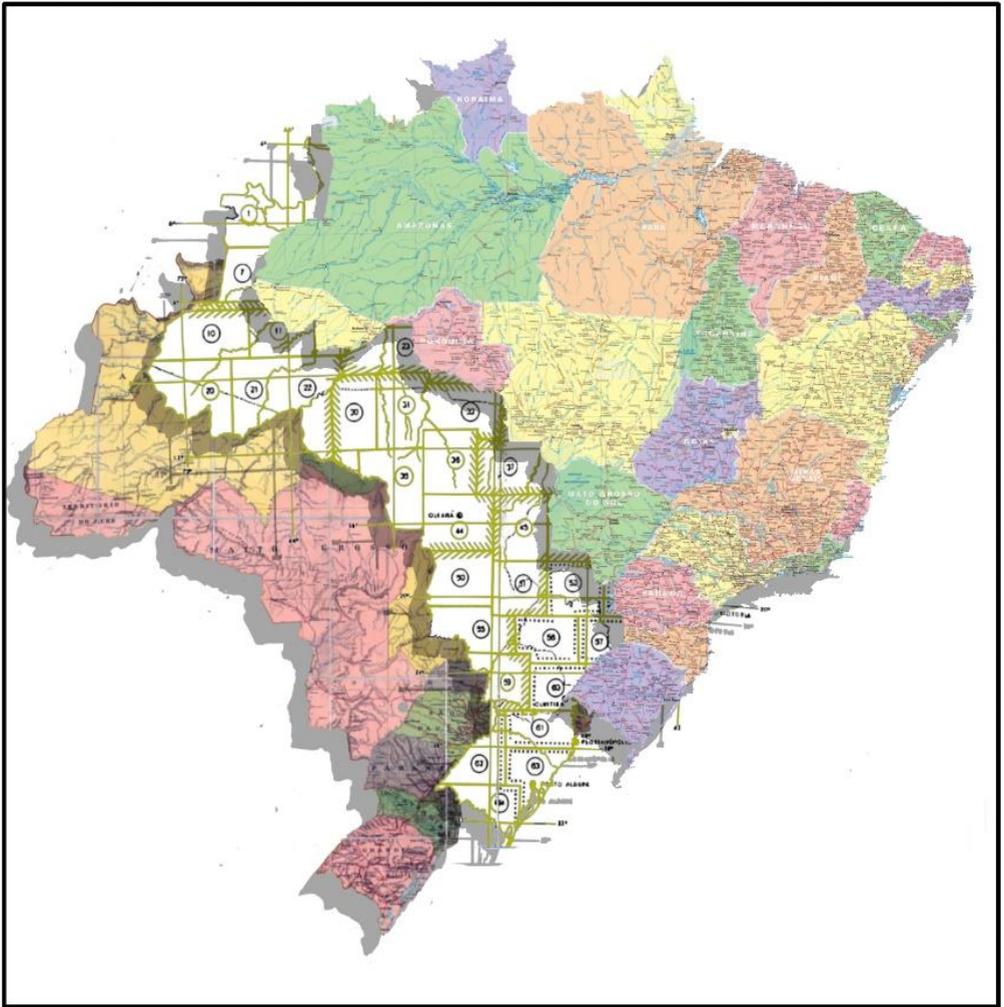


Jadson Porto (Org.)



OS TERRITÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL: Aspectos de um ente em construção

JADSON PORTO
(Organizador)

OS TERRITÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL:
Aspectos de um ente em construção



© Copyright © 2023 - Todos os direitos reservados aos autores desta obra

Capa: Ivan Luís Vitor Porto

Imagens:

Mapa administrativo do Brasil (1910)

Estados Equipotentes de Everardo Backheuser

Mapa do Brasil, IBGE.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
P853t	Porto, Jadson. Os territórios federais no Brasil [livro eletrônico] : aspectos de um ente em construção / Jadson Porto. – Maringá, PR: Uniedusul, 2023. 92 p. : il. Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-5418-052-8 1. Amapá – História. I. Título. CDD 981.16
Elaborado por Mauricio Amormino Júnior – CRB6/2422	

Doi: 10.51324/54180528

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS - A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei no 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do código penal.

O organizador informa que as revisões ortográfica e de digitação são de responsabilidade dos autores.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	04
<i>Maurílio de Abreu Monteiro</i>	
INTRODUÇÃO.....	07
<i>Jadson Porto</i>	
REPENSANDO OS TERRITÓRIOS FEDERAIS: 80 ANOS PARA A FORMAÇÃO DA CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA.....	11
<i>Jadson Porto</i>	
Doi: 10.51324/54180528.1	
TERRITÓRIO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO: ESTUDO COMPARATIVO DOS PROJETO DE LEI 008/1947 E DECRETO-LEI 411/1969.....	41
<i>Carmo Antônio de Souza; Jadson Porto; Juliana Monteiro Pedro; Marcelo Moreira dos Santos</i>	
Doi: 10.51324/54180528.2	
A EMANCIPAÇÃO DO AMAPÁ: REFLEXÕES SOBRE A JURIDICIDADE E OPORTUNIDADE.....	61
<i>Solane Soraia Coutinho Carvalho; João Wilson Savino Carvalho; Jadson Porto</i>	
Doi: 10.51324/54180528.3	
RESENHA - POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRATIVAS DE TERRITÓRIOS FEDERAIS DO BRASIL.....	86
<i>Filipe Guimarães</i>	
Doi: 10.51324/54180528.4	
SOBRE OS AUTORES.....	92

APRESENTAÇÃO

O livro *Os Territórios Federais no Brasil: Aspectos de um ente em construção*, organizado pelo Prof. Jadson Porto, é uma importante contribuição à interpretação da configuração da fronteira nacional brasileira, das relações fronteiriças e das políticas específicas decorrentes da constituição desses territórios federais. Abarca, em seus capítulos, fundamentos científicos, embasamentos teóricos e orientações metodológicas distintos, todavia o objeto de interesse comum neles presente mantém a coesão dessa obra confeccionada por mais de uma dezena de mãos.

O primeiro capítulo intitulado *Repensando os Territórios Federais: 80 anos para a formação da condição fronteiriça da Amazônia brasileira*, se propõe a compreender a construção social do espaço a partir de sua relação com a dinâmica econômica, social e política de uma totalidade sistêmica e explicitar a relação existente entre as mudanças nesses espaços fronteiriços e o modo de produção capitalista enquanto uma totalidade. O que é efetivado, em termos mais abstratos, a partir de uma criativa articulação entre formulações de David Harvey e de Milton Santos.

No segundo capítulo, *Território Federal no direito brasileiro: estudo comparativo do Projeto de Lei 008/1947 e Decreto-lei 411/1969*, os arcabouços legais que deram sustentação à organização dos Territórios são tomados como os principais elementos da análise. O que é feito sem desconsiderar que essas legislações são manifestações de disputas sociais que caracterizaram distintos períodos históricos. Evidencia-se, assim, que as legislações emanadas do Estado foram decisivas para que os Territórios Federais passassem a existir como uma reprodução do Estado-central, caracterizando-se como uma maquete de Estado e como tal os instrumentos jurídicos que lhes davam sustentação.

O terceiro capítulo, *A emancipação do Amapá: Reflexões sobre a juridicidade e oportunidade*, traz algumas reflexões sobre o processo de emancipação do Amapá ao longo de seus 80 anos de existência como unidade federativa, desde o seu

desmembramento do Estado do Pará, até a presente data, passando pela sua transformação em Estado por meio de um dispositivo, no mínimo, incomum para esse ato, firmado no Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988. Aborda não apenas aspectos jurídicos da emancipação do Amapá, mas também os processos históricos e sociais que permeiam essa transformação.

A obra encerra com uma resenha de uma obra fundamental para se debater os Territórios Federais na Amazônia.

Trata-se, por conseguinte, de contribuição ao debate acadêmico e político sobre os Territórios Federais no Brasil e que merece leitura atenta ao contribuir e impulsionar a possibilidade de se repensar o papel dos entes federativos nas áreas fronteiriças e mesmo os fundamentos que presidem as dinâmicas de reorganização do espaço na Amazônia e no Brasil.

Maurílio de Abreu Monteiro
Belém, 24 de setembro de 2023.

INTRODUÇÃO

A experiência do ente federativo *Territórios Federais*, no Brasil, foi iniciada em 1904, com o Acre. Por mais que houvesse sido sugerido outras intenções desses entes na política territorial nacional, efetivamente somente na década de 1940 que foram efetivadas e implantadas (Fernando de Noronha, em 1942; Amapá, o Rio Branco [atual Estado de Roraima], no Guaporé (atual Estado de Rondônia), de Ponta Porã e o Iguaçu, em 1943. Contudo, na Constituição de 1946, aqueles dois últimos retornaram aos seus estados de origem: Mato Grosso, Paraná e Santa Catarina

Poucos são os livros que discutem os Territórios Federais brasileiros em sua totalidade (Backheuser, 1933; Medeiros, 1944,1946; Temer, 1975; Freitas, 1991; Cazzolato, 2011). Alguns outros, visaram tratar algum desses em suas particularidades (Reis, 1949; Lopes, 2002; Porto, 2003; Silva; Michalski; Santos, 2021) e mais reduzidos, ainda no contexto americano (Porto; Schweitzer, 2018). Por outro lado, dissertações e teses, foram defendidas sobre o tema e que precisam ser melhores e mais divulgados como livros (Pires, 2013; Santos, 2016), embora haja muitos artigos publicados em periódicos como resultados dessas investigações.

No Congresso Nacional, por sua vez, a discussão não parou (Agência Câmara, 2004). Pois, recorrentemente, há intenções de redivisão territorial brasileira, cuja propostas para criações de novos Estados e Territórios Federais, notadamente em espaços amazônicos, tais como: Os Territórios Federais do Oiapoque (2000); Marajó (2002), Alto Rio Negro (2000), Solimões (2000), Juruá (2000) (Jornal Extra, 2009) e; os Estados do Tapajós (há registros de sugestão de criação deste Estado desde meados do século XIX, como Província), Carajás (1992).

Em 2023 o Amapá, Rondônia e Roraima completam 80 anos de existência como entes federativos. Em 2024, o Acre completará 120 anos de existência. Segundo Porto (2005, p. 26) os Territórios Federais foram “*resultados de ações que conduziram à formação de estruturas que envolveram relações de políticas econômicas que expuseram condições para atender as elites locais delimitando um espaço juridicamente definido, territorializando suas relações de poder*”. Neste rumo, eles avançaram em seus processos de *vivificação* e *vitalização* e alcançaram o status de Estado da federação brasileira, enquanto que os demais (Fernando de Noronha, Ponta Porã e Iguaçu) retornaram aos seus Estados de origem.

Este livro intenciona resgatar o tema, por conta das oito décadas das experiências territoriais amapaense, rondoniense e roraimense, ressaltando que, por conta da sua complexidade geográfica que os Territórios Federais se tornaram à mediada em que eram acionados, não podem ser pensados somente como política-administrativa espacial fronteiriça brasileira.

Diversas sugestões de redivisão territorial brasileira foram elaboradas desde o século XIX. Ao adentrar no século XX, outras foram propostas, também. Idem para o século XXI. Na capa desta obra, há três momentos expostos. A primeira diz respeito ao registro do Território Federal do Acre em 1910; a segunda, a visibilidade da proposta dos *Estados equipotentes*, de Everardo Backheuser (1933), que originou a instalação de novos Territórios Federais no Brasil e; a terceira, a percepção de um Brasil sem a ocorrência desses entes federativos.

Este livro é composto por e seções. Ei-las:

A primeira visa analisar algumas interpretações para se repensar as formações, as (re)construções e as dinâmicas espaciais dos Territórios Federais brasileiros amazônicos.

A segunda, discute os aspectos históricos dos Territórios Federais no Direito Brasileiro, em uma análise comparativa entre os textos do Projeto de Lei 008/1947, a

primeira intenção de se regulamentar o ente federativo em questão e o Decreto-Lei 411/1969, que efetivamente os regulamentou.

A terceira apresenta um estudo de caso de um ex-Território Federal, o atual Estado do Amapá. Expõe, sucintamente, algumas reflexões sobre a jurisdição enquanto Território Federal; seu processo de estadualização, que perpassou por meio de um dispositivo firmado no Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, e que necessita de análises mais profundas sobre as novas diretrizes jurídicas, políticas e espaciais dessa transformação.

Por fim, apresenta-se uma resenha do último livro sobre e enfatizando os Territórios Federais no Brasil escrito no século XX.

Espero que esta obra e os conteúdos elaborados pelos autores em cada seção possam estimular os leitores a, também, serem investigadores sobre este magnífico tema e o federalismo brasileiro.

Jadson Porto

Macapá, 13 de setembro de 2023.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CÂMARA. **Conheça os projetos de criação de novos estados.**

Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/47888-conheca-os-projetos-de-criacao-de-novos-estados/>.

BACKHEUSER, E. **Problemas do Brasil:** estrutura geopolítica. Rio de Janeiro: Omnia, 1933.

CAZZOLATO, J. D. **Novos Estados e a divisão territorial do Brasil:** Uma visão geográfica. São Paulo: Oficina de Textos, 2011.

FREITAS, A. **Políticas públicas e administrativas de Territórios Federais do Brasil.** Boa Vista. Ed. Folha de Boa Vista.1991.

GALDINO, K. A. **Roraima: da colonização ao Estado.** Boa Vista: Ed. UERR, 2017. Tomo I.

JORNAL EXTRA. Projetos que propõem a criação dos territórios federais do Rio Negro, do Solimões e do Juruá. **Jornal Extra** – caderno Brasil, 02/04/2009. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/projetos-que-propoe-mcriacao-dos-territorios-federais-do-rio-negro-do-solimo-es-do-juru-a-261455.htm>

LOPES, S. **O Território do Iguaçu no contexto da “Marcha para Oeste”**. Cascavel: Edunioeste, 2002.

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

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

PIRES, W. P. **A in-divisibilidade dos territórios estaduais no Brasil**: os projetos de desmembramento, subdivisão e incorporação de UFs: novos estados e territórios federais frente à manutenção dos atuais estados. São Paulo: PPGGeo/USP, 2013.

PORTO, J. L. R. **Amapá**: Principais transformações econômicas e institucionais (1943 a 2000). Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, J. L. R. **Aspectos da ação do estado na fronteira amazônica**: A experiência do Território Federal/Estado do Amapá. Macapá: Jadson Porto, 2005. (Série Percepções do Amapá, v. 2).

PORTO, J. L. R.; SCHWEITZER, A. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Rio Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018.

REIS, A. C. F. **Território do Amapá**: perfil histórico. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949.

SANTOS, C. C. **Território Federal de Ponta Porã**: o Brasil de Vargas e a “Marcha para oeste”. Porto Alegre: PPGHis/PUC-RS, 2016.

SILVA, R. G. C; MICHALSKI, A.; SANTOS, T. R. S (Orgs.). **Geografias de Rondônia**: território, fronteira e educação. Porto Velho: Temática Editora e PPGG/UNIR, 2021

TEMER, M. **Território Federal nas constituições brasileiras**. São Paulo: Revista dos Tribunais/ EDUC, 1975.

CAPÍTULO 01

REPENSANDO OS TERRITÓRIOS FEDERAIS: 80 ANOS PARA A FORMAÇÃO DA CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

JADSON PORTO

As reflexões aqui estabelecidas resultam de debates efetuados nas disciplinas por mim ministrada no Mestrado em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável, na Universidade Federal do Amapá (Unifap), bem como do curso apresentado no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em maio de 2023. Agradeço a participação dos alunos destes Programas, em especial à Dr^a Luciana Riça Mourão Borges (UNIR) e ao Dr. Josué da Costa Silva (UNIR) pelos diálogos executados.

INTRODUÇÃO

Os Territórios Federais no Brasil tiveram suas espacialidades institucionalizadas a partir de sua criação como entes federativos brasileiros, inicialmente com o Acre (1904); posteriormente com Fernando de Noronha (arquipélago desmembrado do estado de Pernambuco), em 1942; Amapá, o Rio Branco (hoje constitui no Estado de Roraima), no Guaporé (atualmente é conhecido como Estado de Rondônia), de Ponta Porã e o Iguaçu, em 1943 (esses dois últimos retornaram aos seus estados de origem pela Constituição de 1946) (Figura 1).

Este capítulo tem por objetivo analisar algumas interpretações para se repensar as formações, as (re)construções e as dinâmicas espaciais dos Territórios Federais brasileiros amazônicos, criados em 1943, por ocasião de seus oitenta anos de criação. O caso acreano, em 2024, comemorará 120 anos, necessitando *per se* uma abordagem especial, que não será aqui abordado. A hipótese trabalhada é a de que nos Territórios Federais foram adotados usos políticos, sociais e geográficos desses entes federativos para a configuração da fronteira nacional e para construção de suas relações (trans)fronteiriças em suas políticas territoriais.

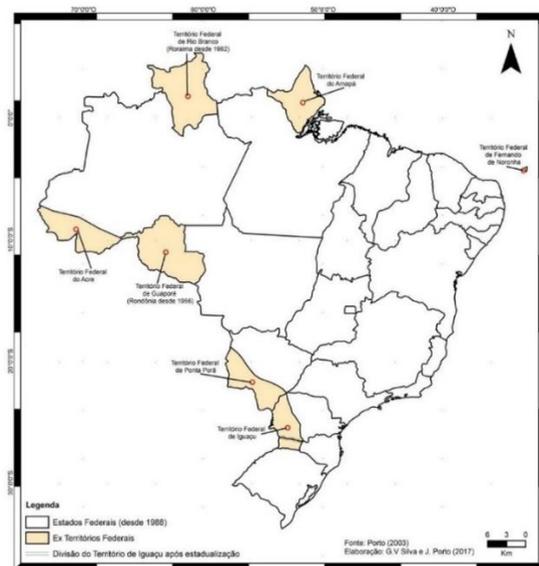


Figura 1 - Os Territórios Federais no Brasil

Com isso, percebê-los para além de receptáculos de migrantes, fornecedores de matérias primas ou experiências político-administrativas territoriais, devem ser entendidos como partícipes do sistema-mundo, ao se comportar como integrantes de ações expansionistas territoriais e capitalistas; parte envolvida de interesses comerciais; parte inserida em articulações geopolíticas e geoeconômicas; partes articuladas e envolvidas de interesses internacionais e; parte construídas por políticas públicas nacionais.

Este capítulo parte do pressuposto que esses Territórios são resultados de interesses externos, articulados e acionados; e são reflexos de ações políticas, econômicas e institucionais tardias. Para a construção das reflexões aqui tecidas, foram adotadas as abordagens de David Harvey (1990; 2004, 2005) sobre *desenvolvimento geográfico desigual* e de Milton Santos (1994; 1996; 2004) sobre *sistemas de*

objetos, de normas, de ações, os circuitos da economia (superior e inferior) e uso do território, por perceber que as categorizações desses autores explicam o comportamento de como os Territórios Federais poderão ser explicados (Porto; Theis, 2015).

O artigo está assim composto: Na primeira seção são tecidas breves considerações sobre desenvolvimento geográfico desigual, (des)construção do espaço e uso do território; em seguida expõe-se a origem dos Territórios Federais no Brasil; a terceira apresenta-se alguns repensares sobre esses entes federativos na Amazônia brasileira e; por fim as considerações finais.

