilância sanitária, comércio, transporte, transbordo, controle fitossanitário e migração, específicas de cada país; diferenças de caráter econômico; distâncias culturais

e linguísticas; incompatibilidades institucionais; diferenças históricas; e falta de recursos locais e dependência de financiamentos externos para implementação das políticas públicas e do diálogo.

Tal realidade reflete uma relação de cooperação entre Amapá e Guiana Francesa, muito mais pautada na interação do que na integração, posto que esta última vai muito além da primeira, já que requer laços mais estreitos de aproximação e confiança capazes de obter melhores resultados de desenvolvimento compartilhado. Portanto, a interação entre esses dois estados fronteiriços pode ser caracterizada como ações recíprocas, com fortes diferenças político-institucionais de seus respectivos países, preservadas e priorizadas.

O que temos na prática, de acordo com Tostes (2013c), resume-se nos últimos 16 ou 17 anos, em que o Amapá e a Guiana Francesa têm realizado vários processos de interação envolvendo principalmente atividades culturais, eventos esportivos, atividades conjugadas em alguns setores na fronteira, atividades de pesquisa entre instituições acadêmicas e científicas. Além disso, pela primeira vez, ocorreu que recentemente um pesquisador da UNIFAP realizou um trabalho de pós-doutorado em Cayenne, bem como em dezembro de 2011 ocorreu a primeira defesa de um mestrando na fronteira, na cidade de Oiapoque. São avanços que, com o tempo, serão sistemáticos nas interações entre o Amapá e a Guiana Francesa.

Esses são alguns dos principais fatos ocorridos referentes aos acordos de cooperação, que marcam um nível mais elevado de interação, enquanto que existem níveis mais baixos, tornando-se mais difícil um efetivo processo de integração.

Assim, conforme Silva (2007, p. 82), as

barreiras administrativas constituem um obstáculo essencial a qualquer forma de cooperação e sua flexibilidade ou adaptação constitui uma medida de extrema importância, ao mesmo tempo, uma necessidade imperiosa a fim de assegurar operativamente a cooperação. De outro lado, os vistos de entrada na Guiana Francesa e o custo de transportes, acrescentados ao preço elevado das passagens de avião entre aquele Departamento e o Brasil, bem como os constrangimentos administrativos na ida de empresários, pesquisadores e personalidades para a Guiana Francesa, também travam a cooperação. Outro fator é a normatização europeia imposta aos produtos importados para a Guiana, a qual reduz a entrada de produtos não europeus no território guianês-francês.

Desde a assinatura do Acordo-Quadro, a fronteira franco-brasileira exhibe uma nova página em suas ações conjuntas, embora essa nova fase ainda seja frágil do ponto de vista das estruturas territoriais e dos acordos institucionais favoráveis a uma mudança de interação para um relacionamento tranfronteiriço mais sólido (SLVA, 2013). Para este autor, uma série de medidas visando a cooperação tranfronteiriça entre Brasil e França foi pensada em diferentes temáticas, mas os resultados se mantiveram, em sua maioria, em intenções de cooperação, e não em iniciativas com resultados concretos, materializados.

Conforme Santos (2006), o espaço é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, sendo a interação de ambos, ao mesmo tempo, processo e resultado. Os objetos seriam o produto de uma elaboração social, um resultado do trabalho materializado, como é o caso da ponte binacional sobre o rio Oiapoque, um dos elementos mais significativos dentre as ações de cooperação regional entre Brasil e França. Já a ação é um processo dotado de propósito para se mudar alguma coisa. Mas o que ocorre é que essas ações são subordinadas a normas, escritas ou não, formais ou informais, e no caso dos acordos de cooperação entre Brasil e França, os entraves aos acordos de cooperação entre esses dois países são resultados de ações recíprocas, no entanto, com fortes diferenças político-institucionais preservadas e priorizadas. Neste caso, as ações acabam sendo muito limitadas.

Com todos os entraves aos acordos de cooperação, e conseqüentemente a uma maior interação, a fronteira do Amapá com a Guiana

Francesa continua a apresentar as seguintes particularidades: a) grande debilidade em infraestruturas sociais, culturais, industriais, comerciais, de transporte e comunicações; b) territórios fortemente deprimidos economicamente; c) mudanças significativas de cunho espacial (fluxo de pessoas e investimentos), social, econômica e urbana, devido à abertura da ponte binacional sobre o rio Oiapoque; d) ambos os territórios fronteiriços pertencem a nações que fazem parte de blocos econômicos diferenciados, com normas e regras distintas, o que dificulta os acordos de cooperação (Brasil [Mercosul] e França [União Europeia], respectivamente).

Para as regiões de fronteira, a elaboração de estratégias de desenvolvimento requer a utilização de metodologias próprias (REIGADO, 2009). É necessário, primeiramente, de acordo com Ferrari Júnior (2004, p. 26),

Renegar a tradição excludente e centralizadora da gestão estatal, que vivemos até então, redefinindo os papéis de Estado e sociedade civil apontando para a ampliação de cogestão entre público e privado, aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade.

Com isso, para as regiões de fronteira seria, portanto, no âmbito do setor de planejamento, elaborar novas estratégias que busquem a descentralização, a participação e a autonomia. É necessária também a integração de diversos níveis hierárquicos para facilitar a compreensão, a elaboração e a implementação da proposta metodológica, na qual “o delinear das estratégias de desenvolvimento transfronteiriço deverá processar-se a diversos níveis articulados entre si e, cujo processo de desenvolvimento deve verificar-se de forma integrada” (REIGADO, 2009, p. 567). Na fronteira em questão, portanto, todas as suas especificidades devem ser abarcadas na formulação de estratégias para atingir os objetivos necessários ao seu desenvolvimento, garantindo-se assim o planejamento sistêmico e uma gestão integrada das políticas públicas.

Os acordos de cooperação internacional entre o Brasil, pelo Estado do Amapá, e França, pela Guiana Francesa foram institucionalizados com a assinatura do Acordo-Quadro, em 1996, dando suporte para o estabelecimento de *novos planejamentos territoriais* para esta fronteira franco-brasileira e,

portanto, *novos usos, novos ritmos* dado a este espaço fronteiro. Esses acordos de cooperação internacional passaram a caracterizar aquela fronteira não mais somente como uma *fronteira-separação*, marcada por conflitos, sobretudo de interesse e soberania nacional, mas sim uma *fronteira-cooperação* que segue a tendência de amortização desses mesmos conflitos, buscando deixar mais fluida a livre circulação de pessoas e bens.

Dessa maneira, no caso da fronteira franco-brasileira uma série de planejamentos vem sendo pensados para melhor estruturar seus territórios fronteiros Guiana Francesa e Amapá, respectivamente. A construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque, é atualmente um dos elementos mais significativos dentre as ações de cooperação regional entre Brasil e França.

Embora a fronteira do Amapá com a Guiana Francesa esteja inserida numa nova tendência voltada para a cooperação, não deixa de ser, ao mesmo tempo uma *fronteira-separação*, marcada muito mais por entraves e/ou barreiras aos acordos de cooperação entre si, os quais esbarram em questões específicas de cada país como, por exemplo, divergência de interesses ou de preocupações; mudança de governo; normas de vigilância sanitária, comércio, transporte, transbordo, controle fitossanitário e migração, específicas de cada país; diferenças de caráter econômico; distâncias culturais e linguísticas; incompatibilidades institucionais; diferenças históricas; e falta de recursos locais e dependência de financiamentos externos para implementação das políticas públicas e do diálogo. Tal realidade reflete uma relação de cooperação entre Amapá e Guiana Francesa, muito mais pautada na interação do que na integração, e isso dificulta fortemente o desenvolvimento da fronteira franco-amapaense, a qual continua a apresentar baixo desenvolvimento econômico e social.

## **CAPÍTULO 3**

### **PLANO DE AÇÃO ALARGADO PARA A GRANDE VIZINHANÇA: AÇÕES E RESULTADOS DO PROGRAMA OPERACIONAL AMAZÔNIA**

Este capítulo tem por objetivo analisar algumas ações que vem sendo pensados no âmbito do Plano de Ação Alargado para a Grande Vizinhança (PAGV), em especial o Programa Operacional Amazônia (POAMAZONIA), direcionado para melhor promover o desenvolvimento no território da Guiana Francesa, a partir de suas interações espaciais com o Estado do Amapá. Com isso, pretende-se melhor compreender as implicações e/ou entraves ao desenvolvimento a partir de uma cooperação regional e inserção regional da Guiana Francesa com o Estado do Amapá.

Para atender ao objetivo deste capítulo, propõe-se a discussão sobre a) a cooperação transfronteiriça na UE, como um dos principais eixos norteadores de ações para a integração regional; b) os objetivos do PAGV associada às dificuldades da sua aplicação; e c) as orientações e os financiamentos do POAmazônia, bem como o reflexo deste programa para o desenvolvimento do Estado do Amapá, em especial para o município de Oiapoque.

Um dos principais eixos que norteiam as ações europeias é a integração regional. Tal integração visa também o reforço das ligações econômicas, sociais e culturais das RUP's com seus vizinhos, através de um conjunto de ações e financiamentos para com isso reduzir as barreiras e/ou entraves que limitam as oportunidades de trocas destas RUP's que, por um lado, estão muito afastadas do continente europeu, mas, por outro, muito próximas do Caribe, da América e de África.

Sendo assim, a partir do terceiro relatório de coesão social da UE, realizado em 2004, é anunciada uma ação para facilitar a cooperação através de uma integração das RUP's com os países geograficamente próximos a elas e, no caso da Guiana Francesa, países efetivamente vizinhos fisicamente. Esta ação ficou conhecida por “Plano de Ação Alargado para a Grande Vizinhança” (PAGV), passando a ser integrada aos novos programas de coesão territorial europeia. Isso porque uma das intervenções mais

significativas e promissoras para a UE esteve relacionada com o reforço dos vínculos econômicos, sociais e culturais das RUP's com os seus territórios vizinhos (BRUXELAS, 2004).

Essa intervenção, por meio do PAGV, tornou-se necessária devido às dificuldades na implementação da cooperação territorial, bem como às incidências dos acordos comerciais internacionais e dos impactos da vertente externa de certas políticas comunitárias, propícias a incoerências (CANÁRIA, 2010). Dessa forma, o objetivo geral da ação “Grande Vizinhança” é alargar o espaço natural de influência socioeconômica e cultural das RUP's, ao reduzir as barreiras que limitam as possibilidades de intercâmbios com o meio geográfico dessas regiões, incluindo o tratamento das questões migratórias das populações (BRUXELAS, 2004).

A criação do plano de *ação grande vizinhança* tem dois objetivos específicos. O primeiro, baseado na reforma da política de coesão social, é o fortalecimento dos laços econômicos, sociais e culturais entre as RUP's e seus países vizinhos, que não fazem parte da UE. O segundo é reduzir as barreiras que limitam as possibilidades de trocas comerciais com as RUP's, por um lado, muito afastadas do continente europeu e, por outro, muito próximas dos mercados geográficos do Caribe, da América e da África.

Canária (2010, p. 90) assinala que o PAGV representa

a continuação dos esforços de integração regional já pensados, e englobam o comércio de bens e serviços, os assuntos relacionados com o comércio (propriedade intelectual, controle sanitário, etc.), bem como a cooperação econômica e o intercâmbio sócio-cultural. A necessidade de integração é particularmente premente no setor das telecomunicações, no controle da imigração e da regulamentação ambiental.

Dessa forma, a Comissão Europeia propõe um plano de ação apoiado em dois grandes eixos: 1) a cooperação transnacional e transfronteiriça e 2) as trocas comerciais e as medidas aduaneiras. No primeiro grande eixo, é previsto como um dos objetivos, chamado de “cooperação territorial europeia”, pode reforçar a cooperação transnacional e transfronteiriça em prol das RUP's. Assim, uma parte do financiamento previsto para a cooperação transfronteiriça nas RUP's pode ser destinada a projetos executados em conjunto com países vizinhos a elas, como é o caso da

vizinhança do Brasil com a Guiana Francesa (BRUXELAS, 2004; CANÁRIA, 2010).

Assim, de acordo com Bruxelas (2004, p. 08), os

programas de cooperação poderão ser coordenados a nível da programação e da execução com os programas indicativos regionais (PIR) financiados ao abrigo do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), no caso dos países "ACP". No caso dos países e territórios ultramarinos (PTU) e na ausência de PIR, as ações financiadas poderão ser solicitadas pelas autoridades dos 4 PTU e fazer parte dos domínios de cooperação citados pela decisão de associação dos PTU à UE. Por último, a eventual orçamentação do FED permitirá reforçar esta estratégia de coordenação, ao proporcionar a possibilidade de reservar uma verba global específica no âmbito dos PIR para reforçar a cooperação entre as regiões ultraperiféricas e os países ACP.

No primeiro grande eixo ainda, entre os domínios de ação prioritários do objetivo cooperação territorial europeia, destacam-se três orientações, conforme aponta Canária (2010): a) facilitar as trocas associadas ao transporte, aos serviços e às tecnologias de informação e de comunicação, visando, sobretudo, melhorar a articulação entre os programas e acordos já existentes. b) incentivar o intercâmbio de pessoas com os países vizinhos, como forma de promover a integração econômica das RUP's e, ao mesmo tempo, criando uma oportunidade para o seu desenvolvimento, em parceria com os países vizinhos; e, por fim, c) incentivar o intercâmbio de experiências no âmbito da integração regional, apoiando a cooperação econômica e as trocas comerciais entre as RUP's com os países vizinhos, destacando os países ACP.

Convém salientar, ainda segundo o primeiro grande eixo, que a cooperação transnacional tem se revelado difícil de coordenar, além de apresentar um impacto limitado. Porém, agora a dita comissão considera medidas como a ampliação do financiamento do FEDER a países vizinhos das RUP's com recursos da própria UE e mais recursos destinados à melhoria da articulação entre os vários instrumentos existentes. Assim, parte dos recursos destinados à cooperação internacional envolvendo as RUP's servirá para projetos implementados em países vizinhos, que não fazem parte da UE – o que seria possível por meio de um dispositivo de elegibilidade territorial,

baseado no nº 2 do Artigo 299º do Tratado de Amsterdã. A assistência financeira proveniente do FEDER em países fora da UE responsabilizará as autoridades nacionais dos Estados-membros a implementar os projetos e a observar os preceitos do Tratado, as políticas e as medidas comunitárias, sobretudo no que se refere à concorrência, à contratação pública e à proteção do ambiente (BRUXELAS, 2004; CANÁRIA, 2010).

