



UFRR

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA  
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
NUCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E DO  
CARIBE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL DA AMAZÔNIA**

**DORCÍLIO ERIK CÍCERO DE SOUZA**

**DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA DO  
EXTREMO NORTE DE RORAIMA:  
Área de Livre Comércio de Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana)**

Boa Vista  
2016

DORCÍLIO ERIK CÍCERO DE SOUZA

**DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA DO  
EXTREMO NORTE DE RORAIMA:  
Área de Livre Comércio de Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana)**

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe da Universidade Federal de Roraima.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos

Boa Vista  
2016

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

S729d Souza, Dorcílio Erik Cícero de.

Desenvolvimento da faixa de fronteira do extremo norte de Roraima: Área de Livre Comércio de Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana) / Dorcílio Erik Cícero de Souza. – Boa Vista, 2016.  
129 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia.

1 – Área de Livre Comércio. 2 – Faixas de Fronteiras. I – Título. II – Santos, Haroldo Eurico Amoras dos (orientador).

CDU – 338.1(81/881)



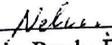
*Ata de Defesa de Dissertação 010/2016*

Aos vinte e três dias do mês de maio de dois mil e dezesseis, às 15h, no Auditório do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe - NECAR/Universidade Federal de Roraima, reuniu-se a Banca Examinadora constituída pelos Professores Doutores **Haroldo Eurico Amoras dos Santos (Orientador)**, **Nelvio Paulo Dutra Santos (Membro Interno)** e **Ingrid Cardoso Caldas (Membro Externo)** sob a presidência do primeiro, para examinar a Defesa de Dissertação do aluno DORCÍLIO ERIK CICERO DE SOUZA, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia – PPG-DRA, sobre o tema intitulado “DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA DO EXTREMO NORTE DE RORAIMA: Área de Livre Comércio Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana)”. O aluno realizou uma exposição oral de trinta minutos e, após, foi arguido pelos membros da banca. Concluída a arguição, a Banca Examinadora atribuiu a seguinte avaliação:

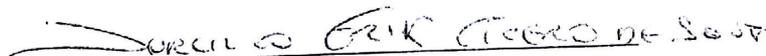
- APROVADO  
 APROVADO COM RESTRIÇÕES (as exigências que constam na folha complementar em anexo devem ser atendidas em até 60 (sessenta) dias.  
 NÃO APROVADO

Boa Vista, 23 de maio de 2016.

  
Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos (Orientador)

  
Prof. Dr. Nelvío Paulo Dutra Santos (Membro Interno)

  
Prof. Dra. Ingrid Cardoso Caldas (Membro Externo)

  
Dorcílio Erik Cicero de Souza (Mestrando)

“Aos dois Dorcilio de minha vida”, meu pai *Dorcilio Francisco de Souza*, que com amor e trabalho, me condicionou a oportunidade em adquirir o conhecimento e ao meu filho *Dorcilio Erik Cícero de Souza Filho*, que ao me dizer no natal de 2010 que eu continuava sendo o herói de sua vida, me motivou a mudar o caminho de minha jornada. À minha mãe, *Terezinha Cícero da Costa Nascimento*, que com todo o amor e carinho me ensinou os valores a serem seguidos, e ao seu esposo *Antônio Nascimento da Silva*, que contribuiu na minha formação humana, ao qual dedico sentimento de amor como um pai.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Pai Criador, nosso Deus, pela benção em poder despertar a cada dia, e ao nosso Senhor Jesus Cristo pela compaixão e exemplos dedicados para com a salvação da humanidade.

Nesse momento, envolto em um turbilhão de sentimentos e lembranças, o ato de agradecer, muito provavelmente seja a ação mais humilde que posso demonstrar, pois assim reconheço a quem por mim fez, lutou e se alegrou com a minha vitória, por nossas vitórias.

Agradeço aos meus pais, pelo amor, por lutarem para condicionar não somente a mim, mas a todos os seus filhos a oportunidade de estudar, se capacitar, e assim buscar a evolução pessoal e profissional.

Agradeço ao meu Filho, Dorcilio Erick, pela motivação renovada com cada bom dia seu. Agradeço a Rejania Silva, pela compreensão e motivação para vencer a mais esta etapa da minha formação acadêmica.

Agradeço aos meus amados irmãos Saturno, Claudionor, Roseleno, Frank, Inajara, Rosaly, Danniely e Junior, pela parceria de uma vida, pelos conflitos que nos aperfeiçoa, pela competição natural que nos prepara para a vida. Agradeço ao meu irmão Antônio Souza (Toninho), pela felicidade propiciada enquanto esteve presente em vida, e que permanecerá eterno em minhas lembranças.

Agradeço aos amigos, desde os conquistados na infância, aos novos que se integram continuamente, a “Geração 2008.1 de Economia” da UFRR, Simão, Valremi, Sílvio, Chicão (Francisco Oliveira), Chiquinho (Francisco Freire), Lenny, Ademar e Gleydson.

Agradeço aos professores do curso de economia, aos mestres que compartilharam seu conhecimento, destaque dentre eles, os professores: Sandro Bedin, Romanul Bispo, Hamilton Gondim, Aaron Edwards, e em especial a memória do professor Genival Ferreira, a quem devo grande parte de minha formação acadêmica, de minha postura e posicionamento sobre economia.

Agradeço ao Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos, meu orientador, amigo de todas as etapas deste trabalho.

Aos professores do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia, pela contribuição, pelo conhecimento compartilhado.

Aos colegas do curso de mestrado que contribuíram em todas as etapas para o meu aprendizado, fica o meu agradecimento e a certeza de amizades construídas.

Agradeço a professora Geyza Alves Pimentel, que atuou como minha co-orientadora, pela contribuição na evolução dessa dissertação. Aos professores Marcos Braga e Márcia D’Campora pelos debates acalorados sobre política, sistema de mercado e socialismo.

Agradeço aos meus alunos, desde os primeiros da época de ensino médio, aos atuais do ensino superior. A cada encontro com os atuais e ex-alunos, renovamos os votos de respeito e desejo de sucesso recíproco.

Agradeço a então Reitora da UFRR, professora Gioconda Martinez, pela disponibilidade em contribuir pela melhoria do ensino superior e pós-graduação em Roraima.

Ao NECAR como um todo deixo meus agradecimentos, sua equipe técnica, em especial aos amigos Diego Rodrigues e Jucilene Rodrigues, e demais amigos que em todas as etapas contribuíram para que este momento se realizasse.

*“Em um sistema de comércio completamente livre, cada país direciona o seu capital e mão de obra para os segmentos que são mais benéficos, utiliza de forma mais eficaz as faculdades peculiares e distribui o trabalho mais eficiente economicamente. Com isso difunde o benefício geral, unindo através dos laços de rendimentos e de troca recíproca, a sociedade universal das nações, pois é mais fácil importar aqueles produtos que custam mais para produzir e exportar aqueles que podemos produzir mais comodamente (mais benéfico aplicar todo o capital naquilo que somos bons em produzir, ao investir no que nos custa mais)”.*

*(David Ricardo – Teoria das Vantagens Comparativas/1817)*

## RESUMO

Os estudos sobre a ocupação e os espaços de fronteiras são objeto de discussão na academia pela economia, geografia, política, envolvendo as relações transfronteiriças entre culturas e identidades diferentes. O Brasil mantém com os países limítrofes de suas fronteiras, relações cordiais, legalizadas por acordos internacionais de comércio, ciência e tecnologia. Com base nestas fronteiras brasileiras, lançou-se o Programa de Desenvolvimento das Faixas de Fronteiras, que abrange os 588 municípios brasileiros. Para este trabalho dissertativo, escolheu-se a análise da política pública do estado nacional para a Amazônia Ocidental das Áreas de Livre Comércio – ALC, com o estudo de caso da ALC de Bonfim (BR) e Lethem (GY). A partir da hipótese levantada que serviu de orientação para a pesquisa, inferiu-se que a política brasileira de desenvolvimento de sua faixa de fronteira com a República Cooperativista da Guiana se caracterizou pelo hermetismo, apesar da retórica oficial do governo federal sinalizar no sentido da integração regional sul-americana. Desta forma, o objetivo geral do trabalho, foi direcionado para analisar o modelo nacional de desenvolvimento da fronteira com a Guiana, com a revisão do conceito de fronteira à luz da geopolítica e das teorias da integração nacional; examinar os principais vetores de formação ao longo da história dos atuais territórios que compõem a faixa de fronteira do Brasil e analisar a política nacional do governo brasileiro tendo em vista o desenvolvimento das fronteiras do Brasil com a Guiana. Como metodologia, utilizou-se de uma revisão bibliográfica e documental, além do estudo de caso da ALC de Bonfim. Foram utilizados como norteadores para o trabalho, os documentos oficiais do Ministério da Integração Nacional, Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira.

Palavras Chaves: Política Pública – Área de Livre Comércio – Faixas de Fronteiras

## **ABSTRACT**

Studies on the occupation and the border areas are the subject of discussion in the academy by economics, geography, politics, involving cross-border relations between different cultures and identities. The Brazil have with your neighboring countries of their borders, cordial relations, legalized by international trade agreements, science and technology. Based on these Brazilian borders, it launched the Development Program tracks Border, covering 588 municipalities. For this work, we chose the analysis of public policy of the national state for the Western Amazon of Free Trade Areas, with the case study Bonfim's Free Trade Areas (BR) and Lethem (GY). From the raised hypothesis that served as a guide for the research, it was inferred that the Brazilian development policy for your border region with the Cooperative Republic of Guyana was characterized by hermeticism, despite the official rhetoric of the federal government signal towards integration south American regional. Thus, the overall objective of the study was aimed to analyze the national model of development border with Guyana, with the revision of the concept of borders in the light of geopolitical and theories of national integration; examine the main training vectors throughout the history of the current territories that make up the border region of Brazil and analyze the Brazilian government's national policy towards the development of Brazil's borders with Guyana. The methodology used is a literature and document review, in addition to the case study of free trade area of Bonfim. Were used as guidelines for the work, the official documents of the Ministry of National Integration, Restructuring Proposal Development Programme Border Strip and Basis for a Proposed Development and Integration of the Frontier Strip.

**Key Words:** Public Policy - Free Trade Area - tracks Border

## Lista de Tabelas

Tabela 1: República da Guiana: Regiões Administrativas e População.....	57
Tabela 2: Distribuição da População por Nacionalidade e Etnia, Guiana: 1991 – 2002.....	59
Tabela 3: Estatística do cadastro central de empresas.....	104
Tabela 4: Evolução do valor agregado bruto (VAB) do município de Bonfim.....	105
Tabela 5: Índice de empresas ativas x cada 1000 habitantes - 2015 (Estimativas populacionais IBGE 2015).....	109
Tabela 6: Exportações – Roraima / Guiana .....	110
Tabela 7: Importações – Roraima / Guiana.....	111

## Lista De Quadros

<b>Quadro 1:</b> Faixas de fronteiras de 1824 a 1988.....	41
<b>Quadro 2:</b> Incentivos concedidos nas ALC's.....	79

## **Lista De Mapa**

<b>Mapa 1:</b> Fronteira Brasil-Venezuela-Guiana.....	52
---	----

## Lista de Ilustrações

Ilustração 1: Mapa Roraima e Guiana.....	55
Ilustração 2: Regiões Administrativas da Guiana.....	58
Ilustração 3: Amazônia Ocidental e ALC's.....	76
Ilustração 4: Amazônia Ocidental entrada/saída ALC's.....	78
Ilustração 5: .....	84

## Lista De Gráficos

<b>Gráfico 1:</b> Fronteira de Possibilidades de Produção.....	63
<b>Gráfico 2:</b> Evolução do PIB de Bonfim/RR.....	107
<b>Gráfico 3:</b> Cotação BRL/GYD.....	112

## Lista De Abreviaturas

ACE	Acordo de Complementação Econômica
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ALC	Área de Livre Comércio
ALCB	Área de Livre Comércio de Bonfim
ALCBV	Área de Livre Comércio de Boa Vista
ADERR	Agência de Defesa Agropecuária de Roraima
ANA	Agência Nacional de Águas
APL	Arranjos Produtivos Locais
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CARICON	Mercado Comum e Comunidade do Caribe
CCH	Centro de Ciências Humanas
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteiras
CF	Constituição Federal
CMA	Comando Militar da Amazônia
CSN	Conselho de Segurança Nacionalização
CT-PIM	Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPP	Fronteira de Possibilidade de Produção
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFRR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDIC	Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIN	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NECAR	Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAD	Programa Amazônia Protegida
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDN	Política de Defesa Nacionalização
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivos
PIB	Produto Interno Bruto
PITCE	Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior
PMSA	Plano Municipal de Saneamento Básico
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima
SETEC	Secretaria de Educação Tecnológica
SIS FRONTEIRA	Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCA	Tratado e Cooperação Amazônica
TI	Terras Indígenas
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UNASUL	União Nacional dos Estados do Sul
ZIF	Zona de Integração Fronteiriça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2 BASES TEÓRICAS PARA O ENTENDIMENTO DE FRONTEIRAS.....</b>	<b>24</b>
2.1 ESPAÇO, TERRITÓRIO E ÁREA TERRITORIAL.....	24
2.2 FRONTEIRAS GEOGRÁFICAS, ECONÔMICAS E POLÍTICAS.....	30
2.3 FAIXAS DE FRONTEIRAS.....	34
<b>2.3.1 Fronteiras: tipologia segundo a Associação Latino Americana de Integração – ALADI.....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.2 Fronteiras segundo os ideários políticos liberal e desenvolvimentista.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.3 Fronteiras, a ideologia da sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável.....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.4 Faixas de fronteira e a política brasileira de ocupação territorial.....</b>	<b>41</b>
2.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS FRONTEIRAS DE RORAIMA.....	43
<b>2.4.1 A geopolítica da faixa de fronteira de Roraima.....</b>	<b>44</b>
2.4.1.1 Intervenção da União no espaço amazônico.....	50
2.4.1.2 O Surgimento e a formação do Município de Bonfim.....	51
<b>2.4.2 A República da Guiana ou ex-Guiana Britânica e a cidade de Lethem.....</b>	<b>54</b>
<b>3 CRESCIMENTO, DESENVOLVIMENTO E A FORMAÇÃO DOS POLOS.....</b>	<b>62</b>
3.1 ENTENDENDO CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO.....	62
3.2 OS POLOS DE CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO E AS RELAÇÕES COMERCIAIS FRONTEIRIÇAS.....	68
<b>3.2.1 Polos de Crescimento e Desenvolvimento.....</b>	<b>69</b>
<b>3.2.2 A Zona Franca de Manaus como Polo de Desenvolvimento Regional.....</b>	<b>72</b>
<b>3.2.3 Política Nacional de Criação de Áreas de Livre Comércio para o Desenvolvimento da Região Norte.....</b>	<b>75</b>
<b>4 ANALISANDO O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRAS E AS AÇÕES PARA O MUNICÍPIO DE BONFIM.....</b>	<b>82</b>
4.1 O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRAS – PDFF ..	82
4.2 ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE BONFIM: ESTUDO DE CASO.....	91
<b>4.2.1 Marco Legal de Criação da ALC de Bonfim.....</b>	<b>91</b>
<b>4.2.2 Conjunto de Ações Estruturantes para a Faixa de Fronteira.....</b>	<b>94</b>
4.2.2.1 Fortalecimento Institucional.....	94
4.2.2.2 Desenvolvimento Econômico.....	97
4.2.2.3 Educação, Saúde, Trabalho e Migrações.....	100
4.2.2.4 Infraestrutura (tráfego, segurança e transporte).....	102
<b>4.2.3 População e Economia da ALC Bonfim.....</b>	<b>103</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>121</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A ocupação e povoamento das fronteiras internacionais representam complexo desafio para qualquer país do mundo, pois geralmente constituem espaços sensíveis por envolverem sentimentos de nacionalidade, disputas e, não raro, sentimentos de perdas e de conquistas.

A fronteira significa a existência de uma linha imaginária que separa “nós” de “eles”, os estrangeiros, ou que separa “nós” de “nós” mesmos (caso da Alemanha de 1945 a 1989) e das Coreias. No caso brasileiro, a formação e definição das fronteiras nacionais foram pontuadas por alguns conflitos, como nos casos das definições dos territórios do Acre, do Amapá e do Rio Grande do Sul.

Já os limites das fronteiras brasileiras com a República Bolivariana da Venezuela e República Cooperativista da Guiana – países limítrofes ao estado de Roraima – se caracterizam por não ter havido nenhuma disputa com a Venezuela e apenas uma disputa territorial com a Inglaterra, considerando que a Guiana foi colônia inglesa até meados da década de 1960. A disputa foi resolvida por arbitragem do rei da Itália logo no início do século XX, não tendo ensejado o derramamento de uma gota sequer de sangue.

Equacionados os problemas de limites internacionais, há de se indagar: quais foram as políticas e ações promovidas pelo Estado nacional brasileiro, tendo em vista a ocupação, povoamento e desenvolvimento dessas fronteiras?

Do ponto de vista teórico envolve a necessidade de examinarmos o conceito de fronteiras, fenômeno essencialmente associado à formação dos Estados nacionais. A geopolítica e a história aparecem, portanto, como referenciais teóricos necessários para melhor entendermos os significados da fronteira.

Por outro lado, enquanto movimento concreto de ocupação e povoamento, revela-se necessária a compreensão de que a ação e a intervenção do Estado se defronta com a ocupação dos espaços pelos indígenas e suas tribos. As informações disponíveis mostram que, em um primeiro momento, o Estado incentivou e fomentou a migração de levas de nordestinos e outros brasileiros das demais regiões para ocuparem os espaços de baixa densidade demográfica das fronteiras. Paulatinamente, porém, o Estado nacional passa a reconhecer as terras indígenas e a criar áreas de proteção e conservação da natureza, como estações ecológicas, parques nacionais e florestas nacionais.

Do ponto de vista histórico, a primeira e principal medida de intervenção política do Estado nacional foi a criação, em 1943, dos Territórios Federais, dentre os quais, o Território Federal do Rio Branco, depois, denominado Roraima, em 1962.

Na sequência pós 1943, o Governo Federal encaminhou ações de melhoramento da ocupação econômica e demográfica do espaço formado pelo Vale do Rio Branco, dentre as quais merecem destaques as criações de colônias agrícolas (Cantá, Mucajaí, Santa Maria do Boiaçu e outras); implantação do projeto de modernização da cidade de Boa Vista; integração rodoviária com Manaus (AM) e Venezuela, através da rodovia federal BR-174 e, com a Guiana pela rodovia federal BR-401, além da construção da rodovia BR-210, na parte do sul, cortando o território transversalmente de leste a oeste. As margens e sob influência dessas rodovias foram implantados projetos de assentamentos pelo INCRA e instaladas as sedes de vários municípios.

Essas ações impulsionaram o crescimento demográfico e econômico deste espaço amazônico, sob a configuração do que denominar-se-á “economia do contracheque chapa branca”, isto é, de modelo que tem nos gastos públicos a principal fonte da dinâmica econômica deste território.

Dentro desta lógica de alavancagem econômica mediante a ação estatal de promoção de despesas públicas e de concessão de incentivos fiscais, surge a ideia da criação de Área de Livre Comércio - ALC, no ano de 1991.

Estudos sobre as Áreas de Livre Comércio – ALCs criadas no Brasil e a forma que estas foram planejadas, são objeto de discussão atualmente na academia brasileira. Entretanto, evidencia-se que esta temática referente ao Estado de Roraima ainda é pouco pesquisada.

Dentre os seus quinze municípios, Roraima possui dois municípios que abrigam Áreas de Livre Comércio – ALCs: o de Boa Vista, capital do estado; e o de Bonfim, que faz divisa com a República Cooperativa da Guiana. Ambos se situam na faixa de fronteira do país, limitando-se com a Guiana e com a República Bolivariana da Venezuela.

Apesar de legalmente estabelecidas, as ALCs de Roraima necessitam de estudos que possam revelar objetivamente os efeitos de sua implantação sobre a economia do Estado. Embora Albuquerque (2011) já tenha realizado um estudo sobre a implantação da ALC de Boa Vista, não é suficiente para responder algumas indagações levantadas em torno da discussão da temática referente à formação da ALC de Bonfim, o que se espera tenhamos alcançado por meio do estudo de caso proposto, tendo como base a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (Brasil, 2005), editado pelo Ministério da Integração Nacional, que planejou as ações a serem realizadas nas ALC's e nos municípios fronteiriços do Brasil.

Como há carência de estudos que demonstrem o papel desempenhado pelas ALC's no crescimento econômico do Estado de Roraima, este trabalho se propõe auxiliar nesse esforço de compreensão quanto a efetiva contribuição da referida política ao desenvolvimento municipal, no pertinente ao incentivo às atividades econômicas das empresas implantadas no município de Bonfim. Nesse sentido, o estudo proposto examina as políticas públicas regionais para o desenvolvimento da ALC de Bonfim, traduzida pelo incentivo para que empresas se instalem e contribuam com a economia local, na perspectiva de crescimento econômico do município.

Do ponto de vista pessoal, cabe destacar que o tema nos chamou a atenção como economista, dado a relevância da presente pesquisa para a contribuição e o entendimento da análise do modelo de crescimento para as Áreas de Fronteiras e a ALC de Bonfim, já que estudos das ALCs da Região Norte ainda são pouco discutidos pela academia, principalmente no que se refere aos municípios do Estado de Roraima, reconhecidos legalmente nesta condição de área de livre comércio, como Boa Vista e Bonfim.

A faixa de fronteira do Brasil com os países vizinhos se encontra estabelecida pela Constituição Federal de 1988, em 150 km de largura, que já havia sido regulamentada pela Lei nº. 6.634, de 02/05/1979, como sendo paralela à linha divisória terrestre do território nacional. No presente caso, tanto Boa Vista, quanto o município de Bonfim fazem parte da faixa de fronteiras, observando-se que este último é cortado pela linha de fronteira, que é fluvial. Sua sede, a cidade de Bonfim se articula com Lethem, núcleo urbano guianense, pela ponte sobre o rio Tacutu, que o governo brasileiro considera como fronteira de grande potencial de integração econômica e cultural (Portaria nº 125, de 21 de março de 2014).

Estudar a relação estabelecida entre o modelo de desenvolvimento para as áreas de fronteiras, concebido e articulado pelo Ministério da Integração Nacional, que se expressa no aspecto econômico através da ALC de Bonfim, certamente levantará pontos importantes para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, além de se conhecer as especificidades existentes nesta parte do país em contraposição com as apresentadas por outras regiões fronteiriças do Brasil.

Gadelha e Costa (2005, p. 27) analisando o Programa de Desenvolvimento para as Faixas de Fronteira do Ministério da Integração Nacional, ressaltam que “o estímulo às atividades econômicas complementares, o desenvolvimento da infraestrutura necessária à produção, e seu escoamento, assim como o aproveitamento das vantagens referentes às particularidades locais, configura-se como política de reintegração [...]”; são essas variáveis, descritas anteriormente, que a pesquisa buscou analisar com as condições do município de Bonfim, na fronteira Norte do Brasil.

Os estudos acerca do desenvolvimento da Região Norte se direcionam quase sempre para a Amazônia de modo geral, entendendo que a mesma suscita maior interesse acadêmico mundial, principalmente por causa de temas como mudanças climáticas e seus efeitos sobre a vida do planeta; mais especificamente sobre a diversidade biológica que envolve a preservação das florestas tropicais, recheada de temas que associam a preservação da Amazônia à sua função de “pulmão do mundo”, espécie de centro verde do planeta, sendo, portanto, sua preservação condicionante para a manutenção deste *status*.

Acontece que a composição dos estados amazônicos brasileiros apresenta especificidades que devem ser levadas em consideração na elaboração de políticas públicas, principalmente os municípios da fronteira de Roraima, onde está localizado o objeto de pesquisa desta dissertação, o município de Bonfim, que sedia uma ALC e que pelas suas especificidades geográficas, econômicas, políticas e etno culturais, foi escolhido para esta análise.

Para o estudo proposto fez-se necessário conhecer como a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira foi pensado politicamente, além de se procurar entender como a criação e escolha de uma ALC no município de Bonfim se deu nesta discussão nacional e regional.

Economicamente, a criação de uma ALC segundo Albuquerque (2011, p. 27):

[...] apresenta desde suas premissas possibilidades de desenvolvimento, uma vez que o incentivo ao comércio deverá expandir os mercados, uma vez que a redução de impostos gere redução de preços e a possibilidade de maiores vendas.

Isto posto, entende-se que o estudo da ALC de Bonfim em conformidade com o que expressa o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira contribuirá para o entendimento das políticas que foram pensadas e planejadas pelo governo federal para as regiões de fronteiras, mesmo com as especificidades inerentes a cada município.

Para a execução deste trabalho foi necessária a construção de uma hipótese que serve para orientar e delimitar a pesquisa proposta, o que certamente deu uma direção na busca das soluções do problema dissertativo; portanto, infere-se que a política brasileira de desenvolvimento da sua faixa de fronteira com a República Cooperativista da Guiana se caracteriza pelo hermetismo, apesar da retórica oficial do governo federal sinalizar no sentido da integração regional sul-americana.

O objetivo geral do trabalho consiste na realização de análise do modelo de desenvolvimento da faixa de fronteira setentrional do Brasil, ressaltando a formação e o crescimento econômico do município de Bonfim. Para alcançar referido objetivo geral, o mesmo contempla três objetivos específicos, ao longo dos quais se faz o teste da hipótese deste trabalho.

O primeiro efetua breve revisão do conceito de fronteira à luz da geopolítica e das teorias de integração regional e examina os principais vetores de formação, ao longo da história, dos atuais territórios que compõem a faixa de fronteira do Brasil com a República da Guiana; o segundo procura na economia os conceitos de crescimento, desenvolvimento, polos de crescimento, fazendo análise da política desenvolvimentista do governo federal para a Amazônia Ocidental, especificamente no tocante à Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio; o terceiro objetivo enfoca a política nacional do governo brasileiro tendo em vista o desenvolvimento das fronteiras do Brasil com a República da Guiana, realizando o estudo de caso da Área de Livre Comércio de Bonfim. Dentre as propostas de desenvolvimento da referida faixa de fronteira, a Área de Livre Comércio de Bonfim – ALCB (1991) se inscreve como o principal projeto do Estado nacional para o crescimento econômico do município de Bonfim, sendo por isso, objeto principal de análise da presente pesquisa.

Como procedimentos metodológicos este trabalho realizou uma revisão bibliográfica sobre o tema, englobando as discussões sobre as ALCs, desenvolvimento econômico das faixas de fronteiras e relações comerciais fronteiriças. Além da pesquisa bibliográfica, se realizou uma revisão acerca dos documentos oficiais de criação das ALCs, acordos internacionais, leis e decretos editados com a finalidade de conceber as relações comerciais do Brasil com os países fronteiriços.

Acerca de pesquisa documental, Fonseca (2002, p. 32) nos esclarece que:

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc.

Mediante este conhecimento bibliográfico, a pesquisa utiliza o método dedutivo como estratégia de pesquisa, que parte das teorias e leis para, com base nas mesmas, e ancorada em dados sobre a realidade observada, inclusive as informações históricas, apreender e explicar a ocorrência dos fenômenos particulares.

Quanto ao método de procedimento, foi utilizado o estudo de caso que segundo Tull (1976, p. 323) "refere-se a uma análise intensiva de uma situação particular". Combinado com este método de procedimento se utilizou também o método analítico, que busca uma relação de causa e efeito que torne mais clara a condição de existência do objeto pesquisado.

Como técnica de coleta de dados, se fez necessária a busca de documentos nos sites oficiais do governo federal, Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Câmara e Senado Federal, além da utilização dos dados sobre o município de Bonfim constantes no Diagnóstico Socioeconômico e Propostas de Desenvolvimento para as Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim/RR, publicado pela SUFRAMA no ano de 2014, fruto do trabalho de campo realizado entre 2 a 6/12/2013, além das Informações Socioeconômicas do Município de Bonfim – 2014, publicado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do governo do Estado de Roraima.

Este trabalho dissertativo está dividido em três capítulos, sendo precedidos de uma Introdução e, ao final dos capítulos, são tecidas considerações conclusivas, além das referências. O capítulo “Bases Teóricas para o Entendimento de Fronteiras” foi desenvolvido com base nas contribuições e aportes teóricos de autores como Ratzel, Milton Santos, Berta Becker, Rogério Haesbaert, Martin, Machado, Oliveira, Goes Filho e Borba, diferenciando primeiramente Território e Área Territorial, onde se identifica alguns tipos de território e seus conceitos; no tópico Fronteiras Geográficas, Econômicas e Políticas, onde se discute a formação das fronteiras com base nos processos históricos de demarcação dos territórios ocupados e anexados a uma nação ou país; no tópico Faixas de Fronteiras, a abordagem se dá a partir das Constituições brasileiras e o conceito de faixas de fronteiras; e no tópico A Constituição de 1988 e as Fronteiras de Roraima, fez-se uma abordagem sobre os limites da faixa de fronteira necessários para a conservação da segurança nacional do Brasil e o processo histórico de criação do Estado de Roraima, além da formação e criação do município de Bonfim (BR) e Lethem (GY).

No capítulo “Crescimento, Desenvolvimento e a Formação dos Polos”, procurou-se abordar as teorias econômicas de crescimento e desenvolvimento e a formação dos polos na Amazônia, além da criação das Áreas de Livre Comércio, demonstrando a ligação que os autores fazem com o tema do trabalho. Faz-se uma incursão sobre crescimento endógeno e sua importância para as políticas nacionais focadas no desenvolvimento regional. No tópico Os Polos de Crescimento e Desenvolvimento e as Relações Comerciais Fronteiriças, procurou-se demonstrar como as políticas de desenvolvimento elaboradas pelo governo federal influenciaram a formação dos polos, com a criação da Zona Franca de Manaus e posteriormente, as áreas de Livre Comércio para o desenvolvimento dos estados da Amazônia Ocidental e o Amapá.

No último capítulo é efetuada a análise do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteiras para Roraima - PDFF, dividindo-se o capítulo em dois tópicos. O primeiro analisa o PDFF, elaborado pelo Ministério da Integração Nacional, que traz proposta de reestruturação do referido programa, com o objetivo de sistematizar as bases de “uma política integrada de

desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira”. O PDFF foi lançado no ano de 2005 e as “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira” ocorreu em 2010. O segundo tópico estuda o caso da ALC de Bonfim, parte nuclear do trabalho dissertativo, em que se faz a análise da implantação da ALC de Bonfim, a partir do “Diagnóstico Socioeconômico e Propostas de Desenvolvimento para as Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim/RR”, em que a SUFRAMA descreve algumas variáveis analisadas para demonstrar a política pública federal e seus atrativos para o desenvolvimento regional na fronteira norte de Roraima, e de outras fontes de dados e informações como IBGE, Ministério da Indústria e Desenvolvimento.

Nesta perspectiva, a presente dissertação demonstra, no caso da Área de Livre Comércio de Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana), que as políticas de desenvolvimento propostas pelo governo federal para a Região Norte, devem respeitar as potencialidades de cada município, levando em consideração as diversidades locais.

## 2 BASES TEÓRICAS PARA O ENTENDIMENTO DE FRONTEIRAS

O estudo das fronteiras é objeto das mais variadas ciências, entre elas mais especificamente a geografia, que estuda o espaço de uma determinada região, estado ou país; ou ainda da economia que vê na fronteira o espaço de produção, circulação e consumo de mercadorias, trabalhadores e capitais; ou ainda da ciência política que examina as relações de poder, os sistemas de governos e a política internacional dos Estados Nacionais.

Para o estudo que ora propomos, se faz necessário o entendimento de alguns conceitos que serão utilizados no andamento da pesquisa dissertativa. Autores como o clássico Friedrich Ratzel, e importantes como Milton Santos, Berta Becker e Rogério Haesbaert, e outros como Martin (1994), Machado (1998), Oliveira (2005), Goes Filho (2013), Borba (2013), trazem os paradigmas da geografia em estudos das fronteiras, expressos como conceitos que auxiliam a inteligência do conhecimento sobre a realidade estudada.

### 2.1 ESPAÇO, TERRITÓRIO E ÁREA TERRITORIAL

Parece óbvio que a integração de economias nacionais ou de espaços intra-nacionais passa pela união de seus elos periféricos à órbita do capitalismo global, como acontece na atualidade, por exemplo, com a Zona Franca de Manaus-ZFM / Polo Industrial de Manaus-PIM nas *importações* de insumos industriais e produtos intermediários da União Europeia (Alemanha, Inglaterra, França e outros países europeus) e da Ásia (Japão, Coréia do Sul, China e outros países), assim como o elo se realiza pelas *exportações* de seus produtos para o mercado doméstico brasileiro e restante do mundo; ou como acontece com as Áreas de Livre Comércio de Boa Vista (ALCBV) e de Bonfim (ALCB) que importam produtos, principalmente industrializados, de São Paulo e demais estados do Sudeste brasileiro, para revenda nos respectivos municípios de Boa Vista e de Bonfim, no estado de Roraima.

A integração produtiva e comercial pressupõe, portanto, a formação de redes econômicas, cujos elos das teias que formam essas redes são espaços econômicos locais que se projetam sobre a geografia física dos países que compõem o sistema econômico nacional e o internacional.

Isto é, os locais são espaços terrestres, pois a produção ou o comércio não se materializam em Marte ou em qualquer outro planeta do sistema solar; e, simultaneamente, são espaços econômicos na alocação, repartição e distribuição dos recursos; e são políticos, pois envolvem relações de poder, seja entre estruturas nacionais e instâncias domésticas de poder (estados, municípios e União), seja entre dois ou mais Estados nacionais, que regulam de forma autônoma e soberana ou mediante regimes de cooperação, os fluxos de comércio, de mercadorias e serviços e o trânsito de pessoas entre os pontos espaciais que formam a rede. Assim sendo, evidenciam-se como importantes os conceitos de espaço e de território.

