

A FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DE RORAIMA

Lausson Carvalho¹

Meire Almeida²

RESUMO

Este trabalho visa abordar a formação institucional de Roraima foi um compromisso e uma conquista percorrer os caminhos impressos pelos nativos indígenas, pelos pioneiros migrantes, pelos militares desbravadores e pelos gestores públicos, responsáveis pelas instituições que deram origem à ocupação e a integração desse lugar mais setentrional do Brasil. Para tanto, estudou-se e refletiu-se sobre os determinantes, os fatores relevantes que motivaram às mudanças institucionais em Roraima, movimentos dinâmicos que transformaram e tornaram o estado num espaço diverso e difuso, capaz de abrigar pessoas de todos os lugares do país e dos vizinhos venezuelanos e guyanenses. Revelou-se como foram às articulações e as ações do Estado visando promover o desenvolvimento da última fronteira brasileira.

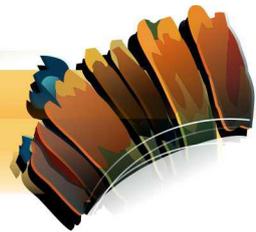
ABSTRACT

This work aims to address the institutional training Roraima was a commitment and a conquest walk the paths printed by indigenous natives by migrant pioneers, explorers by military and public managers, responsible for the institutions that have origem the occupation and the integration this northernmost place in Brazil. Therefore, we studied and reflected on the determinants, the relevant factors that led to the institutional changes in Roraima, dynamic movements that transformed and made the state a diverse and diffuse space, able to house people from all over the country and venezuela us and guyanenses neighbors. It turned out they were the joints and state actions to promosee the development of the last Brazilian border.

Palavras-Chave: História; Desenvolvimento; Instituições.

1 Universidade Federal de Roraima – lausson.carvalho@ufrr.br

2 Universidade Federal de Roraima – meirejoisy@hotmail.com



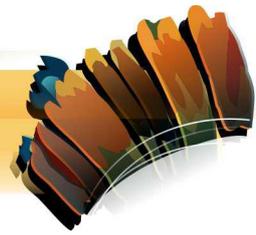
INTRODUÇÃO

A bordou-se o papel das instituições no processo de desenvolvimento do Estado de Roraima, destacando como elas foram fundamentais historicamente. Foram as instituições que estabeleceram as normas e minimizaram as incertezas nas transações gerando um ambiente re-lativamente seguro nas relações econômicas em Roraima. Embora ainda prevaleça a questão fundiária, determinante nas transações econômicas, como um gargalo a ser resolvido, mesmo diante do repasse das terras ao governo federal em 2010 para o governo do estado. Por último foram apresentadas as perspectivas do desenvolvimento e a realidade das instituições de Roraima a partir dos elementos sistematizados, das reflexões e análises.

Em linhas gerais, Roraima integrou uma estratégia do Estado brasileiro para pre-servar o território nacional das ocupações externas. Portanto, os agentes, as organizações e o próprio Estado foram os protagonistas dessa história que tem na dimensão político institucional do desenvolvimento o eixo norteador do estudo.

A história das instituições de Roraima foi analisada a partir do entendimento contido no referencial teórico de Douglass North. Essa teoria tem na história um elemento determinante no processo gerador do desenvolvimento. O estudo tem o recorte temporal a partir do ano de 1937, embora o marco inicial histórico tenha sido no século XVIII (OLIVEIRA, 2003). A escolha desse recorte de tempo e espaço (SANTOS, 2000) foi necessária porque evidencia a primeira instituição estabelecida pelo governo central para Roraima no século XX, época em que o local ainda era denominado de Rio Branco. O período final compreenderá os dias atuais. A escolha deste recorte temporal justifica-se pela oportunidade em se traçar a trajetória histórica das instituições do estado.

Assim, a história das instituições de Roraima começa pela Constituição de 1937 no governo do presidente Getúlio Vargas. Ali já estava contida a perspectiva da criação dos Territórios Federais (SILVA, 2007). A Contextualização política da época refletia, entre os diversos problemas, a II Guerra Mundial e o Estado Novo (SANTOS, 2004). O presidente Vargas em seus dois mandatos (1930-1945 e 1951-1954) assumiu uma postura de fortalecer as funções do governo central (MAGALHÃES, 2008). Para tanto, concebeu, enquanto estratégia, o planejamento com vistas ao fortalecimento do desenvolvimento e da integração nacional visando estabelecer a imagem de um “Estado Forte” (BRITO, 2001; OLIVEIRA, 2003).