O segundo grande plano de ação a ser destacado trata das ações de política comercial e aduaneira. Neste caso, a política comercial – tanto nos setores de bens e serviços, como em outros domínios associados ao comércio, como direitos de propriedade intelectual, medidas sanitárias e fitossanitárias – pode ser colocada ao serviço de uma melhor integração das regiões ultraperiféricas na economia regional (BRUXELAS, 2004).

A Comissão Europeia atenta para o fato de ser necessário levar em conta os interesses específicos das regiões ultraperiféricas em negociações e acordos referentes à política comercial e aduaneira, o que exige previamente uma identificação precisa dos interesses de cada uma dessas regiões no âmbito das trocas comerciais regionais, levando-se em consideração a complementaridade econômica entre as RUP's e os países do ACP. Para os novos acordos da UE com outros países, a Comissão Europeia efetuará uma análise de impacto dos efeitos desses acordos sobre a economia das RUP's, para uma visão mais ampliada de quais medidas permitirão a elas aproveitar as oportunidades apresentadas.

A PAGV para as RUP's compreende diversos domínios, incluindo a cooperação territorial e os transportes, a política comercial e a imigração, os quais serão detalhados a seguir, conforme Canária (2009).

Em relação à política comercial, são previstas negociações dos Acordos de Parceria Econômica (APE) entre a UE e os países ACP, o que, por sua vez, preocupa as RUP's pelas consequências que estas negociações podem ter sobre suas economias frágeis, produzindo efeitos irreversíveis e as conduzindo a um isolamento e uma marginalização ainda maiores. As RUP's reclamam nunca terem sido realmente envolvidas no processo de negociações comerciais, como as associações informais e consultas pontuais que permitiram à Comissão Europeia considerar que estas regiões estavam devidamente informadas do estado das negociações

comerciais com os países ACP. Nesse caso, tal comissão é a única autoridade competente para negociar. As RUP's, portanto, ganham um estatuto de observadoras, permitindo-lhes participar efetivamente ao lado dos Estados ACP no quadro de uma parceria interinstitucional (CANÁRIA, 2009).

No que diz respeito à imigração, o desafio da gestão dos fluxos migratórios é um dos principais objetivos políticos da UE para os próximos anos. Isso porque a proximidade geográfica faz das RUP's como fronteiras externas da Europa, são pontos de chegada e trânsito de rotas de migração para a Europa.

Canária (2009) assinala que um eixo prioritário da política comunitária de imigração é o reforço da cooperação com os países de origem e trânsito dos fluxos migratórios, nos quais as RUP's poderão desenvolver um papel essencial no estabelecimento de programas de reforço das instituições e da boa governança. Esta dimensão será levada em consideração pelo plano de ação da Grande Vizinhança, que deverá analisar a melhor forma de integrar os vários instrumentos financeiros comunitários, em especial o FEDER, o FED e o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (IFCD).

A integração regional é um dos eixos prioritários de intervenção, no âmbito da política comunitária destinada às RUP's, mas, mesmo com a aplicação de medidas que dariam consistência ao "Plano de Ação para a Grande Vizinhança", a proposta de integração ainda não foi alcançada. Assim, de acordo com Canária (2010, p.12), a

Integração regional é um dos eixo prioritários de intervenção no âmbito da política comunitária reformada. Ainda que o conceito de "grande vizinhança" definido pela Comissão Europeia em 2004 constituísse na altura uma base adequada para dinamizar a inserção regional das RUP, o fato é que o seu alcance prático foi muito limitado. A aplicação efetiva da "grande vizinhança" requer um novo impulso que inclua um plano de ação integral com meios e instrumentos adaptados à realidade ultraperiférica de cada zona geográfica, incluindo fórmulas inovadoras em matéria de instrumentos financeiros.

Muitas dificuldades coexistem e dificultam a concretização dos objetivos definidos na *ação grande vizinhança*. Quanto a isso, é importante

dizer que a vizinhança geográfica nem sempre implica uma maior proximidade, pois vizinhança geográfica e acessibilidade podem estar desvinculados entre si. Por exemplo, apesar da curta distância que separa a Guiana Francesa do Estado do Amapá, as comunicações aéreas e marítimas são muito deficitárias e a atual crise econômica fez desaparecer certas empresas que operavam nestas zonas, como a empresa de viação *Air Caraibes*.

As ações europeias no âmbito do PAGV mostram, portanto, que são extremamente necessárias para diminuir as barreiras específicas das RUP's. Todavia essa nova ideia para alargar a cooperação mostra também que ainda há um longo caminho a se percorrer, dadas as dificuldades em concretizar os objetivos definidos, conforme apontam os diversos memorandos de representantes dessas regiões.

Diante desse cenário, com muitos entraves que dificultam a integração necessária para o desenvolvimento da fronteira Brasil/França – e com base nas políticas públicas europeias posteriores ao Acordo-Quadro entre estes dois países, que vem sendo pensadas pela UE/França de maneira específica para a Guiana Francesa –, abordaremos, a seguir, a política do Programa Operacional Amazônia (POAmazônia) e as ações que estão sendo implementadas em parceria com o Estado do Amapá para melhor desenvolver esses territórios.

### **3.1 PROGRAMA OPERACIONAL AMAZÔNIA (POAMAZÔNIA) E A COOPERAÇÃO FRANCO-BRASILEIRA**

A UE criou dois programas que apoiam financeiramente projetos que tenham o objetivo de contribuir para a inserção regional da Guiana Francesa. Um deles é o INTERREG IV - Caribe, cuja autoridade de gestão é o Conselho Regional da Guadalupe, com dotação orçamentária de aproximadamente 63 milhões de euros, dos quais 75% provêm do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), com o restante sendo constituído por contrapartidas nacionais e regionais (CEROM, 2011).

O INTERREG IV – Caribe está previsto para o período 2007-2013, e possui quatro vertentes, quais sejam: Vertente A – Cooperação Transfronteiriça:

aumentar a cooperação com iniciativas conjuntas locais e regionais; Vertente B – Cooperação Transnacional: aumentar a cooperação com ações favoráveis ao desenvolvimento territorial integrado relacionando com as prioridades da União Europeia e ; Vertente C – Cooperação Inter-Regional: aumentar a cooperação interregional e intercambiar experiências em níveis territoriais (CEM, 2005; CE, 2010). Nesta última vertente, insere-se outro programa financiado pela União Europeia, o Programa Operacional Amazônia (POAMAZÔNIA), sobre o qual iremos nos deter neste capítulo, pois trata-se do primeiro programa de cooperação transfronteiriça que inclui Guiana Francesa, Suriname e Brasil (através dos Estados do Amapá, do Amazonas e do Pará).

A Comissão Europeia aprovou, em 27 de março de 2008, o POAmazônia, co-financiado FEDER. Este programa marca a Cooperação Territorial da política de coesão europeia (2007-2013) para a Guiana Francesa, designada pela França como autoridade de gestão do programa em nome do conjunto dos seus parceiros franceses na América do Sul, ou seja, Suriname e os Estados brasileiros do Amapá, do Amazonas e do Pará (FRANÇA, 2007).

O objetivo estratégico de cooperação transfronteiriça do POAmazônia é o “desenvolvimento territorial das zonas transfronteiriças, a proteção e a valorização do patrimônio natural e cultural amazônico, o desenvolvimento das atividades econômicas transfronteiriças e a coesão social” (BRUXELAS, 2008, p. 1). Para a UE, o POAmazônia, através de diversos projetos de cooperação entre Brasil e França, em especial entre o Amapá e a Guiana Francesa, visa promover o desenvolvimento desta última, integrando-a a seus países vizinhos.

A política de coesão do POAmazônia deve favorecer, conforme França (2007), uma real contribuição para se alcançarem os seguintes objetivos prioritários: a) convergência; b) competitividade regional e emprego; e c) cooperação territorial europeia. As prioridades em que se assenta o POAmazônia e seus respectivos objetivos podem ser melhor detalhados no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Prioridades do programa operacional Amazônia (2007-13)

1- Estruturação dos territórios transfronteiriços e desenvolvimento sustentável.	2- Atividades econômicas transfronteiriças e capacidade de atração do espaço de cooperação.	3- Aproximação das populações aos serviços transfronteiriços.	4- Assistência técnica.
Tem por objetivo conhecer, preservar e gerir melhor o patrimônio natural comum, bem como promover um desenvolvimento territorial equilibrado e melhorar o enquadramento e as condições de vida nos territórios transfronteiriços.	Sua finalidade é incentivar e controlar a integração transfronteiriça, valorizando as complementaridades em nível especialmente de atividades econômicas, no domínio do turismo e da cooperação das empresas, da inovação e do capital humano.	Trata-se de ajudar as populações a conhecerem-se e compreenderem-se melhor, num contexto geográfico específico, alargando o âmbito da cooperação transfronteiriça ao grande público, mediante projetos federais nos domínios da cultura, da educação, da formação profissional e da comunicação.	Esta prioridade facultará um apoio à instauração de um eficaz sistema de gestão, acompanhamento e controle, para avaliação de programas e projetos, assim como para a comunicação e as ações de publicidade do programa.

Fonte: Bruxelas (2008). Org. por Paula Sena dos Santos.

O POAmazônia permitiu, sobretudo, a realização de ações de promoção em matéria de gestão sustentável dos ecossistemas amazônicos, de ações destinadas a reforçar a capacidade de atração do espaço amazônico, especialmente desenvolver atividades turísticas, de ações de promoção das produções locais e estabelecimento de programas comuns de investigação. Além disso, o programa pretende aproximar as populações, criando cerca de trinta redes transfronteiriças, preocupadas com os seguintes aspectos: a) cooperação em matéria de desenvolvimento económico, emprego e turismo (na questão, por exemplo, dos vistos de entrada na Guiana Francesa), b) cultura (semanas culturais comuns) e desporto, c) ensino superior e pesquisa (intercâmbio de estudantes e pesquisadores), meio ambiente (biodiversidade) e desenvolvimento sustentável (FRANÇA, 2007).

Para alcançar o objetivo de promover um desenvolvimento que minimizasse o impacto das dificuldades específicas da condição ultraperiférica, é necessária a alocação de significativos recursos económicos provenientes dos Fundos Estruturais da UE, considerando as regiões menos favorecidas da Europa, provenientes do fundo de coesão social e de empréstimos do Banco Europeu de investimentos. Conforme relatório do CEM (2005), este apoio materializou-se, sobretudo, em: a) financiamentos mais favoráveis para as

empresas; b) estímulo à produtividade e à empregabilidade de trabalhadores, além da competitividade das PME; c) incentivo ao desenvolvimento do tecido empresarial local, das infraestruturas e das capacidades, considerando a I&D e a inovação; d) preocupação com o problema do acesso aos mercados, tanto no continente quanto dentro das próprias regiões – a construção de infraestruturas de transportes que possibilitem às RUP's o devido beneficiamento do Mercado Único (o que é dificultado pela localização destas regiões distantes do continente europeu); e e) através das iniciativas INTERREG, foram também lançados projetos de cooperação na área geográfica à volta das RUP's e entre elas próprias, de forma a expandir os mercados disponíveis aos agentes econômicos localizados naquelas regiões.

Dentro dessa lógica, o POAmazônia tem um custo total de 17,1 milhões de euros, aos quais vem somar a participação financeira do Brasil e do Suriname. O FEDER apresenta um montante máximo de contribuição para este programa, que se eleva a 12,8 milhões de euros, o que corresponde a 75% da taxa de cofinanciamento, incidido sobre a Guiana Francesa. Os 25% restante é concedido pelo Conselho Regional, pelo Estado, pelo Conselho Geral e pelo Centro Nacional de Estudos Espaciais (CNES). No Quadro 4, a seguir, é possível visualizar a repartição financeira para cada prioridade do POAmazônia.

Quadro 4 - Repartição financeira por prioridade (em Euros).

<b>Prioridade</b>	<b>Co-financiamento da UE (FEDER)</b>	<b>Co-financiamento público nacional</b>	<b>Participação privada</b>	<b>Custo total</b>
1 – ESTRUTURAÇÃO DOS TERRITÓRIOS TRANSFRONTEIRIÇOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	3.849,082	1.154.725	128.303	5.132.110
2 – ATIVIDADES ECONÔMICAS TRANSFRONTEIRIÇAS E CAPACIDADE DE ATRAÇÃO DO ESPAÇO DE COOPERAÇÃO	5.003.807	1.334.384	333.587	6.671.742

3 – APROXIMAÇÃO DAS POPULAÇÕES E SERVIÇOS TRANSFRONTEIRIÇOS	3.207.569	962.271	106.919	4.276.759
ASSISTÊNCIA TÉCNICA	769.816	256.605	0	1.026.421
TOTAL	12.830.274	3.707.949	568.809	17.107.032

Fonte: Bruxelas (2008, p. 3).

O FEDER, com seus recursos destinados a cada prioridade, conforme apresentado no quadro acima, financia infraestruturas, investimentos para a criação de emprego, projetos de desenvolvimento local e ajudas a pequenas empresas. Além disso, é o financiador das iniciativas comunitárias INTERREG, as quais incentivam a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional, objetivando promover a coesão econômica e social das regiões ultraperiféricas.

O POAmazônia, em seu objetivo de coesão territorial europeia, entra como uma continuidade dos programas da iniciativa comunitária INTERREG da programação 2000-2006; ou seja, é no INTERREG IV previsto para o período 2007-2013, especificamente na sua vertente-C de cooperação interregional, que o POAmazônia se insere enquanto financiador de projetos que contemplem diretamente as interações com o Estado do Amapá, visando a promoção da eficiência da política regional através da cooperação, da criação de redes e de troca de experiência entre entidades regionais e locais.

As medidas que vierem a ser implementadas nos domínios previstos em cada prioridade do POAmazônia terão de ser compatíveis com o objetivo de promover melhor coesão social e econômica, diminuindo os obstáculos das RUP's através da expansão dos mercados regionais, tanto em termos de integração das RUP's com o restante da UE, como também no fortalecimento das relações econômicas com os países vizinhos, como é o caso do Brasil, pelo Estado do Amapá.

Abaixo, na Tabela 6, seguem os projetos que se beneficiam dos financiamentos do POAMAZONIA.