Não é demais ressaltar ainda que a globalização se configura como fenômeno antigo quando concebido como processo de expansão do capital a partir da Europa, no século XVI, com base nas grandes navegações marítimas. Trata-se de empreendimento realizado principalmente por portugueses, espanhóis, ingleses, franceses e holandeses, com um nítido caráter comercial, onde a formação do Estado Nacional aparece como vetor essencial do sucesso dessa empreitada capitalista europeia, por ter possibilitado a centralização do poder político em instâncias nacionais que incentivavam o desenvolvimento das técnicas e tecnologias das Grandes Navegações<sup>1</sup>.

Um dos resultados da empresa colonialista europeia foi a ampliação dos seus espaços econômicos (mercados) e políticos (novos territórios) ao aportarem no Novo Mundo, nas Américas, hoje conhecidas como Américas do Norte, Central e do Sul. Foi um período da história em que a Europa expandiu os espaços e os territórios sob o seu domínio econômico e político. Milton Santos chama atenção para o fato de que nesse interregno histórico, o espaço foi perdendo importância no campo da Teoria Econômica, enquanto variável crítica de análise da realidade. Primeiro, ao banir o ser humano de suas especulações, colocando em seu lugar o “*homo economicus*”; segundo, ao pôr de lado o espaço - o espaço social – “encarado como a natureza transformada pelo homem” (SANTOS, 2003, p.19).

Nesse sentido, Milton Santos observa o fato de que, diversos séculos depois, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o capitalismo experimentou novas necessidades, ***carecendo de uma teoria do espaço*** para se reinventar; para tanto, recebeu diversas contribuições como a teoria dos lugares centrais, a dos polos do crescimento, a da descentralização e desconcentração industrial das grandes cidades, a da industrialização deliberada e descentralização concentrada (SANTOS, 2003, p. 21).

---

1 Avanços técnicos na arte náutica - o aprimoramento dos conhecimentos geográficos, graças ao desenvolvimento da cartografia; o desenvolvimento de instrumentos náuticos - bússola, astrolábio, sextante - e a construção de embarcações capazes de realizar viagens a longa distância, como as naus e as caravelas. (DANTAS, Gibson. **A expansão marítimo-comercial Européia**. Disponível em: História Geral. .com.br/2009/11/expansao-maritimo-comercial-europeia.html).

Ao se considerar o conceito miltoniano de espaço social como a natureza transformada pelo homem, tal premissa abre a possibilidade de se compreender o mundo como sendo um conjunto de alternativas e caminhos históricos. Esta concepção sugere que o espaço geográfico passe a ser encarado ou tratado como:

uma categoria de análise social, sinônimo de território usado, território abrigo de todos os homens de todas as instituições e de todas as organizações, ele recupera o sentido do “espaço banal” proposto pelo economista François Perroux. Porém, chama a atenção para a necessidade de hoje refinarmos o conceito de território de modo a distinguir aquele território de todos, abrigo de todos, daquele de interesse das empresas. O primeiro ele conceituará como território normado e o segundo como território como recurso, território como norma ou território das empresas. O primeiro é o território nacional e o segundo é o espaço internacional, de interesse das empresas. (SANTOS, 2005, p. 252).

O conceito de espaço social de Milton Santos abre a possibilidade de se efetuar diversos recortes metodológicos quanto a conceituação de território, entendido este como o espaço historicamente construído. Por consequência o corolário de tal premissa é de que a tipologia de espaço dependerá do critério que o pesquisador adotar, condicionado, evidentemente, à natureza do fenômeno estudado. Nessa acepção recolhe-se a abordagem de Lefbrev, para quem:

O conceito de espaço reúne o mental e o cultural, o social e o histórico. Reconstituindo um processo complexo: descoberta (de espaços novos, desconhecidos, continentes ou o cosmos) - produção (da organização espacial própria a cada sociedade) - criação (de obras: a paisagem, a cidade como a monumentalidade e o décor). Isso evolutivamente, geneticamente (com uma gênese), mas segundo uma lógica: a forma geral da simultaneidade; pois todo dispositivo espacial repousa sobre a justaposição na inteligência e na junção material de elementos dos quais se produz a simultaneidade [...] (LEFEBVRE, 2000, p. 08).

Dentro desta linha de tratar o território como espaço construído pelo homem, Rogério Haesbaert assinala que o geógrafo privilegia o enfoque da materialidade do território, em suas múltiplas dimensões; a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); assim sendo, para a Ciência Política, território é uma área delimitada de posse do Estado-Nação, que corresponde ao conceito jurídico de território nacional; a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto força produtiva) (HAESBAERT, 2004, p. 37).

Na presente pesquisa se trabalha com essas possibilidades conceituais, que Oliveira rebate da seguinte forma quanto ao significado de território:

Território é o produto histórico do trabalho humano, que resulta na construção de um domínio ou de uma delimitação do vivido territorial, assumindo múltiplas formas e determinações: econômica, administrativa, bélica, cultural e jurídica. (OLIVEIRA, 2010, p. 3).

A história nos mostra que a formação dos estados se deu com a posse da terra por grupos estruturados que se reuniram em torno de um bem maior, a defesa de seus membros e seus espaços de caça e pesca. Posteriormente, a incorporação de outras áreas ou porções territoriais pelas guerras, fez com que os territórios se expandissem e tornou-se necessário a administração e legalização das posses, transformando-se assim, nos Estados.

Mais especificamente, Vale, Saquet e Santos (2005, p. 12) definem etimologicamente o termo como:

A palavra território deriva do termo latino terra e corresponde ao termo territorium. Este se constrói pela adição à terra do sufixo torium, que designa o lugar de um substantivo qualquer: dormitório, lugar de dormir; território, lugar da terra, âmbito terrestre localizado.

Ou seja, no sentido concreto, a palavra território esboça o lugar, a identidade, onde os seres que o habitam passam a dominá-lo e exercem poder. É a partir desta dominação que se estabeleceram as relações de poder entre seus habitantes em uma escala local, e entre seus parceiros quando se tratou de relações internacionais, como afirmou o próprio Gottmann (2012, p. 526) de que “território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo”.

Por outro lado, Saquet e Silva (2008, p. 8) afirmam que “o território pode ser considerado como delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo”, estas relações de poder podem mudar em cada momento da história e dos ciclos econômicos, sendo a economia a reger as ações que se estabelecem nestes espaços em cada momento histórico. Qualquer que seja a natureza da materialidade utilizada para definir o tipo de território (econômico, social, político, etc), a síntese possível é de que território constitui uma das dimensões singulares do espaço geográfico.

A Área de Livre Comércio de Bonfim constitui espaço que se sobrepõe, simultaneamente, ao espaço político-administrativo do município de Bonfim e ao mesmo tempo ao território do estado de Roraima; se sobrepõe também ao espaço definido pelo Estado brasileiro como “faixa de fronteira”. Por essas razões, o conceito de território político, como espaço construído por relações de poder entre atores políticos estatais, como a União, Estados e Municípios, se torna conceito necessário e indispensável à elucidação da presente pesquisa.

No entanto, há a dimensão econômica a ser considerada, na medida em que a ALCB envolve relações de produção de bens e serviços, assim como envolve atividades de comércio de mercadorias de modo geral, seja no seu interior, seja articulando-se com outros espaços econômicos do próprio estado de Roraima, com mercados de outros Estados brasileiros e espaços econômicos internacionais. Por isso o conceito de território político é insuficiente. Há outras dimensões a serem consideradas além do aspecto político, como a sua inter-relação com os aspectos econômicos e sociais.

Para tanto é necessário recorrer a Boudeville (1972) que traz as noções de espaço geográfico, espaço matemático e espaço econômico. O espaço geográfico retrata a geografia física através de seus elementos naturais como solo, subsolo, atmosfera, mares, rios e oceanos; clima, relevo, florestas e demais dimensões físicas do espaço natural, considerado e analisado com a abstração de suas relações sociais, econômicas e políticas. Ao contrário do espaço geográfico, o espaço matemático é abstrato sendo representado como um conjunto de relações expresso por coordenadas (x, y) ou variáveis independentes. Deste ponto de vista, o espaço matemático é o lugar de representação das condições de produção, de transporte, consumo e de financiamento, assim como de comportamento dos consumidores (RENTERIA, 2004).

Pode-se afirmar que o espaço econômico corresponde à aplicação ou sobreposição de um espaço matemático sobre o espaço geográfico. É a localização das relações técnicas, financeiras, políticas e econômicas. Nali de Jesus de Souza sintetiza o conceito de espaço econômico como aquele que corresponde à aplicação do espaço matemático ao espaço geográfico. É o espaço das atividades econômicas e dos lugares geográficos (SOUZA, 1981, p. 09).

Assim sendo, o espaço econômico não é contíguo, pois o mesmo constitui um simples conjunto de fatos econômicos localizados em lugares dispersos, reunidos em função de suas características, de sua interdependência ou de poderes de decisão comum. Pode-se dizer que corresponde ao espaço de distribuição de variáveis discretas, que assumem valores pertencentes a um conjunto enumerável. Neste sentido, do ponto de vista do conceito de espaço geográfico, a ALCB – Área de Livre Comércio de Bonfim compreende a área do município de Bonfim, excluída as áreas de Terras Indígenas (Lei nº 11.732/2008, Art. 1º).

Diferentemente do conceito de espaço econômico, *a região é um espaço contíguo*. Aqui a região fica definida como um subespaço do território nacional, formando uma identidade ao apresentar características semelhantes; alternativamente, a região pode ser concebida como um campo de forças, atraindo unidades econômicas e organizando todo o espaço à sua proximidade (SOUZA, 2005).

Referida noção traz a necessidade de se definir alguma tipologia de região para que a mesma venha constituir uma unidade de análise útil à presente pesquisa. Assim como o conceito de espaço abre inúmeras possibilidades de abordagens, o mesmo ocorre em relação ao conceito de região. A leitura do conceito econômico de região tem na divisão ternária a tipologia mais conhecida, que, segundo Jacques Boudeville, envolve três noções de região: (a) região homogênea; (b) região polarizada; e (c) região-plano, que estão centradas na restrição relativa à contiguidade e à existência de um espaço geográfico básico que é o território nacional (SOUZA, 2005).

Assume particular interesse para esta pesquisa os conceitos de região polarizada e de região-plano, considerando que a ALCB constitui um polo urbano, que em tese organiza sua área de influência. No entanto, os conceitos utilizados possibilitam a afirmação de que a ALCB se encaixa na concepção de região-plano polarizada, dizendo respeito aos objetivos de política de desenvolvimento regional do Governo Federal, afeta no caso à criação de uma área de livre comércio de importação e exportação, estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento da região fronteira do extremo norte de Roraima, com o objetivo de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana (Lei nº 11.732/2008, Art. 1º).

No contexto geográfico, território é usado para designar as relações de espaço e poder desenvolvidas pelo Estado. No contexto político, território designa o espaço físico sobre o qual o Estado exerce seu poder soberano. Portanto, Estado segundo Bernardes e Ferreira (2011) é a entidade político-social juridicamente organizada para executar os objetivos da soberania nacional, sendo composto pelo território (base física), povo (associação humana) e governo (comando por parte da autoridade).

Para Bobbio (2000, p. 95):

Do ponto de vista de uma definição formal e instrumental, condição necessária e suficiente para que exista um Estado é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada.

Cademartori (2007, p. 27) afirma que Estado é “o fenômeno sócio-político e histórico que engloba, hoje, no mundo ocidental, não somente o Poder Executivo, o qual é composto pelas atividades governamentais administrativas, como também os outros poderes, quais sejam: o Legislativo e o Judiciário”, é a partir desta formação que o Estado brasileiro na sua atuação para a manutenção de seus espaços e desenvolvimento de seus territórios, planeja e executa políticas, e ao

instituir o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, o estado de Roraima aparece como um dos que compõem o Arco Norte (BRASIL, 2005, p. 52), sendo, portanto o objeto deste estudo, o município de Bonfim na fronteira com a Guiana.

## 2.2 FRONTEIRAS GEOGRÁFICAS, ECONÔMICAS E POLÍTICAS

Martin (1994, p. 21) remonta o significado de fronteira ao latim antigo, *fronteria* ou *frontaria*, sendo “[...] a parte do território situada “in fronte”, isto é, nas margens”. Machado (1998, p. 1), por conseguinte explica que “a origem histórica da palavra mostra que seu uso não estava associado a nenhum conceito legal e que não era um conceito essencialmente político ou intelectual”.

Segundo Martin (1994) entre os povos primitivos já se utilizava essa denominação de delimitação de território, não de forma rígida, mas como possibilidade de zonas mais ou menos penetráveis, em que a medida que foram se “sedentarizando”, foram delimitando os territórios pela condição de segurança de invasões.

Posteriormente, deu-se “[...] um processo de centralização do poder e de expansão territorial sem precedentes” (MARTIN, 1994, p. 23), culminando com os períodos dos impérios, onde se destaca Roma, China e os Incas. Já na idade média, a Europa teve as incursões do Império Bizantino no leste e no oeste, a Igreja Católica conseguiu fundir os Romanos e os Germanos em torno do que se configurou Europa Ocidental (MARTIN, 1994, p. 30).

Martin (1994, p. 35) ao se referir as fronteiras modernas esclarece que:

Embora qualquer periodização histórica dê margem a muita controvérsia, existe um relativo consenso em considerar o “tratado de Westfália” como marco inicial na constituição de um sistema “moderno” de fronteiras na Europa Ocidental. Por “moderno” entenda-se aqui um tipo muito particular de centralização do poder político cuja base social é representada pela “nação”.

Ou seja, apresenta-se um novo elemento nesta ordem das configurações das fronteiras, a política. Este elemento vai desencadear novas abordagens nesta configuração entre nações, no que Martin (1994) chama de *fronteira linear*. Entende-se que o mundo moderno com seus avanços científicos, proporcionou para que os trabalhos cartográficos fossem melhores desempenhados,

projetando e redesenhando as fronteiras conforme os tratados e os acordos entre nações foram se estabelecendo.

Ratzel (2011, p. 51) entende que “o homem não é concebível sem o solo terrestre, ainda mais sem a maior obra do homem sobre terra: o Estado”. Nesta perspectiva, a visão de Martin (1994) acerca do “Estado nacional” acrescenta nos estudos o elemento nacionalidade, onde os países começam com as navegações e, posteriormente, com as guerras religiosas e de sucessão, a intervir entre estados, o que naturalmente aumentam seus territórios, passando a um novo desenho de suas fronteiras.

Lia Osório Machado traz o entendimento de cientistas políticos e historiadores que sustentam a tese de que o processo de formação do Estado nacional teve duas dimensões que marcaram sua gênese. Uma é a dimensão política que propiciou a noção de estado nacional e a outra é de natureza econômica (MACHADO, 2002, p. 03). Giovanni Arrighi é um desses pesquisadores trazidos por Lia Osório Machado para fundamentar essa concepção:

[...] Westfalia também teve um objetivo social, ao estabelecer o princípio de que os civis não estavam comprometidos com as disputas entre os soberanos, o que veio a garantir a liberdade do comércio e de intercâmbio entre as classes cultas dos principais países europeus (princípio que, com algumas adaptações, foi mais tarde incorporado ao Tratado de Madrid, 1750). Ainda para Arrighi (como para F. Braudel e I. Wallerstein), a reorganização do espaço político a bem da acumulação de capital marcou o nascimento, não só do moderno sistema interestatal, mas também do capitalismo como sistema mundial.

A fundamentação da motivação econômica para a formação dos estados nacionais foi o incentivo para a vinda dos descobridores para as Américas que culminou com a formação de colônias espanholas, portuguesas, britânicas e holandesas na região. Mais especificamente sobre as fronteiras na América Latina e no Caribe, Rodríguez (2012, p. 33 e 34) esclarece que:

La construcción de las fronteras y los límites territoriales en América Latina fue un proceso de largo plazo, el cual comenzó con el descubrimiento del nuevo continente, en 1492. Esto significa que las fronteras y los límites territoriales en América no nacieron a la par del Estado nación del siglo XIX, pues la partición de espacio terrestre y gran parte del trabajo de exploración y cartografiado del continente iniciaron con el “descubrimiento” y continuó durante el período colonial.

Assim, a incorporação do elemento econômico que teve destaque com as grandes navegações, possibilitou a abertura de outras fronteiras e territórios com o interesse comercial e de exploração. A América Latina, o Caribe e o Brasil são resultados desta expansão da Europa pela

busca do ouro e outras especiarias, que culminaram com o descobrimento de terras incorporadas aos territórios de países europeus.

Rodríguez (2012, p. 38) destaca que “los primeros asentamientos humanos luego convertidos y renombrados como ciudades o villas, tenían que ver con la afirmación de la posesión, defensa y *explotación económica* del territorio ocupado” (RODRÍGUEZ, 2012, p. 38) trouxe a idéia de limites físicos do território ocupado, na medida dos interesses geopolíticos e em torno da exploração econômica dos recursos naturais.

Esta questão é bastante conhecida, traduzida por Karl Marx e Friedrich Engels da seguinte forma:

[...] a colonização da América, o comércio colonial, o incremento dos meios de troca e, em geral, das mercadorias imprimiram um impulso, desconhecido até então, ao comércio, à indústria, à navegação e, por conseguinte, desenvolveram rapidamente o elemento revolucionário da sociedade feudal em decomposição, [...]. (ENGELS e MARX, 1848)

Rodríguez (2012, p. 44) destaca ainda, que “el único límite intercolonial trazado durante esta etapa (era de los adelantados) fue la llamada Línea de Tordesillas”, o que segundo Goes Filho (2013, p. 12) essa linha imaginária cortaria também “[...] a foz do Amazonas ao norte [...], boca do Prata ao sul – Belém e laguna [...]”, portanto D. João III ao criar o sistema das Capitânicas Hereditárias, respeitou o tratado de Tordesilhas limitando os lotes de 10 a 100 léguas de largura no máximo.

A interiorização para o centro do Brasil se justificou neste processo de colonização com a busca pelo ouro, na “região montanhosa que chamaram de 'minas gerais' e que em pouco tempo se tornaria o centro gravitacional da Colônia”, e em Belém na busca pelas “drogas do sertão”, tudo segundo Goes Filho (2013, p. 13), com objetivos estritamente econômicos.

Machado (1998, p. 3) afirma que “na segunda metade do Século XVIII, o perímetro das fortalezas e casas-fortes foi expandido de modo a incorporar as margens das terras do Estado do Brasil e do Estado do Grão-Pará com as terras pertencentes à Espanha”, ou seja, se adentra no espaço territorial com o objetivo de ocupar pontos estratégicos para a segurança da Colônia, como também para a exploração de riquezas minerais e vegetais que pudessem ser comercializadas em nome da coroa portuguesa.

Apesar das incursões do Brasil para o interior alargando suas fronteiras, a diplomacia brasileira conseguiu firmar acordos com todos os países fronteiriços, legalizando as terras

brasileiras e evitando conflitos com os países vizinhos. Estes acordos permanecem até a atualidade, segundo Goes Filho (2013).

O autor afirma que “na Amazônia, foram necessárias quase três décadas para que se pudesse concluir um primeiro tratado de limites” (GOES FILHO, 2013, p. 18).

Em se tratando do objeto de estudo deste trabalho, que é a fronteira internacional do extremo norte do país com o Estado de Roraima, Goes Filho (2013), afirma que através de uma política de fronteiras implementada na base do *uti possidetis*<sup>2</sup>, o Brasil pôde firmar acordo com a Venezuela no ano de 1859 (século XIX), e posteriormente com a Inglaterra, no ano de 1904, no início do século XX.

O acordo referente a assinatura do Brasil com a Inglaterra, segundo Goes Filho (2013) foi objeto de um processo de arbitramento, conhecido como a Resolução da Questão do Pirara, referente à fixação de limites entre o Brasil e a então Guiana Inglesa atual República Cooperativista da Guiana, onde o rei da Itália, Vítor Emanuel III, foi o árbitro da questão em que dividiu a região disputada entre a Inglaterra (à qual pertencia a Guiana) e o Brasil.

E a disputa diplomática se deu no século XIX, quando o alemão Robert Herman Schomburgk viajou à região da Guiana Inglesa e adentrou pelos rios até “[...] a guarnição do Forte São Joaquim, fundado em 1775 no início do Rio Branco (confluência dos Rios Uraricoera e Tacutu), a tradicional atalaia luso-brasileira [...]”, e posteriormente, no ano de 1840 publicou um livro chamado *A Description of British Guiana*, em que “[...] passou a reivindicar para a Guiana a fronteira pela Serra do Acaraí, no sul, e pelos rios Tacutu e Cotingo, a leste: a chamada 'Schomburgk Line'” (GOES FILHO, 2013, p. 102).

Nesta divisão arbitral, “Vítor Emanuel dividiu o território contestado em duas partes, dando a maior, de 19.600 km<sup>2</sup> (60%), a Grã-Bretanha, e a menor, de 15.500 km<sup>2</sup> (40%), ao Brasil” (GOES FILHO, 2013, p. 105), isto representou segundo o autor, que os limites da Guiana Inglesa se estenderam até os rios Maú e Tacutu, onde hoje estão localizados os municípios brasileiros fronteiriços de Uiramutã, Normandia e Bonfim, este último objeto desta pesquisa no estado de Roraima.

É relevante ainda destacar que 2/3, aproximadamente, do território guianense são reclamadas pela Venezuela desde o século XIX, constituindo fato geopolítico importante na medida em que influencia de modo restritivo as relações tanto entre os dois países como afeta as relações do Brasil com ambos os países, quando a questão aborda a presença brasileira na República da Guiana. Na atualidade o Brasil não tem problemas de fronteiras com a República da Guiana, exceto os

---

2 É um princípio de direito internacional segundo o qual os que de fato ocupam um território possuem direito sobre este.

problemas cotidianos na fronteira, como roubos de veículos, contrabando de mercadorias, trânsito irregular de pessoas e assemelhados.

## 2.3 FAIXAS DE FRONTEIRAS

Para a Associação Latino Americana de Integração – ALADI<sup>3</sup>, criada em 1980, e formada pelos países Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, a zona ou área fronteira, ou fronteira internacional, geralmente constitui uma extensão geográfica limitada e próxima do limite internacional. No geral, trata-se de franja ou faixa não superior a algumas dezenas de quilômetros em ambos os lados da fronteira. Em alguns casos, são localidades contíguas – populações gêmeas - ou franjas territoriais que penetram em cada um dos países vizinhos ou limítrofes. Por sua vez, a região de fronteira ou "fronteira interna" abrange uma extensão maior em comparação com a área fronteira, atingindo muitas vezes dimensões de grande consideração em relação ao território nacional (ALADI, 2001, p.06).

Em ambos os casos, são espaços territoriais que ultrapassam as fronteiras tradicionais do Estado, a homogeneidade quanto às características de seu sistema socioeconômico, cultural, sua geografia e suas riquezas naturais. Estas áreas foram chamadas de "interfaces" porque as influências recíprocas dos diferentes sistemas socioeconômicos existentes nos mesmos determinam comportamentos específicos que os diferenciam dos respectivos países.

Estas especificidades se dão em atividades tais como o movimento internacional de pessoas por motivo de trabalho ou de turismo; o fluxo internacional de mercadorias, serviços e capitais; a infra-estrutura física, transportes e telecomunicações; fornecimento de energia; a exploração de recursos minerais e agrícolas; segurança pública; saúde, educação, turismo, saneamento e questões ambientais; serviços de incêndio e de desenvolvimento urbano, entre outros (ALADI, 2001, p. 06).

---

3 Organização internacional criada em 1980. Substituiu a ALALC, com a finalidade de promover a integração latino-americana e de tornar essa integração mais condizente com as novas perspectivas do cenário internacional. Foram cinco os acordos regionais celebrados no âmbito da ALADI: Abertura de Mercados; Preferência Tarifária Regional; Cooperação Científica e Tecnológica; Cooperação e Intercâmbio de Bens nas Áreas Cultural, Educacional e Científica; Acordo-quadro para a promoção do Comércio mediante a Superação de Barreiras Técnicas ao Comércio.

### 2.3.1 Fronteiras: tipologia segundo a Associação Latino Americana de Integração – ALADI

A ALADI sistematizou as informações sobre diversos tipos de fronteiras identificadas na América Latina, correlacionadas tanto aos esforços políticos dos Estados nacionais tendo em vista a promoção da integração comercial de diversos dos espaços econômicos que compõem seus territórios nacionais, quanto às dinâmicas sociais e econômicas de cada sociedade e, em particular, das comunidades fronteiriças.

Do ponto de vista da integração comercial, a ALADI visualiza a questão da fronteira como um fenômeno que se realiza através de um processo de natureza tanto político, quanto de natureza econômica e cultural. Do ponto de vista político, a tipologia de fronteiras da ALADI se desdobra historicamente nas seguintes etapas (ALADI, 2001, p.05):

a) A chamada "fronteira-fratura", em regime incomunicável ou fechado, com efeitos negativos sobre o desenvolvimento da região e zona fronteiriça. É o conceito militarista de "fronteira como segurança", que desenhou o mundo no século XX, oposto ao de "zona de contacto", que define uma realidade onde convergem fatores geográficos, históricos e sociais.

b) A "fronteira-costura", no qual os atores transfronteiriços tentam se comunicar para suprimir os efeitos negativos da "fronteira-fratura". É mantida pelo governo uma estreita barreira de controles rigorosos e regulamentos que impedem ou dificultam a livre circulação de pessoas, bens e serviços. Esta situação tende a gerar para os habitantes da zona fronteiriça um “privilegio financeiro” ou “regalia” representada por receitas geradas pelas interferências próprias do controle e de aplicação dos regulamentos de cada país. No que diz respeito às regiões fronteiriças, a comunicação é quase nula.

c) A "fronteira-potencialidade", que se destina não somente suprimir os efeitos negativos, mas também explorar os potenciais efeitos diferenciais positivos. Esta fase ocorre especialmente nas regiões fronteiriças, onde a cooperação permite a exploração das complementaridades existentes em ambos os lados da fronteira. O desenvolvimento destes projetos de cooperação e o aumento substancial dos fluxos intra-regionais de comércio que originam os processos de integração interestatais, exige que a fronteira adquira um novo papel facilitador, tendendo para a eliminação de barreiras alfandegárias, de imigração, etc. nestas áreas.

d) Os "espaços contínuos", estágio ideal em que se produziria a integração total das áreas e regiões fronteiriças, podem ocorrer através da eliminação total dos obstáculos nas passagens de

fronteira e regiões circundantes e cooperação transfronteiriça em todos os aspectos necessários para o desenvolvimento harmônico desses territórios (ALADI, 2001, p.05).

A tipologia de fronteiras da ALADI constitui abordagem teórica interessante na medida em que se revela referencial útil à compreensão da realidade ora pesquisada, em que a fronteira Brasil-Guiana caminha da típica “fronteira-fratura” para a "fronteira-costura", no qual os atores transfronteiriços tentam se comunicar para suprimir os efeitos negativos da "fronteira-fratura".

É o que aparentemente indica a lei n. 8.256/1991 que criou a Área de Livre Comércio de Bonfim - ALCB, alterada em 2008, pela lei n. 11.732/2008, ao estabelecer que referida ALCB tem a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte do Estado de Roraima, com o objetivo de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana (Lei n. 8256/1991, art. 1º; lei n. 11.732/2008, art. 5º).

Além disso, a ALADI traz também o entendimento de que a integração fronteiriça ou transfronteiriça pode ser abordada a partir de duas perspectivas. A primeira perspectiva diz respeito à visão macro, dizendo respeito à integração regional propriamente dita, como o da região Sul Americana que envolve o processo de união econômica e política para criar blocos de países sul americanos como o Mercado Comum do Sul – Mercosul, do qual a Venezuela é Estado Parte, faz parte, mas não a República da Guiana, que é Estado Associado. Do ponto de vista micro, corresponde aos esforços de interação econômica e política, cujo âmbito se refere a territórios limitados e contíguos a uma determinada fronteira, ou seja, as áreas e as próprias regiões fronteiriças (ALADI, 2001, p. 05).

Assim como para a ALADI, também para a presente pesquisa, o último nível é o objetivo deste trabalho, sem perder a perspectiva de que Brasil e Venezuela pertencem ao Mercosul, como Estados Partes, enquanto a República da Guiana apenas em julho de 2015, ingressou neste Acordo, porém como Estado Associado (MRE, ACORDO-QUADRO DE ASSOCIAÇÃO ENTRE O MERCOSUL E A REPÚBLICA COOPERATIVISTA DA GUIANA, 2015), o que significa que as regras da União Aduaneira não se aplicam aos fluxos transfronteiriços de mercadorias e trânsito de pessoas nos espaços objetos do presente estudo e nem às relações comerciais com o Brasil de modo geral.

De todo modo foi aberto importante canal de cooperação, que poderá ser instrumentalizado nas áreas de Cultura e Educação; Ciência e Tecnologia; Cooperação Econômica e Cooperação em agricultura (Acordo-Quadro, art. 4º). No que diz respeito à institucionalização específica das atividades de comércio e investimentos, o Acordo-Quadro prevê que as relações comerciais e de

investimentos existentes assim como a sua expansão e diversificação do comércio deverá ser fortalecida por meio de Acordo de Complementação Econômica (ACE), que poderá incluir apêndices bilaterais negociados pelas Partes Signatárias.

Fica patente, portanto, que no cenário das relações internacionais globalizadas, certamente torna-se essencial efetivar os “acordos e convenções” firmados pelos países no que tange aos compromissos assumidos relativos ao comércio e à promoção dos investimentos; ocorre, porém, que geralmente eles vêm trazendo certa interdependência quanto à destinação e uso dos seus territórios, principalmente os fronteiriços. É o caso típico do território pan-amazônico que cobre parte da fronteira Brasil-Guiana.

Por essa razão o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) aparece como um dos instrumentos de integração dos espaços fronteiriços amazônicos. Subscrito em 1978, por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, o TCA tem o objetivo principal de promover o desenvolvimento harmonioso e integrado da Bacia, como base de apoio de um modelo de complementação econômica regional que inclui a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes e conservação e utilização racional dos seus recursos (ALADI, 2001, p.16).

O TCA autoriza que os Estados Partes firmem acordos bilaterais sobre questões específicas, tais como a integração fronteiriça. Mas, a este respeito, até agora, no âmbito do TCA, Brasil e Guiana não firmaram nenhum instrumento neste sentido. Na prática a efetividade do TCA tem se mostrado muito aquém das expectativas alimentadas durante a os primórdios de sua construção, na medida em que os Estados que o subscrevem não fortaleceram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, que tem dificuldades orçamentárias até mesmo para prover o aluguel de sua sede.

### **2.3.2 Fronteiras segundo os ideários políticos liberal e desenvolvimentista**

Há autores, como Kenichi Ohmae, que defendem a tese de que o mundo é cada vez mais um lugar sem fronteiras. Em parte, isso decorre do avanço da tecnologia, sendo também resultado de acordos internacionais multilaterais e bilaterais, especialmente na área de comércio (OHMAE, 2006, p. 45). A visão liberal de Kenichi Ohmae destaca a liberdade de movimento de pessoas e de mercadorias, embora ressalte a necessidade de o Estado manter controle desses fluxos, por razões de segurança pública e defesa nacional.

A precaução está intimamente associada aos tempos de emergência de grupos terroristas, como o “estado islâmico”, Al-Qaeda, Boko Haram, Talibã e FARC’s - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia; e, mais recentemente, em razão do ressurgimento de refugiados de guerras que estão pressionando os Estados nacionais europeus, em particular, a União Europeia – UE, além de darem muito trabalho para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Esses fluxos de refugiados estão suscitando discussões políticas e acentuadas controvérsias no seio da comunidade europeia, especificamente quanto às possibilidades de absorção de contingentes populacionais dos países muçulmanos.

Kenichi Ohmae traz quatro fatores decisivos favoráveis e impulsionadores dos esforços para efetivamente se banir as fronteiras, que ele denomina como sendo “os 4 Cs” – comunicações, capital, corporações e consumidores. Mas há outros autores que não são tão otimistas quanto ao “fim do Estado”, principalmente os pensadores da Escola Realista de Relações Internacionais, que tem em Thomas Hobbes, uma de suas matrizes, na defesa do poder territorial soberano do Estado. Nessa linha, Peter Evans ressalta que:

[...] sem o Estado, o mercado, a outra instituição chave da sociedade moderna, não funciona. [...] Precisamos de algo além do comerciante racional para sustentar o processo de transação. Precisamos de “bens coletivos” como sistemas de esgotos, estradas e escolas. (EVANS, 2004, p. 183)

A este respeito, Amado Cervo chama atenção tanto para o comportamento dos países centrais diante das crises cíclicas que assolam recorrentemente o capitalismo, como a crise desencadeada em 1929, quanto para a reverberação ou rebatimento da crise sobre a América Latina, que no caso resultou em um processo de modernização econômica liderada pelo Estado nacional, particularmente no Brasil (CERVO, 2007, p. 08). Ao mesmo tempo, o Estado desenvolvimentista que resultou desse processo, esboçado no período 1930-1945, atingiu seu apogeu com o “milagre brasileiro”, na década de 1970, com base na estratégia de industrialização destinada a substituir as exportações primárias por exportações de manufaturados e serviços com maior valor agregado, segundo Amado Luiz Cervo (idem, 2007, p. 68).

Ao longo de todo esse período, o aprofundamento da Guerra Fria, que no Brasil assumiu feições de ardoroso combate ao comunismo, constituiu pano de fundo favorável à modernização conservadora da economia nacional e ao fortalecimento e expansão de regimes autoritários na América do Sul.

No Brasil o autoritarismo se estendeu da Revolução de 1930, sob o governo de Getúlio Vargas, até 1985, à exceção dos períodos de Juscelino Kubitscheck, Jânio Quadros e João Goulart. Após o período do Regime Militar (1964-1985) veio a transição para o poder civil, no governo Sarney. Tanto no período de Getúlio Vargas, quanto nos demais governos que o sucederam, prevaleceram as concepções políticas de segurança, defesa nacional e desenvolvimento econômico. Em relação às fronteiras internacionais, o conceito de segurança nacional, do ponto de vista militarista prevaleceu. Isso significou maior controle das fronteiras, com a imposição de barreiras alfandegárias e imensas dificuldades burocráticas ao movimento de pessoas e mercadorias, principal e fundamentalmente de mercadorias oriundas dos demais países.