Esta perspectiva desenvolvimentista trazia no seu bojo o desejo da integração nacional e compreendia o desafio da ocupação da Amazônia. Segundo Magalhães (2008) o contexto da região revelava um vazio, poucos habitantes, ausência de saneamento, de crédito, de transporte e da organização do trabalho. No final da década de 1940, o ciclo explorador e exportador da borracha já havia chegado ao seu final na região, restando, portanto, um conjunto de problemas das mais diversas matrizes.

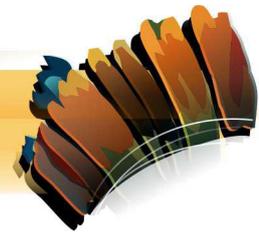
A solução encontrada pelo governo Vargas foi promover o desenvolvimento e a integração nacional por meio da institucionalização dos Territórios Federais. Assim e ainda sob os efeitos da Constituição de 1937, o Território Federal do Rio Branco foi criado por meio do Decreto Presidencial nº 5.812 de 1943 (OLIVEIRA 2003; SANTOS 2004 e MAGALHÃES 2008). Boa Vista, foi a primeira capital do embrião do estado. A capital do Território Federal do Rio Branco foi desmembrada do município de Moura do vizinho estado do Amazonas (MAGALHÃES, 2008).

Refletindo sobre esse fenômeno, à luz da teoria de North, constata-se que a primeira instituição estabelecida para o Território Federal do Rio Branco foi o decreto que o criou.

Assim, na esteira do processo histórico das instituições de Roraima, a segunda instituição a ser constituída foi à criação do município de Caracará em 1955. A “cidade porto” como ficou conhecida era o entreposto das embarcações que vinham de Manaus para Boa Vista do Rio Branco. As embarcações traziam mantimentos, ferramentas e mercadorias em geral para os poucos comerciantes, fazendeiros e habitantes da época. A via de acesso, portanto para o Território do Rio Branco era a fluvial, como a maioria das localidades amazônicas (BRITO, 2001).

Os aspectos sociais, econômicas e políticos do local eram seminais. Do ponto de vista da população, a predominância eram dos nativos, os índios e poucos não índios, entre esses haviam fazendeiros, poucos comerciantes e trabalhadores da igreja católica. A principal atividade produtiva, heranças dos séculos passados, era a pecuária e o garimpo de ouro e diamante (OLIVEIRA, 2003). A organização política, ou seja, de representantes da sociedade inexistia, a exceção ficava por conta da figura do governador, nomeado pelo poder central.

As duas primeiras instituições juntas formaram as condições básicas e elementares para a edificação da dimensão política institucional do desenvolvimento de Roraima. Ao recorrer a North (1990), observa-se que as instituições, enquanto regras do jogo, normas que garantem as relações, as transações entre os seres humanos criaram as condições de ocupação, e estabeleceram as condições essenciais para minimizar as incertezas, incentivar as transações econômicas, fomentar o nascimento de organizações e agentes econômicos, políticos e sociais do local. Afinal, são das instituições que, quando criadas e estabelecidas dão origens as leis, normas, regras formais e informais de condutas e de convivência



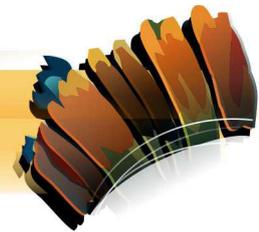
entre os seres humanos. Assim, uma vez institucionalizado o Território Federal do Rio Branco houve o início do processo que desencadeou sua ocupação, viabilizada por meio do poder central.

Na afirmativa de Santos (2004), o presidente da república do Brasil era quem nomeava os governadores dos Territórios recém-criados. Diante dessa nova realidade, a primeira mudança estabelecida foi o direito da população em eleger, pelo voto direto, um deputado federal que iria representar os interesses do Território na Câmara Federal. Assim, dispor da oportunidade de eleger um representante para defender os interesses da população significou um marco na vida política de Roraima.

