

# O projeto da Zona Franca Verde e suas repercussões espaciais sobre os municípios amapaenses de Macapá e Santana

*Jose Alberto Tostes*

Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)

Recebido: 27/04/2019 Versão revisada (entregue): 08/10/2019 Aprovado: 08/10/2019

## Resumo

O presente artigo sobre a Zona Franca cingir-se-á à análise do fracasso dos modelos periféricos de implantação de áreas de livre comércio na faixa litorânea panamazônica que, ordinariamente, foram idealizadas para fomentar e qualificar o desenvolvimento sócio-espacial das cidades brasileiras na faixa de fronteira. A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana violou essa singularidade locacional e legal, vindo a posicionar-se fora dos limites da Amazônia Ocidental e implantando-se à margem esquerda do rio Amazonas, numa capital de estado. Ela adquiriu um forte aliado na sua viabilização, que é a “atlanticidade” em seu *locus* e, também, por constituir-se em eixo de serviços logísticos multimodais do Porto de Santana (AP), na hidrovia-Atlântico-Amazonas-Tapajós. O artigo discute as implicações, no espaço regional do estado do Amapá, geradas por projetos singulares, como a Zona Franca Verde. O método utilizado é o lógico-histórico. Os resultados têm origem em pesquisa realizada no Mestrado em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Amapá, e no Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia.

**Palavras-chave** | Amazônia oriental; desenvolvimento regional; hidrovia Atlântico-Amazonas-Tapajós; Porto de Santana; Zona Franca Verde.

**Código JEL** | D49 Q01 R12

## The project of the Green Free Zone and its spatial repercussions on the counties of Macapá and Santana in Amapá

### Abstract

The present article about the Free Zone will be limited to the analysis of the failure of the peripheral models of free trade areas implantation in the panamazonian liner range that, ordinarily, were idealized to foment and to qualify the socio-spatial development in Brazilian municipalities on the border range. Macapá and Santana Free Trade Area violated this legal and locational uniqueness for being positioned outside the boundaries of the Western Amazon and settled on the left bank of the Amazon River in the capital of the state. It has acquired a strong ally in its feasibility, which is the “atlanticity” in its locus, and because it is the hub of

multimodal logistics services at the Port of Santana (AP), on the Atlantic-Amazon-Tapajós waterway. The article discusses the implications, in the regional area on the state of Amapá, generated by singular projects, such as the Green Free Zone. The method used is the logical-historical. The results originate from research conducted at the Master in Regional Development, Federal University of Amapá, and at the Architecture and Urbanism Research Group in the Amazon.

**Keywords** | Eastern Amazon; Green Free Zone; Port of Santana; regional development; the Atlântico-Amazonas-Tapajós waterway.

**JEL-Code** | D49 Q01 R12

## El proyecto de la Zona Franca Verde y sus repercusiones espaciales sobre los municipios amapaenses de Macapá y Santana

### Resumen

El presente artículo sobre la Zona Franca se limitará al análisis del fracaso de los modelos periféricos de implantación de áreas de libre comercio en el área divisoria pan-amazónica que, normalmente, se idealizaron para fomentar y calificar el desarrollo socio-espacial de las ciudades brasileñas en la franja fronteriza. El Área de Libre Comercio de Macapá y Santana violó esta singularidad local y legal, posicionándose fuera de los límites de la Amazonia occidental y estableciéndose en la margen izquierda del río Amazonas, en una capital de estado. Ella adquirió un fuerte aliado en su viabilidad, que es la “atlanticidad” en su *locus* y también por constituirse en centro de servicios logísticos multimodales en el Puerto de Santana (AP), en la vía fluvial Atlântico-Amazonas-Tapajós. El artículo discute las implicaciones, en el área regional del estado de Amapá, generadas por proyectos singulares, como la Zona Franca Verde. El método utilizado es el lógico-histórico. Los resultados provienen de una investigación realizada en el Máster en Desarrollo Regional, de la Universidad Federal de Amapá, y en el Grupo de Investigación de Arquitectura y Urbanismo en la Amazonia.

**Palabras clave** | Amazonia oriental; desarrollo regional; vía fluvial Atlântico-Amazonas-Tapajós; Puerto de Santana; Zona Franca Verde.

**Codigo JEL** | D49 Q01 R12

### Introdução

Quando se analisa o modelo de desenvolvimento econômico construído pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), via Polo Industrial de Manaus (PIM), imagina-se, de imediato, fábricas de relógios, televisores, celulares, motos e outros bens industriais. Vale destacar que tal cenário parte da evolução de uma fracassada área de livre comércio estabelecida no final da década de 1960.

Santos (2016), destaca que, diferentemente das demais cidades e povoados alcançados pelo Ciclo da Borracha no final Século XX, os municípios de Macapá e Santana<sup>1</sup>, ambos situados no atual estado do Amapá, passaram por um longo período de estagnação econômica e retração demográfica, enquanto outras áreas da região vivam um período de revigoração econômico com a extração do látex e a atividade da borracha. Nesse período as Vilas de São José de Macapá e Sant'Ana passaram por um arrefecimento do crescimento que culminou em uma longa estagnação econômica que durou até o período da criação do Território Federal do Amapá (1943). Foi quando suas condições materiais de existência foram revigoradas pelo novo papel de Macapá enquanto capital do Território a partir de 1944, tornando-se o *locus* de canalização dos principais investimentos e dos recursos públicos e privados no estado e, também, base logística dos principais empreendimentos desenvolvidos na Área da Setentrional Amazônica (ASA), conforme aponta Santos (2016).

O desenvolvimento do Amapá vem sendo analisado desde a construção da Fortaleza de São José de Macapá, passando pelo fim da disputa do Contestado Franco Brasileiro com a formalização do *Laudo Suíço*, em 1900, pela criação do Território Federal do Amapá (TFA), em 1943, pela implantação da Mineradora Icomi no período de 1953-2003, assim como a transformação constitucional do TFA em estado, em 1988, simultaneamente à implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), em 1992. Na segunda metade da década de 2010, verifica-se o começo do Terceiro Ciclo de Desenvolvimento do Amapá, que associa a implantação da Zona Franca Verde (ZFV), o Sistema Logístico Multimodal do Porto de Santana pela Hidrovia Tapajós-Amazonas-Atlântico, a transferências das terras da União para o estado do Amapá e a implantação da agricultura de escala e do agronegócio derivado dos serviços logísticos, de apoio e os agroindustriais.

Diferente de outros estados, onde regras formais buscam equilibrar as relações entre cidades, capital, trabalho e natureza, na Zona Metropolitana de Macapá (ZMM), além da recente regulamentação da ZMM (Lei N° 112/2018)<sup>2</sup>, avançou timidamente para estabelecer um conjunto de normas que regulem a atuação desses importantes fatores juntamente com a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) e a Zona Franca Verde (ZFV). De fato, o que vem se revelando é a ausência de definição de espaços específicos para a relação

---

<sup>1</sup> Até o ano de 1987, Macapá e Santana eram apenas um município. O segundo foi criado por desmembramento territorial do primeiro, o que compõe uma formação socioespacial semelhante tendo em vista a trajetória histórica comum da área de estudo (SANTOS, 2016, p. 27).

<sup>2</sup> A Região Metropolitana de Macapá, no estado do Amapá, foi instituída pela Lei Complementar Estadual n° 21, de 26 de fevereiro de 2003. Compreende os municípios de Macapá, capital do estado e de Santana cidade portuária. A Lei Complementar N° 95, de 17 de maio de 2016 deu nova redação ao parágrafo único do art. 1° da Lei Complementar n° 0021, de 26 de fevereiro de 2003, que inclui o município de Mazagão à Região Metropolitana de Macapá – AP. A Zona Metropolitana de Macapá (ZMM) teve sua regulamentação por meio da Lei N° 112/2018.

harmônica entre cidades da Zona Metropolitana de Macapá, Santana e Mazagão (ZMMSM). Plataformas logísticas, áreas agrícolas, serviços e equipamentos industriais com incentivos da ZFV competem por meio das disputas de espaços entre territorialidades urbanas e o capital ante a sedução de mais um modelo de desenvolvimento por decretização (PORTO, 2005).

Criada pela lei pela Lei nº 11.898/2009 e regulamentada pelos Decretos nº 8.597, de 18 de dezembro de 2015, a Zona Franca Verde (ZFV) é um instrumento voltado para o desenvolvimento econômico regional e fortalecimento das Áreas de Livre Comércio (ALC). Foi idealizada pelo Governo Federal como incentivo à produção regional industrial dessas áreas.