Com a redemocratização do país, a partir de 1985, a questão da integração regional sul-americana entrou na pauta política do Governo Federal brasileiro, com a iniciativa de José Sarney de criar um mercado sul-americano integrado, que resultou na criação do Mercosul, formado inicialmente por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, ressaltando-se que a Venezuela entrou como Estado Parte do Mercosul somente em 31 de julho de 2012. As relações transfronteiriças foram objeto do Mercosul, dentro, porém, de uma lógica política que se revelou ineficaz. Adicionalmente se observa que este regime alfandegário fiscal não se aplica ainda às relações comerciais com a República da Guiana pois este não é Estado Parte, mas Estado Associado.

É que os movimentos pendulares dos países sul-americanos de modo geral se revelam refratários tanto à integração regional baseada no paradigma liberal-conservador, isto é, com base no ideário que entroniza o mercado no centro do processo de liberdades de movimentos de mercadorias e de pessoas entre os países, que se traduz geralmente em fronteiras mais permeáveis a tais movimentos; quanto a integração baseada no ideário nacional desenvolvimentista.

No primeiro caso, porque a postura política do Estado patrimonialista é sempre de grande desconfiança em relação às empresas e ao capital privado; no segundo caso, porque o Estado nacional desenvolvimentista assume a função tanto de provedor e produtor, quanto de regulador dos movimentos de mercadorias e pessoas através das linhas de fronteiras, dentro da lógica do aprofundamento dos paradigmas de segurança nacional e não dentro da lógica de integração econômica regional.

Em tempos de globalização esta requer a flexibilização da fronteira com a remoção de barreiras disfuncionais e ineficazes tanto do ponto de vista do incremento do comércio, quanto da segurança nacional. Ocorre que os ventos da abertura política trazidos pela Constituição Federal de 1988 também trouxeram as ideologias dos Direitos Humanos e da Sustentabilidade Ambiental e seus movimentos sócio políticos.

### 2.3.3 Fronteiras, a ideologia da sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável

Evidentemente que o Estado como “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima” (Weber, 1982, p. 98) permanece sólido, embora venha sofrendo adequações frente às mudanças da realidade mundial, como por exemplo, diante das questões dos Direitos Humanos e da Diversidade Biológica. Elas dizem respeito particularmente aos direitos dos povos indígenas, no caso da Amazônia, – com a criação e demarcação de terras indígenas – e em face dos problemas ambientais representados pelas mudanças climáticas, que vem demandando ações de combate ao desmatamento e restrições de modo geral ao uso do território amazônico – criação de áreas protegidas de preservação e conservação da natureza e de reservas legais.

Observa-se, portanto, que na Amazônia de modo geral, novos territórios e novas fronteiras territoriais vem surgindo e se consolidando a partir da Constituição de 1988, em processo político que avança à luz da ideologia da sustentabilidade sintetizada pelo conceito de desenvolvimento sustentável:

é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro”. (Relatório Brundtland, 1987. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD/ONU, 1987).

Trata-se de política internacional absorvida pelo Brasil através dos chamados Regimes Internacionais pactuados no âmbito das Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar os objetivos do desenvolvimento econômico e da conservação ambiental. A presente observação destina-se apenas a ressaltar que os territórios criados através desses institutos afetam as fronteiras internas da região, particularmente no que diz respeito às fronteiras econômicas, cujas frentes pioneiras passaram a ser contidas ou refreadas.

Esta situação pode ser ilustrada pelos deslocamentos de garimpeiros brasileiros para as áreas de garimpos dos territórios venezuelanos, surinameses e guianenses. De todo forma, porém, como a presente pesquisa não se dispôs a estudar estes aspectos das fronteiras territoriais, então a análise ficará por conta de futuros projetos de pesquisa.

### 2.3.4 Faixas de fronteira e a política brasileira de ocupação territorial

Borba (2013) afirma que as Constituições puderam acompanhar a evolução do termo oficialmente no Brasil, como demonstrado no Quadro 1, na página seguinte. Acerca das faixas de fronteiras, Borba (2013, p. 70) reitera que “na Constituição de 1824 (I Império), não está expressa a ideia de fronteiras. Somente em 1850, no II Império, é que se estabeleceu a Lei de Terras (Lei 601, de 18/9/1850), que definiu a faixa de fronteira para efeito de concessão de terras”, ou seja, legalmente o termo aparece para definir as concessões de terras e não a delimitação territorial nacional.

Ferreira (2011, p. 30) entende que “a faixa de fronteira está associada aos limites territoriais e legais na região fronteira de um país”; estes limites foram estabelecidos com base nos acordos internacionais firmados entre o Governo brasileiro e os governos dos países fronteiriços ao Brasil.

Constituição	Artigo	Largura da Faixa
<b>Império</b>		
Constituição Política do Império do Brasil – 25/03/1824		66 km (= 10 léguas) (Lei 601 de 18/8/1850)
<b>República</b>		
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 24/02/1891	64	não define
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 16/6/1934	166	100 km
Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 10/11/1937	165	150 km
Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 18/9/1946	176 / 180	150 km (Lei 2.597 de 12/9/1955)
Constituição da República Federativa do Brasil – 24/01/1967	89	150 km (Lei 6.634 de 02/5/1979 e Decreto 85.064 de 26/8/1980)
Constituição da República Federativa do Brasil – 05/10/1988	20 / 91	150 km

#### Quadro 1: Faixas de fronteiras de 1824 a 1988

FONTE: Borba (2013, p. 71)

O Brasil tem a Lei 6.634 (de 02/05/1979) e o Decreto 85.064 (de 26/08/1980) que regulamenta a faixa de fronteira, com a clara preocupação de defesa dos espaços territoriais do Brasil e suas fronteiras.

Para Machado *et all* (2005, p. 51):

A preocupação com a segurança nacional, de onde emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional continental do país, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda as especificidades regionais [...].

A questão relacionada à segurança nacional tem despertado a preocupação com o desenvolvimento destes territórios, onde muitas vezes “[...] o entendimento de que para haver segurança, faz-se necessária a vivificação da faixa de fronteira e a promessa de desenvolvimento, com geração de emprego e renda” (BRASIL, 2005, p.17), para que os espaços sejam ocupados de forma a resguardá-los e ao mesmo tempo desenvolvê-los, para que sejam atrativos aos investimentos do capital econômico.

Acerca da segurança nacional, Pieranti, Cardoso e Rodrigues da Silva (2007, p. 30) entendem que

Desde 1988, a Constituição Federal redefiniu o papel das Forças Armadas e sua participação na administração pública brasileira. A nova Carta Magna revisou não apenas o papel dessas estruturas, como também forçou reformulações na política de segurança nacional, ora posta em prática por um regime democrático.

A promulgação deste dispositivo constitucional no estado democrático de direito, justificou-se pela condição e pela extensão das fronteiras do Brasil, onde se tornaram espaços não de invasão de países para posse de suas terras, mas agora pela condição de tráfico e de ilícitos. A grande parte das fronteiras brasileiras são denominadas secas, sendo o seu tráfego por terra, dificultando muitas vezes sua vigilância pela grande extensão de terras e pelo baixo efetivo humano para vigiá-la.

No Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (2010, p. 17), a criação das faixas de fronteiras, foi justificada pela

[...] baixa densidade demográfica, provocada em grande parte pela vocação “atlântica” do país, associada às grandes distâncias e às dificuldades de comunicação com os principais

centros decisórios, a faixa de fronteira experimentou um relativo isolamento que a colocou à margem das políticas centrais de desenvolvimento.

Ou seja, a baixa densidade demográfica foi fator importante para justificar a ação do governo brasileiro na definição de políticas públicas que atingissem esses espaços do território nacional.

Para efeitos deste trabalho, será utilizado o termo faixa de fronteira constante na Constituição de 1988, tema do próximo tópico, especificando a fronteira do Estado de Roraima.

Observa-se ainda que o Brasil tem definida em lei, as regras para utilização e destinação deste território político, que é um espaço-plano, enquanto a Guiana enfoca a questão de forma, diferente.

## 2.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS FRONTEIRAS DE RORAIMA

O Artigo 1º da Lei Nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispôs sobre a Faixa de Fronteira, e que alterou o Decreto-Lei Nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e deu outras providências, reconheceu que a faixa interna:

é considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

No ano seguinte, o Artigo 1º do Decreto Nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, que regulamentou a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, dispôs sobre a Faixa de Fronteira em virtude da necessidade de se estabelecer parâmetros para a Segurança Nacional, conforme discriminado abaixo:

Este regulamento estabelece procedimentos a serem seguidos para a prática de atos que necessitem de assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (CSN), na Faixa de Fronteira, considerada área indispensável à segurança nacional e definida pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, como a faixa interna de cento e cinquenta (150) quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

Estes dois dispositivos legais foram elaborados pelo governo brasileiro para salvaguardar as ações de Segurança Nacional nas fronteiras com os países vizinhos. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 20, Incisos II, IV e § 2º, ao tratar sobre os bens da União, assegura as questões referentes as terras e ilhas indispensáveis à segurança nacional, bem como fixa a faixa de fronteira em 150 km como tratado na Lei e no Decreto publicados anteriormente:

Art. 20. São bens da União:

.....  
 II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

.....  
 IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

.....  
 § 2º - *A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (Grifo meu).*

Mais adiante o Artigo 91 da CF, criou e reconheceu o Conselho de Defesa Nacional, delegando a este, competências para propor critérios e usos das terras designadas como faixa de fronteira, conforme abaixo:

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

§ 1º - Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

.....  
 III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.

A partir do reconhecimento descrito acima, pode-se reconhecer como se deu a formação da faixa de fronteira de Roraima e seus limites, objeto do tópico seguinte.

#### **2.4.1 A geopolítica da faixa de fronteira de Roraima**

A partir do reconhecimento da faixa de fronteira na CF, os estados e municípios que

estão submetidos a esta condição, passaram a ter seus atos administrativos e legais sempre em função do reconhecimento de sua especificidade fronteiriça. O documento do Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (2010, p. 17), considera “em função da posição geográfica dos municípios em relação à linha de fronteira é possível separá-los em dois grandes grupos, os lindeiros e os não-lindeiros”, ou seja, os municípios que estão na divisa ou confrontera a esta, e os que não estão na divisa, mas dentro da faixa de fronteira.

A proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, do Ministério da Integração Nacional (2005, p. 11), além de confirmar a existência de 588 municípios que se enquadravam nesta categoria por estarem situados dentro da faixa de fronteira estabelecida, também os separou entre lindeiros e não-lindeiros, com algumas especificidades:

No grupo dos municípios lindeiros existem três casos:

- a) aqueles em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho (cidades-gêmeas);
- b) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede não se situa no limite internacional; e
- c) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede está fora da Faixa de Fronteira.

O grupo dos municípios não-lindeiros, ou seja, na retaguarda da faixa pode ser dividido em dois subgrupos:

- a) aqueles com sede na Faixa de Fronteira; e
- b) aqueles com sede fora da Faixa de Fronteira.

O Plano de Desenvolvimento das Faixas de Fronteiras – PDFFF divide as fronteiras do Brasil em “grandes arcos”, onde o Estado de Roraima está inserido no Arco Norte, conforme assinalado por Machado *et all* (2005, p. 71):

Os estudos apontaram para a macrodivisão da Faixa de Fronteira em três grandes Arcos. O primeiro é o Arco Norte, compreendendo a faixa de fronteira dos estados do Amapá, Pará, Amazonas e os estados de Roraima e Acre (totalmente situados na faixa de fronteira). O segundo é o Arco Central, que constitui a faixa de fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O terceiro é o Arco Sul, que inclui a fronteira dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Ou seja, o estado de Roraima está “totalmente situado na faixa de fronteira”, sendo que o município objeto deste estudo que é Bonfim, faz parte do grupo dos municípios lindeiros. Sua sede está localizada no limite internacional, fazendo divisa com a cidade de Lethem na República Cooperativista da Guiana, razão pela qual estes municípios são reconhecidos como “cidades-gêmeas” (BRASIL, 2005, p. 55).

Sobre o processo de ocupação do Vale do Rio Branco pelos portugueses contra a invasão de holandeses, espanhóis e ingleses, Gomes Filho e Milder (2014, p. 27 *apud* VIEIRA, 2007) afirmam que

Nessa fronteira, o rio Branco é o principal curso fluvial e, por tal motivo, explica-se a importância de se ter o seu domínio no século XVIII. Formado pela confluência dos rios Uraricoera e Tacutú, percorre mais de 800 km em direção ao sul até desaguar no rio Negro e foi durante séculos sua única via de acesso.

Para Gomes Filho (2012, p. 139) “a construção do Forte São Joaquim no vale do rio Branco, a partir de 1775, favoreceu a ocupação da região pelos portugueses e a construção da fronteira do extremo Norte no período de 1775 a 1800”. Para se entender este processo, o autor esclarece que:

O termo ocupação aqui está compreendido no sentido de que os portugueses tinham o objetivo de capturar e controlar a região, uma ocupação militar, a partir da fundação do Forte São Joaquim em 1775, além da função de defesa militar contra uma invasão ao principal núcleo da conquista portuguesa nessa área da Amazônia, o rio Negro (GOMES FILHO, 2012, p. 39).

A inserção da faixa de fronteira de Roraima na geopolítica brasileira já permeava o universo da política de desenvolvimento desta porção territorial, com a construção do Forte de São Joaquim, que representou a presença da administração portuguesa e a efetiva posse desta região (GOES FILHO, 2012).

O interessante é que esta concepção geopolítica de segurança e defesa do território se estende desde o período colonial, quando este espaço integrava o território do Grão-Pará e Maranhão ou do Maranhão e Grão-Pará, até o período imperial, quando então foi criada a Província do Amazonas. E no período imperial a economia de borracha representou o primeiro grande “boom” econômico da região, no bojo do qual o Vale do Rio Branco desempenhava a função de provedor de carne bovina para o Amazonas.

Diante da crise da economia gomífera, o Governo da República fez o que seja talvez a primeira grande proposta de política de desenvolvimento regional para a região Norte, que até então não era denominada de Região Norte e nem de Amazônia. A preocupação principal do Poder Central da República era com a economia da borracha, que no período já dava os primeiros sinais de dificuldades diante da produção asiática, extremamente competitiva para os padrões da época.

A proposta de intervenção econômica do Estado Federal na região Norte consistiu em um conjunto de medidas constantes da Lei nº 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912, regulamentada pelo Decreto nº 9.521, de 17 de abril de 1912, concernente a defesa econômica da borracha. A concepção dessa política econômica de desenvolvimento da cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e

da mangabeira e da colheita e beneficiamento da borracha incorporou ações voltadas para a formação de obras e serviços de infraestrutura de transportes (ferrovias, portos e navegabilidade fluvial), criação de centros de produção de alimentos e colonização direta das terras da União.

Para o Vale do Rio Branco, atual estado de Roraima, a Lei nº 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912, estabeleceu as seguintes ações programáticas:

IV. Execução das obras necessárias para a navegabilidade efectiva, em qualquer estação do anno, por vapores calando até tres pés: [...] **do rio Branco, da fóz até o forte de S. Joaquim;** (art. 6º). Os melhoramentos a fazer no rio Branco terão começo pela desobstrução e regularização do furo do Cujubim, de modo a ser desde logo assegurada a navegação de inverno até a vila da Boa Vista (Decreto n. 9.521/2012, art.60).

[...] O Governo promoverá e auxiliará a criação de centros productores de generos alimenticios no valle do Amazonas por meio das providencias seguintes e de outras que ainda julgue necessarias e de resultados compensadores:

I. Arrendamento de **duas das fazendas nacionais do Rio Branco**, por concurrencia publica ou independentemente de concurrencia, a uma empresa sufficientemente idonea que se comprometta a desenvolver e a praticar, em larga escala, a criação de gado das diversas especies, a cultura dos cereaes de alimentação usual, e a estabelecer xarqueadas, *poekcing-houses*, fabricas de lacticinios, engenhos de beneficiar arroz e outros cereaes e fabricas de farinha de mandioca.

II. Colonização directa, feita pelo Governo, das terras, que ainda possuir a União, **da fazenda S. Marcos**, na parte situada entre os rios Mahú, Tacutú, Surumú e Cotíngio, com famílias de agricultores e criadores nacionais, tendo em vista o desenvolvimento da produção dos mesmos generos de alimentação das fazendas arrendadas e mais especialmente a de gado cavallar e muar (Lei nº 2.543-A /1912; art. 9º).

Na divisão regional do trabalho a concepção política de desenvolvimento do Poder Central da República atribuía ao Vale do Rio Branco a função ou papel de produtor de alimentos através da criação de gado das diversas espécies; pelo desenvolvimento da cultura de cereais; e pela implantação de indústrias de charqueadas, *poekcing-houses*, fábricas de laticínios, engenhos de beneficiamento de arroz e outros cereais, além de fábricas de farinha de mandioca (Lei nº 2.543-A/1.912).

O decreto regulamentador desta lei primeiro disciplinou que as famílias de imigrantes, nacionais e estrangeiros, chegadas às hospedarias de Belém e de Manaus, que não declarassem expressamente preferir outro destino, deveriam ser transportadas, por conta da União ou da empresa arrendatária, para as fazendas nacionais do Rio Branco, onde, de acordo com as suas aptidões e habilidades, deveriam ser assentadas nos núcleos coloniais criados pela União ou pela empresa arrendatária (Decreto nº 9.521, de 17 de Abril de 1912, Art. 31.).

É de se ressaltar que o programa de 1912 concebeu apenas uma ação social, na área de saúde, baseado na necessidade de se reduzir as distâncias e o tempo de viagem para os habitantes do interior do vale do Rio Branco, que viessem necessitar de serviços de saúde, mediante a construção

de um hospital com capacidade para abrigar 100 doentes, cercado de pequena colônia agrícola, em Boa Vista do Rio Branco (Decreto nº 9.521, de 17 de abril de 1912, Art. 33).

Mais adiante, o referido Decreto n. 9.521/1912, trata da colonização das terras da Fazenda São Marcos situadas entre os Rios Mahu, Takutu, Surumu e Cotingo, foi mais específico quanto ao desenvolvimento destas terras fronteiriças:

Art. 80. A colonização das terras da fazenda de S. Marcos situadas entre os rios Mahú, Takutú, Surumú e Cotingo, *na fronteira da Guyana Inglesa*, será feita directamente pelo Ministerio da Agricultura, que mandará sem demora levantar-lhes a planta, com os indispensaveis detalhes, e em seguida nellas estabelecerá, á medida que forem sendo necessarios: a) uma povoação indigena; b) um centro agricola; c) um nucleo colonial; d) um curso ambulante de agricultura; e) um aprendizado agricola; f) uma escola pratica de agricultura; g) uma estação experimental. (Decreto n. 9.521/1912). (Grifo meu).

Mais especificamente o Artigo 81 trata da ocupação dos terrenos desta região por brasileiros e estrangeiros, conforme abaixo:

Art. 81. A colonização dos terrenos, quer do centro agricola, quer do nucleo colonial, será feita de modo que a cada lote occupado por colono estrangeiro correspondam, pelo menos, dous occupados por familias de colonos nacionaes, que serão escolhidas de preferencia entre as que chegarem ás hospedarias de Belém e de Manáos, procedentes dos Estados do nordeste (Decreto n. 9.521/1912).

O processo de colonização e desenvolvimento desta faixa de fronteira, como especificado acima, obedeceu a ocupação dos lotes em uma porção de um para dois, onde para cada estrangeiro que se situasse nesta zona limítrofe, dois brasileiros deveriam automaticamente serem assentados, justificando resguardar e defender a preservação destas fronteiras internacionais, já que apenas oito anos antes da edição deste Decreto, havia sido julgada a decisão arbitral dos limites do Brasil com a Guiana Inglesa. A política de fronteiras sob a inspiração liberal conservadora do período não vedava a presença e o assentamento de colonos estrangeiros nas fronteiras do país.

Esta decisão de 1912, de incentivar a ocupação dos lotes possibilitou a gestão do território de forma a povoar as áreas com a missão de produzir e desenvolver, conforme os incentivos encontrados no próprio Decreto, como se pode observar:

Art. 76. À empreza poderão ser concedidos os seguintes favores:  
a) isenção dos impostos de importação, inclusive os de expediente, na fôrma e pelo processo referido no art. 91, para todo o material importado necessario á completa montagem das fazendas, compreendendo edificios, curraes, pastos, cercas, aguadas, ferramentas e machinismos para a cultura, colheita e beneficiamento dos cereaes e installações dos engenhos e fabricas, gados de raça e sementes de plantas de alimentação ou

industriais, bem como para os materiais e adubos químicos de que necessitar o custeio das fabricas e lavouras, durante o tempo do seu contracto; (Decreto n. 9.521/1912).

Constata-se, portanto que a política de incentivos fiscais para a instalação e desenvolvimento da área de fronteira de Roraima é secular, sendo utilizada para fomentar o crescimento e povoação não-indígena da região do Alto Rio Branco, cuja origem de Boa Vista se deve a fazenda estabelecida no século XIX, onde foi criada a Freguesia de Nossa Senhora do Carmo. Posteriormente, a Freguesia foi elevada à categoria de vila pelo Decreto nº 49 de 09 de julho de 1890, passando a ser denominada de Vila de Boa Vista do Rio Branco, cuja área foi desmembrada da Vila de Moura (IBGE, 2015).

No ano de 1892, por meio da Lei Estadual nº 33, Boa Vista do Rio Branco passou a ser reconhecido como um dos municípios amazonenses. No ano 1926, por meio da Lei Estadual nº 1262, foi elevado à condição de cidade com a denominação de Boa Vista do Rio Branco (IBGE, 2015). O município de Boa Vista recebeu esta simplificação no ano de 1938, permanecendo como sede do então Território Federal do Rio Branco, criado pelo Decreto-lei Federal n.º 5.812, de 13 de setembro de 1943 e retificado pelo de nº 5.839, de 21 de setembro do mesmo ano, cuja área territorial foi acrescida de parte do município de Moura, do Estado do Amazonas. Este Decreto-lei Federal constituiu o município com quatro distritos: Boa Vista, Conceição do Maú, Depósito e Uraricoera.

O mesmo Decreto-lei Federal n.º 5.812 criou também o município de Catrimani formado apenas pelo distrito-sede (Catrimani), situado na ilha do mesmo nome, no Rio Branco junto à foz do rio Catrimani, com área municipal de 133.000 km<sup>2</sup>. No entanto, não chegou a ser instalado como município. Pela proximidade de sua divisa com o distrito de Caracará sua área foi incorporada posteriormente, na formação deste como município.

Segundo o Decreto-lei n. 6.550 de 31 de maio de 1944 o Território passou a ter as seguintes delimitações, estabelecidas no inciso *b* de seu artigo primeiro:

b) Território Federal do Rio Branco - a Oeste, Norte e Leste, os limites com a República da Venezuela e a **Guiana Inglesa**; a Sueste e Sul, o rio Jamandá ou Nhamundá, da sua nascente principal na Serra Uassari até o paralelo da nascente principal do rio Alalaú, seguindo por esse paralelo até alcançar a referida nascente; o rio Alalaú, até a sua foz no rio Jauaperi, descendo por este até a sua foz no rio Negro e por este rio acima até a foz do rio Jufári; - a Sudoeste, o rio Jufári, desde a sua foz até a sua nascente principal; o divisor de águas entre os rios Demení e Xeruíni, desde a nascente principal do Jufári até o divisor de águas entre o Demení e o Catrimani; este divisor até encontrar o paralelo que passa pela nascente principal do rio Catrimani e seguindo por este paralelo até a serra Parima [...] (Decreto-lei n. 6.550/1944, art. 1º). (Grifo meu).

No ano de 1982 a Lei Federal n.º 7.009, extinguiu os distritos de Conceição do Maú, Depósito e Uraricoera e incorporou suas áreas territoriais a sede do município de Boa Vista. Nesta mesma Lei, o primeiro povoado de Nossa Senhora do Bonfim que surgiu ainda no século XIX, foi elevado à categoria de município com a denominação de Bonfim, cuja área territorial foi desmembrada dos municípios de Boa Vista e Caracaraí, espaço que está localizado na faixa de fronteira com a República Cooperativa da Guiana.

#### **2.4.1.1 Intervenção da União no espaço amazônico**

O espaço roraimense, fez parte do palco de disputas territoriais com a Inglaterra, relacionado com a demarcação da fronteira entre o Brasil e a então Guiana inglesa, na questão de limites, decidida em 1904, pela Itália, também conhecida por *Questão do Rio Pirara*, como tratado anteriormente. Depois em 22/04/1926 foram efetuadas algumas retificações técnicas, através da Convenção Especial e Complementar de Limites e Tratado Geral de Limites Brasil / Guiana firmada pelos dois países: Brasil e Inglaterra.

Uma dessas linhas naturais divisória de águas é o rio Tacutu, que tem na margem brasileira a cidade-sede Bonfim, com 3.711 habitantes (IBGE, Censo 2010), do município de mesmo nome, com população de 10.943 (IBGE, Censo 2010); e, do outro lado, no território guianense, a cidade de Lethem, núcleo urbano com aproximadamente 2.998 habitantes, sede da Região 09 da Guiana, denominada Upper Essequibo-Upper Tacutu (BSG – Bureau of Statistics Guyana, Guyana Population and Housing Census 2012 – Preliminary Report, 2012).

A quase inexistente soberania brasileira para resguardar a faixa de fronteira setentrional do país, ficou evidenciada com a questão do Pirara. Não há dúvida, porém, que a criação do Território Federal do Rio Branco, em 1943, por Getúlio Vargas, e alterado em 1962 para Território Federal de Roraima, certamente constitui o projeto geopolítico mais importante do Governo Federal, voltado para a faixa de fronteira do extremo norte brasileiro, e marca a ação do Estado Nacional em resguardar esse espaço e seus recursos, para servir aos interesses brasileiro.

Em 1988 com a promulgação da Constituição Federal, o Território Federal de Roraima deixou o *status* de Território Federal e transformou-se em estado, sendo a 27ª unidade federativa do Brasil, cuja área territorial possui 1.922 quilômetros de fronteira com a República Bolivariana da Venezuela ao norte e a noroeste com a República Cooperativista da Guiana.

A organização político-administrativa do estado de Roraima se estrutura com base em 15 municípios, dentre os quais o município de Bonfim, criado em 1982, pela Lei Federal n.º 7.009/82, com área de 8.095,42 km<sup>2</sup> ou 80.954,2 hectares localizado na parte nordeste do estado (IBGE, 2015).

Desde a criação do então Território do Rio Branco, hoje Estado de Roraima, a União intervém no espaço amazônico das mais diferentes formas, tendo em vista a criação de regiões-plano como, por exemplo, a Amazônia Legal, Amazônia Ocidental, Territórios da Cidadania, Áreas de Livre Comércio, Zonas de Processamento de Exportações e outras. Entre estas, ao instituir o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF, o Ministério da Integração Nacional regionalizou referidos territórios fronteiriços em três Arcos: Norte, Central e do Sul. Para efeito desse planejamento, recortou o Arco Norte em seis sub-regiões. No caso de Roraima, há duas sub-regiões. O interesse envolvendo o município de Bonfim se insere na Sub-região II, que compreende os “Campos do Rio Branco (Sub-região Cultural Campos do Rio Branco)”. Inclui os municípios de: Boa Vista, Bonfim, Cantá, Caracarái, Mucajaí, Normandia, Rorainópolis, Pacaraima e Uiramutã (dentro da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol) no Estado de Roraima (BRASIL, 2005, p. 64).

Há ainda que se considerar a regionalização efetuada pelo IBGE mediante a Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, que no caso do estado de Roraima compreendem duas Mesorregiões: Norte e Sul; e quatro Microrregiões: Boa Vista, Nordeste, Caracarái e Sudeste. Nas Microrregiões são encaixados os municípios, e, no caso do município de Bonfim, este se insere na Microrregião Nordeste, acompanhado do município de Normandia (IBGE, 1990, p. 25).

Finalmente, o Ministério da Integração Nacional ressalta que:

Na rota do Caribe que liga Manaus e Boa Vista a Georgetown na Guiana encontram-se duas pequeninas cidades-gêmeas, Bonfim e Lethem, (...) articuladas por uma ponte sobre o Rio Tacutu (BRASIL, 2005, p. 55).

A partir desta constatação, o tópico seguinte retratará a formação do município do Bonfim, objeto deste estudo.

#### **2.4.1.2 O Surgimento e a formação do Município de Bonfim**

Bonfim está localizado a 125 Km da capital Boa Vista, tendo sido elevado à categoria de município pela Lei Federal n.º 7.009 de 01/07/1982, apresentando em 2013 uma população

aproximada de 11.525 habitantes, distribuídos em uma área de 8.095,42 Km<sup>2</sup>, segundo dados do IBGE (2014).



**Mapa 1: Fronteira Brasil-Venezuela-Guiana**

Fonte: Elaborado por Rafael da Silva Oliveira/2014

Geograficamente, o rio Tacutu serve de divisa entre o Brasil e a Guiana na fronteira que compreende os espaços territoriais de Bonfim e Lethem, interligados pela ponte binacional inaugurada no dia 14/09/2009, com extensão de 230 metros. O núcleo de ocupação não-indígena do território de Bonfim tem origem ainda no século XIX, com a fixação nas proximidades do que hoje é a sede do município, do baiano Manuel Luiz Silva, daí o nome de Bonfim em homenagem ao santo cultuado na Bahia.

Simões e Veras (2014, p. 6), destacam que:

A região onde atualmente está localizada a cidade de Bonfim, na porção centro-oriental do estado de Roraima, extremo norte do Brasil, serviu como um dos pontos estratégicos para que a coroa portuguesa, no período da colonização, consolidasse sua soberania, para tanto, construindo uma fortificação, o Forte São Joaquim, localizado entre a confluência dos rios Uraricoera e Tacutu, este último que divide o Brasil com a Guayana.

Segundo a Coordenadoria Geral de Estudos Econômicos e Sociais da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (2012, p. 7):

A História da colonização do Município teve épicos de aventura e pioneirismo, mostrados através de suas fases históricas: expansão agrícola, fomentação do comércio, abertura de estradas, revolução guianense e a catequização de índios.

A instalação da primeira fazenda de gado no início do século XX representou o início do “primeiro ciclo econômico, o agrícola”, conforme a SEPLAN (2012, p. 7). O período compreendido entre os anos de 1910 e 1960 foi de expansão do comércio local em função das fazendas de gado que se instalaram na região. Datando de 1965, se instalou o 1º Pelotão Especial de Fronteira e, concomitantemente, “[...] surgiram os primeiros núcleos de comércio, que também abasteciam parte da então, Guiana Inglesa [...]” (SEPLAN, 2012, p. 7).

Do outro lado do Tacutu, a ex-colônia Inglesa foi formada em 1831 quando os ex-territórios coloniais holandeses de Demerara, Essequibo e Berbice foram finalmente unidos em uma entidade governada a partir de Georgetown, a antiga cidade holandesa de Stabroek. Em 1966 ocorreu a revolução guianense<sup>4</sup>, apoiada pela antiga União Soviética, em plena Guerra Fria com os Estados Unidos; há registros de deslocamentos de pequenos contingentes de pessoas para o município fronteiriço de Bonfim, no que “[...] resultou em mudanças na sua estrutura sócio-econômica” (SEPLAN, 2012, p. 7). Deslocamentos interfronteiriços de populações indígenas são fatos usuais ou comuns na região, mas não de população de origem não-indígena (europeus, negros, indianos e mestiços). A tensão geopolítica aumentou na área, pois os EUA e a Inglaterra vislumbravam certa ameaça de cubanização desse território. Seymour Hersh mostra este cenário em seu livro *The Dark Side of Camelot*, através da história publicada no The New York Times em 1994, com base em documentos ainda classificados, que detalhava a maneira em que John F. Kennedy deu uma ordem direta aos seus funcionários de segurança nacional para depor Cheddi Jagan por qualquer meio necessário (HERSH, S. 1997, p. 265-7). Hersh aponta que este flagrante desrespeito pelos valores humanos resultou do fato de que "Cheddi Jagan foi um substituto para o verdadeiro alvo da obsessão presidencial - Fidel Castro" (HERSH p. 257 *apud* SMITH, 2002)<sup>5</sup>.

Com a elevação de Bonfim a categoria de município no ano de 1982, este passou a ser incluído na pesquisa nacional para avaliação dos municípios, que permite comparar o índice de desenvolvimento humano, cuja “metodologia de cálculo do IDH-M envolve a transformação de três dimensões (Educação, Longevidade e Renda) em índices que variam entre 0 (zero) pior e 1 (um) melhor, e a combinação destes índices em um indicador síntese” (SEPLAN, 2012, p. 27).

Segundo a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Bonfim – RR (ATLAS BRASIL, 2013)<sup>6</sup>:

4 Revolução de Independência contra a Inglaterra, apoiada pela antiga União Soviética.

5 [www.uchicago.edu/~rts1/guyanese.htm](http://www.uchicago.edu/~rts1/guyanese.htm) 12/01/2016

6 [www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf) Acesso em 16/01/2016.

De 1991 a 2010, o IDHM do município passou de 0,340, em 1991, para 0,626, em 2010, enquanto o IDHM da Unidade Federativa (UF) passou de 0,493 para 0,727. Isso implica em uma taxa de crescimento de 84,12% para o município e 47% para a UF; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 56,67% para o município e 53,85% para a UF. No município, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,381), seguida por Longevidade e por Renda. Na UF, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda (IDHM - BONFIM, 2013).

A avaliação da evolução do IDHM do município de Bonfim no comparativo acima, demonstra que a variável Renda foi a que menos cresceu, o que em outra comparação referente a renda per capita do município identifica-se que:

A renda per capita média de Bonfim cresceu 62,31% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 202,84, em 1991, para R\$ 192,73, em 2000, e para R\$ 329,22, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 2,58%. A taxa média anual de crescimento foi de -0,57%, entre 1991 e 2000, e 5,50%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 63,48%, em 1991, para 58,92%, em 2000, e para 54,19%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,66, em 1991, para 0,50, em 2000, e para 0,72, em 2010.

Neste contexto, ao analisar a política nacional para o desenvolvimento das faixas de fronteiras, se questiona acerca da efetividade da ALC para o crescimento econômico e o desenvolvimento do município de Bonfim, como um dos mecanismos que compõem o conjunto do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Ministério da Integração Nacional.