Magalhães (2008), outra autora que conta a história de Roraima, afirma que os territórios recém-criados pelo governo central eram de responsabilidade das forças armadas. No caso do Território Federal do Rio Branco a responsabilidade era da Aeronáutica. A autora completa sua assertiva estabelecendo três fases da administração do Território: a primeira que demarca o período da criação de 1943 até 1964; a segunda parte do período da ditadura militar 1964 até 1985 e a última de 1986 até os dias atuais. Esses períodos podem ser considerados no âmbito da teoria de North como mudanças institucionais, fundamentais para o desempenho econômico e, por conseguinte para o desenvolvimento.

Por outro lado, é possível revelar outro olhar acerca desse período da história de Roraima a partir de Oliveira (2003). O autor é historiador e dispõe de uma perspectiva crítica. Em sua concepção, a criação do Território Federal do Rio Branco foi o passo inicial no estabelecimento do poder central em cristalizar a mentalidade de embranquecer o índio e ocupar os espaços. Segundo ele, por traz do discurso desenvolvimentista e integrador do governo central, voltado para a criação de um “Estado Forte”, o que se pretendia na verdade, diante das pressões internacionais da II Guerra Mundial, da polarização do mundo em duas correntes ideológicas, era ocupar a Amazônia em face da exploração de estrangeiros na região. O que Getúlio Vargas tinha, confirma Oliveira (2003), era medo de perder parte do território brasileiro. E esse medo tinha como base as supostas informações de colaboração indígena e a conivência das autoridades corruptas locais com os grupos internacionais. A Amazônia estaria perdendo sua riqueza vegetal e mineral.

Nesse contexto, ainda em 1962, por conta de inúmeros transtornos, o nome do Território Federal do Rio Branco passou a ser Roraima. O nome Rio Branco confundia porque era também o nome da capital do Território Federal do Acre; além das confusões, havia também a recorrência de extravio das correspondências. Confusões a parte a solução indicada foi à troca do nome de Território Federal do Rio Branco, atribuído por conta do rio que margeia capital - Boa Vista, para Território Federal



de Roraima, nome inspirado no monte localizado na tríplice fronteira Brasil, Venezuela e Guyana (MAGALHÃES, 2008).

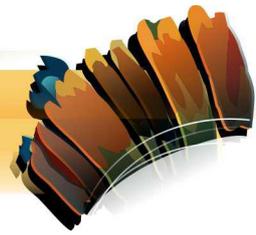
Seguindo o pensamento de Magalhães (2008) a primeira fase do Território do Rio Branco não promoveu mudanças institucionais significativas, seja no contexto social, político e/ou econômico. Na mesma linha, Santos (2004) confirma a assertiva, afirmando que os primeiros anos do Território Federal do Rio Branco quase nada foi feito em termos de medidas político-administrativas com vistas ao desenvolvimento. Por outro lado, Silva (2007), um geógrafo que estuda o estado, traz outro olhar sobre esse mesmo período. Segundo o autor, foi nessa época que foram impressas mudanças no traçado da cidade de Boa Vista em face de edificação das unidades administrativas do então Território. A capital passou a dispor de características de urbanização promovidas pela institucionalização do Território Federal.

MATERIAL E MÉTODOS

As informações coletadas neste trabalho foram de cunho bibliográfico é de consulta nas bases de dados dos Governos Estadual, Federal, Municipal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tesouro Nacional, Ministérios das Cidades e demais autarquias envolvidas na pesquisa. Para consolidação dos dados foi utilizada a teoria neoinstitucionalista por possibilitar a comparação do desempenho entre os municípios, as mesorregiões, os estados e as regiões. Nela estão inseridos os termos chaves instituições, organizações, path dependence, mudança institucional, arranjo institucional e desempenho econômico; todos contribuem para as análises do contexto escolhido.

