

Aimberê Freitas



Políticas Públicas e Administrativas de Territórios Federais do Brasil



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



649/91



1199100649

Tese de Mestrado apresen-
tada à Escola de Administração de
Empresas da Fundação Getúlio
Vargas de São Paulo-EAESP-FGV.

Boa Vista
Editora Boa Vista
1991

Biblioteca (reservado)
Fundação de Justiça Mariana

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data 18.09	N.º de Chamada 353.8 (81)
N.º Volume 649/91	F 866 p Registrado por JCR

e. 2

353.8 : 32 (81)

711.24 (81)

Tese

354.0981

FREITAS, Aimberé, 1946-

F 865 p

Políticas públicas e administrativas de Territórios Federais do Brasil. Boa Vista, Ed. Boa Vista, 1991.

p.

1. Política pública - Brasil 2.

Política Administrativa Brasil I. Título.

Bibliotecária responsável:

- Lourdete de Castro Martins



São Paulo, 24 de julho de 1990

A
Comissão de Pós-Graduação
Nesta

A1 CPG
lh.
24/7/90

Prezados Senhores:

No dia 24 / 07 / 90, na sala 1 014, às 09:00 horas, reuniu-se a
Banca Examinadora designada para avaliação da Dissertação do
mestrando LUIZ AIMBERÊ SOARES DE FREITAS matrícula n. 6.871.512
área APU intitulada "Políticas Públicas e Administrativas de
Territórios Federais do Brasil"

A Banca Examinadora considerou a dissertação aprovada,
atribuindo-lhe as seguintes notas:

Prof. Edmur A. Chieregatto (orientador)	- nota	<u>100</u>	<u>dez</u>
Prof. Eugênio A. Franco Montoro	- nota	<u>100</u>	<u>dez</u>
Prof. Michel Temer (PUC)	- nota	<u>100</u>	<u>dez</u>

Média Geral

(Comentários/recomendações, utilize o verso)

Despacho da CPG:

EAESP, / /

Presidente

[Assinatura]
assinatura (Presidente)

[Assinatura]
assinatura

[Assinatura]
assinatura

ARQUIVO:ATA.MES

Agradecimentos

A quem devo agradecer a conclusão desta monografia?

Primeiro, agradecer a Deus. Sem ajuda Dêe não teria chegado onde cheguei. Devo agradecer ao meu pai que, apesar de analfabeto, teve forças, determinação e coragem de incentivar o filho a estudar e hoje, aos 96 anos de idade, constata o paradoxo: "pai analfabeto vê filho terminar Curso de Mestrado. O Brasil é mesmo um País de contrastes!

Devo agradecer aos meus cinco filhos que talvez nem compreendam este gesto: são crianças e por serem crianças merecem este agradecimento; deixaram a "Casa Grande" de Boa Vista para, durante três anos, viverem num "apartamento" em São Paulo. Quando crescerem e começarem a entender a diferença social e psicológica dessa mudança, entenderão o meu agradecimento.

Quero agradecer à minha mulher, companheira inseparável, especialmente pelos conselhos e apoio proporcionado, que não só acompanhou-me nesta jornada tornando-se, também, Mestra em Saúde Pública.

Quero agradecer ao meu irmão José Willany Soares de Freitas que facilitou minha vida na "paulicéia desvairada". Claro que não devo esquecer de agra

decer a dois amigos: Getúlio Alberto de Souza Cruz, que no seu governo, 1986, acatou a minha sugestão de criar o Programa de Capacitação de Recursos Humanos de Roraima e a Alexandre Ferreira Lima Neto, então Secretário de Administração que, juntamente com a Coordenadoria de Modernização Administrativa, tendo a frente Gilma Gabriela Teixeira Martins, foi responsável pela operacionalidade e pelas primeiras execuções da aquele programa, do qual fui um dos beneficiados e o único a retornar a Roraima após concluído o Curso.

De São Paulo agradeço ao Governo do Estado por ter, através de Convênio, mantido, gratuitamente, o curso de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Com este ato, nem o Governo de Roraima nem o mestrando desembolsaram qualquer quantia para financiar o Curso.

Na área institucional o meu agradecimento é dirigido à Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP - da Fundação Getúlio Vargas e, nesta Escola, particularmente, ao Prof. Rubem Keinert pela acolhida que tive na EAESP desde a entrevista inicial. No corpo docente devo agradecimentos aos Professores Eugênio Franco Montoro e Esdras Borges Costa pelo incentivo recebido.

A CAPES, pela ajuda financeira.

Por fim, quero agradecer à amiga Lanamara de Pinho Rodrigues que, em Boa Vista, foi incansável

como procuradora, dando-me o apoio tático sem o qual não teria concluído o Curso.

Registro também, o meu agradecimento ao Prof. Edmur Arnaldo Chieriegatto, orientador acadêmico e monográfico, pelas orientações, pelas reflexões que junto fizemos e pela condução do conteúdo maior desta monografia, com a qual encerro o Curso de Mestrado em Administração, na área de Concentração de Administração e Planejamento Urbano.

Aos Mestres Doutores componentes da Banca Examinadora registro a minha gratidão pela acolhida, convite à participação e, especialmente, pelas observações que fizeram quanto ao conteúdo desta monografia.

Introdução

A questão dos Territórios Federais brasileiros, não pode ser compreendida se estudada isoladamente, do ponto de vista de ocupação e de administração do espaço Territorial e urbano no Brasil. Toda a ideologia dessa ocupação espacial, desordenada, ocorrida desde a época do descobrimento e das várias tentativas de colonização, refletiu-se no processo de criação e de gestão dos Territórios Federais.

O sentido ideológico dessa ocupação, vem sendo dado pela posse periférica do espaço continental, como nas capitanias hereditárias, concentração do poder nas mãos do Governo Central, precário exercício da Democracia aliado ao aliciamento e cooptação dos nativos pelos detentores do Poder; Militarização crescente, onde o Órgão Militar quer seja a Feitoria, o Forte ou mesmo o Batalhão em época mais recente, tem a incumbência de defender o Território, combater invasores estrangeiros para manter a integridade do solo nacional mas também, servindo para expansão do Estado, tornando-o um grande empregador de recursos humanos entre às populações isoladas. Além disso, o Estado cumpre a determinação de aumentar a densidade demográfica a todo custo, sem preocupação com a deteriorização do meio ambiente.

Posteriormente, com o surgimento, no Brasil, da era do Planejamento Governamental de modo abrangente (os Planos Nacionais de Desenvolvimento) ou de modo restrito (Planejamento Regional) começaram a aparecer Políticas Públicas que orientaram o desenvolvimento regional e, por consequência, os Territórios Federais. Essas Políticas contemplavam, basicamente, três grandes linhas de raciocínio: com os Territórios Federais, o País deveria OCUPAR estas regiões mais "afastadas e inóspitas", DESENVOLVE-LAS e INTEGRÁ-LAS ao todo Nacional.

Sem adentrarmos no mérito, procuramos inicialmente mostrar que o advento da criação dos Territórios Federais, na primeira metade do Século XX, não foi uma ação originária no pensamento dos Governantes da época, mas sim, consequência de uma ideologia que reflete o somatório de fatores: pressões militares, defesa do solo, aumento populacional, questões de Fronteiras, centralismo Governamental e até, a imitação de soluções usadas em outros Países, como nos EUA.

No entanto, nosso trabalho está concentrado na análise da coerência e das especificidades dessas Políticas Públicas para os Territórios Federais e destes, para a sociedade civil, especialmente no que se refere à sua aplicabilidade à luz de uma realidade, 47 anos após.

Capítulo 1

OCUPAÇÃO ESPACIAL, A REPÚBLICA
E OS TERRITÓRIOS FEDERAIS

CAPÍTULO 1

Ocupação Espacial, a República e os Territórios Federais

a) Ocupação pela borda. Civilização de fachada

Ao final do século XV, Portugal e Espanha discordavam quanto à hegemonia de conquista e mando do espaço geo-político do mundo conhecido na época. A arte de navegar, cada vez mais aprimorada e avançada para os padrões, acirrava a discórdia, especialmente após a descoberta do continente americano, ao final daquele século.

O Papa Alexandre VI, em 1493, chamado a intervir para dirimir as dúvidas e minimizar a discórdia, optou por dividir o Mundo com uma linha imaginária que cortava a terra de polo a polo e que, passando a 100 léguas a Oeste das ilhas de Cabo Verde, dava à Espanha toda a terra do continente recém-descoberto.

Portugal, no entanto, protestou. Mesmo por que em 1500, acidentalmente, descobriu o Brasil. Este seu protesto encontrou eco em outro Papa, Júlio II que, em 1506, através da bula *Ea Quae*, afastou a li

nha imaginária (meridiano) para 370 léguas a Oeste das ilhas de Cabo Verde e ratificou, assim, o Tratado de Tordesilhas, de 7 de junho de 1494. Por este novo limite, o Brasil seria um pedaço do novo continente, sendo, porém, bem menor do que é hoje. O meridiano negociado cortaria o Brasil à altura de Belém (Pará) ao Norte, e Laguna (Santa Catarina), ao Sul.

Com esta configuração geográfica o Brasil permaneceu por mais de dois séculos e meio. Só em 1750 (Tratado de Madrid) e 1777 (Tratado de Santo Idelfonso) quando surgiu, no direito, a figura do *Uti Possidetis* e do *Ita Possideatis* ou seja *A terra pertence a quem a ocupa*, foi possível alteração no *Status quo*.

A partir desse momento, o interior do Brasil, notadamente a Amazônia e o Centro-Oeste, foi mais intencionalmente ocupado. Historicamente, não podemos deixar de reconhecer que, eventos importantes ligados à ocupação do espaço, ocorreram nessas regiões, mas, o seu primarismo era, sem dúvida, bem maior que o do litoral. O que havia em comum, tanto no litoral como no interior, era a chegada ao sítio por via aquática sendo o que o mar sempre foi mais atraente que o rio. No transporte, por exemplo, existiam enormes diferenças: enquanto nas Feitorias, no trapiche, poderiam atracar barcos maiores com gran

de capacidade de carga, nos Fortes do interior, especialmente nos rios de pequena vazão, só as canoas atracavam e nelas é que tinham que ser transportados todo o aparato militar, inclusive canhões.

A ocupação do espaço geográfico brasileiro começou, portanto, de modo acidental e precário. Mesmo tendo descoberto o Brasil e de ter ganho a confiança do Papa para se firmar no novo mundo, Portugal não sabia bem o que fazer com tanta terra.

Só em 1534, no reinado de D. João III, foi que Portugal decidiu aproveitar sua experiência colonizadora nas ilhas de Madeira e Açores, para iniciar o processo de colonização pelo sistema cartorial das chamadas Capitanias Hereditárias, doando à primeira a Martim Afonso de Souza. Antes disso, apenas expedições esporádicas policiavam o litoral, para afastar outros europeus que rondavam a costa brasileira e para distribuir degredados ao longo da costa, condenados pela Santa Inquisição portuguesa que iriam se transformar nos primeiros germes da vida municipal no Brasil, nas chamadas Feitorias.

Estas Feitorias, tal e qual as Expedições, tinham, quase sempre, natureza militar, vigilância e combate aos possíveis invasores. A organização de ambas conservavam os mesmos parâmetros: autocracia dos capitães-vigia; obediência irrestrita dos subordinados, determinação militar defensiva contra inva

sores de além-mar e, cooptação e coerção dos indígenas que não queriam se submeter.

As Feitorias, com o passar do tempo e com sua consolidação, receberam uma função colonizadora além de militar. Com os soldados, degredados, colonos aventureiros e índios aprisionados, tornaram-se pontos de apoio às caravelas e a partir daí, criaram-se condições de relação de troca entre os produtos da terra e os manufaturados do reino. Como consequência, serviram também, de berço à agricultura, com o plantio de espécies exóticas e aprimoramento das nativas e à criação de gado.

Por outro lado, entre uma condenação à pena de morte em Portugal e uma concessão de terras no Brasil, os degredados preferiam a última, uma vez que, no Brasil, receberiam direitos de senhorio e autoridade, com poderes para a exploração da terra através das Cartas de Capitania.

Os capitães-vigias, soldados, degredados e índios, já não erguiam apenas a Cruz como quando os portugueses chegaram à "ilha", mas alojamentos, armazéns, casas de taipa, caixas e Casas Fortes, para apoio e formação de um organismo militar, econômico, político e administrativo.

Essas Feitorias transformavam-se em Povoados e Vilas fincadas ao longo da costa brasileira, mas sempre com um núcleo militar, com poderes absolu

istas, distribuindo tarefas aos colonos, índios e legregados ou inquirindo os aventureiros de além-mar que ousavam atingir a orla marítima. Além disso, incentivavam às trocas comerciais e submetiam os indígenas aos métodos da autocracia administrativa lusitana, quase sempre inflingindo baixas físicas e morais aos nativos.

D. João III, sentindo que a Corte perdia prestígio e terreno no Oriente e, verificando as consequências das perdas tributárias que sustentavam o fausto da Corte, resolveu confiar a Martim Afonso de Souza a tarefa de assentar uma Colônia regular nas terras do Brasil. Aproveitando o ensejo da missão confiada, o rei de Portugal resolveu adotar para o Brasil um plano sistemático de colonização, sendo o país "dividido em linhas paralelas ao Equador, em número de quinze seções, formando doze capitanias hereditárias de 600 a 1.200 léguas quadradas". (1)

Este plano, tomado por empréstimo da experiência portuguesa nas ilhas de Madeira e Açores era, antes de tudo, um plano irracional, descabido e distribuidor de privilégios.

(1) Barão do Rio Branco-História do Brasil - Tip. São Benedito, Rio de Janeiro, 1939.

Porque se pensar em "linhas paralelas ao Equador" assim aleatoriamente? Porque 600 a 1.000 léguas quadradas? É o caso também, de se perguntar hoje: porque o Estado do Amazonas tem 1.500.000 km² e o Estado de São Paulo tem 230.000 km² e é economicamente mais forte? Não temos o propósito de tratar desse aspecto de distribuição espacial aqui, mas não seria esse um aspecto de governabilidade possível?

Os fatos revelaram que esse sistema-distribuição de terras de modo irracional e cartorial não poderia dar bons resultados.

O cartorialismo brasileiro vem de longa data; basta ler a carta do Rei D. João III a Martin Afonso de Souza:

"Determinei de mandar demarcar de Pernambuco ao Rio da Prata cinquenta léguas de costa a cada Capitania, e antes de se dar a alguma pessoa mandei apartar para vós cem léguas, e para Pero Lopes, vosso irmão, cinquenta, nos melhores limites dessa costa." (2)

(2) Waldemar Ferreira- História do direito Brasileiro-1º vo-
Ed. Saraiva, São Paulo, 1962.

Esse sistema, é claro, fracassou. Sua operacionalização tornou-se difícil: os grandes espaços, as lutas contra os indígenas e invasores europeus concorrentes, a pobreza das rendas e dos dízimos, a escassez de colonos e degredados, a anarquia intercapitanial e a falta de motivação dos próprios donatários, levou este sistema a um retumbante fracasso. (3)

Mas o fato marcante que levou o Rei a reaver as terras das Capitanias para a Coroa, foi mesmo o "excesso descentralizador" e o temor da possível perda da conquista. Isto fez com que se tomasse a decisão de reaver as terras e fosse instituído o sistema de Governo Geral sob a chefia de Tomé de Souza, de tom eminentemente centralizador. Assim, estava assegurada a conquista da costa brasileira e iniciada a centralização administrativa no Brasil.

O medo da descentralização, com o cerceamento do sentimento nativista, já tomava conta da classe dominante, com consequências de longo prazo e até culturais à nação brasileira e que perduraram até os dias atuais.

(3) Samuel Benchimol-Amazônia-um pouco-antes e além- depois - Ed. Calderaro, Manaus, 1977.

b) O sentido da expansão em direção ao interior

No período compreendido entre 1580 e 1640, quando a monarquia portuguesa foi fundida com a espanhola, os portugueses aproveitaram para penetrar no interior do país indo além do meridiano determinado no Tratado de Tordesilhas. A penetração se deu de diversas maneiras e formas: descobrindo ouro nas Gerais, com a penetração do boi e a implantação de currais, com os bandeirantes descendo os rios Tietê, Paraná, Paraguai e Prata, ou subindo o rio Amazonas e seus tributários.

Nesta penetração rumo ao interior do país encontraram-se com europeus, de outras nacionalidades, especialmente na Amazônia. Mas levaram consigo a determinação de fundar e edificar Fortes e outros tipos de guarnições militares, em todo o Norte e Oeste do país. (4)

(4) Samuel Benchimol, professor titular da Universidade do Amazonas, em seu livro: AMAZONIA: um pouco-antes e além - depois. Op. Cit. relaciona as 43 fortificações construídas na Amazônia, nesta época, o que nos retrata o caminho da conquista seguido pelos portugueses e outros europeus. Foram 43 Fortes, Fortins, Forlalezas, Baterias e Casas Fortes assim localizadas:

- 1 - Forte de Nassau, 1599-1600, dos holandeses no Xingu;
- 2 - Forte do Murutu, 1623-?, dos holandeses no Xingu;
- 3 - Forte de Orange, 1599-1600, dos holandeses no Xingu;

Esta tarefa expansionista portuguesa foi facilitada em parte pelos espanhóis, que não ofereceram oposição. Esta conquista portuguesa lentamente se transformaria em posse efetiva, em flagrante desrespeito do Tratado de Tordesilhas anteriormente conveniado.

O sentido expansionista português, partindo do litoral brasileiro para o interior, encontrou, no coração da Amazônia, com conquistadores de outras nacionalidades, notadamente ingleses, franceu

-
- 4 - Forte de Mandiatuba, 1625-?, dos holandeses no rio Maxipanã no Xingu, destruído por Pedro Teixeira;
 - 5 - Forte de Caetê, 1625, Vila do Caetê, em Bragança-Pará;
 - 6 - Forte de Castelo ou do Presépio, 1616, edificado por Francisco Caldeira Castelo Branco, em Belém-Pará;
 - 7 - Forte de Mariocaí, 1616, Xingu;
 - 8 - Fortaleza de Santo Antonio do Gurupá, 1623, em Gurupá-Pará, construído por Bento Maciel Parente;
 - 9 - Forte do Desterro, 1638, em Parú-Pará, por Bento Maciel Parente;
 - 10 - Fortim do Toherê, 1654 - 1658, por Francisco da Mota Falcão, em Esposende, Almerim-Pará;
 - 11 - Forte de São Pedro Nolasco ou das Mercês, 1655, em Belém - Pará;
 - 12 - Fortaleza de N. S. das Mercês da Barra, 1685, a 8,5 km de Belém-Pará;
 - 13 - Fortaleza de Pauxis ou de Óbidos, 1697, em Óbidos-Pará;
 - 14 - Fortaleza dos Tapajoses, 1697, na foz do rio Tapajós;
 - 15 - Forte de Almerim ou Paru, 1690-? em Almerim;
 - 16 - Casa Forte do rio Guamã, 1720-? no rio Guamã;
 - 17 - Fortim da Barra, 1738, numa ilha junto ao canal de acesso a Belém-Pará;

ses e holandeses que, por sua vez, partiam do litoral caribeano longe das vistas de espanhóis e portugueses.

Por outro lado, a penetração tipicamente espanhola na Amazônia, foi dificultada pela Cordilheira dos Andes, já que os espanhóis só poderiam vir do litoral do Pacífico. Do mesmo modo, o sistema Parimo-Guiano serviu como uma espécie de escudo protetor protuguês, tanto contra espanhóis como contra os ingleses, franceses e holandeses.

-
- 18 - Reduto de São José, 1771, no flanco do Convento de Santo Antonio, em Belém-Pará;
 - 19 - Bateria de Santo Antonio, 1771, entre o Forte de São Nolasco e o Reduto de São José, em Belém-Pará;
 - 20 - Forte de N. S. de Nazaré de Alcobaça, 1780, em Alcobaça no rio Tocantins;
 - 21 - Bateria da Ilha dos Periquitos, 1792-1793, na ilha dos Periquitos;
 - 22 - Bateria do Carmo, 1793, junto ao Convento do Carmo, Belém Pará;
 - 23 - Bateria de São Boaventura, 1793, no local do muro do Convento de São Boaventura, Belém-Pará;
 - 24 - Bateria do Arsenal, 1793 em frente das casas do Arsenal-Belém-Pará;
 - 25 - Bateria de Val-de-Cãs, 1822, nas terras da fazenda Val-de-Cãs, Belém-Pará;
 - 26 - Forte do Torrego ou Torrege, 16..-? levantado no Amapá pelo irlandês James Purcell, na confluência do rio Manacapuru;
 - 27 - Forte Felipe, 1629, conhecido como Forth North levantado pelos ingleses entre os rios Matapi e Anauirapucu, Amazonas;

Esse espaço continental interior, ganhou ao arrepio da bula papal de 1494, serviu de base para o Tratado de Madrid (1750), para o Tratado de Santo Ildefonso (1777) e até para o Tratado de Petrópolis (1903). O toque decisivo e aceito pelo Direito era o do *Uti Possidetis* - A terra pertence a quem ocupa.

Baseado no *Uti Possidetis*, franceses, holandeses e ingleses (hoje Suriname), Francesa e Inglesa. Os portugueses ficaram mais no interior da Amazônia e conseguiram, após muita luta, impor suas Guianas: Amapá e Roraima. O grave erro português e brasileiro foi o de não ter conseguido ver que, tanto o Amapá como Roraima, são muito mais caribeanos que propriamente amazônicos. Após o final dos embates e as ações diplomáticas com os europeus (ingle-

-
- 28 - Fortim de Maiacaré, 1646-? dos holandeses, entre os rios Maiacaré e Cassiporé, no Amapá;
 - 29 - Forte Camaú ou Cumuã, 1631, ao sul da atual cidade de Macapá, erigido pelos ingleses;
 - 30 - Fortaleza de Santo Antonio de Macapá, 1688, construída pelos portugueses sobre as ruínas do forte inglês de Cumuã;
 - 31 - Forte de Aragarí, 1797-?, no Aragarí-Amapá, como proteção dos missionários franciscanos;
 - 32 - Forte do rio Cariri, 1728-?, à margem direita do rio Coripi, Amapá;
 - 33 - Forte do Cabo Norte ou Vicente Pinzón, 1777-?, construído pelos franceses à margem do rio Macarí, Amapá;
 - 34 - Fortaleza de São José de Macapá, 1728, Macapá;
 - 35 - Bateria da Ilha de Bragança, 1802, na Ilha de Bragança, Amapá;

ses, franceses e holandeses), o Brasil deveria ter liderado uma ação integracionista que possibilitasse à região Norte da Amazônia (Amapá, Roraima e Trombetas), uma perfeita integração com as colônias europeias situadas no litoral da América do Sul- região do Caribe.

Restou ao Brasil importantes questões de fronteiras. A França reclamava as terras do Território do Amapá, entre o Oiapoque e o Araguaí; a Inglaterra pretendia o território do Pirara, na Guiana Inglesa; a Bolívia reclamava o Acre desbravado e colonizado por brasileiros; a Argentina se julgava com direitos ao território das Missões, entre o Iguaçu e o Uruguai. Todos esses conflitos foram resol-

-
- 36 - Bateria de Barcelos, 1786-?, no rio Negro, Amazonas;
 - 37 - Fortaleza de São José do rio Negro, 1669, construída por Francisco da Mota Falcão no lugar da Barra, hoje Manaus;
 - 38 - Fortaleza de São Gabriel da Cachoeira, 1761, em São Gabriel, Amazonas;
 - 39 - Fortaleza de São José de Marabitanas, perto de Cucuí, Amazonas;
 - 40 - Fortaleza de São Francisco Xavier de Tabatinga, 1755, Tabatinga, Amazonas;
 - 41 - Fortaleza da Conceição da Bragança, 1750, no rio Guaporé, Rondônia;
 - 42 - Real Fortaleza Príncipe da Beira, 1776, a 20 léguas da confluência do rio Mamoré, Rondônia;
 - 43 - Forte de São Joaquim, 1755, na confluência dos rios Tacutu e Uraricoera, Roraima.

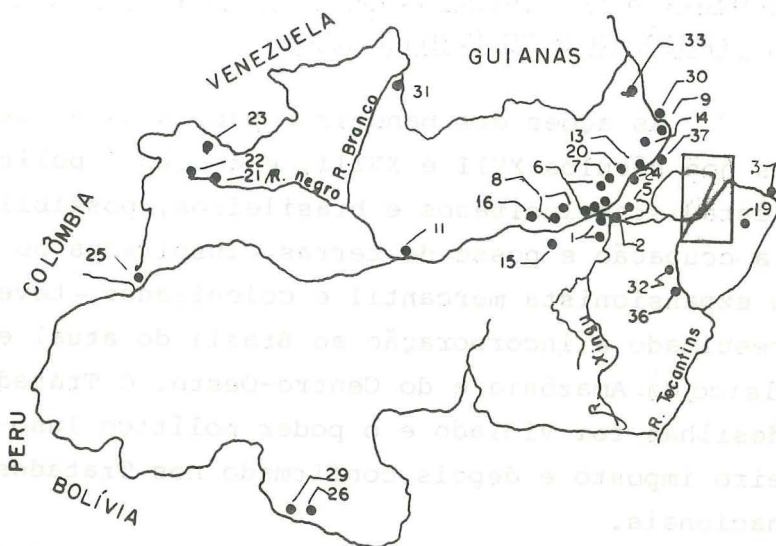
vidos diplomaticamente. Nas terras, objetos desses conflitos , foram criados os Territórios Federais Brasileiros, enfoque deste trabalho.

c) Consolidação e Organização do Espaço Político na Amazônia e no Centro-Oeste

As ações das bandeiras paulistas e amazônicas nos séculos XVII e XVIII, e a ação política dos estadistas lusitanos e brasileiros, possibilitaram a ocupação e posse de terras - inspirados no sentido expansionista mercantil e colonizador - teve como resultado a incorporação ao Brasil do atual espaço físico da Amazônia e do Centro-Oeste. O Tratado de Tordesilhas foi violado e o poder político luso-brasileiro imposto e depois confirmado nos Tratados Internacionais.