Segundo Gomes Filho (2011, p. 147) “a região de fronteira de Roraima com o território guianense assume posição de destaque, haja vista se tratar da única fronteira terrestre entre o Mercosul e o Caricon”, com esta perspectiva, o desenvolvimento desta faixa de fronteira norte repousa no hermetismo do governo brasileiro, onde mesmo o processo de integração não produziu condicionantes para sua inserção econômica.

#### **2.4.2 A República da Guiana ou ex-Guiana Britânica e a cidade de Lethem**

A República da Guiana tem uma superfície territorial de 214.970 km<sup>2</sup> (GBS-Guyana Bureau of Statistics, 2016)<sup>7</sup>, sendo o único país da América do Sul colonizado pela Inglaterra, e também o

<sup>7</sup> <http://www.gy.undp.org/content/guyana/en/home/countryinfo/> Acesso em 19/01/2016

único de idioma inglês. Constitui assim espécie de remanescente colonial solitário do outrora poderoso Império Britânico, encravado entre a República Bolivariana da Venezuela, ex-colônia espanhola; o Brasil, ex-colônia portuguesa; e a ex-Guiana Holandesa, atual Paramaribo, ao lado da Guiana Francesa, colônia da França.

Assim como os demais territórios sul-americanos, o espaço guianense foi palco das disputas territoriais entre as grandes potências coloniais: Inglaterra, Holanda e Espanha. A Inglaterra, a Espanha e a Holanda conheciam a existência deste território desde o final do século XV, com as presenças de Americo Vespucci e de Alonso de Ojeda, um explorador espanhol, em 1498 e 1499 (ROYAL GEOGRAPHICAL SOCIETY, 2016)<sup>8</sup>. A Royal Geographical Society relata que em 1595 ocorreu a primeira exploração inglesa da área, liderada por Sir Walter Raleigh. Em suas notas, Raleigh descreve o “El Dorado” como uma cidade no Lago Parima, na Guiana, longe do rio Orinoco.



**Ilustração 1: Mapa Roraima e Guiana**

Fonte: The Economist, 2007.

O fato histórico de ocupação territorial efetiva foi realizado pelos holandeses, em 1615, com a implantação de seu primeiro assentamento no país, na região do baixo rio Essequibo.

Posteriormente, em 1621, com a formação da Companhia das Índias Ocidentais Holandesa, os holandeses realizaram plantações ribeirinhas de açúcar e outros produtos tropicais, fazendo parcerias com os indígenas. Em 1627, novo núcleo de ocupação se desenvolveu em Berbice, a leste do Essequibo, e, finalmente, mais de um século após, em 1741, surgiu o terceiro assentamento colonial no Demerara. Este trinômio de unidades produtivas de açúcar formou as bases da ocupação colonial europeia holandesa na Guiana (DESIDERÁ NETO, 2012). As populações indígenas foram afetadas por doenças vindas da Europa, ocorrendo a depopulação da região. Para suprir as demandas de mão-de-obra, os holandeses trouxeram escravos negros do Oeste Africano (ROYAL GEOGRAPHICAL SOCIETY, 2016).

Com a expansão da Revolução Industrial liderada pela Inglaterra desde o centro do sistema econômico internacional a partir do século XIX, os britânicos ganharam da Holanda a posse das colônias de Essequibo, Berbice e Demerara, em 1814. Mais tarde, em 1831, as três colônias se uniram para formar a Guiana Inglesa. Segundo a Royal Geographical Society, em 1834 a escravidão foi abolida em todas as colônias britânicas, provocando situação que levou à imigração de trabalhadores contratados de outras colônias para trabalhar nas plantações. Foi nesse período que ocorreu grande mistura étnica, diversificada dentro do país. Esses trabalhadores eram principalmente da China, Índia, Portugal e Alemanha.

A Guiana somente veio alcançar sua autodeterminação soberana no século XX, em 26 de maio de 1966 (ONU, UNDP in Guyana, 2016)<sup>9</sup>.

Segundo Pereira (2006, p. 209/210):

A República Cooperativista da Guiana, único país colonizado pelos ingleses no continente da América do Sul e banhado pelo Mar do Caribe, culturalmente se assemelha mais às nações caribenhas que às sul-americanas. Desde a época dos holandeses, sua maior produção tem sido o açúcar e o arroz, que predominou na área costeira. Do ponto de vista da divisão político-administrativa, a Guiana, segundo Smith (1962), divide-se em três grandes faixas de regiões ecológicas, a saber: uma zona litoral ou costeira, a floresta e a savana. Quanto à sua divisão político-administrativa, apresenta dez regiões, comumente denominadas segundo números ou nomes correlacionados às bacias hidrográficas e localizações.

A colonização da Guiana seguiu de modo geral o padrão europeu da colonização de conquista, que tratava logo de dominar e explorar o litoral, principalmente em países como a Guiana que tem um litoral Atlântico de 430 quilômetros no Nordeste (ONU, UNDP in Guyana, 2016). O conquistador europeu estabelecia logo seu porto (s) de acesso à Europa e de controle do interior do continente, de modo a minimizar os custos de ocupação e domínio do novo território. No

caso da Guiana os holandeses e, posteriormente, a partir do século XIX, os ingleses assumiram o controle territorial da Guiana, em 1831. Trata-se, portanto, de mais um capítulo da história de expansão comercial do capital europeu rumo às Américas, cujo processo foi iniciado no século XVI.

O Censo de 2012, apresentado pelo Bureau of Statistics Guyana, mostra que a região nove onde se localiza a cidade de Lethem possui 24.212 habitantes, sendo uma das menores taxas populacionais do país, representando 3,24% da população total. As regiões mais densamente ocupadas são as regiões do litoral, em que as três maiores concentram 71% da população do país: Demerara-Mahaica, com 313.429 hab., representando 41,91% da população total (região 4); Essequibo Island-West Demerara, com 107.416 hab. e 14,36% do total; seguida de East Berbice-Corentyne e seus 109.431 habitantes em 2012. No total, as regiões litorâneas concentram 87,41% da população guianense, enquanto as quatro regiões administrativas do interior guianense (Cuyuni-Mazaruni, Potaro-Siparuni, Upper Takutu-Upper Essequibo, Upper Demerara-Berbice) tem 12,59% da população daquele país.

Na atualidade, a Guiana está dividida em 10 (dez) regiões administrativas, com a seguinte distribuição populacional nesses espaços:

**Tabela 1: República da Guiana: Regiões Administrativas e População**

Região	Denominação	Hab.	(%)
Region 1	Barima-Waini	26.941	3,60
Region 2	Pomeroon-Supernaam	46.810	6,26
Region 3	Essequibo Island-West Demerara	107.416	14,36
Region 4	Demerara-Mahaica	313.429	41,91
Region 5	Mahalca-Berbice	49.723	6,65
Region 6	East Berbice-Corentyne	109.431	14,63
Region 7	Cuyuni-Mazaruni	20.280	2,71
Region 8	Potaro-Siparuni	10.190	1,36
Region 9	Upper Takutu-Upper Essequibo	24.212	3,24
Region 10	Upper Demerara-Berbice	39.452	5,28
<b>Total</b>	<b>Guyana</b>	<b>747.884</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Bureau of Statistics Guyana/2015

Disponível em: <http://www.gy.undp.org/content/guyana/en/home/countryinfo>.

A cidade de Lethem é a capital da região 9 da *Cooperative Republic of Guyana* (República Cooperativa da Guiana), e está localizada na região da Pan Amazônia, denominada pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA de sub-região Guiana, a qual é limitada ao norte pelo litoral atlântico e pelos rios Orinoco e Vichada, enquanto que o limite sul é formado pela linha divisória de águas com a Bacia do Amazonas (EUROPEAN COMMISSION, 2005, p. IV), fazendo parte também do Planalto das Guianas. Lethem leva esse nome em

homenagem ao ex-governador da Guiana Inglesa no período de 7 de novembro de 1941 a 1946, embora tenha permanecido governando a Guiana até 12 de abril de 1947 (FREWER, 1970, p. 38)

Segundo o Bureau of Statistics Guyana, o Censo de 2012 mostra que o tamanho elevado da população residente, consistente para as regiões do interior do país, a exemplo de Lethem, era esperado, pois estas são regiões habitadas predominantemente pela população indígena que registrou, historicamente, a maior dimensão do agregado em relação ao resto do país (BUREAU OF STATISTICS GUYANA, 2014, p. 28).



**Ilustração 2: Regiões Administrativas da Guiana**

Fonte: [www.Ephotopix.com/guyana\\_region\\_map.html](http://www.Ephotopix.com/guyana_region_map.html)

O Relatório Preliminar do Censo de 2012 não traz a distribuição da população guianense por nacionalidade de origem e etnia; por isso, a seguir são apresentados os resultados do Censo de 2002:

**Tabela 2: Distribuição da População por Nacionalidade e Etnia, Guiana: 1991 – 2002**

Etnia/ Background	População			
	1991	(%)	2002	(%)
African / Black	233.465	32,26	227.062	30,23
Amerindian	46.722	6,46	68.675	9,14
Chinese	1.290	0,18	1.396	0,19
East Indian	351.939	48,63	326.277	43,43
Mixed	87.881	12,14	125.727	16,74
Portuguese	1.959	0,27	1.497	0,20
White	308	0,04	477	0,06
Other	107	0,01	112	0,01
<b>Total</b>	<b>723.671</b>	<b>100,00</b>	<b>751.223</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Bureau of Statistics Guyana. 2002 Population & Housing Census - Guyana National Report  
<http://www.statisticsguyana.gov.gy/census.html>

A nacionalidade originária dominante da população é do sub-grupo dos Indianos, que representavam 43,43% da população guianense em 2002. Eles são seguidos pela população de origem africana (30,23%). O terceiro sub-grupo em importância na composição da população são os mestiços ou miscigenados (16,74%), enquanto que os índios estão em quarto lugar com 9,2%. Os grupos fortemente minoritários são os brancos (0,06% ou 476 pessoas), o português (0,20% ou 1.497) e os chineses (0,19% ou 1.396 pessoas). Um pequeno grupo (0,01% ou 112 pessoas) não identificou sua raça / etnia. Dois aspectos se destacam. Primeiro, a população indígena foi a que mais cresceu em participação em relação à população total no período 1991-2002 (6,46% para 9,14%). Segundo, houve claro avanço da miscigenação entre as etnias guianenses, de 12,14%, em 1991, para 16,74%, em 2002.

Em 1803 as colônias de Essequibo, Demerara e Berbice passaram do domínio holandês para o domínio britânico. Assim, sob o comando do colonizador inglês, haviam na Guiana, em 1800, aproximadamente 380 engenhos de açúcar ao longo da costa. Na década de 2.000, dois séculos depois, a população ainda estava concentrada na mesma faixa costeira de terra e açúcar ainda era um dos dois produtos mais valiosos do país.

O desenvolvimento econômico da Guiana, assim como das demais colônias, se baseou historicamente na produção destinada às exportações para os mercados europeus. Como indicado através de estudo do Fundo Monetário Internacional – FMI (STARITZ, GOLD e ATOYAN, 2007, p. 04), a produção dos cinco principais produtos de exportação manteve-se constante ou abaixo da média do país de forma consistente no período de 1991 a 2004: bauxita, produto líder das exportações; ouro; madeira; arroz e açúcar. Observa-se que os excedentes exportáveis da Guiana são de produtos primários, os quais são concorrentes da produção brasileira.

Na década de 1960, a situação política daquele país sofreu grandes mudanças e, em plena Guerra Fria, a Guiana conseguiu a independência do Reino Unido em 26 de maio de 1966, e se tornou República em 23 de fevereiro de 1970, permanecendo como membro da Commonwealth. Três anos após a independência, em 1969, ocorreu a Revolta do Rupununi, no sul da Guiana. Tratou-se de um movimento armado de fazendeiros com a finalidade de se criar um Estado na região, com o apoio da Venezuela. A Revolta do Rupununi teve o apoio de indígenas ao fazendeiro H. P. C. Melville.

A ação rápida do governo guianense, presidido por Forbes Burnhan, logo desarticulou e derrotou os rebeldes. O saldo foi negativo, pois agravou as relações políticas e sociais hostis entre a Venezuela e a Guiana; e do governo guianense com os fazendeiros e índios, agravando também as “disputas étnicas conseqüentes da colonização britânica no país” (SILVA, 2005, p. III).

A função da sub-região do Rupununi, que compõe a Região 09, na divisão regional do trabalho, era a produção agropecuária, com o fornecimento de carne bovina para Georgetown. A este respeito, Barros (1995 *apud* SIMÕES e VERAS, 2014, p. 8) assinala:

[...] que o posto de fronteira *guyana* de *Bon Sucess*, hoje Lethem, funcionava como um dos poucos postos de fronteira e de pontos de pouso nas áreas das savanas, onde circulava a trilha do gado. Nestas áreas, continua o autor, haveria, aproximadamente, 50 mil cabeças de gado, que eram abatidos e a carne enviada por avião do governo para o litoral guyanense.

Por outro lado, a condição de colônia inglesa da Guiana possibilitava o seu acesso aos produtos industrializados ingleses, em condições diferenciadas de preços finais. As importações eram efetuadas (e continuam a ser) através de sua capital Georgetown, a partir da qual eram distribuídas para as demais cidades e núcleos populacionais do interior guianense. Em condições precaríssimas de acesso terrestre, essas mercadorias chegavam à Região 09, Upper Takutu-Upper Essequibo. Parte desses produtos, como leite em pó e outros, eram contrabandeados para Boa Vista.

Ocorre que a Revolta do Rupununi tumultuou as relações entre a Guiana e a Venezuela, trazendo preocupações adicionais ao Governo Militar brasileiro, que se instalara no comando do país, em 1964. E foi assim, neste contexto, que em 1969, foi instalado o 1º Pelotão Especial de Fronteira – PEF na região de Bonfim, sendo implantado no município de Normandia, o 2º PEF. Na seqüência da política de integração da região Amazônica aos centros dinâmicos do Sul-Sudeste do país, sob o lema do “Integrar para Não Entregar” do Governo Militar, foram construídos no início

da década de 1970, os eixos rodoviários federais da BR-174, BR-210 e BR-401, sendo que esta rodovia interliga Bonfim a cidade de Boa Vista e, a partir daí a Manaus e à Caracas (Venezuela).

A presença do destacamento militar na fronteira Brasil-Guiana e as rodovias federais, em especial a BR-401, modificaram definitivamente a dinâmica da ocupação territorial dessa fronteira.

Atualmente as relações entre Lethem e Bonfim se intensificaram ancoradas nos acordos firmados entre os dois países, como a construção da ponte sobre o rio Tacutu; na instalação da Área de Livre Comércio de Bonfim (ALCB); no aumento das populações urbanas de Bonfim e de Lethem; e em razão do aumento do preço do ouro que amplia e intensifica o movimento de brasileiros rumo aos garimpos da Guiana. Adicionalmente se observa que as interações sociais entre brasileiros e, principalmente, indígenas guianenses se ampliaram bastante, na medida em que Boa Vista constitui o polo urbano que organiza o espaço estadual. Afinal, o mercado de trabalho boavistense e a estrutura de serviços básicos (saúde e educação) da cidade constituem fatores de atração para os guianenses, principalmente para as mulheres indígenas, em empregos e atividades domésticas.

### 3 CRESCIMENTO, DESENVOLVIMENTO E A FORMAÇÃO DOS POLOS

No capítulo anterior, discorremos sobre a formação dos territórios, a legislação que reconheceu as fronteiras do Brasil com a Guiana, especificamente referente aos municípios de Bonfim/Brasil e Lethem/Guiana, além de adentrar ao tema sobre as relações entre os dois países.

Este capítulo tratará sobre as teorias econômicas de crescimento e do desenvolvimento e os polos de crescimento, além de Área de Livre Comércio, demonstrando a ligação que os autores fazem com o tema do trabalho. Ou seja, a partir das teorias descritas, podem-se identificar as relações com a área de livre comércio como uma proposta de desenvolvimento que o governo federal criou para atender os municípios brasileiros que fazem fronteiras com outros países.

#### 3.1 ENTENDENDO CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO

O estudo das Teorias do Crescimento e do Desenvolvimento está vinculado a história do pensamento econômico. Com os pioneiros Adam Smith e David Ricardo, pôde-se compreender a história da riqueza das nações com o advento do comércio e suas conquistas coloniais. Os termos crescimento e desenvolvimento ganharam destaque após a Segunda Guerra Mundial, onde a Declaração Universal dos Direitos Humanos apontava para o desenvolvimento humano, despertando análises que combinavam desenvolvimento humano com desenvolvimento econômico.

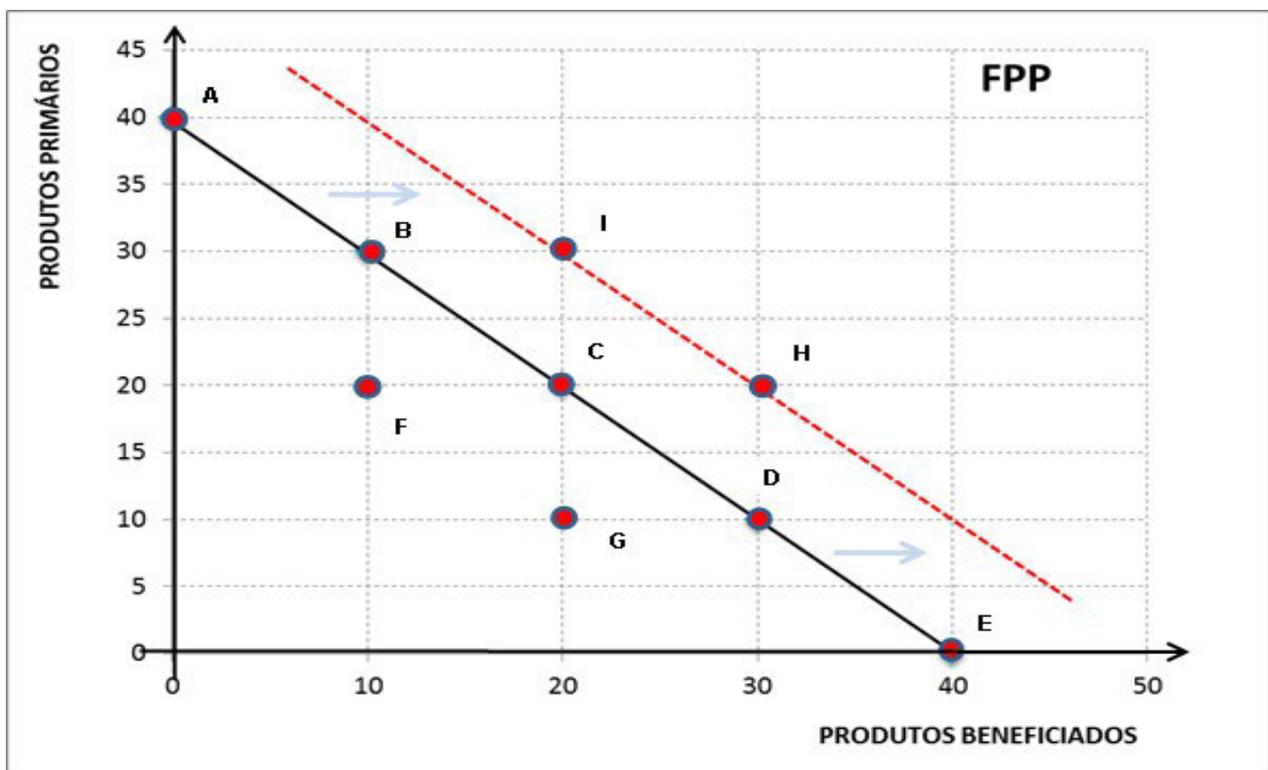
Bielschowsky (2011, p. 223) afirma que “o pensamento econômico surge da necessidade de compreender a dinâmica de crescimento das atividades produtivas, para propor políticas de estímulo à expansão da riqueza”.

Silva Filho e Carvalho (2001, p. 470) ao tratar sobre crescimento econômico na visão neoclássica, identificaram algumas características básicas:

Os modelos de crescimento econômico de tradição neoclássica possuem, entre outras, as seguintes características básicas: i) a economia é fechada e os mercados são concorrenciais; ii) a tecnologia de produção exibe retornos decrescentes para os fatores tomados separadamente e retornos constantes quando tomados conjuntamente; iii) o crescimento da população e do fator trabalho é dado exogenamente; iv) a mudança tecnológica também é dada exogenamente; v) não há um papel produtivo distinto para o capital humano e para a política governamental.

Gottfried Haberler, em sua mais conhecida obra, Teoria do Comércio Internacional (1937), direcionou a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo à luz da sua teoria dos custos de oportunidade dos bens, servindo como uma fronteira de possibilidades de produção. O custo de oportunidade de X é dado pela quantidade de outro bem (Y) que tem de ser sacrificada de modo a liberar recursos suficientes para produzir uma unidade adicional de X.

A fronteira de possibilidades de produção é a área da microeconomia que estuda as combinações mais eficientes de produção para a alocação dos recursos escassos, conforme o exemplo no gráfico 1, os pontos (de A à H) representam as diferentes combinações possíveis na alocação dos fatores de produção.



**Gráfico 1: Fronteira de possibilidade de produção**

Fonte: elaboração própria

Os pontos localizados sobre a FPP representam a capacidade atual de produção conforme a disponibilidade dos fatores (N – recursos naturais, K – capital e T – trabalho), para produzir bens primários ou secundários. Os pontos localizados à esquerda da FPP (F e G), representam o nível de produção abaixo da disponibilidade dos fatores de produção.

$$\Delta Y = \frac{\Delta N}{N} + \frac{\Delta K}{K} + \frac{\Delta T}{T}$$

O beneficiamento da produção primária, agrega valor aos produtos ofertados, deslocando a fronteira de possibilidade de produção para a direita (pontos I e H), promovendo assim o crescimento econômico da região.

Silva Filho e Carvalho (2001, p. 470), afirmam que “a teoria do crescimento econômico focaliza sua atenção basicamente sobre os fatores econômicos tradicionais considerados determinantes no processo de crescimento: capital físico e trabalho” (SILVA FILHO E CARVALHO, 2001, p. 470).

Para Ignacy Sachs (2009, apud Bresser-Pereira, 2014, p. 38) o termo crescimento foi utilizado como um substituto do termo desenvolvimento:

Posteriormente, outras dimensões foram gradualmente adicionadas ao conceito, levando a uma litania de adjetivos[...] Trabalho hoje com o conceito de desenvolvimento socialmente inclusivo, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado.

Bresser-Pereira (2008, p. 2) afirma que “o crescimento econômico depende da educação, do desenvolvimento tecnológico e da acumulação de capital em máquinas e processos mais produtivos”, desta forma a questão humana também está inserida na análise do autor, em que o processo educativo de um país ou estado, interfere na condição econômica em si.

Em uma análise sobre o conceito de crescimento, Bresser-Pereira afirma que este deve ser analisado sobre quatro perspectivas: estrutural, schumpeteriana, keynesiana e novo-desenvolvimentista. Sendo a afirmativa schumpeteriana a que se enquadra no processo de análise proposto por este trabalho, onde “o papel do empresário inovador é tão importante quanto o papel do Estado no processo de crescimento econômico” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 54).

Para Sandroni (1999, p. 169) “crescimento econômico (aumento do Produto Nacional Bruto per capita) acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia” são norteadores para avaliar se uma determinada localidade, estado ou país está inserido no processo de crescimento, no entanto, o que se observa é que nem sempre crescimento está vinculado a melhorias na distribuição de renda e ao bem-estar da sociedade.

A proposta de modelo de crescimento endógeno, trás para as discussões além da mudança tecnológica como um “elemento vital” para as análises, como afirmam Moura e Correio (2013, p. 231), como também incorporam outros elementos disponibilizados pelo Estado:

Nesse novo arcabouço teórico, abre-se espaço para ações efetivas do Estado por meio da formulação de políticas públicas, uma vez que essas, aliadas às ações dos agentes econômicos privados, são capazes de influenciar decisivamente o crescimento de longo prazo de uma economia.

Os autores analisam que as ações propostas pelo Estado influenciam também no processo de crescimento endógeno proposto para uma determinada região. Por outro lado, também colocam que “firmas inovadoras” apresentam desempenhos melhores que as demais que não se aventuram no processo de inovação de sua produção. Os autores justificam, que “firmas inovadoras são capazes de usufruir de maiores retornos financeiros” (MOURA e CRUZ, 2013, p. 243).

Sobre empresas inovadoras, Zambom e Ricco (2010, p. 2) afirmam que “o maior desafio ao empresariado neste século XXI: (seja) conciliar crescimento econômico, preservação do meio ambiente e equidade social”. Portanto, a condição de crescimento deve estar em consonância com o meio ambiente e a gestão de pessoas.

Herrlein Jr. (2014, p. 6) entende que “a liberdade do indivíduo se encontra limitada quando seu desenvolvimento humano é barrado por circunstâncias como a falta de oportunidades econômicas, a pobreza, o despotismo político, a privação dos direitos civis e individuais, a exclusão social, etc.”.

Sen (2010) nos coloca que uma das variáveis para se chegar ao desenvolvimento econômico, é a capacidade dos indivíduos, sendo estas proporcionadas pelas políticas públicas que possibilitam que estes busquem suas melhorias, entre elas a educacional. Ou seja, o capital intelectual influencia no processo para se chegar ao desenvolvimento, o autor afirma ainda que “o que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, p. 18).

Bresser-Pereira (2008) por sua vez, afirma que a ideia de desenvolvimento econômico é acompanhada de outras vertentes, como o desenvolvimento social, o desenvolvimento político e o desenvolvimento ambiental. Conceitua desenvolvimento econômico como “o processo histórico de acumulação de capital incorporando conhecimento técnico que aumenta o padrão de vida da população” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 53).

Becker (2001, p. 143), no entanto explica que

No Brasil, destacam-se como valores básicos: a busca do desenvolvimento econômico, a autonomia, a paz, a coexistência com a diversidade cultural. A esses valores, incorpora-se, hoje, um conjunto de exigências associadas à cidadania, envolvendo a conservação do meio ambiente, os direitos humanos e a democracia, bem como acentuação da importância da paz e da estabilidade no seu entorno para complementaridade econômica e aliança política.

Sen e Becker utilizam o termo desenvolvimento na perspectiva de união entre o social e o ambiental, sendo estes analisados a partir de variáveis que respeitam o ser humano e o seu entorno, o ambiente.

Furtado (1964, p. 29) por sua vez, afirma que desenvolvimento é “[...] um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas”. Segundo Furtado, para se alcançar o desenvolvimento é necessária uma mudança geral nas condições de como produzir e para que produzir, pois para o autor a “reprodução da economia capitalista não é concebível, nem mesmo teoricamente, sem modificações nas estruturas sociais” (FURTADO, 1976, p. 16)

Na visão de Schumpeter (1997, p. 47):

O desenvolvimento, no sentido em que o tomamos, é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente.

As ideias de Furtado e Schumpeter tem uma ligação no que se convém chamar de desenvolvimento como um fator de modificações na sociedade, principalmente no plano cultural para que “os valores e a existência humana” possam se desenvolver a partir da criatividade do homem em inovar e em produzir novas relações.

Sobre os tipos de desenvolvimento, Herrlein Jr. (2014, p. 23) afirma que “o desenvolvimento endógeno implica a expansão da criatividade tanto no plano das técnicas produtivas quanto no campo dos valores existenciais ou dos fins da coletividade” é a capacidade dos seres humanos em “ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas”.

Para Amaral Filho (2002, *apud* Campos et al, 2005, p. 164):

desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica em uma contínua ampliação da capacidade de geração e agregação de valor sobre a produção bem como da capacidade de absorção da região, na retenção do excedente econômico gerado na economia local e na atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda local/regional gerada por uma determinada atividade econômica.

Com base nesta conceituação de Amaral Filho, os autores agregam ainda a esse modelo de desenvolvimento, a “estrutura de governança<sup>10</sup>”, que proporciona as condições para que determinada região possa se desenvolver (CAMPOS et al, 2005, p. 164).

Nesta perspectiva, o Estado é o grande impulsor das políticas de desenvolvimento de um país ou região, com a característica de preservação e de justiça social, assegurando condições iguais as pessoas, mesmo que sua economia seja de natureza capitalista com base na livre iniciativa.

Nepomuceno (s/d, p. 14) acrescenta que “a atuação estatal deve ser percebida como uma tentativa de pôr ordem na vida econômica, social e cultural do país, combatendo os excessos do mercado e fazendo prevalecer os interesses da sociedade como um todo frente aos interesses privados”.

Segundo o autor Bielschowsky (1996, p. 7), “o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente”, portanto o papel do Estado brasileiro é elaborar políticas de desenvolvimento para as regiões com menos investimentos industriais, para que estas possam, a partir de suas potencialidades, desenvolver-se.

Sobre o papel do Estado, Becker (2001, p. 137) explica que “o Estado tomou a si a iniciativa de um novo e ordenado ciclo de devassamento amazônico, num projeto geopolítico para a modernidade acelerada da sociedade e do território nacionais”, esta análise implica em planos de desenvolvimento para as áreas de fronteiras que o governo federal elaborou, procurando desenvolver essas regiões fronteiriças, de forma a serem autossuficientes e garantirem o desenvolvimento social, cultural, econômico e ambiental de sua população.

Entende-se que o Estado tem um papel específico na condução das políticas de desenvolvimento de um país, onde o planejamento é essencial para focar as iniciativas nas potencialidades regionais e na forma como estas serão colocadas em prática.

Uderman (2008, p. 241) entende que o papel do Estado vai além das questões econômicas:

o papel atribuído ao Estado não se limita à implementação das medidas econômicas requeridas para a estabilização monetária, o equilíbrio do balanço de pagamentos e o ajuste financeiro-fiscal dos governos, mas abrange também a criação de estruturas e a formulação de políticas e programas voltados para o processo de transformação produtiva e institucional.

A mesma autora nos coloca que neste modelo de atuação do Estado, “Stiglitz (2003) evidencia as dificuldades de estabelecer os novos parâmetros de atuação pública em prol do

---

10 Governança segundo Santos (1997, p. 342) são “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”.

desenvolvimento” (ibidem, p. 242), justamente pelas diversidades regionais um único modelo não é adequado, sendo necessário se pensar as especificidades de cada região para a atuação estatal.

Acerca deste assunto Lannes Júnior (2006, p. 5) explica que a “existência de desigualdade nos níveis de renda entre as diversas regiões de um mesmo país é um fenômeno que pode ser observado, em maior ou menor grau, em todo o mundo, independentemente do modelo econômico vigente”, portanto, as políticas de desenvolvimento devem ser pensadas e planejadas levando-se em consideração as potencialidades de cada lugar ou região. Pode-se desta forma, dinamizar as políticas e incorporar padrões de desenvolvimentos regionalizados.

Nesta perspectiva desenvolvimentista, o Estado brasileiro aprovou em novembro de 1991 a criação das Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim, “com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte” (BRASIL, 1991), ou seja, por meio de uma Lei federal o município de Bonfim recebeu o status de área de livre comércio, com todas as prerrogativas que lhe conferem a Lei, ficando sob a administração da SUFRAMA.

É a partir da criação das ALC's e dos diversos programas federais isolados criados para o desenvolvimento regional, que no ano de 2005 foi lançado pelo Ministério da Integração Nacional a “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, cuja finalidade foi condensar as diversas políticas para a faixa de fronteira em um único documento, sendo este o instrumento que subsidiou a análise deste trabalho.

### 3.2 OS POLOS DE CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO E AS RELAÇÕES COMERCIAIS FRONTEIRIÇAS

Os estudos de autores como François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman influenciaram as políticas públicas de desenvolvimento regionais implementadas pelos governos brasileiros a partir da década de 1950. O que também influenciou na criação da Zona Franca de Manaus no ano de 1967, com o objetivo de viabilizar uma base econômica na Amazônia Ocidental, que não tinha esta denominação à época, abrangendo os Estados do Acre Amazonas, Rondônia, Roraima e as cidades de Macapá e Santana, no Amapá (MARCHIORO, GUBERT e GUBERT, 2014).

As teorias dos polos de crescimento e desenvolvimento foram a base para as políticas de desenvolvimento que o governo federal propôs para os estados da região norte, com a perspectiva

de ocupação e desenvolvimento dos espaços amazônicos, e conseqüentemente o desenvolvimento regional a partir das relações comerciais com os países fronteiriços.

Este tópico discorrerá sobre as teorias dos polos de Perroux e o desenvolvimento regional idealizado para a região Norte, entre eles a criação da Zona Franca de Manaus -ZFM e as Áreas de Livre Comércio -ALCs.

### 3.2.1 Polos de Crescimento e Desenvolvimento

A Teoria da Unidade Econômica Dominante ou Teoria dos Polos de Crescimento como se tornou conhecida a formulação de Perroux (SORGI, 2009), surgiu a partir da observação da instalação de uma indústria motriz e dos vários segmentos empresariais que apareceram ao seu redor, para dar suporte a produção principal, caracterizando a formação de um polo.

Segundo Souza (2005, p. 88) “o polo de crescimento tem uma forte identificação geográfica, porque ele é produto das economias de aglomeração geradas pelos *complexos industriais*, que são liderados pelas *indústrias motrizes*”, o que segundo o autor, possibilita o crescimento de outras atividades ligadas a indústria principal garantindo o crescimento local. A partir do momento que este polo de crescimento provocar “mudanças estruturais”, este será classificado como polo de desenvolvimento (SOUZA, 2005).

Rippel e Lima (2009, p. 138), em uma análise sobre diversos autores que estudaram a teoria dos polos de crescimento e desenvolvimento, observaram que os estudos de Perroux identificam que “[...] o crescimento não surge em todos os lugares ao mesmo tempo”, justificando desta maneira, que este crescimento ocorre basicamente nos pontos dos polos.

Segundo o próprio Perroux (1962, p. 20), o crescimento “se manifesta em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis. O crescimento se transmite através de diversos canais e com efeitos variáveis para o conjunto da economia”.