Em Roraima, os registros das questões relacionadas às mudanças institucionais³ apontam para duas formas determinantes na vida sócios econômicas, política, cultural e ambiental do local. A primeira delas se deu por meio da assinatura do Decreto presidencial de Getúlio Vargas em 1943, quando criou o então Território Federal do Rio Branco. A segunda decorreu com a promulgação da Constituição de 1988 quando Roraima passou de Território Federal para Estado da Federação, cujo efeito imediato foi à autonomia político-econômica e administrativa. Assim, a década de 1990 foi o período em que foram criadas as condições institucionais para implantação dos três poderes constituídos: executivo, legislativo e judiciário. No intervalo dessas sete décadas, considera-

³ A mudança institucional define o modo como a sociedade evolui no tempo, já que a mudança institucional é determinada por um processo de ajustamentos marginais no complexo de regras, normas e imposição que formam a estrutura institucional (NORTH, 1990). As mudanças institucionais, portanto, determinam o modo como as sociedades evoluem, sendo a chave para entender historicamente a mudança. (Elas afetam o desempenho da economia e como os diferentes desempenhos são influenciados, durante o decorrer do tempo CAVALCANTE, 2011).



das a partir de 1940 até os dias atuais, outras mudanças institucionais ocorreram. Elas também tiveram papel importante na trajetória do desenvolvimento de Roraima.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

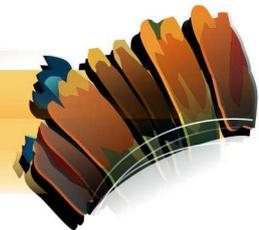
O quadro a seguir revela a evolução político-administrativa de Roraima. O estado é a Unidade da Federação com o menor número de municípios institucionalizados do país. Esse dado é fruto das políticas de ocupação promovidas pelos militares. O argumento defendido por Oliveira (2003) relaciona às lógicas empreendidas pelo poder local, representado pelas suas elites, articuladas como o poder central, que propunham a ocupação dos espaços das fronteiras amazônicas a qualquer custo, sem reconhecer o direito dos índios e as condições de assentamentos dos migrantes. Portanto, os problemas originados desse modelo de ocupação revelam dois lados de uma mesma moeda: o primeiro de que a questão da terra teve origem na sua ocupação e o segundo, relaciona-se à constituição do capital social, constituído a partir das diversas ondas migratórias.

Outra reflexão do quadro refere-se ao Amapá e Rondônia, estados que foram Territórios Federais ao mesmo tempo em que Roraima. Ambos dispõem de números maiores de municípios institucionalizados.

Quadro 1- Evolução político – Administrativa 1940-2005

Unidades da Federação	Unidades Administrativas							
	Municípios criados e instalados							
	1940 (1)	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Brasil	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5597	5564
Norte	88	99	120	143	153	298	449	449
Rondônia	-	2	2	2	7	23	52	52
Acre	7	7	7	7	12	12	22	22
Amazonas	28	25	44	44	44	62	62	62
Roraima	-	2	2	2	6	7	15	15
Pará	53	59	60	83	83	105	143	143
Amapá	-	4	5	5	5	9	16	16
Tocantins	-	-	-	-	-	79	139	139

Fonte: SEPLAN (2012)



Entretanto, e contraditoriamente, foi neste período de ditadura que o governo militar levou para Amazônia a política de ocupação, com vestígios da era Vargas. As formas assumidas pelo Estado para implementar suas políticas passaram pelo planejamento econômico e pela criação de vários órgãos do governo.

Incorporam-se a história das instituições de Roraima ainda na década de 1980 a chegada de garimpeiros (RODRIGUES, 1996). O período registrou a maior taxa de crescimento populacional de Roraima, quase 300%. O quadro a seguir revela essa trajetória desde 1960. Nas demais décadas, apesar das altas taxas de crescimento demográfico, nenhuma se equiparou ao fenômeno do garimpo de 1980 para 1990. Paralelamente, o Brasil também vivenciou grandes e profundas transformações políticas e sociais. Na dimensão econômica, os economistas afirmaram que o período foi considerado a década perdida (TAVARES, 1994).