A implantação da Zona Franca Verde (ZFV) se instala num cenário muito diferente do antigo Ciclo da Borracha, pois entre a Cidade Porto (rio Amazonas) e a Cidade Industrial e Portuária (Distrito Industrial da Zona Franca Verde) temos a cidade moradia composta por Macapá e Santana com quase 500 mil habitantes e inclusas numa complexa rede de canais e áreas úmidas antropizadas em diversos níveis econômicos, bairros subnormais, conflitos ambientais e sociais.

No caso do Amapá, especialmente em relação às cidades de Macapá e Santana, a Zona Franca Verde (ZFV) é instalada entre o campo e rio Amazonas numa complexa geografia urbana. Formata-se num mosaico morfológico composto por pequenas plataformas de relevo aflorantes cercadas de zonas úmidas com bairros informais, além de uma faixa portuária marcada por equipamentos desse setor, circunscritos por ocupações urbanas subnormais e áreas patrimoniais para preservação ambiental e quilombolas.

A Zona Franca Verde (ZFV), diferentemente da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), trouxe a corrida da miséria (*poverty rush*) em busca de um emprego na “grande cidade”, revelando um novo agente produtor de novas territorialidades que se resume no capital investidor nas áreas de logística agroindústria e retroportos. Assim, surgiram as cidades subnormais nas áreas lindeiras uma corrida de mercantilização desses espaços de relevante valor logístico. Quase todos são ocupados por moradias de palafitas e/ou bairros com estabelecimentos de serviços de suprimentos, vendas de produtos regionais e pequenas indústrias navais artesanais.

Agravando ainda mais o quadro de concentração das populações rurais em direção às capitais dos estados amazônicos, há que se destacar que os estados da Região Norte cederam expressiva parte de seus territórios - em média, cerca de 60% - para arrecadação de unidades patrimoniais de conservação e terras indígenas. No caso do Amapá, os valores são de 74,6% (IMAP, 2016).

## As áreas de livre comércio e o programa Zona Franca Verde de Macapá e Santana (ZFVMS)

As Áreas de Livre Comércio foram criadas em momentos e estados distintos da Amazônia Ocidental com isenção dos impostos de Importação (II) e sobre Produtos Industrializados (IPI), colocando as mercadorias produzidas no Brasil em condição tributária equiparada à exportação quando dirigidas para essas áreas. A primeira foi a Área de Livre Comércio de Tabatinga, criada por Medida Provisória pela União, em 1986. Outras seriam criadas na Amazônia Ocidental, sendo uma no estado de Roraima, duas no Acre e uma em Rondônia. Todas na faixa litorânea do Brasil com países panamazônicos.

Em 25 de novembro de 1991, foi aprovada a Lei 8.256 que criou a Área de Livre Comércio de Pacaraima e Bonfim (ALCPB), no estado de Roraima. Os dois municípios fazem fronteira, respectivamente, com a Venezuela e a República Cooperativista da Guiana. Porém, a lei enfrentou dois problemas. O primeiro foi que os municípios não eram contínuos, ficando o Boa Vista (RR) no meio. O segundo problema, ainda mais complexo, foi que o município de Pacaraima (RR) está quase totalmente dentro de uma Terra Indígena. Os artigos 4º e seguintes da Lei 11.732, de 30 de junho de 2008, corrigiram esses erros. Desta forma, a Área de Livre Comércio de Pacaraima e Bonfim (ALCPB), no estado de Roraima, por meio da Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991, passou a denominar-se Área de Livre Comércio de Boa Vista – ALCBV.

Historicamente, a União vem aplicando aos antigos territórios federais de Roraima e Amapá o princípio da simetria, ou seja, o que se aplica em um, projeta-se ao outro. Os dois foram criados em 1943 como territórios federais gêmeos e transformados em forma e tempo iguais em estados pela Constituição Federal de 1988, em um único artigo<sup>3</sup>. A transferência das terras da União ao domínio dos estados de Roraima e do Amapá também foi efetivada no mesmo ato formal pela Lei nº 11.949, de 2009.

Politicamente, seria inadequado ver um estado como Roraima ter diferente trato em relação ao Amapá, de ter uma Área de Livre Comércio e não receber a simétrica vantagem. Após a sua criação, especificamente em 30 de dezembro de 1991, é aprovada a emenda em plenário ao Projeto de Lei 1791/1991, originária da Câmara dos Deputados. A lei tramitava em fase terminativa no Senado por meio do Projeto de Lei 85/91, que foi sancionado e deu origem à Lei 8387/1991. O texto a seguir reproduz a forma original como foi criada a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) (BRASIL, 1991).

---

<sup>3</sup> O artigo 14 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias transformou os dois territórios federais em estados. O Tocantins foi criado por desmembramento do estado do Goiás.

Art. 11. É criada, nos Municípios de Macapá e Santana, no Estado do Amapá, área de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

§ 1º O Poder Executivo demarcará, no prazo de noventa dias, área contínua onde será instalada a área de livre comércio, incluindo locais próprios para entrepostamento de mercadorias a serem nacionalizadas ou reexportadas.

§ 2º Aplica-se à área de livre comércio, no que couber, o disposto na Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991.

A lei deveria tratar exclusivamente do sistema de nacionalização industrial dos produtos do Polo Industrial de Manaus. Mas foi exatamente nesse momento que ocorreu a inclusão do Amapá (Macapá e Santana) de forma inadequada, dentro do contexto, uma vez foi localizada na Amazônia Oriental e não na Amazônia Ocidental, como determina o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.

O fato ocasionou dificuldades para a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) desde sua criação. A capacidade e legitimidade formal de industrializar produtos regionais foi afetada, uma vez que esse benefício tem aplicação amparada formalmente na rigidez locacional das áreas de livre comércio que se situarem dentro da Amazônia Ocidental. Questão que não permitiu a industrialização na ALCMS de insumos regionais, restando apenas a efêmera fase de comércio de importados (fase de sacoleiros).

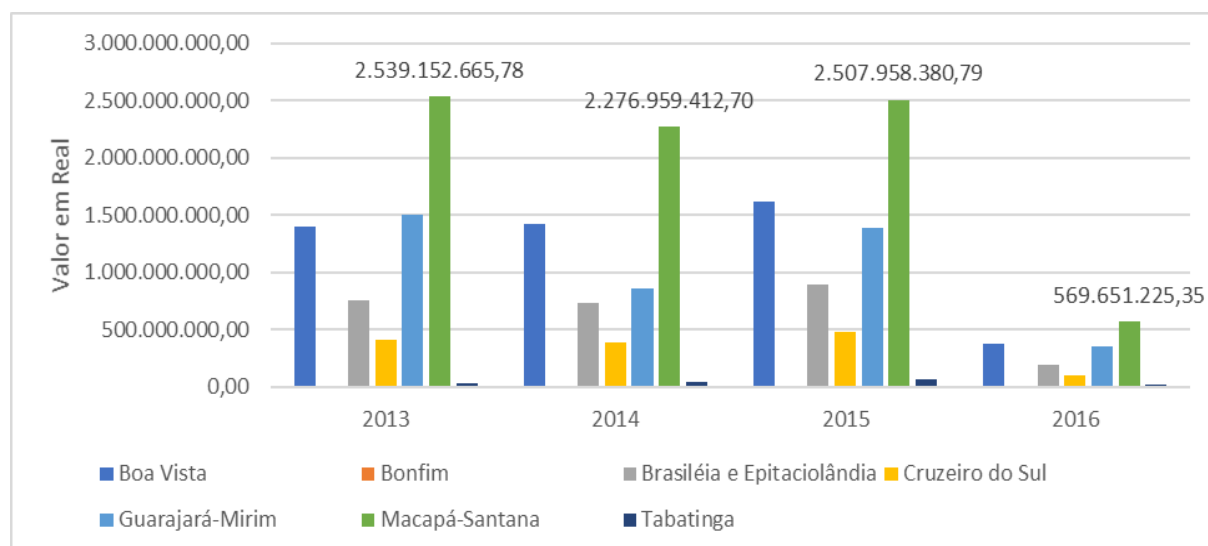
Os resultados obtidos foram os benefícios derivados das isenções dos impostos de Importação (II) e sobre Produtos Industrializados (IPI), que reduziram os preços das mercadorias oriundas do exterior ou do Brasil (Tabela 1 e Gráfico 1). Tais benefícios, apesar de atenderem principalmente as empresas instaladas, não resultaram no repasse efetivo para os consumidores, o que gerou adversidades para as empresas.