A ideia de se conceber polos de crescimento em determinada região, acrescenta a noção de espaço geográfico que estabelece o argumento de que esta região influenciará e exercerá um domínio sobre as áreas do seu entorno. Diniz (2000, p. 5) acrescenta, no entanto, que “[...] o desenvolvimento é por natureza desequilibrado, defendendo a concentração de recursos em poucos pontos ou regiões a fim de exercer efeitos de polarização e crescimento, entendendo o crescimento como uma cadeia de desequilíbrios”.

Segundo Souza (2005, p. 92/93) “em termos de política regional de desenvolvimento, a ideia de considerar a hierarquia dos polos urbanos e industriais de crescimento, no interior das regiões, é

para evitar a concentração demográfica e econômica excessiva no polo hegemônico, em detrimento da periferia rural e subdesenvolvida”, ou seja, a ideia de desenvolvimento em forma de “redes de cidades” proposto por Becker (2009, p. 43) possibilita que outras cidades no entorno do polo de crescimento, subsidiem produtos ou outros insumos que não são produzidos pelo polo, mas que são necessários para o desenvolvimento deste, portanto, “as redes de cidades também favorecem a expansão econômica por meio da substituição de importações de outras cidades, que tende a ocorrer em surtos econômicos gerando trabalho novo”.

Becker explica que, para o desenvolvimento da Amazônia se faz necessário a ligação das cidades em redes, justificado segundo a autora, por todas as cidades dependerem uma das outras, utilizando de alguma forma os bens, serviços e ideias produzidos em um e utilizado em outro, fazendo com que essa rede de cidades e produtos se expanda, já que uma cidade não tem condição de suprir todas as necessidades de um polo.

Do ponto de vista do planejamento do desenvolvimento – isso e, não mais da administração – são as cidades que atuam em processos inter-urbanos, conectadas em rede através de várias regiões e definindo um amplo espaço interior para além de sua hinterlândia, que constituem o locus da expansão econômica (BECKER, 2009, p. 43).

Sob essa ótica, Perroux apresentou três pontos essenciais a serem observados no estudo da teoria dos polos de crescimento, conforme Rippel e Lima (2009, p. 138):

- a) o crescimento é localizado, isto é, não disseminado no espaço ou no aparelho produtivo;
- b) o crescimento é forçosamente desequilibrado; e
- c) a interdependência técnica é um fator a se destacar na transmissão do conhecimento.

Sendo o crescimento localizado e forçosamente desequilibrado, o que nos apresenta é que as cidades que suprem os polos não alcançam o mesmo crescimento econômico que este, pois a lógica econômica está voltada para o desenvolvimento do polo, podendo as cidades ao redor deste complexo industrial “usufruírem” das oportunidades propiciadas por este. Isto se reflete em função da interdependência destas com o crescimento do polo, ou seja, “os polos exercem um efeito de dominação sobre os outros espaços” (RIPPEL E LIMA, 2009 p. 139), o que pode ser associado ao processo de “rede de cidades”, formulado por Becker.

Ferrera de Lima (2003 *apud* RIPPEL E LIMA, 2009, p. 139), explica que crescimento e desenvolvimento de polos são variáveis diferentes, o que implica que crescimento está associado a

expansão comercial e manutenção do ritmo crescente das atividades, enquanto desenvolvimento está ligado a “expansão da indústria sob condições especiais”.

Lima e Simões (2009, p. 8) justificam que “[...] para Perroux a noção de polo só tem valor a partir do momento em que se torna instrumento de análise e meio de ação de política, ou seja, o mesmo só pode ser entendido como uma visão abstrata de espaço”, desta forma, o planejamento das políticas de desenvolvimento de um país ou estado, deve levar em consideração a implantação do polo em função da sua localização ou concentração territorial.

Acerca do estudo da teoria da localização, é importante frisar a contribuição de Ricardo (1817) ao abordar, segundo Benevides (2013, p. 31), quatro fatores que foram a base para os estudos posteriores sobre esta teoria: “a) o padrão de ocupação do território; b) a distância entre as cidades; c) os custos com transporte; e d) a localização do mercado central”, sendo portanto objeto de estudo da economia, a “análise do triângulo locativo e o conceito sobre a distância-custos de transporte de Weber (1909)” e o “estudo do insumo de transporte de Isard (1956)”, apresentados por BENEVIDES (2013).

Além das condicionantes em relação ao transporte, se faz necessário para a implantação de um polo, o estudo e a análise das condições econômicas em relação a distância entre as cidades e principalmente, a localização do mercado central de consumo dos bens produzidos por este polo.

Bedin, Faria, Silva e Fook (2013, p. 04), afirmam, com base em Pires (2005), que:

Perroux considera que os espaços econômicos são espaços abstratos, constituídos por um conjunto de relações que se referem a diversos fenômenos sociais, institucionais e políticos interdependentes, sua localização é estabelecida em eixo cartesiano ortogonal, formando um ângulo de 90°, observando que pontos maiores que três ( $n > 3$ ) não se envolvem em tese. Nesse sentido, as atividades econômicas, sociais, e políticas não poderão ser localizadas geograficamente, sendo apenas uma dimensão econômica de diversos pontos econômicos abstratos que sobrepõe pontos nos espaços de “n dimensões”, representam em geral combinações de fluxos de mercadorias e serviços.

Ou seja, a ZFM como região polarizada é definida por um plano ou programa de governo que estará ligada aos demais estados da Amazônia, e estes atuam segundo os autores acima, como pontos secundários no processo desenvolvimentista do governo federal.

Pode-se então afirmar, que foi com base nas teorias de polo de crescimento e de localização que as políticas de desenvolvimento do Brasil idealizadas para a região norte foram efetivadas, a exemplo da Zona Franca de Manaus que serviu de modelo para a criação das Áreas de Livre Comércio da região Norte.

### 3.2.2 A Zona Franca de Manaus como Polo de Desenvolvimento Regional

A Zona Franca de Manaus – ZFM foi criada pelo governo de Juscelino Kubitschek, em 06 de junho de 1957 por meio da Lei nº 3.173, assim definida:

Art. 1º É criada em Manaus, capital do Estado do Amazonas, **uma zona franca** para armazenamento ou depósito, guarda, conservação beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas.

Essa ação do governo federal para o desenvolvimento da Amazônia representa “a mão visível do Estado”, segundo Bedin, Faria, Silva e Fook (2013, p. 06), e eram “reflexo das políticas nacional-desenvolvimentistas dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubstichek, [que] tinha como viés, desenvolver uma alternativa econômica que colocasse a Amazônia em crescimento e servisse de base para ampliar o contato brasileiro com o mercado externo”.

Conforme entendimento da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA (2016):

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é um modelo de desenvolvimento econômico implantado pelo governo brasileiro objetivando viabilizar uma base econômica na Amazônia Ocidental, promover a melhor integração produtiva, social dessa região ao país, garantindo a soberania nacional sobre as suas fronteiras.

Posteriormente, no ano de 1967 foi editado o Decreto-Lei nº 288 de 28 de fevereiro, que estabeleceu incentivos fiscais por 30 anos para implantação de um *polo industrial*, comercial e agropecuário na Amazônia, com a substituição de importações pela produção de bens finais e formação de mercado interno. É a fase de estruturação das indústrias para atender o mercado interno em substituição à política de importação de bens.

A criação da ZFM como uma das estratégias de desenvolvimento integrado do governo federal, evidenciou um crescimento econômico proporcionado pela instalação de um polo industrial localizado em plena floresta amazônica, que segundo Loureiro (2003), é a única experiência de “planejamento governamental” bem-sucedida na região.

Sobre a criação da ZFM, Becker (2009, p. 139) destaca que:

No caso dos grandes projetos industriais, formou-se a chamada economia de enclaves. Seu mais contundente exemplo é o da Zona Franca de Manaus, econômica e geopoliticamente estratégica, implantada que foi em meio a uma economia extrativista e num posto avançado da fronteira norte. Independente de recursos naturais, foi capaz de gerar riqueza e organizar um mercado de trabalho sem provocar impactos ambientais, utilizando circulação fluvial e aérea.

Do ano de 1975 até 1990, foi editado o Decreto-Lei 92.560/86 que prorrogou até 2007 a vigência da ZFM, sendo em 1988, por força da Constituição Federal, prorrogado novamente até o ano de 2013. Este período foi marcado pelo estabelecimento de Índices Mínimos de Nacionalização para produtos industrializados na ZFM e comercializados nas demais localidades do território nacional, desta forma ocorre “um crescimento da atividade das indústrias de montagem [e um] maior desenvolvimento da indústria nacional de componentes” (SUFRAMA, 2016).

O estabelecimento de normas para o incentivo ao desenvolvimento da ZFM, demonstra a preocupação do governo federal com o princípio do projeto para a Amazônia, cujos incentivos foram descentralizados, posteriormente, para os estados da Amazônia Ocidental.

Segundo Souza (2005, p. 96):

Uma política de desenvolvimento com base em pólos de crescimento não deve centrar-se apenas na implantação da indústria motriz em determinada região, mas precisa incentivar também o surgimento de atividades satélites, fornecedoras de insumos para a atividade principal.

Becker (2005, p. 376), no entanto, afirma que “se a logística da ZFM privilegiou a fluidez e a velocidade [...] incluiu também o desafio extra de transportar um grande volume de cargas, o que indicou a necessidade de construção de novas e extensas infraestruturas envolvendo vários tipos de redes”, isso posto, os estados da Amazônia Ocidental contribuíram de formas diferenciadas para a consolidação da ZFM, atuando como bases para a estabilidade do plano de desenvolvimento do governo federal.

Santos (2011, p. 117) demonstra que a Região Norte tem cinco estruturas básicas de produção. Ou seja, o espaço regional organiza sua economia em função de cinco conjuntos básicos de atividades econômicas, as quais exercem papéis com características econômicas diferenciadas, conforme observado a seguir:

[...] o quadro regional é constituído pelo: a) Pólo Industrial de Manaus – PIM, estado do Amazonas, que se organiza com base na indústria de produtos eletro-eletrônicos e de veículos sobre duas rodas, contando com os benefícios da Zona Franca de Manaus e da Área de Livre Comércio de Tabatinga localizada na divisa com a cidade de Leticia (Colômbia); b) Pólo Agropecuário, Madeireiro e Mineró-Siderúrgico do Pará; c) Pólo Agropecuário de Rondônia e a Área de Livre Comércio de Guajará- Mirim, na divisa com a

cidade de Guayaramirim (Bolívia); d) Pólo Agrícola do Tocantins. São bases produtivas e territórios articulados por redes de cidades, pois a Amazônia brasileira é majoritariamente urbana, e pelos centros econômicos nacionais e internacionais.

A quinta estrutura básica de produção enfeixa as atividades relativas à Administração Pública, ou seja, enfeixa a Economia do Setor Público, onde as despesas dos governos federais, estaduais e municipais são os fatores estruturadores das economias estaduais em que são dominantes, casos do Amapá, Roraima e Acre, na formação do PIB estadual.

A política industrial de comércio exterior que foi implantada no Brasil no período de 1991 a 1996 (SUFRAMA, 2016), fez com que as indústrias da ZFM iniciassem um processo de modernização industrial, com ênfase na automação, qualidade e produtividade, como diferencial para se estabelecer no mercado nacional e internacional.

O investimento em pesquisa e inovação é essencial para o desenvolvimento nesta fase, se estabelece, segundo Souza (2005, p. 103) a idéia “[...] de que a inovação não é mais produto exclusivo do empresário individual, mas de um conjunto de atores ligados ao setor produtivo e ao meio local, envolvendo os diferentes agentes ligados às diferentes instituições”, sendo o suporte para o salto de qualidade e produtividade necessário para o fortalecimento da ZFM.

O período de abertura para “a inclusão da função [de] exportação como política intencional, com objetivo de estimular as vendas externas do Polo Industrial de Manaus” (SUFRAMA, 2016), foi a saída para permanecer competitivo no cenário do mundo globalizado em que a política econômica do Brasil buscava se firmar.

Acerca do processo de inovação da produção, Souza (2005, p. 103) afirma que “as modificações dos padrões produtivos em todo o mundo e a globalização da economia mundial passaram a exigir novas formas de difusão tecnológica e de intervenção do Estado”, o que certamente a SUFRAMA pôde garantir com a criação do Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM), cuja finalidade foi desenvolver tecnologias para ampliar a competitividade das indústrias da região.

Segundo a SUFRAMA (2016) “entra em vigor [a partir de 2002] a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em aprofundamento da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que prevê maior eficiência produtiva e capacidade de inovação das empresas e expansão das exportações”.

Nesta fase, que perdura até a atualidade, os esforços são para garantir acordos comerciais internacionais que permitam que a ZFM seja, além de competitiva, inovadora, buscando atrelar novos produtos com o diferencial das potencialidades regionais.

O fortalecimento da ZFM como polo de desenvolvimento regional, pôde ser utilizado como referência para a criação das Áreas de Livre Comércio – ALC, criadas a partir de 1989, sob a administração da SUFRAMA.

### **3.2.3 Política Nacional de Criação de Áreas de Livre Comércio para o Desenvolvimento da Região Norte**

O tema referente às Áreas de Livre Comércio já se configura como objeto de estudo na academia, apresentando bibliografia atualizada como referência. Segundo Albuquerque (2011, p. 15), “as áreas de Livre Comércio (ALC) são regiões de incentivo tributário que surgiram a partir do aprimoramento de políticas de incentivo ao desenvolvimento da Amazônia Ocidental”.

Conforme informações históricas da SUFRAMA (2016):

A partir de 1989, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), que administra o modelo, passou a abrigar em sua área de jurisdição sete Áreas de Livre Comércio (ALCs), criadas com objetivo promover o desenvolvimento de municípios que são fronteiras internacionais na Amazônia e integrá-los ao restante do país, por meio da extensão de alguns benefícios fiscais do modelo ZFM, da melhoria na fiscalização de entrada e saída de mercadorias e do fortalecimento do setor comercial, agroindustrial e extrativo.

Becker (1974, p. 4), explica que o Brasil possui uma “estrutura espacial fortemente desequilibrada”, necessitando focar suas políticas onde “os objetivos nacionais quanto à estrutura espacial têm que considerar tantos os problemas metropolitanos como os do desenvolvimento regional”, ou seja, a elaboração de políticas desenvolvimentistas estiveram baseadas em sanar as distorções e diminuir as desigualdades econômicas entre Estados, subsidiadas no caso da Amazônia Ocidental, pela criação das ALC's, fato que propiciaria além do crescimento econômico, a satisfação de outros bens sociais.

Acerca das políticas de desenvolvimento do governo brasileiro, Becker (2009 *apud* FURTADO, 2007, p. 333-334) explica que:

A solução para o problema exigirá uma nova forma de integração da economia nacional, distinta da simples articulação, o que vai requerer, por um lado, a ruptura de formas arcaicas de aproveitamento de recursos em certas regiões e, por outro, uma visão de conjunto do aproveitamento de recursos e fatores do país.



Em anos seguintes foram criadas mais quatro ALC's, sendo Cruzeiro do Sul e Brasília-Epitaciolândia (Lei nº 8.857/94), no Acre; e Bonfim e Boa Vista (Medida Provisória 418/08), em Roraima (SUFRAMA, 2016).

No próprio projeto de desenvolvimento do governo brasileiro, necessitou-se aplicar uma diferença de incentivos para as ALC's e a ZFM, destacado pelo Senador Eduardo Braga, em matéria no seu site oficial de 01/05/2013:

As Áreas de Livre Comércio foram criadas para promover o desenvolvimento das cidades de fronteiras internacionais localizadas na Amazônia Ocidental e em Macapá/Santana, proporcionando uma melhor fiscalização na entrada e saída de produtos acabados. Ou seja, os incentivos fiscais não favorecem a produção industrial, principal característica da Zona Franca de Manaus.

Acerca dos incentivos proporcionados para a implantação de empreendimentos nas ALC's, Pontes (2016) definiu que:

A área de livre comércio constitui um regime fiscal diferenciado que desonera grande parte dos tributos incidentes sobre a produção e o consumo de bens, a saber, o imposto sobre produtos industrializados (IPI), o imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS), o imposto de importação (II), o imposto de exportação (IE), e as contribuições do Pis/Cofins. Só no ICMS, o maior tributo brasileiro, a redução de carga tributária proporcionada pela área de livre comércio pode chegar a sessenta por cento.

Para facilitar o conhecimento e orientar o entendimento sobre o tratamento tributário destinado aos investidores das ALC'S, ZFM e na Amazônia Ocidental<sup>11</sup>, foi lançada pela SUFRAMA/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, uma *Cartilha de Incentivos Fiscais – Um Guia para quem deseja investir na Amazônia Ocidental (2014)*, dividida em quatro situações, sendo: primeiro, a importação de bens para a ZFM, Amazônia Ocidental e ALC's; segundo, para compras de produtos nacionais (nacionalizados) pela ZFM, Amazônia Ocidental e ALC's; terceiro, para exportação de produtos pela ZFM, Amazônia Ocidental e ALC's; e quarto, com a remessa (venda) de produtos da ZFM, Amazônia Ocidental e ALC's.

---

11 Albuquerque (2011, p. 19), esclarece que “apesar de a política de ALC buscar incentivar áreas de fronteiras da Amazônia Ocidental, o estado do Amapá é uma exceção à regra. Não faz parte da Amazônia Ocidental nem tampouco suas ALC's, Santana e Macapá, são faixas de fronteira”.



**Ilustração 4: Amazônia Ocidental entrada/saída ALC's**

Fonte: Cartilha de Incentivos Fiscais – Um Guia para quem deseja investir na Amazônia Ocidental (2014)

A elaboração desta Cartilha separa por situação os incentivos destinados para a ZFM, Amazônia Ocidental e ALC, objeto deste estudo. O que para efeitos deste trabalho será demonstrado através do Quadro a seguir, os incentivos concedidos para os empreendimentos implantados apenas nas ALC's:

ALC	II <sup>12</sup>	IPI <sup>13</sup>	PIS <sup>14</sup> / PASEP <sup>15</sup> / COFINS vinculados à Importação	COFINS <sup>16</sup>	IE <sup>17</sup>	PIS/ PASEP
IMPORTAÇÃO DE BENS	Isenção do imposto de importação na entrada de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo e à venda interna	Isenção do IPI na entrada de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo e à venda internos	Não está vinculado as ALC's	Não está vinculado as ALC's		
COMPRAS DE PRODUTOS NACIONAIS (NACIONALIZADOS)		Isenção do IPIs na entrada de mercadorias nacionais ou nacionalizada, destinada a consumo, beneficiamento, estocagem ou industrialização, com exceção de armas e munições, veículos de passageiros, bebidas alcoólicas	Como regra geral, a aplicação da alíquota do PIS/PASEP é de 1,65% sobre o valor total da nota fiscal de compra de outras unidades da Federação;	COFINS - Vinculada às Compras Nacionais – como regra geral, o incentivo com a aplicação da alíquota de 7,60%, sobre o valor total da Nota Fiscal de compra de outras Unidades da Federação		
EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS				Não incidência (Lei nº 10.833/2003 Art. 6º Incisos I e III)	Isenção (Artigo 5º parágrafo 3º do DL nº 288/1967)	Não incidência (Lei nº 10.637/2002 Art. 5º Incisos I e III)
REMESSA (VENDA) DE PRODUTOS		Isentos do IPI, nas ALCs, cuja composição final haja preponderância de matéria-prima de origem regional, proveniente de animal, vegetal, mineral, conforme descrito na Lei nº 11.898/ 2009	Redução de alíquota (Lei nº 10.637/ 2002, Artigo 2º parágrafos 4º e 5º, Lei nº 10.996/2004 Artigo 2º, parágrafos 4º, 5º e 6º; Lei nº 10.833/2003, Artigo 2º parágrafos 4º e 5º			

## Quadro 2: Incentivos concedidos nas ALC's

Fonte: Elaborado a partir da Cartilha de Incentivos Fiscais/SUFRAMA/2014

Ainda em relação ao tratamento tributário destinado às empresas que compram mercadorias nacionais, estas podem usufruir dos seguintes incentivos fiscais:

I – Isenção do IPI: para produtos nacionais entrados da ZFM, destinados ao consumo interno, utilização ou industrialização; para as ALCs deverá ser observada a legislação específica.

12 Imposto de Importação – II.

13 Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI.

14 Programa de Integração Social – PIS.

15 Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

16 Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS.

17 Imposto de Exportação – IE.

II – Redução da alíquota do PIS e COFINS: reduzidas a 0 (zero) as alíquotas das Contribuições incidentes sobre receitas de vendas de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização na ZFM, por pessoa jurídica estabelecida fora da ZFM;  
 III – Isenção do ICMS: para as remessas de produtos industrializados de origem nacional destinados à comercialização ou industrialização (Cartilha de Incentivos Fiscais/SUFRAMA/2014, p. 37).

Sobre os incentivos fiscais destinados às empresas localizadas nas ALC, Albuquerque (2011, p. 68) explica que:

A Área de Livre Comércio não é apenas uma área de produtos importados, mas o que há de mais importante é a isenção de impostos federais em quase todos os produtos consumidos em determinado mercado, ou seja, economia de recursos. Recursos esses que, economizados pelos consumidores, voltam a circular na economia, incentivando outros setores. É este o ponto central que explica porque o empreendimento representa uma política de tentativa de correção de distorções e desigualdades regionais.

As ALC refletem, segundo Becker (2009), a política de interesses do governo federal com suas atualizações históricas, que dependem basicamente das tendências regionais de explorarem suas potencialidades neste novo paradigma de desenvolvimento que engloba os estados da Amazônia Ocidental e o Amapá, diferenciando-se da ZFM, mas resguardando os incentivos que foram destinados a estas, como forma de oferecer atratividade para os potenciais investidores regionais.

Observa-se que a política de desenvolvimento regional baseada na instituição de ALC's que diz respeito aos interesses da união em relação ao desenvolvimento do município de Bonfim, concebeu a implantação de dois polos de crescimento:

1. Polo Comercial, referendado pelo conjunto de incentivos às operações de compra e venda de mercadorias nacionais e internacionais; e
2. Polo Industrial, referendado pela isenção do IPI, para os produtos industrializados, cuja composição final haja preponderância de *matéria-prima de origem regional*, proveniente dos segmentos animal, vegetal, mineral, conforme descrito na Lei nº 11.732/2008.

O interessante é que a própria Lei citada acima, já previa a redução do IPI para industrialização de produtos de *preponderância de matéria-prima de origem regional*, conforme descrito abaixo:

Art. 6º. Os produtos industrializados nas Áreas de Livre Comércio de Boa Vista -ALCBV e de Bonfim – ALCB, de que trata a Lei 8.256 de 25 de novembro de 1991, ficam isentos sobre o Imposto de Produtos Industrializados - IPI, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional.  
 § 1º A isenção prevista no caput deste artigo somente se aplica a produtos em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional, provenientes

dos segmentos animal, vegetal, mineral, exceto os minérios do Capítulo 26 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM, ou agrossilvopastoril, observada a legislação ambiental pertinente e conforme definido em regulamento.

Apesar do Artigo 6º da Lei tratar sobre o processo de industrialização, na prática este dispositivo não entrou em vigor para as ALC's de Bonfim e Boa Vista, como previsto no caput deste artigo, por “[...] aplica-se exclusivamente aos produtos elaborados por estabelecimentos industriais cujos projetos tenham sido aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA”, limitando qualquer intenção de industrialização dos produtos primários produzidos pelo município.

## 4 ANALISANDO O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRAS E AS AÇÕES PARA O MUNICÍPIO DE BONFIM

Neste capítulo será analisado o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF idealizado pelo governo brasileiro através do Ministério da Integração Nacional para nortear as políticas de desenvolvimento dos municípios fronteiriços brasileiros, bem como, se realizará a análise da implantação da ALC de Bonfim na faixa de fronteira com a República Cooperativista da Guiana, objeto de estudo deste trabalho.

### 4.1 O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRAS – PDFF

*A Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira* articulou políticas e projetos de desenvolvimento isolados como forma de retomar o planejamento estratégico no Brasil, agregando recursos públicos às demandas e necessidades da população como condição para o desenvolvimento regional e integração do país à América do Sul.

O governo brasileiro através do Ministério da Integração Nacional entendeu que a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, contém elementos suficientes para configurar como documento norteador para as políticas de desenvolvimento dos municípios fronteiriços brasileiros.

O trabalho de consolidação da Proposta de Reestruturação do Programa de Faixa de Fronteira, seguiu orientações da Secretaria de Programas Regionais, do Ministério da Integração Nacional, que coordenou o Programa no âmbito do Plano Plurianual do Governo Federal 2004/2007 (BRASIL, 2005).

A proposta está estruturada em 7 tópicos, mais a Introdução, Antecedentes, Bibliografia Seleccionada e Anexos. No tópico I são tratados os Conceitos e Metodologia, subdivididos em: A. Vetor Desenvolvimento Econômico Regional; B. Vetor Identidade Cultural; e C. Metodologia Geral de Desenvolvimento do Trabalho. No tópico II, Nova Base Territorial para o Programa Faixa de Fronteira, são tratados dois sub-itens: A. As Três Fronteiras e B. A Escala Sub-Regional. No tópico III, o estudo foi focado A Zona de Fronteira: Interações com os países vizinhos, dividido em quatro sub-itens: A. “Abrir e Fechar”: Tipologia das Interações Transfronteiriças; B. Tipologia das Cidades-

Gêmeas; C. “Nós” e os “Outros”: Identidade Cultural; e, D. Problemas Identificados na Zona de Fronteira. No tópico IV, Avaliação do Marco Legal, dividiu-se em: A. Legislação Vigente; B. Legislação Proposta; e, Acordos Bilaterais. Já no tópico V, Estudo de Caso, foi analisado, A. Alto Solimões – Fronteira Brasil/Colômbia/Peru e, B. Mato Grosso do Sul – Fronteira Brasil/Paraguai. No tópico VI, foi montada uma Agenda Global para o Desenvolvimento Regional e a Integração Sulamericana e, no Tópico VII, apresenta-se uma Agenda de Alto Impacto e Curto Prazo (BRASIL, 2005).

Esta proposta foi elaborada para sanar os problemas detectados no Programa Social da Faixa de Fronteira (1999-2002), em que a Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional observou que:

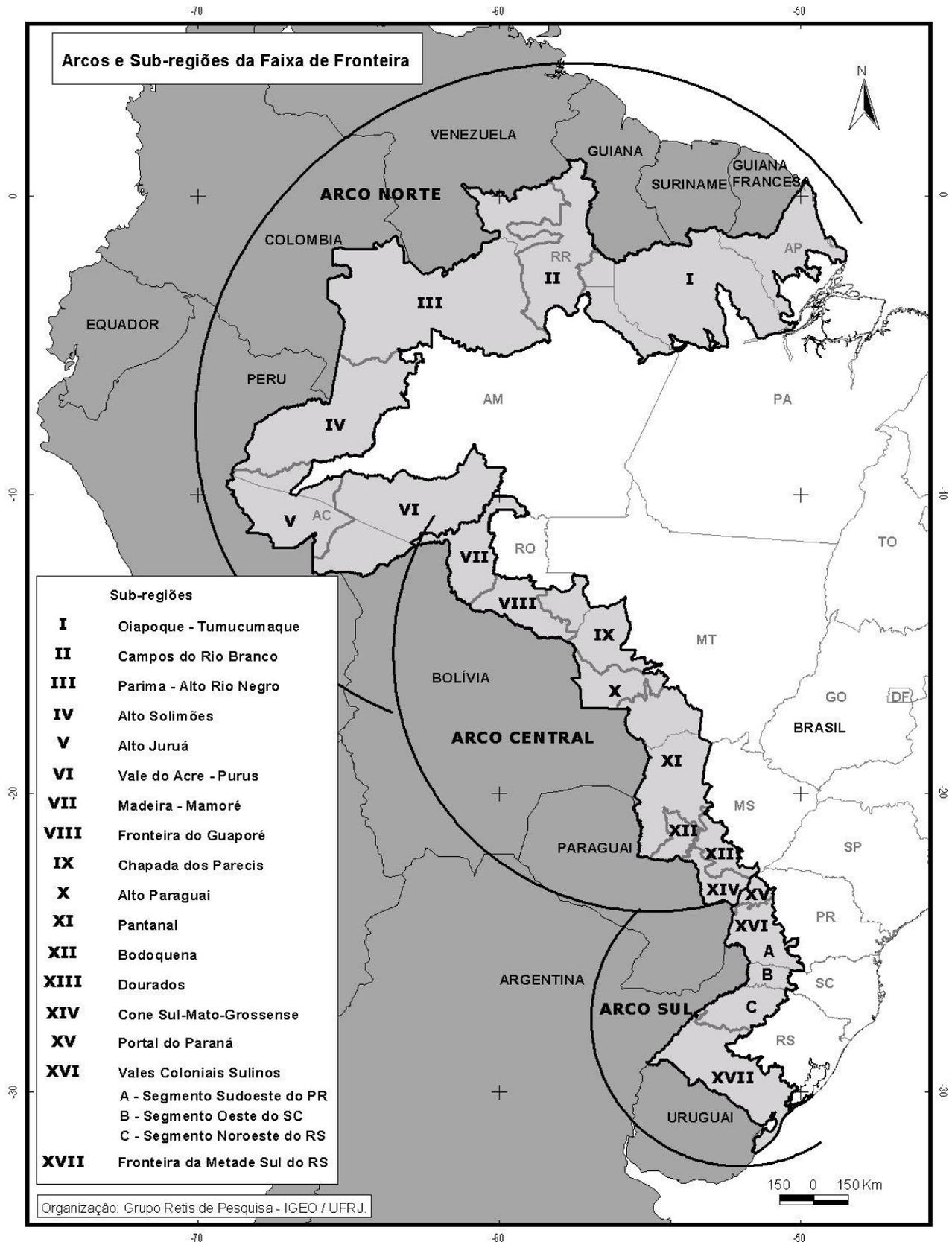
Os recursos destinados ao Programa foram dispersos em uma série de pequenas obras e ações pontuais, por iniciativas do Poder Legislativo, sem diretrizes claras e sem consideração das diferenças sub-regionais da Faixa em termos de desenvolvimento econômico e cidadania fronteiriça. (BRASIL, 2005, p. 14).

Ou seja, a reestruturação do programa nesta nova proposta, deveria respeitar essas diferenças e a diversidade cultural e populacional de cada município, o que certamente o grupo de trabalho responsável por este estudo procurou basear-se.

Na proposta empregada pelo grupo de trabalho para a elaboração do documento em análise, no vetor denominado desenvolvimento econômico regional, a variável densidade analisada “aponta para o fato de que o desenvolvimento se dá de forma desigual, tanto nos lugares como entre os lugares” (BRASIL, 2005, p. 23), ou seja, Lannes Júnior (2006) em capítulo anterior já tratou sobre “desigualdade nos níveis de renda entre as diversas regiões de um mesmo país”, referendando a necessidade de políticas diferenciadas para municípios diferentes.

Em relação a análise do vetor identidade cultural, o grupo de trabalho identificou que “em áreas de fronteira internacional como a que aqui está sendo focalizada, a relação com a “alteridade”, com o Outro, do outro lado da fronteira, é decisiva na configuração das relações sociais como um todo” (BRASIL, 2005, p. 33).

Levando-se em consideração os dois vetores tratados na proposta, para a elaboração de um plano de desenvolvimento, é necessário observar para o vetor econômico a variável densidade como o indicador para se pensar uma política justa; já em relação ao vetor identidade cultural, as relações de contraste e do que é distinto com o outro país, devem ser observadas, sendo a alteridade elemento relevante nas discussões filosóficas modernas da contemporaneidade, portanto, condição necessária para a elaboração de políticas públicas, como as de criação das ALC's.



**Ilustração 5: Arcos e Sub-regiões da Faixa de Fronteira**

Fonte: Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2005, p. 53.

Com base nos indicadores citados, a proposta para a Nova Base Territorial para o Programa Faixa de Fronteira foi dividida em três grandes faixas, denominadas de Arcos. Onde o Arco Norte abrange os Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os Estados de Roraima e Acre (estes totalmente situados na Faixa de Fronteira, como observado no Mapa 4); o Arco Central está constituído dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o Arco Sul, compreende os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (BRASIL, 2005, p. 52).

Segundo Santos (2011, p. 300), o estabelecimento das regiões de fronteiras brasileiras divididas por Arcos, foi instituído ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Avanço Brasil, para projeção do Brasil na América do Sul:

O Arco Norte faz parte do Escudo Guayanes que é um dos eixos de integração definidos pela iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana – IIRSA a qual prevê a ligação do Atlântico ao Pacífico, do Amazonas ao Orenoco, do Caribe a bacia do rio da Prata.

Segundo o documento em análise, a BR 174 e a BR 401 no estado de Roraima, representam uma vantagem em relação a outros estados do mesmo Arco, com uma logística de transporte capaz de escoar a produção via portos da Venezuela e a Guiana, para referendar a iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana – IIRSA.

Além do aspecto positivo em relação a malha rodoviária, o documento em análise da Sub-região Campos do Rio Branco<sup>18</sup> destaca os campos naturais e savanas propícias para a criação de gado e altamente positiva para a agricultura. No entanto, como setores produtivos para comercialização e exportação em grande escala, a análise que se faz é que esses produtos abastecem o mercado interno e o excedente é comercializado com o Amazonas. Portanto, a Sub-região Campos do Rio Branco atua na cadeia produtiva para suprir o polo do Amazonas, como comentado em capítulo anterior por Perroux (1962), Souza (2005), Becker (2009) e Santos (2011), principalmente com a produção de carne bovina, banana e arroz.

Em análise ao aspecto Interações Transfronteiriças, a avaliação que se faz quanto a Sub-região de Campos do Rio Branco, nos demonstra que no Documento, apesar da proximidade com os países da Venezuela e Guiana, as fronteiras de Roraima são classificadas como *zona-tampão* (BRASIL, 2005, p. 145) por englobarem Terras Indígenas - TI e áreas de proteção ambiental. Ou seja, por mais que os campos naturais e as savanas sejam propícios para criação de gado e agricultura, esbarra-se na questão legal das TI's e das áreas de proteção ambiental. Fatos estes ainda impeditivos para o processo produtivo do Estado, se pensarmos em iniciativas privadas. No entanto,

---

18 São identificadas no Arco Norte 6 sub-regiões: Oiapoque-Tumucumaque, Campos do Rio Branco, Parima-Alto Rio Negro, Alto Solimões, Alto Juruá e Vale do Acre-Purus (BRASIL, 2005, p. 53).

a produção de gado das TI's e outros produtos como mandioca, feijão, mel, castanha do Brasil, podem vir a ser transformados em APL's, gerando assim aumento do PIB para o Estado de Roraima.