Quando o Império foi instalado no Brasil em 1822, encontrou na Amazônia e no Centro-Oeste, 11 Capitâneas. Mas dessas, apenas quatro passaram a ser consideradas Províncias Imperiais: Maranhão, Pará, Mato Grosso e Goiás. Em 1850, o Amazonas obteve sua autonomia. Em 1903, o Acre foi anexado ao Brasil e instituído como Território Federal. Somente 40 anos depois, foram criados os Territórios Federais de Fernando de Noronha, Guaporé (Rondonia), Rio Branco (Roraima), Amapá, Ponta-Porã e Iguaçu.

MAPA 1 - AS FORTIFICAÇÕES HISTÓRICAS DA AMAZÔNIA (SÉCULOS XVII, XVIII E XIX)



- ÁREA DE LOCALIZAÇÃO DOS FORTES DE BELÉM E VIZINHANÇAS

- 1 - Fortes de Orange e Nassau
- 2 - Forte de Marioca
- 3 - Fortins de Cumã e Caeté
- 4 - Forte de Presépio ou Castelo (Belém)
- 5 - Fortaleza de Santo Antonio de Gurupá (Gurupá)
- 6 - Fortes de Murutu, Mandiutuba, Torrego e Felipe
- 7 - Fortes de Cumau
- 8 - Fortes de Desterro e do Toere

- 9 - Forte do Araguari
- 10 - Forte de São Pedro Nolasco (Belém)
- 11 - Fortaleza de São José da Barra do Rio Negro (Manaus)
- 12 - Fortaleza da Barra (Belém)
- 13 - Forte de Santo Antonio de Macapá (Macapá)
- 14 - Forte do Rio Bataboute
- 15 - Fortaleza de Santarém ou dos Tapajós
- 16 - Forte de Óbidos ou de Pauxis
- 17 - Forte de Paru (Almerim)
- 18 - Fortim e Bateria de Ilha dos Periquitos (Belém)
- 19 - Casa Forte do Guamã (Ourém)
- 20 - Vigia do Curiau
- 21 - Forte de São Gabriel (Guapês)
- 22 - Forte de São Joaquim (Rio Negro)
- 23 - Forte de Cucuí (Marabitanas)
- 24 - Fortaleza de Macapá
- 25 - Forte de Tabatinga
- 26 - Forte de Nossa Senhora da Conceição
- 27 - Reduto de São José (Belém)
- 28 - Bateria de Val-de-Cans (Belém)
- 29 - Forte do Príncipe da Beira
- 30 - Forte do Cabo Norte
- 31 - Forte de São Joaquim
- 32 - Forte de Nossa Senhora de Nazaré (Tucuruí)
- 33 - Fortes do Cabo Norte
- 34 - Bateria de Santo Antonio (Belém)
- 35 - Forte da Ilha dos Periquitos (Belém)
- 36 - Forte da Cachoeira de Itaboca
- 37 - Vigia da Ilha de Bragança

As questões operacionais, técnicas, administrativas e jurídicas que resultaram no aparecimento da figura do Território Federal, tanto no campo da Administração Pública como no campo do Direito, vem, portanto, de longa data.

A conquista do litoral, com o sistema de Capitánias Hereditárias, e a conquista do interior com as Bandeiras e a instalação de Fortes - que na da mais eram do que os quartéis de hoje - refletem bem o sentido dado aos Territórios Federais criados no Acre e em Fernando de Noronha para citar, apenas estes dois primeiros. No caso das Capitánias Hereditárias, até o sentido de ocupação periférica ou seja, de ocupar tantas léguas de frente pelo que des-se de fundos, foi reproduzido no caso dos Territórios. Todos eles são exemplos de ocupação periférica embora seus traçados sejam diferentes do que foram as capitánias. Mas há grande semelhança. Quanto aos Fortes e Fortalezas a reprodução foi quase uma cópia fiel. Todos os Territórios Federais são áreas militares tal e qual foram os Fortes e Fortalezas nos séculos XVII e XVIII.

O sentido que queremos dar com o termo "ocupação periférica", refere-se a ocupação do Brasil a partir da sua periferia. No caso das Capitánias Hereditárias a ocupação iniciou-se no litoral e, no caso dos Territórios Federais o foi pelas bordas do

território brasileiro (ver mapa do Brasil para comparação). Os exemplos que temos de ocupação não periférica são de cidades como Goiânia, Belo Horizonte e Brasília, além da área militar de Caximbo e Jacareacanga, frutos da moderna tecnologia de transportes e das rodovias implantadas.

No caso dos Territórios, fatores determinantes de sua criação foram as questões de limites recém resolvidas e que, por estarem recentes, poderiam inspirar maiores cuidados das autoridades brasileiras. Assim, a questão com a França resultou no Território Federal do Amapá; a questão com a Inglaterra, no Território Federal de Roraima; a questão com a Bolívia, no Território Federal do Acre e de Rondônia, e a questão com a Argentina e guerra com o Paraguai, resultou nos Territórios Federais de Ponta-Porã e Iguazú. Poderiam ter sido criados outros Territórios para completar o anel lindeiro com o desenho ficando mais próximo das Capitânicas Hereditárias; mas não constam na história, questões relevantes de limites do Brasil com a Holanda, com a Venezuela, Colômbia ou Peru.

d) A questão urbana

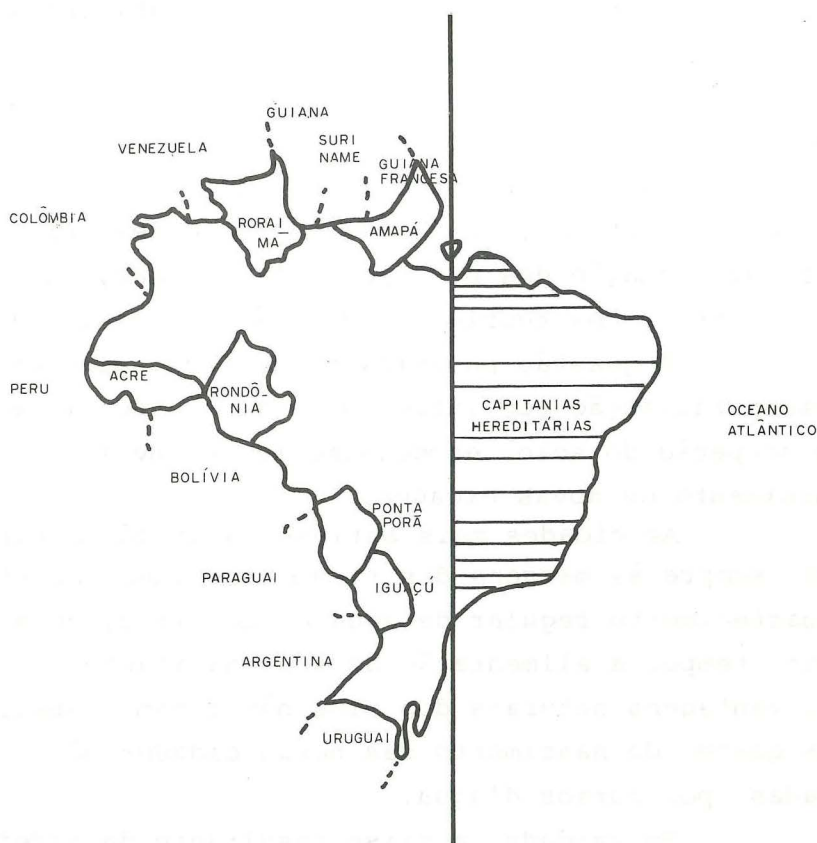
Todo este processo de ocupação do espaço territorial ao longo de quatro séculos, quer no lito

ral quer no interior, em todas as leituras feitas sobre qualquer época ou forma de governo por que passou o Brasil, reflete uma preocupação única: o aumento da população. O planejamento brasileiro esteve, quase sempre, a serviço da ocupação pelo homem do espaço territorial e urbano. No entanto, a questão do meio ambiente, do desenvolvimento harmônico, do equilíbrio ecológico e até do relacionamento amigável entre os povos, foram assuntos que receberam pouca atenção.

A conquista do litoral com degredados, colonos, soldados e índios teve o seu ponto alto com as Feitorias que viraram Povoados, Vilas e Cidades. Na conquista do interior, os Fortes, Fortalezas, Fortins e Baterias, transformaram-se em Batalhões, Brigadas, Bases-Aéreas, Pelotões. Na II Guerra Mundial o governo incentivou a vinda de nordestinos para a Amazônia, quando criou o "Exército da Borracha com os seus "Soldados da Borracha", que até hoje são motivo de preocupação dos governos. Por último, com as chamadas "Novas Fronteiras Agrícolas", muitos migrantes adentraram à Amazônia e Centro-Oeste.

A migração interna das regiões Sul, Sudeste e Nordeste em direção ao Norte de Mato Grosso e Rondônia é muito grande. Com este fenômeno migratório, nasceram cidades repentinamente e outras multiplicaram suas populações em prazos recordes. Cita-

MAPA 2 - MAPA DO BRASIL EVOLUTIVO



Tanto quanto as Capitânicas Hereditárias de 1534 como os Territórios Federais criados em 1943, segue-se a mesma orientação de contorno: ocupação pe la borda - civilização de fachada, como escreveu Eu clides da Cunha.

mos apenas Rondônia que, desde 1950 a 1989, a população saltou de 36.000 para 1.057.000 habitantes. Números como estes ou a análise de problemas urbanos em cidades como Porto Velho, Rondonópolis, Vilhena, Boa Vista e Manaus, certamente encantariam cientistas como PARK, BURGESS e MCKENSIE que, na Escola de Chicago, debateram, na década de 20, estes problemas na formação das metrópolis americanas, tentando construir uma teoria de ocupação do espaço. (5)

A questão política da centralização versus descentralização tem influído, e muito, no processo de ocupação do solo, especialmente no que tange ao surgimento de novas cidades.

As cidades mais antigas da Amazônia surgiram sempre às margens dos rios; isso lhes garantia o abastecimento regular de água e facilitou, durante muito tempo, a alimentação de seus habitantes. Estas vantagens naturais dos rios não foram observadas quando do nascimento das novas cidades não banhadas por cursos d'água.

Em verdade, a crise resultante da indefinição política, propiciou que as cidades surgissem sem nenhum planejamento estratégico urbano, prévio

-
- (5) A obra básica, sempre citada nos estudos de planejamento urbano e especialmente nas análises dos processos de Segregação Espacial é a de R. PARK, E. Burgess e R. Mckensie, THE CITY, University of Chicago Press, Chicago, 1925.

E mesmo as cidades já implantadas, sofrem o impacto ambiental que resulta em precárias condições de a bastecimento de água, de energia elétrica, de ali mentos.

Anteriormente, já vimos que uma das cau sas da criação do Governo Geral no Brasil, foi o receio de que a Coroa Portuguesa perdesse o contro le sobre as Capitanias e, estas, passassem a gozar de maior autonomia ou então adquirissem sua independen cência política. O Governo Geral, centralizou o que estava descentralizado entre as Capitanias. Pos teriormente, as Províncias tiveram o privilégio de certa autonomia, fruto de uma descentralização cons ciente ou inconscientemente adotada pelo governo, que permitiu até, a instalação de dois governos: o do Norte e o do Sul e a criação do Estado Indepen dente do Maranhão (com o Pará e o Ceará, em 1621). Mas foi na época do Brasil Império que a concentração de poderes foi maior. Este centralismo Imperial instituído após a Independência e que perdurou nos dois reinados, viria gerar problemas regionalistas que eclodiram em quase todo o país e que iriam de saguar na Proclamação da República, quando a dispu ta maior ficou entre os Federalistas e Liberais de um lado, e os Monarquistas de outro, e onde, no nos so entender, está a principal raiz do nascimento da figura jurídica do Território Federal, no Brasil.

d) Termina o Império, começa a República - surge o Território Federal

A administração centralizadora da Monarquia que não admite ser contestada, atingiu o seu ponto crítico nos meados do século passado. Os liberais reclamavam do "aviltamento das localidades pelo poder central." (6) Por outro lado, a guerra com o Paraguai tinha deixado feridas no meio militar, ainda não cicatrizadas. O Brasil era um país de 14 milhões de habitantes com 85% de analfabetos. Os Federalistas defendiam a descentralização e os Liberais combatiam às oligarquias e desejavam um sistema representativo mais aprimorado que, afinal, saiu-se aparentemente vitorioso, com o término da Monarquia e o surgimento da República.

Todavia, apesar do aparecimento da República, a questão da centralização ou da descentralização não ficou totalmente resolvida. Nos seus extremos finais, o Império e a vida da nação brasileira passou por um grande dilema. O federalismo puro era defendido por uns, com o objetivo de apressar o fim do Império e ver surgir a República. Seria tam

(6) Raymundo Faoro-Os Donos do Poder-Formação do Patronato Político Brasileiro-Ed. Globo, Porto Alegre, 1985.

bém, o fim melancólico da centralização monárquica excessiva. Ouro Preto, no entanto, defendia uma descentralização aparente, que objetivava, apenas, amenizar as hostilidades ao Império. Diante desse impasso, Rui Barbosa encontrou a fórmula conciliadora: "americanizar a Monarquia, isto é, republicanizá-la."

(7) Esta dualidade entre um Estado Unitário e Centralizado ou um Estado Descentralizado e Federativo não ficou resolvida com a Proclamação da República. Sobre isto nos diz Faoro(8):

"O primeiro Decreto do Governo Deodoro da Fonseca, ao implantar a República Federativa, declara os Estados no exercício de sua legítima soberania. Estava aí plantado o primeiro marco do debate que definiria a fisionomia do novo sistema, nos próximos quarenta anos."

O decreto era a manifestação teórica do desejo de alguns membros do primeiro Gabinete Republicano, mas não refletia a realidade. Às antigas províncias, agora Estados, especialmente os do Norte e Centro-Oeste, eram Estados pobres e alguns com imensa área para administrar e sem recursos. O exer

(7) Rui Barbosa- A Queda do Império-Obras Completas-INL, 1958.

(8) Raymundo Faoro-Op. Cit.

cício de sua legítima soberania era utópico, uma vez que a dependência do poder central era mais do que evidente. O próprio Rui Barbosa, primeiro Ministro da Fazenda da República, não era um fervoroso republicano. Confessou-se até surpreso com sua escolha para ministro já que, até poucos dias antes da proclamação da República, era um monarquista convicto. A República prosseguiu na sua dualidade característica, a contar da proclamação até hoje. Isto é importante quando se analisa elaboração do Decreto-lei que, arbitrariamente, criou os Territórios Federais, desmembrando terras dos Estados, sem consultá-los e neutralizando, por completo, suas soberanias.

A primeira Constituição Republicana não previu a figura jurídica do Território Federal. Isto não significa, no entanto, que não se cogitou de sua criação durante as discussões que antecederam a promulgação daquela Constituição. Pelo contrário, a vontade foi muita e vinha desde o Império, perpassando, assim, às discussões entre federalistas, liberais e monarquistas.

A idéia da criação de Territórios vem desde a época do Império (9), mas, é claro, não seria

(9) Artur Cezar Ferreira Reis - A idéia de Território no pensamento do legislador brasileiro - in RDA 74/387.

um Território Federal; afinal não existia a Federação, mas algo como um Território onde o Império reservaria para si as ações intervencionistas no desenvolvimento da área. O debate se travou sob a ótica da existência ou não da capacidade maior que tinham certas províncias, menos prósperas, em se desenvolverem autonomamente. A idéia que passava na mente dos legisladores, era a de transformar em Territórios as províncias que não possuíssem essa capacidade de se auto-governarem. Na Amazônia e no Centro-Oeste, somente quatro Províncias receberam o *status* de Província Imperial; as outras foram incorporadas ou fundidas sem que o Império tomasse uma decisão final quanto à essa transformação em Território. A questão da redivisão territorial ficou em discussão com modismo acentuado em certas épocas do Império ou mesmo da República, questão, aliás, que perdura até hoje. Basta ver a criação de Mato Grosso do Sul, de Tocantins ou mesmo a fusão do Estado do Rio com a Guanabara ou a reintegração de Fernando de Noronha à Pernambuco. Durante o Império, porém, não houve modificação na organização do espaço territorial brasileiro. Há, no entanto, registro de tentativas de modificação no *status quo* como a emenda constitucional, derrotada, apresentada por Pinheiro Guedes à Constituição Imperial:

" Art. 3º O território nacional será divi-

dido em tantas porções quantas sejam precisas para que cada Estado (Província) tenha aproximadamente a mesma extensão e limites naturais.

§ 1º Ficam constituídos Territórios, anexo aos Estados (Províncias), dentro de cujos limites atuais se acharem compreendidos as zonas pouco ou nada povoadas.

§ 2º As zonas que contiverem população regular, passam à categoria de autônomos."

A figura do Território considerada anormal no contexto jurídico, ou um ente que existe de fato mas que não se classifica entre os classificáveis, é centenária no nosso país.

e) A figura de Território nasce com o Acre

Nos primeiros anos da República, a principal alteração na estrutura da ocupação espacial territorial brasileira, foi a incorporação do Acre. Mas esta incorporação só foi possível pela impetuosidade de brasileiros que entraram em território boliviano à procura de borracha (*hevea brasiliensis*) e, com isto, ultrapassaram os limites dos Tratados de Madrid e Santo Ildefonso. Após esta conquista, o Acre era um fato consumado.

Plácido de Castro e Galvez foram os responsáveis por este feito. Eles defenderam seus ideais com força e intrepidez, utilizando-se até de guer

rilhas como meio, e cuja vitória foi a conquista e a proclamação do Estado Independente do Acre.

Posteriormente, foi o Acre transformado em República com gabinete e exército próprios; logo após mudou e passou a ser um Protetorado barsileiro. Pressionado pela Bolívia, sem meios para manter a conquista, os republicanos do Acre o cederam ao Brasil, o que seria, aliás, o caminho esperado para uma conquista feita por brasileiros.

As negociações diplomáticas que se sucederam, efetivadas pelo Brasil, levaram a Bolívia a reconhecer sua derrota, perdendo o Acre em troca de com pensações financeiras e a construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, que facilitaria a saída de pro dutos bolivianos para o rio Madeira e de lá para o Solimões e Atlântico.

Como a Constituição brasileira vigente era a de 1891, que não contemplava a figura jurídica do Território Federal, a incorporação do Acre trouxe à discussão jurídica o *modus fasciendi* desta incorpora ção, que resultou, pela primeira vez em 1904, no apa recimento jurídico do Território Federal no corpo das leis brasileiras.

O Território do Acre, apesar de sua distân cia e do seu atraso econômico, cultural e político, transformou-se num forte argumento para que o Estado Novo constituísse os demais Territórios, começando pelo de Fernando de Noronha em 1942.

g) O conceito de Território em outras nações americanas

O Território, definido como uma área excepcional, onde o governo federal ou mesmo estadual retém para si a administração e se torna responsável pelos investimentos em sua infraestrutura, tanto pode ser um Território Federal como um Território Estadual. Nos EUA os Territórios surgiram, quase sempre, por compra ou incorporação, como aconteceu aqui, no Brasil, com o Acre. A expansão territorial dos EUA se deveu, basicamente, através de territórios que, incorporados ou comprados, passavam certo período como tal, mas logo recebiam sua autonomia e passavam à condição de Estado-Membro. Por incorporação e após a guerra de 1876, os EUA conquistaram a Flórida e a Lousiania e, mais adiante, o Texas e toda a região do Southwest e do South Pacific que se desdobraram em vários Estados. Mais tarde, novos Territórios foram acrescentados aos EUA com a aquisição do Alasca à URSS e de algumas ilhas do Guam. Em 1898 foram adquiridos Porto Rico e Filipinas e anexado o Havaí. Mas como o "império" americano tornou-se muito grande, os EUA fizeram logo uma distinção entre Território - como área contígua ao solo americano - e Território, em terras não contíguas e distantes do continente americano. Os primeiros pas

saram a fazer parte da Confederação mas, as regiões distantes, não podiam gozar desse privilégio.

Após a incorporação da Lousiania e da Flórida, a Corte Suprema Americana, questionada se os EUA tinham ou não direito de adquirir novos territórios em face da Confederação, assim se manifestou:

"A Corte Suprema assentou a questão pelo pronunciamento de que os EUA, como nação, tem o mesmo direito de adquirir os Territórios como qualquer nação estrangeira. O poder de fazer tratados implica no poder de ganhar territórios por Tratados." (10)

O Brasil seguiu à risca a doutrina americana, tanto é que, boa parte desses argumentos foram utilizados pelo Barão do Rio Branco no caso do Acre, quando da discussão da anexação daquele Estado ao Brasil e a figura jurídica de Território Federal não existia na Constituição Brasileira.

Mas os Territórios Norte-Americanos sempre tiveram maior autonomia administrativa que os brasileiros. Hoje, todos os Territórios são Estados-Membros, com exceção de Porto Rico que é um Estado

(10) Océlio de Medeiros-Territórios Federais-Imprensa Nacional-Rio de Janeiro, 1944

Livre Associado e das Filipinas que se tornaram in dependentes.

Na argentina, os Territórios representaram, apenas, um estágio pelo qual passaram algumas regiões antes de se transformarem em províncias. E como escreveu Michel Temer: (11)

"Seriam eles alçados à condição de Províncias assim que atingissem a população de 60.000 habitantes. Enquanto Território, é dirigido por agente do poder executivo central ouvido o Senado, sendo de demissível *ad nutum*."

No México, os Territórios Federais se situaram em regiões bastante afastadas, sendo evidente os seus objetivos estratégicos. Para isto basta ver, no mapa, as regiões da Baixa California e de Quentana Roo.

Na Venezuela, há uma divisão do país em regiões homogêneas, com dois Territórios Federais na região de Guayama, administrados diretamente pelo Governo Central, mas sem diretrizes claras que procurem levá-los à autonomia a curto prazo. Não há,

(11) Michel Temer-Território Federal nas Constituições Brasileiras. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975.

nem mesmo, uma tendência de preocupação nos órgãos centrais de planejamento, em conceder autonomia a estes Territórios. Conserva também, a Venezuela, às Dependências Federais, que são as ilhas pertencentes ao países localizados no Mar do Caribe.

Capitulo 2

O PLANEJAMENTO NACIONAL
E OS TERRITÓRIOS FEDERAIS

CAPÍTULO 2

O Planejamento Nacional e os Territórios Federais

a) A ação do Planejamento nos Territórios Federais de sua criação até 1964

Para entendermos melhor as Políticas Públicas relacionadas com os Territórios Federais antes de 1964, torna-se necessário rever os diversos cenários do planejamento brasileiro. A revisão que fizemos foi dividida em duas etapas: uma que vai até 1939 e outra daí ao Plano Trienal, elaborado para o período 1963-65.

Tomamos 1939 como ponto de referência por que, neste ano, foi editado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, considerado o marco inicial do planejamento no país. Deve-se ressaltar que este plano foi elaborado sob a Constituição de 1937, que preconizou a criação dos Territórios Federais no interesse da defesa nacional. Infere-se, com facilidade, um embricamento entre a Constituição e o plano, uma vez que ambos referem-se à Defesa Nacional, realçando-a.

Alguns estudiosos do planejamento no Brasil, chamam de fase do planejamento ocasional o período da vida institucional brasileira que se encerra em 1939, tomando por base que, até então, a característica maior era a ocasionalidade do planejamento ou seja, a existência de planos esporádicos sem guardar entre si um elo de racionalidade e de continuidade. Não precebia-se, assim, uma visão macro dos problemas nacionais a serem aquacionados. A marca da eventualidade é a característica das atividades planejadas na época da Colônia, do Império e da Primeira República.

Mesmo discordando deste ponto de vista de alguns pensadores brasileiros, somos obrigados a ele nos submeter, para efeito de objetivar a análise que pretendemos empreender. Nossa discórdia está concentrada no fato real da visão que tiveram os lusos-brasileiros dos séculos XVII e XVIII que, sem que tivessem deixado escrito à posteridade um Plano de Integração do Brasil, conquistaram esta vasta extensão de terras, fazendo-se presentes em rincões inóspidos e difíceis, em todos os quadrantes brasileiros. Conquistaram e mantiveram. No caso da Amazônia, basta ver a relação dos Fortes e Fortalezas.

Partindo-se do pressuposto de que, 1939 é um marco no planejamento brasileiro, veremos que, antes desta data, os planos que existiram tiveram,

sempre, uma preocupação em dois níveis:

a) Penetrar no interior do país para co
nhecê-lo e explorá-lo; e

b) integrar o litoral, sempre mais conhe-
cido, ao interior misterioso e, portanto, mais pro
pício as aventuras e sonhos.