**Tabela 1 – Compras de mercadorias nacionais realizadas por Áreas de Livre Comércio**

ALCs	2013	2014	2015	2016	Total geral
Boa Vista	1.398.183.083,85	1.426.708.774,52	1.621.228.935,37	380.574.429,83	4.826.695.223,57
Bonfim	463.898,66	507.600,11	2.644.981,13	1.938.458,75	5.554.938,65
Brasília e Epitaciolândia	752.014.938	737.575.814,44	899.035.002,54	194.219.931,02	2.582.845.686,10
Cruzeiro do Sul	411.752.764,04	392.649.390,90	476.313.926,72	97.581.806,06	1.378.297.887,72
Guarajará-Mirim	1.504.060.518,62	856.024.418,91	1.388.259.979,48	348.217.312,95	4.096.562.229,96
Macapá-Santana	2.539.152.665,78	2.276.959.412,70	2.507.958.380,79	569.651.225,35	7.893.721.684,62
Tabatinga	35.645.716,72	42.403.946,26	70.402.178,55	16.101.201,43	164.553.042,96
<b>Total geral</b>	<b>5.137.213.067,15</b>	<b>4.876.804.938,93</b>	<b>5.577.583.405,10</b>	<b>1.260.067.052,44</b>	<b>16.851.668.463,62</b>

Fonte: SUFRAMA, 2016. Organizado por Ana Maria Souza.

**Gráfico 1 – Evolução das compras realizadas por áreas de livre comércio**



Fonte: SUFRAMA, 2016. Organizado por Ana Maria Souza.

### **Das mudanças geográficas da área de livre comércio de Macapá e Santana (ALCMS)**

O ato legal originário criado pelo Artigo 11 da Lei 8387/91 fez surgir a formalidade da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS). O texto se referia apenas à área contínua nos municípios de Macapá e Santana. Posteriormente, houve a necessidade de aplicar a Lei 8.256, que criou a Área de Livre Comércio de Pacaraima e Bonfim (ALCPB) no estado de Roraima, com o apoio institucional da SUFRAMA e da Receita Federal, por meio do Decreto 517, de 08 de maio de 1992. Ele regulamenta tanto o Artigo 11 da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, quanto a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana.

Desse modo, em 1992, a ALCMS traz uma área menor do que os limites urbanos das duas cidades.

Em 2005, o então presidente Lula assinou e ampliou os limites das áreas dos municípios de Macapá e Santana. O Decreto N° 5.624 foi publicado em 20 de dezembro de 2005, e deu nova redação ao Artigo 2° do Decreto no 517, de 8 de maio de 1992, que regulamenta o Artigo 11 da Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991.

### **Capital social, governança federativa e o desenvolvimento local da concepção da Zona Franca Verde**

Para a discussão relacionada à Zona Franca Verde de Macapá e Santana optou-se pela análise da categoria do desenvolvimento local. A discussão visa compreender como, de forma precisa, as questões locais são fundamentais para elucidar a implementação de projetos econômicos e intervenção do estado diante da força e organização do capital social.

Em comunidades com atraso em termos do desenvolvimento socioeconômico, as Organizações Não Governamentais (ONGs) em parcerias estabelecidas com as populações e demais intervenientes podem promover polos de competitividade e marketing territoriais, bem como inteligência estratégica como alternativas para mudança local e de afirmação na cadeia global de valores. Como mobilizador de mudança, a inteligência estratégica é uma alternativa do desenvolvimento que permite valorizar os recursos endógenos, exógenos, as capacidades e as pessoas no seu território ou comunidade local. O pensamento estratégico resulta numa sutil mistura entre análise, intuição e criatividade dos atores no processo de mudança local (CARDEAL, 2014).

Segundo Dowbor (2016), percebe-se lentamente progredindo a compreensão da complexidade do sistema corporativo que, para o bem ou para o mal, hoje nos rege. De um lado, no plano intracorporativo, o gigantismo leva a burocracias inextricáveis, gerando um comportamento caótico e riscos sistêmicos. De outro, os mesmos gigantes estão se dotando de estruturas de articulação intercorporativas que muito se assemelham aos governos no sentido de exercício de poder político direto. O que aqui vemos é uma articulação duplamente preocupante, tanto inter quanto intraempresarial. Entender este mundo de gigantes é, hoje, vital, pois constituem a dinâmica estruturante mais poderosa na sociedade global moderna.

Dessa forma, como enfatiza Fiani (2011, p. 217), “promover o desenvolvimento exige reduzir os conflitos que ele provoca” (grifos do original). Desta feita, o problema do desenvolvimento nunca é exclusivamente econômico, mas também político. Isso sugere, como tema para pesquisa futura, que os centros estratégicos



em arranjos híbridos, ao disporem das recompensas conjuntas do empreendimento e de sua distribuição, podem também exercer um papel político, reduzindo conflitos e transições difíceis. As instituições são a estrutura de incentivos das pessoas que interagem na sociedade e que, por consequência, as organizações políticas e econômicas são as colunas basais do desempenho econômico de longo prazo (GALVÃO, 2015).

Galvão (2015), afirma que são as instituições, sejam elas políticas ou econômicas, que formam a estrutura de incentivos da sociedade. Desta forma, o desempenho se torna um resultado do investimento das instituições e dos estímulos à inovação e à eficiência. As organizações são compostas por grupos de indivíduos com o propósito de alcançar determinados objetivos. Assim, elas podem ser descritas como: a) corpos políticos (partidos políticos, senado, conselhos municipais, corpos reguladores etc.); b) corpos econômicos (empresas, sindicatos, agricultores familiares, cooperativas etc.); c) corpos sociais (igrejas, clubes, associações desportistas etc.) e d) corpos educativos (colégios, universidades etc.).

Um dos pontos mais importantes para alcançar o desenvolvimento local está na participação da sociedade. Todavia, sem a educação esse aspecto fica ainda mais limitado, pois é preciso debater e discutir o desenvolvimento social, cultural, econômico e, até mesmo, ambiental. É preciso trabalhar coletivamente a questão e evitar as ações individualizadas. Para construir uma sociedade melhor é fundamental orientar os cidadãos e as instituições para assimilarem e compreenderem o significado da participação social efetiva. Isso poderá gerar novos estímulos para inserção política (BONINI; SARTORELLO; ALMEIDA, 2017).

Para Miklos (2019), o papel da comunicação no mundo contemporâneo, é importante para pensar as relações sociais a partir de sua condição estratégica, pode evidenciar mudanças de ações de governos, instituições não governamentais e da própria sociedade, pois ainda existem muitas limitações em lidar com os instrumentos comunicacionais que estão hoje estão a disposição. A informação deve ser mais trabalhada de forma mais eficaz visando alcançar determinados segmentos sociais, que se sentem isolados do processo de governabilidade.

É preciso avaliar nas ideias de Fiani (2011) e Miklos (2019) que ambos autores definem duas importantes ações para alcançar os resultados esperados, a primeira é de definir as melhores estratégias para pensar os conflitos, o Brasil ainda é uma país onde existem muitos ranços a serem superados, inclusive do discurso distanciado da sociedade, e a segunda questão, fazer veicular a informação de forma mais objetiva para alcançar os benefícios esperados. Miklos (2019) define ainda que os meios de comunicação ainda são utilizados com ideias superadas e atrasadas, o que nada contribui para a melhoria e desenvolvimento da sociedade.

Galvão (2015) busca elucidar o conceito de desenvolvimento local a partir de um conjunto de ideias e autores, alinhando como o termo foi, aos poucos,

apropriado entre as décadas de 1980 e 1990. O autor apresenta a concepção de Wagley (1988), que ressalta a participação da cultura no processo de construção das ideias. Putnam (1996), por sua vez, disserta sobre a importância das questões de maior participação social e formação de um capital social gerador de bem-estar social. Por último, Santos e Rodriguez Garavito (2006) destacam que a planificação é idealizada, mas que, em tese, deveria ser de baixo para cima, contrariando o sentido lógico.

Portanto, discutir o conjunto de ideias que irá abranger o desenvolvimento social requer analisar, avaliar e mensurar de forma continuada e permanente as estratégias adotadas. No caso brasileiro, as estratégias estão diluídas diante das fragilidades dos mecanismos de governança (GALVÃO, 2015).