DO DESENVOLVIMENTO GEOGRÁFICO DESIGUAL À (DES)CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO AO USO DO TERRITÓRIO: BREVES REFLEXÕES

Segundo Harvey (1990, p. 376), o que constitui o chamado “Desenvolvimento Geográfico Desigual” são “las vastas concentraciones de fuerza productivas de unos lugares contrastan com regiones relativamente vacías. Las fuertes concentraciones de actividad em un lugar contrastan com zonas em que el desarrollo está muy diseminado”. A adoção desta diretriz teórica, neste texto, visa explicar que as concentrações, as contradições e as distintas construções que as forças produtivas exercem no espaço, são capazes de alterá-los em suas formas de espacialidades. Com isso, capazes de gerar desigualdades entre os territórios.

Além, disso, o uso, o acesso e o domínio do território, também, são partes integrantes do esforço de se entender como o capital se movimenta para derrubar qualquer barreira espacial para o intercâmbio e gerar articulações espaciais; conquistar espaços para acionar suas potencialidades e/ou seus produtos e; expandir a área de influência e de interesse do capital externo sobre o local. Percebe-se este comportamento no espaço relacional amapaense em seus produtos exportados e importados.

Sobre o derrubar das barreiras, Harvey (*op. cit.*, p. 180), assim se posiciona: “el capital debe 'esfoçarse por derribar cualquier barrera espacial... para el intercambio, y conquistar toda la tierra para su mercado', debe 'aniquilar este espacio com el tiempo, a fin de reducir el tiempo de rotación del capital a 'un abrir y cerrar de ojos'”. Tal postura será aqui adotado para explicar o objeto de estudo, sobre a inte(g)rabilidade e acionalidade dos Territórios Federais na: construção de rodovias ligando-os ao centro; suas novas articulações internas; a construção de pontes, tanto de conexões nacionais, quanto internacionais (o “*derribar cualquier barrera espacial*”); mudança de comportamento fronteiriço para transfronteiriço (“*para el intercambio, y conquistar toda la tierra para su mercado*”); pavimentação de rodovias de inte(g)ração (a fim de *aniquilar este espacio com el tiempo, a fin de reducir el tiempo de rotación del capital a 'un abrir y cerrar de ojos'*) e; modernização de técnicas e tecnologias de transporte, como o aumento das dimensões dos meios de transportes, transportando mais mercadorias, bem como de seus sistemas de transferência de relações nodais (portos, aeroportos, ferroviárias).

Enfim, os transportes e as suas condições de mobilidade proporcionam mais densidade de fluxo e fluidez. Pode-se perceber como exemplos de “barreiras derrubadas”, as diversas pontes construídas nas suas rodovias, interligando margens de rios, com destaque às pontes binacionais; a construção de usinas hidrelétricas em seus espaços e; as conexões da malha elétrica ao linhão de Tucuruí.

Neste rumo, *ajustes espaciais* são elaborados. Esses ajustes, também, geram contradições que surgem dentro da dinâmica das transformações, seja na ampliação da concorrência externa aos seus lócus de investimento, seja na invenção de novas dinâmicas socioeconômicas, seja no uso de novos produtos em espaços que, também, são novos. Segundo Harvey, (2005, p. 9), “a tese do ajuste espacial somente tem sentido se relacionada com a tendência expansiva do capitalismo, entendida teoricamente mediante a teoria marxista da queda da taxa de lucros que produz crises de super-acumulação”. Na versão brasileira dos

“Limites do capital” (2013), na introdução à edição inglesa de 2006, Harvey indica que “*ajustes espaciais*” são entendidos *como expansões e reestruturações geográficas* (p. 22). Porto *et. al.* (2007), por sua vez, interpretaram que “*ajustes espaciais*”, são as adaptações que são efetivadas no espaço, visando a garantia da instalação, existência, fluidez, manifestação e reprodução do capital.

Assim, à medida que os *fenômenos geográficos de expansão e desenvolvimento* foram se manifestando em excedentes do capital, Harvey (2005) indica duas formas para absorver tais excedentes: a expansão geográfica e a reorganização espacial. Para o primeiro caso, o autor ressalta que na expansão há investimentos em infraestruturas físicas e sociais de longo prazo (Pontes, redes de transporte, redes energéticas, por exemplo). No segundo, implica em novas formas de uso do território, mediante à inserção de novas elites, novos atores, novas técnicas e tecnologias, novas infraestruturas, e novos sistemas de normas.

Quanto à opção pelo pensamento de Milton Santos (1994; 1996), ressaltar-se-á o *território usado*. Pois, esta é uma categoria integradora por excelência, pois é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social (Santos, 1994). O espaço é formado de objetos técnicos e a sua materialidade artificial pode ser datada por intermédio das técnicas e que estas são fenômenos históricos. Isso reforça a necessidade de se analisar os Territórios Federais em suas temporalidades próprias, locais e regionais, inseridas em um contexto de temporalidades mais ampliadas, nacionais e globais.

Santos (1996, p. 45) expõe que “o espaço é formado de objetos técnicos (...). O trabalho supõe lugar, a distância supõe a extensão; o processo produtivo direto é adequado ao lugar, a circulação é adequada à extensão”. Com isso, com a atuação da técnica e a “datação da materialidade artificial”, manifesta-se a “idade de um lugar”. Assim, para o autor, as técnicas são um fenômeno histórico; as técnicas e tecnologias para instalação de fixos não são as mesmas disponíveis para

todos e não atuam nas mesmas condições nos espaços quanto à densidade de velocidade e fluidez dos fluxos. Isso reflete nas dinâmicas, nas (des)(re)configurações e nas suas (des)(re)construções territoriais (*op. cit.*).

Outros dois elementos abordados por Santos (*op. cit.*, p. 50) fundamentais para as modificações espaciais são: “*fixos*” e “*fluxos*”. Para o autor, “os elementos fixos permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar. Os fluxos são um resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que, também, se modificam”. A interação desses expressam a realidade geográfica, principalmente quando o autor considera que atualmente os fixos são cada vez mais artificiais e os fluxos mais diversos, amplos, numerosos e rápidos.

Outra abordagem miltoniana diz respeito aos circuitos da economia em dois subsistemas (Santos, 2004): o superior e o inferior. Enquanto o primeiro “originou-se diretamente da modernização tecnológica e seus elementos mais representativos hoje são os monopólios. O essencial de suas relações ocorre fora da cidade e da região que os abrigam e tem por cenário o país ou o exterior”. Os elementos que constituem este circuito são: Bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana moderna, serviços modernos, atacadistas e transportadores (p. 40). O segundo é “formado de atividades de pequena dimensão e interessado principalmente às populações pobres, é bem enraizado e mantém relações privilegiadas com sua região” (p. 22).

A partir dos breves comentários das referências acima, a próxima subseção expõe as suas materializações para o objeto das reflexões aqui apresentadas, os Territórios Federais.

ORIGEM DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL

Uma experiência de política pública administrativa territorial ocorrida na fronteira brasileira, com quatro casos amazônicos e que precisam ser mais analisados, diz respeito aos Territórios Federais. Esses entes federativos iniciaram a suas construções territoriais por resolução de questões fronteiriças (Geopolíticas), aquisição de terras (Acre), sem qualquer orientação e regulamentação jurídica territorial e administrativa (Política pública) e pelas justificativas de defesa nacional (Geografia política).

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

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

Para Porto (2020a), mesmo havendo discussões sobre este tipo de organização político-administrativa desde o período imperial a primeira Carta Magna do país não discorreu sobre o assunto e o mesmo ocorreu com a Constituição de 1891. As diretrizes constitucionais para a formação de novas Unidades Administrativas Federais foram adotadas por planejadores nas suas propostas de divisão espacial brasileira, tanto no que se refere à formação de novos Estados, como também na instalação dos Territórios Federais no Brasil, exceto o Acre.

Tais situações vêm sendo adotadas desde a 1ª Constituição republicana, quando no seu art. 40, explicita que seria permitido aos Estados incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados¹.

Com a definição do novo ente federativo, Território Federal, construíram-se novos os usos políticos, os usos sociais e os usos geográficos desses entes federativos para a configuração da fronteira nacional e construção de suas relações (trans)fronteiriças. A partir da experiência acreana, o Governo Central preocupou-se em criar condições jurídicas para a implantação e a organização dos Territórios Federais no espaço brasileiro (Rosa. 1972).

Essa preocupação pelos aspectos legais tentou ser aliviada a partir da Reforma Constitucional de 1926 (Melo, 1948) (que permitiu a criação jurídica deste tipo de modelo no país), ratificada com a Constituição Federal de 1934 e que continuou sendo mantida nas constituições posteriores até as suas transformações em Estados.

A partir deste viés, a fronteira amazônica, a partir dos Territórios Federais, encarada como um espaço fronteiriço a ser ocupado e usado independentemente das populações ali existentes, foram inventadas estruturas políticas-administrativas e institucionais capazes de garantir a construção de novas estruturas de poder, de atividades e de dinâmicas econômicas, estímulos a novos usos de seus territórios, bem como instalações de infraestruturas garantidoras de fluxos e fluidez de pessoas e mercadorias ali encontradas (Freitas, 1990; Porto, 2003).

¹ Segundo Pontes de Miranda (1947, p. 244), a distinção entre essas três possibilidades poderia ser assim resumida: **a)** Incorporação - Os Estados-membros A e B passam a ser um só: A ou B. Haverá de desaparecer dois ou mais Estados para formar-se único; **b)** Subdivisão - O Estado-membro A passa a formar dois outros ou mais (A', A'', A'''), e assim desaparece o antigo nome, dando-se sucessão a respeito de cada parte. Verifica-se tanto o desaparecimento de u Estado, como a criação ou a formação de outros novos; **c)** Desmembramento - Separação de parte a ou b do Estado-membro A, para anexar-se a outro (a+B ou b+B) ou para formação de um novo Estado-membro (A continua A, mas a ou b faz-se novo Estado- -membro: A', A'').

Segundo Porto (2003), estes entes federativos inexisteriam na configurações jurídicas federativas brasileira, na Constituição de 1891. A primeira experiência brasileira foi consequência da expansão da indústria gomífera sobre o território boliviano e do conflito ocorrido no Acre, envolvendo brasileiros e bolivianos no final do século XIX. As negociações diplomáticas entre esses países foram dirigidas pelo Barão do Rio Branco, que resultaram na incorporação do Acre. Internamente, segue-se uma discussão em face da pretensão do Estado do Amazonas e de Mato Grosso sobre o novo território; ou se seria criado um novo Estado (Femer, 1976). A opção encontrada foi a organização de uma novidade de política pública no cenário brasileiro: um Território Federal.

Segundo Medeiros (1944; 1946), o Brasil se embasou na experiência norte-americana para instalar este tipo de ente federativo em seu território ali estabelecidos desde o início do século XIX. Ressalte-se, também, que ocorreram este modelo de entes federativos no México, Canadá, Colômbia, Venezuela e Argentina na configuração político-administrativa desses países no século XIX (Porto; Schweitzer, 2018). Esta proposta foi uma alternativa àquelas opções acima citadas, com a promessa do Acre se transformar em estado futuramente. A Lei 1.181, de 24 de janeiro de 1904, encerrou a contenda interna ao criar o Território Federal do Acre, administrado pela União, cujo modelo seria utilizado para a criação de novos Territórios Federais na fronteira brasileira.

Na primeira metade do século XX, é possível delimitar a divisão territorial brasileira em 2 momentos: antes e depois do Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938². No primeiro caso, as propostas de redelimitação dos Estados brasileiros foram embasadas nas orientações do expansionismo das teorias geopolíticas de fundamental importância para as suas demarcações, cujos autores brasileiros de

² Esta legislação regulamentou o processo de criação de novos municípios e a revisão espacial das unidades federativas existentes.

maior destaque neste período, são Mário Travasses e Everardo Backheuser. O primeiro, com a obra *Projeção Continental do Brasil*, na década de 1930, lançou os fundamentos basilares da geopolítica brasileira para a primeira metade do século XX. O segundo, sugeriu a divisão territorial do Brasil a partir de Estados equipotentes (Figura 2) (Backheuser, 1933) e produziu a política de fortalecimento das regiões limítrofes do Brasil. A visão deste último foi decisiva para a criação dos Territórios Federais na década de 1940 (Meira Mattos, 1979, p. 53).

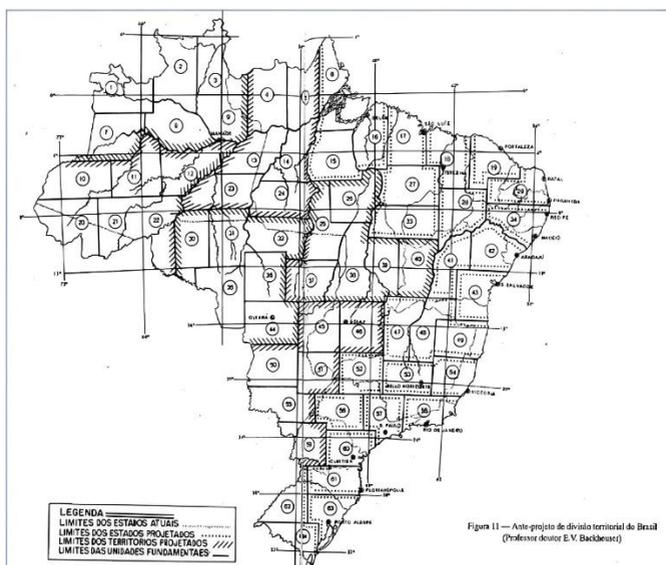


Figura 2 - Estados Equipotentes de Everardo Backheuser
 Fonte: Myamoto (1995, p. 188-189)

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

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

Mesmo com tais diretrizes, os Territórios Federais foram implantados sob a orientação da defesa nacional, em época de guerra, com Fernando de Noronha (arquipélago desmembrado do estado de Pernambuco), Amapá, o Rio Branco (hoje constitui no Estado de Roraima), no Guaporé (atualmente é conhecido como Estado de Rondônia), de Ponta Porã e o Iguaçu (Esses dois últimos retornaram aos seus estados de origem pela Constituição de 1946).

Dentre os vários objetivos que foram traçados com a criação e instalação dos Territórios Federais durante o governo de Getúlio Vargas, se destacam: proteger as regiões fronteiriças de vazio demográfico; garantir a atuação do governo em regiões longínquas e criar condições jurídicas e econômicas para reorganizar o espaço brasileiro e a sua fronteira, de acordo com as orientações constitucionais e com um programa para sua organização e desenvolvimento que preconizava *sanear, educar e povoar* (Para maiores detalhes, vide: Vargas, vol. X, p. 270; Silva, 2017).

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

civilizadores que mantenham os atuais limites e preparem as populações que se encontrarão com os grupos vindos do litoral na ocupação dos desertos do centro.

Segundo Porto (2006), não se pode analisar os Territórios Federais somente como ação política, mas que se deve incluir variadas reflexões que afetam o uso de seu território, tais como: o uso de suas potencialidades naturais, geográficas, geopolíticas e políticas em um mundo configurado em rede; o seu processo de *vivificação* e *vitalização* espacial³; as suas interdependências com os demais entes federativos e suas respectivas temporalidades, integrantes de um mundo em constante conflito entre o global e o local; sua organização e ordenamento espacial; a gestão do seu espaço mediante os aspectos de ordenamento, a configuração e o planejamento territorial; e as suas relações e conflitos internos.

Há diversos entendimentos sobre a definição e criação de um Território Federal no Brasil, são citados por Porto (2003) na visão de vários autores como: Medeiros (1944) como “entidade precária”; Temer (1975) que entendeu como sendo uma “autarquia territorial”; Ferreira Filho (1975) como “Estado-embrião”; O Decreto-Lei nº 411/1969 conceituou-os como “Unidades descentralizadas da administração federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados aos órgãos de administração indireta” (Sobre a origem deste diploma legal, vide o capítulo intitulado *Território Federal no Direito Brasileiro: Estudo Comparativo do Projeto de Lei 008/1947 e Decreto-Lei 411/1969* inserido neste livro)

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

³ Sobre *vivificação* e *vitalização* dos Territórios Federais, com ênfase no caso amapaense, vide Porto (2003; 2014; 2020; 2022a); Porto e Superti (2018; 2020); Superti, Porto e Oliveira (2020).

Nacional (a exemplo dos Territórios Federais do Marajó, do Oiapoque, Rio Branco e Alto Solimões⁴, mas ainda não foram acatados pelo plenário.

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

- a) o da ignorância do problema que se apresentou, depois, com a experiência do Acre (Constituição de 1891);
- b) o da previsão de outros que viessem, por título legítimo, pertencer à União, tendo-se falado de sua eventual transformação em Estados-membros (Constituição de 1934);
- c) o da permissão de serem formados como partes desmembradas dos Estados-membros no interesse da defesa nacional (Constituição de 1937); e d) a sua transformação em Estados, tais como ocorreram com o Acre (1962), Rondônia (1981), Amapá e Roraima (1988).

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

⁴ Vide Ribeiro (1996); Rocha (2001); Brasileiro (2003).

- As fronteiras da Amazônia tiveram novas dinâmicas territoriais, seja por conta novas articulações (trans)fronteiriças inerentes às espacialidades decorrentes de suas construções históricas, políticas, econômicas e culturais. Duas dessas interações espaciais se destacam na história recente de dois ex-Territórios Federais, cada um com suas particularidades: O movimento emigratório de brasileiros à Guiana Francesa pelo Amapá e; o movimento imigratório de venezuelanos para Roraima. Acrescente-se, também, que a partir de políticas e investimentos públicos e privados, reorganizaram-se e reformataram-se novos usos, configurando a espacialidade desta linde brasileira, seja pela busca de saída para o pacífico, para o Caribe, seja pela possível ampliação do Mercosul (a exemplo do que vem ocorrendo com a possível construção da ponte entre Brasil e Bolívia, em Guajará-Mirim), bem como com a possível articulação Mercosul/União Europeia (a exemplo das integrações espaciais entre Brasil/França, com a ponte sobre o rio Oiapoque, Amapá);

- As articulações rodoviárias internas, acionaram espaços onde o rio não alcança. Para os casos acreano e rondoniense, que ampliaram as suas inte(g)rações espaciais com o centro econômico brasileiro, também vem buscando suas intenções de se conectar com o pacífico; Roraima, por sua vez, articula-se com o Polo Industrial de Manaus e o Caribe via Venezuela e Guiana e; e o caso mais recente, o Amapá, pela sua recente liberação da ponte sobre o rio Oiapoque, vem ampliando suas interações com o representante da União Europeia, a Guiana Francesa.

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

Os Territórios Federais, então, apresentaram comportamentos que exigem reflexões outras, tais como: enquanto institucionalidade; espacialidade; territorialidade;

acionalidade⁵; como seus territórios são usados; quais são suas novas funções na economia-mundo; suas inte(g)ragibilidades com os países vizinhos e com a economia e federalismo brasileiros; suas atuações como parte integrantes e conectivas nos contextos das relações entre blocos econômicos sul americanas e com a União Europeia (Guiana Francesa); a atuação de ações militares sobre a proteção e monitoramento da fronteira como espaço de segurança nacional; compreender os acionamentos dos seus espaços; e entender a magnitude do Estado em suas socioeconomias (Chelala, 2008).

AO REPENSAR OS TERRITÓRIOS FEDERAIS, PERCEBEM-SE NOVOS USOS

À medida que se instalava maior densidade nas redes econômicas e foram efetivadas maior intensidade de produção do espaço na fronteira amazônica pelos Territórios Federais, o uso da fronteira foi recomposta. Inicialmente, aqueles entes federativos serviram como instrumentos de indução à organização do espaço econômico regional sob a tutela do Governo Federal. Este, por sua vez, destinou recursos e investimentos públicos na instalação de infraestrutura, a fim de criar condições de acesso às economias externas e materializar as condições de se ampliar as vantagens competitivas regionais.