Dentre esses planos ocasionais que o prof.
Jorge Gustavo da Costa (12) nos relata, pinçamos:

a) Plano Morais, de 1869, que tratava da
Navegação Interior do Brasil. Um tratado descritivo
das nossas vias navegáveis, que não foi aprovado pe
lo parlamento.

b) Plano Queiroz, de 1874, intitulado
de "Esboço de Plano de Viação Geral para o Império
do Brasil" visava articular às comunicações do lito
ral com o interior, e das capitais entre si. Prevía
a construção de cinco troncos ferroviários básicos.
Entre eles destaca-se a ferrovia Leste-Oeste, do
"rio Guaporé, em Mato Grosso, passando pela cidade
de Goiás".

c) Plano Rebouças de 1874, que privilegia
va a região amazônica com a construção de troncos
ferroviários que cobririam o alto Amazonas, ligando-

(12) Jorge Gustavo da Costa-Planejamento Governamental, FGV,
Rio de Janeiro, 1971.

o aos portos do litoral. Foi considerado idealista e irreal.

d) Plano Bicalho de 1881. Combinava as vias férreas com vias fluviais. Previa a construção de quatro linhas tronco. Entre elas, a Grande Central-Oeste, partindo de Salvador ao Xingu e a Grande Central-Norte, que ligava o Rio de Janeiro a Belém, passando pelos rios São Francisco e Tocantins.

e) Plano Bulhões de 1882 que seguia o Plano Bicalho, prevendo a construção de quatro grandes ferrovias: Leste-Oeste, Norte-Sul, Nordeste e Centro-Sul.

Estes Planos desaguaram no chamado Plano Geral de Viação de 1934, que procurou alinhar um esquema de viação para o país. Não vingou, por que não dispunha de um arrazoado sequer das consequências e das correlações dos problemas que seriam afetados, caso essas construções fossem realizadas.

Vê-se que não há novidade hoje, quando se propõe a construção de ferrovias como a Norte-Sul e a Leste-Oeste. O que há hoje como ontem, é falta de decisão e de recursos. Não há também, um sólido desejo das regiões ricas do país em conquistar o interior e desapegar-se da tradição de viver à beira-mar. A praia ainda é um fascínio, apesar do seu crescente e perturbador adensamento populacional e poluição ameaçadora.

No planejamento regional, voltado para a Amazônia e que afeta diretamente os Territórios Federais, a primeira manifestação de organização do processo de intervenção do Estado ocorreu em 1912, com a adoção de medidas destinadas a estimular a colonização na região e promover e defesa da economia da borracha. Dentre estas medidas citamos;

a) Criação da Superintendência da Defesa da Borracha, precursora da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia-SPVEA, hoje Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM;

b) projetos de construção de ferrovias ao longo dos rios Xingu, Tapajós, Negro, Branco e outros, nos Estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso;

c) projeto de construção de uma ferrovia que, partindo da Madeira-Mamoré se estendesse ao Peru, passando pelo vale do Purus;

d) projeto de construção de uma ferrovia ligando Belém a Pirapora, em Minas Gerais;

e) projeto de execução de obras para permitir a navegabilidade efetiva, em qualquer estação do ano, por vapores calando até três pés, do rio Negro até Santa Isabel e Cucuí; do rio Branco até o Forte São Joaquim; do rio Purus até Sena Madureira e do rio Acre até Moinho das Pedras.

Novamente, aqui, notamos um embricamento agora do Nordeste com o Norte, uma vez que, essas

vias de penetração projetadas, tinham como finalidade permitir a transferência de nordestinos para a Amazônia. A diretriz de fomentar a migração do Nordeste para o Norte, teve seu ponto alto mais divulgado e conhecido, com a construção da rodovia Transamazônica, a partir da cosnternação do Presidente Emílio Garrastazu Médici, com a pobreza e a miséria constatada em sua visita àquela região, em 1970, não é, também, uma novidade. Basta se voltar à 1921 quando o Presidente Epitácio Pessoa, em sua mensagem anual apresentada ao Congresso Nacional, garante que a intervenção do Estado em prol das populações flageladas do Nordeste, vem dos fins do século XIX e foi determinada pela grande seca irrompida em 1877 a 1879 e de ocorrências mais dramáticas que as secas de 1721, 1777 e 1783. (13)

O Estado brasileiro já fez várias tentativas de direcionar a migração nordestina para a Amazônia. O êxito ou o acerto dessa política tem sido discutível.

Em 1912, o Governo Federal tentou a adoção de medidas destinadas ao estímulo da colonização da região. Mais tarde, criou o chamado "Exército da Borracha" que levaria para a Amazônia nordestinos que

(13) Epitácio Pessoa-Obras Completas de Epitácio Pessoa, Instituto Nacional do Livro, Rio de Janeiro, 1921.

se dispusessem a ser "soldados da borracha". A construção da Transamazônica é outro exemplo conhecido.

Apesar desses estímulos governamentais, o nordestino tem preferido "tomar o rumo do sul" (São Paulo, em especial) e levar sua mão-de-obra barata e sem especialização para a grande metrópole.

Modernamente, tem-se observado uma mudança nesta direção. O empresário José Antonio de Azevedo, 2º vice-presidente do CRECI-SP, em artigo sobre o assunto publicado no jornal Folha de São Paulo, (14) assim de manifestou:

"Ao contrário da tradicional migração das zonas rurais para as grandes cidades, tivemos uma diáspora em sentido contrário. Tem sido tão intenso nos últimos anos, o fluxo migratório em direção às fronteiras agrícolas, que já se vive nos grandes centros o problema da falta de mão-de-obra, particularmente para os setores que requerem mão-de-obra intensiva, como é o da indústria da construção. Já não são só os nordestinos o componente dominante dessas levadas migratórias. Gaúchos,

(14) Artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, coluna Administração, edição do dia 10 de novembro de 1989, pelo empresário José Antonio de Azevedo, diretor do SECOVI-SP.

paranaenses, paulistas e até nordestinos mas, nordestinos que saem das cidades do Centro-Sul, são os que se vão para Rondônia, Acre e Roraima."

Os Territórios Federais, apesar da existência do Acre desde 1903, podem ser catalogados como a concretização de uma diretriz de governo, de uma fase empírica do planejamento governamental brasileiro. Essa diretriz, seria a da conquista definitiva de áreas como a Amazônia e o Centro-Oeste, integrando-as ao país e desenvolvendo-as para que se auto-sustentassem. Esta diretriz, no nosso entender, ainda está longe de se poder considerar como verossímil, pela maneira como tem ocorrido sua implementação.

O Prof. Michel Temer (15) ao lembrar que a Constituição de 1937 deu à União o poder de criar Territórios Federais no interesse da Defesa Nacional, esclarece, o que era entendido por defesa nacional:

"Por Defesa Nacional, era possível entender a adoção de medidas cujo objetivo seria o de preservar o país de ameaças de toda ordem; salvaguardar riquezas contra a ação dispersiva das populações ru

(15) Michel Temer Op. Cit.

rais; realizar atos com objetivos militares, enfim, tudo que, subjetivamente, a União pudesse entender como relevante à preservação da unidade nacional."

Vê-se, por esse enfoque, que há uma falácia quando se prega que os Territórios Federais foram criados para se promover a ocupação e o desenvolvimento das regiões localizadas nas fronteiras do país. Se os Territórios Federais foram criados no interesse da defesa nacional, de acordo com texto da Constituição Federal de 1937, e se por defesa nacional, se entende o que foi exposto pelo Prof. Michel Temer, está aí a raiz da razão por que, 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, irramamente, entre as Forças Armadas: Roraima governado pela Aeronáutica, Amapá pela Marinha e Rondônia pelo Exército.

Em nossa pesquisa, constatamos que, em 1939, em plena vigência do Estado Novo, Getúlio Dornelles Vargas, por Decreto-Lei, implantou o Plano Especial de Obras e Aparelhamento da Defesa Nacional com o objetivo, entre outros, de "prover a defe

sa nacional dos elementos necessários à ordem e a segurança do país". (16) Deve-se aduzir a isto, o fato de estarmos em plena II Guerra Mundial o que, certamente, direcionava as atenções para a defesa nacional.

Foi, praticamente, ao final da vigência do Plano Especial e após a entrada do Brasil no cenário italiano da II Guerra Mundial, que Getúlio Vargas criou os cinco Territórios Federais.

A conturbação do país, o fim da II Guerra Mundial, a deposição de Getúlio Vargas em 1945 e a eleição do General Eurico Gaspar Dutra no ano seguinte, contribuíram para que os Territórios Federais não fossem agendados com diretrizes de governo no Plano de Obras e Equipamentos, que vigorou no país no quinquênio 1946/1950.

Vê-se, claramente, uma dicotomia entre as políticas escritas no Plano Especial de Obras e Aparentamento da Defesa Nacional e a realidade. Getúlio Vargas criou os cinco Territórios Federais mas não deu a eles os meios necessários para que, alcançando a diretriz do aparelhamento de Defesa Nacional, pudessem se desenvolver, usando às suas vanta

16) Considerando nº 3, introdutório ao Decreto-Lei nº 1058, de janeiro de 1939.

gens comparativas próprias e os seus recursos naturais. Ou, em outras palavras, não houve, por parte do planejamento oficial, um agendamento favorável aos Territórios recém criados. A dicotomia se torna mais evidente, não só pela ausência de uma política pública específica para os Territórios Federais como, também, pelo não acolhimento de serem estes entes públicos recém-nascidos, obra da imaginação do próprio Governo Federal. Se houvesse o acatamento de que, os Territórios Federais devam ser encarados como Projetos do Governo Federal, com certeza que o seu perfil social, econômico e político de hoje, seria bem diferente.

Particularmente, o governo do General Eurico Dutra foi extremamente perverso com os Territórios Federais. Sua falta de apoio a esses entes públicos recém criados, aliado ao lobby de estados fortes como Paraná e Santa Catarina, foram responsáveis pela extinção, na Constituição de 1946, dos Territórios Federais de Iguaçu e Ponta-Porã. O Território Federal do Rio Branco, hoje Roraima, teve no Governo Dutra, três governadores titulares e cinco interinos. Isto traduz a existência de uma grande descontinuidade administrativa e de gestão. Nesse período, todos esses governadores eram maranhenses e nomeados por indicação do Senador Vitorino Freire, político influente no Governo Dutra, e detentor, as

sim, de um tutoramento sobre este Território Federal numa condenável atitude de apadrinhamento e concha vo. (17)

Aliada à falta de especificidade quanto à política a ser empreendida nos Territórios Federais e da rotatividade acelerada dos governantes, deve-se ressaltar que, a programação financeira de liberação das verbas era arcaica. Para os Territórios Federais a liberação dos recursos era feita pelo sistema dos Duodécimos, onde as verbas destinadas aos Territórios eram divididas, globalmente, em doze parcelas, incluindo-se aí, as despesas de cus teio (pagamento de pessoal, inclusive) que eram li beradas com atrasos de até seis meses, o que levava descrédito ao governo, desespero aos fornece do res e funcionários públicos.

No entendimento do Prof. Jorge Gustavo da Costa (18), a declaração oficial de guerra às chama das nações do Eixo-Alemanha, Itália e Japão - em agos to de 1942, veio "afetar em pleno curso de execução, o Plano Especial num dos seus objetivos centrais - o

(17) Luis Aimerê Soares de Freitas-A História Política e Administrativa de Roraima - 1945/1985, Editora Palmares, Porto Velho, 1990.

(18) Jorge Gustavo da Costa-Op. Cit.

aparelhamento da defesa nacional. Tornaram-se mais ingentes as obrigações de aparelhamento bélico e o estado de emergência dava ao Governo poderes e recursos especiais para atender a segurança interna e dotar as Forças Armadas do poderio ofensivo necessário." Neste cenário, pela falta de apoio, pela carência de recursos de que os Governadores dos Territórios Federais foram vítimas, pode-se inferir que a criação desses Territórios, em 1943, ou foi inoportuna ou foi uma decisão ocasional. Particularmente somos pela primeira hipótese. Os Territórios Federais deveriam ter sido criados, e em maior número, antes de 1943. Caso recebessem um tratamento diretivo mais próximo daquele dado pelos americanos aos seus Territórios, que os tornaram capazes de serem Estados Membr^{os} da Federação, os sacrifícios impostos à população teriam sido, certamente, bem menores. O segredo americano foi a progressiva autonomia da região e a participação local no encaminhamento da solução dos seus problemas.

O Plano de Obras e Equipamentos, sucessor do Plano Especial, procurou aprimorar o sistema contábil nacional. Foi, assim, encarado muito mais como um plano de aplicação de recursos do que um plano orgânico eficaz. Os Territórios Federais não foram, mais uma vez, focos de preocupação dos seus planejadores. E mais do que isto, os Territórios Federais,

por serem órgãos de interesse da defesa nacional, por tanto quase paramilitares, não foram contemplados porque, este plano foi concebido para "ser elaborado apenas, em empreendimentos de natureza civil." (19)

O Governo Dutra esvaziou o Plano de Obras e Equipamentos sob a coordenação do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, elaborou e encaminhou ao Congresso, em 1948, o chamado Plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. Este, almejava ser um plano democrático, discutido e aprovado pelos representantes do povo no Congresso Nacional e que refletisse, pelo menos por aproximação, "as aspirações nacionais, dentro do espírito liberal que caracterizou o advento do novo regime em 1945." Contudo, o plano ficou tanto tempo em discussão que só foi sancionado em maio de 1950.

O Plano SALTE serviu muito mais ao 2º governo de Getúlio Vargas iniciado em 1950, do que ao próprio governo Dutra.

Na vigência do Plano SALTE, sem guardar aparentemente uma relação direta entre o Plano e as diretrizes do Governo para a Amazônia, surgiu, em

(19) Relatório nº 517 de 13 de dezembro de 1943 do Dr. Luiz Simões Lopes, citado no Plano de Obras e Equipamentos: Curso de Planejamento Regional, FGV, Rio de Janeiro, 1943.

1953, a SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia, que foi uma tentativa de planejamento espacial, que atenderia às especificidades geográficas e econômicas da região.

Ao se ler a mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1951 - portanto mais de dois anos antes da criação efetiva da SPVEA - Getúlio Vargas, referindo-se, naturalmente à previsão pela Constituição de 1946, de um Plano de Valorização Econômica da Amazônia, com recursos específicos, procurou alinhar idéias que pudessem embasar a criação desse organismo. A SPVEA seria o órgão de planejamento e coordenação regional criado para superintender o Plano de Valorização Econômica do Vale amazônico. Entre as idéias de Getúlio Vargas, embasadoras da criação da SPVEA estavam:

- a existência de "espaços potencialmente ricos e desocupados e que despertam apetites perigosos num mundo de crescentes pressões demográficas";
- a criação do Instituto Agrônomo do Norte e do Banco de Crédito da Amazônia;
- a criação dos Territórios Federais do Rio Branco, Guaporé e Amapá, "experiência cujos resultados são consideráveis";
- a descoberta de grandes jazidas de manganês e de ferro no Amapá;
- a necessidade do aparelhamento dos por-

tos da Amazônia;

- as pesquisas em piscicultura empreendidas pelo Museu Emílio Goeldi.

Por tudo isso, dizia Getúlio Vargas naquela mensagem: (20) "a vida amazônica tem que ser disciplinada em conjunto e para isto há de ter o Plano de Valorização da Amazônia como obra lógica obedecendo a uma hierarquia de problemas cuja solução é interdependente."

O Presidente Getúlio Vargas teve, assim, uma visão macro do conjunto amazônico. Com a criação da SPVEA, não fora a onda de ineficácia e de corrupção que grassou no órgão após sua instalação, a Amazônia poderia ter melhor aproveitado a presença deste organismo e maximizado a aplicação dos recurtos a ela destinados pela Constituição de 1946.

Naquela mesma mensagem, o Presidente da República referindo-se aos Territórios Federais, se manifestou dizendo que a criação desses "teve como principal objetivo, levar vida à solidão dessas regiões, atendendo, ao mesmo tempo, às exigências de ocupação efetiva da terra, de povoamento, de valoriza

(20) Getúlio Vargas em mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1951. Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1951.

ção e de segurança de pontos-chaves do território nacional". Em outro trecho da mensagem, Getúlio Vargas assinalava que os Territórios Federais "seriam fator de integração dessas áreas na comunidade brasileira e de intensificação do comércio com os países vizinhos do continente."

Esses pressupostos da criação dos Territórios Federais eram coerentes com o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e vice-versa; o que não ocorreu, todavia, foi a intensificação do comércio com os países vizinhos, ao nível que imaginava Getúlio Vargas.

Os Territórios Federais, apesar de serem projetos gerados nas entranhas da União, e que, por isso, deveriam ter recebido dos Órgãos de Planejamento Federal e Regional uma atenção digna, sempre foram colocados de costas para os países vizinhos. Isto implicou a que os Territórios Federais, para acatarem as diretrizes impositivas dos planos nacionais de desenvolvimento, não procurassem, por retraimento ou por impotência, ao longo dos últimos 47 anos, a possibilidade de se desenvolverem e assumirem sua própria personalidade, com aproveitamento de seu potencial econômico.

Por outro lado, os Territórios Federais não foram alcançados pelo plano SALTE e não receberam da SPVEA o tratamento esperado pela racionalida-

de, qual seja, a de serem projetos federais, concebidos com a mesma matriz ideológica da SPVEA. Da SUDAM, sucessora da SPVEA, não receberam nem mesmo o tratamento que esta agência dispensou aos estados. Basta ver o Quadro da Distribuição espacial dos projetos de incentivos fiscais aprovados pela SUDAM até fevereiro de 1985. As zonas de fronteira compreendidas em Roraima, Rondônia, Acre e Amapá juntos, receberam apenas 6,5% do total de projetos aprovados. Apenas três estados "politicamente poderosos" como Pará, Amazonas e Mato Grosso, receberam 78,5% daqueles incentivos.

A preconizada valorização econômica da Amazônia que teve na SPVEA o seu executor inicial, tinha como objetivos:

- desenvolver a Amazônia paralelamente ao desenvolvimento da economia do país;
- assegurar a ocupação da região por brasileiros e,
- constituir, na região, uma sociedade estável, capaz de, com seus próprios meios, prover a execução de suas tarefas sociais.

A luz dos resultados, o que se pode inferir é que, apesar dos esforços, até aqui a Amazônia continua sendo um desafio à inteligência, à tecnologia e à capacidade dos brasileiros.

QUADRO I - Distribuição espacial dos Projetos de incentivo fiscais aprovados pela SUDAM até janeiro de 1985.

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Nº DE PROJETOS	% DE PROJETOS
Acre	32	1,60%
Amapá	45	2,25%
Amazonas	526	26,31%
Goiás	68	3,40%
Maranhão	192	9,60%
Mato Grosso	335	16,75%
Pará	708	36,41%
Rondônia	80	4,00%
Roraima	13	0,65%
TOTAL	1999	100%

Fonte: SUDAM-Departamento de Administração de Incentivos - Controle Estatístico dos Incentivos Fiscais Administrativos pela SUDAM-CEIFAS.

Ao iniciar-se o Governo Juscelino Ku
bitscheck de Oliveira - com o seu Plano de Metas -
o país atravessava momentos de profundas mudanças
nas suas perspectivas econômicas. A urbanização se
acelerava, a população crescia e, para isto, o Esta
do deveria enfrentar os problemas latentes do país,

como oferta de empregos novos e o abastecimento dos grandes centros urbanos. Talvez, por isto, os Territórios Federais não foram contemplados em nenhuma das 30 metas do Plano. JK foi eleito embalado no trimônio: Energia, Transporte e Alimentação. O seu Plano de Metas para o período 1956/1960, era um plano otimista e buscava avançar cinquenta anos em cinco. Pode-se afirmar que, apesar da inespecificidade das metas em relação aos Territórios, foi o Governo JK que, com a construção de rodovias como a Belém - Brasília e o início da Brasília-Acre, a interiorização do país teve o seu maior impulso. A própria construção de Brasília, teve o mérito de encurtar a distância física entre os Territórios Federais e a sede do Poder Central. Com o início e posterior implantação da rodovia Brasília-Acre, aí incluindo-se a Cuiabá-Porto Velho, foi que os então Territórios Federais do Acre e de Rondônia, receberam o impulso necessário para as suas transformações em Estados, o primeiro em 1962 e o segundo vinte anos depois.

O Plano de Metas pode ser considerado como um plano eminentemente técnico, embora a decisão de realizá-lo tenha sido basicamente, política. Registra-se no entanto, que o período JK quase que esgotou o modelo de substituição de importações. Este plano de metas, por isto, pode ser citado como um caso de planejamento bem sucedido. Os Territóri-

os Federais, todavia, não estiveram no foco dessa formulação e muito menos de sua implementação, uma vez que, trata-se de regiões que ainda demandam estudos básicos mas cujas potencialidades devem voltar-se para a exportação e o intercâmbio comercial.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico elaborado por Celso Furtado para o período 1963/1965, não chegou a bom termo. Aliás, devido à ebulição política do país, na época, pode-se dizer que não chegou nem mesmo a ser implementado. Foi um louvável esforço de planejamento do país, especialmente por dar continuidade ao processo planejador iniciado em 1939. O planejamento não deve ser um fato ocasional ou um esforço para apenas alguns anos, mas sim, um processo contínuo.

Celso Furtado, defendia a tese de se desenvolver o país progressivamente, e não de modo global. E isto, na prática, teve muito a ver com o desenvolvimento dos Territórios Federais que são, em última análise, regiões afastadas, de baixa densidade demográfica e que poderiam esperar um pouco mais, na visão desse eminente brasileiro. Ele defendia a escassez de recursos leva a um desenvolvimento por partes, hierarquizando os problemas e encontrando soluções progressivamente. Dizia o Plano Trienal :

"No planejamento, como na cartogra-

fia o mais prático é iniciar o trabalho com uma escala pequena, capaz de propor_cionar uma visão do conjunto."

Dentro desse raciocínio, o professor Celso Furtado não contemplou os Territórios Federais com diretrizes políticas capazes de quebrar o seu imobi_lismo. Nem mesmo a Amazônia mereceu tratamento à al_tura do Plano Trienal.

Como o Plano Trienal não foi devidamente implementado após 1964, o planejamento brasileiro passou a seguir outro diapasão consubstanciado, ini_cialmente, nas diretrizes do PAEG - Programa de Ação e Estratégia de Governo - objeto de análise no ca_pítulo seguinte.

a) O Sistema Federal de Planejamento nos Territórios Federais

A questão da centralização ou da descentra_lização, da concentração ou da desconcentração, sem_pre foi muito forte e muito presente na vida político-administrativa dos Territórios Federais.

O Território é Federal, logo é administra_do pela União com forte dose de centralização (as de_cisões importantes são tomadas na Capital Federal, longe, portanto, do *locus* administrativo do Territó_lo

rio). Por outro lado, a concentração de poderes na mão do Governador é bastante grande. A ausência do poder legislativo estadual e do poder judiciário nos Territórios Federais, favorecem a concentração do poder. Mas também, é verdadeiro que os Territórios Federais, pela sua indefinição jurídico-institucional, tornaram-se, progressivamente, agências relativamente independentes quanto a gestão financeira e administrativa.

Estudando a expansão do Estado, Luciano Martins (21) levanta uma hipótese de que, a expansão do Estado brasileiro se realizou através de um movimento integrado por forças centrípetas (concentração de recursos financeiros e de decisões nominativas ao nível do governo federal) e as forças centrífugas (agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para a alocação desses recursos e aplicação dessas decisões). Mais adiante, ao comentar este movimento aparentemente contraditório àquele autor diz:

"O que parece significativo, entretanto, é que essa tendência para a "independização" de agências e autonomia relati

(21) Luciano Martins, in Estado Capitalista e Burocracia no Brasil 64, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985, Pag. 43.

va dos atores, a partir de lógicas particulares e específicas a cada qual, parece inscrever-se no próprio modo de expansão do Estado."

Pois bem, os Territórios Federais, mormente após a assunção total de seus governos locais pelas Forças Armadas (Roraima pela Aeronáutica, Rondônia pelo Exército e o Amapá pela Marinha) tornaram-se exemplos dessas "agências relativamente independentes".

A propósito dessa independência relativa de certas agências, dois dos mais íntimos e ativos atores dos governos fortes implantados no Brasil a partir de 1964, os Ministros Golbery do Couto e Silva e Hélio Beltrão, escreveram dois trabalhos significativos e indicativos dos ideais que germinavam, intestinalmente, no governo. O primeiro escreveu "Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo e Geopolítico do Brasil." (22), onde fala da sucessão de fases de centralização e descentralização na vida interna dos Estados, com uma frase antolôgica sugerindo, como aliás têm feito os estudiosos da Administração como Ciência, uma analogia entre a Administração do Estado e a Biologia.

-
- (22) Golbery do Couto e Silva in Conjuntura Política Nacional, O Poder Executivo e Geopolítica do Brasil, 3ª Edição - Rio de Janeiro - Ed. José Olímpio, 1981, pg. 21.

Diz aquele general: "... dessa forma, como que pulsa, vivo, o coração do Estado, na sequência interminável de diástoles e sístoles - sujeito como tal a arritmias, isquemias e enfartes, bradi e taquicardias, quando não, a fibrilações altamente perigosas".

O segundo escreveu "Descentralização e Liberdade" (23) onde condena o centralismo burocrático de modo enfático e defende a descentralização apaixonadamente: "A maior e a mais corajosa revolução a fazer no Brasil â a revolução da descentralização" diz Hêlio Beltrão. Com todo o poder que tiveram tanto Golebry como Hêlio Beltrão, principalmente este, como filho de amazonense, pouco ou quase nada alteraram o *status quo* dos Territórios Federais, enquanto unidades gestoras de governo.