Galvão (2015), também realiza elucidações para explicar capital social a partir de velhas e novas interpretações sobre a concepção e transferências de recursos. Retoma a ideia de caráter evolutivo no contexto tradicional por meio de Barquero:

O processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, bem como pelo aproveitamento das economias externas e pela introdução de inovações, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região. Este conceito está baseado na ideia de que localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais, bem como de economias de escala não aproveitadas, que formam seu potencial de desenvolvimento. (BARQUERO, 2001, p. 57).

Fiani (2011), ao interpretar também as ideias de Barquero (2001), mostra que no começo da primeira década do novo milênio os meios de produção das economias não estavam interligados como ocorreu ao final da década. Em função disso, aumentaram os conflitos em diversas regiões, os níveis de competitividade cresceram, e, portanto, as ideias não poderiam mais serem restritas somente às transferências de recursos, mas também aos processos inovadores que passaram a auxiliar a condição de bem-estar. Surgiram naquele período vários outros mecanismos para aferir condição a qualidade de vida.

Dowbor (2016), ao discutir como entender o mundo dos gigantes corporativos no contexto atual, define que a sociedade global moderna tem questões urgentes para serem equacionadas, pois, diferente de décadas passadas, a migração de informações e os negócios ocorrem em frações de segundos. Tal condição interfere na vida coletiva de maneira cada vez mais intensa, perdas e ganhos têm velocidades aceleradas, o que implica na agilidade das tomadas de decisão.

Agilidade, esta, move as características das intervenções modernas ocorridas no território onde se está a Zona Franca Verde (ZFV) em Macapá e Santana, pois

sempre foi um enclave por conta dos projetos de (mineração, exportação de produtos florestais madeireiros, óleo de dendê e mais recentemente, os grãos de soja e milho) projetos econômicos sem verticalização e com reduzido envolvimento ao binômio desenvolvimento local e desenvolvimento endógeno.

É importante explicitar o que destacam acerca dos grandes objetos ou “próteses” nas colocações de Santos. Tais autores enfatizam o processo de desterritorialização, tendo como consequência a desorganização das relações socioespaciais tradicionais do território (MARINHO; SARAIVA, 2012).

Souza (2013), utiliza argumentos descritos em Moraes (2003) e Wagley (1988) em épocas e regiões distintas, destacando a relevância do ambiente e do território, assim, como, a participação da população no empoderamento do uso e destino de suas economias e projetos de intervenção institucional. Elucida e resgata as ideias de Moraes:

No ambiente do território é onde interagem as organizações comunitárias, as unidades empresariais, as redes de infraestrutura e os intermediários comerciais e financeiros. Isso exige o desenvolvimento de instituições que sejam democráticas, modernas, representativas, transparentes e competentes e que possibilitem o planejamento com participação da população. Para isso, são necessários mecanismos diferenciados de gestão, que articulem os governos e as instituições locais com a sociedade (MORAES, 2003, p. 6).

Por promover a inclusão social e fortalecer a democracia, o desenvolvimento local é considerado um importante meio de combater a pobreza. Na prática, o conceito leva a campo cinco dimensões: 1) a inclusão social; 2) o fortalecimento e a diversificação da economia local; 3) a inovação na gestão pública; 4) a proteção ambiental e o uso racional de recursos naturais e 5) a mobilização social (MORAES, 2003).

As ideias de Moraes são ampliadas por Souza (2013) e podem ser percebidas na concepção de Galvão (2015), que destaca a participação dos entes institucionais e reguladores que envolvem a sociedade civil, o legislativo, as instituições acadêmicas e as empresas, fato que nem sempre acarreta resultados favoráveis para todos.

A forma primordial para entender o desenvolvimento local evidencia que os instrumentos reguladores não podem ser algo puramente linear quando se trata da complexidade de pensar esse conceito. Não cabe mais apenas a retórica sobre gerações futuras sem que no presente possam ser construídos os meios necessários de inserção social e políticas por meio dos entes que lidam com a educação (BONINI; SARTORELLO; ALMEIDA, 2017).

Retomando as ideias de Miklos (2019), discute-se que a melhoria da qualidade de vida passa pela ações econômicas. Todavia, é necessário evidenciar que as transformações de longo prazo passam efetivamente pelos processos

comunicacionais que não podem ser vislumbrados de forma equivocada por redes sociais, mas, sim, por ações consistentes por meio do sistema de educação.

Tostes (2014), no caso da Zona Franca Verde (ZFV) e da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana criada no começo da década de 1990, houve a tendência denominada por Chelala (2008) de “Decretização do Desenvolvimento”. Tostes (2014), esclarece que a intervenção da União ocorreu sem os investimentos necessários que proporcionassem o desenvolvimento endógeno, pois não houve participação efetiva dos entes federativos (União, estado e municípios) (FEIJÃO, 2019).

Souza (2014) e Tostes (2014) destacam que a ALCMS exerceu uma forte atração migratória na década de 1990, criando nas cidades de Macapá e Santana certa singularidade demográfica. Enquanto Souza (2013) afirma que é através da cooperação que se faz essa interligação entre pessoas, amplia as relações institucionais, todos sincronizados e vetorialmente imbuídos na construção do desenvolvimento local que oportunize de forma mais eficaz a melhoria das condições de vida da população.

Qualquer organização humana só existe na medida em que os atores sociais nela envolvidos tenham uma programação que seja comum, relacionem-se de uma determinada maneira estável, ao exercitar a parceria e a complementaridade e sejam interdependentes. Ao mesmo tempo, está presente um conceito interessante que é o de *cooperação*, que caracteriza uma nova forma de capital, o capital social, que compartilha com o econômico (SOUZA, 2013. p. 01).

Souza (2013) afirma que a cooperação, tida na pirâmide hierarquizada, é que faz as pessoas se interligarem no processo de produção dentro das empresas. Segundo o autor, ela tem o poder de ampliar e reproduzir a criatividade, quando realizada a partir do conhecimento das habilidades e competências de todos os envolvidos. Galvão (2015) define que cooperação é como uma pirâmide na cadeia de orientação, cuja liberdade é a essência, cada uma sempre dependerá da outra para realizar qualquer ação, independente do grau de compromisso das tarefas que lhes são imputadas na jornada de trabalho.

## A força integradora da ZFV na ampliação do desenvolvimento local integrado

Diferentemente do ciclo de crescimento econômico protagonizado pela exploração de manganês pela Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI)<sup>4</sup> iniciado na década de 1950, a Zona Franca Verde (ZFV) é um projeto que se instala na Região Metropolitana de Macapá, Santana e Mazagão (RMM) com uma população que depende de todos os meios de cooperação (rede integrada de participação, ausência de um entorno de proteção institucional e de gestão de formação de capital social dentro do binômio desenvolvimento local - desenvolvimento endógeno (TOSTES; FEIJÃO, 2017).

Outro aspecto relacionado e que marca o semântico do desenvolvimento local é que ele implica na articulação entre diversos atores e esferas de poder, seja a sociedade civil, as organizações não governamentais, as instituições privadas e políticas e o próprio governo. Cada um dos atores tem seu papel para contribuir com o desenvolvimento local.

O capital social não pode ser acionado, acumulado e reproduzido imperativamente, daí a necessidade de que as pessoas se interliguem, seguindo um padrão horizontal de organização que não seja de subordinação, mas, sim, amigavelmente interdependente.

De acordo com Tostes; Feijão (2017), essa plataformização do capital social no tempo e lugar da Zona Franca Verde (ZFV) encontrará dificuldades por conta da ausência de um entorno institucional e econômico favorável capaz de fomentar o Desenvolvimento Endógeno.

Um relacionamento horizontal, combinado com a interdependência, direciona as pessoas a estabelecerem relações de parceria entre si, superando a preocupação de quem vai mandar em quem. Essa nova visão indica outra maneira de trabalho e interligação horizontal e interdependência, conduzindo à autonomia das pessoas e não à subordinação escravagista (FEIJÃO, 2019).