No século XX, quando foi instalado o Território Federal na Amazônia, adotou-se a *defesa nacional* como uma das justificativas indicadas pela Constituição

⁵ Porto (2021), ao refletir sobre o pensamento de Wilson Cano sobre a Amazônia, assim se posiciona: esse acionamento permite trazer uma série de reflexões sobre um assunto, pois da mesma forma em que se acionam territórios e se desacionam, também. À medida que a Amazônia vai se tornando cada vez mais articulada para além das conexões fluviais, com a inserção de rodovias acionando novos espaços distantes dos rios, a integração física por eixos artificiais (rodovias e ferrovias) corroborou para que novos usos do território amazônico fossem criados. O acionamento da Amazônia, então, amplia-se em suas manifestações quanto à sua institucionalidade, espacialidade e interagibilidade. Essa lógica também é pertinente para o caso amapaense.

de 1937 para a sua instalação. Tal justificativa oficial foi uma construção externa ao contexto local, pois a Amazônia como periférica, que precisa ser ocupada, protegida e se desenvolver; mas, também, apresenta-se como estratégica, ao reconhecer que esta região possui riquezas e potencialidades naturais de grande interesse do capital internacional. Porto (2020a), por sua vez, a partir do caso amapaense, identifica outras justificativas para a sua criação.

A partir da década de 1970, a Amazônia já se encontrava integrada, conectada e acionada pelo capital externo. Gradativamente a Amazônia deixa de ser periférica para gradativamente se tornar estratégica, mais integrada, conectada e acionada pelo capital externo, como também novas propostas de instalação desses entes foram pensados (Benchimol, 1977). Com isso, a expectativa de Jacques (1977, p. 188) dos Territórios Federais atuarem como núcleos de civilização nos recantos longínquos do território nacional e prestar grandes serviços ao país não só em assunto de defesa nacional, como também em matéria econômica e social, foi alcançado.

As articulações executadas com o exterior, seja nas exportações de matérias-primas essencialmente de origem mineral, produção agrícola (soja) e pecuária, na produção energética (Exceto Roraima, cujo sistema elétrico é isolado ao Sistema Nacional), seja nos ensaios de articulações transfronteiriças, ampliaram a condição dos ex-Territórios Federais não mais como de periféricos, mas como de estratégicos. Assim, estabeleceram-se novas oportunidades, tolerâncias e flexibilidades de uso de seus territórios, tanto como unidades da federação e suas dinâmicas particulares, enquanto amazônicos, quanto fronteiriços. Com a criação dos Territórios Federais, construíram-se novos *usos políticos, sociais e geográficos* destas regiões. Eles foram importantes para a configuração da fronteira nacional e construção das relações (trans)fronteiriças (Superti, Porto, Oliveira, 2020).

Com as estadualizações dos ex-Territórios (Acre, em 1962; Rondônia, 1982 e, Amapá e Roraima, em 1988), novas dinâmicas de usos dos seus territórios foram

construídos e tiveram que construir suas próprias constituições estaduais. Enquanto os casos amapaense e roraimense, que foram estadualizados pela Carta Magna de 1988, sendo suas constituições estaduais promulgadas em 1991, o acreano ocorreu pela Lei 4.070/1962, e a sua Constituição estadual promulgada em 1963; Rondônia, pela Lei Complementar 41/1981, porém sua Constituição foi promulgada somente em 1989.

Neste sentido, além da construção de uma nova configuração político-administrativa federativa nacional, alavancaram-se a criação/construção de outras condições territoriais e fronteiriças, mediante ajustes espaciais, migrações, e pela inserção de novas atividades econômicas e investimentos em seus espaços.

A formação da fronteira dos Territórios Federais, embora possuam articulações desde o período colonial, suas interações intensificadas com o centro brasileiro são tardias, pois somente foram materializados com as suas criações como entes federativos, em cujas propostas de investimento e de desenvolvimento estão amplamente vinculadas às decisões do Governo Central. Reforçando a interpretação como *Estados em embrião* (Mayer, 1976), com uma grande *magnitude do Estado* em sua sócio-economia, embora seja fraca (Chelala, 2008).

Ou seja, a função da União foi de criar “ajustes espaciais”, mediante à intensidade da magnitude do Estado. E o fio condutor de todas as ações elaboradas para a busca do desenvolvimento diz respeito foram transformadas em diplomas legais (Decretos, Decretos-lei e Leis). Assim, *decretizações do desenvolvimento*. A primeira experiência sobre essa “decretização” diz respeito à própria criação do ente Território Federal no Brasil (1904)⁶. Ou seja, o “cumpra-se” está desde a sua origem como ente federativo.

⁶ Em 2001, tentou-se criar o Território Federal do Oiapoque (Rocha, 2001), usando as mesmas justificativas da década de 1940, cuja área deste ente federativo compreenderia, basicamente, a do município de Oiapoque.

Os investimentos em infraestrutura física para as conexões, articulações e interações espaciais tornaram os Territórios Federais em espaços conectados, acionados, receptores investimentos públicos e privados. Como também, materializaram-se contradições e conflitos sociais, pois a intensidade de acessibilidades demográficas foram superiores às capacidades e investimentos das políticas públicas em adotar medidas adequadas à medida em que suas urbanizações vão se tornando caóticas e deploráveis, acompanhando o debate de Wilson Cano sobre a urbanização brasileira (Adroaldo *et al.*, 2022).

O esforço, então, do capital para derrubar qualquer barreira espacial não conectado e nem acionado é materializado nos investimentos em infraestrutura física para a construção de interações espaciais, invenção de novos usos do território e invenção de/para vocações do território. Na medida em que as barreiras físicas impostas pelo espaço então desconectado foram derrubadas pelo capital (desmatamento, construindo rodovias, ferrovias, pontes e portos), as distâncias passaram a ser contadas pelo tempo de viagem e não a distância geográfica, em uma aniquilação do espaço através do tempo (Harvey, 1998; 2006).

Ao se observar o comportamento da construção do uso do território amapaense, em suas ações econômicas e institucionais, enquanto Território Federal (1943-1988) e em 35 anos na condição de estado brasileiro (1988-2023), é possível identificar manifestações que são indicadas no quadro 1.

Território Federal (1904-1988)	Estadualizado
Acompanha as diretrizes normativas nacional. Exceto o Acre, segue as orientações definidas para seu funcionamento institucional pelo Decreto 411/1969.	Acompanha as diretrizes normativas nacional; cria suas próprias leis, como Estado. Segue as orientações normativas definidas pelas suas Constituições Estaduais.
Investimento de capital internacional para criação e construção de condições para seu funcionamento.	O capital internacional usa a infraestrutura construída enquanto Território Federal. Novos investimentos são executados por conta das suas novas dinâmicas e interesses nacionais e internacionais.
Instalação de infraestrutura: Rodovias, Ferrovias, Portos e energéticas (Termelétricas e hidrelétricas).	Há reduzida manutenção e um mínimo de atualização. Exceto a infraestrutura energética gradativamente integrada ao sistema elétrico nacional. Instalação de banda larga.
Planos de governo previamente submetidos à aprovação do Ministério do Interior.	Planos de Governo submetidos à comunidade, inicialmente no período eleitoral. Após o sufrágio, construído com a equipe governamental.
Forte influência de ações do Governo Federal: Polamazônia; Calha Norte; Incra; criação de unidades de conservação e de terras indígenas.	Forte influência de ações do Governo Federal: Calha Norte; Incra; Criação de unidades de conservação e de terras indígenas.
Usos dos territórios como espaço de expansão para o capital; criam-se e se constroem relações fronteiriças.	Criam-se expectativas de relações transfronteiriças capazes de reinventar novos usos para a fronteira mediante às conectividades e articulações com países vizinhos; construções de rodovias e pontes binacionais.
Ações de gestão do território implantadas por diplomas legais: Faixa de fronteira; terras indígenas; de unidades de conservação. Gênese do espaço de restrição.	Ações de gestão do território implantadas por diplomas legais: Faixa de fronteira; terras indígenas; unidades de conservação; ampliação do espaço de restrição; Criação de leis estaduais de regulamentação do uso da biodiversidade.
Exploração mineral por garimpo.	Exploração mineral por garimpo e mecanizada
Fronteira como: efeito-barreira; exposição de uma condição fronteiriça periférica; relações fronteiriças.	Fronteira como: criação e construção de efeito-cooperação, construção de uma condição fronteiriça periférico-estratégica; construção de relações transfronteiriças.
Manutenção de normas fronteiriças e de acordo diplomáticos.	Necessidade de criação de novas normas transfronteiriças e novos acordos diplomático; Aproximação de blocos econômicos sul americanos e da União Europeia.
Gênese da instalação do agronegócio.	Ampliação e consolidação do agronegócio

Quadro 1 - Ações econômicas e institucionais dos Territórios Federais e a após as suas atualizações. Autor: Jadson Porto (2023).

Este quadro reforça a interpretação do Território Federal como: “Estado em embrião” (Mayer, 1976); criação e construção de condicionantes espaciais amapaenses (Porto, 2003); estimulador para a reformatação da condição fronteira e a sua reconfiguração como tardia (Porto, 2014); e como um “grande negócio” (Couto *et. al.*, 2006)⁷.

Uma vez estabelecidas as conexões, buscou-se garantir suas densidades de fluxos e fluidez dos Territórios Federais na economia nacional e mundo. Feito isso, estes espaços estariam aptos a serem acionados, desacionados e reacionados pelo capital na medida em que houvesse interesse pelos seus acessos, pois potencialidades econômicas possuem. O que fica evidente é formatação tardia das suas fronteiras, cujas frequências de ações econômicas e institucionais ocorreram após as suas estadualizações com maior intensidade, embora a gênese destas ações tivesse sido criada e construída enquanto Território Federal.

Os Territórios Federais, então, têm se comportado como *territórios vivificados tutelados embrionários periféricos recompostos e estratégicos*, onde se observam: constantes recomposições territoriais, (des)(re)construídas; criações e inserções de ajustes espaciais para os novos usos do território em espaços também novos; e redesenhos de sua configuração territorial. À medida em que os Territórios Federais foram ocupados, novas estruturas foram criadas de acordo como seus espaços foram usados em suas próprias dinâmicas; suas construções políticas administrativas foram se instalando⁸; novas articulações com o externo foram elaboradas e; criaram-se novas *institucionalidades* que pudessem construir a natureza das articulações

⁷ A materialização deste “grande negócio” foi manifestada por se comportarem como: Fornecedores de *commodities*; criadores de expectativas para novos Estados Brasileiros; Espaços de expansão de investidores do Centro-Sul brasileiro e internacionais; Receptores de investimentos públicos de infraestrutura e; construtores da condição fronteira nacional (Porto, 2014; Porto; Superti, 2018).

⁸ Até a edição deste livro, Roraima possuía 15 municípios; o Amapá, possuía 16 municípios; o Acre, 22 e; Rondônia, 52. Por outro lado, Amapá detinha uma região metropolitana com três municípios envolvidos; Rondônia, também uma, com dois municípios; Roraima, detinha três regiões metropolitanas, com onze municípios envolvidos.

transfronteiriças da Amazônia ao contexto sul americano⁹. Com as criações dos Territórios Federais, (re)formatações e (re)configurações espaciais foram ali estabelecidos (Quadro 2).

FATORES	MANIFESTAÇÕES
Instalação dos Territórios Federais.	Elaboração de novas políticas públicas e ações privadas; execução de investimentos públicos e privados; realização de novos usos, reorganizações, reformatações espaciais; criação de expectativas de novas dinâmicas geoeconômicas nesta linde brasileira; Atração migratória.
Articulações espaciais internas por via rodoviária.	Criação de novas interações espaciais e conexão de novos espaços; construção de pontes binacionais
Instalação de grandes projetos (Minerais, silviculturais, hidrelétricos e agrícolas).	Acesso e produção de potencialidades naturais; articulação de novos interesses; invenção de novos usos do território e de novas dinâmicas aos fenômenos geográficos.
Estadualização: Acre (1962); Rondônia (1981); Amapá e Roraima (1991).	Criação de expectativas de desenvolvimento para este ente federativo: Nova relação federativa; atração migratória nacional; criação de novas expectativas de novas dinâmicas geoeconômicas nesta linde brasileira (concursos públicos; novos investimentos de obras públicas e privadas na região; pavimentação de rodovias; instalação do agronegócio; construção de pontes binacionais; construção de usinas hidrelétricas.

Quadro 2 - Fatores para (re)formatações e (re)configurações espaciais dos Territórios Federais (Continua).

Autor: Jadson Porto (2023).

⁹ Como exemplos de ações visando articular a Amazônia ao contexto sul-americano, envolvendo os Territórios Federais por conta de suas posições estratégicas fronteiriças, citam-se: o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) (1978) e o programa de Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (2002). Contudo, tanto este programa como o TCA não reconhecem a Guiana Francesa como amazônica e como espaço sul-americano. Então, este espaço ultramarino francês não é inserido nessas iniciativas de políticas de integração na América do Sul. A articulação da Guiana Francesa em políticas públicas que visassem a integração no Norte da América do Sul somente foi efetivada com a proposta de integração regional da União Europeia conhecida como INTERREG IV (2007), através do Programa de Operação da Amazônia - PO Amazonie (atualmente este Programa chama-se Programme de Coopération Interreg Amazonie - PCIA), 30 anos após a assinatura do TCA, ao intencionar integrar fisicamente Suriname, Guiana Francesa e Brasil (pelos estados do Amapá, Pará e Amazonas). Com isso, o PCIA corrige o vazio que o TCA e o IIRSA não atendiam.

FATORES	MANIFESTAÇÕES
A criação e instalação de unidades de conservação e de terras indígenas.	Criação de espaços com restrições de uso do território capazes de inibir a expansão selvagem do capital; redefinição das políticas de uso, ocupação e de desenvolvimento do espaço amapaense, sem, contudo, inibir o uso das potencialidades de produtos naturais neles encontrados.
Produção e integração ao sistema energético nacional.	A importância do Amapá e Rondônia na produção de energia hidrelétrica e as suas integrações ao sistema elétrico nacional; a inserção das empresas de energia ao processo de <u>privatização do setor elétrico</u> .

Quadro 2 - Fatores para (re)formatações e (re)configurações espaciais dos Territórios Federais (Conclusão).

Autor: Jadson Porto (2023).

Em 2023, os ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima completam 80 anos como entes federativos brasileiros. Mediante ao até o momento foi aqui apresentado neste texto, sugere-se o quadro 3 abaixo como reflexivas sobre seus espaços.

PROPOSTAS	CARACTERÍSTICAS
Periodização de debates jurídicos sobre a atuação dos Territórios no cenário nacional	a) o da ignorância do problema que se apresentou, depois, com a experiência do Acre (Constituição de 1891); b) o da previsão de outros que viessem, por título legítimo, pertencer à União, tendo-se falado de sua eventual transformação em Estados-membros (Constituição de 1934); c) o da permissão de serem formados como partes desmembradas dos Estados-membros no interesse da defesa nacional (Constituição de 1937) e; d) a sua transformação em Estados, tais como ocorreram com o Acre (1962), Rondônia (1981), Amapá e Roraima (1988).
Atualização no conceito de Territórios Federais	Sendo de origem institucional, os Territórios Federais foram resultados de ações que conduziram à formação de estruturas, envolvendo políticas territoriais e econômicas, configurando-se, assim como <i>territórios vivificados tutelados embrionários periféricos recompostos e estratégicos</i> .
Ensaio de interações transfronteiriças	Visando criar uma <i>institucionalidade</i> que reconhecesse a natureza transfronteiriça da Amazônia, foram organizadas algumas ações para ser articular a integração amazônica ao contexto sul americano
Periodizações econômicas	Cada Território Federal possui uma construção econômica em seu uso do território.

Quadro 3 - Propostas de reflexões sobre os Territórios Federais (Continua).

Fonte: Elaborado a partir da obra de Porto (2020b); Porto; Superti (2020); Porto; Oliveira (2020).

PROPOSTAS	CARACTERÍSTICAS
Vivificação e vitalização do território.	Visando a <i>vivificação e vitalização da fronteira</i> , cujas configurações das políticas territoriais dos Territórios Federais foram resultados de uma série de ações e fatores que perpassam por (des)construções de políticas territoriais; usos do território; dinâmicas econômicas; políticas territoriais e públicas; estabelecem-se articulações em redes políticas, sociais e econômicas multiescalares.
A inversão da fronteira	Comportamento específico para o caso amapaense, por conta da diferença cambial Euro/Real.
Os Territórios Federais como um circuito conjunto e indissociável da economia.	Os <i>circuits da economia</i> (superior e inferior) (Santos, 2004) nos Territórios Federais se como um comportamento conjunto e indissociável, ora como um <i>circuito inferior/superior</i> , ora como <i>superior/inferior</i> .
Mudança de análise de condição urbana para condição urbano-metropolitana.	Exceto o Acre, que não detém uma região metropolitana definida, os demais possuem esta nova regionalização administrativa. O caso de Roraima necessita de investigações mais acurada, pois possui e regiões metropolitanas, ocupando 80% de seu território. Assim, estas regionalidades podem ser analisadas sob três entendimentos: <i>espacialidade, institucionalidade e territorialidade</i> .
A ocorrência de “Territórios” Federais	Cada ente federativo possui diversas construções e materializações quanto ao uso e funções (Econômicas, políticas territoriais, políticas governamentais, região metropolitana), que expõem as suas multiescalaridades e pluralidades de/em seus espaços.
A condição fronteira dos Territórios Federais	Apresenta-se como um <i>sistema de ações</i> , que leva a criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes, sendo ela constantemente (re)inventada. Manifesta-se de duas maneiras: <i>periférico-estratégica e estratégico-periférico</i> .
Os Territórios Federais como um grande negócio:	Fornecedor de <i>commodities</i> ; vitrine de produtos industrializados; possui posição estratégica de acordo com as intenções de uso do território e para articulação de redes; é inserido no circuito nacional com fornecedores de energia elétrica; receptor de investimentos públicos para construção e instalação de sistemas de engenharia e ajustes espaciais; e concedentes de incentivos fiscais para atração de investimentos; integrante do rol de privatizações (Banco estaduais; empresas elétricas estaduais; empresas de saneamento; aeroportos e; portos).

Quadro 3 - Propostas de reflexões sobre os Territórios Federais (Conclusão).

Fonte: Elaborado a partir da obra de Porto (2020b); Porto; Superti (2020); Porto; Oliveira (2020).

Até o início do terceiro decênio do século XXI, um conjunto de investimentos infraestruturais foram ali alocados; econômicos, fora ali investidos; e uma série de interesses foram acionados. Assim, as reflexões sobre os usos e as funções dos seus territórios devem ser repensadas, reinterpretadas, rediscutidas, reavaliadas, considerando as suas temporalidades, espacialidades, territorialidades, inte(g)rabilidades e acionalidades como um conjunto e indissociável, a fim de se entender as suas particularidades.

Assim, constantemente a fronteira é periférica nacional, mas é estratégica internacional, ampliando-se as suas interações espaciais, extrapolando o efeito-barreira, formador de uma condição fronteira, para se criar/construir o efeito-cooperação, formador de uma condição transfronteira e; apresentando-se como periféricos/estratégicos ou estratégicos/periféricos, dependendo do foco de análise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os primeiros casos de Territórios Federais no mundo foram originados nos Estados Unidos e depois replicados no México, Canadá, Colômbia, Venezuela e Argentina, ainda no século XIX. Os casos brasileiros foram apresentaram-se como uma experiência de política pública administrativa territorial ocorrida na fronteira brasileira, cujas primeiras discussões sobre o tema remetem ao final do século XIX. Os quatro casos amazônicos foram inseridos no cenário político administrativo brasileiro no início do século XX (Acre) e na década de 1940 (Amapá; Rio Branco, atual Estado de Roraima; Guaporé, atual Estado de Rondônia).