A reforma administrativa de 1967 inspirada por Hêlio Beltrão, (Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967), foi bem vista, uma vez que, com ela, se instituiu o Sistema Federal de Planejamento, que atingiu também, os Territórios Federais. No entanto a hipótese levantada por Luciano Martins, da existência de um movimento contraditório (forças centrípetas *versus* forças centrífugas) quase que presidiu

(23) Hêlio Beltrão- Descentralização e Liberdade, Rio de Janeiro, Ed. Record, 1984.

as idéias contidas na Reforma Administrativa no que se refere aos Territórios Federais. Os princípios fundamentais de Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle foram mantidos e maximizados no Decreto-Lei-200, mas para os Territórios Federais, a reforma administrativa de 1967, só chegou com o Decreto-Lei 411 de 08.01.69, dois anos depois. É que as forças centrípetas eram mais fortes em Brasília e faziam com que os recursos financeiros fossem ainda mais concentrados no poder central, enquanto que as forças centrífugas dos Territórios Federais (autonomia relativa ou relativa independização), levaram estes a pleitearem liberação de recursos em maior quantidade garantindo, em contrapartida, uma aplicação mais metodica e sistemática, quase sempre sob a ótica de defesa e de segurança nacional. E isto era confiável, pelo menos, durante o período de governo militar pós -64. Pode-se falar em Territórios Federais antes e depois do advento do Decreto-Lei 411, de 1969.

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. Os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Planejamento deveriam elaborar um Plano Ge

ral de governo, desdobrado em programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual e, mais do que isto, obedeceria a um orçamento-programa anual e a uma programação financeira de desembolso.

As ações de coordenação eram extremamente rigorosas quando estabelecida que, "a execução dos planos e programas seriam objetos de permanente coordenação". Mais adiante, enfatizava que a coordenação seria exercida em todos os níveis de administração, mediante a atuação de chefias individuais, a realização sistemática de reuniões e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação, em cada nível administrativo.

Para a descentralização, a reforma administrativa previa uma distribuição da execução das atividades em três planos: o primeiro, na própria administração federal onde, claramente, haveria uma diferenciação entre o nível de direção e de execução; o segundo seria descentralizada aos estados, mediante convênio e o terceiro, poderia até ser executado por empresas privadas, mediante contratos ou concessões.

No que tange à delegação de competência dizia a reforma administrativa que, tanto o Presidente da República como seus Ministros, poderiam delegar competências a autoridades de outros níveis,

indicando com precisão, as atribuições objeto da de legação.

O controle, seria realizado em todos os níveis e em todos os órgãos, sempre observadas as normas que governam a atividade específica do órgão, ou subórgão controlado.

Com a indefinição intrínseca dos Territóri os Federais quanto à sua natureza jurídica, estes ficaram à margem da essência da Reforma Administrativa, pelo menos até o advento do Decreto-Lei 411 de 1969. A partir deste Decreto, que surgiu como um desdobramento da Reforma Administrativa de 1967, os Territórios Federais passaram a ter uma definição mais clara dos seus objetivos. Diz aquele De creto-Lei que a União administrará os Territórios Federais tendo em vista:

a) Desenvolvimento econômico social, polí tico e administrativo, visando à criação de condições que possibilitem a sua ascensão à categoria de Estado;

b) ocupação efetiva do Território, notada mente dos espaços vazios e zonas de fronteiras, mediante o povoamento orientado e a colonização;

c) integração sócio-econômica e cultural à Comunidade Nacional;

d) levantamento sistemático dos recursos naturais, para o aproveitamento racional de suas po tencialidades econômicas;

e) incentivos à agricultura, à pecuária, à silvicultura, à piscicultura e a industrialização, através de planos integrados com os órgãos de desenvolvimento regional, atuantes nas áreas respectivas;

f) melhoria das condições de vida da população, mediante efetiva assistência médica, sanitária, educacional e social;

g) garantia à autonomia dos Municípios que os integram e assistência técnica às respectivas administrações, e

h) preservação das riquezas naturais, do patrimônio e das áreas especialmente protegidas por lei federal.

Vê-se, que os Territórios Federais ganharam um estatuto que, mesmo eivado de ranço autoritário, lhes definiu alguns objetivos a perseguir. E com os objetivos mais claros, o caminho do planejamento ficou mais aberto, uma vez que "os objetivos de uma organização dão o sentido básico de suas atividades". (24)

Por definição, segundo Stoner, Planejamento é a determinação das políticas e dos programas estratégicos necessários para se atingir objetivos específicos rumo à consecução das metas. Está cla

(24) James A.F. Stoner - Administração, Prentice-Hall do Brasil, Rio de Janeiro, 1985.

ro que os Territórios Federais ganharam com a definição dos seus objetivos e, com isto, o Planejamento Territorial passou a ser uma função obrigatória e sistemática.

Por outro lado o Decreto-Lei 411, deu aos Territórios Federais, uma estrutura de governo mais compatível com sua importância. Antes do Decreto, os Territórios eram dirigidos por um Governador e um Secretário Geral nomeados pelo Presidente da República, os auxiliares de Governo eram Diretores de Divisão, pessoas que, perante a direção ministerial a quem os Territórios estavam subordinados, estavam entre o quinto e o sexto escalões. Não detinham, portanto, nenhuma autoridade diante dos problemas e das decisões de que eram responsáveis.

Os auxiliares de Governo, após o Decreto-Lei 411, passaram a ser Secretários de Governo de Territórios. A figura do Secretário-Geral do Território foi extinta, e os Secretários de Governo do Território assumiam o Governo, nas ausências do Governador Titular mediante designação deste. Os Secretários de Governo dos Territórios passaram a receber *status* e tratamento de Secretário de Governo de Estado, participando, inclusive, dos debates e foruns nacionais dos assuntos de suas áreas, juntamente com os demais Secretários dos Estados brasileiros.

O Decreto-Lei 411, falhou quando criou as diversas Secretarias de Governos dos Territórios, excluindo a Secretaria de Planejamento e Coordenação. Criou apenas uma Assessoria de Planejamento e Coordenação junto ao Governador. E esta, logo tornou-se pequena e acanhada para atender as exigências do planejamento local. Assim, mesmo oficialmente sendo uma assessoria, passou a chamar-se Secretaria de Governo, para, em 1979, ser oficializada como Secretaria de Planejamento e Coordenação (Lei 6.669/79), perfeitamente integrada ao Sistema Federal de Planejamento. Por sua vez, a SEPLAN local implantou, nos Territórios, o Sistema Territorial de Planejamento com a criação, nos diversos Órgãos, das Coordenadorais Setoriais de Planejamento.

Para minimizar os efeitos da total ausência de controles democráticos das ações de governo, o Decreto-Lei 411 inovou, criando um Conselho Territorial. A este competia:

a) Emitir opinião sobre:

- os planos do governo, o orçamento anual e o plano plurianual de investimento;
- a criação e a extinção de municípios;
- a proposta orçamentária do Território;
- a concessão de isenções fiscais previstas em lei;
- o relatório anual do Governador ao

Ministro do Interior, e

- os projetos de aquisição e alienação de bens móveis, de capital.

b) aprovar os critérios da contratação de serviços técnicos ou de natureza especializada, por terceiros.

c) sugerir ao Governador a adoção de medidas que visassem a atender os interesses da Comunidade e a alcançar os objetivos de desenvolvimento do Território.

d) solicitar ao Governador as informações necessárias ao desenvolvimento de suas atribuições.

e) representar ao Ministro do Interior, contra atos do Governador e a esse contra os atos dos Secretários de Governos e de Prefeitos Municipais, nos casos de irregularidade ou ineficiência no exercício de suas funções; e

f) examinar as representações das Câmaras Municipais contra os respectivos Prefeitos, e encaminhar ao Governador o seu parecer.

Mas este Conselho Territorial que pretendia ser uma espécie de Fórum para as discussões atinentes aos problemas locais de desenvolvimento, e um contra-peso às ações autocráticas dos governadores, tornou-se totalmente obsoleto na medida em que era composto por seis pessoas designadas pelo Ministro do Interior, sendo duas de livre escolha do Mi

nistro, uma da escolha pessoal do Governador, du as indicadas pelas Câmaras Municipais e uma, indica da pelo órgão regional de desenvolvimento. Faltou a este Conselho Territorial, a autenticidade e a legi timidade da representação popular. Todos os seus in tegrantes eram "biônicos".

No nível municipal, no entanto, o Decreto Lei 411, restabeleceu a autonomia municipal com as Câmaras Municipais que estavam inativas desde a cria ção dos Territórios Federais, em 1943. A figura do vereador, embora não remunerada na sua primeira le gislatura desta nova fase, foi restabelecida.

O município, em claro flagrante desrespei to à doutrina do Direito Público Interno, mas res paldado na Constituição vigente (Art. 17 § 3º) pas sou a ter um legislativo eleito (Câmara Municipal) e um executivo nomeado.

O eminente jurista Hely Lopes Meireles, em Direito Administrativo Brasileiro (24), assim mani- festa sua opinião quando escreveu sobre a Administração Territorial "... O Decreto-lei 200/67 inclui, na área de competência do Ministro do Inte rior, a administração dos Territórios Federais, que

(25) Hely Lopes Meireles - Direito Administrativo Brasileiro - 13ª Ed. São Paulo - Ed. Revista dos Tribunais, 1987 pg.679.

o Decreto-Lei 411/69 denomina impropriamente de unidades descentralizadas de administração Federal, equiparando-os, para os efeitos de supervisão ministerial, aos órgãos da Administração indireta. E à semelhança de Michel Temer, já comentado, Hely Lopes Meireles é, também, de opinião que os Territórios Federais não são entidades estatais, mas sim autarquias territoriais da União, porque não possu em autonomia política, dispondo, apenas, de limita da competência administrativa e financeira, para a gestão de seus bens e serviços. Mesmo assim, ou por causa dessa indefinição jurídico institucional, os Territórios Federais foram incluídos como participantes do Sistema Federal de Planejamento do país, beneficiando-se dele e com ele adotando uma feição mais moderna, de aplicação dos recursos públicos.

Decorridos 20 anos do Decreto-lei 411/69, vê-se que os Territórios Federais melhoraram, em muito, sua posição relativa enquanto agências gover namentais. Mas, por outro lado, é de lamentar, não orientaram o seu planejamento para o alcance de obras eficazes que resultassem em uma preparação e fetiva para a sua natural transformação em Estados-Membros. Em outras palavras: nos Territórios Federais o planejamento estratégico de longo prazo, dei xou muito a desejar.

Capítulo 3

TERRITÓRIOS FEDERAIS NO
CONTEXTO AMAZÔNICO

CAPITULO 3

Territórios Federais no Contexto Amazônico

a) A Amazônia e o centro-Oeste no pós/64

No Brasil, o movimento militar de 1964 teve no Ministro Roberto Campos o seu primeiro mentor intelectual. De sua autoria é o "Programa de Ação e Estratégia de Governo - PAEG, elaborado para o período de 1964/66. No PAEG, como nos demais planos que se seguiram, os Territórios Federais não foram contemplados com Políticas Públicas específicas. Ficaram embolados no que foi denominado de Valorização Regional para a região amazônica e centro-oeste. Isto mostra que os Territórios Federais, mesmo como entes públicos administrados diretamente pela União e num Governo Forte como o de Pós-64, não foram agendados com diretrizes capazes de lhes assegurarem prioridade, dentro das ações e das estratégias de governo, como era de se esperar. Não receberam tratamento de projeto específico do Governo Central. Pelo contrário, as ações de Governo nos Territórios Federais, continuaram de modo aleatório, apesar da existência positiva de um Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais- MECOR, que antecedeu o atual Ministério do Interior.

O PAEG, procurando enfatizar o que denominou de Valorização Regional, explicitou a chamada Necessidade de Integração dos Planos Regionais. Com isto, traçou para as duas regiões em foco, como diretriz, a integração dos planos regionais entre si e, destes, com o Plano Nacional de Desenvolvimento. Traçou, ao mesmo tempo, de construir uma barreira institucional ao desenvolvimento regional autônomo, quando decidiu "que os objetivos dos planos de desenvolvimento regional sejam definidos, primordialmente, em termos de desenvolvimento econômico, ou seja, de assegurar aumento contínuo de renda per capita da população na região; não se estabeleceriam, *a priori*, metas regionais em termos de proporcionar à região, crescimento a um ritmo mais intenso que o do resto do país."

Isto se, por um lado, configurou o estabelecimento de um elo de ligação mais forte destas ações com o todo nacional, por outro lado, notadamente no caso dos Territórios Federais, podou a criatividade regional. Esta política, no caso dos Territórios Federais, foi perversa, uma vez que não recebendo uma definição clara do papel a ser desempenhado, passaram a ser: o de "Guardião das Fronteiras", sentinelas avançadas de nossa pátria e receptor das correntes migratórias de outras regiões do país. O que, por si só, já era uma contradição.

No campo institucional, os governos militares pós-64, foram além dos limites suportáveis de autoritarismo para com os Territórios Federais, quando os dividiram, irmamente, entre as três armas: Marinha, Exército e Aeronáutica. As três forças, com tal exclusividade, receberam os governos dos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima, respectivamente. Contra este fato, inclusive não se tem notícia de nenhuma manifestação contrária das lideranças nacionais. Não é nosso propósito, neste trabalho, fazer uma análise do militarismo brasileiro que governou o país no período de 64 a 85, mas, no que tange aos Territórios Federais, deve-se registrar que o medo e o terror impostos à população, não encontra paralelo no país, mesmo nos períodos mais graves. Nos Territórios Federais, a autocracia governamental, a ausência total de liberdades individuais, a inexistência de imprensa e a submissão imposta, castrou as iniciativas que buscavam a autonomia e a valorização do homem, especialmente do nativo.

O PAEG, no entanto, ao trocar o nome da SPVEA por SUDAM, deu à esta a incumbência de ser órgão coordenador do desenvolvimento regional da Amazônia, simplificando-o para Banco da Amazônia - BASA - para ser o órgão de apoio financeiro deste desenvolvimento. Esta estratégia, aparentemente correta, de

veria surtir os seus efeitos positivos nos anos que se seguiriam. Mas faltou coerência quando, ao longo dos anos, a SUDAM, através do seu Conselho Deliberativo, privilegiou Estados como o Pará e o Mato Grosso com aplicação dos incentivos fiscais, em detrimento dos demais, especialmente dos Territórios Federais que deveriam, naturalmente, ser objeto de maiores preocupações por parte da SUDAM e do Governo Central. (Ver Quadro referencial da distribuição espacial dos Incentivos Fiscais).

O Plano Decenal 1967/1976 que sucedeu o PAEG, procurou dar ênfase à Integração Nacional quando, paralelamente ao crescimento econômico, tentou promover a "integração das várias regiões do país, objetivando a criação de um mercado nacional diversificado". Era a política Regional-Nacional que atendia, antes de tudo, aos ditames da tecnoburocracia, uma vez que, "transcendia de muito o aspecto puramente econômico, tendo implicações das mais positivas na ordem política, alicerçamento da unidade do país e mesmo na ordem estratégico-militar, como esforço para a segurança nacional." (25) Dentro deste enfoque, caberia ao Governo os investimentos de infra-estrutura especialmente nas estradas, nas comunicações e no a

(25) Governo Federal-Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico - Imprensa Nacional, Brasília, 1967.

proveitamento das hidrovias, para preparar a criação de novas frentes de fixação da população que cobririam os "claros" do Território Nacional.

Quando o Plano Decenal tratou do Desenvolvimento Urbano, partiu de um pressuposto de que a formulação de uma Política de Desenvolvimento Urbano Territorial ou Regional só é concebível e válida, se elaborada "através de uma ótica regional". E este Plano Decenal preconizava que, as cidades nascem e se desenvolvem em função dos potenciais econômicos, estratégicos, de uma dada região. Este parâmetro, apesar de coerente, não foi aplicado em relação aos Territórios Federais e nem mesmo em relação à Amazônia. Caso tivesse sido observada a ótica regional preconizada, os Territórios Federais, certamente, teriam outra história, já que são privilegiados, geograficamente, e estão mais próximos de mercados consumidores externos que as regiões Sudeste e Sul do Brasil. As proximidades de Roraima e do Amapá do mercado americano, caribeano e europeu, até hoje não foram exploradas para fins de comércio. Rondonia e o Acre, via Pacífico, estão mais próximos dos mercados orientais que as demais regiões do país. Ao contrário, os planos de desenvolvimento procuraram esquecer estas posições estratégico-geográficas dos Territórios Federais, prejudicando o seu desenvolvimento e impedindo um aporte de Capital Privado que, quando aplica-

do, poderia, aí sim, usar a mão-de-obra local e dar vazão e ocupação ao fluxo migratório inter-regional que até poderia ser incentivado.

As políticas Públicas, no entendimento de Bolívar Lamounier(26) obedece a "condicionantes específicas, econômicas, técnicas e jurídicas" mas, ao estudá-las, devemos nos preocupar, fundamentalmente, com o "caráter político" que envolve-as no processo decisório. Ora, o Plano Decenal, bem como todos os outros Planos Nacionais de Desenvolvimento produzidos durante os Governos autoritários Pós-64, trabalharam com uma condicionante política fundamental: a questão da Segurança Nacional. Mesmo que desejassem, os planejadores condicionados ao dogmatismo técnico-burocrático-militar do regime, não poderiam ir além dessa condicionante. E esta foi a razão encontrada para que os Territórios Federais, nada mais fosse sugerido a não ser o seu esforço como área de segurança nacional, e refúgio insustentado, para os excedentes populacionais de outras regiões do país.

Essa condicionante, eminentemente política superou qualquer outra, mesmo técnica, econômica ou estratégica. A modernização que ocorreu com a cons

(26) Bolívar Lamounier- Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico-Metológico de Referência-Mimeografado, São Paulo, 1987.

trução das rodovias, dos aeroportos e das comunicações, serviram, antes de tudo, para reforçar a Segurança Nacional, ao invés de atender a segurança social e o desenvolvimento da região. No caso dos Territórios Federais, até a administração e o Governo foram, privilegiados, militarizados.

O que se lastima, neste processo, é a contradição visível, no caso dos Territórios Federais, para a não aplicação do modelo exportador posteriormente adotado para o país. Os Territórios Federais: Roraima, Amapá e os atuais estados do Acre e Rondonia, possuem notáveis vantagens comparativas, tanto geográficas como estratégicas e até econômicas, que não foram utilizadas em relação a outras regiões do país: Roraima está a 530 km do Atlântico; o Amapá é marítimo e ambos estão mais próximos dos mercados europeu e norte-americano que o Sul e o sudeste brasileiro. Rondonia e Acre, com a complementação da ligação rodoviária com Pucallpa, no Peru, chegariam ao Pacífico e, daí, aos mercados orientais.

O Plano Decenal, reconheceu, no entanto, sua fraqueza e incoerência, quando confessa desconhecer, em detalhes, o que tinha a presunção de planejar. Basta ver, por exemplo, quando este Plano procura tratar da definição de Regiões-Programa e Polos de Desenvolvimento e assim se auto-definiu:

"A delimitação das regiões homogêneas têm

ainda caráter preliminar. E, desta forma será possível aproveitar a experiência de muitos técnicos conhecidos das diferentes regiões do país, cuja contribuição, através de crítica a esse documento, será certamente valiosa para a elaboração final do trabalho." (27)

Isto, seria primordial, se o planejamento no Brasil, tivesse um sentido de continuidade. Mas o que se viu e o que se vê é exatamente o contrário. Neste aspecto, nota-se uma profunda incoerência entre o PAEG e o Plano Decenal, quando o PAEG, para embasar e reforçar sua tese sobre a SUDAM, assim se manifestou:

"A necessidade da integração de planos regionais com o plano nacional se acentua quando atemos para a multiplicação de organismos regionais e a proliferação de comissões de planejamento estaduais."

Isto, evidentemente, representou uma perda intelectual significativa na área de planejamento a nível local. O sistema de planejamento era muito frágil e ainda havia uma imposição no que se refere à elaboração dos planos locais: deveriam obedecer, sempre, às diretrizes nacionais ou mesmo regionais, que

(27) Governo Federal - Plano Decenal Econômico - Op. cit.

partiam de organismos distantes mais de 3000 km do cenário, como o caso da SUDAM e da SEPLAN-RR, em Brasília. E, assim, pergunta-se: como o Plano Decenal poderia receber críticas se, a nível local a capacidade local de planejar, estava castrada desde a implantação do PAEG?

Deve-se, no entanto, registrar que, a partir do Plano Decenal, acendeu-se uma luz no final do túnel do planejamento, quando este traçou, como diretriz "a necessidade de um planejamento integrado do desenvolvimento local" e que, este planejamento, deveria abranger "estudos e proposições em quatro setores: econômico, social, físico-territorial e institucional."

Havia, um vasto caminho a percorrer, especialmente no campo político, para que se pudesse, com efetividade e eficácia, se pensar em influir no caráter das decisões regionais e nacionais.

Ao se ler os vários Planos Nacionais de Desenvolvimento produzidos no país, tem-se a impressão que seus formuladores não se preocuparam em conhecer os planos anteriormente elaborados, para passarem a um Novo Plano, tal é a discrepância entre um e outro. Mesmo no período de Governos autoritários e concentradores, a dicotomia entre o que foi escrito e a realidade, é acentuada. E, novamente, voltamos a Bo

livar Laumounier (28) quando ele condena tanto o ho-
lismo - tendência a ver toda e qualquer Política Pú-
blica como uma exigência de um sistema abstrato, igno-
rando o processo político inerente à tomada de deci-
sões, como o nominalismo, no extremo oposto, no qual
se toma como ponto de partida, igualmente dogmático,
que as decisões são auto-suficientes. No caso do
Brasil militarizado, autoritário e centralizador, com
certeza, verifica-se os dois fenômenos. Daí o avanço
do complexo tecno-burocrático-militar. Neste caso,
o que prevaleceu foi o nominalismo que procurou ne-
gar a realidade da coletividade e a existência de su-
as próprias potencialidades econômicas e comerciais.
Nisto, se encerra a questão da coerência e da conti-
nuidade do processo de planejamento, das tomadas de
decisões e das próprias Políticas Públicas, com con-
sequências danosas ao objetivo maior, qual seja, a
busca da racionalidade, com a utilização plena da
capacidade nos vários campos de ação.

Já o Plano Estratégico de Desenvolvimento
elaborado para o período 1968-1970, encarado como um
detalhamento do Plano Decenal, peca pelo seu imedia-
tismo quando preconiza: "O objetivo principal da po-
lítica de Desenvolvimento Regional é o de criar, em
cada região-problema do país, as bases para um pro-

(28) Bolívar Laumounier- Op. cit.

esso de desenvolvimento auto-sustentável" (29).

Este Plano, ao preconizar essa auto-sustentação, parte de uma premissa falsa de que, a região amazônica com as "novas atividades surgidas na região em decorrência dos incentivos fiscais e da ação coordenada dos órgãos públicos, impulsionam a economia de um modo a aproveitar o máximo de suas potencialidades." Esta afirmativa, com certeza, está calada na idéia de que, os Planos Desenvolvimentistas anteriores, foram de absoluto sucesso. E isto, é evidente, foi um erro crasso de visão tanto do ponto de vista físico, como do ponto de vista estratégico. A é mesmo as áreas para onde os incentivos fiscais foram direcionados, estão muito longe de se poder afirmar que, com eles, estão sendo aproveitados o máximo e suas potencialidades.

Ao contrário, basta ler o relatório do Seminário Internacional - a Amazônia e a Ecologia- realizado recentemente pela Universidade de Campinas - NICAMP - com a participação de renomados pesquisadores, para se concluir que, a ocupação da Amazônia, além de estar longe de aproveitar racionalmente suas potencialidades, vem destruindo, pela ausência de tecnologia, o que lá existe. Diz o relatório:

29) Governo Federal-Plano Estratégico de Desenvolvimento-1968-70-Imprensa Nacional, Brasília, 1968.

"O modelo de ocupação da Amazônia implantado pelo governo brasileiro a partir da década de 60, não cumpriu os objetivos anunciados (ocupação do território, fixação da população no campo e exploração econômica) e levou à devastação da floresta". (30)

O pesquisador Philip Martin Fearnside, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPA, no seu trabalho "A ocupação humana de Rondônia", realizada com recursos do governo do Brasil e do Banco Mundial (Convênio CNPq/SUDECO/Banco Mundial), ao comentar as implicações do desmatamento na região, concluiu:

"As consequências negativas do desmatamento deveriam dar uma pausa aos planejadores dedicados em promover formas de desenvolvimento que requerem grandes áreas de derrubada da floresta úmida. Mesmo assim, tais planos continuam a ser propostos e realizados. Parte do problema é a falta de conscientização entre os tomadores de decisão

(30) Jornal "Folha de São Paulo", edição de 07.11.89 - Caderno Cidades - D-7.

sões, sobre a magnitude do custo futuro acarretado por essas ações." (31)

É um alerta científico, para a necessidade do engajamento decisivo do Brasil, na revolução tecnológica.

Por outro lado, a modernização relativa que ocorreu nestas áreas, com as comunicações, os transportes e a produção de energia, favoreceu mais o dogma da Segurança Nacional do que à saúde, à educação e à produção de alimentos. Nestes campos não houve modernização e as correntes migratórias que chegaram à Amazônia e aos Territórios Federais, apenas trocaram a miséria do Nordeste pela ilusão de um pedaço de terra, sem título, nos projetos de assentamento dirigido, onde a ancilostomose foi substituída pela malária.