Tostes; Feijão (2017), no debate contemporâneo sobre o desenvolvimento local agregam vários autores, podendo destacar um conjunto de interpretações que vão além de concepções desenvolvidas nas décadas de 1980 a 2000. Entre esses itens, vislumbra-se variáveis como comunicação, formação de redes virtuais e publicação de resultados com a máxima transparência, tendo em vista que não é apenas participar, mas também é preciso ser um agente de transformação para o local. De acordo com os autores, existe um protagonismo maior na interação das

---

<sup>4</sup> A Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI) foi a primeira experiência de mineração industrial na Amazônia. O empreendimento foi conduzido pela Indústria e Comércio de Minérios S.A. (ICOMI), que se instalou na região na década de 1950.

redes sociais, o que implica rever velhas fórmulas de mobilização no ambiente social em autores como Galvão (2015); Dowbor (2016) e Miklos (2019). Miklos (2019), explica a relação institucional:

Os sujeitos, se dá uma imperiosa articulação entre as esferas pública e privada e são mais predominantemente compostos por agências, entidades de estado e do terceiro setor não inviabilizam ou contradizem os sujeitos no compartilhamento, entre pessoas, dos valores e objetivos sociais. (MIKLOS, 2019, p. 98).

A participação engajada direciona à descentralização administrativa e ao surgimento de líderes nas comunidades. Em cada atividade emergem líderes naturalmente. Isso gera uma diversidade de iniciativas e de atores sociais dispostos a assumir responsabilidades, o que contribui para a descentralização, à prática efetiva de democracia, bem como atuação de todos os envolvidos.

Mulls (2011), complementa o vetor de pensamento dizendo que a construção de redes visa fortalecer as ligações entre as formas intermediárias de coordenação, constituindo-se na própria essência do desenvolvimento econômico local. Essas redes são a forma de expressão da reação autônoma que se não liberta o território das restrições impostas pelas leis de funcionamento que lhes são exógenas, pelo menos coloca a possibilidade de redirecioná-las ao seu favor (GALVÃO, 2015; MIKLOS, 2019).

As redes são a expressão das formas de ajustamento entre as restrições extraterritoriais e as relações territoriais. Nesse sentido, são a própria condição para o desenvolvimento local. Nos tempos atuais é quase unânime entender que o desenvolvimento local não está relacionado unicamente com crescimento econômico, mas também com a melhoria da qualidade de vida das pessoas e com a conservação e preservação do meio ambiente.

Mulls (2011), considera que as redes são uma forma de expressão da reação autônoma e que encontra dificuldades de crescimento devido ao que chamou de restrições extraterritoriais e das relações intrínsecas ao próprio território. O caminho de organização das empresas locais, às quais pode ser aplicada a noção de rede, já que esta é uma imagem das relações entre empresários e empresas. Retoma as ideias de Oliveira para explicar:

As pesquisas sobre a capacidade empresarial e as pequenas e médias empresas, por um lado, e sobre a organização da produção e os mercados, por outro, deram ao conceito de rede um valor analítico que transcende a simples imagem, convertendo os modelos de rede em um instrumento útil para explicar fenômenos como a dinâmica das

organizações empresariais e dos sistemas produtivos locais (OLIVEIRA, 2007. p. 10).

No espaço da Região Metropolitana de Macapá, Santana e Mazagão (RMM), onde prevalece o domínio e desenvolvimento da Zona Franca Verde (ZFV), a formação do capital social se dá muito de maneira mais explícita pelo fortalecimento das instituições, mas sem o caráter republicano e democrático. Essas instituições são fragilizadas nos ambientes institucional e social, onde há uma perda do capital, uma vez que parte dos dirigentes que se envolvem com as questões das instituições acabam se perpetuando à frente nessas instituições (TOSTES; FEIJÃO, 2017).

Geram-se novos entraves que se opõem à entrada de novos agentes sociais, produzindo, ao longo do tempo, perda de capital social. Quando essas pessoas são transferidas ou falecem, toda ou parte da memória assimilada na discussão do capital social, daquilo que é agregado no processo de mudança e de transformação, é perdida. Por isso, esse capital social é significativamente prejudicado (FEIJÃO, 2019).

No espaço da Zona Franca Verde (ZFV) esses grupos, ainda que com baixa organização, força e alto poder político social, sempre ficarão sobrepostos a essas grandes redes que geralmente estão interagindo com o grande capital (Feijão, 2019). A aplicação do conhecimento, do capital social e da organização das defesas dos indígenas e do meio ambiente quase sempre são patrocinadas por agências ou agentes de estado, provendo seu interesse direto e sua ampliação, ou, em alguns casos, como no setor portuário e industrial da Zona Franca Verde (ZFV), a criação e organização de novas redes. Então, essas redes sociais envolvem conectividade, movem interesses, trocas de favores e situações que associam diversos entes institucionais e benefícios, assim, a rede social acaba aferindo por esse universo (TOSTES; FEIJÃO, 2017; FEIJÃO, 2019).

Tostes; Feijão (2017) destacam três fatores que estão inter-relacionados e são interdependentes. O aspecto econômico implica no aumento da renda e da riqueza, além de condições dignas de trabalho. A partir do momento em que existe um trabalho digno que gere riqueza, ele tende a contribuir para a melhoria das oportunidades sociais. Do mesmo modo, a problemática ambiental não pode ser dissociada do contexto social (FEIJÃO, 2019).

No estado do Amapá, a sociedade tardiamente vem conseguindo aumentar o nível de participação com a ajuda do terceiro setor e a atuação - ainda que discreta - de algumas instituições do estado. A Zona Franca Verde (ZFV) inicia sua jornada enfrentando e vencendo os fatos de nossa insularidade com o Brasil e Mercosul, além do enfrentamento das difíceis relações para formatação do desenvolvimento endógeno. Também perpassa pelos meios ambiental, cultural, constitucional, econômico e social (TOSTES; FEIJÃO, 2017).

A Zona Franca Verde (ZFV) nas cidades de Macapá e Santana apresentam conflitos já estabelecidos nas áreas úmidas, a faixa lindeira portuária de longo curso e os locais de serviços portuários regionais onde ocorrem disputas nos espaços e territorialidades. A resistência das economias endógenas não aguentaram por muito tempo a pressão das forças tangedoras do capital de escala que marcou as primeiras indústrias na ZFV e, ainda, tende a crescer.

Segundo Tostes (2014), no caso da Zona Franca Verde (ZFV), especialmente no contexto macro político, três coisas são destacáveis na discussão do desenvolvimento local: 1) planejamento; 2) gestão e 3) governança. A governança, geralmente, está envolvida nas fragilidades e inconformidades do planejamento e na transgressão das competências dos poderes, em especial, o que se denomina de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que é quando os poderes de execução federativos e da governança recuam na sua competência, fazendo com que aquilo que caberia ao poder público seja delegado ao Ministério Público. A partir disso, ocorrem dúvidas institucionais ou conflitivas só resolvidas na esfera da Justiça (TOSTES; FEIJÃO, 2017).

No cenário da Zona Franca Verde tais questões relacionadas ao desenvolvimento são importantes, por conta do cumprimento do papel de cada um dos entes institucionais no envolvimento de objetivos que visam fortalecer as condições de atratividade e incentivos das grandes redes empresariais a se instalarem nas cidades de Macapá e Santana (SOUZA, 2014; TOSTES; FEIJÃO, 2017; FEIJÃO, 2019).

A pluralidade de composições de redes e arranjos, desde pessoas às grandes corporações, são destacadas por Fiani (2011) ao explicar as origens da análise de Barquero, onde esse autor destaca o sujeito de confiança:

A atividade econômica, social e institucional está baseada nas relações entre indivíduos, empresas e organizações, razão pela qual pode ser identificada uma grande variedade de redes. Assim, existem as redes pessoais e as redes que as empresas estabelecem com os agentes do entorno próximo e que se caracterizam por apresentarem relações informais ou, mais precisamente, casuais e, às vezes, comerciais. Os sistemas produtivos locais, por outro lado, constituem um tipo especial de rede, marcado pelo forte enraizamento no território e pela manutenção de relações comerciais baseadas sobretudo na confiança. Além disso, nas últimas décadas, proliferaram os acordos e as alianças entre empresas cujas relações se distinguem por ter um caráter contratual. (BARQUERO, 2001, p. 98).

Fiani (2011), vai além e mostra como as comunidades que se caracterizam por apresentar um padrão de rede, devido às pessoas conectadas horizontalmente com outras pessoas, a partir de normas e valores comuns e por meio de ligações livres, constituem o capital social. As ligações não impostas por alguém que tem poder



institucional e não condicionadas por fatores imunes à vontade do sujeito, como raça e parentesco e não imediatamente interessadas, extra relações econômicas, tudo isso ocorre a partir da cooperação entre os membros atuantes (FIANI, 2011).