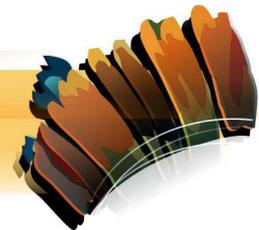
Quadro 2 - População residente 1960 a 2010

Referência	POPULAÇÃO RESIDENTE							
	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010
Brasil	70.992.343	93.134.846	119.011.052	146.825.475	157.070.163	169.799.170	183.987.291	190.732.694
Região Norte	2.930.005	4.188.313	6.767.249	10.893.561	11.288.259	12.893.561	14.623.316	15.864.454
Roraima	29.489	40.885	79.121	217.583	247.131	324.397	395.725	450.479
Urbana	12.717	17.582	48.738	140.818	174.277	247.016	306.989	344.859
Rural	16.772	23.303	30.383	76.765	72.854	77.381	88.736	105.620

Fonte: SEPLAN/2012

O final da atividade garimpeira se dá por um Decreto Presidencial instituído por Fernando Collor de Mello em 1989. O primeiro presidente eleito pelo voto direto depois da ditadura militar mandou implodir todas as pistas de pouso e decolagem dos aviões que voavam para as regiões garimpeiras decretando o encerramento da atividade em Roraima. Com essa medida, ficou marcado de maneira indelével, o fim da era do ouro. Assim, enquanto o Brasil escrevia novas páginas em sua história política, Roraima, por outro lado, também vivenciava a profunda transformação institucional.

A década seguinte trouxe a institucionalização de mais sete municípios em 1995 e a implantação do mais novo estado da Federação de acordo com a Constituição Federal de 1988. Roraima adquiriu autonomia político-econômica e administrativa. Do ponto de vista político-



administrativo, os acontecimentos assumem proporções mais amplas uma vez que houve a profunda transformação na estrutura institucional do lugar. Este período constitui-se na terceira e última fase proposta por Magalhães (2008).

Acompanharam essas transformações os antigos problemas relacionados à posse e ocupação das terras (OLIVEIRA, 2003). Nessa nova feição o problema foi recrudescido em face da atuação do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – responsável pela regularização fundiária e operacionalização da política de assentamentos rurais. O problema da regularização fundiária em Roraima constitui-se do ponto de vista institucional, num dos mais emblemáticos e responsáveis pelas incertezas nas relações comerciais existentes (NORTH, 1990).

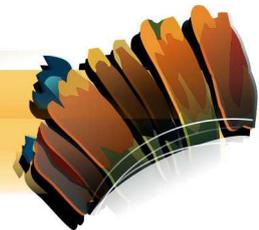
Por fim, a depreende-se que o principal responsável pela história das instituições de Roraima foi o governo central e o governo local. Ambos tiveram o papel preponderante na mediação entre as organizações e o capital social em constituição com vistas a garantir as condições objetivas para o desenvolvimento local.

CONCLUSÕES

Ao que tudo indica à história das instituições de Roraima, postulou-se em: a história das instituições retratada num período de 75 anos evidenciou o papel preponderante do Estado Brasileiro na condução e implementação de um conjunto de leis, decretos, portarias e Planos de Desenvolvimento formais por meio de seus legisladores e gestores. Esses representantes tinham sua origem nas regiões sul e nordeste do país, o que caracterizou o tom da colonização deixado em Roraima. Não se detectou em nenhum momento da historiografia roraimense a participação política dos nativos (MAGALHÃES, 2008).

As transformações sociais e políticas vivenciadas pelos índios, primeiros habitantes do local aconteceram mediante estratégias de coação, cerceamento de seus costumes, sua cultura; enfim, as políticas públicas oriundas do poder central tiveram a pretensão de civilizar os índios, embranquecê-los (OLIVEIRA 2003).

As lógicas que moveram o poder central na questão da ocupação da Amazônia foram às influências que advinham de contextos diversos: ora internacional, por conta do capital que se firmava por meio do desenvolvimento industrial; ora inserido pelas questões nacionais voltadas para o atendimento do crescimento econômico baseado no modelo industrializante estabelecido. Quase nenhuma influência regional se



constatou e foi capaz de promover uma inflexão no caminho do desenvolvimento de Roraima. O pensar do poder central no período avertido não revelou qualquer influência e/ou captação das necessidades do local. Assim, as políticas públicas, os planos e os programas, ou ainda, as instituições sempre chegaram à região, ao estado, advindos de perspectivas exógenas, cuja filosofia era desenvolvimentista e integradora baseada no modelo industrializante que se firmou no Brasil no século XX. Estratégia que não considerou as condições existentes, muito menos os saberes dos nativos. O que se comprovou foi a constituição da vida social a partir do poder institucional do governo central, ou seja, o crescimento/desenvolvimento sempre foi proposto a partir de uma perspectiva vertical, de cima para baixo e de fora para dentro, refletindo um modelo maniqueísta e segregador.