O segundo objetivo estratégico deste Plano era o de promover a formação de um mercado nacional integrado. Esta é uma política, ao nosso ver, de difícil aplicação, por ser fruto de cabeças pouco dadas a conhecer a realidade regional. Ora, como pode-se formar um mercado nacional integrado, integran

(31) Philip Martin Fearnside - A ocupação Humana de Rondônia, impactos, limites e planejamento-Assessoria Editorial e Divulgação do CNPq - Brasília, 1989.

do-se realidades tão díspares como São Paulo e Roraima ou o Rio Grande do Sul com o Amapá ou mesmo o Pará com o Acre, para citar alguns exemplos? Como? Qual ou quais os produtos que os estados da região amazônica e em especial os da fronteira, como os Territórios Federais, podem produzir e que sejam competitivos nos mercados do Sul e Sudeste do País? No setor primário da economia, não conhecemos um só. Como será formado este mercado com a dispersão populacional própria da Amazônia, onde as distâncias entre os centros urbanos são enormes? Por exemplo: de Boa Vista a Manaus 750 km em estrada sem asfalto e daí a Belém são mais 2.200 km, sem que hajam cidades intermediárias menores, entre estes percursos. Vê-se, pois, que a estratégia é inviável e incoerente, especialmente para um Plano com horizonte temporal de apenas dois anos: 1968-70. E mais do que isto: não trouxe para os Territórios Federais nenhuma especificidade.

"A ocupação efetiva do território amazônico" encarada, assim, como uma Política Pública definida para a região, por este Plano Estratégico de Desenvolvimento e pelos demais planos nacionais de desenvolvimento - para ser coerente e levado a sério - precisaria vir acompanhada de um detalhamento técnico, que encarasse a realidade local sob outra ótica que não, apenas, a da Segurança Nacional. Afinal, porque a Segurança Nacional? Se, como vimos, a região amazô

nica teve os seus últimos conflitos internacionais resolvidos diplomaticamente já ao final do século XIX. Os Territórios Federais foram criados há 45 anos exatamente, como um escudo protetor nos arcos Norte e Oeste das fronteiras brasileiras. Reconhece-se, todavia, que a idéia de adensamento populacional da Amazônia e dos Territórios Federais é pobre, e por não ter outro meio de sobreviver, explora, à beira do desperdício, os recursos naturais existentes, com prometendo, assim, a vida futura com a destruição dos recursos naturais e do meio ambiente. Perdeu-se muito tempo dando-se prioridade à militarização e sacrificando-se a pesquisa da Amazônia. O desconhecimento do potencial econômico da Amazônia, como um todo, desde o manejo dos recursos naturais até as vantagens estratégico-geográficas para o comércio exterior, é um fato real e que não foi devidamente encarado e priorizado até hoje, nos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

No que tange às Diretrizes Setoriais, as áreas de geração de energia e de transportes receberam deste Plano Estratégico, prioridades ao que ele determinou de "projetos de caráter assistencial".

E, na geração de energia, priorizou-se a "construção de hidro-elétricas" em detrimento da energia solar ou da eólica, ambas menos agressivas ao meio ambiente. No setor de transportes o absurdo

ficou por conta da decisão de construir rodovias como a Manaus-Porto Velho, em terreno impróprio e pan-tanoso em quase total extensão do trecho, paralela ao caudaloso rio Madeira, tráfegável o ano inteiro.

Ainda no período abrangido pelo Plano Decenal, surgiu, em 1971, o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND. Neste primeiro PND martelou-se, mais uma vez, no desenvolvimento regional e urbano e, por consequência, dos Territórios Federais, naquilo que se denominou de Integração Nacional. Esta se realiza por intermédio dos incentivos fiscais de eficácia duvidosa, como vimos. Mas, com esta Política, pretendia-se "ocupar a Amazônia e integrá-la ao Brasil". Para isto, criaram-se dois programas: PIN- Programa de Integração Nacional e PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste, respectivamente. Atua-riam como mecanismos indutores da política de integração nacional.

Quanto aos Territórios Federais, novamente, nada se observa de concreto, no I PND. No máximo, são contemplados, como encaixes da Amazônia de um modo muito geral, e por dedução, conclui-se que seeriam beneficiados com as Políticas Públicas defini-das para a região, como um todo.

Vê-se neste I PND, pequenos avanços no planejamento regional. Observa-se, por exemplo, que há

uma tendência a especificar melhor os Territórios Federais, quando define como "Zonas de fronteira."

O I PND, ao tratar da questão da Integração da Amazônia, diz textualmente: (32)

" A estratégia para a Amazônia, que é a de integrar, para desenvolver, assentará em duas linhas mestras:

- Integração física, econômica e cultural na comunidade brasileira, e

- ocupação econômica e desenvolvimento".

Mais adiante, o PND afirma que esta Integração Nacional:

"se realizará com a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém; com uma rede de aeroportos de função estratégica; com medidas para integrar baacias fluviais da região com as bacias do centro-sul; com a instalação de dois sistemas de telecomunicações entre a Amazônia e o resto do país; com a abertura da Amazônia pela radiofusão e com nova infraestrutura das Forças Armadas, na região."

(32) Governo Federal - I Plano Nacional de Desenvolvimento, Imprensa Nacional - Brasília, 1971.

Já a ocupação da Amazônia seria efetivada em BASES DE OCUPAÇÃO. Este termo "Bases de Ocupação" além de ter um sentido militarista taxativo, trás, embutida, a idéia de uma ocupação quase que de tempo de guerra, quando um exército ocupa uma área recém-conquistada.

Essas bases de ocupação, seriam consolidadas através da:

- "- Expansão do contingente populacional da região, de forma programada e em áreas prioritárias;

- construção da infraestrutura interna da região - rede rodoviária básica, re-
parelhamento de portos, desenvolvimento da navegação fluvial e programas de energia;

- criação de um suporte de educação, saúde e assistência, que viabilize radicar às populações, e

- programa RADAM (Radar da Amazônia) de levantamento aerofotogramétrico."

O desenvolvimento da Amazônia, segundo o I PND deveria se realizar "com base, particularmente nos incentivos fiscais e isenções a cargo da SUDAM e da SUFRAMA a nas linhas:

- Seleção de polos de desenvolvimento e de integração (zonas de fronteiras e outras áreas

prioritárias), analisando prioridades regionais para concentração de aplicações;

- definições de prioridades setoriais, para concentração de aplicações em setores dinâmicos prioritários e para atividades de exportação, industrialização dos polos de Belém e Manaus, principalmente de produtos da região ou tirando proveito das isenções da Zona Franca de Manaus; fortalecimento e racionalização da economia dos produtos básicos da região; exportação de madeiras; mineração e programa de pecuária em áreas selecionadas, e

- programas de colonização, notadamente para a região da Transamazônica."

Ocupar, Desenvolver, Integrar eram, em síntese, as linhas mestras das políticas definidas da Amazônia e para os Territórios Federais. Todavia não se observava em uma linha sequer, algo que significasse a participação do Homem neste processo. E especialmente, do homem experiente, nativo ou radicado na região. Esta ausência de participação, foi fatal para toda a política então definida.

O I PND, no entanto, apoiou, efetivamente, nos Territórios Federais, o Planejamento Governamental, dando às Secretarias de Governo então inexistentes, as funções inerentes ao planejamento, funções estas que, posteriormente, foram incorporadas à Secretaria de Planejamento dos Territórios, criada anos

depois, mantendo-se, no entanto, as limitações impostas.

Este PND, devido à descontinuidade administrativa e ao pouco espaço temporal para sua execução, não alterou o quadro local. A ausência de políticas específicas para os Territórios Federais, exceto o reforço à infra-estrutura das Forças Armadas na região das "zonas de fronteira", foram os fatos relevantes.

Para o período 1974/79, o II PND, mesmo não fugindo ao dogmatismo da Segurança Nacional e mantendo os Territórios Federais sob rígido controle, foi o que possibilitou a ampliação dos horizontes nos Territórios Federais e traçou diretrizes mais específicas, dentro do trinômio de Ocupação, Desenvolvimento e Integração.

Diferentemente do I PND que elegeu a SELEÇÃO das áreas como uma diretriz, o II PND, definiu-se claramente. Assim as terras a serem ocupadas seriam:

- "- Os eixos de penetração na Amazônia ou sejam os vales e as rodovias e
- terras mais férteis, com prioridade para as zonas de fronteiras".

Para essas áreas definidas, o II PND também, orientou as prioridades de investimentos para os programas setoriais: pecuária de corte, extração e industrialização de madeira, mineração, lavouras de

caráter comercial, pesca empresarial e turismo. Além disso, o II PND foi claro ao definir como prioritária, as atividades ligadas ao setor de exportação.

Mas não basta apenas planejar. Este planejamento comumente, pode estar eivado de mistificação.

E isto ocorre quando "os objetivos são formulados como se tudo fosse resultar diretamente da ação do governo" (33), ou em outras palavras; o plano pressupõe uma perfeita interação entre o agente indutor e a sociedade, através de sua participação. Quando isto não ocorre, como no caso presente, de nada adianta a ação planejadora. Ou ainda, como nos diz Djalma Oliveira: "O processo de planejamento envolve indagações; e indagações envolvem questionamentos sobre o que será feito, como, quando, para quem, por que, por quem e onde será feito." (34) Os Territórios Federais, ainda carentes em organização de sua sociedade, não aproveitaram a abertura do II PND, especialmente no que se refere às prioridades dadas ao setor de exportações.

Foi durante a vigência do II PND que se conheceu o apogeu da era do Planejamento. O presti-

(33) Francisco Whitaker Ferreira - Planejamento Sim e Não - Ed. Paz a Terra, Rio de Janeiro, 1983

(34) Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira - Planejamento Estratégico - Ed. Atlas, 2ª Edição - São Paulo, 1987.

giamento dos órgãos de planejamento era evidente e, de comum, recebiam até função de "Coordenação Geral" das atividades, desenvolvidas pelo governo. Mas o erro foi a contradição, evidente, entre a centralização excessiva - com a ausência total de participação - e o ceticismo da sociedade civil ao que foi denominado de "abertura lenta e gradual". Essa abertura foi acompanhada com desconfiança pela sociedade. No caso do Estado, o enclausuramento do processo de cisório, fez com que nem tudo que foi planejado pudesse ser executado. E para os Territórios Federais, apesar das diretrizes contidas no II PND, foi o período que mais exigiu "obediência a Brasília". Isto contribuiu para que os tímidos grupos empresariais locais, não levassem a cabo as linhas ali preconizadas.

Na questão da ocupação não houve grandes novidades, já que os fluxos migratórios incentivados foram mantidos, sem que os projetos de assentamento e de colonização oferecessem aos migrantes o apoio imprescindível à sua fixação, além de lhes dar alguns hectares de terra, quase sempre sem o título de propriedade, sem o qual não se tem acesso ao Crédito Rural.

No caso da integração nacional, que foi uma espécie de condutor básico dos Planos Nacionais de Desenvolvimento para a região amazônica e para

os Territórios Federais em particular, a rigor, hoje, só há Integração Nacional sob o ponto de vista militar que é feita por via aérea e via telefônica. Os Territórios Federais, neste aspecto, continuam sem que a sua integração ao Brasil se mostre consolidada e sem que o Brasil os conheça e tire proveito das vantagens comparativas de suas terras, situadas no hemisfério norte (Roraima e Amapá), ou mais próximas do Pacífico (Rondônia e Acre).

O III PND foi o único dos Planos Nacionais de Desenvolvimento a citar, textualmente, os Territórios Federais dentro das diretrizes formuladas no longo período de 1964 a 1985.

Diz o III PND que "para os Territórios Federais serão formulados programas específicos de desenvolvimento. Eles considerarão as peculiaridades, problemas e potencialidades dessas áreas, devendo ser plenamente compatíveis com o III PND".(35)

Este fato, é evidente, foi um avanço considerável que os Territórios Federais tiveram no sentido de se auto-afirmarem como entes políticos, governo próprio e autonomia necessária para o exercício da liberdade e da democracia.

(35) Governo Federal-III Plano Nacional de Desenvolvimento, Imprensa Nacional, Brasília, 1979.

As linhas básicas deste III PND que interessam à região Amazônica e ao Centro-Oeste, estão contidas na parte referente às Políticas Regional e Urbana que podem ser assim sintetizadas:

- Ênfase à integração nacional e melhor equilíbrio espacial do processo brasileiro de desenvolvimento;
- redução das disparidades econômicas e de qualidade de vida entre as regiões do país e dentro delas.

Para o caso da Amazônia, diz o III PDN que o esforço de desenvolvimento se concentraria na "gradativa ocupação e integração da área, respeitadas suas características e vocações". Para o Centro-Oeste, as diretrizes seriam "apoio direto à diversificação e expansão das atividades produtivas e a ampliação e consolidação da infra-estrutura econômica e social."

O III PDN, idealizado para o período 1979-1984, foi atropelado pelas ações políticas desencadeadas durante o governo João Figueiredo, em direção à abertura política, "lenta e gradual". Isto teve reflexos nos Territórios Federais, sem, contudo, impedir avanços significativos na busca de sua afirmação rumo ao objetivo maior - de se transformar em Estado membro da Federação.

O crescimento populacional dos Territóri-

os Federais no período de vigência do III PDN, foi o mais significativo desde sua criação. No caso específico de Rondônia, que passou a Estado em 1982, o fluxo migratório intenso fez com que surgissem, com rapidez, inúmeras cidades, vilas e povoados, logo transformados em novos municípios. O isolamento de Rondônia foi quebrado com o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Porto Velho, que se tornou o principal meio de penetração no interior de Rondônia. A rodovia permitiu e facilitou a ocupação, mesmo anárquica, do solo naquele Território. Em 39 anos (1950 a 1989) a população de Rondônia cresceu 2876%.

O Acre, transformado em Estado em 1962 por razões predominantemente políticas, não teve o mesmo desempenho econômico e demográfico de Rondônia por duas razões: a não conclusão da rodovia que parou ao atingir Porto Velho (a chamada rodovia do Oeste, Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco) e a exclusão do trecho em direção à fronteira com o Peru, cortando transversalmente o Estado e permitindo a ligação da região do extremo Oeste brasileiro com Pucallpa e daí, aos portos peruanos no Oceano Pacífico, das prioridades do Plano Rodoviário Nacional.

A ocupação do solo acreano se deu muito mais por grandes latifundiários, motivados muito mais pela especulação fundiária do que pela produção. O crescimento demográfico do Acre nos últimos

39 anos foi de, apenas, 257%.

Roraima e Amapá, apesar de estarem situados ao Norte do grande Rio Amazonas que atua, no caso desses Territórios, como uma espécie de barreira natural, tiveram um desempenho significativo quanto ao crescimento populacional. Roraima, no mesmo período, cresceu apenas 544% e o Amapá 570%.

Parece-nos que, apenas, as diretrizes do III PND, isoladamente, não seriam responsáveis pela ocupação populacional das áreas dos Territórios Federais. Também o Sul do Pará e o Norte de Mato Grosso, receberam um considerável contingente populacional. Mas nesses estados, como no Acre, a ocupação foi feita via grandes latifúndios (de menor poder de influência na modificação da taxa de incremento populacional) enquanto que, nos Territórios, a ocupação foi feita por minifúndios (de maior poder modificador da taxa de incremento populacional). Os minifúndios, por trabalharem com a mão-de-obra familiar, exigem do Estado maiores investimentos em áreas de Saúde, Educação e Segurança Pública.

QUADRO 2 - População residente nos Territórios Federais
1940 - 2000

Quadro evolutivo: População recenseada de 1940 a 1980 e
População estimada de 1985 ao ano 2000

Territórios Federais	Habitantes Residentes (1000 hab)									
	1940	1950	1960	1970	1980	1985	1989	1990	1995	2000
Acre*	79,8	114,7	158,2	215,3	307,1	366,1	406,8	417,2	469,8	253,4
Rondônia **	....	36,9	69,8	111,0	500,5	908,0	1057,2	1095,6	1294,0	1499,8
Roraima	....	18,1	28,3	40,9	80,7	102,5	116,8	120,4	139,3	158,6
Amapá	....	37,4	67,7	114,3	178,6	217,0	248,1	256,1	296,4	337,3

* transformado em Estado em 1962

** transformado em Estado em 1982

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - FIBGE, 1989.

QUADRO 3 - Taxa Média Geométrica de Incremento Anual da População dos Territórios Federais - 1940 - 1980 86

Quadro evolutivo e comparativo com alguns Estados Brasileiros

Territórios e Estados	Taxa média (por 100 hab) (2)			
	1940/50	1950/60	1960/70	1970/80
Brasil	2,39	2,99	2,89	2,48
Acre	3,77	3,20	3,13	3,42
Rondônia	....	6,39	4,76	16,03
Roraima	....	4,65	3,75	6,83
Amapá	....	6,14	5,37	4,36
São Paulo	2,50	3,39	3,33	3,49
Rio de Janeiro	2,69	3,46	3,13	2,30
Minas Gerais	1,50	2,33	1,49	1,54
R.G.do Sul	2,35	2,54	2,19	1,55
Pernambuco	2,43	1,86	2,34	1,76

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - FIBGE, 1989

(2): Para o cálculo das taxas foram utilizadas as populações, presente, relativa a 1950 e residente, relativa a 1960.

O período do III PDN para os Territórios Federais, tem o sabor de despertar culturalmente, a primeira geração de pessoas oriundas dessas regiões. Quem nasceu durante ou logo após a criação dos Territórios (em 1943) estava, em 1979, apto a intervir no processo gestor desses Territórios. Especialmente aqueles que tiveram o privilégio de frequentar alguma Universidade.

A partir dessa tomada de conscientização, o poder de organização da população nos Territórios passou a ser maior e as energias foram carreadas inicialmente, para participação, mesmo em situação de desvantagem, na administração pública. Alguns nativos foram nomeados Secretários de Governo dos Territórios, Prefeitos das Capitais, Diretores de Companhias. Outros foram eleitos Deputados Federais. Mais adiante, na Nova República, até governador de Território, nativo, foi nomeado. No entanto, o principal objetivo dessa nova fase da vida pública dos Territórios Federais, só foi conseguido durante os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, com a transformação dos dois Territórios Federais em Estados, a partir de 1991, após a primeira eleição para governador, naquelas unidades da Federação.

b) Paradigma comparativo entre as políticas e os equipamentos públicos disponíveis

A política central que norteou tanto o Presidente Getúlio Vargas como os demais, na condução do processo de institucionalização dos Territórios Federais brasileiros, foi a de ocupação espacial, especialmente, na Amazônia e no Centro-Oeste. Ao longo de quase meio século, o Estado brasileiro tratou, com ênfases maiores ou menores, de definir a Amazônia e, notadamente, os Territórios Federais como um *locus* ideal para onde deveriam ser encaminhados os diversos fluxos migratórios internos. A idéia era a de ocupar os espaços vazios existentes, quer na Amazônia quer no Centro-Oeste. Todavia, a migração para a região não foi tão intensa, pelo menos nos primeiros anos. A maior migração interna ficou para São Paulo e Rio de Janeiro.

O eminente Professor Samuel Benchimol, da Universidade do Amazonas (36) nos diz que, o Estado brasileiro já realizou diversas tentativas no sentido de incorporar a Amazônia "ao espaço econômico brasileiro". A mais antiga dessas tentativas ocorreu em meados do século XIX, por "rush" da borracha, sob

(36) Samuel Benchimol Op. Cit.

a pressão do impacto tecnológico da indústria de veículos. Segundo aquele professor "foi uma experiência desordenada e empírica, tangida pela cobiça e pela aventura, porém conseguiu atrair cerca de meio milhão de nordestinos e um núcleo de imigrantes estrangeiros, que ajudaram a povoar a interlândia e explorar a floresta, ainda que de modo primitivo." Mais adiante comenta Benchimol:

"Com a renda gerada com a exploração da floresta, foi possível assentar as infraestruturas e os serviços básicos para a etapa ulterior, pois no seio desta floresta, no curto período de sessenta anos, foram produzidas cerca de um milhão e meio de toneladas de borracha, no valor de 350 milhões de libras esterlinas. Foi, assim, possível provar a viabilidade da empresa florestal no trópico úmido, não obstante o primitivismo da técnica e o imenso desgaste e perdas de vidas humanas".

Outras tentativas de ocupação do espaço amazônico e do centro-Oeste aconteceram na II Guerra Mundial, por exemplo, grandes leva de nordestinos tangidos pela seca e atraídos pelo governo, vieram para a Amazônia. Mas não só os nordestinos, também cariocas, paulistas, fluminenses, capixabas, mi

neiros, goianos, matogrossenses de todas as classes e profissões. Mas é ainda o Professor Benchimol que nos diz:

"A diferença entre essas duas correntes de imigrantes era flagrante. Enquanto os nordestinos, nos dois primeiros anos, com a motivação do flagelo da seca, explorara o homem do sertão, do agreste e da caatinga, se constituía, na sua maioria de cearenses que se deslocaram do interior com as suas famílias, a segunda corrente, a partir de 1943 até 1945, provinha de centros urbanos geralmente composta de homens solteiros ou desgarrados de sua parentela, muitos deles desempregados ou sem profissão definida. Vinham à Amazônia pelo simples sabor da aventura, muitos estimulados pela passagem de graça nos navios do Lóide, pelas promessas do governo, dos boatos e anúncios dos centros de imigração e recrutamento, ou como alternativa para fugirem à convocação para a FEB - Força Expedicionária Brasileira - que lutava na Itália."

Vale aqui, rever Euclides da Cunha em, "Amargem da História", 1909, quando, magistralmente, descreve o drama, a angústia e a dor dos nordestinos

que deixavam a sua terra, para virem à Amazônia como verdadeiros desterrados.

"Quando as grandes secas de 1879, 1880, 1889, 1900, 1901, flamejavam sobre os sertões adustos, e as cidades do litoral se enchiam em poucas semanas de mais população adventícia de famintos assombrosos, devorados pelas febres e pelas bexigas - a preocupação exclusiva dos poderes consistia em libertá-los o quanto antes da aquelas invasões de bárbaros moribundos que infestavam o Brasil. Abarrotavam-se às carreiras, os vapores, com aqueles fardos agitando consignados à morte. Mandavam-nos para a Amazônia - vastíssima, despovoada, quase ignota - o que equivalia a expatriá-los dentro da própria pátria. A multidão martirizada, perdidos todos os direitos, rotos os laços da família, que se fraccionavam no tûmulo dos embarques acelerados, partia para aquelas bandas levando uma carta de prego para o desconhecido; e iam com seus famintos, os seus febreiros e variolozos, em condições de malignar e corromper as localidades mais salubres do mundo. Mas feita a tarefa expurgatória, não se curaria

mais ele. Cessava a intervenção governamental. Nunca, até os nossos dias, a acompanhou um sô fiscal ou médico. Os bandos levavam a missão dolosíssima e única de desaparecerem..."

Assim saíam do Nordeste brasileiro homens que iriam povoar a Amazônia. Ao chegarem na região predeterminada, o governo tinha uma idéia clara para onde mandar estes homens. Tavares Bastos em "O Vale do Amazonas", meados do século XIX, perguntou e respondeu:

"Onde hão de se estabelecer os migrantes? Deve-se aconselhar que procurem não as margens do rio principal, mas os igarapês, as terras altas, a bacia dos lagos interiores, o curso dos afluentes ou dos tributários, onde os terrenos são mais férteis e menos inundados".

O Estado tecnoburocrático brasileiro, ontem como hoje, era incapaz de administrar os fluxos migratórios. A migração expontânea seguia o eixo Nordeste-Sudeste, inundando as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, e a migração dirigida, não tinha um planejamento adrede preparado, para levar brasileiros de outras regiões para a Amazônia.

A mais recente tentativa surgiu com a abertura de estradas como Brasília-Belém, que oportunizou a ocupação do Norte de Goiás e do Sul do Pará, proporcionando a criação última do Estado de Tocantins, após décadas de desajustamento de várias ordens na região chamada "Bico de Papagaio". A outra estrada, como a São Paulo-Campo Grande-Cuiabá-Porto Velho - Rio Branco, proporcionou a ocupação do Centro-Oeste, com a divisão do Estado de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, bem como a transformação do Território de Rondônia em Estado, em 1982. Para citar apenas um dado, basta verificarmos que a população de Rondônia saltou de 36.935 habitantes em 1950 para 1.095.600 habitantes em 1990 (37) verificando-se, assim, um crescimento da ordem de mais de 2600% em 40 anos.

A criação dos Territórios Federais em plena II Guerra Mundial e em meio à segunda tentativa de tornar a Amazônia o maior e exclusivo produtor de borracha natural do mundo, se insere também, no contexto das várias tentativas de ocupar a região. Nestes casos, os Territórios Federais seriam Territórios que, administrados pela União, deveriam receber inputs desenvolvimentistas que lhe credencia-

(37) Anuário Estatístico da FIBGE, 1989.

riam a oferecer aos migrantes, melhores condições de vida. Isto aconteceria, presumivelmente, por ter o governo federal maiores possibilidades financeiras, para financiar a construção de equipamentos coletivos de apoio e de uso para esses migrantes.