Tabela 6– Projetos financiados pelo POAmazônia (2007-2013)

Título do projeto	Beneficiário	Custo total
SDIS 1 Suriname / Cooperação Franco-Surinamesa em matéria de segurança civil	SDIS	961 619,00
CARET2	WWF França	2 828 725,00
Projeto Oyana	PNRG	1 088 800,00
SDIS 2 Brasil / Cooperação com os bombeiros do Estado do Amapá	SDIS	1 151 427,00
Panorama sur l'Amazonie	Berence Produção	630 000,00
SPANY	Guyacom	1 304 625,00
FORPRAM (Formation Profissional Amazônica)	GIP FCIP	609 040,00
Estudos sobre serviços aéreos interregionais	CCIG	200 000,00
Distribuição de água em localidades isoladas do rio Maroni	ROTARY	225 000,00
AMANOQUE	RFO	1 980 279,00
EGC - Escola de Comércio e Gestão	CCIG	1 893 123,00
OSE GUYAMAPA	IRD	2 223 000,00
Estudo de viabilidade na travessia do Rio Maroni	CCIG	115 750,00
Permanencia dos escritórios internacionais da Guiana Francesa no Brasil e no Suriname	CCIG	400 000,00
QUELONIOS PARA SEMPRE	WWF França	123 000,00
Capacitação para resposta a desastres no Planalto das Guianas	Cruz Vermelha francesa	-----
Biomassa	ReWatt	208,630.00 €
Casa da fronteira	CCIG	-----
SPANY Leste	GUYACOM	5662903,33
ATIPA	IESG/PUG	1 170 000
Assistência técnica	STC PO Amazonie 2007-2013	1 026 422,00
TOTAL		23 593 713,33

Fonte: Adaptado de [http://www.cr-guyane.fr/ressources/File/2012/nov-dec/Listing\\_Projets\\_POA25.pdf](http://www.cr-guyane.fr/ressources/File/2012/nov-dec/Listing_Projets_POA25.pdf) Acesso em março

No âmbito da cooperação entre Amapá e Guiana Francesa, os projetos, os programas e as ações mais frequentes são nas áreas de proteção ao meio ambiente, ciência e tecnologia (Quadro 6). De acordo com a CE (2010), na Guiana Francesa, foi montado um mecanismo de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), o que permitiu o desenvolvimento de setores organizados em torno de diferentes núcleos, incluindo: a) a floresta úmida tropical, por meio de investigação sobre o seu ecossistema; b) a agronomia e agrotransformação, em que há valorização de subsistências

naturais com objetivos farmacêuticos ou cosméticos; c) a água, em cujo contexto ocorre investigação sobre os ambientes aquáticos tropicais, a dinâmica do oceano e a hidrologia; d) a saúde, com o seu monitoramento, as pesquisas relativas a doenças emergentes ou recorrentes (malária), virologia ou retrovirologia, a telemedicina e os sensores remotos para monitorizar doenças infecciosas; e) as ciências humanas com etnologia, etnociências e arqueologia; e f) as ciências da engenharia, com tecnologias da informação e fontes alternativas de energia.

A Universidade das Antilhas e da Guiana (UAG) conta com a colaboração de organizações públicas e privadas. Em média, existem 100 investigadores e 25 laboratórios, divididos entre instituições públicas e privadas. No campus da UAG, em Caiena, existem diferentes centros e laboratórios do Instituto para os Estudos Avançados, do Departamento de Investigação e Formação para a Medicina e do Instituto Tecnológico da Universidade, os quais se ocupam de economia de gestão; estudo da governança local no caribe; energia renovável; matemática e informática; materiais moleculares na Amazônia; economia do desenvolvimento; valorização qualitativa dos produtos obtidos de plantas tropicais; parasitologia; e micologia médica (CE, 2010).

As ações regionais de cooperação, que ocorrem no núcleo da Universidade da Guiana Francesa, são de conhecimento e valorização da biodiversidade e dos ecossistemas amazônicos; desenvolvimento sustentável das sociedades franco-guianenses e civilizações amazônicas; dinâmica e gestão dos territórios no ambiente amazônico; saúde nos ambientes tropicais; energia alternativa; biocompósitos, biomateriais e tecnologias bioinspiradas; tecnologias complementares (telecnologia, biotecnologia em ambientes tropicais, desenvolvimento de recursos naturais, energias renováveis, combate à corrosão e à degradação dos materiais) (CE, 2010).

A seguir, estão organizados, no Quadro 5, os ramos de organismos de investigação, os centros privados de investigação e as unidades comuns de investigação – todos pertencentes à Guiana Francesa/França, e que trabalham em parceria com algumas das principais instituições brasileiras, como o Instituto de Estudos e Pesquisas do Estado do Amapá (IEPA), a Secretaria de

Estado do Meio Ambiente do Amapá (SEMA), o IBAMA, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Agência de Pesca do Amapá (Pescap) e a Agência de Desenvolvimento do Amapá (ADAP).

Quadro 5 - Organismos de investigação, centros privados de investigação e unidades comuns de investigação

<p>Ramos de organismos de investigação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gabinete de Investigação Geológica e sobre Mineração (BRGM);</li> <li>- Centro de Cooperação Internacional em Matéria de Investigação Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD);</li> <li>- Centro Nacional de Estudos Espaciais (CNRS);</li> <li>- Instituto Francês de Investigação para a Exploração do Mar (Infremer);</li> <li>- Instituto Nacional de Investigação Agronômica (INRA);</li> <li>- Instituto Nacional de Investigação Arqueológica Preventiva (INRAP);</li> <li>- Instituto de Investigação para o Desenvolvimento (IRD);</li> <li>- Comissão Nacional para as Florestas (ONF).</li> </ul>
<p>Centros privados de investigação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laboratório de Gestão ambiental hidrológica e ecológica em Petit Saut (Hydreco);</li> <li>- Instituto Pasteur da Guiana Francesa: prevenção e tratamento de doenças infecciosas, malária e outras doenças tropicais; virologia e retrovirologia.</li> </ul>
<p>Unidades comuns de investigação ou grupos de investigação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidade comum de investigação para a qualidade de fruta tropical e dos legumes (Qualitrop) (pertencente ao CIRAD, INRA, UAG/QPVT);</li> <li>- Unidade comum de investigação do Centro de Investigação de Línguas Americanas (CELIA).</li> </ul>

Fonte: CE (2010)

No que tange às questões ambientais, a cooperação entre Amapá e Guiana Francesa, iniciada em 2004, é marcada por ações realizadas por instituições de pesquisa, como o Centro de Cooperação Internacional na Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (CIRAD), o Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento (IRD), o Instituto Nacional de Pesquisa Agrônômica (*Institut National de Recherche Agronomique* - INRA) e a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), bem como outras instituições que recebem recursos financeiros do Fundo Francês para o Meio Ambiente Mundial (FFEM). Do lado brasileiro, têm-se as instituições que participam da cooperação, como a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa), o IBAMA e o ICMBio, que entra na cooperação logo após sua criação em 2007.

De acordo com a CE (2010), vários organismos trabalham em parceria, com o objetivo de prestar assistência mútua no ramo da investigação sobre os ecossistemas, são eles: rede internacional científica Ecolab, pertencente ao Gabinete de Investigação Geológica e sobre Mineração (BRGM), Centre national d'études spatiales (Centro Nacional de Estudos Espaciais)(CNRS), Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (Instituto Francês de Investigação para a Exploração do Mar) (Ifremer) e Institut de Recherche pour le Développement (Instituto de Investigação para o Desenvolvimento) (IRD). Do lado do Brasil, temos o Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá, em Macapá, o Museu Paraense Emílio Goeldi e a Universidade Federal do Pará, ambos em Belém. Além disso, existem ações entre Suriname e Guiana Francesa para tratar dos ecossistemas costeiros da Amazônia; Grupo de Interesse Científico para a Investigação Interdisciplinar sobre os Sistemas e Territórios Amazônicos (GIS Irista); Grupo de Interesse Científico para a Investigação Florestal na Guiana Francesa (GIS Silvolab) – ponto focal francês da rede europeia de investigação das florestas tropicais; Unidade Comum de Investigação para a Ecologia das Florestas da Guiana Francesa (Ecofog), pertencente ao Centro de Cooperação Internacional em Matéria de Investigação Agrônômica para o Desenvolvimento (CIRAD), Centro Nacional de Estudos Espaciais (CNRS), Engref, Instituto Nacional de Investigação Agrônômica (INRA) e Universidade das Antilhas e das Guianas (UAG).

Segundo Silva (2013), a Cooperação Transfronteiriça proporcionou, a partir de 2004, uma parceria do Parque Nacional Regional da Guiana (PNRG) com o Parque Nacional de Cabo Orange (PNCO), os quais elaboraram um projeto de gestão conjunta para a foz rio Oiapoque, com apoio financeiro da Delegação para a Ação Externa das Coletividades Locais (*Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales* - DAEC) e do Ministério das Relações Exteriores e Europeias.

Nos primeiros encontros de 2009, sobre Áreas Protegidas na região fronteira de Amapá-Guiana Francesa, houve a participação dos diretores das quatro áreas protegidas que estão em interface na zona de fronteira: PNRG/PNCO e Parc Amazonian de la Guyane (PAG)/Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (PNMT), além de instituições e parceiros franceses e brasileiros. Em 2011, o ICMBio, o Conselho Regional da Guiana Francesa e a Direção Regional do Meio Ambiente da Guiana Francesa (DREAL, ex-DIREN) assinaram uma declaração conjunta, visando apoiar as colaborações entre essas áreas protegidas.

A seguir, no Quadro 6, seguem os projetos, programas e ações mais frequentes na área de proteção ao meio ambiente, ciência e tecnologia.

Quadro 6 – Programas, projetos e ações realizados e em andamento no âmbito da cooperação Amapá/Guiana Francesa<sup>31</sup>.

<b>Proteção ao meio ambiente</b>	<b>Pesquisa Científica e Tecnológica</b>
- Programa Oyana: visa o desenvolvimento sustentável e a gestão coordenada do baixo vale do Oiapoque.	- Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica para a realização de projetos conjuntos nas áreas científica e tecnológica.
- Projeto bd Carthage - de implantação do referencial hidrográfico da Guiana Francesa "bd Carthage".	- Produto Turístico Combinado Amazônia (PTCA) – para o desenvolvimento do turismo no Platô das Guianas.
- Programa Rede Ecolab – de pesquisa em rede, que engloba toda a região costeira sob influência do rio Amazonas.	- Ações de cooperação agrícola – para estudo do impacto do desenvolvimento do comércio entre Amapá e Guiana Francesa.
- Ações para a proteção do meio ambiente do estuário do rio Oiapoque.	- Fortalecimento do conhecimento mútuo das duas regiões – para avaliar a quantidade de cada uma das espécies de peixes presentes no litoral guiano-amapaense.
- Programa de gestão sustentável das florestas na Amazônia.	- Manual operacional de vigilância epidemiológica para Amapá e Guiana Francesa.
- Projeto de gestão sustentável da floresta pública do Estado do Amapá.	- Estudo de impacto para avaliar possibilidades de ligações aéreas no Platô das Guianas.
- Programa de gestão sustentável dos recursos naturais do Platô das Guianas.	- Realização de programas conjuntos de pesquisa, assim como a recepção e o intercâmbio de pesquisadores ou estudantes.

Fonte: INSEE (2011).

<sup>31</sup> A descrição de cada programa tem como fonte o estudo comparativo entre Amapá e Guiana Francesa, centrado nas áreas econômicas, sociais, políticas, ambientais e de organização do território, organizado pelo Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE, 2011).

Tais projetos, programas e ações serão melhor explicados sumariamente, para uma compreensão do perfil atual da cooperação transfronteiriça franco-brasileira nas temáticas de meio ambiente, pesquisa científica e tecnológica, mas que necessitam de análises mais aprofundadas em outros trabalhos científicos, sobretudo porque não se têm muitas informações acerca dos resultados, pois muitos desses projetos, programas e ações ainda estão em processo de execução ou apresentam dificuldades na implementação. De acordo com o INSEE (2011), a realidade é que alguns projetos não tiveram êxito em razão do não respeito do quadro legislativo, da falta de preparação ou de informação dos interessados.

No âmbito da proteção ao meio ambiente, destaca-se o Programa Oiapoque Natureza (Oyana), o qual atua nas áreas de desenvolvimento sustentável e gestão coordenada do baixo vale do Oiapoque, cujas finalidades são de ordem econômica, social e ambiental. Neste sentido, tal programa previu a implantação de cerca de 40 atividades nos municípios guianenses de Ouanary e Saint-Georges-de-l'Oyapock, e nos municípios brasileiros de Oiapoque e Calçoene, bem como a realização de uma área protegida comum aos dois países (Brasil e Guiana Francesa/França), em torno do vale do Oiapoque, que pudesse receber o certificado de "Reserva de biosfera", do programa Man And Biosphere (MAB), da Unesco.

Embora esse programa tenha sido previsto para o período de 2008 a 2011, o projeto de execução ainda está em andamento, devido a dificuldades de continuidade da parceria das instituições federais brasileiras, sobretudo o ICMBio, o que fez com que o Governo do Estado do Amapá assumisse o compromisso dos estudos pelo lado brasileiro (SILVA, 2013). Por isso, em julho de 2010, apenas 33% das atividades estavam realizadas, com o orçamento total do lado francês orbitando em torno de 1 milhão de Euros, advindos do POAMAZÔNIA.

Este Programa é realizado de forma conjunta pelo Parque Natural Regional da Guiana (PNRG) e o Parque Nacional do Cabo Orange (PNCO), no Amapá, integrando o Programa de Gestão Integrada Transfronteiriça da Zona Estuarina do Rio Oiapoque, que tem como objetivo aprimorar a cooperação entre Brasil e França. O referido programa surgiu a partir da constatação de alguns fatores, como o crescimento demográfico não controlado no estuário do

rio Oiapoque, a ausência de medidas de acompanhamento, visando prevenir consequências negativas da construção e da inauguração da ponte sobre o rio Oiapoque, tais como a chegada de novas populações, e o rompimento de certos equilíbrios organizacionais e as problemáticas comuns a ambas as margens do rio Oiapoque, em relação a danos ambientais, como a contaminação dos rios.

De acordo com PNR (2010), foi nesse contexto que o PNRG e o PNCO reuniram suas competências no Programa Oyana para alcançar os seguintes objetivos: a) realizar um inventário da biodiversidade; b) contribuir para melhorar o conhecimento da flora e da fauna; c) desenvolver dispositivos que permitam a moradores e viajantes conhecerem a biodiversidade dos parques; d) trabalhar diretamente com a preservação da biodiversidade; e) sensibilizar a proteção da biodiversidade; f) experimentar técnicas que permitam aos moradores o uso de maneira sustentável da sua biodiversidade; g) sugerir soluções para melhor gerir a gestão do espaço; contribuição para o desenvolvimento econômico; h) permitir aos moradores melhor conhecimento sobre o seu patrimônio e seu potencial para serem melhor desenvolvidos na sua região.