Quanto ao aspecto da Tipologia das cidades-gêmeas, identifica-se este fato nas duas fronteiras do estado de Roraima, em que as cidades-gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, fronteira com a Venezuela, são identificadas como fronteira seca<sup>19</sup>; e as cidades-gêmeas de Bonfim e Lethem, fronteira com a Guiana, identificadas como fronteira fluvial, sendo cortada por um rio.

Segundo o Documento (BRASIL, 2005, p. 152):

A concentração de efeitos territoriais nas cidades-gêmeas (incluindo fatores de produção: terra, trabalho, capital, e serviços públicos e privados) e a extensão desses efeitos numa distância indeterminada rumo ao interior de cada território nacional tem implicações práticas para a atuação do Estado em suas respectivas faixas de fronteira.

A interação transfronteiriça nas cidades-gêmeas, revela problemas muitas vezes difíceis de serem solucionados em virtude da alta rotatividade de pessoas que cruzam de um lado a outro impossibilitando o controle, desencadeando inclusive a falta de um planejamento de políticas públicas eficaz para sua população e a população do país vizinho.

Tratando sobre o aspecto Identidade Cultural e Relações Transfronteiriças, o Documento destaca que as faixas de fronteiras apresentam especificidades importantes, principalmente no que se refere serem estas áreas de contato e de interação. Portanto, “a tipologia das interações culturais transfronteiriças diz respeito às relações identitárias promovidas ou passíveis de serem promovidas de um lado ao outro da faixa de fronteira” (BRASIL, 2005, p. 165).

Senhoras (2013, p. 7) afirma que “as localidades identificadas como cidades-gêmeas revelam uma dinâmica internacional de desenvolvimento acoplado e interdependente entre pólos fronteiriços”, acerca dos polos já tratado anteriormente, as cidades possuem potencialidades de crescimento diferenciadas, contribuindo com o polo principal com a sua natureza produtiva mais importante, conforme tratado por Santos (2011).

Na análise do ponto referente aos Problemas Identificados na Zona de Fronteira, observa-se que o Documento destaca as interações entre as cidades-gêmeas como positivas, já que estas “[...] estabelecem intensos laços comerciais e, muitas vezes, afetivos”, ou seja, há uma relação próxima que poderia ser estimulada e conseqüentemente, diminuiriam os gastos nos dois países, se “[...] as sinergias entre infra-estruturas e mercados de ambos lados do limite político” pudessem ser aproveitadas (BRASIL, 2005, p. 169).

---

19 Do ponto de vista das delimitações territoriais internacionais, a "Fronteira Seca" é definida como a linha cujos limites são materializados na maioria das vezes por Marcos/Monumentos de concreto (Marcos Geodésicos).

Sobre a atuação estatal, Bielschowsky (1996), Becker (2001) e Nepomuceno (s/d), afirmam ser essencial que este possa atuar como propulsor das políticas de desenvolvimento e ao mesmo tempo, firmar acordos e parcerias para que esta política possa se estabelecer. Portanto, é necessário que a diplomacia brasileira absorva a discussão, observando as diferenças regionais e culturais estabelecidas em cada uma das fronteiras, buscando alternativas diferentes para problemas e necessidades diferentes.

Em análise efetuada do Documento descrito anteriormente, pode-se afirmar que este foi resultado da participação de 8 órgãos e instituições com notável conhecimento e trabalhos sobre a temática proposta, resultando como descrito na Introdução, com “[...] propostas para o *aperfeiçoamento* da gestão das políticas de integração fronteira” (BRASIL, 2010, p. 11, grifo meu). É intencional o grifo efetuado na palavra *aperfeiçoamento*, justamente por este Documento ter sido produzido e divulgado exatamente 5 anos após o primeiro analisado anteriormente. Portanto, apresenta elementos novos para o interesse deste trabalho.

Em relação ao primeiro Documento produzido e publicado pelo Ministério da Integração Nacional no ano de 2005, resultado ímpar de um grupo de pesquisadores, que executou “uma análise criteriosa da região de fronteira – que representa 27% do território nacional [...]” (BRASIL, 2005, p. 6), para este novo Documento de 2010, houve a incorporação de órgãos e instituições com conhecimento e vivência na área do estudo, bem como, potencial para promover o referido *aperfeiçoamento* das políticas de desenvolvimento e integração das áreas de fronteiras, como desejado pelos estados e municípios fronteiriços. São estes: Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional de Municípios; Frente Nacional dos Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul; e Fórum de Governadores da Amazônia Legal.

O Capítulo 1 agrega muito do primeiro Documento produzido em 2005, ao incorporar a descrição de Faixa de Fronteira, municípios lindeiros e não-lindeiros, bem como a divisão do estudo em Arcos, cidades-gêmeas, a exemplo do anterior. Em relação ao tópico Caracterização Geoeconômica, os dois Documentos do Ministério da Integração Nacional, apresentam a mesma análise, dividindo por tipo de produção e especificando o Arco ou os Arcos em que se desenvolvem.

Especificamente no Documento de 2005, é apresentado um tópico sobre Vetor Desenvolvimento Econômico Regional em que os vetores analíticos são incorporados no Documento de 2010. No entanto, dois vetores apresentados no primeiro Documento: Índice de Estabilidade Municipal e Índice de Desequilíbrio Interno Local, não aparecem no Documento de 2010. Este, no entanto, apresenta duas outras variáveis, que são Territorialidade e

Empreendedorismo e Pequenos Negócios; fruto, em nossa análise, da incorporação dos órgãos e instituições que conhecem as singularidades e as condições dos municípios das áreas de fronteiras participantes do Grupo Interfederativo.

Quanto ao item Interações Transfronteiriças, os dois Documentos apresentam algumas circunstâncias que propiciam estas interações. No Documento de 2010, são definidos o Trabalho, os fluxos de capital, terra e outros recursos naturais e serviços.

A interação Trabalho é, segundo o Documento

De modo geral, as melhores oportunidades oferecidas pelo lado mais desenvolvido, sobretudo para a realização de trabalhos pesados descartados pelos profissionais qualificados desse mesmo lado, acarretam, ao longo do tempo, um fluxo de trabalhadores do lado mais pobre para o mais rico do limite internacional (BRASIL, 2010, p. 27).

Becker (2009), já interrogava acerca do “trabalho novo” na Amazônia, sendo, portanto, uma variável que deve ser observada em se tratando sobre o fluxo de pessoas buscando um trabalho entre as cidades-gêmeas. Senhoras (2013, p. 1080) já tratou sobre a necessidade de se observar as peculiaridades que ocorrem nas cidades-gêmeas, “[...] merecem atenção clara por parte do planejamento público em função de suas centralidades geoespaciais no trânsito e na comunicação dos processos de integração regional”. No próprio Documento já “propõe-se a construção de um marco regulatório para as cidades-gêmeas e, a exemplo do que foi realizada para a fronteira Brasil-Uruguaí, a instituição de Documento Especial de Cidadão Fronteiriço [...]” (BRASIL, 2010, p. 27).

Em observação a variável Fluxo de Capital, é importante destacar que o Documento registra que algumas relações econômicas podem ser observadas claramente, mas que na maioria dos casos ocorrem de forma escusa por serem relações à margem da lei, como o caso do tráfico de armas, de drogas, de minérios, mais pontualmente no caso da fronteira de Roraima com a Venezuela, de combustível.

Outro elemento observado nas relações transfronteiriças, é a Terra e outros recursos naturais, em que o investimento na compra de terras no país em que esta é mais barata, alavanca “[...] a imigração e mesmo os interesses econômicos podem atuar sob a forma de *redes*, que interligam as regiões de fronteira de países vizinhos sem alterar de maneira significativa as cidades-gêmeas em seu caminho” (BRASIL, 2010, p. 28, grifo meu). Este fator das redes já foi tratado por Becker em capítulo anterior, no entanto, no caso das cidades-gêmeas observa-se, muitas vezes, que estas são apenas o ponto de partida ou entrada no país mais promissor economicamente.

O item relativo aos Serviços é descrito no Documento como o de maior procura pela população das cidades dos países vizinhos, em função da oferta de educação e saúde pública pelos

governos municipais e estaduais, além do federal proporcionado pelo ensino técnico e tecnológico para suprir as necessidades da especificidade econômica da cidade-gêmea. Casos inversos também são observados.

No Capítulo 2 que trata da Atuação Governamental na Faixa de Fronteira, observa-se que estas se fazem presentes sob a forma de Segurança como a Constituição de 1988 declara, através da Política de Defesa Nacional (PDN), como também na forma de Desenvolvimento, em que “[...] é materializada nos programas de desenvolvimento e na concessão de incentivos especiais” (BRASIL, 2010, p. 33). Ou seja, o desenvolvimento se configura um item importante para a defesa nacional, com a disponibilidade das infraestruturas estatais.

A diferença das ações descritas entre o Documento de 2005 e o Documento de 2010, é que no primeiro quando das potencialidades econômicas a serem desenvolvidas, identificava-se a possibilidade de incentivo para alguns Arranjos Produtivos Locais – APL's. No Documento de 2010, especificam-se diretamente as Áreas de Livre Comércio – ALC's, como estratégia de desenvolvimento especificamente para os estados da Amazônia Ocidental e o Amapá, com a “[...] geração de emprego e renda, melhoria de infraestrutura, capacitação de recursos humanos, dentre outros objetivos que venham a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região” (BRASIL, 2010, p. 39).

Entre as ações planejadas se faz necessário o financiamento, cabendo, portanto no Capítulo 3 Mecanismos de Financiamento, abordar as variadas fontes nacionais e internacionais para financiar ações nas áreas de fronteiras, sendo estes importantes para fomentar o crescimento e desenvolvimento de forma a empoderar institucionalmente os municípios. Nesta mesma perspectiva, Sen (2010) já tratou em capítulo anterior, sobre as condições que os indivíduos adquirem ao capacitarem-se para atuar como agentes neste processo de desenvolvimento, com a aplicação de recursos em empreendimentos como das APL's e das ALC's.

O Capítulo 4 Relações Internacionais faz uma descrição dos Acordos Bilaterais e de Cooperação fronteiriça com o Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Venezuela e Guiana, sendo que, para os dois últimos, foram formados Comitês de Fronteiras, com regulamento próprio para demandas específicas da localidade.

No Capítulo 5 Marco Legal, segue o mesmo padrão do primeiro Documento com o acréscimo neste de 2010, do ponto referente a Faixa de Fronteira como Instrumento Legítimo para Alcançar Benefícios à Promoção do Desenvolvimento, “diante do espaço geopolítico complexo que envolve os municípios da faixa de fronteira, é incontestável a necessidade de que sejam eles beneficiados com incentivos, fiscais ou não, para a promoção do desenvolvimento regional” (BRASIL, 2010, p. 70). O que se observa, é que os financiamentos propiciam as condições para que

os municípios de fronteira apliquem em infraestrutura e outras políticas, de forma a permitir investimentos do setor privado para absorção da mão-de-obra e arrecadação de recursos, sendo as ALC's uma das ferramentas para alcançar este objetivo.

Sobre Propostas de Modelo de Gestão, objeto de discussão do Capítulo 6, o Documento faz alusão a

[...] constituição de um novo modelo de gestão que institucionalize e apóie a construção de um diálogo intersetorial e federativo permanente, visando aprimorar a elaboração das políticas públicas, ampliar a sinergia das ações na fronteira e assegurar maior efetividade aos projetos implementados (BRASIL, 2010, p. 77).

Ou seja, as políticas públicas devem ser aplicadas por todos os setores da sociedade, civil e público, na busca de alternativas de desenvolvimento atrelado as potencialidades regionais e locais, com base:

- a) definir critérios de ação conjunta governamental para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, respeitando as especificidades de atuação dos órgãos governamentais e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações;
- b) propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira;
- c) construir sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere item anterior;
- d) elaborar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriça;**
- e) interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriça (BRASIL, 2010, p. 78/79, grifo meu).

A necessidade de elaboração de planos regionalizados requer o trabalho multissetorial de organizações da sociedade civil, estado, empresários, e outros atores sociais que atuam para o desenvolvimento das políticas públicas de determinado estado ou região.

O Capítulo 7 que trata sobre Fundamentos para Construção de uma Proposta de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça, afirma que “uma das formas mais eficazes de promover a melhoria da qualidade de vida do cidadão fronteiriço é por meio de propostas efetivas, voltadas à oferta de educação, qualificação profissional, produção/emprego/renda, saúde e infraestrutura para os segmentos mais desfavorecidos da população” (BRASIL, 2010, p. 83). Ou seja, para que aja desenvolvimento em determinada região é necessário que ocorram “mudanças estruturais” conforme abordado anteriormente por Souza (2005), além da perspectiva fundamental no processo de desenvolvimento que deve ser proporcionada pelo Estado, como apontado por Sen (2010), que são as políticas públicas de educação, responsáveis pelo processo de crescimento e melhoria do indivíduo.

Como proposta para o desenvolvimento das faixas de fronteiras, foram elencadas 5 estratégias tidas como essenciais para a aplicação da política federal: fortalecimento institucional; desenvolvimento econômico; educação, saúde, trabalho e migrações; meio ambiente e recursos hídricos; infraestrutura (tráfego, segurança e transporte).

Em linhas gerais, foram estas as discussões apresentadas pelos dois Documentos elaborados pelo Ministério da Integração Nacional, *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005)* e *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (2010)*, como instrumentos para ajudar os Estados e municípios na elaboração de propostas regionalizadas para atender as demandas da população fronteiriça e suas diversidades.

#### 4.2 ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE BONFIM: ESTUDO DE CASO

Para o estudo de caso proposto neste tópico do trabalho dissertativo, sobre a Área de Livre Comércio de Bonfim, serão utilizados os Documentos de 2005 e 2010, elaborados pelo Ministério da Integração Nacional, os Documentos Áreas de Livre Comércio – ALCs – Diagnóstico Socioeconômico e Propostas para o Desenvolvimento – Volume 1 e Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim - Diagnóstico Socioeconômico e Propostas para o Desenvolvimento – Volume 6, ambos elaborados no ano de 2014 pela SUFRAMA, além de dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e dados obtidos no Documento Informações Socioeconômicas do Município de Bonfim – SEPLAN, elaborado no ano de 2014.

A escolha ALC do município de Bonfim como objeto de estudo, se fez em função do lapso temporal de criação desta em relação a fase de crescimento em que o município se encontra. Portanto a análise é pertinente, já que envolve vários Documentos elaborados para amparar a implantação e atender as demandas da população residente.

#### 4.2.1 Marco Legal de Criação da ALC de Bonfim

A ALC de Bonfim foi criada no ano de 1991 pela Lei nº 8.256 de 25 de novembro, associado a ALC de Pacaraima. Posteriormente, no ano de 2008 foi editada a Lei nº 11.732 de 30 de junho, que alterou a ALC de Pacaraima para Boa Vista, ficando assim instituída:

Art. 1º São criadas, nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima, áreas de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, estabelecidas com a finalidade de *promover o desenvolvimento* das regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado e com o objetivo de *incrementar as relações bilaterais* com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana (grifo meu).

Na pesquisa realizada pelo Grupo Retis da UFRJ, que configurou com a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Roraima é citado como um dos dois estados que tem seu território incluído na faixa de fronteira, o que dificulta elaborar um plano de desenvolvimento, “[...] fato que tem provocado repetidas reclamações de seus governos a respeito das limitações impostas a todo o território estadual pela legislação que instituiu a Faixa de Fronteira” (BRASIL, 2005, p. 54).

Ainda no mesmo documento, Roraima aparece como sendo um potencial exportador para a Guiana, podendo manter relações comerciais com este país, via Mercado Comum e Comunidade do Caribe “CARICOM”, muito embora as ALC's criadas em Roraima também sejam objeto de crítica, como pode ser observado a seguir:

Faz uns vinte anos que Bonfim é Área de Livre Comércio (SUFRAMA) sem que essa condição tenha contribuído de forma significativa para o desenvolvimento de ambas as cidades, muito menos da sub-região. Considerando o potencial comercial da rota do Caribe, e de modo que não continue o predomínio absoluto de Manaus na exploração dessa rota, Bonfim, Normandia e Boa Vista poderiam constituir uma futura Zona de Integração Fronteiriça (ZIF). Se levada a sério, a proposta das ZIFs pode, no futuro, substituir o modelo ‘zona franca’ de Manaus, altamente concentrador do ponto de vista territorial (BRASIL, 2005, p. 55).

Conforme observado anteriormente, o próprio documento faz alusão a uma proposta para o desenvolvimento do estado de Roraima em substituição ao Modelo Zona Franca de Manaus, questionado neste trabalho, já que Manaus possui uma condição diferenciada dos demais estados que fazem fronteira com os países fronteiriços ao Brasil na Região Norte, sendo seu projeto de implantação diferenciado, pensado e planejado para desenvolver-se como *polo industrial de eletroeletrônicos*, capaz de suprir as demandas do Brasil.

Para Perroux (1967, p. 158) “o espaço da economia nacional não é o território da nação, mas o domínio abrangido pelos planos econômicos do governo e dos indivíduos”, sendo assim, ao se colocar a ALC de Bonfim como um polo de desenvolvimento em comparação com a Zona Franca de Manaus, pode-se dizer, que esta recebe *inputs* e emana *outputs* de forma diferenciada das planejadas para as ALC's, já que o projeto econômico estabelecido pelo governo federal ocorreu em outro momento histórico e com outras condicionantes que não se verifica, por exemplo, na ALC Bonfim. Uma é polo de produção e outra é polo de comercialização, como se observa no Decreto-Lei nº 288 de 28 de fevereiro de 1967, que alterou as disposições da Lei nº 3.173 de 6 de junho de 1957 e regulou a Zona Franca de Manaus

Art 1º A Zona Franca de Manaus é uma *área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais*, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um *centro industrial, comercial e agropecuário* dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos (grifo meu).

Portanto, as ALC's foram criadas como áreas de livre comércio de importação e exportação apenas, o que as diferencia da ZFM que além da comercialização, é centro de produção industrial, recebendo benefícios diferenciados para sua implantação e desenvolvimento.

Segundo a Lei 11.732/2008 as Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim, são gerenciadas pela SUFRAMA, como se observa abaixo:

Art. 11. Estão as Áreas de Livre Comércio de Boa Vista - ALCBV e Bonfim - ALCB sob a administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, que deverá promover e coordenar suas implantações, sendo, inclusive, aplicada, no que couber, às Áreas de Livre Comércio de Boa Vista - ALCBV e Bonfim - ALCB, a legislação pertinente à Zona Franca de Manaus, com suas alterações e respectivas disposições regulamentares.

Albuquerque (2011) enfatiza que a diferença do crescimento alcançado pela ZFM em comparação com as ALC's, está em função dos investimentos que estes recebem atualmente serem infinitamente menores para a instalação de um polo de comercialização. Sobre os processos de crescimentos diferenciados dos polos, Perroux (1967, p. 164) afirma que “o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo, manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia”.

A autora Bertha Becker (2009, p. 39), em uma análise feita a partir de pesquisa encomendada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), fez um comparativo da Região Amazônica com a região industrial do sudeste do Brasil:

Permanecendo em grande parte a margem do modelo de industrialização fordista que envolveu, sobretudo, o Sudeste do país, a Amazônia tem condições vantajosas de passar da situação pré-fordista em que se encontra diretamente ao pós-fordismo.

Ora, a Amazônia como um todo, é palco das mais diversificadas culturas e especificidades, sendo um projeto nacional único para seu desenvolvimento passível de muitos erros, para lugares diferentes, estratégias diferentes.

#### **4.2.2 Conjunto de Ações Estruturantes para a Faixa de Fronteira**

Conforme o Documento do Ministério da Integração Nacional de 2010, foram elaborados um conjunto de ações estruturantes para o desenvolvimento das faixas de fronteiras, divididas em: *Fortalecimento Institucional, Desenvolvimento Econômico, Educação, Saúde, Trabalho e Migrações, Meio Ambiente e Recursos Hídricos e Infraestrutura* (tráfego, segurança e transporte).

Algumas destas ações serão analisadas neste trabalho (com exceção da ação Meio Ambiente e Recursos Hídricos) como forma de avaliar se a política foi importante para a implantação e consolidação da ALC Bonfim, para o seu sucesso econômico ou não.

##### **4.2.2.1 Fortalecimento Institucional**

Sobre as ações de fortalecimento institucional, o Documento *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*, elenca cinco (05) ações, sendo uma específica para a ALC de Oiapoque, o que nos permite analisar três das quatro ações planejadas para o município de Bonfim:

- **Considerar as peculiaridades da fronteira na elaboração das políticas públicas**

Levar as questões dos municípios de fronteira a instâncias institucionais que participam da formulação de políticas públicas poderia ampliar o debate sobre o tema e aumentar as possibilidades de soluções concertadas sobre os problemas que atingem esses municípios.

Alguns exemplos desses foros são o Comitê de Articulação Federativa (CAF), vinculado à Presidência da República, e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) (BRASIL, 2010, p. 137).

O CAF foi instituído pelo Decreto nº 6181, de 2007, como uma instância de diálogo entre União e os municípios brasileiros, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. A partir de sua criação, foram realizadas 11 reuniões, sendo 01 no ano de 2008, 02 no ano de 2009, 03 no ano de 2010, 02 no ano de 2011, 01 em 2012, 01 em 2013 e 01 em 2014<sup>20</sup>. Para análise deste tópico, utilizou-se os dados constantes no Site do Portal Federativo, onde apresenta um demonstrativo de todas as reuniões elencadas acima e suas referidas Pautas. Como documentos oficiais diversos, no entanto, apenas a Reunião do dia 24.11.2008 apresenta para consulta, uma Memória da Reunião. Sobre as demais reuniões, não acompanham Memória ou Ata para consulta sobre os direcionamentos que foram tomados e votados para o benefício dos municípios.

Nenhuma pauta de reunião faz qualquer menção sobre peculiaridades dos municípios de fronteiras.

Quanto ao Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, citado no documento, este é composto dos países Membros do Mercosul, portanto, sua estrutura está totalmente voltada para as especificações dos municípios e estados que conformam o Mercosul. Não aparecendo qualquer menção sobre os Municípios fronteiriços brasileiros.

- **Criar uma Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, com o intuito de promover a articulação entre as três esferas de governo e instituições que atuam em região de fronteira.**

A Comissão Permanente para o Desenvolvimento de Integração Fronteiriça (GTPIF) poderá ser a responsável pela articulação institucional e pela criação e manutenção de um ambiente adequado às discussões dos temas transfronteiriços, sempre de forma conjunta e concertada com os vários órgãos do governo federal e demais instância públicas, sejam elas estaduais ou municipais (BRASIL, 2010, p. 137).

Instituída por Decreto, a CDIF é formada por 20 órgãos do governo federal e oito entidades convidadas, com a finalidade de promover o desenvolvimento socioeconômico dos 588 municípios brasileiros localizados na faixa de fronteira, contemplando as seguintes unidades federativas: Amapá, Pará, **Roraima**, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul<sup>21</sup>.

20 [www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/reunioes/reunioes-do-pleno-do-caf](http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/reunioes/reunioes-do-pleno-do-caf) Acesso em 25/02/2016.

21 <http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira> Acesso em 25/02/2016

Conforme as informações constantes no Site, o único Documento que está disponível para consulta, é justamente *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*, não aparecendo, portanto, qualquer outra informação sobre políticas públicas para as faixas de fronteiras ou ainda, sobre cidades-gêmeas, como Bonfim (BR) e Lethem (GY).

- **Garantir a implementação dos acordos e normas criados no Bloco Mercosul**

São frequentes os problemas relacionados à restrição de circulação, tanto de veículos, mercadoria, e de indivíduos brasileiros em outros países do Bloco. A criação de mecanismos direcionados a vencer as dificuldades ao cumprimento de alguns Tratados Internacionais assinados pelos países poderia solucionar a maioria desses problemas e resgatar o processo de desenvolvimento (BRASIL, 2010, p. 137).

Em 11 de julho de 2013 foi assinado o Acordo-Quadro de Associação entre o MERCOSUL e a República Cooperativista da Guiana, em seu preâmbulo destaca que:

CONSCIENTES do fato de que o MERCOSUL e a República Cooperativista da Guiana consideram o processo de integração regional um instrumento para o desenvolvimento econômico e social, que facilita a integração de suas economias na economia global, e, em consequência, promove a aproximação dos povos e contribui para maior estabilidade internacional.

Ou seja, a entrada da Guiana no Mercosul garante a integração com os países partes, além de facilitar as relações entre as cidades fronteiriças de Bonfim e Lethem, podendo inclusive, conforme o Artigo 2º Objetivos e Alcances, facilitar: o 1. Diálogo político; 2. Cooperação e 3. **Comércio e investimentos**; sendo este último extremamente importante para as relações estabelecidas entre o Brasil e Guiana na fronteira norte com o estado de Roraima.

Em 16 de setembro de 1988, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Roberto de Abreu Sodré, assinou com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Cooperativista da Guiana, Rashleigh Esmond Jackson, um Acordo chamado Programa de Trabalho de Georgetown, onde no Tópico III – Intercâmbio Comercial, especifica:

3. Reconhecendo o trabalho produtivo desenvolvido pelo Governo brasileiro sobre a ativação do comércio em Roraima, e que vem facilitando substantivamente o comércio regional e fronteiriço entre o *Território de Roraima e a Guiana*, ambas as Partes recomendam a elaboração, quando julgado necessário, de estudos adicionais por parte dos

---

órgãos competentes do Governo brasileiro, e recomendam que órgãos do Governo guianense realizem trabalho semelhante, de forma a **ampliar o fluxo de comércio regional** na área amazônica (grifo meu).

Portanto, os Acordos comerciais entre o estado de Roraima e a Guiana, já garantem as relações fronteiriças entre os dois países, justificando reconhecer estes municípios como *polos de integração*, como concebido por Muller (2005). Os Acordos de Cooperação entre Brasil e Guiana datam de 1936 quando foi assinado Acordo do Ponto de Trijunção entre Brasil, Países Baixos e Inglaterra, regulamentando a fronteira entre Brasil, Suriname e Guiana (CORTEZ, 2014).

A autora acima identificou 62 acordos bilaterais existentes entre o Brasil e a Guiana, classificando-os segundo a ordem de categoria, destes, 04 se referem a Acordos Bilaterais Comerciais (CORTEZ, 2014).

#### 4.2.2.2 Desenvolvimento Econômico

As ações inerentes ao Desenvolvimento Econômico, estipuladas pelo Ministério da Integração Nacional, no Documento *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*, formam um conjunto de sete propostas. No entanto, serão analisadas seis delas em relação ao município de Bonfim:

- **Fortalecimento do Turismo como promotor das cadeias produtivas locais**

A Faixa de fronteira possui características específicas capazes de torná-la um pólo turístico atrativo. Suas belezas naturais, sua cultura e seu perfil multicultural fazem com que a atividade turística tenha um grande potencial econômico. Para que isso se concretize, no entanto, são necessários investimentos em estudos, divulgação e infraestrutura. Outros aspectos benéficos do estímulo ao turismo é a independência dos setores tradicionais da economia, como a agricultura e a facilidade em atrair turistas estrangeiros oriundos dos países vizinhos. Isso garante o aumento na oferta de empregos, versatilidade e agilidade nas atividades econômicas (BRASIL, 2010, p. 137).

O turismo em áreas de fronteiras, já foi tema de discussão de Ferreira e Tavares (2012, p. 3), em que as autoras destacam “[...] que o turismo de fronteira é viajar entre territórios transfronteiriço, entre países vizinhos por vias do processo de cooperação ocasionando acesso aos atrativos turísticos”, ou seja, o município deve apresentar atrativos para o turista. Segundo o Relatório de Informações Socioeconômicas do Município de Bonfim (SEPLAN/RR, 2014),

reconhecidos como atrativos regulamentados estão a Festa da Vaquejada e a comemoração do seu Aniversário, além do ponto turístico das Ruínas do Forte São Joaquim, símbolo da resistência portuguesa às invasões espanholas. No entanto, o Relatório, não destaca o turismo como uma potencialidade econômica, é apresentado a possibilidade de formação de APL's devido a vocação agrícola da região.

Becker (2001b, p. 3) acerca das políticas e planejamento do turismo no Brasil, destaca que:

A presença das redes é extremamente importante na viabilização da mercantilização da imagem dos lugares. A mídia tem papel fundamental para o desenvolvimento das estratégias de marketing, elemento central na questão do turismo. O marketing, as redes de informação e de circulação atraem crescente número de consumidores, inserindo-os num circuito de mercado através de "pacotes" diversos.

Portanto, a inserção do município de Bonfim no turismo como opção econômica, passa pelo processo de marketing, pela informação que deve ser divulgada para atrair os potenciais consumidores, fazendo deste local não apenas uma “passagem” para o consumo de produtos 'importados' de Lethem, mas como ponto de atração para as potencialidades naturais que a geografia do município pode oferecer.

- **Criar regime especial e ou diferenciado para exportações e importações entre micro e pequenas empresas (atualmente impossibilitadas pelos requisitos legais e cadastrais aplicados de forma igualitária às médias e grandes empresas)**

Esse tipo de medida visa a incentivar a produção local nos municípios de fronteira e a integrá-los ao restante do país e aos países vizinhos. Essas áreas podem ser fomentadas por três tipos de estruturas: áreas de Livre-comércio, Zonas de Integração Fronteiriça e Zonas de Processamento de Exportações. A idéia é implementar um regime próprio de tributação que fomente a atividade produtiva utilizando como instrumentos o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Importações e/ou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (BRASIL, 2010, p. 137).

O município de Bonfim, como ALC goza de incentivos já descritos neste trabalho dissertativo na página 81, no Quadro 2: Incentivos Concedidos nas ALC's. Portanto, é um ponto positivo das ações já implantadas e descritas no Documento *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*.

- **Ampliar o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e criar Fundo semelhante que contemple outras regiões fronteiriças.**

Essas duas ações poderiam ampliar os recursos para as políticas públicas integradoras da Faixa de fronteira brasileira com os municípios dos países vizinhos. É fundamental que esse empenho no desenvolvimento integrado das regiões de fronteira seja aprofundado e acelerado (BRASIL, 2010, p. 137).

Santos (2011) destaca que além dos financiamentos de ações municipais já existentes como o FPM, outros recursos podem ser utilizados para serem investidos na região como o Fundo Constitucional do Norte (FNO) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

- **Criar o índice de contrapartida dos municípios da Faixa de fronteira para as transferências voluntárias da União, como forma de promover o desenvolvimento regional da Faixa.**

A implementação dessa proposta possibilitaria que os municípios da Faixa de fronteira tivessem índice com limites mínimos e máximos próprios tendo em vista a facilitação das assinaturas de convênios com o governo federal. Atualmente as transferências voluntárias da União levam em consideração a capacidade financeira e o IDH do município, em que há limites mínimos e máximos percentuais sobre o valor previsto desses repasses. Os limites baseiam-se no tamanho da população do município e se ele é coberto pelas áreas da Sudam, Sudene ou do Centro-oeste. A fronteira não deve ser tratada de forma coletiva e necessita de soluções particulares (BRASIL, 2010, p. 137).

O desenvolvimento dessas regiões compreende a adoção de regras especiais, que possibilitem aos municípios da faixa de fronteira, incluindo as cidades gêmeas, receberem incentivos na adoção de convênios com o governo federal, pela própria condição de atender uma população flutuante, que busca no lado brasileiro, os serviços oferecidos pela rede pública de atendimento, incluindo educação e saúde.

A inclusão do município de Bonfim como ALC, o possibilita e o credencia a “[...] incentivos fiscais e extrafiscais como proposta de alavancar o desenvolvimento socioeconômico da região”, segundo Simões (2014, p. 84).

- **Apoiar projetos e iniciativas de diálogo e fortalecimento institucional no ambiente transfronteiriço e relações bilaterais/multilaterais**

O fortalecimento institucional e o apoio ao desenvolvimento de tecnologias e processos/programas de diálogo que envolvam atores locais vizinhos são importantes não somente para os resultados diretos dos projetos, mas também para criar um ambiente de desenvolvimento integrado das comunidades limítrofes, bem como produzir sinergia para

que o desenvolvimento seja visto por ambas as partes como um processo conjunto (BRASIL, 2010, p. 137).

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação – ABC, o Brasil firmou em 1982 um Acordo Básico de Cooperação Técnica que permite a realização conjunta de vários projetos e a dinamização das interações sociais e econômicas na fronteira Bonfim / Lethem, que geram um impacto positivo direto, são eles: Transferência de Técnicas para o Estabelecimento da Produção e Utilização da Soja nas Savanas Intermediárias da Guiana, Transferência de Técnicas para o Estabelecimento da Produção e Utilização da Soja nas Savanas Intermediárias da Guiana – Fase II, Transferência de Técnicas para Contribuir no Desenvolvimento do Setor de Aquicultura da Guiana, Transferência de Técnicas para a Produção de Milho nas Savanas da Guiana e Mapeamento Geológico e da Geodiversidade na Fronteira Brasil-Guiana<sup>22</sup>.

A transferência de técnicas para a produção de Soja e a proximidade do município de Bonfim com a Guiana, potencializa o intercâmbio de conhecimentos e de comércio deste município para com o país vizinho, justamente por sua condição de maior produtor de arroz e melancia do estado de Roraima, além de vir se firmando como um dos produtores de soja de destaque no estado. O PIB do Bonfim representa o 7º município na contribuição do PIB do estado, apesar do impacto negativo que a transferência da Área de Livre Comércio de Pacaraima para Boa Vista causou, em virtude das melhores condições infraestruturais da capital (SEPLAN, 2014).