Ocorre, no entanto, que a tecnoburocracia federal não conhece a Amazônia. E durante os 45 anos de existência dos Territórios Federais, essa tecnoburocracia não procurou conhecê-las. A busca desse conhecimento deveria ter sido uma preocupação basilar, permanente. Mas não foi. Basta ver que, até recentemente, na região amazônica só existiam duas Universidades: a do Pará e a do Amazonas e dois Institutos de Pesquisas: o Nacional de Pesquisa da Amazônia, em Manaus, e o Museu Paraense Emílio Goeldi, em Belém. Sômente há poucos anos foram implementados, de modo precário, as Universidades do Acre, Ronônia e Roraima.

Como a tecnoburocracia federal desconhecia e desconhece a Amazônia, e como a *Hevea brasiliensis* foi surripiada da Amazônia para a Malásia já no início da década de 40, a Amazônia, novamente, foi esquecida e relegada até os governos de Juscelino Kubitscheck com a abertura das rodovias Brasília-Belém e Brasília-Acre, e o de Castelo Branco, com a implementação da Zona Franca de Manaus e a transformação da antiga SPVEA em SUDAM.

Esse desconhecimento, nos faz crer, levou os tecnoburocratas federais a admitir que a ocupação dos espaços vazios da Amazônia deveria ocorrer naturalmente e, para isto, bastava que o nordestino em sua maioria, "faminto, febreiro e varioloso" de que nos falou Euclides da Cunha, fosse lá colocado. Nem de longe se pensou que o homem nordestino, mesmo sendo um sertanejo forte, destemido e corajoso, vivia em um ecossistema diametralmente oposto ao ecossistema amazônico e que, ao trocar a vida de um ecossistema pelo outro, estaria sujeito à uma exposição maior às intempéries típicas da região quente e úmida da Amazônia, com consequências fatais para sua saúde. As doenças tropicais, notadamente a malária, a febre amarela, a febre negra de Lábrea, alia dos à verminose e a subnutrição, matam hoje, na Amazônia, mais do que em qualquer outra parte do país. Neste sentido, basta ler as publicações da Superintendência de Controle de Endemias - SUCEN, Órgão da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. (38)

Numa destas publicações, 1988, está dito que a transmissão da malária no Brasil se concentra na região Amazônica, onde ocorrem 99% dos casos. Dois estados, Pará e Rondônia, foram responsáveis por

(38) SUCEN - Superintendência de Controle de Endemias- Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde-SUDS-SP, mimeografado, São Paulo, 1988.

mais de 70% de todos os casos registrados no Brasil, em 1985. E diz mais:

"A concentração de transmissão na Amazônia é explicada por fatores de ordem climática, geográfica e social. A temperatura média anual elevada, os altos índices pluviométricos, o grande número de formações hídricas encontradas na Bacia Amazônica e a floresta ainda intacta na sua maior extensão, criam condições para a multiplicação do mais importante vetor da malária no Brasil, o *Anopheles Darling*. Aliado a isto, a política de ocupação da Amazônia desencadeada nos anos 70, com aberturas de estradas de rodagem de toda espécie, resultou num deslocamento significativo de pessoas suscetíveis à malária para essa região, sem que medidas efetivas de controle da endemia fossem previamente adotadas. A dispersão da população por um território de dimensões gigantescas, habitandando moradias precárias, em localidades cujo acesso é praticamente impossível durante meses do ano, cria situação de enorme dificuldade para aplicação das medidas habituais de controle da malária. Atualmente, a transmissão se concentra sobretu

do nos garimpos e áreas de colonização recente, da Amazônia".

Mas, se não bastassem as doenças tropicais que grassam na região Amazônia, o Brasil, por falta de equipamentos de vigilância sanitária, ainda importa doenças como Dengue, cujo "el primer brote se registró, en Brasil, en 1982, en la ciudad de Boa Vista, en la parte Norte del país cerca de Venezuela." (39) Hoje o dengue é um problema nacional que afeta a todos, existindo, praticamente, em todas as regiões do país.

A *praxis* planejadora do país definiu o *locus*, produziu até o diagnóstico, mas a *ratio* foi prejudicada pelo operacional. É que não bastava definir o *locus*; era necessário dissecá-lo e conhecê-lo intimamente.

Dizer que a Amazônia hoje, no final do século XX, está definitivamente conquistada pelo Brasil ou por qualquer país desta região na América do Sul, é leviano. Basta ver que a região Norte (para não citar a Amazônia legal que envolve outros Estados das regiões Centro-Oeste e mesmo Nordeste) de têm 45,25% do território nacional, mas conta, apenas, um pouco menos de 6% da população do Brasil.

(39) OPS - Organización Panamericana de la Salud - Boletín Epidemiológico Vol. 10, nº 1, 1980.

A par disso, a rarefação demográfica é enorme. Além das cidades de Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Boa Vista e Macapá, que se destacam por serem capitais de estados e que, por isso, possuem os melhores equipamentos sociais e, também, o maior número deles, apenas três cidades têm mais de 100.000 habitantes: Ariquemes (RO), Marabá (PA), e Santarém (PA). Cidades com mais de 50.000 habitantes, contam-se muito poucas, apenas 27: Cacoal(RO), Jarú(RO), Ji-Paraná(RO), Ouro Preto D'Oeste(RO), Pimenta Bueno(RO), Cruzeiro do Sul(AC), Coari(AM), Ita-coatiara(AM), Manacapurú(AM), Parintins(AM), Abaetetuba(PA), Alenquer(PA), Altamira(PA), Ananindeua(PA), Bragança(PA), Breves(PA), Cametá(PA), Castanhal(PA), Iritéria(PA), Paragominas(PA), Portel(PA), Prainha(PA), Tomé-Açu(PA), Tucuruí(PA), Vizeu(PA) e Xingua-ra(PA). Enquanto isto, São Paulo, que detém apenas 2,90% do território nacional, possui 84 cidades com mais de 50.000 habitantes, sem citar a capital.

Para estudarmos os equipamentos públicos existentes à luz das políticas definidas, torna-se necessário entendermos conceitualmente, o que sejam equipamentos públicos ou equipamentos sociais e, depois, verificarmos a sua disponibilidade na região e, especialmente, nos Territórios Federais, e a acessibilidade da população a esses equipamentos.

Todavia, é necessário que tenhamos em men

te que, apesar da rarefação demográfica marcante, do desconhecimento do *locus* definido tecnoburocraticamente e com enormes sacrifícios físicos dos pioneiros, aconteceu um intenso processo de urbanização, pelo menos nas capitais dos Territórios e dos Estados da Amazônia. Esse processo de urbanização fez com que cidades como Boa Vista, Porto Velho, Macapá e Manaus crescessem 394%, 496% , 668% e 455% respectivamente, em apenas três décadas (1950/1980).

Na medida em que há um alargamento e uma intensificação da urbanização, acontece também, uma alteração da estrutura das necessidades "materiais" e "não materiais" como nos diz Luiz Pereira.(40) Todavia, essa alteração da estrutura das necessidades, torna-se mais evidente nos casos dos Territórios Federais, uma vez que, ao serem criados, pouca ou nenhuma estrutura havia para atender ao consumo dos autóctones e, muito menos, para atender à nova demanda crescente. Há, ainda, um fato agravante: a chegada dos novos habitantes, caracterizadamente descapitalizados, e a indisponibilidade de estruturas industriais para absorção dessa mão-de-obra, estreitaria o mercado de trabalho e a renda era praticamente nula. A solução, ontem como hoje, é o empreguismo es

(40) Luiz Pereira - urbanização e sub-desenvolvimento, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1976.

tatal. Não há outra saída. Quanto mais o governo incentiva a migração para os Territórios Federais, sem que estes tenham desenvolvido uma estrutura capitalista para absorção da mão-de-obra, mais e mais o governo será pressionado a empregar pessoas. A agricultura praticada nos Territórios Federais, é apenas, a de subsistência e, mesmo assim, com extremas dificuldades pela ausência de tecnologia, de insumos, de crédito e, fundamentalmente, de mercado. A mineração aí desenvolvida, é eminentemente predatória em relação ao meio ambiente e, mesmo em relação aos trabalhadores, os vínculos aí mantidos, diferem pouco da semi-escravidão. O "aviador" ou o patrão, pelo sistema de parceria desigual é privilegiado, em detrimento do trabalhador descapitalizado e despolitizado.

Assim, o governo federal assume uma responsabilidade para a qual, com certeza, não se preparou ou mesmo, não anteviu. O homem procura o governo para atender suas necessidades de saúde, escolarização, de alimentação, de lazer, de condições de trabalho, de segurança, enfim, de melhor conforto, uma vez que, em qualquer situação, ele aspira um modo de vida mais moderno.

Os equipamentos coletivos que se constituem em instrumentos de "fixação" dos fluxos migratórios, foram produzidos em maior escala nos Território

rios Federais, que, em quaisquer outros lugares (municípios) das regiões Norte e Centro-Oeste. E em razão disso, o Estado, maior e às vezes único produtor dos equipamentos de uso coletivo, mormente, nos Territórios, passou a uma dominação constante, permanente e duradoura, quer quanto ao acesso, quer quanto ao uso e disseminação desses equipamentos. O Estado, nos Territórios Federais é tudo. (41)

Neste caso, a socialização do uso dos equipamentos coletivos, produziu uma patologia caracterizada pela "deseducação política e conformismo diante de qualquer governo". E é ainda de José Guiomar que, diante de sua experiência como governador do Território do Acre nos diz:

"Só o governo emprega, promove, transfere, compra, prende, paga, demite... Tu

(41) Ver discurso do então Deputado Federal pelo antigo Território do Acre, José Guiomar, proferido nas sessões de 21 e 22 de outubro de 1952, publicado no Diário do Congresso Nacional. Diz aquele parlamentar acreano: "No Acre o Governo é tudo; é, infelizmente, o dono de tudo. A telha, o cimento, os caminhões são do Governo. Todos os estabelecimentos de instrução são do Governo. Todos os trabalhadores da cidade ganham pelo Governo. Quem não trabalha nas obras do Governo, é funcionário do Governo, que detém assim todos os empregos, sem exceção. O avião, o hotel, a guarda territorial, todos os médicos, os dentistas, os agrônomos, os mecânicos, os motoristas, os eletricitistas, os carpinteiros, os pedreiros, os pintores, os encanadores, tudo está engrenado ou depende do Governo."

do depende da bondade ou dos caprichos de um só homem, mesmo que se trate de um santo homem; isto é incompatível com a Ração, o Direito e a Liberdade e até, simplesmente, com a sua condição humana."

Para concluir, parece-nos evidente que houve uma expansão razoável dos equipamentos coletivos nos Territórios Federais, e isto está consentâneo com as Políticas Públicas adotadas. As consequências de ordem sociológica, no entanto, produzidas propositalmente ou não, onde a integração do homem se dá mais pela sua dominação do que pelas leis naturais, ainda necessitam ser analisadas e não as serão neste trabalho. Como hipótese levantamos apenas, a possibilidade de que, subjetivamente, esta talvez tenha sido a principal razão para a transformação dos Territórios em Estados. Infelizmente.

Capítulo 4

CONDIÇÕES PARA A TRANSFORMAÇÃO
DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS EM ESTADOS
(CONSTITUIÇÃO DE 1988)

CAPITULO 4

CONDIÇÕES PARA A TRANSFORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS EM ESTADOS (Constituição de 1988)

a) Os Territórios Federais na Nova República

O I PND da "Nova República", tentou ser moderno e inovar no campo do Desenvolvimento Regional mas, no que se refere aos Territórios Federais, especificamente, não traçou uma só diretriz que contemplasse o seu desenvolvimento. Estamos, neste capítulo, analisando a existência ou não de Políticas Públicas voltadas para os Territórios Federais, sob o aspecto administrativo, apenas. Deixamos de propósito, para outro lugar, a análise política, uma vez que, sob a "Nova República" e nas asas da Constituição de 1988, os Territórios Federais foram, finalmente, transformados em Estados membros da Federação. Portanto, a nossa análise é feita, visando conhecer a coerência dessas Políticas Públicas enquanto tal, bem como o seu impacto no desenvolvimento desses entes políticos chamados Territórios Federais. Não importa se essas Políticas Públicas sejam de âmbito regional; o importante é que, mesmo na inespecificidade destas em relação aos Territórios

Federais, se de alguma maneira contribuíram para que estes conquistassem sua autonomia política. Assim, procuraremos, ao dissecar este PND, analisar o capítulo do Desenvolvimento Regional e, em especial, os tópicos referentes à Amazônia e ao Centro-Oeste e aí, interpretá-las sob a ótica do desenvolvimento dos Territórios Federais.

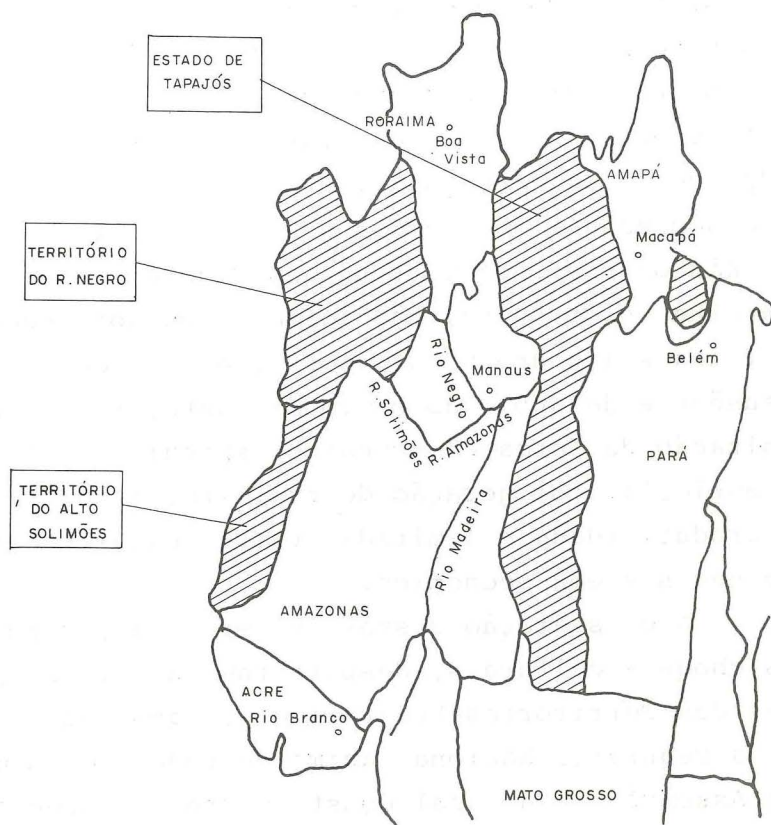
Preliminarmente, este Plano reconhece a existência de vazios demográficos no Centro-Oeste e na Amazônia, com "subutilização ou aproveitamento inadequado de suas potencialidades".

Reconhece também, a existência de migrações inter-regionais nas que toda "região Norte, com enorme potencial econômico-terras férteis, riquezas minerais e recursos hídricos - sofreu processo de desenvolvimento concentrador de renda e depredador de recursos naturais".

No seu diagnóstico, este Plano reconhece, ainda que, "a expansão da fronteira foi realizada de forma desordenada e geradora de conflitos fundiários, com baixa produtividade agrícola e limitada integração de seu sistema econômico.

Este diagnóstico reflete, de forma parcial, o resultado da aplicação do trinômio Ocupar, Desenvolver e Integrar, preconizado para a Amazônia e Centro-Oeste no período de 1964/1985 (21 anos de administração pública brasileira). É parcial, porque

MAPA 3 - OS NOVOS TERRITÓRIOS



Extraído do Jornal "Folha de São Paulo" de 11.12.89, Pg. A-4-Política-Interpretando os Estudos Realizados pela Secretaria de Defesa Nacional, órgão ligado diretamente à Presidência da República.

não procurou interpretar, para melhor esclarecer e poder sugerir mudanças significativas. No nosso entender, os chamados incentivos fiscais e sua aliança tecnoburocrática com os órgãos regionais de desenvolvimento, bem como a conhecida e odiada troca de favores entre seus atores, foram os responsáveis pelo "processo de desenvolvimento concentrador de renda e depredador dos recursos naturais". Isto, todavia, não ocorreu nos Territórios Federais que, de uma maneira ou de outra, não foram alvos dos incentivos fiscais (Quadro nº 6). Neste, o que ocorreu, pela ausência de apoio ao Homem migrante, foi a desorganização da forma de ocupar e expandir a fronteira agrícola, com geração de conflitos fundiários, baixa produtividade e limitada (talvez nula) integração de seu sistema econômico.

A constatação dessas incoerências, verdadeiros choques culturais, despertaram as elites políticas dos Territórios Federais que, ignorando o dogma da Segurança Nacional acima de tudo, partiram para a Assembléia Nacional Constituinte e conseguiram a autonomia política.

O I PND da "Nova República" foi inconsistente ao traçar os Objetivos de Desenvolvimento Regional para essas regiões. Ele tentou "fortalecer as economias regionais, de modo a obter distribuição espacial equilibrada das atividades produtivas e

da população", sem que se tomasse qualquer medida eficaz quanto às distorções dos incentivos fiscais, e a ocupação de terras pelos migrantes.

Considera-se, no entanto, que sob o ponto de vista teórico, este PND tentou traçar, para a região amazônica e Centro-Oeste, algumas Políticas Públicas que, se efetivadas, poderiam ter tido bons resultados. São deste Plano: (20)

- Definição e implantação de política ambiental que dê ênfase à identificação e ao correto aproveitamento dos recursos naturais da região;

- adoção de política migratória adequada, para apoiar os migrantes nos locais de trânsito e de destino, oferecendo-lhes condições para a auto-sustentação econômica;

- avaliação sistemática da execução dos programas regionais com vistas a melhorar sua eficácia econômica e social;

- intenso esforço de geração e adaptação de tecnologia, na busca de combinação de fatores apropriados, em função da disponibilidade de recursos da região;

- desenvolvimento e indução de novos padrões de ocupação espacial, e

- aperfeiçoamento das formas de organiza-

(20) Governo Federal - I PND da "Nova República", Imprensa Nacional, Brasília, 1985.

ção social e participação popular.

Este Plano, ao tratar dos aspectos institucionais, ofereceu como diretriz a descentralização do planejamento regional, com o envolvimento das comunidades interessadas.

Mas o que ocorreu, de real, na Amazônia e no Centro-Oeste e, particularmente, nos Territórios Federais durante este período de transição denominado Governo da "Nova República", não foi diferente do resto do país. A economia estancou ou regrediu a patamares anteriores a 1985, corroída pela inflação crescente e pela estagnação do processo de desenvolvimento. O I PND da "Nova República" foi um sonho que passou, e nada mais. Por outro lado, o modelo, sempre utilizado nos Territórios Federais, do Estado todo poderoso, investigador e indutor do desenvolvimento, deixou de ser aplicado, menos por ser um modelo ineficiente, mas por falta de recursos. Com isto, não só as distorções anteriormente em marcha se aceleraram em setores vitais como a educação, a saúde e a segurança pública, como sofreram reveses lastimáveis.

Politicamente desgastado, com dívidas incontrolladas e crescentes e a espiral inflacionária, mesmo assim, a Nova República editou em 1987, o seu Programa de Ação Governamental - PAG 1987/1991 e nele traçou metas como a "ocupação e desenvolvimento

de 6500 km de fronteiras" para a região Norte, bem como o "Zoneamento Ecológico-econômico da Amazônia" que jamais foram realizados.

Ao referir-se à ocupação de 6.500 km de fronteiras como meta a ser alcançada, o PAG estava se referindo à execução do projeto "Calha Norte" que interessa, de perto, aos Territórios Federais de Roraima e Amapá. O objetivo desse projeto, como diz o próprio PAG, é de ordem estratégica, "intensificando a presença brasileira nas linhas de fronteira." O projeto "Calha Norte", traçado em ambiente estritamente militar e sem participação da população presumivelmente interessada, privilegia a ocupação da zona de fronteira sob o prisma da Segurança Nacional. Como vimos, esta é uma visão de alcance limitado e até impeditiva do desenvolvimento harmônico e integrado, pelo ceticismo envolvido.

O zoneamento denominado de "Ecológico-econômico" da Amazônia, é uma pré-condição técnica para que se possa promover a seu desenvolvimento, sem causar maiores danos ao meio ambiental. Mas a Amazônia Legal compreende quase 60% do território nacional e o país não dispõe de recursos para realizá-lo, convenientemente.

b) Criação de Novos Territórios Federais

O Art 12 (43) do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Brasileira de 1988 diz :

"Será criada dentro de noventa dias da promulgação da Constituição, Comissão de Estudos Territoriais, com dez membros indicados pelo Congresso Nacional e cinco pelo Poder Executivo, com a finalidade de apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal e em áreas pendentes de solução".

Em dezembro de 1989, o jornal "Folha de São Paulo" (44) noticiou que esta Comissão, acatando sugestão da Secretaria de Defesa Nacional, propôs a criação de dois Territórios Federais e um Estado, na Amazônia. Estes Territórios seriam o do Rio Negro e do Alto Solimões, e o Estado seria o de Tapajós (Mapa 2). A idéia que respalda esta proposição, está no fato de que há "necessidade de combater o narcotráfico e o contrabando nas divisas com

(43) Artigo 12 da Constituição Brasileira de 1988.

(44) in Folha de São Paulo de 11.12.1989, Pg. A-4 Política.

a Colômbia, Perú e Venezuela". Por sua vez os militares integrantes da Secretaria de Defesa Nacional, argumentam que "o Estado do Amazonas não está dando conta do combate ao narcotráfico e ao contrabando na região, atividades que se intensificaram depois que começaram os conflitos entre traficantes e o Governo da Colômbia. Com a criação dos Territórios, a região passa à tutela da União, o que inclui as Forças Armadas"

A questão da redivisão territorial do Brasil, vem sendo estudada há muito tempo. Generais como Meira Matos e Golbery do Couto e Silva, ou intelectuais como o cientista político e professor Samuel Benchimol, estudaram o assunto e apresentaram sugestões. No entanto, estes estudos e estas sugestões que têm por pano de fundo a questão dos espaços vazios na Amazônia, esbarram, agora, e esbarraram sempre com um dos grandes obstáculos: a ausência de vontade política ou a impossibilidade financeira do Estado de custear a implantação de uma nova unidade administrativa. A história se repete, desde o Marquês de Pombal, que foi o primeiro político a conceber uma estratégia para a ocupação da Amazônia. No caso específico do Amazonas e dos Territórios Federais, somente em 1850 é que foi criada a Província do Amazonas, antiga Capitania de São José do Rio Negro, com sede em Manaus, desmembrando-se seu Ter

ritório da província do Pará. A partir daí, somente quase um século depois, é que foram criados os Territórios Federais de Rio Branco, Guaporé, Amapá, Iguazú e Ponta Porã.

A ocupação efetiva da Amazônia, não se dará, todavia, pelo militarismo como tem sido insistido até agora. Para nossa surpresa, mesmo após a tão exaustiva discussão sobre seus temas, a Constituição de 1988, a mais recente, constituiu uma comissão e esta propõe a criação de Territórios Federais acatando sugestões militaristas (Secretaria de Defesa Nacional), absolutamente igual a tudo que tem sido feito até o momento. Não que se queira, com isto, rejeitar, ou mesmo evitar, a presença militar nas novas unidades. Não. A presença militar é importante e imprescindível até. No entanto, não se pode é acatar a idéia de entregar o governo dessas unidades aos militares, retirando-lhes o direito de serem profissionais em suas tarefas e missões.

Para corroborar com o novo ponto de vista, vamos buscar o pensamento do General Carlos Meira Matos (45) reconhecendo:

"A melhor estratégia dinamizadora para as vastas extensões amazônicas, a que chegará a resultados mais concretos em

(45) Carlos Meira Matos - Uma Geopolítica Pan-Amazônica. Ed. José Olímpio - Rio de Janeiro, 1980.

prazos menores, não resta dúvida que será a de combinar uma adequada divisão territorial com o pensamento e ativa situação dos organismos regionais e planejadores e coordenadores dos projetos de desenvolvimento econômico e social".

Tudo, porém, não será resolvido, apenas, com esta combinação. É necessário mais e mais coisas a serem analisadas. A região é vasta e os planejadores regionais situam-se a milhares de quilômetros do local do objeto do seu planejamento. O poder local e a participação ativa dos nativos, não tem recebido a importância que possuem e, por isto, damos razão ao Professor Luiz Ablas, da USP (46) quando comenta que o problema de "inserção regional" dos grandes empreendimentos na Amazônia, é não só um termo ambíguo que é muito utilizado no cotidiano dos planejadores quer regionais quer nacionais, e que resulta, quase sempre, num grande fiasco. Diz o Professor Ablas:

"O problema começa quando se pretende acomodar um empreendimento à escala de uma região. Por se tratar de empreendimento de grande porte, a "região" a ser considerada deverá ser tão ampla que, muito

(46) Luiz Ablas - Desenvolvimento Regional e Grandes Empreendimentos - Artigo publicado na Folha de São Paulo em 03.11.89 - C-2 - Opinião Econômica.

provavelmente, abarcará todo o território nacional. Nessas condições, o que deveria ser um pólo gerador ou efeitos positivos na economia regional, acaba por se transformar em um elemento conturbador da vida local, criando aí uma estrutura dual, onde o empreendimento se constitui em uma espécie de cunha que pouco tem a ver com a vida local".

E mais do que isto, os efeitos negativos do empreendimento logo afloram: grandes hidroelétricas - deslocamento das populações atingidas, deterioração da floresta, da ocupação de terras produtivas, grandes áreas garimpeiras - contaminação do meio ambiente, destruição do ecossistema indígena.