Outro projeto nessa mesma vertente chama-se bd Carthage, iniciado em 2008 e em processo de finalização. É um projeto de implantação do referencial hidrográfico da Guiana Francesa, realizado pela Direção Regional do Meio Ambiente da Guiana Francesa, em cooperação com o Instituto de Estudos e Pesquisas do Estado do Amapá (IEPA) e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá (SEMA). Trata-se de constituir um referencial das massas de água única e coerente cobrindo o território guianense homoganeamente. Como essas bacias hidrográficas ultrapassam as fronteiras administrativas da Guiana Francesa, o Amapá e parte do Suriname foram associados a esse projeto, que se caracteriza pela repartição de dados e transferência de metodologia. Os resultados desse projeto ainda estão sendo elaborados, sendo que sua disponibilização será em médio prazo.

Outro importante programa foi criado em 1992, o Rede Ecolab, que está em execução e trata de uma pesquisa em rede que engloba toda a região costeira sob influência do rio Amazonas. O programa está sob a Direção Regional do Meio Ambiente da Guiana (DIREN), o Centro Nacional de

Pesquisas Científicas da Guiana (CRNS), o Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento (IRD) e o Instituto de Estudos e Pesquisas do Estado do Amapá (IEPA).

Um estudo sobre a evolução da linha da costa das áreas marinhas protegidas da Guiana Francesa e do Amapá foi proposto conjuntamente pelo DIREN e o IEPA, em parceria com os gestores das duas áreas: a Associação para a Gestão dos Espaços Protegidos (AGEP) e o IBAMA. Assim sendo, esse trabalho é realizado por uma pesquisadora da Universidade de Macapá co-dirigida por um pesquisador do IEPA e o responsável pela célula do Sistema de Informação Geográfica (SIG) da DIREN<sup>32</sup>. Tal estudo concentra-se, sobretudo, na reserva nacional dos "*Marais de Kaw*" (Reserva Nacional dos Pântanos de Kaw), na Guiana Francesa, e no Parque Nacional do Cabo Orange, no Brasil.

As ações para a proteção do meio ambiente do estuário do rio Oiapoque estão sob a coordenação do IBAMA, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), da Direção Regional das Relações Marítimas e do escritório "Ação do Estado no Mar". Todos trabalham em cooperação sobre a proteção da biodiversidade e do meio ambiente marinhos, promovendo o combate às atividades ilegais de pesca e às degradações do meio ambiente. Por exemplo, são realizadas atividades conjuntas de patrulhamento com equipes mistas francesas e brasileiras para recensear e fiscalizar os barcos no rio Oiapoque. Tais ações conjuntas permitem, sobretudo, fiscalizar a pesca clandestina.

Mais uma ação para a proteção do meio ambiente é o Programa de Gestão Sustentável das Florestas na Amazônia. O Amapá é um dos quatro estados cobertos por esse programa financiado pela Agencia Francesa de Desenvolvimento (AFD) e coordenado pelo Escritório Nacional das Florestas internacional (ONFI), que mobiliza igualmente a empresa francesa *Forêt Ressources Management* (FRM), o Grupo de Pesquisa e Intercâmbios Tecnológicos (GRET) e a empresa Perini. O programa, iniciado em 2009, estava em fase de conclusão em 2011 e sujeito a restituição nesse mesmo ano.

---

<sup>32</sup> A pesquisadora foi recebida pela DIREN Guiana Francesa, durante um mês e meio, no período de final de 2009 a início de 2010 (INSEE, 2011).

Vale ressaltar que este programa está dividido em cinco lotes: a) acompanhamento da implementação das concessões florestais federais e estaduais; b) definição das necessidades de financiamento para a gestão sustentável dos recursos florestais; c) definição e implementação de uma abordagem programática, em matéria de gestão sustentável das florestas, incluído a regularização de propriedades; d) implantação de setores de plantações (cadeia produtiva de carvão vegetal), do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), do mercado de carbono voluntário e do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD)<sup>33</sup>; e) promoção do financiamento bancário das iniciativas voltadas para a gestão sustentável da floresta.

O Projeto de Gestão Sustentável da Floresta Pública do Estado do Amapá é apoiado pelo Fundo Francês para o Meio Ambiente Mundial (FFEM). Esse projeto que será cofinanciado pelo Brasil e a ONG Conservação Internacional, compreenderá um apoio à exploração florestal sustentável das áreas para concessão e à consolidação das medidas de preservação das áreas não concedidas, em ligação com o "Corredor de Biodiversidade do Amapá".

O Programa de gestão sustentável dos recursos naturais do Platô das Guianas, implementado pelo WWF, e apoiado pelo FFEM e pela cooperação holandesa (DGIS), tem duração de 3 anos (2008-2011), e está orçado em € 6,8 milhões. Esse programa apoia estudos estratégicos e ações objetivando a redução do impacto ambiental da exploração aurífera, em nível regional. Ele promove também a autenticação de explorações florestais e a consolidação das áreas protegidas da região.

Durante a última comissão mista França-Brasil, que ocorreu entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2010, mesas redondas foram criadas para debater ações comuns a serem desenvolvidas acerca da exploração aurífera ilegal,

---

<sup>33</sup> O REDD é uma iniciativa internacional coordenada pela ONU, que reúne medidas e ações contribuindo para a redução de gases de efeito estufa. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo trata das finanças de carbono, elaborado no âmbito do protocolo de Kioto. No caso de um país industrializado, tal mecanismo consiste em realizar, no território de um país em desenvolvimento, um projeto que reduz as emissões de gases de efeito estufa do país hospede e, em contrapartida, o país industrializado da iniciativa do projeto recebe unidades de Redução Certificada de Emissão (RCE), iguais às reduções realizadas, que ele poderá contabilizar para preencher seu próprio compromisso de redução de emissão (INSEE, 2011).

bem como do acompanhamento das populações locais orientadas para outras atividades econômicas.

No âmbito da pesquisa científica e tecnológica, o Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica, firmado em 2008, prevê a criação de um centro composto de equipes de pesquisa dos dois países para a realização de projetos conjuntos nas áreas científica e tecnológica. Trata-se de um centro sem estrutura própria, que utiliza a infraestrutura de pesquisa em matéria de biodiversidade dos dois países, para desenvolver suas atividades.

Os objetivos do Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica são: i) promover o fortalecimento da capacidade científica e tecnológica instalada em ambos os países, com atenção maior à Guiana Francesa e ao Estado do Amapá, por meio de intercâmbio e transferências de conhecimentos científicos e tecnológicos, além da formação inicial e profissional e de atividades conexas, de acordo com as necessidades e as prioridades estabelecidas pelas partes envolvidas; ii) elaborar e executar projetos conjuntos de pesquisas científicas e tecnológicas, voltados para a geração de conhecimentos, produtos e processos de interesse ambiental, econômico ou social para os dois países; iii) elaborar estudos e propostas de mecanismos operacionais para a integração dos setores públicos e privados, visando estimular a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade, a criação de empregos para a produção de produtos e processos oriundos da biodiversidade, o acesso e a transferência de tecnologia que façam uso desses produtos e processos.

O projeto Produto Turístico Combinado Amazônia (PTCA), por sua vez, tem como objetivo desenvolver o turismo no Platô das Guianas através da criação de um produto turístico oferecendo a possibilidade de visitar cinco regiões da Amazônia: a Guiana Francesa, o Suriname, o Amapá, o Pará e o Amazonas, os quais apresentam atrativos turísticos complementares. O PTCA reúne o Comitê de Turismo da Guiana (CTG), o Suriname Tourism Foundation (STF), a Secretaria de Turismo do Amapá (SETUR), a Companhia Paraense de Turismo (PARATUR) e a Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONATUR). Desde 1999, data do início dos intercâmbios, as reuniões de trabalho foram organizadas para retirar os obstáculos à implantação desse produto, como a expedição de vistos e a contratação de seguros. Por isso, este

projeto está tecnicamente pronto, mas atualmente bloqueado do ponto de vista político. Seu valor chega a mais de 1 milhão de euros, dos quais 600 mil são financiados pelo PO Amazônia e 200 mil pelo Comitê de Turismo da Guiana (CTG).

As ações de cooperação agrícola envolvem a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (Cirad) e o Centro de Formação Profissional e de Promoção Agrícola (CFPPA) de Matiti. A Embrapa e o Cirad (Guiana Francesa) pretendem refletir conjuntamente sobre o impacto que o desenvolvimento do comércio entre Amapá e Guiana Francesa vai produzir no uso do solo e na produção agrícola desses dois territórios. Paralelamente, o Lycée de Matiti, da Guiana Francesa, e a Embrapa, no Amapá, desejam desenvolver uma cooperação entre os agricultores do Leste guianense e o Amapá.

Pelas condições semelhantes do clima entre Amapá e Guiana Francesa, as práticas dos agricultores são comparáveis, o que justifica o intercâmbio de experiências entre os referidos atores contribuindo para a sua formação. Uma viagem de estudo ao Amapá foi organizada em junho de 2010, a pedido dos agricultores, pelos agrônomos do programa "Profissionalização dos agricultores do Leste guianês", que faz parte do Centro de Formação Profissional e de Promoção Agrícola (CFPPA) de Matiti. Sendo assim, treze agricultores guianenses (de Cacao e Regina) trocaram experiências com agricultores amapaenses sobre técnicas e métodos de exploração dos recursos agrícolas.

Com relação às ações de fortalecimento e conhecimento mútuo das duas regiões Amapá e Guiana Francesa, fazem parte o Instituto Francês de Pesquisa para a Exploração Marítima (IFREMER) e a Agência de Pesca do Amapá (Pescap), os quais, visando melhor conhecer os desafios estratégicos do setor haliêutico no Planalto das Guianas, desejam consolidar suas relações de cooperação. Ambas as instituições visam unir suas competências para avaliar a quantidade de cada uma das espécies de peixes presentes no litoral guiano-amapaense. O objetivo visado é a implantação de um sistema de avaliação conjunta do estado dos estoques de peixes. No final de uma missão de três meses de um funcionário da Pescap, recebido nas instalações do

IFREMER, uma tese sobre o estoque do acoupa vermelho no litoral guiano-amapaense será realizada.

Um manual operacional de vigilância epidemiológica para Amapá e Guiana Francesa foi criado conjuntamente pelas autoridades sanitárias de ambos os lados do rio Oiapoque, o que foi registrado durante a comissão mista transfronteiriça, de 31 de agosto a 1º de setembro de 2010. O referido manual deverá possibilitar uma maior colaboração nessa região fronteiriça, sobretudo para prevenção e tratamento de HIV/AIDS.

Na área de transportes, a Câmara de Comércio e da Indústria da Região Guiana (CCIRG), que tem sob sua responsabilidade o aeroporto de Rochambeau, encomendou um estudo de impacto, financiado pelo POAmazônia, com o objetivo é avaliar possibilidades de ligações aéreas no Platô das Guianas.

No âmbito da educação, o Reitorado da Guiana, a Agência de Desenvolvimento do Amapá (ADAP), a Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria de Estado do Desporto e Lazer do Amapá implantam projetos de intercâmbios transfronteiriços nas áreas de:

a) Linguística – o Reitorado da Guiana elaborou, em 2009, um estágio de formação Francês Língua Estrangeira (FLE) de imersão para professores do Brasil. Esse projeto reúne 24 professores, sendo 16 do Amapá, e conta com o apoio da Embaixada da França no Brasil, através de financiamento de passagens aéreas. O Reitorado prevê também a organização inversa de formações de Português Língua Estrangeira (PLE) no Amapá para professores da Guiana Francesa;

b) Escolar – Em 2008, durante a assinatura do Protocolo do Acordo entre o Reitorado da Guiana e a Secretaria de Estado da Educação do Amapá, a Delegação Acadêmica das Relações Europeias e Internacionais e da Cooperação (DAREIC), integrada ao Reitorado, propôs a construção de um liceu binacional. Estudos de viabilidade estavam em andamento.

c) Ensino superior, a Universidade Antilhas-Guiana, o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento e a Universidade Federal do Amapá assinaram, em 2011, um acordo de cooperação científica e técnica, que prevê a realização de programas de pesquisa ou de formação conjuntos, assim como a recepção e o intercâmbio de pesquisadores ou estudantes. E, como já foi visto

anteriormente, a temática da biodiversidade no ambiente amazônico é prioridade;

d) Esportiva – desde 2007, o Amapá tem sido convidado para todas as edições dos Jogos Inter-Guianas, um encontro esportivo que reúne, duas vezes por ano, atletas adolescentes da Guiana Francesa, da República Cooperativa da Guiana, do Suriname e do Amapá (Brasil);

e) Língua e Cultura – o Centro Estadual de Língua e Cultura Francesa Danielle Mitterrand, inaugurado em Macapá no ano de 1999, oferece cursos gratuitos de francês. O Centro Cultural Franco-Amapaense realiza igualmente diversas atividades visando promover, ao mesmo tempo, a cultura francesa e a cultura brasileira, como a organização de exposições do artesanato ameríndio, oficinas temáticas e estadias na Guiana Francesa.

Se por um lado existem inúmeras ações, programas e projetos pensados em diversas escalas para a fronteira do Amapá com a Guiana Francesa, por outro, as duas regiões ainda permanecem territórios periféricos, do ponto de vista social e econômico, em relação a seus espaços nacionais (Brasil e França, respectivamente). Isso se dá, sobretudo, com relação à fronteira do Amapá com a Guiana Francesa, pois pouco se tem melhorado a qualidade de vida das populações que residem na dita fronteira, tão pouco se tem preparado as infraestruturas e os serviços básicos necessários.

Embora haja recursos financeiros disponíveis para investir no desenvolvimento regional da fronteira franco-amapaense, por meio de programas brasileiros e europeus, como é o caso da IIRSA e do POAMAZONIA, respectivamente, os efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais, como colocou Bosier (1989), dependem da ação do governo central de ambos os territórios, o que pode afetar positiva ou negativamente esta região fronteira.

Todavia, o que parece é que a política econômica tanto do Brasil quanto da França, embora se mostre como coadjuvante do processo de crescimento econômico, vai na direção oposta ao desenvolvimento, ao esbarrar nos entraves ainda não resolvidos entre esses dois países como, por exemplo, os obstáculos postos aos acordos de cooperação pelas barreiras administrativas de cada país, sendo necessária a sua flexibilidade, a fim de assegurar operativamente a cooperação.

Existem ainda obstáculos quanto aos vistos de entrada na Guiana Francesa e o custo de transportes, acrescentados ao preço elevado das passagens de avião entre a Guiana Francesa e o Brasil, bem como os constrangimentos administrativos na ida de empresários, pesquisadores e personalidades para a Guiana Francesa. Outro entrave é a normatização europeia imposta aos produtos importados para a Guiana, a qual reduz a entrada de produtos não europeus no território guianês-francês (SILVA, 2008).