O entendimento multiescalar e as construções plurais efetuados nos Territórios Federais decorrentes de suas posições geográficas, de suas particularidades históricas, políticas, culturais e econômicas, é fundamental para ser perceber a riqueza que esses entes não são somente um espaço juridicamente

delimitado. Decorre, também dos usos de seus territórios e das configurações espaciais construídas materializadas à medida em que foram ocupados.

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

A pluralidade territorial, são identificados em seus diversos “territórios”, dependendo da escala e das diretrizes analíticas adotadas. Neste rumo, este espaço foi: vivificado e (re)vitalizado; recomposto e (re) configurado; (re)pensado e (re)inventado. Sobre esta pluralidade, apresentam-se os seguintes resultados: **a)** Ocorrência de Fatores para (re)formatações e (re)configurações espaciais que vem exercendo uma transição de velhos usos para os novos usos de seu território e; **b)** Ocorrência de propostas para novas reflexões sobre a *vivificação e vitalização* dos Territórios Federais, suas *institucionalidades, espacialidades, inte(g)ragibilidades, territorialidades* e a *acionidades* quanto aos usos e à funções.

Ao completar 80 anos dos Ex-Territórios Federais de Amapá, Rondônia e Roraima (em 2024, o Acre completará 120 anos como ente federativo brasileiro) há necessidade de se repensar sobre as experiências territoriais ali estabelecidas em sua totalidade.

Apresentaram-se, neste texto, algumas provocações para este repensar na expectativa de se gerar novos debates e reflexões analíticas sobre as oito décadas percorridas, os usos e funções de seu território, considerando as suas recomposições

territoriais e históricas; refletir sobre as suas *vivificações* e *vitalizações* e perceber que as potencialidades e tudo que ali existe e convive é inserido, articulado, envolvido, selecionado e acionado para atender os interesses, relações e atividades do capital, com grande atuação da magnitude do Estado nessas dinâmicas.

Com as criações dos Territórios Federais, (re)formatações e (re)configurações espaciais foram ali estabelecidos. Até o início do terceiro decênio do século XXI, um conjunto de investimentos infraestruturais foram ali alocados; econômicos, foram ali investidos; e uma série de interesses foram acionados. Assim, as reflexões sobre os usos e as funções dos seus territórios devem ser repensadas, reinterpretadas, rediscutidas, reavaliadas, considerando as suas temporalidades, espacialidades, territorialidades, inte(g)rabilidades e acionalidades como um conjunto e indissociável, a fim de se entender as suas particularidades.

Os Territórios Federais, então, têm se comportado como *territórios vivificados tutelados embrionários periféricos recompostos e estratégicos*, onde se observam: constantes recomposições territoriais, (des)(re)construídas; criações e inserções de ajustes espaciais para os novos usos do território em espaços também novos; e redesenhos de sua configuração territorial. À medida em que os Territórios Federais foram ocupados, novas estruturas foram criadas de acordo como seus espaços foram usados em suas próprias dinâmicas; suas construções políticas administrativas foram se instalando e novas articulações com o externo foram elaboradas. Constantemente a fronteira é considerada como periférica nacional. Mas, também, é estratégica internacional, ampliando-se as suas interações espaciais, extrapolando o efeito-barreira, formador de uma condição fronteiriça, para se criar/construir o efeito-cooperação, formador de uma condição transfronteiriça e; apresentando-se como periféricos/estratégicos ou estratégicos/periféricos, dependendo do foco de análise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADROALDO, Q. et al. (Orgs.). **Wilson Cano e a questão regional e urbana no Brasil**. São Paulo, ABED e Expressão Popular, 2021.

BACKHEUSER, E. **Problemas do Brasil**: estrutura geopolítica. Rio de Janeiro: Omnia, 1933.

BENCHIMOL, S. **Amazônia**: um pouco antes e além-depois. Manaus, Ed. Calderaro, 1977.

BRASIL, Decreto-Lei nº 411, de 08 de janeiro de 1969. **Dispõe sobre a administração dos Territórios Federais, a organização dos seus Municípios e dá outras providências**.

BRASILEIRO, V. M. M. **Plebiscito para a criação do Território Federal do Marajó**. Câmara dos Deputados, ago. 2003. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/2003-568.pdf>. Acesso em 11/07/2013.

CHELALA, C. **A Magnitude do Estado na sócio-economia amapaense**. Macapá: MDR/UNIFAP, 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Universidade Federal do Amapá.

COUTO, M. E. A.; MELO, L. R. P.; MONTEIRO, R. M. G.; PORTO, J. L. R. **Os ajustes espaciais e a expansão das redes geográficas**: a inserção de próteses tecnológicas no espaço amapaense. Macapá, 2006. (Artigo vencedor do Colóquio de Iniciação Científica da Faculdade Seama, área Ciências Humanas).

FREITAS, A. **Políticas públicas e administrativas de Territórios Federais do Brasil**. São Paulo: FGV/PPGAPG, 1990. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas.

HARVEY, D. **Los limites del capitalismo y la teoría marxista**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

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

HARVEY, D. O “novo imperialismo”: Ajustes espaço-temporais e acumulação por desapossamento. In: **Revista Lutas Sociais**. Vol. 13/14, 1º sem. 2005. Disponível em http://www.pucsp.br/neils/downloads/v13_14_harvey.pdf.

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

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo, Boitempo, 2013

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

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

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

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

MEIRA MATTOS, Carlos. **Brasil**: geopolítica e destino. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979.

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

MIYAMOTO, S. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995. (Coleção Estado e Política.)

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

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à constituição de 1946**. Imprensa Nacional. 1947. v.1.

PORTO, J. L. R. **As estratégias recentes de desenvolvimento do Amapá**: das instalações da ICOMI à implantação da área de Livre Comércio. Florianópolis: PPGG/UFSC. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina.

PORTO, J. L. R. Os Territórios Federais e sua evolução no Brasil. **Presença**, Porto Velho, (16): 46-52, 2000. Disponível em: http://www.revistapresenca.unir.br/artigos_presenca/presenca15completa.pdf

PORTO, J. L. R. **Amapá**: Principais transformações econômicas e institucionais (1943 a 2000). Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, J. L. R. **(Re)construções amapaenses**: 60 anos de transformações espaciais. Macapá: Jadson Porto, 2006. (Série Percepções do Amapá; v. 4).

PORTO, J. L. R. A Condição fronteiriça amapaense: Da defesa nacional à integração (inter)nacional. In: NASCIMENTO, D. M. **Amazônia e Defesa**: dos fortes às novas conflitualidades. Belém (PA): (NAEA/UFPa), 2010a.

PORTO, J. L. R. A condição periférico-estratégica da Amazônia Setentrional: A inserção do Amapá no platô das Guianas. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. **Interações fronteiriças no platô das Guianas**: novas construções, novas territorialidades /. Rio de Janeiro: Editora Publit, 2010b.

PORTO, J. L. R. **Desenvolvimento geográfico desigual da faixa de fronteira da Amazônia setentrional brasileira**: Reformas da condição fronteiriça amapaense (1943-2013), 2014. Relatório de estágio de pós-doutoramento, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2014.

PORTO, J. L. R. Os Territórios Federais e a fronteira brasileira: A formação da condição fronteiriça amapaense. In: FERREIRA, J. F. C. **Geografia do Amapá em perspectiva**. Curitiba: Uniedusul, 2020a. v. 2. p. 34-48.

Porto, J. L. R. **Entre o tempo e o limite, entre andanças e descobrimentos**. Curitiba: Uniedusul, 2020b.

PORTO, J. L. R. A acionalidade espacial e a Amazônia: de espaço isolado, trancado, à busca pela integração. In: ADROALDO, Q. et al. (orgs.). **Wilson Cano e a questão regional e urbana no Brasil**. São Paulo, ABED e Expressão Popular, 2021.

PORTO, J. L. R. Entre vivificações e vitalizações espaciais: Entre transferência de capital a novas aglomerações urbanas no território amapaense. In: LEOPOLDO, E.; LIMA, M. C.; SOUSA, I. S. (Orgs.). **A Produção do Espaço Urbano e Regional na Amazônia**. Rio de Janeiro: Consequência, 2022a, v.1, p. 40-60.

PORTO, J. L. R. Repensando o Estado do Amapá (Brasil): entre (re)formatações e (re)configurações espaciais. **Revista Confins**, v. 55, 2022b. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/45717>.

PORTO, J. L. R.; COUTO, M. E. A.; BARROZO, J. M.; SANTOS, M. M.; THALEZ, G. M. Do Território Federal a Estado: Condicionantes para a execução de ajustes espaciais no Amapá - Brasil. In: BRASIL, W.; MIRTL, E.; MACIEL, F. (Orgs.): **35 anos de colonização da Amazônia**: Rondônia. Porto Velho: EDUFRO, 2007. p. 188-198.

PORTO, J. L. R.; SCHWEITZER, A. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Rio Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018. p. 140-156. Disponível em: <http://www2.unifap.br/editora/files/2018/10/Estrategias-territoriales-para-la-ocupaci%C3%B3n-del-continente-sudamericano.pdf>.

PORTO, J. L. R.; SUPERTI, E. O uso do território como parte de políticas públicas centralizadas brasileiras: A atuação dos Territórios Federais. In: PORTO, J. L. R.; SCHWEITZER, A. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Rio Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018. p. 140-156.

PORTO, J. L. R.; SUPERTI, E. Visões de defesa nacional na formação da condição fronteiriça dos ex-Territórios Federais amazônicos: da ocupação a vivificação espacial. In: FILOCREÃO, A. S. M.; PIZZIO, A.; THEIS, I. M. **Intenções de desenvolvimento em espacialidades desiguais**. Palmas: Editora da UFT, 2020, p. 81-94.

PORTO, J. L. R.; THEIS, I. M. Circuitos da Economia na fronteira amapaense: um híbrido de subsistemas para a sua reorganização espacial. **Labor & Engenho**, v. 9: p. 101-114, 2015.

REIS, A. C. F. A ideia de Território no pensamento do legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Administrativo** (74). out./dez., 1963.

RIBEIRO, E. **Territórios Federais do Rio Branco e Alto Solimões**. Brasília. Câmara dos Deputados, 1996. 27 p.

ROCHA, S. **Oiapoque**: Território Federal. Brasília: Senado Federal, 2001.

ROSA, R. Dos Territórios Federais. **Boletim Geográfico**. 23 (181) jul/ago, 1972.

SANTOS, M. O retorno do território? In: Santos, M. et al (Orgs). **Território**: globalização e fragmentação. 2ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 15-20.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SILVA, M. L. **Território Imaginado**: Amapá, de Território a Autonomia Política. Brasília: PPGH/UNB, 2017. Tese (Doutorado em História). Universidade de Brasília. Disponível em: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/UNB_26b9efb3d9c85e288e5170043d7e9b89.

SUPERTI, E.; PORTO, J. L. R.; OLIVEIRA, N. M. Vivificação da fronteira setentrional brasileira: a formação da condição fronteiriça no Amapá. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**. Nov. 2020). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2020/11/frontera-norte-brasil.html>.

TEMER, M. **Território Federal nas constituições brasileiras**. São Paulo: Revista dos Tribunais/ EDUC, 1975.

VARGAS, G. **A nova política do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio. Vol. X, 1 de maio de 1943 a 29 de maio de 1944.

CAPÍTULO 02

TERRITÓRIO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO: ESTUDO COMPARATIVO DOS PROJETO DE LEI 608/1947 E DECRETO-LEI 411/1969

CARMO ANTÔNIO DE SOUZA
JADSON LUÍS REBELO PORTO
JULIANA MONTEIRO PEDRO
MARCELO MOREIRA DOS SANTOS

INTRODUÇÃO

Os Territórios Federais integraram a estrutura federativa brasileira durante 84 anos (efetivamente somente com a Constituição de 1934). Com a criação do Território Federal do Acre (1904), sob influência do direito norte-americano, até a estadualização do Amapá e Roraima (1988), a discussão desse instituto jurídico manteve-se intensa em relação às questões geopolíticas de manutenção da fronteira, das políticas de ocupação da região Amazônica, e vinculação dessas entidades ao Governo Federal (Porto, 2003). O aspecto jurídico-normativo os Territórios Federais buscava reproduzir todos os elementos do poder central, dentre os quais as estruturas administrativa, judicial e legislativa, configuravam-se como “próteses jurídicas”¹⁰.

A hipótese é de que os Territórios Federais passaram a existir como uma reprodução do Estado-central, caracterizando-se como uma maquete de Estado e como tal os instrumentos jurídicos que lhes davam sustentação apoiavam-se em institutos jurídicos pensados a partir da experiência federativa. São analisados dois

¹⁰ Próteses são “os atos elaborados externamente e implantados localmente os quais impõem novos ritmos ao meio primitivo. Essas próteses podem ser de vários modelos e que transformam e reconfiguram um espaço já existente” (Porto *et al*, 2007, P. 2).

marcos legislativos da Lei Orgânica dos Territórios Federais. O Projeto de Lei 608/1947, representando o processo político de centralização¹¹ das tomadas de decisão (1904-1969) e o Decreto-Lei 411/1969, identificando-se com a fase de descentralização¹² (1969-1988).

O recorte metodológico adotado considera a contextualização histórico-jurídico do projeto de Lei n.º. 608/1947 e do Decreto Lei 411/1969 (discussões da época e indagações sobre quais os fundamentos de sua validade), e a localização espacial dos Territórios Federais em regiões periféricas (geográfica e econômica), pois estavam localizados na fronteira amazônica.

O trabalho discute os aspectos históricos dos Territórios Federais no Direito Brasileiro, análise comparativa entre os textos do PL 608/1947 e do DL 411/1969 e as perspectivas teóricas e práticas descortinadas dos Territórios Federais.

SURGIMENTO DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL

As diversas fases históricas dos Territórios Federais considerando a relação com o poder central apontam para três fases distintas: centralização (1904-1969), descentralização (1969-1988) e estadualização (a partir de 1988) (Porto, 2003). No primeiro período, de 1904 a 1969, ocorreu elevada participação do poder central sobre os Territórios (centralização), no segundo período de 1969 a 1988 orientações desvinculadas do poder central em decorrência da instituição do Decreto-lei n.º 411/1969 que definiu juridicamente os Territórios Federais, função, escolha e função

¹¹ A centralização, segundo Porto (2003) caracterizou-se “[...] pela elevada participação do poder central sobre os Territórios Federais nas decisões e organizações administrativas e econômicas locais. As diretrizes se organizavam na Capital Federal, via Ministério do Interior, e implantadas pelo Governador, que era nomeado pelo Presidente da República” (Porto, 2003, p. 37)

¹² A descentralização caracterizou-se “[...] por estar sob as orientações do Decreto Lei 411/69, que definiu juridicamente os Territórios Federais, suas funções o processo de escolha e a função de seus representantes, que seriam adotadas orientações desvinculadas do poder central” (Porto, 2003, P. 38).

de seus representantes (descentralização) e o terceiro período com Constituição Federal de 1988 que elevou a Estado os Territórios Federais (estadualização).

No Brasil, embora a Constituição de 1891 não tenha previsto expressamente a possibilidade de criação dos Territórios Federais a expansão da indústria gomífera sobre o território boliviano e a posterior questão do Acre, motivou o surgimento de tal instituto jurídico. Freitas (1997) destaca que a conquista do Acre não ocorreu por atuação direta do governo brasileiro. Os feitos de Plácido Castro e Galvez na expansão da fronteira da borracha levaram a conquista e proclamação do Estado Independente do Acre, posteriormente transformado em República, com sede de governo e exército próprio. Quando não mais possuíam meios de manter a conquista das pressões bolivianas, o território foi cedido ao governo brasileiro e incorporado ao território nacional por força do “Tratado de Petrópolis”, de 17 de novembro de 1903.

Após negociações dirigidas pelo Barão do Rio Branco que resultaram na incorporação do Acre seguiu-se uma discussão em face da pretensão do Estado do Amazonas sobre o novo território; ou se seria criado um novo Estado; ou ainda se organizava um Território Federal, como nos EUA (Temer, 1976, p. 17). A Lei 1.181, de 24 de janeiro de 1904, encerrou a contenda interna criando o Território Federal do Acre, administrado pela União, cujo modelo seria utilizado para a criação de novos territórios federais na fronteira brasileira.

Com a Constituição de 1934, art. 1º, o Território Federal foi expressamente incorporado ao direito constitucional. A Constituição de 1937 trouxe no seu art. 4º a previsão de criação de Territórios Federais em razão de interesse da defesa nacional, com atuação direta da União. Até então só existia o Território Federal do Acre. Em 1942 foi criado o Território Federal de Fernando de Noronha, e em 1943, época em que ocorria a Segunda Guerra Mundial, foram criados por Getúlio Vargas mais cinco Territórios Federais localizados em faixa de

fronteira justificando-se o ato na defesa nacional: Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porá e Iguaçú. Com exceção do Acre, incorporado ao Brasil a partir de aquisição de parte do território boliviano, os demais Territórios Federais foram criados por desmembramento de Unidades Federativas Brasileiras.

Com a Constituição de 1937 ocorreu a primeira abordagem legal sobre os territórios Federais por desmembramento, segundo Medeiros (1944) os artigos 3º e 4º, estabeleciam que os Territórios Federais eram entidades constitutivas do Estado Federal e eram administrados pela União. Assim, não havia autonomia política nos Territórios Federais, apenas administração da União. Essa mesma posição foi acolhida integralmente no art. 3º do Projeto de Lei 608/1947: “a entidade território, considerada como figura típica do nosso Direito Público, com atribuições e características especiais, não dispõe de competência legislativa, nem de recursos próprios para prover às necessidades do seu governo e de sua administração”. Tal conceito se identifica com o período de centralização, política e administrativa, na qual a União delega a um governador de sua escolha (ficava vinculado diretamente à União).

Há diversos entendimentos sobre a definição e criação de um Território Federal no Brasil, são citados por Porto (2002) na visão de vários autores como: Temer (1976) que entendeu como sendo uma autarquia territorial, Medeiros (1944) como entidade precária e Ferreira Filho (1985) como “Estado embrião”. Porto (2005, 2006) refere que os Territórios Federais não podem ser tomados somente como uma ação política, mas deve-se considerar outros aspectos: político, geopolítico, jurídico, econômico, geográfico, e a ligação com o federalismo. Deste modo, cada autor dependendo de sua linha e concepções teóricas, ressalta alguns aspectos que consideram relevantes, buscando conceituar um espaço que está em constante construção.

COMPARAÇÃO NORMATIVA

O Projeto de Lei 608/1947 não deixou de ser apenas um projeto, pois não entrou em vigor, já o Decreto-lei 411/1969, existiu e produziu efeitos jurídicos embora não tenha sido objeto de discussão no Congresso Nacional. Os Decretos-leis eram atos legislativos próprios do Presidente da república dotado de força de lei. A principal distinção entre os dois textos está no próprio modelo do Estado Brasileiro, com reflexos sobre a organização administrativa dos territórios. O Projeto de Lei 608/1947, sugerido pelo Deputado Federal Coaracy Nunes (PSD), é caracterizado pela instalação da “prótese jurídica” dos territórios e o D.L 411/1969 constituíram ajustes para adaptar ao modelo do poder central.