- **Ampliar os horários de funcionamento das aduanas na faixa de fronteira para promover aumento do fluxo comercial**

A criação de mecanismos que possibilitem o trânsito de mercadorias pelas fronteiras em horários alternativos, como à noite, de madrugada e nos finais de semana, poderia aumentar significativamente as oportunidades de negócios na região (BRASIL, 2010, p. 137).

A falta de recursos humanos, materiais e tecnológicos, utilizados nas fronteiras do Brasil com a Guiana, é um grave problema segundo Simões (2014, p. 119), “[...] fiscalizar a entrada e a saída de mercadorias engendradas pelo comércio formiga de Lethem”. Portanto, é uma ação que não depende do município, mas de planejamento e disponibilidade do governo federal na alocação de concursos, especificamente para as instituições de segurança e fiscalização das fronteiras.

### 4.2.2.3 Educação, Saúde, Trabalho e Migrações

As ações bilaterais inerentes a Educação, Saúde, Trabalho e Migrações fazem parte do Acordo do Programa de Trabalho de Georgetown, firmado entre o governo brasileiro e o governo guianense, já no ano de 1988. Segundo o preâmbulo do Acordo:

Convencidos de que, do progressivo aperfeiçoamento da cooperação bilateral que ora propomos, participarão direta e ativamente os setores competentes nacionais, em coordenação com as instituições públicas e privadas de ambos os países.

O Documento *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*, reforça o papel firmado entre os dois países dando ênfase as ações de educação, saúde, trabalho e migrações. No entanto, como o foco de análise é o município de Bonfim, será analisada a ação referente a implantação de projetos:

- **Apoiar Projetos de Produção, Infraestrutura Econômica, Turismo, Pesquisas e Desenvolvimento, Capacitação de Recursos Humanos e Promoção de Investimentos para o Desenvolvimento dos Estados da Amazônia Ocidental e constituir as Áreas de Livre Comércio de Macapá e Santana-AP**

A região, principalmente nos Estados mais jovens (antigos territórios) e nas áreas de Faixa de fronteira, é extremamente carente de infra-estrutura econômica (estradas federais e estaduais, aeroportos, portos, energia, etc.), de tecnologias aplicáveis à uma produção economicamente viável e de recursos humanos que possam dar fluidez ao processo de geração daquelas tecnologias. A implantação desses projetos, vetores indispensáveis para a conquista do desenvolvimento econômico na região, permitirá a promoção da atividade econômica e o crescimento da renda na região (BRASIL, 2010, p. 138).

Brasil e Guiana assinaram em 2001, o "Acordo de Alcance Parcial" que entrou em vigor em 2004, estabelecendo desgravação tarifária para diversos itens. Posteriormente, no ano de 2009, com a inauguração da ponte sobre o Rio Tacutu, primeira ligação terrestre entre os dois países, as relações comerciais ficaram mais próximas, principalmente com a entrada da Guiana no MERCOSUL na condição de Estado Associado, no ano de 2012. Atualmente, um dos principais temas da relação bilateral diz respeito à integração e desenvolvimento de infraestrutura, tendo sido criada no ano de 2013, a “Comissão Mista Brasil-Guiana para o Desenvolvimento de Projetos de Infraestrutura”, para trabalhar o aproveitamento do potencial hidrelétrico e portuário da Guiana, de maneira integrada ao Norte do Brasil (MRE, 2016).

Além dos acordos listados acima, o Brasil também tem cooperado com a Guiana na participação em foros regionais e multilaterais e na Presidência "Pro-Tempore" da Guiana na UNASUL, em 2011. Compartilham também, o mesmo assento no Fundo Monetário Internacional (FMI), e integram programas de cooperação técnica e em capacitação de defesa e de forças policiais (MRE, 2016).

#### **4.2.2.4 Infraestrutura (tráfego, segurança e transporte)**

As ações elencadas no Documento *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*, sobre infraestrutura para a consolidação das políticas públicas para as áreas de fronteiras, estão conformadas em um conjunto de doze ações, sendo analisadas a aplicabilidade de quatro delas para o município de Bonfim e sua ALC:

- **Criação de incentivos fiscais à implementação de novas empresas**

Os estímulos aos setores produtivos e de transporte viriam a aumentar e qualificar as atividades econômicas da região, favorecendo seu crescimento e a integração com os grandes centros consumidores e produtores do país (BRASIL, 2010, p. 139).

Bonfim está incluído no programa de desenvolvimento da Amazônia Ocidental com a implantação da Área de Livre Comércio – ALCB desde o ano de 2008, recebendo, portanto, todos os incentivos fiscais e financeiros para que empresas se estabeleçam e fortaleçam a economia local, como já detalhado neste trabalho anteriormente.

- **Aumento de investimento em infra-estrutura de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo na Faixa de fronteira**

A redução das distâncias assim como a melhoria das vias e meios de transporte são elementos essenciais à retomada do crescimento na região de Fronteira (BRASIL, 2010, p. 139).

Conforme a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005, p. 74), Bonfim apresenta “[...] conectividade, a malha rodoviária sendo a mais desenvolvida do Arco Norte, encontrando-se em bom estado de conservação [...] uma bifurcação

em Boa Vista estabelece um segundo eixo rodoviário em direção ao Caribe (BR-401), atravessando a Guiana”. Para completar, desde o ano de 2009, foi inaugurada uma ponte binacional sobre o rio Tacutu que liga o Brasil à Guiana. Portanto, os 125 km que ligam a capital Boa Vista, a Lethem (GY), estão asfaltados.

- **Fortalecimento da Lei da Faixa de Fronteira e elaboração de leis específicas para promoção do desenvolvimento local**

Divulgar o alcance da lei da faixa de fronteira no sentido de informar o seu âmbito de atuação, o qual não interfere com atividades que visam o desenvolvimento da região. Essa ação visa esclarecer a sociedade sobre as atividades estratégicas na faixa de fronteira e de interesse de monitoramento do Estado brasileiro, o que em nada interfere com a agenda positiva que pode ser aplicada nos Municípios da Faixa de Fronteira.

Necessária a edição de novas leis e/ou regulamentos que tragam incentivos e promovam o desenvolvimento e a integração da região de forma desvinculada da atual Lei nº 6.634/79, cujo âmbito de atuação tem fins estratégicos. Ademais, a fronteira e as comunidades nela presentes precisam ser percebidas em sua integralidade e não apenas como porta de entrada e de saída do território nacional (BRASIL, 2010, p. 139).

Apesar da condição do município de Bonfim de área de livre comércio, pouca divulgação e visibilidade é dada aos incentivos fiscais e financeiros que as possíveis empresas investidoras podem usufruir ao estabelecerem-se na região.

- **Discutir a legislação de modo a analisar a participação de empresas dos municípios limítrofes estrangeiros em licitações do governo municipal na faixa de fronteira**

A participação de empresas dos municípios limítrofes estrangeiros nas licitações dos municípios da faixa de fronteira possibilitaria a redução dos preços ofertados aos governos locais e promoveria maior integração das atividades produtivas na região. Isto se verificaria ainda com maior intensidade nas cidades gêmeas, que compartilham o mesmo espaço urbano e o convívio cotidiano com os vizinhos (BRASIL, 2010, p. 139).

A Lei 8.666/1993, que regulamenta todos os processos licitatórios e contratos da Administração Pública, é ainda a única lei em vigor e normatiza todos os atos para participantes e contratantes. Portanto, ainda que a intenção prevaleça, é necessário todo um processo diplomático para uma legislação específica para os municípios limítrofes estrangeiros participarem de processos licitatórios nos municípios brasileiros ofertantes do certame.

### 4.2.3 População e Economia da ALC Bonfim

A ALC de Bonfim está localizada no município de mesmo nome, na microrregião norte do Estado de Roraima, na fronteira com a República Cooperativista da Guiana, sendo classificada como cidade-gêmea com Lethem (GY).

Bonfim tem uma área de unidade territorial de 8.095,421 Km<sup>2</sup>, com uma população de 11.739 residentes no ano de 2015, segundo dados do IBGE (2016), apresentando, portanto, um acréscimo de 795 pessoas a mais em comparação com o ano de 2010.

Deste universo populacional, apresenta-se no ano de 2013<sup>23</sup>, uma população ocupada de 695 pessoas, com salário médio mensal de 1.800 reais.

Para melhor visualizar a evolução das empresas, pessoal ocupado e salário médio do município de Bonfim e sua evolução após a criação da ALC, elaboramos com base nos dados do IBGE (2016), a tabela a seguir:

**Tabela 3: Estatística do cadastro central de empresas**

Município de Bonfim	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nº de Empresas Atuantes	33	32	39	44	42	39	41	58
Pessoal Ocupado Total	414	437	491	592	708	615	676	695
Salário Médio Mensal	1,6	3,6	1,6	1,4	1,5	1,3	1,8	1,8

Fonte: IBGE/2016

Em relação ao ano de 2011, Simões (2014, p. 129) afirma que “segundo a SUFRAMA, apenas 33 empresas estavam cadastradas nesse órgão, sendo que mais da metade delas não estavam habilitadas a usufruir os benefícios fiscais da ALCB”. Portanto, 6 empresas foram identificadas pela autora como fechadas ou em processo de fechamento, ou ainda, em débito com a SUFRAMA, daí não configurarem no universo total da pesquisa apresentada pela autora.

A Tabela 3 nos mostra uma evolução no número de empresas no ano de 2009 após a implantação da ALC Bonfim. No entanto, os anos posteriores apresentam um decréscimo no número de estabelecimentos cadastrados, o que pode ter ocorrido em função da transferência da ALC de Pacaraima para Boa Vista, demonstrando ser a capital com toda sua infraestrutura, melhor para a instalação de empresas em relação à Bonfim. Pode-se inferir, segundo Souza (2005), Santos

23 Último ano de referência disponível no Site do IBGE.

(2011), Becker (2009) e Perroux (1962), ao identificar que algumas cidades sobrevivem em função do polo mais desenvolvido, fato que pode ter ocorrido em relação a Bonfim com Boa Vista.

Apesar de o município apresentar números crescentes na evolução do PIB, a análise que se faz é de que, nos anos de 2006/2007/2008/2009 a coluna correspondente ao Valor Adicionado Bruto dos Serviços, apresenta números maiores em função do somatório dos valores da coluna Valor Adicionado Bruto da Administração. Observa-se, que nos anos de 2010 a 2013, houve a separação destes números apresentando, queda considerável na coluna de Serviços, cujos resultados sugerem que a transformação de Bonfim em ALC, não contribuiu de forma significativa com a expansão ou crescimento dos serviços, onde se incluem as atividades de comércio, como se esperava com sua consolidação e todos os incentivos proporcionados.

**Tabela 4: Evolução do valor agregado bruto (VAB) do município de Bonfim**

Ano	VAB Total de Bonfim (A)	VAB da Administração (B)	Relação entre (B/A). Em %	VAB da Agropecuária (C)	Relação entre (C/A). Em %	VAB da Indústria (D)	Relação entre (D/A). Em %	VAB dos Serviços (E)	Relação entre (E/A). Em %
2006*	77.320	-		17.363	22,46	4.232	5,47	54.372	70,32
2007*	81.980	-		19.135	23,34	4.709	5,74	56.395	68,79
2008*	96.591	-		22.230	23,01	5.963	6,17	65.843	68,17
2009*	111.179	-		26.935	24,23	6.235	5,61	75.541	67,95
2010	108.678	70.558	64,92	22.497	20,70	4.506	4,15	8.938	8,22
2011	124.346	79.085	63,60	28.095	22,59	4.842	3,89	10.423	8,38
2012	139.955	81.820	58,46	38.534	27,53	5.779	4,13	11.463	8,19
2013	194.216	95.443	49,14	63.704	32,80	14.764	7,60	16.268	8,38

Fonte: IBGE/2016,

\* Para os anos de 2006/2007/2008/2009, o IBGE somou o Valor Adicionado Bruto (VAB) da Administração com o Valor Adicionado Bruto (VAB) dos Serviços.

\* Os valores originados por impostos, líquidos de subsídios sobre produtos a preços correntes, não estão inseridos nesta tabela.

No universo de formação do PIB do estado de Roraima, o município de Bonfim apresenta a seguinte evolução do Valor Adicionado Bruto (VAB)<sup>24</sup> no período de 2006/2013, conforme apresentado pela Tabela 4. Demonstrando o imenso peso relativo das atividades econômicas relacionadas à Administração Pública na formação do PIB de Bonfim, 64,92% em 2010, e 49,14% do PIB de Bonfim, em 2013, apesar da progressiva queda dessa participação a partir de 2010.

24 VAB é utilizado como medida da riqueza social gerada em uma região ou país, em de terminado período.

A definição do VAB é dada pela diferença entre o Valor Bruto da Produção (VBP) e o consumo intermediário (CI). Isto é, o valor de todas as mercadorias que entram na produção de outras mercadorias é descontado do valor total das mercadorias produzidas (FARIA, 1983).

Pressupõe-se que o fenômeno sinaliza para a ocorrência de maior dinamização de outras atividades econômicas, com destaque para o crescimento do setor primário, nos segmentos da agricultura e da pecuária, que foi acompanhado pelo crescimento do segundo setor, a indústria, e do setor de serviços, com o segmento do comércio.

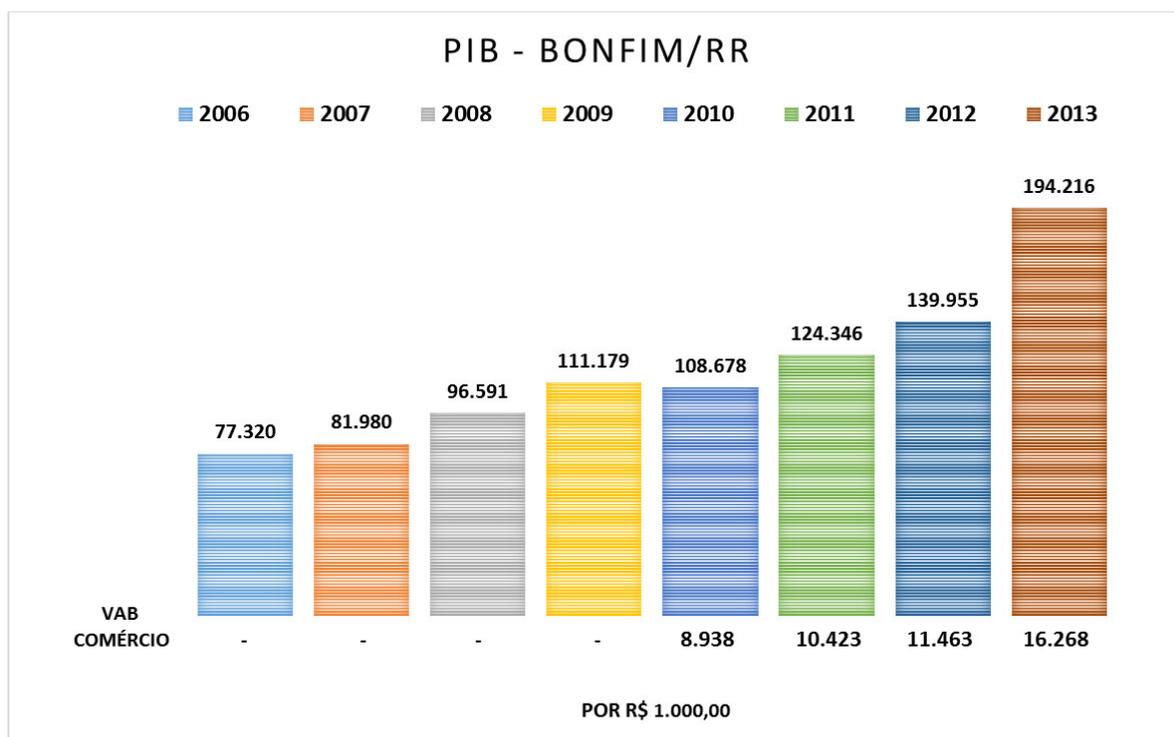
A agropecuária do município e seu *status* de maior produtor de arroz, melancia e seu expressivo destaque na produção da soja nos últimos anos, são os responsáveis pela coluna Valor Adicionado Bruto da Agropecuária contribuir como atividade que ocupa a segunda posição em termos para a formação do PIB daquele município.

As atividades industriais que contribuíram com 3,89%, em 2011 e a participação de 7,60%, em 2013, demonstrando considerada variação, podendo-se cogitar que referida flutuação esteja associada às atividades da indústria da construção civil financiadas pelas instituições oficiais de crédito como Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, principalmente, na construção de casas populares.

A participação do setor de serviços para formação do PIB em 2013 foi de 8,38%, demonstrando estagnação deste setor quando comparado com os anos anteriores (8,22% - 2010; 8,38% - 2011; 8,19% - 2012). Este setor passou a ser composto desde 2010 pelas seguintes atividades econômicas: comércio; transportes, armazenagem e correio; serviços de informação; intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados; atividades imobiliárias e alugueis e outros serviços. Isto é, os valores agregados brutos da administração pública passaram a ser publicados em setor próprio a partir de 2010. A participação da Administração Pública declinou de 64,92%, em, 2010, na conformação do PIB total do município, para 49,14%, em 2013. Simultaneamente, as atividades Agropecuárias tiveram trajetória de participação crescente na composição do PIB municipal, ao avançar de 22,46%, em 2006, para 32,80%, em 2013.

Os dados da Tabela 3 evidenciam a modesta participação direta da atividade comercial, em torno de 8,38%, na formação do Produto Interno Bruto – PIB do município de Bonfim. Essa estabilização retrata que o comércio não ganhou densidade e nem aumentou sua participação na geração do valor agregado bruto municipal.

O Gráfico 2, representa a evolução do PIB do município de Bonfim desde 2006, apesar de a mesma ter sido criada em 1991.



**Gráfico 2: Evolução do PIB de Bonfim/RR**

Fonte: elaboração própria

Conforme o Gráfico 2, durante os anos de 2006 a 2008 houve crescimento acumulado no PIB do município de 24,92%. Com relação a diferença apresentada entre os anos de 2008 para 2009, houve variação positiva de 15,10% com o registro de 44 empresas; de 2009 para o ano de 2010, houve um decréscimo de 2,25%, coincidindo com a diminuição de 02 empresas registradas no referido ano.

Em relação a diferença de crescimento nos anos de 2010 para 2011, observa-se a evolução de 14,41% com o registro de 39 empresas. Dos anos de 2011 para 2012, apresenta-se um aumento de 02 empresas, totalizando 41 registros de empresas, e aumento do PIB de 12,55%. Já entre os anos de 2012 para 2013, o aumento do PIB foi de 38,77%, com o registro de 58 empresas.

Quando comparado ao PIB de 2008, ano da implantação da ALCB, com 2013, último ano de registro do total de produção municipal, há uma variação positiva na ordem de 101%. À primeira vista, o total de 58 empresas registradas na ALC de Bonfim pode representar o aumento do PIB nos anos contemplados nas tabelas e gráfico; no entanto conforme já analisado anteriormente, a atividade comercial, principal objetivo da área de livre comércio de Bonfim, não apresenta crescimento proporcional ao nível de produção, comprometendo assim, a eficiência do principal mecanismo de política pública para promover o crescimento e o desenvolvimento do município.

Portanto, em que pese ser o número de empresas destinadas ao comércio superior aos demais ramos de atividades registradas em 2013, na prática este não apresenta contribuição substancial para a conformação do PIB municipal. Ou seja, a condição do município de Bonfim como área de livre comércio não é fator estimulante para o registro de empresas, como apresentado no Documento *Informações Socioeconômicas de Bonfim/RR* publicado pela SEPLAN/2014.

Provavelmente este baixo desempenho da ALCB como vetor de desenvolvimento municipal esteja associado à questão do tamanho do mercado local, que é pequeno, o que leva à questão da inexistência de escala econômica eficiente, considerando que os estímulos ou incentivos fiscais somente são válidos para o comércio realizado no interior da ALC; à influência dominante da capital de Roraima, Boa Vista, também contemplada com uma Área de Livre Comércio (ALCBV). E à existência de atividades comerciais informais e de comércio “formiga” entre Lethem e Boa Vista e demais municípios roraimenses, inclusive Bonfim, que funcionam à base do chamado câmbio “paralelo”, que é um regime adotado pelo próprio mercado, de forma paralela ao regime cambial oficial.

O IBGE apresentou estimativa de 320.714 habitantes em 2015, para Boa Vista (IBGE, Diário Oficial da União, 28/08/2015), concentrando assim 57,66% da população de Roraima. Este contingente tem vantagem quanto ao tamanho de mercado, bem maior que o mercado local de Bonfim, e em comparação com os outros municípios do estado, assegurando demanda para os produtos ofertados pelas empresas desta região, garantindo a viabilidade plena do mecanismo de ALC como provedor de vantagens competitivas para as empresas inseridas na capital.

A implantação dos recentes empreendimentos comerciais na cidade, dois *shoppings centers* (2014), além de duas unidades atacadistas de grande porte (2016) são indicadores consistentes da importância comercial de Boa Vista e da sua ALCBV e de sua provável influência sobre as relações comerciais, de caráter dominante, com Bonfim. Quando comparado ao município de Bonfim, o mecanismo de ALC não apresenta a mesma viabilidade de Boa Vista, pois a capacidade de demanda do Bonfim se apresenta muito inferior, não estimulando a formação e ampliação de oferta por parte das empresas.

Desde a reformulação do pensamento econômico clássico, a análise de mercado se dá com ênfase no lado da demanda, análise tipicamente keynesiana; quanto maior for a demanda, maior será o estímulo para as empresas ofertarem produtos e serviços na economia, contribuindo assim para a formação de um círculo virtuoso de crescimento econômico, que poderá gerar desenvolvimento.

**Tabela 5: Índice de empresas ativas x cada 1000 habitantes - 2015 (Estimativas populacionais IBGE 2015)**

MUNICÍPIO	HABITANTES	EMPRESAS	x1000*
PACARAIMA	11.908	949	80
<b>BOA VISTA</b>	<b>320.714</b>	<b>23.843</b>	<b>74</b>
RORAINÓPOLIS	27.288	1431	52
CARACARAÍ	20.261	949	47
SÃO JOÃO DA BALIZA	7.516	346	46
MUCAJÁÍ	16.380	523	32
CAROEBE	9.165	257	28
SÃO LUIZ DO ANAUÁ	7.407	178	24
<b>BONFIM</b>	<b>11.739</b>	<b>276</b>	<b>24</b>
IRACEMA	10.320	236	23
ALTO ALEGRE	16.176	327	20
CANTÁ	16.149	326	20
NORMANDIA	10.148	118	12
AMAJARÍ	11.006	111	10
UIRAMUTÃ	9.488	52	5
<b>TOTAL DO ESTADO</b>	<b>505.665</b>	<b>29.922</b>	<b>59</b>

Fonte: Site da Junta Comercial do Estado de Roraima/2016

A população do Bonfim, conforme estimativas do IBGE para o ano de 2015, era de 11.739 habitantes, correspondendo a 2,37% da população total do estado, caracterizando um baixo potencial de demanda, considerando ainda a baixa renda per capita daquele município, tendo em vista a promoção do crescimento do comércio. O nível de demanda e renda per capita são fatores determinantes para qualquer que seja a análise sobre a viabilidade da ALCB.

As empresas inseridas no mercado de Bonfim exercem pouca competitividade entre elas, conforme os dados da Tabela 5, Bonfim possui índice de 24 empresas para cada 1.000 (um mil) habitantes, uma concorrência bem menor quando comparado com Boa Vista, que apresenta 74 empresas para cada um 1.000 (um mil) habitantes.

Apesar da baixa concorrência, que em teoria contribui para que as empresas atuantes pratiquem uma melhor taxa de lucros, estes dados evidenciam que um dos entraves para o êxito da ALCB, é a baixa capacidade de demanda pertencente aos limites de abrangência da própria área, no entanto em Boa Vista, apesar da concorrência entre as empresas ser maior, a capital conta com ampla demanda para absorver a produção.

O baixo nível de demanda interna para absorver a produção do município de Bonfim, poderia ser solucionado pelo direcionamento de parte das vendas para o mercado do país vizinho, se

apresentando como uma alternativa para ampliar a demanda dos produtos ofertados pelo município de Bonfim.

Ou seja, o modelo da ALCB poderá ser impulsionado pela expansão da demanda externa ou, mais especialmente, pela demanda internacional por bens ou mercadorias produzidas na ALCB. Neste sentido, essa demanda externa corresponde às exportações do município. A tabela 06 mostra as exportações dos municípios de Boa Vista (ALCBV) e de Bonfim (ALCB) realizadas no período de 2000 a março de 2016.

**Tabela 6: Exportações – Roraima / Guiana**

EXPORTAÇÕES			
Período	US\$ FOB	Peso Líquido (kg)	Quantidade
<b>1400100 - BOA VISTA-RR</b>			
01/2000 até 03/2016	4.983.597	11.740.602	4.862.350
<b>1400159 - BONFIM-RR</b>			
01/2000 até 03/2016	14.355	13.900	0

Fonte: Elaborado a partir de <http://aliceweb.mdic.gov.br//consulta-municipio/consultar>

A análise das exportações do Estado de Roraima para a Guiana – Tabela 6, durante o período de 01 de janeiro de 2000 até março de 2016, identifica um modesto montante financeiro de divisas geradas pelas exportações. Em dezesseis anos, o município de Boa Vista exportou US\$ 4.983.597 (US\$ 4,9 milhões de dólares) e Bonfim apenas US\$ 14.355 (US\$ 14,3 mil dólares) nesse período, totalizando US\$ 4.997.952 em exportações para o país vizinho.

Os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio – MDIC são dados originados por meio de registros oficiais de operações comerciais entre o Estado de Roraima e a Guiana. As exportações via “comércio formiga”<sup>25</sup>, que não produz dados oficiais, certamente elevariam o montante monetário (US\$) desta operação, mas o estudo ficaria bastante enviesado por meio de uma suposição, ao invés de ser uma constatação do que atualmente acontece.

25 Segundo a Instrução Normativa SRF nº 104, de 17 de outubro de 1984, que regula o Comércio de Subsistência (Comércio Formiga) das populações fronteiriças, onde se enquadram as aquisições para suprirem as necessidades de subsistência do adquirente e de sua família.

**Tabela 7: Importações – Roraima / Guiana**

IMPORTAÇÕES			
Período	US\$ FOB	Peso Líquido (kg)	
<b>1400100 - BOA VISTA-RR</b>			
01/2000 até 03/2016	1.369.988	6.579.942	
<b>1400159 - BONFIM-RR</b>			
01/2000 até 03/2016	0	0	

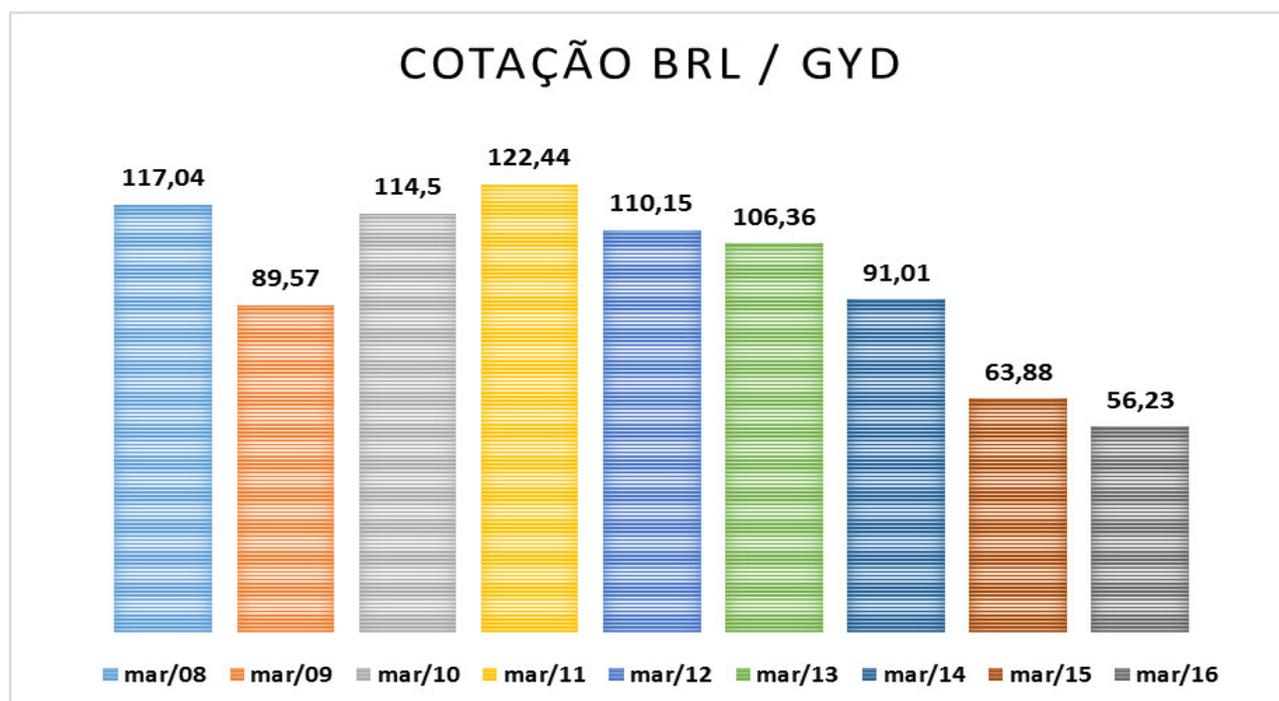
Fonte: Elaborado a partir de <http://alicesweb.mdic.gov.br>

O total das importações de Roraima oriundas da Guiana, conforme os dados do MDIC, mostram que apenas Boa Vista adquiriu produtos do país vizinho e Bonfim não importou no período contemplado, tendo participação nula nas importações. Roraima, conforme o MDIC, apresenta uma balança comercial totalmente favorável, com as exportações (US\$ 4.983.597) superando as importações (US\$ 1.369.988), formando um superávit de US\$ 3.613.609 para o Estado e os municípios envolvidos. Novamente o “comércio formiga”, em que os brasileiros se deslocam até a cidade de Lethem para consumirem principalmente itens do vestuário e calçados, direcionando divisas monetárias para o país vizinho, modalidade de operação não contabilizada pelo MDIC.

Albuquerque (2011, p. 17), afirma que “paralelo ao incremento das relações bilaterais brasileiras com os países vizinhos, as áreas de livre comércio têm por finalidade promover o desenvolvimento econômico e social das regiões fronteiriças de acordo com a política de integração latino-americana [...]”. Neste sentido, observamos que a ALC de Bonfim esbarra em uma condição pouco interessante para seu desenvolvimento, já que o poder de compra da moeda brasileira em relação ao dólar guianense, é um dos fatores determinantes para a falta de competitividade do comércio local frente aos produtos comercializados na cidade de Lethem/Guiana.

Simões (2014) afirma que os guianenses buscam o comércio de Bonfim para o abastecimento de produtos da cesta básica, ração animal, bebidas alcólicas, frios em geral, itens de higiene, produtos de subsistência, em contrapartida, conforme dados coletados pela autora, os brasileiros, procuram o comércio guianense, por conta dos baixos preços praticados (inclusive mercadorias brasileiras), justificado pela baixa carga tributária e a burocracia na abertura e manutenção de empresas na Guiana.

Estes consumidores que fomentam a economia de Lethem, além dos próprios nacionais de Bonfim, também são oriundos de Boa Vista (grande maioria) e de turistas de outros estados.



**Gráfico 3: Cotação BRL/GYD**

Fonte: elaboração própria

Apesar da moeda brasileira ter perdido valor em relação ao dólar guianense nos últimos anos como apresentado no Gráfico 3, mesmo assim a taxa de câmbio ainda se apresenta atrativa para os brasileiros que buscam o comércio de Lethem.

Embora os documentos elaborados pelo Ministério da Integração Nacional façam alusão aos incentivos e financiamentos dispostos para empresários e governo municipal para ajudarem na implantação de empreendimentos e políticas públicas para o crescimento e desenvolvimento das áreas fronteiriças, pouco têm se conseguido alcançar em relação ao município de Bonfim, mesmo sendo este uma ALC, como tratado anteriormente.

Observa-se por meio do documento da SUFRAMA, Áreas de Livre Comércio – ALCs – Diagnóstico Socioeconômico e Propostas para o Desenvolvimento, publicado no ano de 2014, cujo foco foi “[...] a identificação de casos fictos de contribuição do regime jurídico-tributário dessas ALCs para o desenvolvimento intramunicipal, intermunicipal, estadual e transfronteiriço” (p. 8), que a ALC Bonfim pouco influenciou no desenvolvimento do município, pois segundo o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, este se encontra em 9º lugar no ranking estadual, de um total de 15 municípios do Estado (SEPLAN/2014).

Em relação ao fluxo comercial, compras do exterior e nacional, o município de Bonfim apresentou no comparativo dos anos de 2011, 2012 e 2013, apenas compras nacionais e sobre o

processo de importação e exportação das ALC's, o relatório da SUFRAMA (2014a) demonstra que a única ALC que não apresenta dados nos anos de 2011, 2012 e 2013, é a de Bonfim.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do fenômeno do desenvolvimento da Faixa de Fronteiras do Brasil com a República da Guiana, tendo por lócus o município de Bonfim, mais especificamente, a ALCB, na sua interface com a cidade gêmea Lethem (Guiana), envolve, necessariamente, a análise do papel do Estado nacional e suas ações expressas através de políticas públicas, principalmente por se tratar de território fronteiriço localizado na Amazônia setentrional, espaço de ocupação colonial bem mais recente do que a experiência vivenciada no Rio Grande do Sul, por exemplo, na bacia platina.

O Estado nacional brasileiro, com poder centralizado na União, tem que se dirigir e encaminhar e mesmo definir, não apenas a política de ocupação, uso, povoamento e destinação de territórios para 588 municípios fronteiriços, mas também definir ações e instrumentos de implementação das ações programáticas, incluindo mecanismos de financiamento, principalmente no pertinente aos municípios da Amazônia, cujas áreas fronteiriças são ocupadas por populações de baixa renda *per capita*, na maioria das vezes formadas por populações predominantemente indígenas e mestiças. Essas ações políticas do Estado Federal configuram, de forma explícita, três concepções político-ideológicas majoritárias desenroladas em períodos distintos, que dizem respeito aos ideários denominados liberal-conservador (1835-1930), nacional-desenvolvimentista (1930-1988) e do desenvolvimento sustentável (1988-...).