Atender as demandas locais, concatená-las com os objetivos nacionais é uma tarefa complexa e desafiadora. Mas só com decisão férrea de descentralização e participação, poderemos chegar a este entendimento. Aí está a chave da modernização de que tanto se fala. Isto, evidentemente, implica em um franco e duradouro exercício de democracia ou como nos diz Borja (47) : "... se habrá de entender la descentralización del Estado como una de las claves de

(47) Jordi Borja - Persistência, Crises y Renacimiento de los poderes locales in Revista Mexicana de Sociología - Out.

la democratización e modernización, ou este y como un médio de integración nacional de la sociedad".

A criação de novas unidades administrativas na Amazônia passa, necessariamente, pela revisão e modificação dos métodos até agora utilizados. Há que se respeitar a identidade local em seus diversos aspectos:

a) Social: é necessário reconhecer que antes dos planejadores de plantão outros existem na região, que a conhecem melhor. Estará fadado ao fracasso aquele planejador que menosprezar esta força;

b) Econômico: a integração econômica regional (em âmbito nacional ou mesmo entre as nações vizinhas) não pode ser olvidada. Ela antecede até a integração nacional, ou está para esta, como um de grau obrigatório que terá de ser galgado antes;

c) Cultural: a cultura local, mesmo não sendo conhecida dos objetivos dos planejadores, terá que ser reconhecida e respeitada, porque ela é profunda e tem sua lógica própria;

d) Ambiental: os conceitos ambientalistas do Brasil desenvolvido (Sul, Sudeste) ou menos de desenvolvido (Nordeste e Centro-Oeste) não valem para a Amazônia. Há que se prestigiar os que, de alguma maneira, conhecem o ecossistema, os costumes e as leis próprias que regem o ambiente local;

e) Espacial: os Mapas nem sempre refletem a realidade. Não adianta usar um Mapa e traçar uma coordenada geográfica e dizer que, a partir daí, será criada uma unidade com esse ou aquele objetivo. Os caminhos e os acidentes geográficos da Amazônia traçam os seus parâmetros e estabelecem sua pró-pria lógica. Há que entendê-los, para que se possa visualizar uma estratégia espacial de planejamento correto.

Belchimol diz que, pior do que o vazio de mográfico é o inecúmeno político e alinhava algumas linhas mestras à nova linha de pensamento, quanto à criação de novas unidades administrativas na Amazônia:

"Temos que criar na Amazônia novos centros de poder, de formar novos pólos, de irradiação de serviços e de abrir oportunidades ao surgimento de nova liderança política no interior, fazer com que o poder maior fique mais perto do povo."

Obviamente, aquele autor ao se referir aos novos centros de poder local e ao abrir oportunida-des ao surgimento de novas lideranças, referia-se ao afloramento do poder político local que deve ser estimulado, mais respeitado e ouvido mesmo pelos que se arvoram colonizadores.

Os Estados do Amazonas, do Pará e de Mato Grosso com 1.567.953 km², 1.246.833 km² e 901.420 km² respectivamente, devem ser divididos, para que a governabilidade seja possível. Ver Mapa 3, como sugestão de redivisão territorial de autoria do professor Samuel Benchimol, da Universidade do Amazonas. Sem isto, será inócua a administração dessas imensas áreas. Este trabalho tem, como um dos seus objetivos, levantar esta questão e trazê-la para a mesa de discussão, de modo a facilitar o caminho quando se houver decidido criar as novas unidades administrativas. A discussão das políticas públicas dos e para os Territórios Federais brasileiros, longe de se tornar uma emulação com economistas é, ao contrário, um chamamento a estes, para a arena discursiva.

O que deve ser buscado, não é só a análise rigorosa e precisa das políticas públicas mas também,

a) qual o modelo de gestão a ser adotado;

b) qual a grau de autonomia que se pode ou que se quer dar;

c) que recursos dispomos; ou

d) vamos direto à criação de Territórios Federais ou vamos criar algo diferente, qual seja uma zona autônoma (ou distrito) de governo, ou então criar de imediato um Estado tal e qual Mato Grosso e Tocantins?

Qualquer comissão criada com este fim, deverá se ater a estes parâmetros e não acatar, depois, pronto, as sugestões preparadas sob o prisma militare, unicamente, embora se respeite o ponto de vista ali contido.

c) Desenvolvimento sustentado da Amazônia

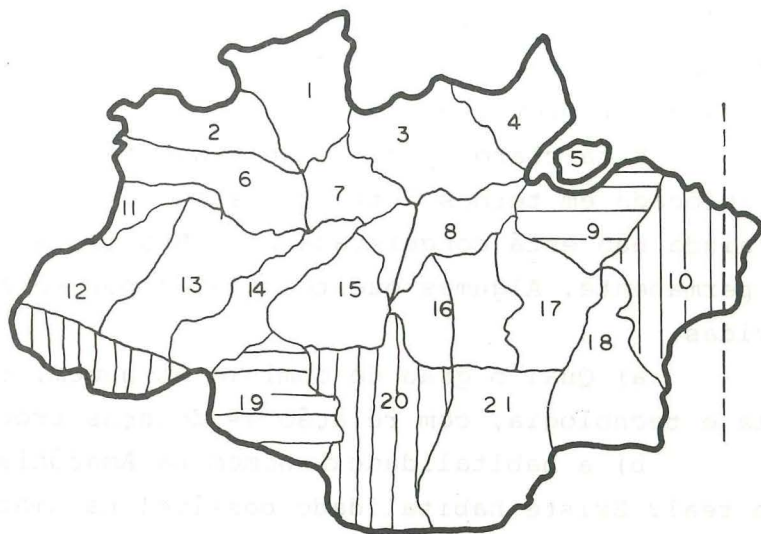
A atividade econômica na Amazônia teve início com o aproveitamento, incipiente, dos recursos naturais mais fáceis de serem aproveitados, notadamente a caça e a pesca. Aliado a isto, surgiu também, a coleta de produtos vegetais. Era o extrativismo puro e simples.

Ao final do século XIX a na primeira metade deste, ocorreu o surto da borracha.

A localização dos estabelecimentos humanos no interior da Amazônia e, também, nas cidades de Belém e Manaus, foi embasada no extrativismo animal e vegetal. E esse extrativismo, por via de consequência, resultou na prática do mercantilismo, passando antes, pelo escambo e desaguando nos "aviadores" e numa lua muito grande de intermediários.

A localização interiorana da população teve como características principais: o caráter puntiforme de estabelecimento de núcleos populacionais e o caráter linear de expansão. O caráter puntiforme

MAPA 4 - REORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO POLÍTICO AMAZÔNICO



- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1 - Estado de Roraima | 12 - Território do Juruá |
| 2 - Território do Rio Negro | 13 - Território do Solimões |
| 3 - Território do Trombetas | 14 - Território do Purús |
| 4 - Estado do Amapá | 15 - Território do Madeira |
| 5 - Território de Marajó | 16 - Território do Tapajós |
| 6 - Território do Japurá | 17 - Território do Xingu |
| 7 - Estado do Amazonas | 18 - Território de Tocantins |
| 8 - Território do Baixo Amazonas | 19 - Estado de Rondônia |
| 9 - Estado do Pará | 20 - Estado do Mato Grosso do Norte |
| 10 - Estado do Maranhão | 21 - Território do Araguaia |
| 11 - Território do Alto Amazonas | |

Projeto do professor Samuel Benchimol, da Universidade do Amazonas, Publicado em 1977.

dos estabelecimentos veio a consolidar a rede de se des municipais hoje existentes, que servem de apoio ao desenvolvimento da região; o caráter linear de expansão, resultou na ocupação de tão vasta área pe lo colonizador português e, de onde hoje, o Brasil procura tirar proveito econômico.

Está claro, porém, que a questão não pode ser colocada em termos definitivos ou seja, a Amazônia ainda não está conquistada pelo Brasil em caráter permanente. Algumas questões estão por serem resolvidas:

a) Qual o grau de domínio do homem, via ciência e tecnologia, com relação às doenças tropicais?

b) a habitabilidade do homem na Amazônia é um fato real? Existe habitabilidade possível na Amazônia?

c) na questão de Educação, tem a Amazônia desenvolvido um sistema próprio, capaz de oferecer a seus habitantes um serviço diferenciado e específico?

Mas, fundamentalmente, devemos perguntar a nós mesmos: qual o grau de possibilidade de um desenvolvimento sustentado, na Amazônia?

Na década de 70, o Brasil adotou a tecnologia de interpretação de imagem de radar e de reconhecimento aéreo e de campo, através do que ficou

conhecido como projeto RADAM, (48) para entender a região Amazônica. Os objetivos principais declara dos desse projeto, na área de vegetação eram:

a) Reconhecer e localizar os principais sistemas florestais, bem como as formações flores tais aptas a serem exploradas;

b) proporcionar informação concernente ao aspecto florestal nas regiões de mais potencial ma deireiro;

c) fornecer dados qualitativos de que se necessita em matéria de recursos florestais;

d) fazer um zoneamento florestal com base nos tipos viavelmente econômicos; e

e) coletar dados quantitativos de cada ti po, que facilitem avaliar e dar base a um plano de Economia Florestal.

Mas o projeto RADAM levantou também, as informações da região amazônica no que se refere à sua geologia e a sua geomorfologia, diagnosticando assim, um vasto potencial mineral que eram desconhe^cidos dos brasileiros, até então.

Decorridos quase 500 anos da descoberta do país pelos portugueses, vê-se que o caráter pun tiforme e linear de ocupação, incentivado por eles,

(48) Projeto RADAMBRASIL - Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM - Rio de Janeiro, 1975.

serviu para que o Brasil não só expandisse seu território mas, também, se tornasse detentor de grande potencial mineral. Nesse potencial, inclui-se até alguns minerais raros e estratégicos em termos mundiais, como o urânio, o tungstênio e outros.

Tudo nos leva a crer que, o diagnóstico dos recursos naturais da Amazônia já está pronto há algum tempo. Por este diagnóstico pode-se visualizar a Amazônia como uma vasta região entrecortada de sub-regiões de solo e sub-solo rico, solo e sub-solo mediano, e uma grande parte de solo e sub - solo pobre. A chave da questão está na exploração racional dessa riqueza, de modo a não ferir o ecossistema próprio da região. E isso é o que, modernamente, se denomina desenvolvimento sustentado da Amazônia.

Os Territórios Federais estão localizados na periferia da Amazônia brasileira, que se constitui para nós em áreas mais altas e, quase sempre, de grande potencial mineral. Para terras agricultáveis os Territórios Federais não foram bem aquinhoados. O Território Federal de Roraima, tomado como exemplo, possui uma área de 230.000 km², do tamanho aproximado do Estado de São Paulo e dessa área, em "30%/40% não existem condições naturais que justifiquem a

exploração com atividades agrárias". (49) Por outro lado, "as terras aptas para lavouras e que refletem um elevado nível tecnológico, com a adoção de mecanização nas diversas etapas da operação agrícola, a brange 47,20% da área total". Destaque-se, dessa a firmação, o trecho: "... que refletem um elevado nível tecnológico". Isto significa dizer que, metade da área desse Território Federal é inacessível aos agricultores brasileiros, detentores do uso de baixíssima tecnologia.

Por outro lado, 54,60% das florestas do Território de Roraima, são de baixa volumetria e mesmo o restante, considerado de alta volumetria, traduz-se em inexpressivo índice de apenas 1,40% de superfície do Território, que se presta ao extrativismo vegetal.

Com modernas técnicas de interpretação dos recursos naturais, vê-se que o tempo do extrativismo puro dos portugueses, utilizado a partir do século XVIII, está completamente em desacordo com a realidade. A exploração agrícola, pastoril e mineral pode ser feita na Amazônia, mas deve também, obedecer critérios rígidos com a utilização tecnológica para a qual o Brasil ainda está engatinhando. A não

(49) Ministério da Agricultura - Aptidão agrícola das terras de Roraima, Binagrá, Brasília, 1980.

observância desses rígidos critérios, está levando o país como um todo e a Amazônia em particular, às manchetes internacionais. E isto tem-nos causado a acusações de grande peso, de que somos responsáveis pela devastação das florestas, poluição de rios, grandes erosões de solo e, por consequência, de uso inadequado e comprometedor dos recursos naturais da Amazônia. A última das acusações é a que tem causa do maior efeito, vem dos antropólogos que acusam o Estado brasileiro de ser conivente com o genocídio de várias tribos indígenas na Amazônia, que eles tem em chamar de povos indígenas. E esse genocídio vem exatamente como consequência da inadequada exploração dos recursos naturais, que desmonta, sob todos os aspectos, os meios de sobrevivência dos indígenas, secularmente, ali localizados.

Um pesquisador do Departamento de Ecologia do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia-INPA, Dr. Philip Martin Fearnside (50) assim de manifestou acerca da erosão dos solos de Rondônia e por extensão dos solos da Amazônia:

"A erosão do solo é um processo de importância vital para o futuro a longo prazo dos sistemas agrícolas na Amazônia

(50) Philip Martin Fearnside, Op. Cit.

brasileira: formas de uso da terra que resultam em severa erosão demonstrar-se-ão, em última análise, insustentáveis. O ritmo rápido do devastamento na região com a subsequente conversão para não uso florestais, especialmente portagem, acarreta o risco, pobremente quantificado, de danificar permanentemente a base de recursos agrícolas através da erosão. O risco de erosão na região é considerável devido ao padrão de chuvas pesadas, caindo em temporais intensos. O outro fator é que grande parte da região é composta de encostas inclinadas, especialmente se a topografia for vista pela escala das roças agrícolas inclinideralmente em vez de pela média de grandes áreas. A característica que tem os solos da Amazônia de piorar, em termos agrícolas, à medida em que se aprofunda no perfil dessas unidades pedológicas antigas e altamente trabalhadas pelo tempo, significa que se pode esperar que a produção agrícola decline à medida em que a erosão prossegue".

Vê-se que os riscos são muitos, mesmo assim a SUDAM, como organismo oficial regional do planejamento, prossegue em sua política de incentivos fis

cais para projetos agropecuários na região. As consequências negativas do desmatamento, deveriam dar lugar a uma pausa aos planejamentos dedicados a pro mover formas de desenvolvimento, que requer grandes áreas de florestas úmidas. A falta de conscientiza-
ção dos tomadores de decisão sobre a magnitude do custo futuro acarretado por essas ações, explica, em parte, essas mesmas decisões.

A Amazônia tem sido explorada sempre como "colônia" e seus produtos têm servido para beneficiar outras partes do país e do globo. Estão aí as madeiras nobres, os minerais, as essências vegetais, as peles dos animais silvestres. Haroldo Sioli (51), mais recentemente, vem falando do "endocolonismo" que, segundo ele, passa a requerer que os procedimen-
tos para tomada das decisões garantam os interesses dos residentes na Amazônia ou, em outras palavras, ele enfoca a necessidade de se observar as implica-
ções das decisões tomadas agora, com relação não só aos residentes atuais, mas, especialmente, aos seus descendentes.

Definir, claramente, os objetivos é um

(51) Harold Sioli - Foreseea Be consequences of atual deve-
lopment schemes and alternative ideas-Center of Latin
American Studios Paper nº 3, Cambridge University, Cam-
bridge, 1980.

pré-requisito para um bom planejamento. No caso do endocolonismo assumido, é necessário uma real avaliação dos reflexos futuros em relação às decisões agora tomadas.

No caso dos atuais Territórios Federais, mesmo agora com a sua transformação em novos Estados e, no caso de futuros Territórios Federais, é necessário a adoção de políticas públicas coerentes e que incluam a manutenção da população humana abaixo da capacidade de suporte, a implantação de ecossistemas agrícolas e pastoris que sejam auto-sustentáveis e limitações sobre o consumo total e sobre a conceituação dos recursos. Dar pêso específico preponderante às gerações atuais e futuras dos residentes locais sem qualquer consideração, significa que se deve dar mais pêso aos custos tardios compreendidos nas consequências potenciais do desmatamento e da garimpagem desordenada, como às mudanças hidrológicas, degradação dos recursos agrícolas, poluição dos rios e o sacrifício dos benefícios, no momento não aproveitáveis, da floresta úmida.

CONCLUSÕES

CONCLUSÕES

a) Territórios Federais como Projetos de Ocupação Espacial da Amazônia

Enquanto Projetos do Governo Federal visando a ocupação dos espaços vazios na Amazônia e no Centro-Oeste, os Territórios Federais experimentaram duas fases distintas:

- A primeira delas durou um período de 21 anos, de 1943 a 1964. Neste espaço de tempo, o objetivo principal do Estado brasileiro, foi o de ocupar militarmente as Fronteiras. São desta época, o estabelecimento de unidades Militares nos Territórios Federais, verificando-se, inclusive, a criação e o fortalecimento de unidades hierarquicamente mais bem posicionados em Belém e em Manaus, que passaram a atuar como Órgãos de Apoio às frentes avançadas existentes nos Territórios. Na verdade, essa não era e nunca foi uma novidade. Já os portugueses, nos séculos XVII e XVIII administraram com esses objetivos, quando criaram os diversos fortes, fortalezas e fortins, na região.

- A segunda fase iniciou-se em 1964 e perdura até os dias atuais, com a política do Desenvolvimento e Integração. Com este sentimento Integracionista e Desenvolvimentista, tanto o I PND como o II

PND reforçaram as diretrizes de Ocupação, Desenvolvimento e Integração e, nesta época, surgiu o Projeto Rondon que tinha como Lema "Integrar para não Entregar".

Nas duas fases, a ação do Governo Federal nos Territórios foi, no mínimo, difusa e confusa, uma vez que, tanto a ocupação Militar efetiva como a integração desses espaços ocupados pelo Território Federal ao todo nacional, foi irregular ou mesmo assimétrica, em relação à calha do rio Amazonas: às áreas ao Sul do grande rio foram mais atendidas que as áreas ao Norte. Mais especificamente: Iguaçu, Ponta Porã, Rondônia e Acre receberam os benefícios integracionistas da BR-364, e de outras rodovias que interligaram o Centro-Oeste ao Sudeste, Sul e de mais regiões do País, enquanto que, Amapá e Roraima situados na Margem Norte, não se beneficiaram com viáveis projetos de integração, via rodovias, e nem mesmo vingou a chamada rodovia Perimetral Norte, projetada nos anos 70.

A nova tradução do binômio "Ordem e Progresso" do Pavilhão Nacional nos Territórios Federais, foi "Desenvolvimento e Integração" sob a égide da doutrina da Segurança Nacional.

Todavia, o objetivo de integrar essas regiões à economia e à dinâmica Nacional, não foi de todo perdido. Há alguns avanços consideráveis: a área

das comunicações é uma delas. Aeroportos modernos e seguros foram construídos nas Capitais Amazônicas e em algumas Cidades do Interior. As telecomunicações atingiram a quase todo o vasto Território da Amazônia e do Centro-Oeste, beneficiando os serviços de rádio, de televisão e telefones, principalmente.

Já no que se refere à ocupação Militar, somente agora, nos anos 80, é que o Estado tomou a iniciativa, embora tênue, de reiniciar a construção de novos fortes (Quartéis) e novas pistas de pouso na área de Fronteira, através do Projeto Calha Norte.

Recentemente, com o advento da Constituição de 1988, os constituintes não abandonaram a doutrina da Segurança Nacional. Pelo contrário, a prestigiaram e criaram um paradoxo Constitucional de difícil administração. No artigo 20, da nova Constituição, os Constituintes estabeleceram que:

"São Bens da União:

I - Os que atualmente lhe pertencem e os que lhe venham a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das Fronteiras, das fortificações militares, das vias Federais de comunicação e à preservação ambiental, definidos em Lei;

III - as terras tradicionais ocupadas pelos índios;"

Mais adiante, no parágrafo 2º do mesmo artigo, a Constituição ordenou a questão da faixa de fronteira, com a seguinte redação:

"A faixa de até 150 km de largura, ao longo das Fronteiras terrestres, designada com faixa de Fronteira, é considerada fundamental para a defesa do Território Nacional, e sua ocupação e utilização serão regulamentados em lei".

O paradoxo está, exatamente, no confronto desses dispositivos com o Art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

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

A regulamentação legal da faixa de fronteira ainda não mereceu a atenção dos legisladores e, portanto, os 150 km de largura ao longo das Fronteiras terrestres, permanecem indefinidos. A questão torna-se preocupante, sob o ponto de vista da governabilidade dos novos Estados Federados, quando se cogita do volume de terras disponíveis a ser arrecadado por estes Estados, se os 150 km de faixa ficarem sob o domínio da União. Internamente, é do domínio público, que tanto Roraima como o Amapá,

possuem grandes áreas de terras "ocupadas tradicionalmente pelos índios" e que estariam fora do esto que de terras dos novos Estados. Roraima, por exem plo, que possui 230.000 km², tem 90.000 km² de áreas tradicionalmente ocupadas pelos índios. Retirando-se as áreas de preservação ambiental e a faixa de Fron teira de 150 km de largura, restará pouco mais de 30% da sua área atual concentradas nas regiões onde predominam as piores condições adafoclimáticas.

Estas são questões não resolvidas pelos nossos Legisladores, em relação aos novos Estados que surgiram na Amazônia.

A ocupação, de fato, ocorre pela presença do homem na terra a não pela construção de Quartéis ou, simplesmente, pela ocupação Militar. Se assim fosse, a Argentina teria reconquistado, em definitivo, as Ilhas Malvinas. E a lição é antiga. O *Uti Pos* *sidetis* aplicado no século XVIII nos tratados de Ma drid e de Santo Ildefonso, já nos ensinou isto. Por prisma, a ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste via Territórios Federais, entendidos como Projetos do Governo Federal, depois de 47 anos, foi bem sucedida em termos relativos, até o momento. Com a Trans formação dos Territórios Federais em Estados Federa dos, só a inteligência e o bom senso dos Legisladores, definirão bem ou mal, os parâmetros que os novos Estados haverão de trilhar, a partir de 1991.

b) Modêlo de gestão utilizado na condução Política-Administrativa dos Territórios Federais

Os Territórios Federais brasileiros, foram criados em 1943 por Decreto-Lei. Como nos é dado recordar, em 1943, o País estava em pleno Estado Novo e vivendo a era da Ditadura Vargas. Até a eleição do Presidente Dutra e a formatação da Constituição de 1946, o País conviveu com incertezas, temores e a completa ausência de Democracia.

O ente político criado, denominado Território Federal, nunca mereceu, por parte dos estudiosos, uma atenção especial. Enquanto o Distrito Federal, talvez por ser uma área geográfica privilegiada reservada para abrigar a Capital do País, podia escolher o seu Prefeito e os seus Vereadores e, portanto, escolher os seus dirigentes, nos Territórios Federais isso nunca foi possível. Pelo contrário, o Administrador do Território Federal sempre foi um ser com algumas características comuns: áulico, despota, alienígena à região e grande praticante do Neopotismo. Excessões existem, mas são raríssimas.

Pouco, evidentemente, se pode esperar de um modêlo de gestão, em cujo dirigente maior repousem estas qualidades. Todavia, há um agravante que atingiu a todos, especialmente na primeira fase, (de 1943 a 1964): a ineficácia e a inefetividade da

ação administrativa. A ineficácia é fruto do desconhecimento, inato nesses dirigentes alienígenas, da realidade do ente a ser Governado. Aliado a este desconhecimento, está a alta rotatividade dos Governadores. Alguns não chegaram a transferir sua moradia para o Território, e outros passaram apenas, 120 dias no exercício do Cargo. Por outro lado, o aulicismo do qual o próprio Governador era originário, e a Legislação que determinava excessiva dependência do Ministério do qual o Território estava subordinado, contaminou a Administração Territorial com o vírus da descontinuidade administrativa.

A alta rotatividade das equipes de Governo que, por sua vez, de desdobrava na descontinuidade administrativa, era determinante da inefetividade das ações de Governo, com consequências danosas para às populações residentes nos Territórios Federais. No Território de Roraima, por exemplo, o suprimento permanente e confiável de energia elétrica não existe, porque os Governantes já planejaram e chegaram a iniciar algumas Obras em três Usinas Hidroelétricas, sem que nenhum Projeto fosse concluído. Edifícios públicos, pontes e outros tipos de Projetos permanecem inacabados, mesmo reconhecida sua necessidade real e até urgente.

O modelo adotado para os Territórios Federais, teve, também, o seu desdobramento ao nível Mu

nicipal, com a nomeação dos Prefeitos pelo Governador. A mesma rotatividade e a mesma descontinuidade administrativa existiu na gestão Municipal. A partir de 1985, os Prefeitos das Cidades dos Territórios passaram a ser eleitos.

No que se refere ao poder Legislativo, então o caos é total e absoluto. Não há nos Territórios Federais, a independência e a harmonia entre os poderes. O Poder Legislativo inexistente e, mesmo ao nível Municipal, ele só passou a existir após o advento do Decreto-Lei 411 de 1969. O sentimento despótico do Governante, sempre encontrou campo aberto para sua ação. O Tribunal de Contas local para o exame dos gastos Públicos não existe. As Finanças Públicas nos Territórios Federais, esteve sempre de ponta cabeça com os orçamentos, apresentando, apenas, a coluna das despesas, já que a coluna das receitas era definida em Brasília, através de repasses do Governo Federal. Por tudo isso, a administração Pública nos Territórios Federais, sempre foi muito mais irresponsável do que no restante do País.