Em 1943, a política centralizadora de Getúlio Vargas, populista e nacionalista gerou um discurso relacionado à integração do território nacional, à proteção das fronteiras e a ocupação dos vazios demográficos. O Projeto de Lei 608/1947 reflete a centralidade do poder e a ideologia de proteção da fronteira e sua integração ao país.

O modelo de ocupação da faixa de fronteira difere do modelo norte-americano de ocupação, dando-se, pelas fronteiras em detrimento das regiões centrais, movimento denominado de ocupação pela borda (Freitas, 1997). A ideologia da proteção das fronteiras adota um vínculo mais próximo com o poder central, evitando que o território passasse a ser objeto de reivindicação. Os Territórios Federais cuja estrutura se manifestava no Projeto de Lei 608/1947, foram produtos dessa preocupação e se caracterizaram como uma prótese de organização do espaço, a partir das bordas, conforme já havia se estabelecido com sucesso na experiência de colonização do litoral brasileiro.

No período de 1945 a 1964, com o fim da segunda guerra mundial, Getúlio Vargas foi afastado pelos militares, encerrando a Ditadura do Estado Novo e os Presidentes da República passaram a ser eleitos pelo voto direto e secreto. Nessa

época foi elaborada a Constituição de 1946, sendo considerada uma das mais liberais do Brasil. Almejava-se estabelecer a descentralização política, e abandono do sistema centralizador. Devido às pressões políticas dos Estados do sul reivindicando a incorporação dos Territórios Federais de Ponta Porã e Iguazu, a Constituição de 1946 os extinguiu, devolvendo-os para as Unidades Federativa (Estados) a que pertenciam antes de serem Territórios. Também fazia referência à autonomia dos Municípios dos Territórios e a eleição de um representante por Território, com exceção ao Território de Fernando de Noronha (Temer, 1976).

Para o Projeto de lei 608/1947 a inserção orgânica dos Territórios Federais como partes integrantes da União, vinculadas administrativa e financeiramente ao Governo Federal, sem competência legislativa própria, nem possibilidade de eleição do governo local, revelam, no entanto, uma dependência centrípeta ao poder central, com a possibilidade de se integrar, com autonomia, desde que transformado em Estado.

Na época da criação do Decreto-lei 411/1969 tinha o mesmo objetivo de criação de um espaço vinculado ao Poder Central, podendo vir a ser transformado em Estado-Membro. O Brasil atravessava outro período político marcado pela figura do Estado autoritário. Apesar da presença militar (forças armadas) em todo território nacional sem dúvida essas características do estado brasileiro permitiram a instalação de um modelo desenvolvimentista mais arrojado, onde os interesses das comunidades locais e indígenas foram desmontados em prol de grandes projetos associados à mineração industrial, agropecuária, estabelecimento de indústrias de base e, principalmente, a distribuição injusta de terras¹³.

Os Territórios Federais passaram a integrar a estrutura da Administração Indireta da União, com a possibilidade de nomeação do governador em cargo

¹³ Sobre o papel do Estado na Amazônia durante a fase de avanço do capital, vide: Loureiro (2004), Treccani (2001) e Fleischfresser (2006).

comissionado, não mais como delegado direto da União (art. 11, PL 608/1947), mas como cargo comissionado pelo Presidente da República (art. 14, Decreto-lei 411/1969). Ademais, a ideologia aplicada aos Territórios passa a ser o da integração (“integrar para não entregar”). O Decreto-lei 411/1969 passa a inserir em seus objetivos o desenvolvimento econômico, social, político e administrativa, criando condições para a transformação em Estado e para a integração à comunidade nacional (art. 2º).

Na comparação formal, o Projeto de Lei 608/1947 possui 73 artigos distribuídos em 2 títulos (dos territórios federais e da organização municipal), 7 capítulos e 3 seções. O Decreto-lei 411/1969, com 87 artigos, em 3 títulos (da organização e administração dos territórios, da organização municipal e das disposições gerais e transitórias), 7 capítulos e 4 seções.

OBJETIVOS E O CONCEITO DE TERRITÓRIO

Há distinções dos textos legislativos em relação aos objetivos para a criação dos Territórios. Embora, em ambos os casos tenham sido dadas referência à ocupação, ao adensamento demográfico e a utilização dos recursos naturais, há um aumento do texto do Decreto-lei 411/1969 para incluir objetivos específicos que indicam uma fase diferente do processo de ocupação e de organização política dos Territórios Federais. No de 1947 figurava o objetivo de valorizar e vivificar as zonas de fronteira, e o de 1969 estabeleceu a integração à comunidade nacional e o desenvolvimento econômico, social, político e administrativo como parte do processo que permitiria a estadualização. De acordo com o art. 6º do Projeto de Lei 608/1947 os Territórios poderiam ser transformados em Estado por meio de Lei Especial, desde que tivessem adquirido autossuficiência. Ou ainda, poderiam conforme a situação, subdividir-se em novos Territórios ou voltar a integrar os Estados dos quais tivessem sido desmembrados (art. 7º).

O desenvolvimento, enquanto objetivo dos Territórios Federais é enfatizado pelos artigos 11 e 12 do Decreto-lei 411/1969, previam a criação de áreas prioritárias de desenvolvimento, onde deveriam ser instalados núcleos de colonização. Essas áreas deveriam estar em consonância com as demais políticas federais para a região. Os demais objetivos referentes à construção de infraestrutura, garantia de autonomia dos municípios e preservação das riquezas naturais não se constituem em avanços, mas em explicitação dos objetivos que já se encontravam presentes na legislação projetada.

Também há uma tênue distinção entre os termos usados. No projeto de lei denomina-se de entidade territorial a figura típica do Direito Público Brasileiro, sem competência legislativa e sem recursos próprios para a sua manutenção administrativa (art. 3º). O Decreto-lei conceitua como território as “unidades administrativas descentralizadas da Administração Federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados para os efeitos legais, aos órgãos de administração indireta” (art. 3º). Em ambos os casos, os territórios caracterizam-se pela falta de competência legislativa. No entanto, na versão primeira, esses entes não teriam autonomia financeira, cabendo à União custear todos os serviços e obras (art. 4º, III).

MANUTENÇÃO DA ORDEM INTERNA

A manutenção da ordem interna revela ao mesmo tempo a evolução do papel conferido às forças armadas e segurança pública interna nos Territórios Federais. O momento do Projeto de Lei 608/1947, embalado pela ideologia de proteção das fronteiras, consagrou o papel do Exército para a manutenção da ordem interna dos Territórios. Somente, com a reconfiguração ideológica e sua vinculação à concepção da integração nacional, as fronteiras setentrional e ocidental passaram a ter um tratamento diferenciado, com a criação de polícias militares próprias e a transformação das guardas territoriais em polícias militares.

VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS TERRITÓRIOS

Os Territórios Federais estavam vinculados à pasta que cuidava das questões interiores do país. Deste modo, tanto o Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, quanto o Ministério do Interior eram os responsáveis por supervisionar os territórios, no projeto de 1947 e no Decreto-lei de 1969, respectivamente. Essa vinculação aos Ministérios revela a dependência ao poder central, inclusive para a prévia submissão dos planos do governo territorial e programas municipais ao Ministério do Interior (art. 7º, DL 411/1969).

GOVERNADOR DOS TERRITÓRIOS E A ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL

A Administração dos Territórios era confiada a um Governador (brasileiro nato, maior de 25 anos), de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República. Afora tais semelhanças, a nomeação do Governador dos Territórios no Decreto-lei 411/1969 deixou de ser um ato simples do Presidente da República, passando a depender de indicação do Ministro do Interior e de aprovação do Senado Federal. No Projeto de Lei 608/1947 o Governador era considerado Delegado da União, com maior vinculação ao Presidente da República. Comparando a nomenclatura com as atribuições nos marcos legais as principais funções em nada diferiam. O D.L. apenas adotou a nomenclatura técnica mais correta para o direito administrativo.

O D.L. especificou detalhadamente as condições de nomeação, a competência dos Governadores, determinou como condição para a posse a declaração de bens e apontou os casos de impedimentos, a partir da nomeação e regras de interinidade, para os casos de ausências ou impedimentos superiores a 15 dias (arts. 14 a 24). Dentre os impedimentos constava a proibição de adquirir imóveis e bens de qualquer natureza pertencentes ao Território Federal ou a

pessoas jurídicas de direito público, autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, desde que situados no Território onde exerça o cargo.

O Governador do Território teria um corpo auxiliar na administração direta. No Projeto de Lei 608/1947, era apenas de um Secretário Geral, cuja escolha também era feita diretamente pelo Presidente da República. Caberia ao Secretário geral auxiliar e substituir o Governador nos seus impedimentos. Assim como, o cargo de Governador e Secretário Geral eram vinculados ao Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores. O Decreto-lei 411/1969, especificou as funções dos secretários, cuja nomeação e exoneração passou a ser ato do Governador dos Territórios.

No Projeto de Lei de 1947 havia apenas uma Secretaria Geral, já com o Decreto-Lei foram criadas seis secretarias: a de economia, agricultura e colonização; a de educação, saúde e serviços sociais; administração e finanças e a secretaria de segurança pública. Criou-se ainda, uma assessoria de planejamento e coordenação que funcionava junto ao Governo do Território.

CONSELHO TERRITORIAL

Foi uma inovação do Decreto-Lei de 1969 em relação ao Projeto de Lei 608/1947 realmente foi a criação do Conselho Territorial, inexistente naquela primeira proposta de lei orgânica. Órgão colegiado que vinculava a administração do Território às diretivas políticas do Ministério do Interior. Funcionava com seis membros, com mandato de dois anos, eram designados pelo Ministério do Interior: dois por indicação do próprio Ministério do Interior; dois por indicação

do Governador¹⁴ e dois escolhidos pelo Ministro de Estado, a partir de lista tríplice escolhido pelas Câmaras Municipais isoladamente (art. 25).

A função do Conselho Territorial era preponderantemente consultiva, cabendo-lhe opinar sobre os planos de governo, o orçamento anual, o plano plurianual, criação de municípios, proposta orçamentária, concessão de isenções fiscais e relatório anual do Governador ao Ministro do Interior; aprovar os critérios de contratação de serviços técnicos ou de natureza especializada e adotar as medidas para atender os interesses da comunidade.

REGIME FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO

O Projeto de Lei 608/1947 não estabelece nenhuma competência tributária. Atribui-se ao Governador Territorial o papel de executor dos créditos orçamentários concedidos pela União. Em decorrência disso, as principais atribuições atinentes ao regime financeiro-orçamentário consistem no controle e na prestação de contas, inclusive nas situações excepcionais de substituição do Governador dentro do mesmo exercício. No D.L 411/1969 a instituição de um regime de arrecadação tributária, de participação na distribuição da receita, na forma de crédito suplementar e da obrigatoriedade de reinvestir localmente as receitas arrecadas pelos Territórios, criam condições de uma maior autonomia em relação ao poder central. O regime orçamentário não mais se caracterizava pela concessão de créditos, mas pelo repasse de dotações globais, transferidas automaticamente (art. 40, parágrafo único, DL 411/1969).

A fiscalização financeira e orçamentária evidencia o processo de descentralização. Enquanto no projeto de lei, cabia ao Tribunal de Contas da

¹⁴ Os incisos II e III, do art. 25, do DL 411/1969 especificam que um membro será indicado pelo governador do Território, daí ter efetuado a adição.

União fiscalizar diretamente as contas do Governador do território, na regulamentação do D.L./1969 essa fiscalização era realizada pelo próprio Território, por meio de órgãos próprios. Obviamente que o controle interno, que se apresenta como uma diferenciação clara entre os instrumentos legislativos, não impedia a atuação do Tribunal de Contas da União, nem o controle do Ministério do Interior. A própria estrutura administrativa, que contemplava uma assessoria de planejamento e coordenação e uma secretaria de administração e finanças, dentre outras, revela esse propósito de que o Território pudesse ter a mesma autonomia de um Estado e o mesmo sistema financeiro e orçamentário.

REPONSABILIDADE DOS GOVERNADORES E SECRETÁRIOS

O Governador do Território figurando como Delegado da União ou como comissionado do Presidente da República não estava imune à penalização por crimes de responsabilidade, entendendo-se como tal a prática de infrações político-administrativas em razão do cargo que atentem contra as regras e princípios da administração pública. Em ambos os instrumentos legislativos compete ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios o julgamento de tais infrações¹⁵.

No Decreto-lei 411/1969 não foram tipificados os crimes de responsabilidade, conforme ocorria no Projeto de Lei 608/1947 (art. 16). Nesse instrumento considerava-se como crime de responsabilidade do Governador os atos atentatórios à existência da União e dos Territórios, a Constituição e à Lei Orgânica, a execução de leis e tratados internacionais, ao livre exercício dos poderes constitucionais, ao gozo e exercício legal dos direitos políticos e sociais ou

¹⁵ Já essa circunstância demonstra a diferença existente com os governadores estaduais que são processados e julgados perante um órgão misto, formado por Deputados da Assembleia Legislativa Estadual e por Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

individuais, a segurança e tranquilidade do Território Federal, a probidade administrativa e à guarda do dinheiro público, às leis orçamentárias.

A abrangência dos dispositivos e ausência de instituições que fiscalizassem os atos do Governador nos Territórios, a exceção do Ministério do Interior, tornavam inexequíveis a aplicação de sanções referentes a tais infrações político-administrativas.

QUADRO DE FUNCIONÁRIOS

O regime de funcionários públicos dos Territórios foi estabelecido com poucas distinções, uma vez que os textos comparados estabelecem a criação de um quadro próprio. O Projeto de Lei 608/1947 ainda chega a mencionar a criação de um Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis dos Territórios, por lei federal, mas não destoa das regras referentes à classificação, admissão no serviço público e aposentadoria.

Diferentemente do contexto em que foi elaborado o Projeto de Lei 608/1947, a regulamentação dos servidores públicos nos Territórios feito pelo D.L 411/1969, deu-se dentro das diretrizes da Reforma Administrativa levada a cabo pelo D.L 200/1967. A nomenclatura utilizada para adoção de regime jurídico dos funcionários públicos (estatutário) e para os servidores públicos (celetista), mostram-se como diferenças de forma, que não afetam a concepção de um quadro de funcionários públicos vinculados à União, submetidos à ação administrativa do Governo Territorial.

A política de estímulo ao desenvolvimento e ao adensamento populacional resultava em algumas vantagens especiais como a gratificação especial para os funcionários que residiam no Território (de 50% a 100% dos vencimentos); a prioridade na transferência ou remoção aos quatro anos de efetivo exercício; a faculdade de pagamento do transporte, inclusive dos familiares, e ajuda de custo para servidores recrutados fora do Território.

REGIME DE TERRAS

É no controle sobre as terras que se dava o maior poder dos Governadores, e cuja implementação influenciou diretamente no (re)ordenamento espacial dos Territórios. Cabia ao Governador do Território ceder o uso de terrenos da União, alienar e arrendar lotes rurais a pessoas físicas e jurídicas nacionais e alienar os bens imóveis nas unidades administrativas quando não existisse mais interesse econômico e social na sua manutenção (arts. 9, 10 e 78, DL 411/1969).

O projeto de Lei 608/1947 estabelecia que com o requerimento o Governador poderia expedir previamente licença de ocupação, comunicando-se o ato ao Serviço de Patrimônio da União (SPU). Na primeira versão, ainda que em nível de projeto, a Lei Orgânica condicionava esses atos de alienação das terras da União a obrigação de fixar residência nas terras e dar início aos trabalhos agrícolas, sob pena de caducidade (art. 33). Ainda na proposta havia um limite para as dimensões dos lotes rurais que não poderia ter uma testada superior a um quilômetro sobre rios ou estradas e sua área não deveria ser superior a dois mil hectares (art. 32).

Já o Decreto-lei 411/1969 não fixou limites para os lotes, condicionando a alienação ou arrendamento dos lotes rurais para o plano de colonização aprovado pelo Ministro do Interior. Nesse caso, deveriam ser assegurados os direitos dos “legítimos ocupantes” (art. 9º).

Na prática o regime de terras nos Territórios concentrava-se nas mãos do Governador. Uma concepção baseada na ideologia de vazio demográfico implicou na desconsideração dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais como ‘legítimos ocupantes’. Uma hipótese que se estabelece a partir daí é que tais grupos não se utilizavam dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária, fazendo com que os que se utilizavam de artifícios fraudulentos para comprovação da posse (grilagem) ou mesmo de seu apossamento violento obtivessem vantagens na aquisição de lotes rurais.

ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

No que tange a organização municipal o projeto nº. 608/1947 previa em seu art. 38 a autonomia dos municípios resguardando a eleição para Prefeito e Vereador, deixando de prevalecer como regra única a nomeação dos Prefeitos pelo Governador. Porém, também trazia exceções para nomeação pelo Governador no parágrafo único do art. 38, para os casos de prefeitos das “Capitais dos Territórios”, “prefeitos dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pela União”, “Prefeitos dos Municípios que a lei federal mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país”. Observa-se que esse projeto já continha no seu conteúdo a participação da população na escolha de seus representantes, por meio do voto. A eleição significaria um avanço, prevista no art. 38 Inciso I.

Com o D.L 411/1969, a possibilidade de eleição para Prefeito foi descartada, em seu artigo 63, onde o Prefeito continuaria sendo nomeado pelo Governador do Território em conformidade com o art. 17 § 3º da Constituição de 1967 vigente a época de ditadura militar. A eleição para Vereador é mantida no D.L 411/1969. Na Câmara de Vereadores não havia participação da comunidade no planejamento, execução e fiscalização dos recursos destinados a melhoria das condições de vida dos seus municípios, este assunto não é tratado no Projeto de Lei 608/1947 e nem no D.L 411/1969, situação convergente com o momento político da época. As tentativas de reivindicação e participação da população para transformar a realidade socioeconômica e espacial eram reprimidas.

No D.L 411/1969, em seu art. 45 são estabelecidos os requisitos mínimos para a criação de novos municípios. No Projeto de Lei nº 608/1947 não há referência sobre este assunto. O Projeto de Lei nº 608/1947, em seu art. 66 § 2º prevê o crime de responsabilidade para os Prefeitos dos Municípios dos

Territórios Federais, esse assunto não é tratado no D.L. 411/1969. Trata-se de responsabilizar o Gestor Municipal pela má administração e irregularidade na aplicação dos recursos do município. A Lei Orgânica dos Territórios Federais, com ausência de previsão legal desses crimes reflete sobre tudo as propostas desencadeadas pelo Estado na época do regime militar ocorrido no Brasil, onde nos Territórios Federais sob “ a justificativa de estarem localizadas em área de fronteira” eram administrados pela União.

Com referência a Tributação de competência dos Municípios dos Territórios Federais não há grande diferença nos dois diplomas analisados, em ambos havia previsão de decretação e arrecadação pelo município de tributos de sua competência.

A Justiça dos Territórios o Projeto de Lei 608/1947 previa a organização judiciária em Comarcas em seu art. 36, e no art. 68 determinava que a Justiça nos Territórios Federais deveria seguir o Decreto-Lei nº. 6.887 de 27 de setembro de 1944, bem como aos preceitos da Constituição vigente àquela época. Nesse sentido a organização judiciária a era realizada nos termos desse decreto lei e também do Decreto-Lei n. 113 de 25 de janeiro de 1967. Com o advento da Lei Orgânica dos Territórios (D.L. 411/1969) os Territórios continuaram a ser regidos por essas normas, e a única referência feita por este Decreto-Lei foi a determinação de medidas para elaboração de lei pelo poder executivo prazo de 180 dias para regular o Ministério Público e a organização da Justiça. Temer (1976) assinala que de acordo com a Constituição Federal vigente nesse período, em seu art. 124, parágrafo único, estabelecia que a justiça era local, mas que o os juízes da justiça local teriam competência para apreciar as matérias cabíveis aos Juízes Federais.