Além da alocação de recursos e da política macroeconômica e setorial, o desenvolvimento regional também depende da ativação social da população local (BOSIER, 1989), ou seja, da capacidade de a região criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capazes de direcionar o crescimento, desencadeado por forças exógenas, como a alocação de recursos e a política macroeconômica e setorial. Porém, quando nos referimos ao desenvolvimento da fronteira do Oiapoque com a Guiana Francesa, a realidade mostra um baixo nível de autonomia de decisão dessa região, cuja população não é colocada e não se coloca como principal ator no processo de decisões acerca de seu desenvolvimento. Nesse caso, caracterizamos a sistêmica do planejamento europeu/francês para a Guiana Francesa e o planejamento brasileiro para o Amapá, em especial para a fronteira do Oiapoque, como sendo aquele construído de cima para baixo, em que, na prática, não se valoriza a capacidade endógena da região e não atende a necessidades e demandas da comunidade local envolvida, mediante sua participação ativa (TOSTES, 2013a).

O Estado defendido por Keynes (PEREIRA, 1976; SOUZA, 2005), como vimos no segundo capítulo, aproxima-se da atuação dos Estados Brasil e França, somente no que se refere à política de intervenção e controle para seus respectivos territórios, sobretudo para Amapá e Guiana Francesa, respectivamente, que representam o ponto de convergência física entre tais países. Em outros aspectos, o Estado distancia-se desse modelo keynesiano, uma vez que não promove o bem-estar social (PEREIRA, 1976; SOUZA, 2005)

Sendo assim, reafirmam-se aqui as colocações de Reigado (2009) sobre a elaboração de estratégias de desenvolvimento para a fronteira, por meio de metodologias próprias que se adequem à realidade fronteiriça. Os atores responsáveis por pensar o planejamento de ambos os lados da fronteira

Amapá/Guiana Francesa devem elaborar novas estratégias que busquem a descentralização, a participação e a autonomia. É necessário também, como já vimos no primeiro capítulo, a integração de diversos níveis hierárquicos para facilitar a compreensão, a elaboração e a implementação da proposta metodológica, em que o desdobramento das estratégias de desenvolvimento transfronteiriço deverá processar-se em diversos níveis articulados entre si, e cujo processo de desenvolvimento deve verificar-se de forma integrada.

### **3.2 A FRONTEIRA SETENTRIONAL BRASILEIRA: quando chegará o desenvolvimento?**

Conforme foi abordado no primeiro e no segundo capítulo deste trabalho, as cidades fronteiriças do Oiapoque, pelo lado brasileiro, e da Guiana Francesa, pelo lado francês, possuem papel estratégico para seus respectivos países, no contexto da cooperação e da integração regional, tanto do ponto de vista econômico quanto da circulação. Todavia, inúmeros problemas incidem diretamente na realidade desses espaços fronteiriços, o que dificulta uma inserção que permita o seu desenvolvimento, apesar dos programas europeus para a Guiana Francesa, que trazem no seu discurso político o desenvolvimento dessa região fronteiriça por meio de uma integração regional com países vizinhos, como é o caso do Brasil pelo Estado do Amapá.

Nesse sentido, Tostes (2013d) defende que, para haver desenvolvimento para a população fronteiriça, são necessários esforços conjuntos que igualem as condições de desenvolvimento das cidades fronteiriças Oiapoque e Saint Georges/Guiana Francesa. De acordo com esse autor, em 2007 o Relatório Final da Confederação Nacional dos Municípios de Fronteira aponta que a atuação do governo Brasileiro tem que levar em consideração, principalmente, a noção de que políticas públicas nacionais, para seus municípios fronteiriços, não serão bem sucedidas se não levarem em consideração o acompanhamento do outro lado da fronteira, em sua formulação e execução. Um exemplo disso são os investimentos do lado guianense, que, comparados aos do lado brasileiro, revelam grandes disparidades. Enquanto na cidade de Saint Georges está concluída a infraestrutura da aduana referente a ponte binacional, do lado brasileiro, em Oiapoque, nada ainda foi feito (Foto 3).

Foto 3 – Imagem da ponte binacional concluída e, no local, seus respectivos lados internacionais.



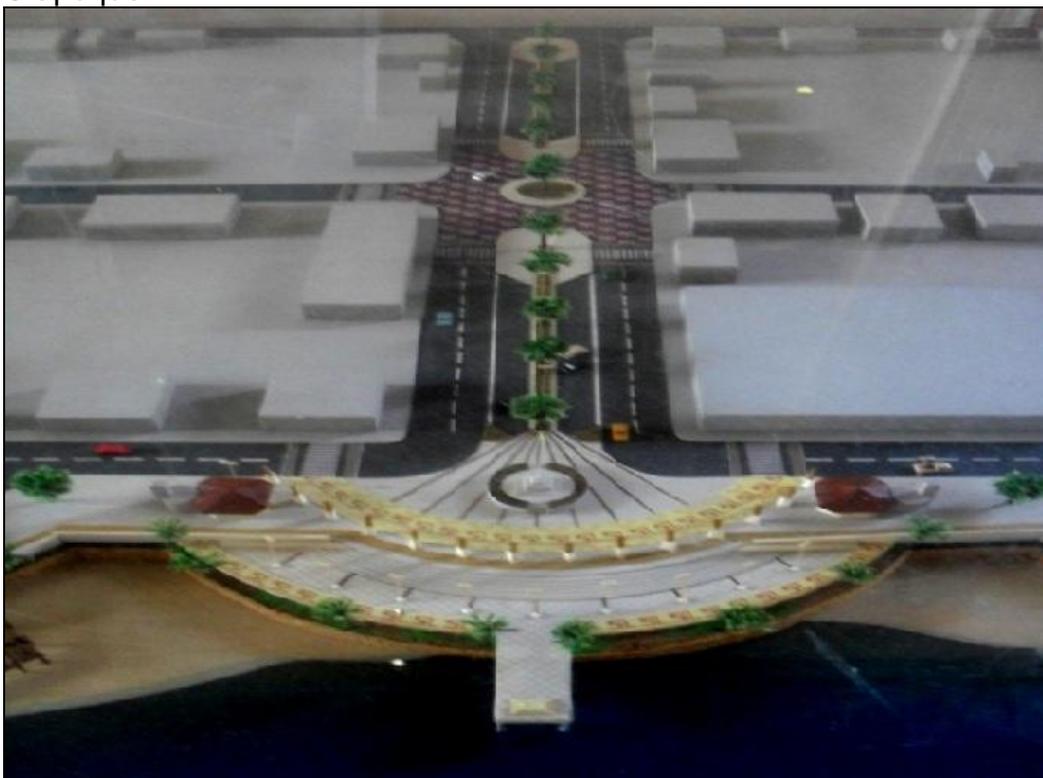
Fonte: Acervo pessoal, março e outubro de 2011

A Foto acima mostra a Ponte Binacional concluída e abaixo (lado esquerdo) a imagem de como está o local onde seria a aduana brasileira, enquanto que na imagem à direita a aduana francesa encontra-se totalmente construída e com a rua pavimentada. Esta realidade, como vimos no decorrer deste trabalho, é reflexo da grande falta de diálogo entre programas, planos e projetos, da falta de articulação entre os diversos níveis de governo (Municipal, Estadual e Federal), bem como das esferas de poder, e de um planejamento brasileiro que, embora apresente e elabore suas propostas com uma visão integradora, todavia, na maioria das vezes seus projetos, programas e políticas falham na implementação daquilo que fora planejado, ou tem impactos negativos inesperados, não atingindo, portanto, um nível de desenvolvimento satisfatório.

Ao longo dos anos, todo o processo de construção da Ponte Binacional veio sendo priorizado, em detrimento de maiores investimentos na estrutura urbana da cidade de Oiapoque, cujas carências existentes revelam a realização de esforços e ações isoladas (TOSTES, 2013d).

Em 2009, por exemplo, iniciaram o isolamento da orla de Oiapoque para a realização de um projeto de urbanização, bem como a revitalização da sua área portuária. Tal projeto previa a manutenção da Avenida Barão do Rio Branco (uma das principais vias do Oiapoque) e do marco histórico “Aqui começa o Brasil”. Já se passaram quatro anos e o projeto não foi implantado (BENCHIMOL, 2011).

Foto 4 - Detalhe da maquete do projeto de urbanização da orla de Oiapoque.



Fonte: Trabalho de campo (Mar. 2011).

A atual estrutura existente na orla de Oiapoque não condiz com o projeto apresentado pela maquete do projeto (Foto 4). Os quiosques, por exemplo, deveriam ser maiores e melhor estruturados (BENCHIMOL, 2011).

Além disso, chama-se a atenção que de acordo com Tostes (2012b) que trabalha elaboração do Plano Diretor de Oiapoque desde 2005, atravessando duas administrações municipais, são inúmeras as causas que justificam a não conclusão do plano diretor, dentre elas o abandono institucional da fronteira, a imensa dificuldade dos gestores municipais de fazer frente aos problemas mais elementares que afetam a qualquer cidade.

### 3.2.1 Os problemas de infraestrutura, saúde, geração de energia, abastecimento de água e saneamento do município de Oiapoque.

Oiapoque apresentou, entre 2000 e 2010, um aumento de mais de 50% em sua população total, superando, em percentual de crescimento, os três municípios mais populosos do Estado do Amapá: Macapá, Santana e Laranjal do Jari<sup>34</sup> (Tabela 7). Uma importante explicação para tal fato é a pavimentação da BR 156, que facilitou o acesso para esta região, a construção da ponte binacional, que atraiu muita mão-de-obra masculina para Oiapoque, e a busca por melhores condições de vida na Guiana Francesa, por meio do trabalho do garimpo. Nestes dois últimos casos, muitas pessoas não conseguiram atravessar a fronteira ou não tiveram suas expectativas alcançadas e acabaram se instalando no município de Oiapoque.

---

<sup>34</sup> Destaca-se também, motivado pelos empreendimentos mineradores que ali se instalaram na década passada, o município de Pedra Branca do Amapari, com percentual de crescimento de 168,72%, representando um aumento superior a 165%.

Tabela 7 – Dados populacionais do Estado do Amapá

Nome do município	Total da população 2000	Total de homens	Total de mulheres	Total da população urbana	Total da população rural	Total da população 2010	% aumento populacional (2000-2010)
Amapá	7.121	4.186	3.819	6.926	1.079	8.005	12,41
Calçoene	6.730	4.795	4.169	7.301	1.663	8.964	33,19
Oiapoque	12.886	10.666	9.760	13.873	6.553	20.426	58,51
Tartarugalzinho	7.121	6.599	5.836	6.501	5.934	12.435	74,62
Cutias	3.280	2.393	2.241	2.409	2.225	4.634	41,28
Ferreira Gomes	3.562	3.033	2.739	4.161	1.611	5.772	62,04
Itaubal	2.894	2.317	1.950	1.766	2.501	4.267	47,44
Macapá	283.308	195.497	202.416	380.937	16.976	397.913	40,45
Pedra Branca do Amapari	4.009	5.833	4.940	5.970	4.803	10.773	168,72
Porto Grande	11.042	8.903	7.922	10.759	6.066	16.825	52,37
Pracuúba	2.286	1.990	1.793	1.867	1.916	3.783	65,49
Santana	80.439	50.361	50.842	99.094	2.109	101.203	25,81
Serra do Navio	3.293	2.335	2.074	2.575	1.834	4.409	33,89
Laranjal do Jari	28.515	20.350	19.455	37.824	1.981	39.805	39,59
Mazagão	11.986	8.977	8.053	8.280	8.750	17.030	42,08
Vitória do Jari	8.560	6.439	6.006	10.318	2.127	12.445	45,39
<b>Estado do Amapá</b>	<b>477.032</b>	<b>334.674</b>	<b>334.015</b>	<b>600.561</b>	<b>68.128</b>	<b>668.689</b>	<b>40,18</b>

Fonte: IBGE (2010).

Região Central ■; Região sul ■; Região Norte ■

É interessante destacar que as políticas públicas para Estado do Amapá não acompanharam este percentual de 50% de crescimento populacional entre 2000 e 2010, conforme foi constatado em trabalho de campo e em conversa com moradores e autoridades locais.

Oiapoque apresenta graves problemas em virtude de alguns fatores como a falta de um sistema eficiente de saneamento básico, saúde, a carência no asfaltamento de ruas e avenidas, melhores opções de lazer, falhas no

abastecimento de energia elétrica e dificuldade na coleta de lixo comercial e domiciliar.

Foto 5 – Rua de Oiapoque não asfaltada e esburacada



Fonte: Acervo da autora.

A maioria das ruas e avenidas de Oiapoque não é asfaltada e conta com muitos buracos que aumentam em período chuvosos, tornando algumas ruas intrafegáveis.

Foto 6 - Orla de Oiapoque, presença de lixo, buracos no asfalto e esgoto a céu aberto



Fonte: Trabalho de campo (2011).

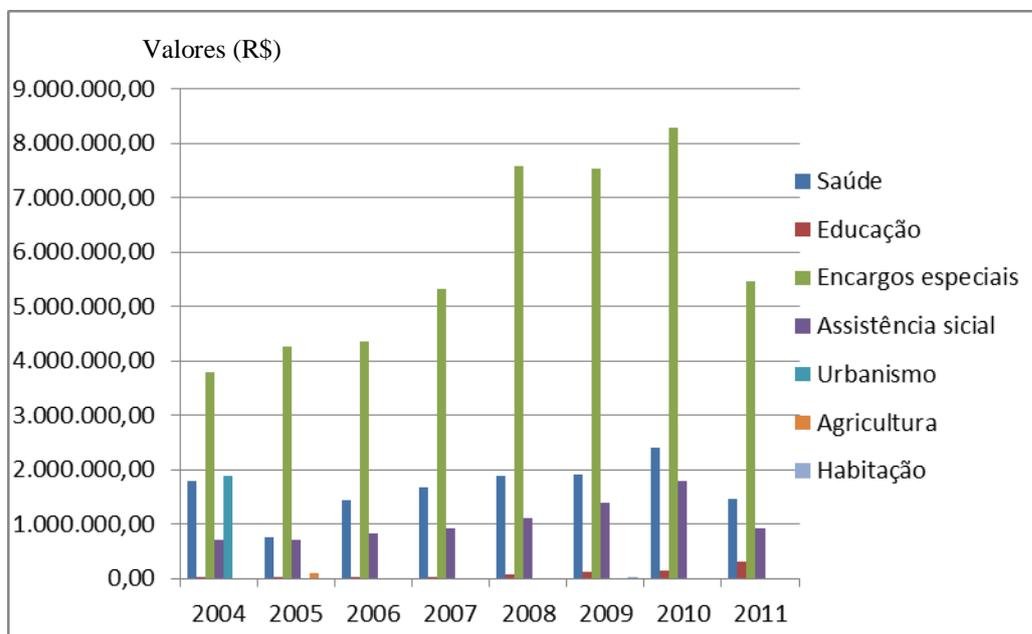
O que se percebe é que Oiapoque se empobrece cada vez mais. Segundo Tostes (2013e), este município não é somente responsabilidade da prefeitura local e do governo do Estado do Amapá, mas também da União que, por sua vez, não cumpre sua parte quando se trata de dar à chamada porta de entrada do Brasil o tratamento merecido.