Quanto ao Poder Judiciário, os Territórios Federais não possuem nem em primeiro nem em segunda instância, um Poder Judiciário estruturado. Há um Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, com sede em Brasília. O habitante do Território Federal dispõe, na Capital e em alguma outra

Cidade do Interior de uma Comarca, um Juizado e um Ministério Público, quase sempre sufocado no excesso de processos para as decisões em primeira instância. Mas, se houver necessidade de recurso para o Tribunal, a Causa está praticamente perdida, pelos altos custos do deslocamento das partes interessadas para Brasília, tendo o recorrente que custear às despesas de transporte e hospedagem na Capital Federal, despesas essas que se somam às dos honorários advocatícios.

Por outro lado, o Poder Executivo local dispõe de meios e é comum o uso desses, para inibir a ação da Justiça Local, especialmente em Causas que, direta ou indiretamente, lhe interessam. Fornece ou retira o imóvel residencial dos Juizes, coloca à disposição ou retira-lhe um veículo. Retira ou reforça os recursos humanos do Fórum. Enfim, o Governador tudo pode fazer para inibir a liberdade de ação dos Juizes, interferindo e quebrando a harmonia e a independência entre os Poderes.

No segundo período da gestão Governamental que se iniciou em 1964, aconteceram algumas alterações. Os Territórios Federais (três) foram entregues à guarda, à confiança e ao Governo das três armas: Roraima para a Aeronáutica, Rondônia para o Exército e o Amapá para a Marinha. A partir daí, 1964, o despotismo Governamental tornou-se mais explícito

pela própria força da ação do Governo que se instalou no País. Todavia o turnover diminuiu e passou a existir uma maior efetividade nas ações Governamentais. O turnover dos Governadores, atenuou-se em razão do chamado "Cumprimento de Missão" ou seja, o Militar é designado para exercer a função A ou B como determinação irrenunciável, patriótica, e no absoluto cumprimento do dever. É dêsse período a modernização, hoje existente, nas Capitais e em algumas Cidades dos Territórios Federais. Os Militares limitaram ainda mais o exercício da Democracia, mas procuraram realizar um Programa de Investimento que resultou na melhoria estrutural, especialmente nas áreas de Urbanização, Telecomunicações e Transporte.

O antigo Território de Rondônia foi o mais beneficiado, com a abertura e o asfaltamento da BR-364 cortando-o de Sul ao Norte, passando pelo Centro, e dando um suporte fundamental no escoamento da produção e na integração ao restante do País. Os dois outros-Roraima e Amapá - foram menos aquiñhoados, uma vez que a Rodovia Perimentral Norte, projetada para efetivar sua interligação com a Transamazônica e desta com a malha Rodoviária Nacional, não foi concluída.

O modelo de gestão administrativa adotado nos Territórios Federais, privilegiou o Nepotismo e

a formação de clientela. O Nepotismo se originava no desconhecimento, dos designados para a Governança que, ao serem nomeados, procuravam "Formar a Equipe" composta de parentes, amigos e afins, reservando para esta "Equipe" os melhores Cargos, deixando para os nativos os demais. Há casos de Governadores que trouxeram, dos seus Estados de origem, profissionais como motoristas, cozinheiros e até engraxates, com todas as despesas pagas pelo erário Público. A clientela se formava, quando das campanhas eleitorais onde o Governador recebia mais uma missão: Eleger o Deputado(s) Federal(ais) (52), que interessava a tecnoburocracia Federal. Para o desideratum dessa missão, valia tudo: da compra (liberal) de votos, à distribuição de bens Públicos, passando pelo populismo mais repugnante, até a eliminação pura e simples dos adversários.

Nos Territórios Federais a Imprensa livre inexistia. O Governo dos Territórios manteve, por muito tempo, um Jornal que mais parecia um Diário Oficial, comentado. As poucas e heróicas tentativas

(52) De 1946 a 1978 os Territórios Federais elegiam apenas um Deputado Federal e, a partir de 1978 a 1982, elegiam dois Deputados Federais e, a partir de 1982, passaram a eleger quatro. Os Habitantes dos Territórios, a contar de 1974, passaram a eleger seus Vereadores mas só em 1985, puderam eleger seus Prefeitos.

de instalação e manutenção de um Órgão Informativo de oposição, não lograram êxito. Como disse o antigo Governador do Acre, José Guiomar (53), nos Territórios quem não é funcionário do Governo, vende para o Governo ou depende d'ele para o exercício das mais simples ações do cotidiano. Este aspecto sociológico que interferiu na formação social do habitante do Território, será objeto do próximo item destas conclusões.

c) Estrutura Social e a Formação Cultural dos Habitantes dos Territórios Federais

A Professora Moema Miranda de Siqueira, da UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais, em artigo publicado recentemente na revista Administração de Empresas da FGV(54), procurou mostrar a importância de uma avaliação das Políticas Públicas, tendo como garantia às conquistas democráticas. Essa avaliação, segundo aquela Socióloga, deve ser feita em três dimensões: analítica, buscando compreender as variáveis macro e microsociais; instrumental, aju-

(53) José Guiomar Op. Cit.

(54) RAE - Vol. 30 - nº 1 - Jan-Mar, 1990.

dando o processo de tomada de decisões e prescritiva, propondo medidas para melhorar as ações, especialmente relacionados à sua democratização. Se este modelo de avaliação estiver correto, este nosso trabalho, que visa, fundamentalmente, analisar às políticas públicas brasileiras para os Territórios Federais e destes para a sociedade local, ou seja os habitantes nativos e não nativos, procurou, até aqui, usando a dimensão analítica, aprofundar o entendimento dessa política em três segmentos: Político, Sociológico e Temporal.

Sob o aspecto sociológico, numa análise crítica que envolva a estrutura da vida social e da formação da cultura dos habitantes dos Territórios Federais, podemos nos ater ao fenômeno da falta ou da inexistência de um exercício democrático pleno e permanente, na vida das pessoas que habitam os Territórios. O Governador designado, e na maioria das vezes completamente estranho ao meio, conduz a Administração Pública com mão de ferro, aliada esta condição às dificuldades que os habitantes enfrentam para sanar problemas as vezes insignificantes e institui dependência destes em relação ao Governo. Esta dependência, por sua vez, enfraquece o Poder reivindicatório local, e conduz a uma estrutura onde o povo torna-se mais dócil em relação ao Governo (dominador).

A candura com que os Habitantes dos Territórios recebem um após outro os novos donos do Poder, e sem conhecer, muitas vezes, nem o nome do new manager, fez surgir, no seio da população, o sentimento de que "si hay gobierno soy a favor". É claro que este não é um sentimento generalizado, mas sua existência é inegável.

O Administrador, recém agraciado com o Cargo pelo seu apadrinhamento com a côrte na Capital Federal, quando percebe a fragilidade de organização e de estrutura da sociedade local, passa a impor os seus métodos, quase sempre antidemocráticos, e colhe os dividendos em forma de votos para os seus candidatos, ou mesmo para encobrir desvios de conduta do Governo, em relação, por exemplo, às Finanças Públicas. Não havendo, nos Territórios Federais, uma Imprensa livre ou mesmo Órgãos fiscalizadores como Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas ou um Poder Judiciário independente, fica o caminho rumo às patologias administrativas, com consequências danosas à boa condução da Administração Pública eficaz e efetiva.

Por outro lado, a migração crescente oriunda de regiões diversas e variadas, faz com que, nos Territórios Federais, a tradição cultural seja apagada ou nula. As correntes migratórias, no caso do Território de Roraima, se intercalam: em determi

nada época chegam, por exemplo, Paraibanos em maioria, depois Gaúchos, Paranaenses e Maranhenses. Esses migrantes trazem consigo suas tradições e seus costumes e os impõem aos que já se encontram nos Territórios. Depois, aquela corrente é superada em quantidade por outra, e esta passa a ser dominante e assim sucessivamente. Por sua vez essas diversas correntes cruzam entre si e delas nascem os filhos (que são nativos do Território) e aí, sim, começa a nascer um sentimento nativista puro.

Ainda não se consegue identificar, nos Territórios, símbolos e valores locais que sejam cultuados e respeitados como tal. O Território Federal não possui, por exemplo, o seu hino, a sua bandeira a sua comida típica, o seu herói, a sua dança. Assim, a cultura dos povos dos Territórios Federais, é amorfa. Alguns anos ainda se passarão para que se possa distinguir traços cristlinos de uma cultura própria nos Territórios Federais. Neste aspecto, a transformação dos Territórios em Estados Federados (Art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988), é positiva, na medida em que porá fim à importação de estilos e de modelos administrativos, que interfiram de modo decisivo, na cultura e na vida social dos Habitantes dos Territórios.

d) Economia auto-sustentado e o Estatismo

Há dois elementos econômicos nos Territórios Federais que se completam entre si mas que, por sua vez, excluem esses Territórios do acesso a uma economia mais dinâmica e mais forte: o Estatismo e a fraca Economia auto-sustentada.

O Estatismo a que nos referimos, é a presença obrigatória em muitos casos e em todos os ramos da atividade econômica do Governo do Território Federal, representando a tecnoburocracia do Estado brasileiro. Este fenômeno é inerente: primeiro ao modelo estatizante do qual o próprio Território Federal é oriundo e, segundo, da qualidade dos migrantes que ocuparam e ocupam esses entes políticos.

Por serem os Territórios Federais regiões de Fronteira inóspitas e não integradas ao restante do País, tem no Estado, a única possibilidade de promover o seu desenvolvimento, segundo o modelo adotado. A partir dessa constatação, coube ao Estado através do Território Federal, a iniciativa das ações referentes ao início das atividades produtivas. Pode-se dizer que o Estatismo é uma qualidade específica e muito particular, do modelo de gestão administrativa dos Territórios Federais.

A economia, por sua vez e em consequência, é fraca e dependente. Não foi contemplado, por par

te do modelo de gestão adotado, ações incentivado ras à vinda de empresários criativos e inovadores. Pelo contrário, os migrantes são, em sua quase totalidade, pessoas pobres, carentes e descapitalizadas.

Por outro lado, os Territórios Federais na ânsia de resguardar nossas Fronteiras, adotando, na prática, a doutrina da Segurança Nacional, não cria ram condições de dinamizar o comércio exterior com os Países limítrofes. Tanto o Território do Amapá como o Território de Roraima estão situados, basicamente, no Hemisfério Norte e, não têm aproveitado des sa sua condição natural. Na agricultura, por exem plo, quando todo o Brasil está no inverno, no Amapá e em Roraima é verão e vice-versa. Esses dois Terri tórios, possuem extensa área de fronteira e estão muito próximos do Caribe, região que explora inten samente o turismo e onde nada se produz por falta de recursos naturais. O Caribe é um mercado eminen- temente importador.

Com os Territórios Federais, teimou-se em integrá-los ao País sem se preceber que essa inte gração poderia ser mais vigorosa e permanente, se o desenvolvimento econômico fosse o carro chefe, atra vés da exploração do Mercado Exterior, inicialmente dos Países limítrofes e depois, das ilhas do Caribe.

É uma constatação real de que, não se mu dando o enfoque integracionista, chegarão os Terri-

tórios Federais a uma integração que será muito mais a construção de elo de dependência, do que um meio propulsor de combate ao atraso. Não se tem notícia, por exemplo, de nenhum produto agrícola ou pecuário capaz de ser competidor em qualquer região brasileira, que seja produzido nos Territórios Federais do Amapá e de Roraima. Estes, mais do que Rondônia e o Acre, estão localizados em Zonas de mais difícil acesso pelos brasileiros. No caso de Roraima, só a saída para o exterior conseguirá dinamizar e fortalecer sua economia. A localização Geográfica de Roraima é original e privilegiada, em relação às demais áreas da Amazônia. Enquanto as Cidades Brasileiras mais próximas de Boa Vista - Manaus (800 km) Porto Velho (1.600 km) e Brasília (3.500 km), sem estradas e com inúmeros obstáculos naturais como a transposição do rio Amazonas, Caracas está a 1.500 km, o Sul e o Centro da Venezuela, a menos de 1.000 km, o Oceano Atlântico, via Porto de Georgetown, a apenas 530 km. O Caribe e o seu mercado consumidor prestigiado pelo Turismo Europeu e Asiático, está mais próximo de Roraima do que o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil. Enquanto isto não ocorre, o Estado será o maior responsável pela produção, pela indústria, pelos serviços e até pelo comércio nos Territórios Federais, como, aliás, tem sido de 1943 até hoje, atendendo com grandes dificuldades, apenas, o mercado interno.

f) Transição entre o Território Federal e o Estado Federado à luz da Constituição de 1988.

Como nos diz Luiz Pedone (55) sofremos uma síndrome dos Objetivos espectaculares com resultados decepcionantes. A Constituição de 1988 transformou os Territórios Federais de Amapá e Roraima em Estados membros da Federação. O período da transição entre o estágio de Território Federal para Estado, está sendo coberto por Governadores nomeados, e só terminará com a posse em 1º de janeiro de 1991, do primeiro Governador eleito. Este gap de tempo teria que ser coberto por ações administrativas implementadoras da nova situação institucional. A União, a partir da posse do Governador, tenderá a zerar seus compromissos gestores e deixará que o novo Estado assuma suas funções. Isto pode parecer racional, mas deixará de sê-lo, na medida em que não se tem notícias de ações programáticas, tanto por parte da União como por parte dos ex-Territórios, visando dotar o novo Estado de condições infraestruturais mínimas, para alterar o *status quo* deixado pela

(55) Pedone, Luiz - Formulação Implementação e Avaliação de Políticas Públicas, FUNCEP, Brasília, 1986

ineficácia e inefetividade das políticas públicas praticadas durante a existência dos Territórios Federais.

Os Territórios são transformados em Estados após 47 anos, sem que estejam aptos a tal, pela simples constatação da não formulação de um Planejamento Estratégico para os Territórios, quando de sua criação.

Por outro lado, não é justo afirmar que não houveram melhorias sociais, econômicas e mesmo da qualidade de vida nas áreas dos Territórios Federais. Basta compararmos os Municípios de Boa Vista, Macapá, Porto Velho e Rio Branco (Capitais dos Territórios Federais) com quaisquer outros, que não Manaus e Belém, em qualquer dos Estados que compõem a Amazônia. O que se questiona é que as políticas podem até terem sido eficientes, em termos relativos, e isto resultou nas melhorias visíveis de hoje mas, com certeza, elas teriam sido muito mais eficazes e efetivas se, nos Territórios Federais, tivesse havido diretrizes que privilegiasse a auto-sustentação econômica da região, à democracia e a valorização da participação, especialmente dos nativos.

A Constituição de 1988, contemplou uma boa desconcentração nas Finanças Públicas e devolveu aos Estados partes dos impostos que eram arrecadados pela União. Isto é justo. Porém, para os no

vos Estados, que possuem economia débil e, portanto, uma fraca base arrecadadora, este presente é inútil. Não há, verdadeiramente, de quem arrecadar.

As elites políticas locais que sobem no palco com as eleições para o novo Estado, têm, pela frente, um enorme desafio. Não deve haver pessimismo, porém. Nesta monografia, os caminhos desenvolvimentistas tanto para Roraima quanto para o Amapá foram mostrados.

Temos, porém, que nos preocuparmos sim, com os novos Territórios Federais a serem criados. Estes, com as lições dos atuais, devem ser definidos de maneira bem diferente. O novo modelo deve procurar ser coerente e consistente, dando ao ente político que surge, uma perspectiva de futuro. Esta expectativa deve ser mesmo a de contribuir com a redivisão Territorial da Amazônia, transformando-os em outros novos Estados, após um período de tempo. Porém, há que se eleger uma estratégia, traçar um plano, e buscar cumpri-lo, talvez até retirando dos seus administradores, a pompa e o *status* de Governador para simplesmente Administrador de Território Federal e sem autonomia para alterar a essência do plano durante o seu período administrativo, de acordo, apenas, com a sua opinião pessoal. Este nosso trabalho

tem a pretensão de servir de colaborador aos nossos Legisladores, quando tiverem que encaminhar à deci
são final, a criação de Territórios Federais no Bra
sil.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1) ABLAS, Luiz. Desenvolvimento regional e grandes empreendimentos. Folha de São Paulo, São Paulo, 3 nov. 1989. 2.cad.: Opinião Econômica.
- 2) AMAZONAS, (Estado). Plano de Desenvolvimento do Amazonas, 1975. Manaus, Imprensa Oficial, 1975.
- 3) AZEVEDO, José Antônio. Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de nov. 1989, col.: Administração.
- 4) BACKENSER, Evandro. Problemas do Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Omnia, 1939.
- 5) BARBOSA, Rui. A queda do império; obras completas. Rio de Janeiro, INL, 1939.
- 6) BASTOS, Tavares. Estudo sobre a descentralização no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. B. L. Garnier, 1870.
- 7) BELTRÃO, Hélio. Descentralização e liberdade. Rio de Janeiro, Record, 1984.
- 8) BENCHIMOL, Samuel. Amazônia um pouco antes e além - depois. Manaus, Ed. Calderaro, 1977.
- 9) BENEVIDES, José Marjesto de Alencar. Os novos Territórios Federais (Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu) geografia, história e legislação. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1946.
- 10) BIELSA, Rafael. Derecho administrativo. 3. ed. Buenos Ayres, Libreria de J. Lajonane, 1948. t. 2.
- 11) BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Recuperação econômica da Amazônia: indenização aos estados pela criação dos Territórios Federais (Trabalho da Bancada Amazonense no plenário da Assembléia Nacional Constituinte). Rio de Janeiro, Jornal do Comércio, 1946.
- 12) BRASIL. Constituição, 1988. Constituição brasileira de 1988. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

-
- 13) BRASIL. Departamento Nacional da Produção Mineral. **Projeto RADAM Brasil**. Rio de Janeiro, 1975.
 - 14) BRASIL. Leis, decretos, etc. **Reforma administrativa**; Decreto-Lei nº 200 de 25.02.67. 21 - ed. São Paulo, Atlas, 1984.
 - 15) BRASIL. Ministério da Agricultura. **Aptidão agrícola das terras de Roraima**. Brasília, BINAGRI, 1980.
 - 16) BRASIL. **Plano Decenal de Desenvolvimento**. Brasília, Imprensa Nacional, 1967.
 - 17) BRASIL. **Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-70**. Brasília, Imprensa Nacional, 1968.
 - 18) BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, Imprensa Nacional, 1971.
 - 19) BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1985**. Brasília, Imprensa Nacional, 1985.
 - 20) BRASIL. **Programa de Ação Governamental**. Brasília, Imprensa Nacional, 1987.
 - 21) BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, Imprensa Nacional, 1974.
 - 22) BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, Imprensa Nacional, 1979.
 - 23) CALMON, Pedro. **Curso de direito público**. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1938.
 - 24) COSTA, Cândido. **Collectaneas da legislação federal...** compreendendo a nova legislação do Território Federal do Acre: autos sobre a província do Amazonas... a sentença do Governo Sulço que fixa a fronteira Guiana Francesa e do Brasil; o laudo arbitral proferido pelo Rei da Itália na questão de limites com a Guiana Inglesa. Manaus, F. Penna, 1908.
 - 25) FAORO, Raymundo. **Os donos do poder, formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre, Globo, 1985.
 - 26) FEARSIDE, Philip Martin. **A ocupação humana de Rondônia, impactos, limites e planejamento**. Brasília, CNPq, 1989.

-
- 27) FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- 28) FERREIRA, Waldemar. **História do direito brasileiro**. São Paulo, Saraiva, 1962. v. 1.
- 29) **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 nov. 1989. 7. cad.: Cidades.
- 30) **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 dez. 1989. cad. Política, p. A - 4.
- 31) FONSECA JÚNIOR, Leopoldo Nery da. **Geopolítica**. Rio de Janeiro, Ed. Bedeschi, 1940.
- 32) FREITAS, Luiz Aimberé Soares de. **A história política e administrativa de Roraima - 1945 - 85**. Porto Velho, Ed. Palmares, 1990.
- 33) FREITAS, M. A. Teixeira de. **Divisão política do Brasil**. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE, 1941. Separata da **Revista de Geografia e Estatística**, n. 3.
- 34) GUIOMAR, José. **Territórios Federais; grandezas e misérias**. Rio de Janeiro, DASP, 1952. Separata da **Revista do Servidor Público**. Publ. avulsa n. 445.
- 35) HAROLD, Sioli. **Foresseable consequences of atual development Schemes and alternative ideas**. Cambridge, Cambridge University/Center of Latin American Studies, 1980/Paper n. 3.
- 36) IBGE. **Anuário estatístico do Brasil 1989**. Rio de Janeiro, 1989.
- 37) JORDI, Borja. **Persistência, crises y renascimento di los poderes locales**. **Revista Mexicana de Sociologia**, México, oct./dic., 1984.
- 38) KLEIN, Lúcia. & Figueredo, Marcus. **Legitimidade e coação no Brasil após 64**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1978.
- 39) LAMOUNIER, Bolivar. **Análise de políticas públicas: quadro teórico metodológico de referência**. São Paulo, 1987. mimeog.
- 40) LEUZI, Juan Hilarion. **Gobierno e Territórios**. Buenos Ayres, 1939.
- 41) MAC-DOWELL, José Maria. **Fronteiras nacionais**. 3. ed. Rio de Janeiro, Tip. Lenzinger, 1922.
- 42) MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia do Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- 43) MATTOS, Carlos Meira. **Uma política Pan-Amazônica**. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1980.

-
- 44) MEDEIROS, Océlio de. **Territórios Federais**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944.
- 45) MEDEIROS, Océlio de. **Territórios Federais, doutrina, comentários, legislação e jurisprudência administrativa**. Rio de Janeiro, Ed. Nacional do Direito, 1944.
- 46) MEDEIROS, Océlio de. Os Territórios Federais e os problemas de imigração e colonização. **Revista de Imigração e Colonização**, Rio de Janeiro, 8 (2): 26-40, jun., 1987.
- 1
- 47) MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 13. ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1987.
- 48) MELO, Leopoldo Cunha. Conceituação de "Territórios Federal" como unidade política. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, 16 : 445 - 53, jul., 1944.
- 49) NASCH, Roy. Será conquistável a Amazônia? **Boletim da União Panamericana**, Washington, D. C., 27 (20) : 712 - 8, out., 1925.
- 50) OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 1987.
- 51) OTÁVIO, Rodrigo & VIANA, Paulo de. **Elementos de direito público e constitucional brasileiro**. 4. ed. rev. Rio de Janeiro, F. Briguet, 1930.
- 52) PARANHOS JÚNIOR, José Maria da Silva. Barão do Rio Branco. **História do Brasil**. Rio de Janeiro, Tip. São Benedito, 1939.
- 53) PARK, R. e outros. **The city**. Chicago, University of Chicago Press, 1925.
- 54) PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, FUNCEP, 1986.
- 55) PESSOA, Epiácio. **Obras completas de Epiácio Pessoa**. Rio de Janeiro, INL, 1921.
- 56) PRAZERES, Oto. Como organizar os Territórios. **Jornal da Manhã**, 21 jul. 1944.
- 57) REIS, Arthur César Ferreira. A idéia de Território no pensamento do legislador brasileiro. **RDA**, 74 - 387.
- 58) **REVISTA de Administração de Empresas**, São Paulo, 30 (1), jan./mar. 1990.
- 59) SÁ FILHO. A faixa de fronteira. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro, 5 (1). mar. 1942.
- 60) SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

-
- 61) SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura política nacional; o poder executivo e a geopolítica do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1981.
- 62) SILVA, Moacir Malheiros Fernandes. Os cinco novos Territórios Federais e a faixa de fronteiras. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, 1 (10) : 34 - 7, jan. 1944.
- 63) SINOPSE da população dos novos Territórios nas fronteiras retificadas, e das contribuições dos diferentes estados para sua formação. **Boletim Estatístico**, Manaus, 2 (8) : 5 - 7, out./dez., 1944.
- 64) SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- 65) SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 9. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- 66) SOUZA, Augusto Franco de. Estudo sobre a divisão territorial do Brasil. Separata da **Revista do Instituto Histórico e Geográfico**, tomo 43, pte 2, p. 52 - 4.
- 67) STONER, A. F. James. **Administração**. Rio de Janeiro, 1985.
- 68) TEMER, Michel. **Território Federal nas constituições brasileiras**. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1975.
- 69) TORRES, Alberto. **A organização nacional; a constituição**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924.
- 70) URUGUAI, Visconde de. **Ensaio sobre direito administrativo**. Rio de Janeiro, Tip. Nacional, 1862. t. 1.
- 71) VARGAS, Getúlio. Discurso do Rio Amazonas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, 4 (22) : 259 - 62, abr./jun. 1942.
- 72) VARGAS, Getúlio. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1951.

ERRATA

ONDE SE LÊ	Pag.	LÊ-SE
Cononizadora	07	colonizadora
são motivo	22	são motivos
metrópolis	24	metrópoles
intervencionistas	29	intervencionistas
possuisem	29	possuissem
barsileiro	31	brasileiro
precebia-se	38	percebia-se
aguacionadas	38	equacionadas
cosnternação	42	consternação
dsitribuição	63	distribuição
desmamento	82	desmatamento
revulução	83	revolução
contemplados	86	contemplados
minifundios	96	minifúndios
atúa	96	atua
fraccionavam	103	fracionavam
Perú	125	Peru
inacessível	137	inacessível
Modêlo	150, 151, 165	Modelo
auto-sustentado	160	auto-sustentada