O D. L. 411/1969 não trouxe modificações significativas em relação ao projeto de Lei nº. 608/1947, e na própria política da década de 60, que tinha a

expectativa de uma mudança político-cultural com uma força nunca antes vista na história do Brasil.

Dez anos após a promulgação do D.L. 411/1969, a última alteração foi executada neste Decreto-Lei, pela Lei 6.669/1979, ao alterar o seu artigo 21 e seus parágrafos, sobre a estrutura básica da administração e da área de competência das unidades operacionais dos Territórios Federais. Após a Constituição brasileira de 1988, os últimos Territórios Federais foram encaminhados às suas estadualizações: Amapá e Roraima.

Passados 35 anos desta Carta Magna, novas questões jurídicas sobre a regulamentação da configuração territorial desses entes federativos começam a ser criados, construídos e promulgados em suas políticas territoriais e administrativas, sendo o auge a promulgação Constituição estadual.

Até a elaboração deste capítulo, não foram criados novos Territórios Federais. Intenções não faltaram. Mas se forem criados, pelo menos há alguma regulamentação sobre a sua administração.

IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

O confronto do corpo de normas que objetivavam estabelecer a Lei Orgânica dos Territórios Federais nos traz subsídios para outros debates. No entanto, para os limites da proposta inicial, restou comprovada a hipótese segundo a qual a organização político-administrativa dos Territórios apoiava-se no modelo e no contexto histórico, político e cultural do poder central. No entanto, essa reprodução não se dava na mesma dimensão daquele poder, mas atuava como uma prótese jurídica cujos ajustes iam se dando na medida em que se transformava a estrutura do poder central.

A experiência brasileira de Territórios Federais, muito embora inspirada no direito norte americano, passou a assumir características próprias. Não se

tratava de uma marcha que avançava de uma extremidade a outra do país, mas de um processo de ocupação territorial pelas bordas, contemplando as fronteiras nacionais principalmente na região Amazônica.

As diferenças conceituais de Território Federal, como entidade ou como unidade da Administração Indireta, refletem sua natureza jurídica de um espaço destinado a se transformar em Estado membro da Federação. Acompanhando as figuras utilizadas de Estado-embrião, o Território Federal foi uma ficção jurídica que se processou no sistema federativo brasileiro, permitindo que determinadas áreas ganhassem a estatura de membro da federação, mantendo as demais funções de formação de uma estrutura administrativo-institucional, o cultivo de valores federativos, dentre os quais o de fazer parte (integrar) da comunidade nacional.

Mas, pelas suas limitações, tratava-se de um embrião para o qual deveriam ser despendidos recursos financeiros e orçamentários até que se completasse o processo de estadualização. Os Territórios deveriam seguir ao mesmo modelo cultural, político-institucional, administrativo e jurídico do Governo central e enquanto crescia rumo à estadualização, era alimentado pelo Estado-nação, até que completasse sua maturidade.

As fases nas quais se considera a relação entre os Territórios e o Governo Central, devem se somar outras classificações que leve em conta não apenas a concepção institucionalista de Território, mas também os momentos históricos de sua formação social, econômica e cultural. As regras especificadas nos textos objeto do estudo comparado evidenciam a necessidade de se estabelecer mecanismos jurídicos que promovam a participação das populações locais nos processos de tomada de decisão.

Muito embora tal perspectiva não pudesse ter sido adotada nas circunstâncias em que se discutiam tanto o Projeto de Lei, quanto o Decreto-lei da organização administrativa dos Territórios, a possibilidade de criação de novos Territórios e a

efetiva existência de diversos projetos, apontam para a necessidade de se repensar o nível de participação da sociedade local nos processos de tomada de decisão.

Após a Carta Magna de 1988, novas questões jurídicas apareceram para organizar suas políticas territoriais e administrativas no período de transição de ex-Território para Estado, como também executar os seus ajustes jurídicos-administrativos. Desde 1943 não foram criados novos Territórios Federais, e assim se passaram 80 anos de não instalação desses entes federativos no Brasil. Contudo, intenções não faltaram, mas se forem criados, pelo menos há alguma regulamentação sobre a administração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACKHEUSER, E. **Problemas do Brasil** (estrutura geopolítica): o espaço. Rio de Janeiro: Grupo Editor Omnia, 1933.

BRASIL. Projeto de Lei 608/1947. **Institui a Lei Orgânica dos Territórios Federais.**

BRASIL. Decreto-Lei nº 411, de 08 de janeiro de 1969. **Dispõe sobre a administração dos territórios federais, a organização de seus municípios e dá outras providências**

BRASIL. Lei nº 6.669, de 4 de julho de 1979. **Altera o artigo 21, e seus parágrafos, do Decreto-Lei nº 411, de 8 de janeiro de 1969, e dá outras providências.**

FLEISCHFRESSER, V. **Amazônia, Estado e sociedade.** Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

FREITAS, A. **Políticas públicas e administrativas de Territórios Federais do Brasil.** 2ª ed. s/l, Corprint Gráfica e Editora Ltda, 1997.

LOUREIRO, V. R. **Amazônia: estado, homem, natureza.** 2 ed. Belém: Cejup, 2004.

MEDEIROS, O. **Territórios Federais:** municípios, colônias agrícolas, administração de fronteiras. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito Ltda., 1944.

MEDEIROS, O. **Administração Territorial:** comentários, subsídios e novas leis). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

PORTO, J. L. R. **Amapá**: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943-2000. Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, J. L. R. **Aspectos da Ação do Estado na Fronteira Amazônica**: A experiência do Território Federal/Estado do Amapá. Macapá: Jadson Porto, 2005. (Série Percepções do Amapá, v. 2).

PORTO, J. L. R. **(Re) construções amapaenses**: 60 anos de transformações espaciais. Macapá: Jadson Porto, 2006. (Série Percepções do Amapá, V. 4).

PORTO, J. L. R. et.al. Do Território Federal a Estado: condicionantes para a execução de ajustes espaciais na Amapá. In: **Anais** do Seminário Trinta e Cinco anos de Colonização da Amazônia. Porto Velho (RO), 26 a 28 de abril de 2007, 11 pp.

TEMER, M. **Território Federal nas Constituições Brasileiras**. São Paulo: Revista dos Tribunais, EDUC, 1976.

TRECCANI, G. D. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA, ITERPA, 2001.

CAPÍTULO 03

A EMANCIPAÇÃO DO AMAPÁ: REFLEXÕES SOBRE A JURIDICIDADE E OPORTUNIDADE

Solane Soraia Coutinho Carvalho

João Wilson Savino Carvalho

Jadson Porto

INTRODUÇÃO

Este texto traz algumas reflexões sobre o processo de emancipação do Amapá ao longo de seus 80 anos de existência como unidade federativa, desde o seu desmembramento do Estado do Pará, em 13 de setembro de 1943, quando foi criado como Território Federal em um momento histórico em que o Brasil precisava promover a ocupação da região de fronteira e apoiar os aliados no contexto da Segunda Guerra Mundial, até a presente data, passando pela sua transformação em Estado por meio de um dispositivo, no mínimo, incomum para esse ato, firmado no Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988.

O texto que aqui se apresenta discute a juridicidade dos atos que deram validade e legalidade a essas transformações, e a oportunidade de tais atos, na medida em que sobre eles sempre pairaram dúvidas entre os estudiosos do tema. Para atender a este objetivo, as questões orientadoras deste capítulo serão as seguintes: 1. A transformação em Estado obedeceu aos dispositivos legais estabelecidos para isso? 2. O Amapá apresentava as condições mínimas necessárias para tornar-se um ente federativo autônomo?

Serão abordados aqui não apenas aspectos jurídicos da emancipação do Amapá, mas também os processos históricos e sociais que permeiam essa transformação, considerando-se que se pretende produzir uma reflexão sobre o

longo processo de emancipação do Amapá, na perspectiva das expectativas criadas, e dos resultados para população.

As determinantes histórico-geográficas do Amapá, separado do restante do território brasileiro pelo caudaloso Amazonas e pelo rio Jari, sua cultura própria, sua curiosa formação que inclui até mesmo a transferência de toda uma população de uma colônia portuguesa na África para a Amazônia, enfim, toda sua história singular que parece sempre confluir para uma organização política-administrativa autônoma, mas que passa por transformações que nem sempre seguem um curso lógico.

CRIAÇÃO E ESTADUALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL

Segundo Jadson Porto (1999), a ideia de se criar territórios diretamente submetidos ao poder central, visando a sua futura constituição como província, remonta à Constituinte de 1824, e aparece também como discussão na Constituinte de 1891, porém somente adquire fundamentação constitucional com a Reforma de 1926, que foi acolhida pela Constituição de 1934 e finalmente regulada com a Constituição de 1937, que diz o seguinte:

DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL

(...)

Art. 3º. O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Districto Federal e dos Territórios. É mantida a sua actual divisão política e territorial.

Art. 4º. O território federal comprehende os territórios dos Estados e os directamente administrados pela União, podendo accrescer com novos territórios que a elle venham a incorporar-se por aquisição, conforme as regras do direito internacional.

Art. 5º. Os Estados pódem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para annexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a acquiescência das respectivas Assembleas

Legislativas, em duas sessões anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional.

Paragraphounico. A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.

Art. 6º. A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federaes, cuja administração será regulada em lei especial.

Art. 7º. O actual Districto Federal, enquanto séde do Governo da Republica, será administrado pela União.

Art. 8º. A cada Estado caberá organizar os serviços do seu peculiar interesse e custeal-os com seus proprios recursos.

Paragraphounico. O Estado que, por três annos consecutivos, não arrecadar receita suficiente á manutenção dos seus serviços, será transformado em territorio até o restabelecimento de sua capacidade financeira. (*sic*)

A primeira experiência de Território Federal no Brasil ocorreu com o atual Estado do Acre, que fora incorporado ao Brasil, através do Tratado de Petrópolis, em 1903, e foi transformado em Território Federal pela Lei nº 1.181, de 24 de fevereiro de 1904. Para Porto (1999), a partir de então, novos rumos para a organização territorial brasileira estavam traçados, pois o Governo Central começa a preocupar-se em criar condições jurídicas para a implantação e a organização dos Territórios Federais no espaço brasileiro (ROSA. 1972. p. 486), sendo reconhecidos como integrantes do federalismo brasileiro por todas as Cartas Magnas, a partir de 1934 até as suas transformações em Estados.

As estadualizações dos ex-Territórios Federais foram resultantes de uma complexa interação de fatores que perpassam por questões e configurações locais, regionais e nacionais, nos contextos políticos, jurídicos, econômicos, históricos e geográficos.

O político, diz respeito não somente sobre as questões locais. Mas, também, na arena das articulações e acordos ocorridos no Congresso Nacional.

No jurídico, sobressaem as complexas e distintas orientações para a regulamentação dos Territórios Federais, expostas por Temer (1975), por Porto (2003) e por Pedro *et al.* (2023), sendo este último presente como segundo capítulo deste livro.

As estadualizações ocorreram de formas bem distintas. O Acre deu-se pela Lei Complementar nº 4.070/1962, sob a orientação da Carta Magna de 1946, e sua Constituição estadual foi promulgada em 1963; Rondônia foi transformado em Estado pela Lei Complementar nº 41/1981, sob as diretrizes da Constituição brasileira de 1967, e sua Constituição estadual promulgada em 1989. Os casos de Roraima e Amapá, diferentes dos demais, foram estadualizados pela Carta Magna de 1988 e suas Constituições Estaduais são de 1991.

No econômico, o novo Estado oriundo de um Território Federal deverá ter condições econômicas para se autossustentar, possuir suas próprias dinâmicas geoeconômicas e administrativas.

No histórico, cada um possui suas próprias construções e configurações, decorrentes de suas inserções nas dinâmicas, desde o contexto local até a sua inserção internacional.

No geográfico, à medida em que seus territórios são usados, gradativamente deixam de ser vistos como *periféricos*, mas também são percebidos como *estratégicos*, integrados e interados, conectados e acionados pelo capital externo (Porto, 2023).

À medida em que o Território Federal vai se consolidando no federalismo brasileiro e nas dinâmicas econômicas regionais, a interpretação de Ferreira Filho (1975) de percebê-los como *Estados em embrião* também assim se fortalece, mediante aos vários movimentos políticos locais e no Congresso Nacional, visando o fim das precariedades política, econômica, institucional e político-

administrativo para que se tornassem autônomas, estimulando o crescimento e o desenvolvimento do *embrião*. (Porto, 2023).

A CRIAÇÃO DO TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ

A criação do Território Federal do Amapá (TFA) acabou se tornando realidade somente em 1943, embora haja registros de tal intento em 1920 e em 1933 (Reis, 1949; Backheuser 1933) motivadas por questões políticas, geopolíticas e de redivisão territorial brasileira (Porto, 2006).

É como explica Raiol (1992, p.46), somando a preocupação com a segurança na fronteira e a integração econômica nacional da região. Embora outros fatores menores apareçam, esses seriam os principais, como se vê no trecho a seguir:

Na década de 1940, mais precisamente em 13 de setembro de 1943, através do Decreto-Lei nº. 5.812 que consta a criação do Território Federal do Amapá. O que Porto (2005; 2006) destaca sucintamente, como principais motivos da criação do Território: questões geopolíticas; a extração mineral, a influência de políticos locais; a criação do Território Federal do Acre; as características regionais do norte do Pará; a proposta pela Comissão Nacional de Redivisão Territorial na década de 1930; justificativa militar; a propaganda do interesse da defesa nacional, e jurídica (Flexa, 2013. p.89)

Essa situação somente terá significativa modificação com a reforma administrativa do Governo Federal, cuja espinha dorsal foi o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, reconhecido como o primeiro documento básico da reorganização administrativa federal, mas também como o instrumento principal de adequação da administração pública à Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, em relação ao planejamento nos Territórios Federais, assim ficou estabelecido:

Art. 171: A Administração dos Territórios Federais, vinculados ao Ministério do Interior, exercer-se-á através de programas

plurianuais, concordantes em objetivos e etapas com os planos gerais do Governo Federal.

Esse é o momento em que a administração do TFA é finalmente incluída em planos de governo plurianuais, com objetivos e etapas harmonizados para o conjunto das unidades federativas, com diretrizes determinadas em lei, e que começam a aproximar a vida administrativa dos Territórios Federais das unidades autônomas, mediante à sua regulamentação pelo Decreto-Lei 411/1969. Porto (1999, p. 23) assim expõe este contexto:

Para melhor organizar estas diretrizes, foi sancionado o decreto-lei nº 411, de 08 de janeiro de 1969. A partir de então, os Territórios Federais foram integrados às orientações de planejamento (art. 7º), foram definidas as funções do seu poder executivo (arts. 14º a 24º, 63º a 67º); orientada a primeira eleição de vereadores (art. 44º); e regulamentadas as funções dos vereadores (art. 51º a 62º) e da administração municipal (art. 69º a 74º), como também a União os administrou com objetivos mais claros e definidos.

As conseqüências e mudanças trazidas para a vida dos moradores do TFA pela novel legislação, ainda se fizeram esperar bastante. Somente em 30 de novembro de 1969 ocorre a primeira eleição para vereadores em Macapá e a posse dos nove vereadores eleitos no dia 07 de janeiro de 1970. Nessa época os vereadores não recebiam retribuição financeira, e tanto o Governador do TFA como o Prefeito de Macapá eram nomeados. Quanto à Assembleia Legislativa, a primeira legislatura no Amapá ocorreria em 1991, com a sua instalação em 1º de janeiro daquele ano.

Foi também nessa reforma administrativa que o Amapá tem sua subordinação administrativa definida como uma espécie de Departamento do Ministério do Interior, situação essa que, embora evoluísse lentamente para uma maior autonomia, somente foi realmente encerrada com a instalação do Estado do

Amapá, em 1991. O instrumento jurídico que definiu essa situação foi o Decreto-Lei 200/1967:

Art. 39 Os assuntos que constituem a área de competência de cada Ministério são, a seguir, especificados:

(...)

MINISTÉRIO DO INTERIOR

II - Radicação de populações, ocupação do território. Migrações internas.

III - Territórios federais.

IV - Saneamento básico.

V - Beneficiamento de áreas e obras de proteção contra sêcas e inundações. Irrigação.

VI - Assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas.

VII - Assistência ao índio.

VIII - Assistência aos Municípios.

IX - Programa nacional de habitação.

(GRIFOS NOSSOS)

E assim como Departamento sob a competência do Ministério do Interior, disputando recursos com programas como saneamento básico e assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas, o Amapá permanece ao sabor dos ventos políticos. Uma clara evidência disso é o indiscutível maior acesso aos recursos para obras públicas ocorridas durante o governo do Comandante Anníbal Barcelos (1979-1985), o governante que disputa com o Coronel Janary o mérito de ter conseguido concluir o maior volume de obras de infraestrutura no TFA.

O comandante Anníbal Barcelos foi nomeado pelo General João Baptista Figueiredo e fez um governo de grandes realizações, como a informatização do serviço público (criou o Centro de Processamento de Dados), implantou o Distrito Industrial, construiu o Centro Cívico Administrativo para concentrar os serviços públicos, além de várias escolas e praças, dinamizou a eletrificação rural e a

interligação rodoviária do TFA, e nunca deixou de manifestar sua gratidão ao amigo Mário Andreazza, então Ministro do Interior. Anníbal Barcelos, já no período de Redemocratização ainda voltaria à política no Amapá como Deputado Constitucional (1986), Governador (1990), Prefeito (1996) e Vereador (2004), cargos aos quais se elegera com relativa facilidade. É lembrado como o governante que transformou o Território do Amapá em um canteiro de obras (com ajuda do Ministro Andreazza) e defendia a transformação do Amapá em Estado.

AS PECULIARIDADES DA SITUAÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DO AMAPÁ

Em uma rápida visualização do mapa do Brasil percebemos a singular situação do Estado do Amapá, delimitada pelos rios Oiapoque, Jari, Amazonas (canal norte) e pelo oceano Atlântico, que já foi parte da Capitania do Cabo Norte (1637), da Província do Grão-Pará, e depois do Estado do Pará; que, no todo ou em parte, já foi chamada de Nueva Andaluzia (1545), Costa Palikuriana, Província Tucuju e Tucujulândia (1621-1648), Contestado Franco-brasileiro (1841-1900), Território de Aracari (1901), Município de Montenegro (1903), e até mesmo de Guiana Portuguesa (1809-1817); tentou-se criar a Província de Oyapokia (1853) e a de Pinzônia (1873). Somente em 1943, efetivamente o Amapá foi estabelecido como um ente da federação brasileira.

A posição nas proximidades do planalto das Guianas, no setentrião brasileiro, impôs ao Amapá certo isolamento. É provável que esse tenha sido um dos fatores mais importantes a alimentar a sede de emancipação da população amapaense, acalentada pela possibilidade de ter maior autonomia administrativa, a par de várias outras limitações que, na perspectiva dos representantes legislativos do Amapá, cerceavam o desenvolvimento da região. É como se vê no discurso de um Deputado Federal pelo Amapá, proferido em 1983:

“Um Território Federal não é uma unidade com vida própria. Ele é um departamento, com todas as implicações de subordinação que o termo possa representar. Uma circunscrição, vale dizer, um pedaço de terra que, não fazendo parte de nenhum estado e nem do Distrito Federal, é administrado pela própria União. Bem se vê que essa definição espelha as limitações de subordinação que o termo possa representar”. (...) “Os Territórios Federais permanecem sob uma espécie de regime colonialista, retrógrado e ultrapassado, vivendo ainda, a bem dizer, como um feudo reservado pelo poder central a governantes que, agindo por delegação, sem continuidade, ao saber de suas ambições políticas, alheias e indiferentes aos problemas da terra que, em verdade, desconhecem” (Borges.,1983. p.175).