É comprometedor a falta de iniciativas sólidas das esferas municipal, estadual e federal para minimizar os problemas crônicos desta fronteira que está às vésperas da abertura da Ponte Binacional, que liga Oiapoque (Amapá) a Saint Georges (Guiana Francesa) e, numa escala maior, conecta fisicamente dois países de continentes diferentes, o Brasil (América) e a França (Europa), ou ainda dois conjuntos regionais importantes em seus continentes, o MERCOSUL e a UE.

Outro problema crônico de Oiapoque é o serviço de saúde muito precário, constatado, principalmente, pela falta de profissionais de inúmeras especializações, assim como pelas precárias condições de infraestrutura das unidades básicas de saúde e pela falta de medicamentos e aparelhos para realização de exames médicos. Contraditoriamente, o Gráfico 1 aponta que,

em Oiapoque, o setor que mais recebeu recursos federais foi a saúde, depois de encargos sociais.

Gráfico 1 – Repasses federais, em reais, destinados ao Oiapoque por área.



Fonte: Portal Transparência Amapá (2011).

Tomando por base o espaço como resultado de aspectos do passado histórico e do presente, conforme Santos (2008), é interessante notar que o processo de produção do espaço<sup>35</sup> de Oiapoque, de acordo com Sena dos Santos (2010), ocorreu e ainda ocorre de forma bastante complexa por alguns fatores peculiares, dentre eles: a) ter sido terra de disputa entre Brasil e França<sup>36</sup>; b) ter servido de colônia penal durante 5 anos, o que atraiu diversos comerciantes para a localidade; c) estar ligada a áreas de garimpo, o que atraiu e ainda hoje atrai muitos migrantes; d) possuir muitas terras indígenas demarcadas e áreas de proteção ambiental; e) ser quase isolada do centro de

<sup>35</sup> Para Lefebvre (2001), o espaço é socialmente produzido, e este mesmo espaço é conteúdo de diversos simbolismos e representações. Santos (2008) com forte carga Lefebvreana, cria o conceito “formação sócio-espacial” para pensar as cidades. Em tal contexto, sugere quatro categorias para reflexão: forma, função, estrutura e processo, que, juntas, trazem um infinito leque de possibilidades para entender as cidades.

<sup>36</sup> Oiapoque foi uma zona litigiosa fronteira – território que permaneceu como área contestada de conflito até 1900, ano em que foi incorporada definitivamente ao Brasil, através do Tratado de Berna, após uma disputa jurídica travada contra a França. Para maiores detalhes, vide Romani (2003).

decisão político local (Macapá); f) possuir vínculos culturais e econômicos (informais) muito fortes com a Guiana Francesa; e g) existir uma extrema precariedade de implementação de políticas públicas.

Com relação à precariedade na implementação de políticas públicas, Tostes (2013e) ressalta que, na cidade de Oiapoque, prefeitos se sucedem e não conseguem dar o encaminhamento necessário para minimizar os graves problemas locais, ressaltando que estamos claramente diante de problemas relacionados à questão de governança. Pra este autor, algumas propostas deveriam ser implantadas para viabilizar um melhor desenvolvimento, como o investimento do governo nessa região fronteiriça; o apoio à iniciativa privada para que esta possa canalizar recursos para amenizar problemas crônicos, investimento em infraestrutura, sobretudo nas rodovias que possibilitem acesso; a elaboração de Planos Diretores (ferramenta que o município tem para organizar e traçar a estratégia de desenvolvimento urbano, social e econômico); além do estabelecimento de prioridades para que, nessa área de fronteira, se tenham polos de desenvolvimento, como turismo e áreas de livre comércio.

Toda a complexidade que cerca Oiapoque, desde sua criação até os dias atuais, traz à tona altos índices de problemas sociais relacionados a falta de emprego, ausência de políticas públicas, repasses federais insuficientes, migração ilegal, índice de prostituição, uso e tráfico de drogas e ausência de fiscalização da fronteira. Além desses problemas, a cidade se depara com a precária qualidade dos serviços básicos oferecidos para a população e os visitantes, tais como ineficiência nos sistemas de saúde, energia, tratamento e abastecimento de água, coleta de esgoto, pavimentação de ruas da cidade, infraestrutura de alguns espaços públicos destinados ao lazer e ao turismo (SENA DOS SANTOS, 2010). Romani (2003) inclui ainda os esquemas de contrabando, extração ilegal de ouro e lavagem de dinheiro como problemas que persistem em Oiapoque.

Aos problemas de Oiapoque também se soma a ocupação urbana desordenada (Foto 7), em que ineficiência em termos de infraestrutura acaba afetando o desenvolvimento do turismo local, constituindo-se uma das principais reclamações, não só de turistas e visitantes, mas também da população local.

Foto 7 – Ocupação desordenada em Oiapoque.



Fonte: Trabalho de campo (2011).

O *boom* de crescimento populacional que Oiapoque apresentou entre 2000 e 2010 absorveu uma significativa massa de migrantes em busca de emprego e melhores condições de vida, porém sem nunca estar preparado para oferecer a sua população, migrantes e turistas boas condições de saúde, emprego, educação, distribuição de água, saneamento básico, energia e abastecimento.

Outro grave problema consiste nas constantes quedas da energia gerada para a sede municipal e para as diversas comunidades do município, isto porque é feita a base de óleo diesel, o que provoca crise de abastecimento de energia elétrica, fato que atinge o cotidiano dos moradores do Oiapoque. De acordo com Benchimol (2011), a eletricidade de Oiapoque é obtida por meio de uma usina composta por quatro geradores a óleo diesel (Foto 8) e operada pela empresa *Soenergy*, cuja distribuição é realizada pela Companhia Elétrica do Estado do Amapá (CEA).

Foto 8 – Os quatro geradores da usina de energia elétrica de Oiapoque.



Fonte: Trabalho de campo (2011).

Os engenheiros da *Soenergy* e da CEA apontaram que o problema das quedas de energia – que ocorrem diversas vezes numa única semana – acontece principalmente pela insuficiência da rede elétrica e pela má qualidade do óleo diesel usado nos geradores.

O racionamento de energia acaba sendo comum no município, chegando a durar aproximadamente 15 dias, o que acarreta prejuízos em atividades econômicas do setor de serviços, como hotéis e estabelecimentos comerciais, fazendo com que empresários busquem certas alternativas para solucionar o problema energético, como, por exemplo, a utilização de geradores particulares, (BENCHIMOL, 2011).

O problema da expansão da rede de energia compromete o desenvolvimento da economia do Oiapoque. Em entrevistas realizadas durante as pesquisas para o relatório Benchimol (2011), empresários do setor de pesca, como o senhor Manoel Santana da Silva, diretor da *Atlântico Sul*, argumentam que a implantação de possíveis empreendimentos, como uma empresa de piscicultura (até então inexistente), dependeria de uma melhor infraestrutura, sobretudo no que se refere ao fornecimento de energia elétrica.

Outro aspecto importante a ser considerado na cidade de Oiapoque, constatado no relatório Benchimol (2011), é o abastecimento de água feito pela

Companhia Estadual de Abastecimento de Água e Esgoto (CAESA), que atende somente 30% do total necessário, abrangendo somente o bairro central e suas proximidades. O referido relatório aponta que as residências localizadas nos demais bairros possuem, geralmente, poços artesianos “Amazonas”. No meio rural, somente a aldeia do Manga recebe água tratada (com sulfato e cal) fornecida pela CAESA. Na Comunidade Vila Velha, somente cerca de 20% dos seus moradores possuem também água tratada. As demais comunidades, como as Vilas do Cunani e do Taperebá, utilizam água de poços “Amazonas” para consumo doméstico e, de rios e lagos, mas sem tratamento adequado, utilizando-se hipoclorito para a potabilização da água, em alguns casos (ICMBio, 2011).

A rede de esgoto é precária em Oiapoque, e as fossas fazem parte da sua realidade local. A cidade não dispõe de serviço de coleta, tratamento e lançamento de esgoto. Segundo o ICMBio (2011), em Oiapoque o serviço de coleta, transporte e disposição dos resíduos sólidos urbanos (lixo) é precário, embora em alguns bairros a coleta seja feita semanalmente, e na zona comercial seja feita diariamente. Mesmo assim, na paisagem urbana da área central, é possível constatar grandes acúmulos de lixo.

Não havendo tratamento ou separação do lixo coletado, este acaba sendo depositado em um lixão que fica no bairro do Russo, localizado na periferia da cidade de Oiapoque, acarretando problemas ambientais como, por exemplo, o chorume proveniente deste lixão, que escoar em direção ao rio Pantanarri, o qual, por sua vez, deságua no rio Oiapoque (BENCHIMOL, 2011).

Os problemas da cidade de Oiapoque se acentuam ainda mais devido às condições precárias em que se encontra a rodovia BR-156, no trecho de 173 km de estrada, entre Calçoene e Oiapoque. Este trecho ainda conta com pontos muito críticos para a fluidez de mercadorias e pessoas, sobretudo no trecho que compreende o município de Calçoene, cuja viagem pode chegar a aumentar de 8 a 9 horas em média, no verão, para 24 horas ou mais, no inverno. As dificuldades de tráfego são agravadas nos meses chuvosos (janeiro/junho), em pontos onde não há pavimentação (SILVA & PASTANA, 2006), conforme pode ser constatado na Foto 9, a seguir.

Foto 9 - Trecho não asfaltado entre Calçoene e Oiapoque.



Fonte: Acervo pessoal da autora (2012).

A trecho precário entre Calçoene e Oiapoque, dificulta, principalmente, o abastecimento de mercadorias em Oiapoque, assim como a circulação de pessoas, embora tal rodovia já esteja concluída, no que diz respeito a sua abertura, com extensão de aproximadamente 900 km, entre Laranjal do Jari e Oiapoque, extremos Sul e Norte do Estado do Amapá, respectivamente, e cujo fluxo diário contribui bastante para o comportamento comercial de Oiapoque, já que grande parte dos produtos ali vendidos e utilizados é oriunda da capital, Macapá.

Assim, os produtos que saem de Macapá para abastecer Oiapoque são muito mais caros, sobretudo em meses chuvosos. O abastecimento de gás, por exemplo, é bastante reduzido, devido aos constantes atoleiros na BR 156 (trecho entre Calçoene e Oiapoque). Tal situação faz com que um botijão de gás, por exemplo, chegue a custar o dobro do valor vendido na capital, conforme pesquisa realizada em alguns estabelecimentos comerciais de Oiapoque (SENA DOS SANTOS, 2010). Toda essa dificuldade de transporte, para chegar àquela cidade, dificulta o desenvolvimento regional.

O difícil acesso rodoviário para se chegar à fronteira, bem como a carência de ações públicas eficazes, implicam em uma precária qualidade dos serviços básicos oferecidos para a população e seus visitantes. Conforme Carvalho (2006, p. 2), os problemas provocados pela dificuldade de acesso na BR 156 repercutem diretamente na vida da população de Oiapoque, posto que, como já mencionado, a energia elétrica gerada para a sede municipal e para as diversas comunidades do município é feita a base de óleo diesel, o que provoca crise de abastecimento de energia elétrica e gás, e também de alimentos, tornando-os encarecidos. Acrescente-se que essa situação também compromete a comercialização da produção local e a prestação de serviços públicos, além de dificultar o deslocamento de pessoas que precisam ir até Macapá, tendo em vista que esta cidade concentra grande parte dos serviços públicos de melhor qualidade e também a burocracia estatal.

A cooperação institucionalizada entre Amapá e Guiana Francesa, desde 1996, tem apresentado alguns resultados favoráveis com investimentos na construção da ponte sobre o rio Oiapoque e nas reformas (ainda em andamento) da BR-156, que liga Oiapoque a Macapá. Tais ajustes espaciais que vêm ocorrendo na fronteira franco-amapaense, por si só, não têm a capacidade de reverter estruturalmente a situação atual do município, se não vierem acompanhados de uma série de medidas que dinamizem a economia local e promovam a melhoria da qualidade dos indicadores sociais do Oiapoque, visto que maiores dificuldades irão surgir com os dois empreendimentos citados (CARVALHO, 2006).

A realidade é que muitos programas e projetos pensados para a fronteira em questão não tiveram uma participação ativa da sociedade nas suas decisões, pois se deram num fluxo de cima para baixo (DRUMMOND; PEREIRA, 2007; PORTO, 2007). Sendo assim, do lado brasileiro problemas crônicos persistem desde muito tempo na cidade de Oiapoque, que está diante da abertura de uma ponte binacional que irá ligar fisicamente o Brasil a um território francês, a Guiana Francesa.

Do lado francês, as políticas europeias de apoio ao desenvolvimento da ultraperiferia não tem diminuído significativamente o subdesenvolvimento relativo da Guiana Francesa, ainda fortemente marcada pelo atraso devido a fatores diversos, como o crescimento demográfico, a falta de qualificação da

população, a difícil acessibilidade interna e a ausência de estruturação dos principais setores econômicos, que impede o desenvolvimento endógeno. Além disso, o tecido econômico é, na sua maioria, constituído por microempresas com competências e capacidades financeiras limitadas, e o seu mercado interno possui dimensões reduzidas, bem como o número limitado de empresas do mesmo setor, o que dificulta o desenvolvimento de uma sólida cooperação entre empresas, por exemplo.

A condição periférica de Oiapoque e ultraperiférica da Guiana Francesa não terá substanciais mudanças se os entraves aos acordos de cooperação não forem resolvidos entre as partes envolvidas. Por exemplo, não existem acordos entre o Brasil e a França relativos às normas europeias e às questões alimentares, pois é alto o peso da burocracia administrativa e a falta de reciprocidade para, por exemplo, os pedidos de vistos. Além disso, existem dificuldades na identificação dos interlocutores de cada parte envolvida; some-se a isto a falta de acesso à informação e ao acompanhamento das políticas realizadas devido, principalmente, à grande rotatividade dos responsáveis de ambos os lados, Guiana Francesa e Amapá, ao distanciamento e ao estado precário dos eixos rodoviários, como estradas mal conservadas, perigosas e distâncias grandes entre as cidades, sobretudo no caso do Amapá, assim como o custo de transporte

A integração regional é um dos principais eixos que norteiam as ações europeias para as RUP's. Sendo assim, uma das intervenções europeias mais significativas para promover a integração regional das RUP's foi a criação do PAGV, cujo os objetivos estão baseados em medidas aduaneiras e trocas comerciais tanto nos setores de bens e serviços, como em outros domínios associados ao comércio, como direitos de propriedade intelectual, medidas sanitárias e fitossanitárias. Além disso, baseia-se também em uma cooperação transnacional e transfronteiriça em prol das RUP's em que uma parte do financiamento previsto para a cooperação transfronteiriça pode ser destinada a projetos executados em conjunto com países vizinhos a elas, como é o caso da vizinhança do Brasil com a Guiana Francesa – o que seria possível por meio de dispositivos legais de ultraperiferia e ações institucionais como é o caso do POAMAZÔNIA criado no âmbito do PAGV para a Guiana Francesa. O POAMAZÔNIA vem implicando em novos planejamentos

territoriais naquele único território ultramar continental da Europa, e suas ações estabelecem novas dinâmicas na fronteira com o Estado do Amapá. Todavia, estas relações de cooperação com o Amapá são de baixo nível de interação e estão longe de se chegar a um processo de integração.