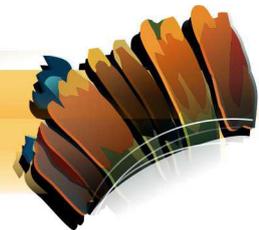
Os efeitos, resultados e os impactos advindos desse modelo de governar, gestaram uma sociedade miscigenada, de caráter explorador e colonizador que até então não consolidou o ideário de desenvolvimento com justiça social.

Esses quatro aspectos políticos e culturais da história de Roraima subsidiam o exercício capaz de apontar quais foram os fatores determinantes que levaram às mudanças institucionais de Roraima, cujo aprendizado constitui-se no principal elemento de transformação (NORTH, 1990).

Sobre os demais aspectos relacionados à economia, ao ambiente, a cultura e à demografia, elas virão no bojo das análises da dimensão político-institucional, na medida em que refletirão os movimentos que ora conformam, ora fazem erigir os fatores que determinaram as mudanças institucionais.

A partir dessa contextualização o presente estudo aponta os fatores que levaram às mudanças institucionais em Roraima e suas implicações ao longo das sete décadas e meia do século XX estudada. A forma impressa no estudo seguiu um percurso cronológico dos acontecimentos institucionais e usou dos estudos contidos na geografia, na demografia, na sociologia, na economia e na história visando construir um olhar do todo e das partes para a compreensão do fenômeno (MORIN, 1998).

O aprendizado adquirido ao longo desse processo pelas organizações, capital social e os seres humanos para resolver os problemas é o principal fator capaz de desencadear as mudanças institucionais North (1990). Assim, a aprendizagem passa a representar o caminho para superação e a criação das condições para o desenvolvimento social e econômico do Estado.



REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas públicas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva. 2004.

FREY, K. Governança pública e sustentabilidade ambiental no campo. Disponível em: <http://r1.ufrjr.br/esa/art/201010-261-287.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2013.

FREY, K. Políticas Pública: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise da política pública no Brasil. Planejamento e Política, nº 21. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 06 dez. 2013.

GOLÇAVES, A. O conceito de governança. Anais XIV CONPEDI 1992. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manuais/anai/XIV/congresso.1992>. Acesso em: 05 dez. 2013.

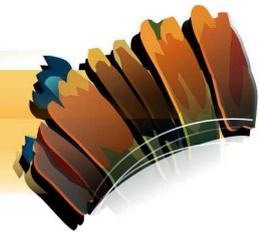
GOLÇAVES, Regimes internacionais como ações da governança global. Meridiano nº 47, vol. 12, mai-junho. Santos. 2011.

IPEA. Marcos Regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança. Rio de Janeiro, IPEA, 2008. Lucia Helena Salvado e Reinaldo Seroa da Motta.

RORAIMA (Estado). JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE RORAIMA. Disponível em: <http://www.jucerr.org.br>. Acesso em: 14 novembro. 2013.

RORAIMA (Estado). Secretaria do Planejamento Indústria e Comércio. In: _____. Indicadores Gerais 2012: Indicadores Econômicos, Sociais, Ambientais do estado de Roraima 1ª edição. Roraima, 2012. Disponível em: <http://www.seplan.org.br>. Acesso em: 04 dez. 2013.

RORAIMA (Estado). Secretaria do Planejamento Indústria e Comércio. In: _____. Plano de Desenvolvimento Sustentável 2012-2015: Plano Plurianual. Volume I, II, III Roraima, 2012. Disponível em: <http://www.seplan.org.br>. Acesso em: 03 dez. 2013.



SANTOS, C. Capital social e capital humano: subordinação ou independência? Uma análise a partir do estudo de caso dos conselhos municipais de Macaé e Resende. Dissertação de mestrado da Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2006.

SOARES, L. T. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. 2ª Ed. Cortez, São Paulo, 2002.

SOUZA, C. Democratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. XXIV Encontro anual da Associação Nacional de Pós Graduação em Ciência Social (ANPOCS). Petrópolis, 1999.

VIOTTI, E. B. A economia e o Estado capitalista, São Paulo, Cortez. 1986.