Talvez o Deputado tenha traduzido um sentimento que perdurou por décadas no espírito do povo amapaense, uma espécie de ressentimento inconsciente causado pela contradição entre o orgulho de ser o povo que lutou contra os franceses para permanecer parte do Brasil, e constatar o descaso que o Amapá era tratado pelo poder central. Por outro lado, a criação do TFA trouxe um grande contingente migratório, mormente com a instalação da ICOMI S/A e a exploração do manganês. Essas pessoas vinham para o Amapá, atraídas pelas possibilidades de emprego, e pela facilidade de fixação na terra, mas não possuíam o sentimento de pertencimento para com esse espaço.

A chamada “Mística do Amapá” seria outro fator que possivelmente teria alimentado esse ressentimento do povo com a forma que o poder central sempre tratou o Amapá e que facilitou a aceitação passiva com que a população aceitou a transformação do Amapá em Estado, mesmo consciente da cômoda posição de Território Federal e das parcas condições da região para a autonomia administrativa. Esse termo, “Mística do Amapá”, foi criado pelo primeiro governador do Território Federal do Amapá, nomeado pelo Presidente Getúlio Vargas logo após a criação do TFA.

Janary Gentil Nunes foi um político amapaense que cresceu no período Vargas, festejado como “criador do Amapá”, cuja popularidade perdurou até os anos setenta. Poucos políticos brasileiros souberam lidar com os mitos populares com tanta habilidade, e a “Mística do Amapá” talvez tenha sido o principal deles. Em seu livro “Confiança no Amapá”, publicado pela primeira vez em 1962, e republicado em 2012, desta vez prefaciado pelo Senador Randolfe Rodrigues, que destaca em seu prefácio a importância simbólica da “Mística do Amapá” para o futuro da região.

A “Mística do Amapá” é assim definida pelo próprio Janary Nunes:

É o ideal de tornar o Território uma das regiões mais ricas e felizes do Brasil. Ela não tem dono nem autor. Não pertence a um grupo, a uma seita, a um partido. Existe na alma do povo, palpita no coração de todos os que creem na beleza do seu futuro. (...) A mística do Amapá quer o bem do povo. Não de uma parte do povo, de uma aristocracia, de uma classe, dos que comunguem com o Governo ou dos que dele discordem. (...) Seu objetivo é promover o levantamento do nível de vida comum, dando melhor oportunidade a brancos e pretos, remediados ou pobres, jovens ou velhos, profissionais e aprendizes. A distinção entre os homens não deve basear na fortuna nem na posição, mas na soma de serviços que prestem à sociedade. (...) E produzir mais, sempre mais, é a trilha que conduz à fartura (Nunes, 2012, p.22-23).

O Amapá até hoje é o único estado do Brasil que possui ligação terrestre com outro país europeu, pela a Ponte Binacional sobre o rio Oiapoque, fronteira com o Território Ultramarino Francês da Guiana, mas não possui acesso por terra a outro estado da Federação. E por conta dessa condição de isolamento padeceu, por décadas, com graves problemas de abastecimento e de integração.

Janary Nunes foi um político icônico no Amapá. Além de ter tido uma plêiade de seguidores, que não se apresentavam como membros do partido político de Janary (que era sempre da situação), mas sim como “janaristas”, e de ter criado um estilo de populismo próprio, ainda que espelhado em Getúlio e

Magalhães Barata, Janary Nunes conseguiu se manter no poder por décadas, e ter admiradores que afirmam que Janary “fez o Amapá”, e lembram com saudades dos “tempos do Janary”.

Esse paternalismo fixou-se na cultura do TFA e, até a conclusão deste texto, ainda é reproduzido nas plataformas políticas locais eleitoreiras e nas atuações governamentais. O Professor Jadson Porto, em uma palestra certa vez assim se expressou: *No Amapá, a população não é treinada para ser competitiva. Ela é treinada para ser dependente, à espera de um concurso público, de um contrato administrativo de algum amigo ou indicado político.*

DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DA TRANSFORMAÇÃO DO TFA EM ESTADO

O dispositivo jurídico que sempre é mencionado em atos oficiais como o fundamento legal da transformação do Território Federal do Amapá em Estado é o §2º do Art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, que no *caput* transforma os Territórios Federais de Amapá e Roraima em Estados Federados, prevê a instalação desses estados com a posse dos governadores eleitos no parágrafo primeiro, a aplicação das normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia (leia-se aí a Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981), enquanto no 4º e 5º estabelece as providências de manutenção durante a transição (no caso, o período 1988-1991).

Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do

Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.

§ 3º O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.

§ 4º Enquanto não concretizada a transformação em Estados, nos termos deste artigo, os Territórios Federais de Roraima e do Amapá serão beneficiados pela transferência de recursos prevista nos arts. 159, I, "a", da Constituição, e 34, § 2º, II, deste Ato (GRIFOS NOSSOS).

Ocorre que a própria Constituição Federal de 1988 prevê expressamente, nos parágrafos 2º e 3º do Art. 18, regras específicas para a subdivisão, desmembramento ou formação de novos Estados, estabelecendo os requisitos como requisitos o plebiscito com a população diretamente interessada e promulgação de lei complementar pelo Congresso Nacional. O 4º confirma a regra do plebiscito quando estabelece como requisito básico para a criação de novos municípios nos Estados.

CAPÍTULO I - DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos

Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (GRIFOS NOSSOS).

Aparentemente estaríamos diante de uma antinomia constitucional, na medida que o Art. 18 da CF1988 estabelece regras para a formação de novos estados enquanto o Art. 14 das ADCT-CF88 dá por transformado o Amapá em Estado sem o cumprimento desses requisitos constitucionais, no caso, o plebiscito com a população diretamente interessada e a promulgação de Lei Complementar.

Ora, no direito brasileiro os critérios de solução de antinomias são o cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), especialidade (*lex specialis derogat legi generali*) e hierárquico (*lex superior derogat legi inferiori*). Como são igualmente dispositivos constitucionais essas normas, não há que se falar em hierarquia entre eles, entretanto, a jurisprudência pátria tem consolidado a posição de que no conflito de normas entre a ADCT e a Constituição, prevalece a disposição permanente, no caso, seria o dispositivo constitucional que prevê o plebiscito e a lei complementar (específica para cada caso).

Enfim, o sentido do ato das disposições constitucionais transitórias, como é evidente, destina-se a regular a passagem de uma ordem constitucional antiga para uma nova ordem, representada pela nova constituição, sendo responsabilidade exclusiva do constituinte originário e que não pode sequer ser objeto de reforma.

Eis que a transformação do Território Federal em Estado do Amapá é um fato concreto e irreversível, a despeito de não terem sido cumpridos os requisitos necessários, mormente se tratando de uma modificação de tal monta, e sendo assim só resta atacar de forma objetiva e eficaz as principais questões criadas pela forma abrupta como foi feito o ato.

A QUESTÃO DOS SERVIDORES DO TFA NO PERÍODO 1988-1991.

Ainda em 1999, Jadson Porto chamava atenção para as antinomias jurídicas, as dificuldades administrativas, as possíveis situações injustas e indefinições de modo geral, decorrentes da transição de uma economia totalmente dependente do governo federal, a “economia do contracheque e do empenho”, para a condição de Estado, unidade autônoma, sem consulta popular, sem os necessários estudos (aprofundados) de viabilidade econômica e sem uma legislação específica para cada Território emancipado:

Com as transformações em Estados, alguns questionamentos merecem ser melhor analisados, pois as indefinições decorrentes desta transição tem sido alvos de constantes processos jurídicos, trabalhistas e cíveis, em função da evidência de novas necessidades e preocupações nestes ex-territórios, tais como: qual será o destino dos funcionários federais dos ex-territórios? Serão incorporados aos novos Estados? Como serão administrados os contratos realizados enquanto Territórios? Como administrar os novos Estados após os dez anos da promulgação da Constituição de 1988 e face à crise econômica e política em evidência no Brasil? Quais serão as áreas administradas pelo governo estadual? (Porto, 1999, p. 50)

Uma dessas situações cujas consequências atingem não apenas o novo Estado mas principalmente os servidores do então TFA é evidenciada com o atual processo de transposição, que não é mais do que a correção de uma clara injustiça causada pela insólita transformação do Território em Estado com base em um dispositivo constitucional que remete a uma lei aplicada a outro território, e que agora é ajustada à realidade econômica e social do Estado, pela inclusão de servidores, empregados públicos e militares que em 5 de outubro de 1988 se encontravam prestando serviços ao extinto Território, enquadrados em um quadro em extinção da União, conforme determinado pela Emenda Constitucional nº 60, de 11 de novembro de 2009 e pela Emenda Constitucional nº 79, de 27 de maio de 2014.

Ou seja, em consequências da (polêmica) forma de criação do Estado do Amapá, ocorreu tratamento desigual aos Estados em relação à responsabilidade com os servidores dos ex-Territórios. Quando a Constituição de 1988 determinou a transformação dos estados do Amapá e de Roraima, estabeleceu que ela seria disciplinada pela Lei Complementar nº 41, a mesma norma que estabeleceu os critérios para a elevação de Rondônia a Estado, em 1981. Com isso, os servidores de Rondônia permaneceram na folha de pagamentos da União até 1991, ou seja, por dez anos, o tempo necessário para a organização administrativa e financeira do Estado, enquanto que os servidores do Amapá e de Roraima, por conta das Emendas Constitucionais 79 e 98, permaneceram sob a responsabilidade da União por apenas cinco anos, o que equivale dizer que esses Estados receberam tratamento desigual, situação somente trazida à baila com a proposta do senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP), transformada na EC 7/2018 (objetivo: alterar o artigo 31 da Emenda Constitucional 19), visando corrigir a distorção.

O próprio Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o senador Davi Alcolumbre (União-AP), declarou em 31 de maio deste ano, quando da aprovação da PEC: *“essa matéria de fato faz uma correção histórica com esses três estados e faz justiça de fato para esses servidores que a esperam há mais de 30 anos”*. (Agência Senado, 2022).

Atualmente, essas pessoas que mantiveram vínculo de trabalho com a administração dos ex-Territórios e seus municípios, ou que se tornaram servidores durante os dez primeiros anos de criação dos respectivos estados, e que comprovaram com documentos hábeis, estão sendo incorporados ao quadro funcional da União, e distribuídos por órgãos públicos no Estado do Amapá (Agência Senado, 2022). Até setembro de 2023, 4.398 dos ex-Territórios Federais haviam sido enquadrados (Brasil, 2023).

Esse procedimento é praticamente um reconhecimento tácito de que a Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, foi uma legislação inadequada para organizar administrativamente os Territórios transformados em Estados pela Constituição de 1988, não só por tratar do tema em momentos políticos diferentes, mas também por tratar-se de realidades diferentes. Algumas questões são fundamentais para definir as dimensões do problema, sendo principais as que abordamos a seguir:

A QUESTÃO DA PROPRIEDADE DA TERRA

Um antigo sonho dos produtores agrícolas e dos proprietários de imóveis urbanos do Território Federal do Amapá era a possibilidade de titulação de suas terras para viabilizar o acesso ao crédito necessário para o aumento da produção agrícola, ou, no caso dos pequenos empreendedores urbanos, acesso ao crédito e ao financiamento que o patrimônio imobiliário titulado poderia proporcionar.

Nos tempos do TFA, somente quem possuía terras tituladas eram os proprietários que tinham regularizado suas terras ainda nos tempos em que a área fazia parte do Estado do Pará. Um caso paradigmático é o da família conhecida como “Congó”, que possuíam uma extensa área de terras, explorada pela família na produção agrícola, mas que foi lentamente sendo invadida pela expansão urbana de Macapá, com a Prefeitura Municipal preparando as ruas e avenidas, as companhias de eletricidade e de águas prestando seus serviços urbanos, a ponto de dar origem ao bairro dos Congós, caracterizando a apropriação da terra pelo poder público sem o devido processo legal e indenização. Depois de um demorado processo judicial, a família foi indenizada justamente por serem suas terras tituladas ainda no tempo em que a área pertencia ao Estado do Pará.

Enfim, a posse e a propriedade de terras no TFA estavam reguladas pelo Decreto-Lei 411/1969 de uma forma aparentemente simples, mas que, na prática,

resultava em insuperável burocracia, em especial para os pequenos proprietários. A simples leitura da letra da lei permite compreender por que o amapaense se sentia como mero possessor em relação as terras que ocupava:

Art. 9º Podem os Territórios por seus Governos, mediante prévia aprovação do Ministro do Interior ceder nos termos do artigo 7º do Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, o uso de terrenos da União, bem como alienar e arrendar lotes rurais a pessoas físicas ou jurídicas nacionais, assegurados na venda os direitos dos legítimos ocupantes.

§ 1º O arrendamento e a alienação de lotes rurais estarão condicionados à existência de plano de colonização aprovado pelo Ministro do Interior.

§ 2º Os atos praticados em decorrência deste artigo serão obrigatoriamente incluídos na prestação de contas do Governo do Território ao Tribunal de Contas da União.

Ou seja, a condição de Território Federal trouxe, tanto para os produtores rurais como para os proprietários de lotes urbanos, série de dificuldades para utilização da terra na forma de patrimônio Produtivo. Uma vez que todos aqueles que não tinham adquirido seus lotes ainda no tempo em que o Amapá fazia parte do Pará, tinham como documento de comprovação de sua posse legítima de lote, apenas um título de aforamento, que, como se sabe, por si só não confere pleno gozo de direitos de proprietário. Somando-se essa condição com o distanciamento que o acesso à Justiça Federal representava, não é difícil compreender por que, para os amapaenses, a expectativa de transformação do TFA em Estado representava o sonho de eliminação de todos esses entraves.

A decepção se deu na descoberta de que a condição de Estado traria ao Amapá apenas um pequeno avanço em relação a situação que já vinha se consolidando desde o começo dos anos oitenta, dado que a parcela que resta para organização pelo Estado nem sequer se aproxima do esperado.

Em 2017, já na gestão do prefeito Clécio Luís, o município de Macapá começou a receber títulos de domínio de terras na região do Pacuí, uma área estratégica para a produção de farinha de mandioca, que possui posseiros que há décadas produzem nessas terras, mas só então passaram a ter possibilidades de se tornarem legítimos proprietários. Esse tipo de ação somente foi possível por meio do programa Terra Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), reconhecido pelo prefeito de Macapá como representando um avanço real no processo de regularização fundiária na capital. Reconhecendo o problema, o prefeito assim se pronunciou: *“A não legitimação dessas áreas sempre gerou muitos problemas. A legalização e a transferência, por sua vez, de forma organizada, legitimando as famílias, garantem segurança jurídica e avanços no desenvolvimento econômico dessas regiões”* (Fonte: Portal Oficial PMM)

A QUESTÃO DA MIGRAÇÃO DESENFREADA PARA O AMAPÁ

O processo histórico de ocupação da Amazônia obedece a três grandes períodos: a primeira é a fase da descoberta pelos colonizadores portugueses que vai até a expulsão completa dos demais europeus, e teve como características a ocupação do território ao longo dos rios, época em que a região era vista como um celeiro de produtos florestais, principalmente as chamadas “drogas do sertão”. (Brasil, 1997, p. 61)

A segunda fase (segunda metade do Séc. XIX até 1920) envolve o “ciclo da borracha”, quando a região alcança grande crescimento econômico e exige uma intensa migração de nordestinos expulsos pela seca, quando começa o colapso da borracha e começam outras atividades extrativas, como a castanha.

Mas é na terceira fase que ocorre o grande fluxo migratório com as políticas governamentais de desenvolvimento e integração, como a Operação Amazônia e o Programa de Integração Nacional. Para Filocreão (2014, p. 21),

Os censos do IBGE mostram que em 10 anos (de 1950 a 1960) a população amapaense cresceu de 37.477 para 68.520 habitantes, a uma taxa de crescimento de 82,83%, concentrado no município de Macapá, provocando um salto na taxa de urbanização de 48,89% para 61,64%, o que certamente implicará em um descompasso sempre crescente no papel do setor agropecuário para atender às necessidades do crescimento demográfico.

Nesse contexto, o Amapá se distingue pelo alto índice de migração intrarregional, chegando a alcançar, nas décadas de sessenta e setenta, algo em torno de 84%, sendo a origem do fluxo mais importante o Estado do Pará, notadamente a microrregião das ilhas, cuja população acabava sendo atraída para a capital do Amapá. O aumento da população rural, entretanto, nem se aproxima dessa proporção, porque o atrativo para a migração não era a qualidade das terras para plantar, e muito menos a facilidade de aquisição e titulação das terras, mas as facilidades dos assentamentos urbanos precários, verificando-se que o peso do aumento populacional pela migração concentrou-se mesmo nas áreas urbanas de Macapá e Santana (IBGE, 2015).

A criação do Território Federal do Amapá deu-se em setembro de 1943, por decreto presidencial de Getúlio Vargas e a nomeação do primeiro governador em 17 de novembro de 1943, mas sua efetiva implantação somente em 25 de janeiro de 1944, com a chegada de Janary Gentil Nunes e a instalação do governo, que determinou logo a transferência da capital do município de Amapá para Macapá.

Nas décadas de cinquenta e sessenta, no bojo da política desenvolvimentista do Governo Federal por meio de grandes projetos econômicos para ocupar os “vazios demográficos amazônicos”, o Amapá teve sua economia implementada principalmente com a exploração do manganês pela Indústria e Comércio de Minérios S/A, que construiu o Porto de Santana e a Vila

Amazonas, a Estrada de Ferro do Amapá, que transportava o minério da Vila de Serra do Navio, onde foi instalada a mineração a céu aberto, até o porto, de onde era embarcado em navios para os EUA e para a Europa.

Quando a Icomi S/A encerrou suas atividades no Amapá, em 1997, novas propostas de dinamização da economia amapaense já estavam sendo implementadas, como a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana e o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Amapá, como alternativas de desenvolvimento em uma perspectiva diferente da lógica da exploração de recursos minerais para exportação, sem retorno significativo para a população. Quanto aos dois primeiros decênios do século XXI, Porto (2022; 2023) identifica uma série de reflexões para se repensar os usos e as funções do espaço amapaense que afetam as diversas configurações seu território.

Nesse contexto é que se observa a ocorrência de quatro tipos de fluxo migratório intrarregional para o Amapá, o primeiro é o maior deles, dos ribeirinhos vindos da vizinha microrregião das ilhas, pertencente ao Estado do Pará, que encontravam grande dificuldade de acesso aos serviços básicos em sua terra de origem; o segundo fluxo, em quantidade muito próxima do primeiro, de parte da população mais pobre do Estado do Maranhão, que vinha incentivada principalmente por políticos populistas daquele Estado, na expectativa de emprego e melhores condições de vida; uma terceira, bem menor, mas expressiva porque eram pessoas que traziam algum capital para aplicar em comércio e serviços, oriundas de cidades decadentes do sul do Pará; e a quarta, são aquelas oriundas de aprovações em concursos públicos para atuarem no Amapá, seja nas escalas estadual, seja na federal.