Um dos principais enclaves ao desenvolvimento da Guiana Francesa está relacionado às orientações destinadas a garantir a ligação deste Departamento Ultramar Francês com os seus países vizinhos, como é o caso do Brasil. Tais orientações não se concretizam, pois esbarram em questões administrativas e normativas específicas de cada país.

Sendo assim, os *ajustes espaciais* que vêm ocorrendo na fronteira franco-amapaense, por si só, não têm a capacidade de reverter estruturalmente seu subdesenvolvimento, se não vierem acompanhados de uma série de medidas que dinamizem a economia local e promovam a melhoria da qualidade dos indicadores sociais. A condição periférica do Oiapoque (Amapá) e ultraperiférica da Guiana Francesa não terá substanciais mudanças se os entraves aos acordos de cooperação não forem resolvidos entre as partes envolvidas.

## 4. CONCLUSÕES FINAIS

A presente dissertação objetivou avaliar novos planejamentos para a Guiana Francesa como uma RUP e seus reflexos territoriais no Estado do Amapá. Constatou-se no trabalho que as RUP's são marcadas por um atraso estrutural e permanente, agravado por dificuldades características a esses territórios, como o grande afastamento que possuem em relação ao continente europeu, a insularidade (com exceção da Guiana Francesa, que é continental), a pequena superfície, o relevo acidentado e a dependência econômica em relação a alguns produtos. Tais dificuldades ou condicionantes que qualificam as RUP's foram reconhecidas pela UE, no âmbito político-institucional, com a assinatura do Tratado da União Europeia, em 1992. Após isso, em 1997, com o Tratado de Amsterdan, a esses territórios introduziu-se a base jurídica do conceito de regiões ultraperiféricas (RUP's). Desde então, as RUP's foram visualizadas como um conjunto de territórios pertencentes à UE, porém situadas fora do continente europeu e dotadas de problemas estruturais permanentes, dadas suas especificidades naturais e socioeconômicas, que prejudicam gravemente o seu desenvolvimento econômico e social.

Sendo assim, é desde o início da década de 1990 que as RUP's têm seu desenvolvimento pautado na execução de ações e políticas públicas que vêm sendo direcionadas pela UE, com o objetivo de promover a sua coesão econômica e social, isto é, desenvolvimento econômico e melhoria das condições de vida dos cidadãos. Nesse sentido, todas as RUP's dispõem de recursos financeiros oriundos, em grande parte, do FEDER. Tais ações e políticas públicas mostram uma ênfase dada às questões de acessibilidade, competitividade e integração regional das RUP's.

Todavia, mesmo com todo o conjunto de políticas europeias para as RUP's, estas continuam economias vulneráveis, pois não se tem diminuído significativamente o subdesenvolvimento desses territórios. Isso ocorre, sobretudo, porque, ao longo dos anos, muitas políticas europeias de apoio ao desenvolvimento das RUP's têm sido concebidas num plano comunitário global, levando-se em consideração quase que exclusivamente os seus condicionantes de ultraperiféricidade. Esse cenário, para os representantes das

RUP's, não é tido como favorável ao desenvolvimento, pois não se estaria levando suficientemente em conta as especificidades de cada região ultraperiférica. Em outras palavras, certos programas, políticas e ações deveriam ter sua essência pautada na valorização das potencialidades de cada uma das RUP's, ou seja, suas especificidades, sua capacidade e forças endógenas.

Diante de uma estratégia de desenvolvimento parcialmente ineficaz, os presidentes das RUP's defendem, desde 1999, em diversas conferências, uma nova proposta europeia para seus territórios ultraperiféricos, traduzidas, por um lado, no equilíbrio entre dificuldades – o que exige a manutenção e o reforço dos mecanismos de compensação – e, por outro, nas potencialidades com a identificação e o reforço de vantagens ou pontos fortes (trunfos), capazes de alavancar as suas respectivas economias. Todavia, somente quase uma década depois essa nova proposta começou a ser considerada pelo bloco europeu.

Sendo assim, as novas propostas europeias para as RUP's, mesmo que de forma embrionária, visam pensar de forma integrada as dificuldades e as potencialidades correspondentes a cada RUP. Porém, o desenvolvimento dessas regiões é um processo complexo de mudanças e transformações tanto econômicas, políticas, quanto humanas e sociais. Seus condicionantes de ultraperiféricidade limitam ainda mais os resultados das políticas macroeconômicas e setoriais.

Os acordos de cooperação internacional entre o Brasil, pelo Estado do Amapá, e a França, pela Guiana Francesa, foram institucionalizados com a assinatura do Acordo-Quadro, em 1996, dando suporte para o estabelecimento de *novos planejamentos territoriais* para esta fronteira franco-brasileira e, portanto, *novos usos, novos ritmos* dados a esse espaço fronteiro. Esses acordos de cooperação internacional passaram a caracterizar aquela fronteira não mais somente como uma *fronteira-separação*, marcada por conflitos, sobretudo de interesse e soberania nacional, mas uma *fronteira-cooperação* que segue a tendência de amortização desses mesmos conflitos, buscando deixar mais fluida a livre circulação de pessoas e bens.

Uma série de planejamentos europeus para a sua ultraperiferia sul-americana, a Guiana Francesa, traz, por exemplo, perspectivas de

desenvolvimento regional para tal território, a partir de acordos de cooperação transnacional, transfronteiriço e interregional, firmados com seus países vizinhos, como é o caso do Brasil através dos Estados do Pará, do Amapá e do Amazonas.

Dessa maneira, assim como a Guiana Francesa é respaldada com uma série de políticas públicas de cunho territorial para sua fronteira com o Amapá, também o extremo norte brasileiro é contemplado com políticas territoriais propostas pela IIRSA como, por exemplo, a construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque, que atualmente é um dos elementos significativos dentre as ações de cooperação regional entre Brasil e França.

Os planejamentos territoriais tanto da IIRSA para o Amapá quanto da UE para a Guiana Francesa, embora representem ações direcionadas a intervir sobre seus territórios para a promoção do desenvolvimento, não interagem diretamente entre si, posto que a IIRSA não possui uma visão integrada de desenvolvimento, primeiro porque, sendo uma iniciativa de integração regional para os países da América do Sul e a Guiana Francesa, mesmo estando situada nesse continente, não foi inserida diretamente nessa iniciativa de integração sul-americana; segundo, porque, na sua visão de desenvolvimento, não abarca todas as esferas sociais e superficiais do subcontinente, como é o caso da pouca perspectiva de desenvolvimento para a fronteira amapaense, se esta não se fizer forte na convergência de insumos técnicos e humanos, que lhe forneça um ambiente de desenvolvimento.

Em outro sentido, a UE direciona algumas políticas para a Guiana Francesa, incluindo diretamente o Estado do Amapá, como é o caso do Programa Operacional Amazônia (POAMAZÔNIA), inserido em um Plano de Ação Alargado para a Grande Vizinhança – o qual visa promover o desenvolvimento territorial guianense, a partir de parcerias com seus países vizinhos, como é o caso do Suriname e do Brasil, pelo Amapá. A grande maioria dessas políticas dialoga entre si e converge para o mesmo objetivo de desenvolvimento, muito embora os diversos programas de desenvolvimento tenham sido elaborados levando-se em consideração aspectos gerais dessas regiões e desconsiderando-se suas particularidades.

Com relação ao planejamento brasileiro, na maioria das vezes, seus projetos, programas e políticas não dialogam entre si e falham na sua

implementação, ou têm impactos negativos inesperados, não atingindo, portanto, o nível de desenvolvimento esperado. Além disso, mesmo a fronteira do Amapá sendo de responsabilidade dos governos municipal, estadual e federal, seus problemas crônicos – como, por exemplo, a falta de saneamento básico, a infraestrutura precária, a presença marcante da violência, a ineficiência no tratamento de água, os problemas de abastecimento de água e energia, a ocupação desordenada e a precariedade dos serviços básicos oferecidos à população e aos visitantes – ficam concentrados sob a responsabilidade do município, cuja gestão apresenta muitas fragilidades.

Embora a fronteira do Amapá com a Guiana Francesa esteja inserida numa nova tendência voltada para a cooperação, não deixa de ser, ao mesmo tempo, uma fronteira-separação, marcada muito mais por entraves e/ou barreiras aos acordos de cooperação entre si, os quais esbarram em questões específicas de cada país, como, por exemplo, divergência de interesses ou de preocupações; mudança de governo; normas de vigilância sanitária, comércio, transporte, transbordo, controle fitossanitário e migração, específicas de cada país; diferenças de caráter econômico; distâncias culturais e linguísticas; incompatibilidades institucionais; diferenças históricas; e falta de recursos locais e dependência de financiamentos externos para implementação das políticas públicas e do diálogo.

Tal realidade reflete uma relação de cooperação entre Amapá e Guiana Francesa, ainda pautada na interação e não na integração, posto que esta vai muito além daquela, já que requer laços mais estreitos de aproximação e confiança capazes de obter melhores resultados de desenvolvimento compartilhado. Portanto, a interação entre esses dois estados fronteiriços pode ser caracterizada como ações recíprocas, com fortes diferenças político-institucionais de seus respectivos países, preservadas e priorizadas. Essa interação e não integração dificulta o desenvolvimento da fronteira franco-amapaense, a qual continua a apresentar baixo desenvolvimento econômico e social.

A integração regional é um dos principais eixos que norteiam as ações europeias para as RUP's. Esta integração visa o reforço das ligações econômicas, sociais e culturais das RUP's com seus vizinhos, através de um conjunto de ações e financiamentos para com isso reduzir as barreiras

e/ou entraves que limitam as oportunidades de trocas comerciais destas RUP's. Sendo assim, uma das intervenções europeias mais significativas para promover a integração regional das RUP's foi a criação do PAGV, cujos objetivos estão baseados em medidas aduaneiras e trocas comerciais tanto nos setores de bens e serviços, como em outros domínios associados ao comércio, como direitos de propriedade intelectual, medidas sanitárias e fitossanitárias. Além disso, baseia-se também em uma cooperação transnacional e transfronteiriça em prol das RUP's, em que uma parte do financiamento previsto para a cooperação transfronteiriça pode ser destinada a projetos executados em conjunto com países vizinhos a elas, como é o caso da vizinhança do Brasil com a Guiana Francesa – o que seria possível por meio de um dispositivo de elegibilidade territorial, baseado no nº 2 do Artigo 299º do Tratado de Amsterdan.

Mesmo com a aplicação de medidas que dariam consistência ao PAGV, a proposta de inserção regional das RUP's teve seu alcance prático muito limitado, pois muitas dificuldades coexistem e dificultam a concretização dos objetivos definidos no PAGV. No caso da Guiana Francesa e do Estado do Amapá, por exemplo, apesar da curta distância que separa esses dois territórios, as comunicações aéreas e marítimas são muito deficitárias, e a atual crise econômica fez desaparecer certas empresas que operavam nestas zonas, como a empresa de viação *Air Caraïbes*. Isso ocorre porque muitas vezes a vizinhança geográfica que o Amapá e a Guiana Francesa possuem entre si está desvinculada de uma melhor acessibilidade entre ambos, embora esta acessibilidade seja um dos eixos chaves que norteiam as políticas públicas para as RUP's.

Sendo assim, a construção das políticas territoriais para a Guiana Francesa assenta-se em dispositivos legais de ultraperiferia, em ações institucionais, como é o caso do POAMAZÔNIA e em intenções de reorganização territorial, que vem implicando em novos planejamentos territoriais neste único território ultramar continental da Europa. Estas ações estabelecem novas dinâmicas na fronteira da Guiana Francesa com os países limítrofes, o Suriname e o Brasil. Objetos de interesses em diferentes escalas geográficas, o Amapá e a Guiana Francesa vêm deixando, gradativamente, de ser periféricos para se tornarem estratégicos dentro de uma relação permeada

de ações recíprocas, com fortes diferenças político-institucionais de seus respectivos países, preservadas e priorizadas.

O POAMAZÔNIA, criado no âmbito do PAGV para a Guiana Francesa, embora traga o discurso de integrar a Guiana Francesa a seus países vizinhos para que estes possam contribuir de diversas formas para o seu desenvolvimento conjunto, estas relações de cooperação com o Estado do Amapá são de baixo nível de interação e estão longe de chegar a um processo de integração. Um dos principais entraves ao desenvolvimento da Guiana Francesa está relacionado às orientações destinadas a garantir a ligação deste Departamento Ultramar Francês com os seus países vizinhos, como é o caso do Brasil. Tais orientações não se concretizam, pois esbarram em questões específicas de cada país, como normas de vigilância sanitária, comércio, transporte, transbordo, controle fitossanitário e migração. Essas relações de interação presentes atualmente valorizam as diferenças e aumentam as desigualdades e os conflitos entre estes dois territórios, dificultando o desenvolvimento regional transfronteiriço entre Amapá e Guiana Francesa.

Do lado brasileiro, em relação ao município de Oiapoque, é comprometedor a falta de iniciativas sólidas das esferas municipal, estadual e federal para minimizar os problemas crônicos deste território fronteiriço, que está às vésperas da abertura da Ponte Binacional, a qual ligará fisicamente o Estado do Amapá e a Guiana Francesa e, numa escala maior, conecta fisicamente dois países de continentes diferentes, o Brasil (América) e a França (Europa), ou ainda dois conjuntos regionais importantes em seus continentes, o MERCOSUL e a UE.

Dessa forma, a cooperação institucionalizada entre Amapá e Guiana Francesa, desde 1996, tem apresentado alguns resultados favoráveis com investimentos na construção da ponte sobre o rio Oiapoque e nas reformas (ainda em andamento) da BR-156, que liga Oiapoque a Macapá. Tais *ajustes espaciais* que vêm ocorrendo na fronteira franco-amapaense, por si só, não têm a capacidade de reverter estruturalmente a situação atual do município, se não vierem acompanhados de uma série de medidas que dinamizem a economia local e promovam a melhoria da qualidade dos indicadores sociais do Oiapoque. A condição periférica de Oiapoque e ultraperiférica da Guiana

Francesa não terá, portanto, substanciais mudanças se os entraves aos acordos de cooperação não forem resolvidos entre as partes envolvidas.