O primeiro período, caracterizado pelo liberalismo-conservador da época da economia da borracha (1835-1930), tem nas instituições do livre mercado os seus paradigmas centrais, ilustrados no caso da região Norte, pelo decreto n. 9.521/1912, que definiu regras de privatização da fazenda nacional de São Marcos e de colonização privada de parte do território que atualmente forma a Terra Indígena Raposa–Serra do Sol. No período, a região Norte viveu grande expansão da população e se inseriu definitivamente na divisão internacional do trabalho, através das exportações de borracha e madeiras, consolidando Belém e Manaus como polos comerciais regionais de primeira e segunda ordens. No período, o Vale do Rio Branco, atual estado de Roraima, já tinha Boa Vista como seu polo local, organizador do espaço. Bonfim não existia como território político-administrativo, sendo lócus de etnias indígenas.

O segundo período diz respeito ao nacional-desenvolvimentismo que tem como marco inicial a Revolução de 1930 e se estende até o final dos anos 1980. O Estado nacional passa a ser o principal protagonista do processo de mudanças territoriais da região Norte e da Amazônia Legal, conceito territorial este criado em 1953, no governo de Getúlio Vargas.

Esse período se caracteriza pela concepção que tem por objetivo básico realizar a integração da economia regional tanto ao sistema econômico internacional, quanto aos mercados do Sul-Sudeste do país, balizados pelos compromissos nacionalistas de transformar o Brasil em uma moderna potência econômica, balizados pelas políticas de segurança e defesa nacional. São as criações dos territórios federais; a batalha da borracha; as “marchas para o Oeste”; a criação da região-plano Amazônia, do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPEVEA, de Getúlio Vargas; a interiorização do desenvolvimento e do pan-americanismo de “Cinquenta anos em Cinco” de Juscelino Kubitschek, com a criação e implantação de Brasília, da rodovia Belém-Brasília e instituição da Zona de Livre Comércio de Manaus; e do “Integrar para não Entregar” e do “Brasil Potência” do Governo Militar, que criam a região-plano Amazônia Ocidental e uma infinidade de territórios, ao recortarem o espaço regional com rodovias, portos, aeroportos, telecomunicações, hidrelétricas, ao criarem a Zona Franca de Manaus - ZFM, que inclui o Distrito Agropecuário de Manaus; o Polo Industrial de Manaus – PIM e a Área Comercial propriamente dita, além de inúmeras Áreas de Livre Comércio - ALCs.

Nesse período, em 1943, nasceram os Territórios Federais, dentre os quais o do Rio Branco, depois denominado Roraima (1962), com apenas dois municípios: Boa Vista e Caracaráí. A expansão das fronteiras econômicas era determinada pelo avanço das frentes pioneiras, que o Estado estimulava com a abertura de estradas e rodovias, geralmente precárias, como ocorreram com as rodovias federais BR-174, BR-401 e BR-210, que cortam o território roraimense de norte a sul e de forma transversal no sul do estado, interligando esse espaço estadual às fronteiras com a Venezuela (marco BV-8, Pacaraima/Brasil e Santa Elena de Uairen-Venezuela) e com a República da Guiana, no início da década de 1970.

Às margens dessas rodovias e ao longo das mesmas, o Governo Federal criou e implantou Projetos de Assentamentos – PAs que caracterizaram a ocupação dos espaços centrais e a leste, de Bonfim, inclusive, e sul do estado de Roraima. A criação desses territórios pelo Estado Federal ensejou a reorganização político-administrativa do Território Federal, que presenciou a criação em 1982 dos municípios de Mucajaí (BR-174), Alto Alegre, Normandia (BR-401), São João da Baliza (BR-174/BR-210), São Luiz (BR-174/BR-210), e Bonfim (BR-401).

Do ponto de vista teórico, foi necessária a revisão de conceitos de fronteira, justamente para localizar geopoliticamente o município objeto de análise do estudo de caso proposto. Como tratado no capítulo Bases Teóricas para o Entendimento de Fronteiras, utilizou-se de autores como Oliveira (2012), Vale, Saquet e Santos (2005), Gottman (2012), Raffestin (2003), Bobbio (2000),

entre outros, para se entender o conceito de fronteiras, território e estado e a importância das políticas públicas para a manutenção de seus espaços e desenvolvimento de seus territórios.

A base para a formação das fronteiras tem justificativas geográficas, econômicas e políticas, cujos autores como Martin (1994), Ratzel (2011), Rodriguez (2012) e Goes Filho (2013), relatam historicamente estes processos, desde os povos primitivos até a fixação de limites entre Brasil e Guiana, onde os autores entendem que além dos limites territoriais, existe uma clara preocupação com a defesa destes espaços, relacionados à segurança nacional.

A CF reconheceu que os estados e municípios submetidos a condição de faixa de fronteira, passaram a ter seus atos administrativos e legais em função do reconhecimento de sua especificidade fronteiriça. Roraima está totalmente situado na faixa de fronteira, recebendo incentivos fiscais para seu desenvolvimento através das políticas públicas federais do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteiras do Ministério da Integração Nacional.

Nesta ótica de colonização e povoamento, foi criado o município de Bonfim na fronteira com a Guiana, cujas relações fronteiriças remontam os idos de 1910 com a expansão do comércio em função das fazendas de gado. Com a criação da ALC de Bonfim pelo governo federal, em resposta a políticas de desenvolvimento da Amazônia Ocidental, estas relações comerciais se estreitaram, fazendo das cidades-gêmeas de Bonfim e Lethem, *polos de integração*.

Para que a explicação econômica destes eventos de incentivos promovidos pelo governo federal possa ser compreendida, reporta-se aos pioneiros da economia Adam Smith e David Ricardo, em que explicam a história da riqueza das nações a partir do advento do comércio e suas conquistas. Bielschowsky (2011), Silva Filho e Carvalho (2001), Bresser-Pereira (2014), Sen (2010), Becker (2001), Schumpeter (1997), Furtado (1964) entre outros, explicam os termos crescimento e desenvolvimento por meio de uma dinâmica das atividades de produção.

Neste sentido, os conceitos de polos de crescimento e polos de desenvolvimento ganham destaque como elementos explicativos para o planejamento de algumas políticas públicas do governo federal para a região norte, caso específico da Zona Franca de Manaus, e mais recentemente as Áreas de Livre Comércio, que apresentam características diferenciadas, como o polo de industrialização e comercialização e um polo de comercialização apenas. Sobre os polos, autores como Souza (2005), Rippel e Lima (2009), Becker (2009), Benevides (2013), Perroux (1962), explicam a condição de região polarizada por um plano ou programa de governo de políticas desenvolvimentistas, como o aplicado para a Amazônia.

A análise do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteiras, objeto de estudo deste trabalho, elaboradas pelo Ministério da Integração Nacional, nos propiciou afirmar que as políticas públicas devem respeitar as diferenças e a diversidade cultural e populacional de cada município.

Em relação à hipótese levantada, de que a política brasileira de desenvolvimento da sua faixa de fronteira, especificamente com a República Cooperativista da Guiana, se caracteriza pelo hermetismo, apesar da retórica oficial do governo federal ao sinalizar no sentido da integração regional sul-americana, este estudo concluiu que existe um desconhecimento das especificidades de cada município fronteiriço, podendo ser exemplificado pelo município de Bonfim, comprovando a hipótese levantada por este trabalho.

Apesar do modelo de desenvolvimento proposto para a ALCB contemplar industrialização e comercialização, na prática, efetivamente, esta se baseia em polo de comercialização, conforme citado anteriormente, como se a própria ALCB não contemplasse a potencialidade da região na produção e beneficiamento dos seus produtos primários, esbarrando na falta de regulamentação para este dispositivo pela SUFRAMA.

A criação em 1991 da Área de Livre Comércio de Bonfim, de importação e exportação com a finalidade de promover o desenvolvimento do espaço fronteiriço abrigado neste município, objetivando incrementar as relações bilaterais com a República Cooperativista da Guiana, segundo a política de integração latino-americana, revela resultados aquém das expectativas dos seus formuladores.

Esta condição é reconhecida pelo próprio governo brasileiro em estudo (BRASIL 2005, p. 55) que, apesar do tempo de implantação da ALCB, esta ainda não gerou contribuições para o desenvolvimento do próprio município de Bonfim, de Lethem como cidade gêmea, e até mesmo da sub-região ao seu entorno.

O referido documento ao reconhecer a ineficácia da ação implantada, apresenta como alternativa futura, a substituição da ALC por uma ZIF (Zona de Integração Fronteiriça), que contemplaria os municípios de Boa Vista, Normandia, além do próprio município de Bonfim. Esse novo modelo proposto também se apresentaria como ineficiente, pois o “problema chave” para ser equacionado se refere à demanda, pois o tratamento tributário diferenciado conforme o artigo 4º inciso I da Lei 11.732/2008, a isenção total, em relação ao Imposto de Importação e Imposto sobre Produtos Industrializados na entrada de mercadorias estrangeiras ou nacionalizadas, beneficia as vendas direcionadas para abastecer o consumo interno da região abrangida pela ALC, portanto neste caso, o município beneficiado pela ALC, terá a máxima efetivação deste mecanismo, quando ofertar somente para a sua demanda interna, não se expandindo para prospectar consumidores de qualquer outro ponto do território nacional.

O modelo de ALC implantado em Bonfim, nos mesmos moldes da ALCBV e ZFM, não favorece o progresso do município estudado, pois tanto a capital amazonense quanto a roraimense apresentam níveis de demanda interna suficiente para absorver a produção, cenário bem diferente ao

apresentado pelo município de Bonfim. O governo federal, além de incentivar o desenvolvimento de Bonfim, também esperava que a ALCB pudesse propiciar o desenvolvimento de sua sub-região, como o caso de Normandia, conforme descrito na Lei nº 8.256/91 em seu artigo primeiro, que as Áreas de Livre Comércio são criadas com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte de Roraima.

A ação proposta pelo governo federal só apresenta viabilidade quando o modelo de produção aplicado se apresentar em conformidade com o que descreve a Lei 11.732, Artigo 6, parágrafo 1º “[...] cuja composição final haja predominância de matérias-primas de origem regional [...]”, situação que ainda se encontra sem regulamentação pela SUFRMA.

A ALCB da maneira como está em funcionamento atualmente, não favorece o desenvolvimento da região, e tão pouco gera externalidades positivas para seu entorno. Este estudo de caso encontrou vertentes para afirmar, que o atual modelo implantado, apenas reduz o custo de vida dos moradores deste município, apesar de vantajoso, apresenta-se bem aquém do objetivo principal, o de promover o “desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte”, conforme o Art. 1º da Lei 8.256/1991.

Analisando o modelo em execução da ALCB que pretende promover o desenvolvimento econômico, se faz necessário que ocorra primeiro o crescimento econômico, que é obtido pelo aumento de produção com a utilização eficiente dos recursos produtivos, ação quando alcançada pode ser considerada como a utilização da capacidade plena de produção de uma região. Para considerar que uma região possui capacidade plena de produção, é necessário que apresente características como aptidão (possuir os fatores de produção) e necessidade (fazer uso dos fatores de produção para promover oportunidades econômicas, geração de emprego e renda).

Quando existe a ausência de uma das características, aptidão ou necessidade, pode-se dizer que a região apresenta uma potencial capacidade de produção, e conforme os dados levantados pelo estudo de caso, apesar do município de Bonfim possuir tais características que o condicione a capacidade plena de produção, sua aptidão fica comprometida pela limitação de infraestrutura, impedindo que unidades de beneficiamento se instalem no município.

O mecanismo de área de livre comércio que o município de Bonfim recebeu para o seu desenvolvimento, pode ser expresso pela existência de uma potencial capacidade de produção. Conforme dados apresentados, o setor primário da soja, arroz e gado, que aparecem como produção agropecuária na conformação do PIB pode vir a ser beneficiado gerando valor agregado aos produtos derivados e assim comercializados interno e externamente, conforme o Artigo 6º, Parágrafo 1º da Lei 11.732/2008, o que certamente faria que a ALC de Bonfim utilizasse toda sua capacidade de produção e comercialização.

Se observarmos os fatores para a capacidade plena de produção, pode-se dizer que Bonfim possui os recursos, como área de livre comércio (com a concessão de tributos e benefícios); possui a matéria-prima para o beneficiamento (arroz, soja, gado, etc.), faltando-lhe a infraestrutura para a implantação de uma unidade de beneficiamento de produtos primários, assim como todos os municípios do estado de Roraima, Bonfim também sofre com a indefinição de uma matriz energética para a implantação de indústrias na região.

Quanto à isenção de IPI, o município de Bonfim já usufrui deste benefício na entrada de mercadorias estrangeiras ou nacionalizadas para consumo e comercialização interna, mas não usufrui do mesmo benefício para a industrialização e beneficiamento de matérias-primas de origem regional proveniente dos segmentos animal, vegetal, mineral, conforme estabelecido pela Lei nº 11.732/2008, que necessita de prévia aprovação da SUFRAMA, conforme parágrafo 3º da referida Lei.

O presente estudo identificou que o município de Bonfim apresenta potencialidade na produção de produtos primários, de baixo valor no mercado, necessitando de elevado volume de produção para torná-lo vantajoso a quem os produz. Conforme abordado no terceiro capítulo deste trabalho, o beneficiamento da produção primária do Bonfim, agregaria valor aos produtos ofertados, deslocando a fronteira de possibilidade de produção para a direita, promovendo assim, aceleração do crescimento econômico da região.

A ALC de Bonfim apresenta uma potencial capacidade de produção, pois o modelo proposto pelo governo federal para promover o desenvolvimento desta região fronteira, apresenta-se como incompleto, por não considerar as características individuais desta localidade.

Esta condição pode ser aperfeiçoada, com ajustes que contemplem as características do município e que venham a promover o estímulo do setor privado para direcionar investimentos às unidades de beneficiamento, podendo ser usado, inclusive, o modelo de cooperativismo para a redução dos custos de produção. Para que isso aconteça, é necessário que a SUFRAMA defina parâmetros para identificar a origem dos insumos regionais, conforme sua procedência para assim a ALCB atuar com sua máxima eficiência.

Ainda com base nos dados do estudo de caso, se identificou que o comércio de Lethem apresenta melhor competitividade quando comparado ao de Bonfim. Uma vez que Lethem apresenta vantagem absoluta na prática de comércio, Bonfim por sua vez, apresenta vantagem comparativa na oferta de produtos primários que apresentam baixo valor agregado, além de possuir vantagens comparativas na prestação de serviços de restaurantes, hotéis, explorando o turismo comercial direcionado para a cidade-gêmea vizinha, ainda podendo ofertar serviços de atendimentos

de saúde, farmácias, unidades educacionais particulares, inclusive cursos de idiomas e técnicos para fortalecer a prestação destes serviços pelo município.

A intensidade do comércio de Lethem não gera somente retornos marginais para o município de Bonfim e o estado de Roraima. Conforme Simões (2014) em pesquisa de campo realizada, que identificou 99 lojas no universo da mostra dos estabelecimentos comerciais localizados em Lethem, sendo 22,57% destes registros, em nome de empresários brasileiros, representando 22 estabelecimentos comerciais. Sabendo-se que os empresários brasileiros estabelecidos em Lethem direcionam a venda de seus produtos para absorver quase em sua totalidade a demanda dos consumidores de Boa Vista e turistas brasileiros que visitam essa região, nos leva a fazer uma projeção de que, parte das divisas gastas no comércio de Lethem retorna para o Brasil, já que muitos destes empresários residem em Boa Vista ou Bonfim, fazendo o percurso diariamente até o país vizinho para exercerem suas atividades.

O objeto de estudo deste trabalho, evidenciou que mesmo o município de Bonfim contando com o benefício de ALC, este por si só, não é capaz de promover o protagonismo comercial para essa região brasileira, não vislumbrando, além do beneficiamento da produção primária do município, e da eliminação dos gargalos de infraestrutura e logística, que encarecem o custo de produção, outras ações a curto e médio prazo que venha equiparar as condições competitivas às práticas mercantis de Lethem, que é contemplada com políticas de livre mercado mais eficientes.

No entanto, Bonfim pode se beneficiar pelas externalidades geradas por esse fluxo, podendo se tornar referência no fornecimento de produtos beneficiados e na prestação de serviços, ampliando assim sua capacidade de demanda, para tanto, se faz necessário que os ajustes propostos neste estudo sejam colocados em prática.

## REFERÊNCIAS

- ALADI. Secretaria Geral. Informe preliminar sobre los avances alcanzados en matéria de Integración Transfronteriza en los Países Miembros. ALADI/SEC/di 1543, 11 jul. 2001.
- ALBUQUERQUE, Camila Rodrigues Cavalcanti de. Áreas de Livre Comércio: o caso de Boa Vista. Dissertação de Mestrado Profissional Interinstitucional em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- BARBOSA, Rinaldo Imbrosio. Ocupação Human em Roraima. Do Histórico Colonial ao início do Assentamento dirigido. Bol. Mus. Par. Emílio Goeldi. 1993.
- BARBOSA, Tania Maria Sena e ROSA FILHO, Artur. As pequenas cidades da amazônia setentrional: um estudo sobre Bonfim – RR. ACTA Geográfica, Boa Vista, v.9, n.19, jan./abr. de 2015. pp.36-61.
- BECKER, Bertha K. A Amazônia na Estrutura Espacial do Brasil. IN: IBGE. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, ano 36, nº 2, p. 3-107, abr/jun 1974.
- \_\_\_\_\_. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Parcerias Estratégicas - número 12 – setembro 2001a.
- \_\_\_\_\_. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. Caderno Virtual de Turismo. Vol. 1, Nº 1, 2001b.
- \_\_\_\_\_. Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições - Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009.
- \_\_\_\_\_. Por que a Participação Tardia da Amazônia na Formação Econômica do Brasil? IN: 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado/Tarcisio Patricio de Araújo, Salvador Teixeira Werneck Vianna e Júnior Macambira, organizadores. – Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- BEDIN, Sandro Luis; FARIA, Alexandre Magno de Melo; SILVA, Yuri César de Lima e FOOK, Romero Anthony Cruz Chung Tiam. Suframa, Sudam na Economia do Norte Brasileiro: uma análise tipo insumo-produto para os anos 80 e 90. XX Congresso Brasileiro de Economia. 2013.
- BENEVIDES, Gustavo. Polos de Desenvolvimento e a Constituição do Ambiente Inovador: uma análise sobre a região de Sorocaba. Tese (Doutorado) – USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós Graduação - Doutorado em Administração, 2012.
- BERNARDES, Juliano Taveira e FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. Direito Constitucional. Editora JusPODIVM. 2011.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BORBA, Vanderlei. Fronteiras e Faixa de Fronteira: expansionismo, limites e defesa. *Historiæ*, Rio Grande, v. 4, n. 2: 59-78, 2013.

BRASIL. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, 2005.

\_\_\_\_\_. Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, 2010.

\_\_\_\_\_. Site do Itamaraty. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em 03 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Site do Mercosul. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em 03 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial da União Nº 86. 2006. Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=3&pagina=71&data=08/05/2006&captchafield=firistAccess>. Acesso em 24 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 5.812/1943 - Cria os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 6.550/1944 - Retifica os limites e a divisão administrativa dos Territórios do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã, e do Iguassú.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.173/1957 – Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.135/1970 – Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 85.064/1980 – Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 6.634 de 02 de maio de 1979 – Dispõe sobre a Faixa de Fronteira.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 85.064 de 26 de agosto de 1980 – Estabelece parâmetros para a Segurança Nacional.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 7.009/1982 - Autoriza a criação de municípios no Território Federal de Roraima, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.256/1991 - Cria áreas de livre comércio nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666/1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 9.521 de 17 de abril de 1912 - Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata. Organizadores Joaquim Modesto Pinto Junior, Valdez Farias. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445/2007 - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.732/2008 - Altera as Leis nos 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria áreas de livre comércio nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112/1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crescimento e Desenvolvimento Econômico. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. Lua Nova, São Paulo, 93: 33-60, 2014.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BIELSCHOWSKY, Pablo. Crescimento, distribuição de renda e progresso técnico: a controvérsia sobre os padrões de acumulação. IN: Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro / Maria Mello de Malta [et al.]. Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

BOUDEVILLE, J. R. Aménagement du territoire et polarisation. Paris: M. Th, Génin, 1972.

CADEMARTORI, Luiz H. U. A Discricionariedade Administrativa no Estado Constitucional de Direito. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

CAMPOS, A. C. CALEFFI, P. SOUZA, J. B. L. de. A teoria do desenvolvimento endógeno como forma de organização industrial. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, Maringá, v. 27, n. 2, p. 163-170, 2005.

CARVALHO, Francisco de Assis Lima. Atenção à saúde nas cidades fronteiriças de Bonfim e Pacaraima: implementação do SIS-FRONTIÉIRAS em Roraima. Dissertação de Mestrado Profissional em Ciências da Saúde da Universidade Federal de Roraima. 2014.

CERVO, Amado Luiz (2007). *Relações Internacionais da América Latina; Velhos e Novos Paradigmas 2ª ed.* (São Paulo: Saraiva).

CMMAD/ONU. *Relatório Brundtland. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.* 1987.

CONGRESSO NACIONAL. *Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Representação Brasileira.* Disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/CAN.htm>. Acesso em 27 de dezembro de 2015.

CORTEZ, Shirlei Debastiani. *O Brasil e as Relações Bilaterais com Guiana, Guiana Francesa e Suriname.* Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014. Disponível em: [http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/DebastianiCortez\\_OBrasil.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/DebastianiCortez_OBrasil.pdf). Acesso em 17 de janeiro de 2016.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. *A Questão Fronteiriça entre Guiana e Venezuela e a Integração Regional na América do Sul.* Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 3, nº. 12 | Jun.Jul 2012.

DINIZ, Clélio Campolina. *Global-local: interdependências e desigualdade ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil.* IN: CASSIOLATO, José Eduardo; LAS TRES, Helena Maria Martins (coord.). *Arranjos e Sistemas Produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.* Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

ENAFRON. *Ministério da Justiça. Programa ENAFRON Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras.* Brasília: Ministério da Justiça, 2012. 85 p.

ENGELS, F. e MARX, K. *Manifesto do Partido Comunista.* Londres. 1848.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial.* Editora UFRJ ([1995], 2004).

FARIA, Luiz Augusto Estrella. *Sobre o conceito do valor agregado: uma interpretação.* Ensaio FEE, Porto Alegre, 1983.

FERREIRA, Gisele Elaine da Silva e TAVARES, Maria Goretti da Costa. *Turismo de Fronteira: Em Criação e Construção. Encontro da ANPPAS.* 2012. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT1-766-503-20120715114502.pdf>

FERRERA DE LIMA, J. *A concepção do espaço econômico polarizado.* Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local, Campo Grande, v. 4, n. 7 p. 7 – 13, set. 2003.

FERREIRA, Ana Regina. *Perspectivas das políticas territoriais na faixa de fronteira internacional da Amazônia oriental brasileira: estados do Pará e do Amapá.* Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, 2011.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da Pesquisa Científica.* Fortaleza. UECE: 2002, Apostila.

- FREWER, Louis B. Manuscript Collections (excluding Africana). Oxford: Bodleian Library, 1970.
- FURTADO, Celso. Dialética do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, Celso. Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. São Paulo: Paz e Terra, 1976.
- FREITAS, Aimberê Soares. Estudos Sociais - RORAIMA. Geografia e História 1 ed. Corprint Gráfica e Editora Ltda, 1998.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois e COSTA, Laís. A Política Nacional de Integração e Desenvolvimento das Fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF. In: Território sem Limites – Estudos sobre Fronteiras. Organizador: Tito Carlos Machado de Oliveira. Campo Grande, Ed. UFMS, 2005.
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. As Fronteiras do Brasil. Brasília: FUNAG, 2013.
- GOMES FILHO, Gregório Ferreira. O Forte São Joaquim e a construção da fronteira no extremo norte: a ocupação portuguesa do Vale do Rio Branco (1775 – 1800). Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Santa Maria, 2012.
- GOMES FILHO, Gregório Ferreira e MILDNER, Saul Eduardo Seiguer. Forte São Joaquim: a ocupação portuguesa do vale do rio Branco no Século XVIII. Oficina do Historiador, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 7, n. 1, jan./jun. 2014, p. 23-42.
- GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. Boletim Campineiro de Geografia, v. 2, n. 3, 2012.
- HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2004.
- HERRLEIN JR., Ronaldo. Estado democrático e desenvolvimento no século XXI. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2014.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2015/2016. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/>
- LANNES JÚNIOR, Osmar Perazzo. Desigualdades regionais: a situação do Nordeste. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006.
- LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000.
- LIMA, ACC. & SIMÕES, R.F. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.
- LOUREIRO, Maurício Elísio Martins. O papel estratégico da Zona Franca de Manaus no desenvolvimento da Amazônia. T&C Amazônia, ano 1, n.1, fev., 2003.

MACHADO, Lia Osório. LIMITES, FRONTEIRAS, REDES. IN T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). Fronteiras e Espaço Global, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49

\_\_\_\_\_. Sistemas, Fronteiras e Território. Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq / UFRJ, 2002.

MACHADO, Lia Osório et all. O Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: Território sem Limites – Estudos sobre Fronteiras. Organizador: Tito Carlos Machado de Oliveira. Campo Grande, Ed. UFMS, 2005.

MARCHIORO, Luana Witeck; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Pólos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação da Zona Franca de Manausna Região Norte do Brasil. Revista de Estudos Sociais, N. 31, V. 16, pág. 186, 2014.

MARTIN, André Roberto. Fronteiras e Nações. São Paulo: Contexto, 1994.

MOURA, Rubens Guimarães Togeiro de e CORREIO, Hélio Nogueira da Cruz. Teoria do crescimento endógeno e a inovação tecnológica no Brasil. Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 10, n.3, p. 230, 20 13.

MRE. Site do Ministério das Relações Exteriores. 2016.

MRE. Acordo do Programa de Trabalho de Georgetown. 1988.

NEPOMUCENO, Brícia Vieira. Desenvolvimento econômico e social: o capitalismo como propulsor do desenvolvimento nacional e o estado como regulador das atividades do mercado. S/D. Disponível em [http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic2/vi\\_encontro/BRICIA\\_VIEIRA\\_NEPOMUCENO\\_ARTIGO\\_FA7.pdf](http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic2/vi_encontro/BRICIA_VIEIRA_NEPOMUCENO_ARTIGO_FA7.pdf) . Acesso em 17/11/2015.

OHMAE, K. O novo palco da economia global: 4\$%(5+%!\$!"+#'-&)- dades em um mundo sem fronteiras. Porto Alegre; Bookman, 2006.

OLIVEIRA. Luciana de Fátima. O Conceito de Território e o primeiro processo de territorialização do estado do maranhão e Grão - Pará – século XVII. Revista Geth, 2010. Disponível em [http://www.cdn.ueg.br/arquivos/revista\\_geth/conteudo/149/artigo3\\_luciana-PRONTO.pdf](http://www.cdn.ueg.br/arquivos/revista_geth/conteudo/149/artigo3_luciana-PRONTO.pdf). Acesso em 13 de março de 2015.

PNUD/FUNDAÇÃO JOÃO RIBEIRO/IPEA. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/Bonfim. Disponível em [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/1726](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/1726). Acesso em 09 de agosto de 2015.

PEITER, Paulo Cesar. A Geografia da Saúde na Faixa de Fronteira Continental do Brasil na Passagem do Milênio. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ, 2005.

PEREIRA, Mariana Cunha. Processos migratórios na fronteira Brasil-Guiana. ESTUDOS AVANÇADOS 20 (57), 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a16v2057.pdf> . Acesso em 09 de agosto de 2015.

PERROUX, François. Le Capitalisme. Paris: Preense Universitaire de France, 1962.

\_\_\_\_\_. A Economia do século XX. Porto: Herder, 1967.

PIERANTI, Octavio Penna, CARDOSO, Fabio dos Santos e RODRIGUES DA SILVA, Luiz Henrique. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. RAP Rio de Janeiro 41(1):29-48, Jan./Fev. 2007.

PONTES, Helenilson Cunha. ALC - Uma Briga que Vale a Pena. Disponível em <http://www.profpito.com/ALCHelenilson.html>. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

RATZEL, Friedrich. A relação entre o solo e o Estado - Capítulo I O Estado como organismo ligado ao solo. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 29, pp. 51 - 58, 2011.

RAFFESTIN, C. Immagini e identità territoriali. In: DEMATTEIS, G. e FERLAINO, F. Il mondo e i luoghi: geografie delle identità e del cambiamento. Torino: IRES, 2003. p.3-11.

RENTERIA, Alfonso Corona. Espacio y Regiones Urbanas. 2004.

RIPPEL, R.; FERRERA DE LIMA, J. Pólos de crescimento econômico: notas sobre o caso do estado do Paraná. Revista Redes, Santa Cruz do Sul, n. 1, v. 14, p. 136-149, 2009.

RODRÍGUEZ, Juan Carlos Arriaga El largo processo histórico de participación territorial – las fronteras em América Latina y el Caribe, Siglos XVI al XXI. Universidad de Quintana Roo – México: Bonilla Artigas Editores, 2012.

SANDRONI, Paulo. Novíssimo Dicionário de Economia. Editora Best Seller, São Paulo, 1999.

SANTOS, Haroldo Eurico Amoras. Brasil e Venezuela – Cooperação e Integração Econômica - Corredor de Integração Regional Amazonas - Roraima - Bolivar – Orenoco. Tese de Doutorado Interinstitucional UFRR/UnB/FLACSO, 2011.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pos-Constituinte. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997.

SANTOS, Milton. O retorno do território. En: OSAL: Observatório Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005-). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SAQUET, Marco Aurélio e SILVA, Sueli Santos da. MILTON SANTOS: concepções de geografia, espaço e território. ISSN 1981-9021 - Geo UERJ - Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. P. 24-42. Disponível em: [www.geouerj.uerj.br/ojs](http://www.geouerj.uerj.br/ojs) . Acesso em 13 de agosto de 2015.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1997.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENHORAS, Eloi. Dinâmica Fronteiriça das cidades-gêmeas entre Brasil e Guyana. Revista Geonorte, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.1077-1094, 2013.

SEPLAN/RORAIMA. Informações Socioeconômicas do Município de Bonfim – 2012.

\_\_\_\_\_. Informações Socioeconômicas do Município de Bonfim – 2014.

SIMÕES, Sulamita Oliveira. Dinâmica das cidades-gêmeas da fronteira Guyana (Lethem) – Brasil (Bonfim) e a questão aduaneira/tributária. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras. UFRR, 2014.

SIMÕES, Sulamita Oliveira e VERAS, Nathália Santos. Migração Pendular na Pan-Amazônia: Pendularidade, Comércio e Trabalho na Fronteira Guyana (Lethem) - Brasil (Bonfim – Roraima). VIII Congresso Português de Sociologia, 2014.

Disponível em [http://www.aps.pt/viii\\_congresso/VIII\\_ACTAS/VIII\\_COM0900.pdf](http://www.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0900.pdf) . Acesso em 10 de agosto de 2015.

SILVA FILHO, Guerino Edécio da e CARVALHO, Eveline Barbosa Silva. A Teoria do Crescimento Endógeno e o Desenvolvimento Endógeno Regional: Investigação das Convergências em um Cenário Pós-Cepalino. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 32, n. Especial p. 467-482, novembro 2001.

SITE do Senador Eduardo Braga, <http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/4994>.

SITE. Portal Brasil. Ministério da Justiça. 2014.

SORGI, Fernando. Desenvolvimento Econômico Regional: um estudo do norte pioneiro do Paraná – microrregião de Cornélio Procópio. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós- Graduação em Economia, área de Desenvolvimento Econômico, da Universidade Federal do Paraná, 2009.

SOUZA, Nali de Jesus. Economia Regional: Conceito e Fundamentos Teóricos. Revista Perspectiva Econômica, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Ano XVI, v. 11, n. 32, 1981, p. 67-102.

\_\_\_\_\_. Teoria dos pólos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. Análise, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 87-112, jan./jul. 2005.

SOUZA, Dorcílio Erik Cícero e BERNARDON NETO, Emílio. O mercado de trabalho para os brasileiros na cidade de Lethem/Guiana com salários influenciados pelo quadro de reserva local. 2014. Primer Encuentro Latinoamericano de Estudios de las Fronteras. Panamá, 2014.

SUFRAMA. Cartilhas de Incentivos Fiscais. Disponível em [http://www.suframa.gov.br/noticias/arquivos/Cartilha\\_Incentivos\\_Fiscais\\_PORT\\_VF\\_04\\_10\\_2014.pdf](http://www.suframa.gov.br/noticias/arquivos/Cartilha_Incentivos_Fiscais_PORT_VF_04_10_2014.pdf) . Acesso em 26 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Modelo Zona Franca – História. 2016. Disponível em [http://www.suframa.gov.br/zfm\\_historia.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm)

\_\_\_\_\_. Áreas de Livre Comércio – ALCs – Diagnóstico Socioeconômico e Propostas para o Desenvolvimento – Volume 1/ 2014.

\_\_\_\_\_. Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim - Diagnóstico Socioeconômico e Propostas para o Desenvolvimento – Volume 6/2014.

UDERMAN, Simone. O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 39, nº 2, abr-jun 2008.

VALE, Ana Lia Farias Vale, SAQUET, Marcos Aurélio e SANTOS, Roseli Alves dos. O Território: diferentes abordagens e conceito-chave para a compreensão da migração. Revista Fax Ciência, UNIOESTE, 2005.

WEBER, Max. 1982. Ensaio de sociologia. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar.

ZAMBOM, Bruno Pagotto e RICCO, Adriana Sartório Ricco. Sustentabilidade empresarial: uma oportunidade para novos negócios. 2010. Disponível em [http://www.craes.org.br/arquivo/artigoTecnico/Artigos\\_Sustentabilidade\\_Empresaria\\_Uma\\_oportunidade\\_para\\_novos\\_negciosl.pdf](http://www.craes.org.br/arquivo/artigoTecnico/Artigos_Sustentabilidade_Empresaria_Uma_oportunidade_para_novos_negciosl.pdf)