Quanto à análise do capital social e dos arranjos das redes no cenário político, Souza (2013) descreve bem que a democracia é fator constituinte de comunidade e de produção do capital social ao considerar sua posição participativa na política partidária de uma localidade. Quanto maior for a participação em termos de voz e voto no processo de decisão política, mais os resultados serão favoráveis para a população.

Esse processo de atuação e decisão política para definição de políticas públicas e de implantação de projetos institucionais por parte da União vem fragmentando cada vez mais essa capacidade do Amapá em produzir o seu capital social.

Fiani (2011); Galvão (2015) explicam que os novos desafios em que estão inseridos os municípios e comunidades no processo de globalização – são ajustadas às novas orientações e propostas de desenvolvimento, implica em maiores responsabilidades de todos os envolvidos, sem que ocorram imposições de ideias que estejam alheias a realidade

As técnicas tradicionais de desenvolvimento econômico e social perderam sentido ao longo da história, entretanto, uma população mais consciente será mais engajada no processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais, bem como agrupamentos humanos capazes de promover o dinamismo econômico e a melhoria na qualidade de vida da população (FIANI, 2011).

Isto representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social a nível local, resultante da mobilização da sociedade ao explorar as suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente, o desenvolvimento deve enumerar as oportunidades sociais, a viabilidade e a competitividade da economia local ao aumentar a renda e as formas de riqueza que asseguram a conservação dos recursos naturais.

Para Feijão (2019), a inserção dos micros e pequenos empreendimentos no mercado formal ainda é modesta, ou quase inexistente, todavia, o associativismo é uma forma de penetração no mercado por meio da competitividade local, dinâmica e seletiva. Tal situação pode expressar a abertura de brechas quanto à disputa por espaços nos mercados locais, ou regionais, nos segmentos de maior capacidade e vantagem. No caso do estado do Amapá, ainda é preciso fortalecer esse processo de inclusão (TOSTES; FEIJÃO, 2017).

Não só para exportar e se integrar regionalmente, mas para vender a preços competitivos com os produtos externos e de forma seletiva e diferenciada, além de atrair investimentos, é necessário construir vantagens competitivas locais com base nas potencialidades em infraestrutura econômica, logística, recursos humanos –

especialmente educação e capacitação profissional – e desenvolvimento tecnológico.

Na construção do desenvolvimento local, deve-se considerar sempre a questão do entorno para um levantamento das potencialidades que podem gerar desenvolvimento. O local e o municipal são subsistemas de um mais amplo e global, fazendo com que tudo dependa de fatores externos e das condições do contexto (FIANI, 2011; GALVÃO, 2015).

Galvão (2015), analisa como as relações institucionais devem atuar no processo de gestão, que não pode ficar atrelado aos interesses políticos ou econômicos, visando manter o grau autônomo de responsabilidade compartilhada. Tostes (2014), ressalta que as adversidades para implementação de projetos com base unicamente na decretização - termo utilizado por Chelala (2008) - são relativas à demora em pactuar projetos e propostas que visem avançar na aplicabilidade de propostas como da Zona Franca Verde (ZFV) e anteriormente a Área de Livre Comercio de Macapá e Santana (ALCMS). Este fato é corroborado por (Feijão, 2019), quando demonstra a complexidade do processo de transição entre a criação e a implementação.

Souza (2013), acrescenta aos conceitos de Caldas; Martins (2009) a importância do fortalecimento do desenvolvimento local como gerador de bem-estar social e de contraface da globalização que impõe a uniformização e padronização na escala planetária.

A discussão de espaço local e global no caso das cidades da Amazônia passam necessariamente pela paisagem dos rios, lagos e igarapés, pois historicamente as populações ribeirinhas desenvolveram o seu sustento a partir das distintas atividades econômicas oriundas da floresta, muito embora, a sensação em alguns lugares seja de uma condição quase que inerte (SOUZA, 2013; TOSTES, 2014; TOSTES; FEIJÃO, 2017).

## **Zona Franca Verde de Macapá e Santana (ZFVMS)**

A implantação de indústrias nas áreas de livre comércio da Amazônia Ocidental já se fazia legalmente possível desde que inscritas dentro dos limites. Somente na segunda tentativa legislativa<sup>5</sup> realizada pela bancada federal do estado, incluíram no projeto de lei que regulamentava os procedimentos aduaneiros e tributários dos importados em Declaração de Bagagem Acompanhada (DBA) dos sacoleiros do Paraguai, conforme os Artigos 26 e 27 da lei 11.898, de 08 de janeiro de 2009, que

---

<sup>5</sup> A primeira tentativa de criar no estado do Amapá uma Zona Franca Verde foi por meio de projeto de lei do então Senador José Sarney (PMDB/AP).

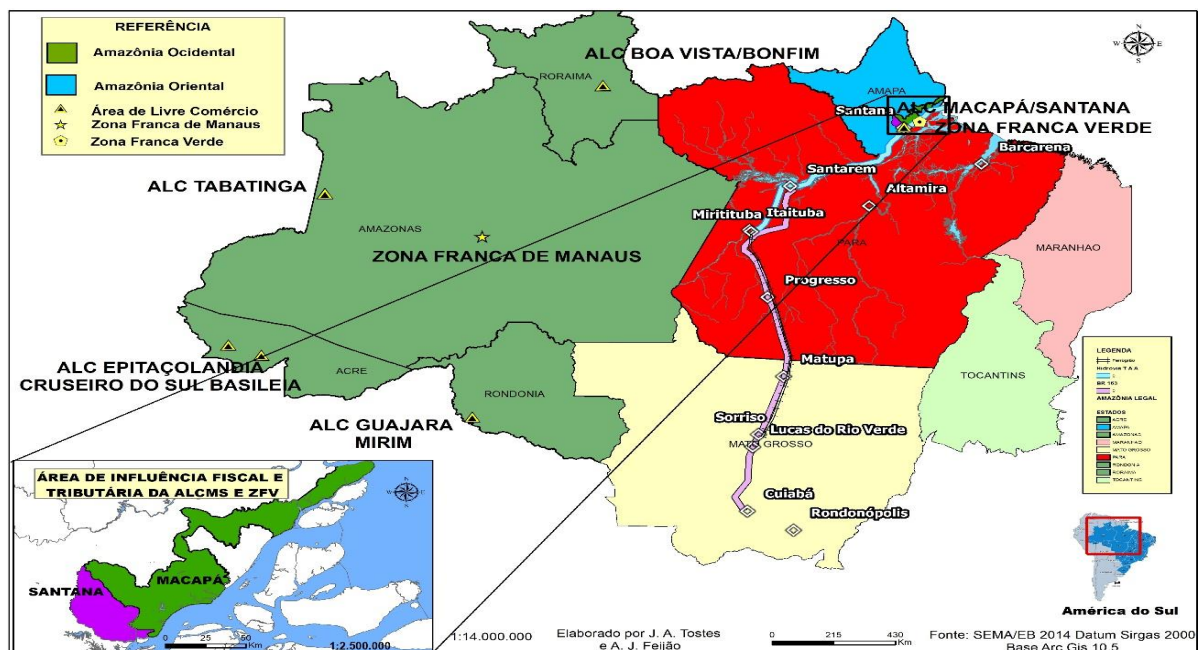
instituiu a Zona Franca Verde (ZFV) para comercialização de produtos de origem regional (TOSTES; FEIJÃO, 2017).

Embora não seja o objeto do presente artigo avaliar os defeitos formais desse ato, que exclui os minérios - historicamente o principal produto de exportação e parte dos insumos regionais - a norma também não contemplou os demais estados do Brasil como fonte de matéria prima, inclusive os estados do Tocantins e Pará que fazem parte da Região Norte (TOSTES; FEIJÃO, 2017; FEIJÃO, 2019).

### O custo locacional da ZFVMS e as implicações aos municípios fora da Região Metropolitana de Macapá (RMM)

O problema principal relativo à implantação da Zona Franca Verde (ZFV), por força e obrigação de sua norma de criação, é a concentração das indústrias de produtos regionais exclusivamente dentro da Região Metropolitana de Macapá (Figura 1).