## 5. REFERÊNCIAS

ADAP – Agência de Desenvolvimento do Amapá. **Matriz de temas de interesse regional na Cooperação Transfronteiriça**. 2010.

BRANDÃO, C. **Território & Desenvolvimento**: As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007.

BARCELOS, P.F.P; BARCELOS, L.F.P. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. **Revista FAE**, Curitiba, v. 7, n. 1, p.129-144.jan/jun 2004. Disponível em [http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v7\\_n1/rev\\_fae\\_v7\\_n1\\_0\\_paulo.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v7_n1/rev_fae_v7_n1_0_paulo.pdf).

BENCHIMOL. **Observatório para o empreendedorismo sustentável e integração bilateral entre Amapá (Brasil) e Guiana Francesa (França)**. Relatório Técnico. Macapá: Banco da Amazônia, 2011.

BOISIER, S. Política Econômica, Organização Social e Desenvolvimento Regional. In HADDAD, P. R. (org.). **Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

BANDEIRA, P. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto elaborado para o projeto “Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional”, financiado pelo convênio IPEA/BNDES/ANPEC. Brasília, Fev. de 1999. Disponível em: [www.unc.br/mestrado](http://www.unc.br/mestrado). Acesso em: 14 de Fev. de 2012.

BRUXELAS. **Programa Operacional Amazônia 2007-2013**: França – Guiana. MEMO/08/387, jun 2008.

BRASIL. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em <http://www.integracao.gov.br/publicacoes> . Acesso em 10/012/2011.

BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do terceiro milênio. 2ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CARVALHO, G.. **Oiapoque**: uma parábola na floresta - estado, integração e conflitos no extremo norte da Amazônia Legal. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará.

CASTRO, I. E. de. **Geografia e Política**: Território, escalas de ação Instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CANARIA. **Memorando Conjunto das Regiões Ultraperiféricas**. As RUP no horizonte de 2020. Lãs Palmas de Gran Canária, out 2009. Disponível em: [draece.gov-madeira.pt/PDF/rup/Memorando\\_RUP.pdf](http://draece.gov-madeira.pt/PDF/rup/Memorando_RUP.pdf). Acesso em 17 de abr de 2011.

CE - Comissão Europeia. **Guía Práctica de la Cooperación Transfronteriza**. 3ª ed. Política Regional: Espanha, 2000. Disponível em [www.aebr.eu/files/publications/lace\\_guide.es.pdf](http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.es.pdf)

\_\_\_\_\_. **Primeiro Fórum da ultraperiferia europeia**. Bruxelas, mai, 2010. Disponível em: [ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/rup2010](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/rup2010). Acesso em 09 de jul de 2011.

CEM – Conselho Empresarial da Madeira. **Estudo sobre PME, Ultraperiferia e artigo 299º da Tratado da União Européia**. Relatório Final. Fund Europa, fev 2005. Disponível em: [www.aicopa.pt](http://www.aicopa.pt). Acesso em: 17 de abr de 2011.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975.

DRUMMOND, J. A.; PEREIRA, M. de A. **O Amapá nos tempos do manganês**: um estudo sobre o desenvolvimento de estado amazônico – 1943 – 2000. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ESTÊVÃO, J.A.R. **O Estado e o desenvolvimento económico** (elementos para uma orientação da leitura). (CEsA - Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do ISEG/UTL - Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa), Lisboa, 1999.

FERRARI JÚNIOR, J. C. **Limites e potencialidades do Planejamento urbano**: Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Estudos geográficos: estudos eletrônicos de geografia. Rio Claro, jun. 2004. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br>.

FARRET, R. Especificidades das áreas urbanas de fronteira. In: IÁRA, R. C.; KOCH, M. R.; OLIVEIRA, N.; SCHÄEFFER, N. O. & STROHAECKER, T. (orgs). **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação.-Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Fundação de Economia e Estatística, 1997.

FLEXOR, G. & LEITE, S. P. **Análise de Políticas Públicas**: breves considerações teóricas metodológicas. In: Encontro Nacional de Economia Política, XII, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.sep.org.br>. Acesso em: 15 set 2009.

FRANÇA. **Coopération Territoriale Européenne 2007–2013**. Programme de coopération. transfrontalière. Amazonie. Programme opérationnel. Document de travail. Version 17 Août 2007. Disponível em: [www.cr-guyane.fr/ressources/File/e-services/POGuyane.pdf](http://www.cr-guyane.fr/ressources/File/e-services/POGuyane.pdf). Acesso em 17 abr. 2011.

FORTUNA, M. A problemática das regiões ultraperiféricas. In: COSTA, J.S.; NIKAMP, P. **Compêndio de Economia Regional**. Cascais: Principia, 2009. Vol. 1.

FIORI, J.L. **Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal**. Revista de Economia Política, vol. 12, n.º1 (35), janeiro-março, 1992.

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?**. Psic.: Teor. e Pesq., Brasília, Mai-Ago 2006, Vol. 22 n. 2.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HIRSCHMAN, A. O. **Estatégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

\_\_\_\_\_. **Ascensão e Declínio da Economia do Desenvolvimento**. Revista de Ciências Sociais, v.25, n.1, 1982.

INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques). **Amapá-Guiana Francesa**: Melhor estruturar os territórios para intensificar os intercâmbios. Guiana Francesa: PRIM, 2011.

\_\_\_\_\_. **Guyane**: um développement sous contraintes. Guiana Francesa: PRIM, 2011b.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados populacionais. 2010. Disponível em < [www.ibge.gov.br/home/estatística/população/estimativa](http://www.ibge.gov.br/home/estatística/população/estimativa) >. Acesso em 10 nov. 2011.

ICMBio – Instituto Nacional Chico Mendes. **Diversos Documentos**. 2011.

KOHLHEPP, G. **Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira**. Estudos Avançados 16 (45), 2002.

LEFEBVRE, Henri. *La Production de L'Espace*. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

MACHADO, L. O. Limites e Fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território** 8: 9-29, 2000.

MULS, L. M. **Desenvolvimento local, Espaço e Território**: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e instituições locais. Revista Economia A. Jan/abr. 2008. Disponível em:

MILLER, P. **Les politiques publiques**. Paris, PUF, Que ais-je, 2000.

MONTEIRO, M. de A. **Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional.** Estud. av. vol.19 no.53 São Paulo Jan./Apr. 2005. Disponível em : <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000100012>

MCRIT (2005). **As regiões ultraperiféricas da União Europeia:** Indicadores para caracterizar a ultraperiféricidade; Programa de Iniciativa Comunitária interreg III a favor da cooperação entre regiões da União Europeia no período de 2000 a 2006.

OLIVEIRA, R. O papel das ultraperiferias da União Europeia. **VIII jornadas Autárquicas das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia e Cabo Verde.** Governo dos Açores, SI. Disponível em [www.cmu-rup.eu](http://www.cmu-rup.eu). Acesso em 04 de jul de 2011.

OLIVEIRA, M. S. **Apontamentos em sala de aula:** disciplina de Metodologia da Pesquisa Qualitativa, ministrada na Universidade Federal do Amapá no dia 31 de mai 2011.

OLIVEIRA. G. B de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, Curitiba, V. 5, n, 2, p. 41-48, mai/ago. 2002. Disponível em [www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae). Acesso em: 14 de Fev. de 2012.

OLIVEIRA. G. B de. LIMA. J. E de Souza. Elementos Endógenos do Desenvolvimento Regional: Considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, Curitiba, V. 6, n. 2, p. 29-37, maio/dez. 2003. Disponível [www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae.../03\\_Gilson.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae.../03_Gilson.pdf). Acesso em: 14 de Fev. de 2012.

PERROUX, François. **A Economia do Século XX.** Lisboa: HERDER, 1967.

PIĘTAK, L. **Los Polos de Crecimiento:** Característica. Revista de Administração e Negócios da Amazônia, v.3, n.1, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.unir.br/index.php/rara/article/view/186/224>.

PEREIRA, L. C. B. **Da macroeconomia clássica à keynesiana.** São Paulo, abril de 1968. Revisado em maio de 1976. Disponível em: [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em 20 de ago 2011.

PORTO, J.L.R. **(Re) construções amapaenses:** 60 anos de transformações espaciais. Série Percepções do Amapá, Vol. 4. Macapá – AP, 2006. Disponível em [jadsonporto.blogspot.com](http://jadsonporto.blogspot.com).

\_\_\_\_\_. **Amapá:** principais transformações econômicas e institucionais – 1943-2000. 2º ed. Macapá: Edição do Autor, 2007.

\_\_\_\_\_. A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional: A Inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO, J.L.R.; NASCIMENTO, D. M. **Interações fronteiriças no Platô das Guianas:** novas construções, novas territorialidades. Macapá: Editora, 2010. p. 139 -159.

\_\_\_\_\_. A condição fronteiriça amapaense: da defesa nacional à integração (inter)nacional. In :NASCIMENTO, D.M. **Amazônia e Defesa**: dos fortes às novas conflitividades. Belém : NAEA/UFPA, 2010a. p. 225-48.

REIGADO, F. M. **Desenvolvimento regional transfronteiriço**. In: COSTA, J.S.; NIKAMP, P. *Compêndio de Economia Regional*. Cascais: Principia, 2009. Vol. 1.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROCQUE, C. **Grande enciclopédia da Amazônia**. 3 v. Letras E-I. Amazônia Ed. LTDA-AMEL,1968.

RÜCKERT. A. A. Usos do Território e Políticas Territoriais Contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Européia e MERCOSUL. **Revista de Geopolítica**. Ponta Grossa – PR. V. 1, nº 1, p. 17 – 32, jan./ jun. 2010. Disponível em: [www.revistageopolitica.com.br/ojs/ojs-2.2.3/index.php/rg/.../2](http://www.revistageopolitica.com.br/ojs/ojs-2.2.3/index.php/rg/.../2). Acesso em: 24 fev. 2012.

SANCHEZ, J. **Geografia Política**. Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SCHUMPETER, J. A. (1911). **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SANTOS, M. **O dinheiro e o território**. Texto transcrito a partir da conferencia de inauguração do Mestrado em Geografia da Universidade Federal Fluminense. São Paulo, 1999. p.7-13. Disponível em: [http://www.uff.br/geographia/rev\\_01/milton%20santos.pdf](http://www.uff.br/geographia/rev_01/milton%20santos.pdf)

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço**: técnica e tempo. Razão e emoção. 4ª ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

SANTOS, R. S DOS. **Instituições de Ensino Superior e o Desenvolvimento Local em Vitória da Conquista – BA**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Orientador: Prof. Jaênes Alves. Ilhéus-Bahia, 2007. Disponível em [www.uesc.br](http://www.uesc.br). Acesso em: 14 de Fev. de 2012.

SENA DOS SANTOS, P.G. **Territorialidades e espaços públicos em pequenas cidades da Amazônia**: O caso de Oiapoque –Amapá. Universidade Federal do Amapá. Graduação em Geografia, 2009.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de Economia**. 14 Ed. São Paulo: Best Seller, 2004.

SILVA, G. de V. **Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira**: entre os ditames globais e a articulação local. 2008. Dissertação (Mestrado pelo Programa de Pós Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientador: Arnaldo Ruckert.

\_\_\_\_\_. **Integração Física Sul-Americana: Redes Técnicas, Território e Escala de Ação no Planalto das Guianas**. In: ALMEIDA, A. W. B.; CARVALHO, G

(org.). **O Plano IIRSA na visão da Sociedade Civil Pan-Amazônica**. Belém: FASE/COMOVA/UFPA, 2009.

SILVA, G.V. Interações espaciais Amapá (BR)-Guiana Francesa (FR): Uso político do território e cooperação transfronteiriça. In: PORTO, J.L.R.; NASCIMENTO, D. M. **Interações fronteiriças no Platô das Guianas**: novas construções, novas territorialidades. Macapá: Editora, 2010. p. 73-103.

\_\_\_\_\_. **A cooperação transfronteiriça franco-brasileira**: Atores e estratégias territoriais na fronteira Amapá/BR - Guiana Francesa/FR (1996-2012). Projeto de Tese. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

SUPERTI, E. ; PORTO, J. L. R. ; MARTINS, C. C. Políticas Públicas de Integração Física da Amazônia e a Fronteira Internacional do Amapá. In: **Actas del III Congreso Internacional de Estudios Socio espaciales RESE**. Editora Universitária : Manaus, 2011

SOUZA, N de. J de. **Desenvolvimento Econômico**. – 5º edição revisada> São Paulo: Atlas, 2005.

TOSTES, J.A. **Transformações urbanas nas cidades amazônicas na faixa de fronteira**. Publicado no Jornal A Gazeta do Amapá no dia 02 de outubro de 2011. Disponível em : <http://josealbertostes.blogspot.com.br>

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

\_\_\_\_\_, **Oiapoque**: essa página não pode ser virada. 06 de dez. 2012b. Disponível em: <http://josealbertostes.blogspot.com.br>

\_\_\_\_\_, **Apontamentos em sala de aula**: disciplina de Planejamento Urbano, ministrada na Universidade Federal do Amapá no dia 18 de fev. 2013a.

\_\_\_\_\_, **O pacto para o desenvolvimento na fronteira**. 04 de jan. 2013b. Disponível em: <http://josealbertostes.blogspot.com.br>

\_\_\_\_\_, **“Integração ou “Interação” entre Amapá e a Guiana Francesa**. 18 de fev. 2013c. Disponível em: <http://josealbertostes.blogspot.com.br>

\_\_\_\_\_, **Desenvolvimento nas cidades de fronteira** - artigo publicado no dia 01 de maio no Jornal A Gazeta do Amapá. 03 de maio. 2013d. Disponível em: <http://josealbertostes.blogspot.com.br>

\_\_\_\_\_, **Fronteira no limite**. 28 de ago. 2013e. Disponível em: <http://josealbertostes.blogspot.com.br>

VALENTE, F.M.I. As regiões ultraperiféricas portuguesas: Discurso político e imprensa regional. **Revista de Humanidades**. Publicação do Departamento de História e Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Vol. 10. Nº 26, Jul./Dez. de 2009. Disponível em: [www.cerescaico.ufrn.br/mneme](http://www.cerescaico.ufrn.br/mneme). Acesso em: 28 jun de 2011.

VEIGA, J.E da. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

YIN, R.K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. (Trad. Daniel Grassi). 3ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.