Essa situação, aliada a uma cultura de simples ocupação de terras na área urbana de Macapá e Santana, agravada pelo crônico problema da falta de planejamento conjugada com interesses eleitorais, vão lentamente

transformando a “cidade joia da Amazônia” num caos urbano, com invasões das áreas de ressaca que antes garantiam a ventilação e serviam como áreas de escoamento das águas pluviais, saneamento básico insuficiente, ligações elétricas clandestinas, e toda sorte de problemas a transformar radicalmente a qualidade de vida nas maiores cidades do Amapá:

Pesquisas do IBGE demonstram que 60% dos habitantes dos bairros localizados nas zonas Norte e Sudeste são compostos por migrantes, vindos das ilhas do Pará (Afuá, Breves e Chaves) e ainda do Maranhão. O Estado do Amapá tem forte influência e pressão das ilhas do Pará, sem que ocorram as medidas compensatórias pelo Estado do Pará, sendo os impactos expressivos nos itens de qualidade de vida urbana (Tostes, 2020, p. 25).

A expectativa do empresariado amapaense na atração migratória diante perspectivas criadas pela Área de Livre Comércio de Macapá e Santana e a dinamização da economia acompanhada por grandes investimentos em obras públicas, eram justificadas pela estadualização do Amapá, vez que uma transformação dessa natureza deveria obrigar a União a estabelecer um período adequado para promover a transformação da realidade econômica totalmente dependente do Território Federal para uma economia minimamente sustentável. Entretanto, não foi isso que aconteceu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, temos por certo que o Amapá foi transformado em Estado por força da validade do Ato das Disposições Transitórias, com a Constituição de 1988, porque o legislador constituinte assim o quis e tinha esse poder, e em se tratando de ato exaurido, não há mais porque se questionar sua juridicidade, mas a oportunidade do ato sim. É, na verdade, o questionamento sobre a oportunidade do ato de emancipação que fortalece os atos posteriores de correção das injustiças que ocorreram como consequência do ato produzido sem a demonstração que era

ele oportuno e adequado. A eleição do primeiro de seu primeiro governador (1990) e a promulgação da Constituição do Estado do Amapá (1991), consolidam a juridicidade. Assim, o Amapá, com seus 35 anos como Estado, começa a gerar novas juridicidades para normatizar os usos e gestões de seu território, sua gestão administrativa e, sua nova articulação com o federalismo brasileiro.

É que o Amapá não se constituiu em uma unidade federativa por um amadurecimento econômico e político na região, mas sim por uma necessidade do Governo Central em proteger suas fronteiras, e da mesma forma sua transformação em Estado, porque não possuía as condições econômicas para tal. Essa situação transparece na forma inadequada e açodada com que foi feita a transformação, traduzindo muito mais o desejo político de uma elite do que realmente uma necessidade do povo que vivia na região.

Trata-se de um fenômeno complexo, e seria rematada tolice tentar compreender o processo de emancipação do Amapá reduzindo-o a fatores, estratégia pela qual perderíamos a visão do todo. Nessa perspectiva é que vemos como fundamental a cultura singular que se formou no Amapá, envolvendo aspectos políticos, econômicos e jurídicos, mas também aspectos míticos, que foram sendo construídos paulatinamente no imaginário do povo amapaense, apresentando-se o ideal de tornar-se a região uma unidade autônoma, capaz de decidir seus destinos e metas, sem estar submetida totalmente ao poder central, do qual se sente inteiramente afastada.

Nesses termos é possível compreender como o processo de autonomia de uma região foi se desenvolvendo sem participação real da população residente, sob os interesses da elite da região e do país, e pela conjugação de uma série de fatores, alguns aparentemente irrelevantes, mas que no conjunto tornam-se determinantes para resultados que, aparentemente, contrariam a lógica.

É nesta linha de acontecimentos que o sentimento de pertencer a um lugar que possui um destino misticamente traçado, criado e fortalecido por uma sequência aleatória de acontecimentos, na qual cada evento é interpretado sob a sombra do anterior, somados a uma configuração geográfica que favorece as dificuldades de acesso, além da separação e o isolamento que levam à sensação de exclusão, que, por sua vez, encontra eco nos projetos de uma elite que domina o panorama político e canaliza o imaginário popular na direção de seus interesses, resultando tudo isso em um processo histórico de transformação política consubstanciados em atos emitidos pelo poder central, que se não ocorreram nos momentos e nem na forma adequada aos princípios constitucionais que deveriam reger esses atos, mas certamente produziram consequências que os tornam irreversíveis.

O Estado do Amapá é uma realidade como unidade federativa autônoma e isso é um fato inquestionável. Entretanto, conhecer e refletir sobre as questões e os interesses que envolveram o seu processo de emancipação é fundamental para que este Estado tenha realmente possibilidades de alcançar o sonho prescrito na “Mística do Amapá”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGENCIA SENADO. Secretaria de Comunicação Social do Senado. **PEC sobre servidores de ex-territórios passa na CCJ e vai a Plenário.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/01/pec-sobre-servidores-de-ex-territorios-passa-na-ccj-e-vai-a-plenario>. Acesso em 07/10/2023.

BACKHEUSER, E. **Problemas do Brasil:** estrutura geopolítica. Rio de Janeiro: Omnia, 1933.

BORGES, G. **Uma esperança para o Amapá.** Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações. Brasília, 1983.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, M. C. Os fluxos migratórios na região Norte nas décadas de 70 e 80: uma análise exploratória. **Cadernos De Estudos Sociais**. 13(1): 61 - 84, 1997. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1197>.

BRASIL, Ministério da gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Vínculo reconhecido**: Governo Federal aprova o enquadramento de mais 355 servidores de ex-territórios à União. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/governo-federal-aprova-o-enquadramento-de-mais-355-servidores-de-ex-territorios-a-uniao>.

FILOCREÃO, A. M. **Amapá** – 2000-2014. Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo/SP, 2014.

FLEXA, R. C. Colonização e ordenamento das terras no Território do Amapá (1943-1988). **Estação Científica** (UNIFAP). Macapá. v (1): p. 87-98, jan.-jun. 2013. <http://periodicos.unifap.br/index.php/estacao>.

NUNES, J, G. **Confiança no Amapá**: impressões sobre o Território. 2ª Ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

PORTAL OFICIAL DA PREFEITURA DE MACAPÁ. **Transferência de terras da União: Macapá recebe título de domínio definitivo**. <https://macapa.ap.gov.br/transferencia-de-terras-da-uniao-macapa-recebe-titulo-de-dominio-definitivo/> Acesso em 07/10/2023.

PORTO, J. L. R. Os Territórios Federais e sua evolução no Brasil. In: **Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente**. Mar. 15 (3), 1999. Disponível em: http://www.revistapresenca.unir.br/artigos_presenca/15jadsonluisrebeloportosterritoriosfederaisesuaevolucao.pdf.

PORTO, J. L. R. **Amapá**: Principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000). Macapá: SETEC, 2006. 2ª edição.

PORTO, J. L. R. Repensando o Estado do Amapá (Brasil): entre (re)formatações e (re)configurações espaciais. **Revista Confins**. Dossiê Amapá. (55): 2022. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/45717>.

PORTO, J. L. R. Dinâmicas e expectativas do Estado do Amapá: 80 anos de transformações territoriais e econômicas (1943-2023). In: PORTO, J. L. R. (Org.). **Amapá**: oitenta anos de novas institucionalidades e dinâmicas territoriais. Maringá: Uniedusul, 2023

REIS, A. C. F. **Território do Amapá**. Rio: Imprensa Nacional, 1949.

ROSA. R. Dos Territórios Federais. **Boletim Geográfico**. 23 (181) jul./ ago.1972.

TEMER. M. **Território Federal nas constituições brasileiras**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/ EDUC. 1975

TOSTES, J. A. **Macapá nem antes ou depois** (recurso eletrônico). Maringá/PR. Uniedsul, 2020. Disponível em: https://academia.edu/43856767/MACAPÁ_NEM_ANTES_OU_DEPOIS?email_work_card=reading-history.

CAPÍTULO 04

POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRATIVAS DE TERRITÓRIOS FEDERAIS DO BRASIL (RESENHA)

Filipe de Oliveira Guimarães

O texto aqui apresentado visa apresentar uma resenha de uma das principais obras sobre os Territórios Federais no Brasil. Publicada no último decênio do século XX, após todos os ex-Territórios terem sido estadualizados, o livro Luiz Aimberê Soares Freitas intitulado *Políticas públicas e administrativas de Territórios Federais Brasileiros* é uma leitura obrigatória para se entender o tema.

Resultado de sua dissertação defendida no Mestrado em Administração Pública, pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, Aimberê Freitas constrói sua argumentação analítica-histórica a partir da tese que para se obter uma boa compreensão sobre a questão dos Territórios Federais brasileiros, no tocante a ocupação e administração do espaço territorial e urbano, faz-se necessário entender, como ponto de partida reflexivo, que essa ocupação espacial se deu de forma desordenada desde a época que Portugal chegou ao Brasil.

O livro é composto por 4 capítulos assim identificados: Ocupação espacial, a República e os Territórios Federais; O planejamento nacional e os Territórios Federais; Territórios Federais no contexto amazônico; Condições para a transformação dos Territórios Federais em estados (Constituição de 1988).

No primeiro capítulo, *Ocupação espacial, a República e os Territórios Federais*, realiza um resgate histórico sobre a ocupação do espaço brasileiro, ressaltando que a importância do advento das grandes navegações; a disputa territorial entre Portugal e Espanha no séc. XV e a divisão do mundo através de uma linha imaginária a partir

do Tratado de Tordesilhas em 1494. Esta foi a primeira configuração geográfica do Brasil, perdurando por mais de dois séculos e meio, época em que foram assinados os tratados de Madrid (1750) e Santo Idelfonso (1777), que davam direito de pertencimento a terra para quem a ocupasse (*Uti Possidetis*). Estes tratados fizeram com que os portugueses avançassem na interiorização do Brasil expandindo principalmente a Região Amazônica e Centro-Oeste.

No século XVI, no ano de 1534, iniciou-se a divisão territorial pelo sistema de Capitânicas, no reinado de D. João III, confiando a Martin Afonso de Souza a tarefa de dividir o território nacional em linhas paralelas ao Equador, totalizando quinze porções extensas de terra que, naturalmente, não lograria bom êxito.

O sistema fracassou por vários motivos entre eles: operacionalização difícil dos grandes espaços de terra, dificultada no processo de governança, lutas com os indígenas, invasores europeus concorrentes (principalmente franceses, holandeses e ingleses), pobreza da renda e recursos, escassez de colonos, falta de motivação dos próprios donatários, o foco da ocupação era periférico (ou seja, iniciada a partir da zona litorânea). Como resultado as terras foram reavidas para a coroa portuguesa, principalmente pelo medo de perde-las dado ao excesso de descentralização: instituiu-se o governo geral sobre a chefia de Tomé de Souza.

Com a fusão da monarquia portuguesa e espanhola, observa-se que entre os anos de 1580 a 1640, iniciou-se um processo de interiorização do Brasil para além do meridiano estabelecido pelo tratado de Tordesilhas. Ações que ensejaram a descoberta do ouro nas Gerais, interiorização do gado, construção de Fortes e outras guarnições militares principalmente no Norte e Oeste.

Após grande esforço, confrontos e ações diplomáticas os portugueses conseguiram anexar os territórios do Amapá e Roraima. Certamente se esses territórios tivessem sido percebidos com antecedência como territórios com perfil mais caribenhos a dominação dos mesmos seria menos custosa para Portugal.

A partir de 1822, ocasião em que o Império foi instalado no Brasil, o território nacional passou a ter onze capitanias.

Para o autor, as questões jurídicas, administrativas, operacionais e técnicas que geraram a configuração do território nacional, tanto no tocante a administração pública como no que tange ao direito, são bastantes antigas, produto de ações diplomáticas entre os europeus.

Os Territórios Federais no Brasil, foram inseridos em 1904 com o Acre, após a sua anexação ao território brasileiro pelo Tratado de Petrópolis (1903). Após este caso, outros foram criados somente na década de 1940, por desmembrando terras dos Estados, sem consultá-los, e neutralizou-se por completo suas soberanias. Por mais que o Brasil tenha se tornado República a ação que gerou a constituições dos territórios federais tinha o viés monárquico.

Para Aimberê Freitas, a ocupação territorial brasileira na época das Capitanias Hereditárias (1534) e a criação dos Territórios Federais (1943), possui a mesma orientação de contorno: ocupação principalmente pela borda. Não obstante, o motivo que marcou o processo de ocupação do território nacional nos seus quatro séculos, quer no litoral ou interior, foi a preocupação com o aumento populacional.

No segundo capítulo, *O planejamento nacional e os Territórios Federais*, o autor deixa claro que antes de 1939 os planos existentes tiveram uma preocupação em dois níveis: Penetrar no interior do país para conhecê-lo e explorá-lo; integrar o litoral, sempre mais conhecido, ao interior misterioso

Neste primeiro capítulo, expõe, também a influência da ocupação por razões militares; econômicas, citando exemplos dos períodos da exploração da borracha; a nova relação pública espacial relacionado ao Território Federal, a partir do caso acreano, e a importância de planos para a interiorização do Território brasileiro (Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional; Plano de Obras e Equipamentos; plano Saúde, Alimentação, Transporte e

Energia), como também de órgãos administrativos regionais (Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia), uma tentativa de planejamento espacial, visando atender às especificidades geográficas e econômicas da região.

Em 1956 entra em cena o Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, com o Plano de Metas, de natureza técnica, buscando avançar cinquenta anos em cinco. Destaca-se que foi neste Governo que se construiu rodovias como a Belém Brasília e o início da Brasília-Acre, época que a interiorização do país teve o seu maior impulso.

Durante os governos militares após 1964, os Territórios Federais foram, explicitamente, considerados áreas de segurança máxima nacional a ponto de os três Territórios remanescentes, serem divididos, irremediavelmente, entre as Forças Armadas: Roraima governado pela Aeronáutica, Amapá pela Marinha e Rondônia pelo Exército.

Com a Reforma Administrativa de 1967, toda a ação governamental do Estado brasileiro passou, obrigatoriamente, a obedecer a uma ação de Planejamento, que tinha como parâmetro fundamental a promoção do desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional do país. Nesta época os territórios passaram a ter uma definição mais clara de seus objetivos, um estatuto, após a promulgação do Decreto-Lei 411, de 1969.

No terceiro capítulo, *Territórios Federais no contexto amazônico*, o autor ressalta que os Territórios Federais não foram contemplados com Políticas Públicas específicas, mesmo com a elaboração de uma série de planejamentos territoriais (Programa de Ação e Estratégia de Governo; Plano Decenal; I e II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND) e órgãos administrativos (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) destinados à Amazônia. Explicitava-se, assim, a chamada necessidade de Integração dos Planos Regionais.

No I PND, por exemplo, se enfatizava a necessidade levar desenvolvimento regional e urbano para os Territórios Federais naquilo que se denominou Integração Nacional, sobretudo ocupar a Amazônia e integrá-la ao

Brasil. O mesmo, devido à descontinuidade administrativa e ao pouco espaço temporal para sua execução, não alterou o quadro local.

No início da década de 1980 entra em vigor o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND). Além de ter sido o único PND a citar em sua redação os Territórios Federais, ele determina que "para os Territórios Federais serão formulados programas específicos de desenvolvimento" que "considerarão as peculiaridades, problemas e potencialidades dessas áreas" (p.93).

As formulações básicas deste III PND que atingem a região Amazônica, estão contidas na parte referente às Políticas Regional e Urbana que podem ser assim resumidas: a) ênfase à integração nacional e melhor equilíbrio espacial do processo brasileiro de desenvolvimento; b) redução das disparidades econômicas e de qualidade de vida entre as regiões do país e dentro delas; c) gradativa ocupação e integração da área, respeitadas suas características e vocações.

No quarto capítulo, *Condições para a transformação dos Territórios Federais em estados (Constituição de 1988)*, enfatiza que após 1988, todos esses entes federativos foram transformados em Estados membros da federação brasileira. Neste rumo, o autor pretende conhecer a coerência das políticas públicas expostas nos capítulos anteriores enquanto tal, bem como o seu impacto no desenvolvimento dos Territórios Federais. O importante é que, mesmo na inespecificidade destas políticas em relação aos Territórios Federais, se de alguma maneira contribuíram para que estes conquistassem sua autonomia política.

Assim, este capítulo aprofunda as leituras sobre os PND's sob a ótica do desenvolvimento dos Territórios Federais; Resgata a questão da redivisão territorial do Brasil; Observa a complexidade e o desafio do atendimento das demandas locais e concatená-las aos objetivos nacionais e; a transformação dos Territórios Federais em Estados e a criação de novos Territórios necessitam de adoção de políticas públicas coerentes, em seus mais diversos níveis e intenções

Para o autor, os Territórios Federais experimentaram duas fases distintas: A primeira delas durou um período de 21 anos, de 1943 a 1964, cujo objetivo principal do Estado brasileiro, foi o de ocupar militarmente as fronteiras; a segunda, iniciou-se em 1964 e perdura até os dias atuais, com a política do desenvolvimento e integração. Contudo, em ambas fases, a ação do Governo Federal nos Territórios foi, no mínimo, difusa e confusa.

O trabalho de Aimberê Freitas indicou, a luz dos dados analisados, que até o ano de 1991 (época em que defendeu sua dissertação) a Amazônia continuava sendo um desafio à inteligência, a tecnologia e à capacidade dos brasileiros. O texto se apresenta atual, uma vez que, apesar de todos os avanços experimentados na região Amazônia, a percepção atua continua semelhante, ou seja, o território amazônico apresenta-se como um gigante desafiador para mentes que desejam pensar políticas públicas que promovam o Desenvolvimento Regional para o território.

SOBRE OS AUTORES

Carmo Antônio de Souza: Doutor em Direito pela PUC/SP; Professor Titular em Direito da Universidade Federal do Amapá; Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá.

Filipe de Oliveira Guimarães: Geógrafo; Pós-doutorando em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável vinculado ao PPGDAS da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), financiamento PNPd/CAPES. E-mail: prof.filipeguimaraes@gmail.com.

Jadson Porto: Geógrafo; Doutor em Economia; Professor Titular da Universidade Federal do Amapá. Docente do Mestrado Desenvolvimento da Amazônia Sustentável. E-mail: jadsonporto@yahoo.com.br. Site: www.jadsonporto.blogspot.com.br.

João Wilson Savino Carvalho: Doutor em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU/MG; Professor Associado da Universidade Federal do Amapá. E-mail: wilsoncarvalho@unifap.br. Site: wilsoncarvalho.com.br.

Juliana Monteiro Pedro: Doutora em Direito; Professora do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Amapá. E-mail: julipedro@ig.com.br.

Marcelo Moreira dos Santos: Doutorando em Direito pela Universidade de Lisboa; docente do curso de Direito da Universidade Federal do Amapá; Promotor de Justiça do Estado do Amapá. E-mail: marcelo.santos@mp.ap.gov.br.

Maurílio de Abreu Monteiro: Mestre em Planejamento do Desenvolvimento e Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido; Foi Professor do Núcleo de Altos Estudos da Amazônicos da Universidade Federal do Pará; Professor Titular da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa); Reitor da Unifesspa (2013 - 2020). Exerceu nos cargos de Secretário de Estado de Desenvolvimento Ciência e Tecnologia do Estado do Pará; Presidente do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia do Estado do Pará.

Solane Soraia Coutinho Carvalho: Graduada em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá - CEAP, advogada e jornalista. E-mail: solSORAIA@yahoo.com.br.