Figura 1 – Área beneficiada pelos incentivos da Zona Franca Verde de Macapá e Santana



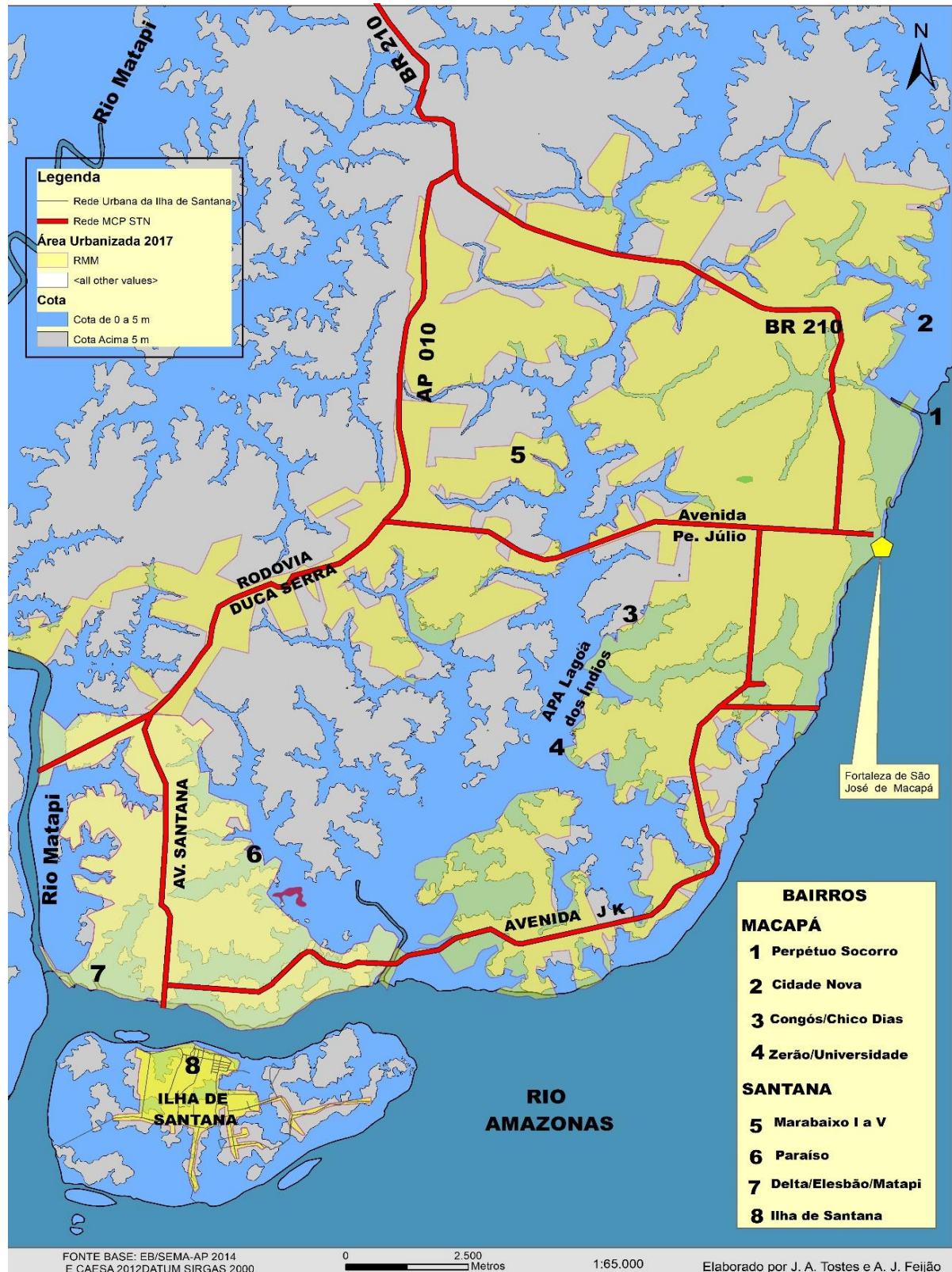
Fonte: Tostes e Feijão (2017).

Como ocorreu na implantação do Polo Industrial da cidade de Manaus, a exclusividade de facilidades às indústrias apenas na Região Metropolitana de

Manaus agravou o processo migratório e o ordenamento territorial urbano, podendo o mesmo ocorrer com as cidades de Macapá e Santana (Figura 2).

O crescimento populacional no fim do período não foi a única consequência dos processos macroeconômicos com a estadualização do Amapá e a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS). Outra consequência foi a intensificação de problemas socioambientais acarretados pela ausência de habitações formais para o contingente populacional que migrou para o estado. Em Macapá, essas pessoas ocuparam áreas de preservação (TOSTES; FEIJÃO, 2017).

Figura 2 – Área beneficiada pelos incentivos da Zona Franca Verde de Macapá e Santana



Como mostra a Tabela 2, a população do estado do Amapá teve um amplo crescimento em um ciclo de quatro décadas, todavia, esse notável aumento teve implicações nas principais cidades, ou seja, Macapá e Santana, fato que poucas décadas depois mudou a configuração espacial das cidades. No caso de Macapá, capital do estado, entre 1991 e 2018 a população dobrou mais de 100%. Um dos motivos dos elevados índices migratórios foi a criação do estado do Amapá, em 1988, e da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana em 1990. O território urbano passou a ter outras dinâmicas provocadas pelos impactos de um novo projeto econômico.

**Tabela 2 – População amapaense 1940 – 2018**

Municípios	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2015	2018
Amapá	6.374	8.764	7.900	10.377	9.508	8.075	7.121	8.069	8.622	9.029
Calçoene	-	-	2.344	2.834	2.834	2.834	5.177	6.730	10.163	10.929
Cutias	-	-	-	-	-	-	-	3.280	5.407	5.864
Ferreira Gomes	-	-	1.396	1.375	2.047	2.386	3.562	5.802	6.901	7.591
Itaubal	-	-	-	-	-	1.666	2.894	4.265	4.949	5.387
Laranjal do Jari	-	-	-	-	-	21.372	28.515	39.942	45.712	49.446
Macapá	16.234	20.594	39.723	76.915	127.554	169.579	283.308	398.204	456.171	493.634
Mazagão	8.139	5.105	7.565	10.497	20.436	8.911	11.986	17.032	19.571	21.206
Oiapoque	-	2.984	3.934	4.554	5.028	7.555	12.886	20.509	24.263	26.627
Pedra Branca do Amapari	-	-	-	-	-	-	4.009	10.772	13.988	15.931
Porto Grande	-	-	1.949	2.643	3.329	4.905	11.042	16.809	19.669	21.484
Pracuúba	-	-	-	-	-	-	2.286	3.793	4.531	4.993
Santana	-	-	-	-	-	51.451	80.439	101.262	112.218	119.610
Serra do Navio	-	-	3.709	5.164	4.521	3.627	3.293	4.380	4.938	5.306
Tartarugalzinho	-	-	-	-	-	4.693	7.121	12.563	15.212	16.855
Vitória do Jari	-	-	-	-	-	-	8.560	12.428	14.364	15.605
Amapá	30.747	37.477	68.520	114.359	175.257	289.397	477.032	669.526	766.679	329.494

**Fonte:** IBGE (2019).

Segundo Souza (2013), o território é, fundamentalmente, um espaço definido e delimitado a partir de relações de poder. A palavra domínio e influenciar irão definir as atuais e novas paisagens na territorialidade afetada. Outros autores atribuem à palavra território, a dupla natureza de um termo jurídico/político. É nesse cromo da multiespectral definição do termo território que vamos nos deter na abordagem do tema da Zona Franca e suas mais modernas derivações: áreas de livre comércio e zonas francas verdes (FEIJÃO, 2019).

Não é mais possível que as fronteiras de acumulação sejam abertas apenas pelos investimentos concentrados em grandes projetos. É necessária a intensa cooperação entre as diversas esferas de poder para criar campos de atração para o investimento produtivo, garantindo desde as obras de infraestrutura até a formação e qualificação da força de trabalho. Isto não é possível sem a forte participação e o efetivo envolvimento das autoridades locais e regionais, o que



coloca a questão do federalismo em outro patamar, ultrapassando os limites dos ajustes políticos para fincar raízes no terreno da economia (Corrêa, 2000).

O conhecimento da mobilidade demográfica desses grandes eixos de desenvolvimento e as severas transformações urbanas vividas nas áreas de suas implantações devem ser estudados e conhecidos.

Segundo Tostes (2006), os motivos e as formas como ocorreu a expansão das cidades no estado do Amapá se deu por ciclos de projetos econômicos, razões pelas quais a situação urbana no estado se encontra nas condições atuais. Para Tostes (2006, p.162), as economias tradicionais extrativistas dos municípios do Amapá, sem modernização tecnológica e sem escala competitiva, foram entrando em decadência: “Todos estes fatores mais a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) promoveram fortes pressões migratórias internas na direção dessas cidades, além da imigração acentuada para Santana, inclusive, outras áreas fora dos limites estaduais”.

Há mais dois novos cenários econômicos somando-se à implantação da Zona Franca Verde: 1) a operacionalização do sistema logístico multimodal proporcionado pelo Porto de Santana conectado à Hidrovia Atlântico-Amazonas - Tapajós que efetivou o primeiro embarque em setembro de 2016 e 2) a ocupação acelerada dos cerrados do Amapá, ocorrida depois da finalização do processo de transferência das terras da União para o domínio do governo estadual. Esse processo trouxe um novo tipo migrante que vem com um grande capital, com estrutura produtiva eficiente e obtém resultados em curto prazo, ou seja, no máximo em dois anos já estão produzindo. A consequente implantação nas áreas de cerrado da agricultura de escala com *commodities*<sup>6</sup> agrícolas simboliza a conquista da última fronteira na Amazônia.

## Considerações finais

Esse conjunto de fatores e transformações sociourbanos e portuários estão promovendo significativas alterações e desestruturando a frágil territorialidade das áreas urbanas de Macapá e Santana. Cenário este que exige estudos técnicos e científicos urgentes para conhecer a complexidade do problema, construir os caminhos de planejamento e controle, e, finalmente, efetivar a implantação de políticas públicas de curto, médio e longo prazo para ordenar e mitigar os impactos derivados das novas transformações advindas com a implantação da

---

<sup>6</sup> *Commodities*, segundo o dicionário digital [www.significados.com.br](http://www.significados.com.br), (significa mercadoria em inglês) pode ser definido como mercadorias, principalmente minérios e gêneros agrícolas, que são produzidos em larga escala e comercializados em nível mundial. No agronegócio em áreas de cerrado os mais comuns são soja, dendê, milho, algodão, feijão, entre outros.

Zona Franca Verde de Macapá e Santana, bem como o ordenamento urbano de Macapá e Santana.

As grandes expectativas, transformações e mudanças positivas na vida das pessoas; há grandes chances de ocorrerem migrações em direção as cidades de Macapá e Santana; os erros e equívocos das políticas públicas e da ação ancoradora da Superintendência da Zona Franca de Manaus ao êxito amplo da Zona Franca Verde de Macapá e Santana poderá se repetir como ocorreu na implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana? A origem da matéria prima terá circulação unicamente nos estados da região Norte, com excessão do estado Pará.

Tais medidas exigiram a incorporação às matérias primas regionais de origem nos estados da Amazônia ocidental de custos elevadíssimos de frete e taxas que praticamente anulariam as vantagens ofertadas pelos incentivos da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana e do próprio carro chefe da Zona Franca de Macapá e Santana, ou seja, a redução ou isenção de IPI aos produtos elaborados na ZFVMS.

Até o presente momento, ainda não há sinais do governo do Amapá e das prefeituras de Macapá e Santana para a implantação de um programa integrado de incentivos que possa compensar a onerosa situação geográfica e locacional do Amapá, oferecendo vantagens em incentivos locais sobre IPTU, ISS, ICMS, custos de energia, áreas com distritos industriais já licenciados por setor industrial coletivo, treinamento de mão de obra, parceria com as universidades e outros níveis de fomento como SEBRAE, SENAI, SESC, SESI, Fecomércio, entre outros agentes de empoderamento do capital social.

Outros fatos de crucial importância são a redução das adversidades, a regularização das terras de áreas prioritárias para a produção e implementação de um parque industrial, a descentralização da Superintendência da Zona Franca de Manaus com o órgão do Amapá, bem com a ampliação dos benefícios no estado do Amapá. Além desses fatores, é necessária a definição de uma política de desenvolvimento de longo prazo que integre a Zona Franca Verde de Macapá e de Santana aos conjuntos logísticos e de serviços modais do Porto de Santana. Isso permitiria a integração do perfil da Zona Franca Verde ao mercado do Platô das Guianas e do Caribe. Outra medida estratégica seria a inclusão dos municípios como parceiros no planejamento e na participação do Programa de Desenvolvimento da Zona Franca Verde de Macapá e Santana.

## Referências

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001. 278 p.



BONINI, L.M.M; SARTORELLO, R. ALMEIDA, R.J. **Dinâmicas sociais e desenvolvimento local**. São Paulo, Editora: CRV, 2017.

BRASIL. **Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. Lei 8387/1991: Criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALMCS).

CALDAS, S. MARTINS, J. de S. **O poder do atraso**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p.

CARDEAL, N. **Pensamento estratégico: antecipar as ondas do futuro**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014.

CHELALA, C. A. **A magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional/Orientador Prof. Dr. Jadson Lusi Rebelo Porto Rebelo Porto. Publit. Soluções Editoriais-Macapá/AP, UNIFAP. 2008.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

DOWBOR, L. **O gigantismo e as burocracias inextricáveis**. Revista Pesquisa & Debate. Dezembro, 2016.

FEIJÃO, A. J. **As implicações urbano-ambientais e institucionais da concepção à implementação da Zona Franca Verde**. Universidade Federal do Amapá. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Macapá, 2019.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GALVÃO, G. O. Q. **Governança corporativa e instituições em tempos de crise**. Faculdade de Economia e Administração – Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo: 2015.

IBGE. **Relatório da população do estado do Amapá**. Macapá, 2019.

IMAP, 2016 - **Relatório das transferências das terras da União, Macapá.** Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP. 2016.

MARINHO, J. A. M.; SARAIVA. M. P. **Hidrelétrica Belo Monte e Processos de Des-territorialização no Médio Rio Xingu-Pa.** ANPPAS, 2012.

MIKLOS, J. **Cultura e Desenvolvimento Local.** 1. Edição. São Paulo, 2019.

MORAES, M. L. **A segregação planejada:** Goiânia, Brasília e Palmas. Goiânia: Perspectiva/Fapesp, 2003. 277 p.

MULS, L. M. **Desenvolvimento Local, Espaço e Território:** o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. *Economia (Brasília)*, v. 9, p. 1-21, 2011.

OLIVEIRA, G. C. P. G. Desenvolvimento endógeno e local : estudo do projeto urbanizador social de Porto Alegre/RS **Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento)** - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Quarto Encontro da Economia Gaúcha. Universidade Luterana do Brasil- ULBRA Canoas, 2007. 2007. 96 p.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. 260 p.

SANTOS, B. de S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Another production is possible.** Beyond the capitalist canon. London: Verso, 2006, p. 26.

SANTOS, R. V. **(RE) estruturação e formação do aglomerado urbano de Macapá e Santana na Amazônia setentrional amapaense.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, 2016.

SOUZA, L. G. Discussão sobre desenvolvimento local no Brasil. **Revista Desarrollo Local Sostenible Grupo Eumed.net / Universidad de Málaga y Red. Académica Iberoamericana Local Global.** Vol. 6. Nº 16, fevereiro de 2013, p. 34.

SOUZA, A. C. M. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação:** as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do

desenvolvimento local. Dissertação de Mestrado no Programa em Desenvolvimento Regional /Orientador Prof. Dr. José Alberto Tostes. UNIFAP. Macapá, 2014.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS – SUFRAMA.  
– **Relatórios de investimentos industriais para a Zona Franca Verde de Macapá e Santana.** Manaus, 2016.

PORTO, J. L. R. Transformações espaciais e institucionais do AMAPÁ: conflitos e perspectivas. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo.

TOSTES, J.A. **pensar a cidade.** Editora: Sal da terra, João Pessoa, 2014.

TOSTES, J.A. Planos diretores do estado do Amapá: uma contribuição para o desenvolvimento regional. **Série Arquitetura e Urbanismo na Amazônia.** Macapá-AP, Tostes, 2006.

TOSTES, J.A; FEIJÃO, A Da J. Os conflitos institucionais da concepção à implementação da Zona Franca Verde nas cidades de Macapá e Santana (Ap). **XIII Fórum Ambiental**, 28 e 29 de julho de 2017. Alta Paulista. 2017.

WAGLEY, C. **Uma Comunidade Amazônica.** – 3 ed. – Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo; Editora da Universidade de São Paulo, 1988, 314 p.

Endereço para correspondência:

*Jose Alberto Tostes* – [tostes.j@hotmail.com](mailto:tostes.j@hotmail.com)  
Rod. Juscelino Kubitschek, km 02 - Jardim Marco Zero  
68903-419 Macapá/AP, Brasil

