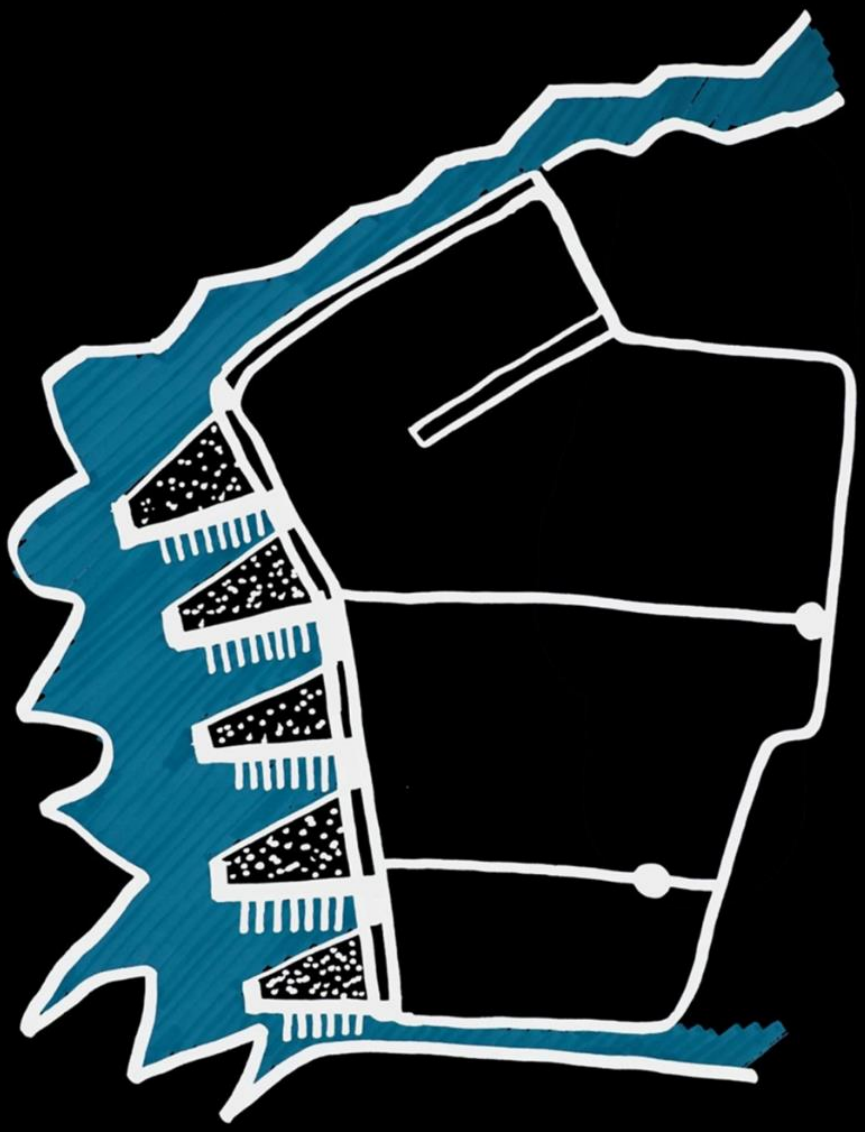
José Alberto Tostes

As experiências de Planejamento Urbano nas cidades amapaenses



Uniedusul

2022 Uniedusul Editora
Copyright da Uniedusul Editora
Editor Chefe: Profº Me. Welington Junior Jorge
Revisão: Rose Oliveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

E96 As experiências de planejamento urbano nas cidades amapaenses [livro eletrônico] / Organizador José Alberto Tostes. – Maringá, PR: Uniedusul, 2022.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5418-007-8

1. Arquitetura. 2. Urbanismo. 3. Amapá – Planejamento urbano. I. Tostes, José Alberto.

CDD 720.18

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

DOI: 10.51324/54180078

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

Permitido fazer download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.
www.uniedusul.com.br

APRESENTAÇÃO

Os resultados dessa produção tem como origem os artigos publicado na disciplina de Planejamento urbano regional entre os anos de 2006 a 2021. São quinze anos de abordagens sobre experiências de planejamento urbano em diversas cidades e municípios do estado do Amapá. Os artigos tem a seguinte abordagem:

No artigo: **Impactos do período pós-Icomi, analisados pelos indicadores de qualidade de vida na cidade de Serra do Navio,** os autores buscam demonstrar as implicações e impactos que ocorreram na cidade de Serra do Navio após a saída da empresa ICOMI? Sendo mensurados os indicadores de qualidade de vida urbana adotados pelo Ministério das Cidades? Os dados são referentes aos indicadores que encontram-se no estudo a partir da aplicação dos métodos Survey e o histórico-dialético, são observados as controvérsias na percepção de estudiosos, moradores e instituições públicas e privadas sobre como ocorreu os impactos que alteraram a qualidade de vida em Serra do Navio.

No artigo: **Oiapoque – aqui começa o Brasil: as perspectivas de desenvolvimento a partir da Br-156 e da ponte binacional entre o Amapá e a Guiana francesa**. A discussão ocorre sobre a cidade de Oiapoque, situada na fronteira norte do Brasil com a Guiana Francesa. Os conceitos discutidos abordam a Paisagem urbana e a Zona de Fronteira através das perspectivas de desenvolvimento de uma pequena cidade amazônica fortemente influenciada pela BR-156 e a Ponte Binacional entre as duas cidades-gêmeas (Oiapoque – Saint-George). O texto destaca a estruturação imobiliária da rede comercial e de serviços em Oiapoque tendo como componente a susceptível reorganização e consequente valorização a partir de um Planejamento Estratégico associado ao Marketing Territorial.

O artigo: **Laranjal do Jari (AP): conflitos na gestão urbana de uma cidade amazônica é analisar a gestão urbana empreendida na cidade de Laranjal do Jari (AP),** o texto considera a política de ocupação e as contribuições do Plano Diretor

Participativo como instrumento de luta social, na mitigação de problemas sócio-espaciais existentes. Laranjal do Jari empreende uma dinâmica de ocupação desordenada, desencadeada pelo intenso fluxo migratório que transformou parte da cidade em uma extensa área de palafitas sobre as águas, configurando-se assim em uma das maiores favelas fluviais do mundo. Para o desenvolvimento do artigo foi utilizado o método histórico-qualitativo com a análise através de acervo bibliográfico, mapas e diagnósticos sócio-econômicos que subsidiaram a elaboração do plano.

O artigo: **O projeto da Zona Franca Verde e suas repercussões espaciais sobre os municípios amapaenses de Macapá e Santana,** trata da análise do fracasso dos modelos periféricos de implantação de áreas de livre comércio na faixa lindeira 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 texto discute tais implicações, no espaço regional do estado do Amapá, geradas por projetos singulares, como a Zona Franca Verde.

O artigo: **O trabalho informal no ambiente urbano nas cidades da Amazônia: análise dos casos das cidades de Macapá e Laranjal do Jari .** As cidades da Amazônia têm tido um forte impacto decorrente de diversos projetos econômicos, tais investimentos foram determinantes ao longo de décadas na exploração de riquezas minerais e florestais. Como consequências desses projetos, as cidades foram afetadas no contexto urbano e social. Dos projetos implantados, ocorreram ciclos de instabilidades diversas, contribuindo assim, para a perda de diversos postos de trabalho. As consequências estão nos inúmeros indicadores de qualidade de vida urbana, afetando principalmente as condições de renda e moradia. As cidades analisadas são: Laranjal do Jari, no sul do Amapá e a capital Macapá que ficaram com

os maiores índices de crescimento de atividades informais no estado do Amapá (Amazônia). O artigo tem como objetivo verificar os índices provocados pelos diversos ciclos de desemprego em ambas as cidades e na desestruturação gerada no ambiente urbano.

O artigo: **As reflexões sobre a gestão territorial e as áreas protegidas no corredor transfronteiriço entre o Amapá e a Guiana Francesa** tem por objetivo analisar e discutir os aspectos distintos das características territoriais de uso e organização da zona de fronteira, visando a ampliação do conhecimento e compreensão da gestão territorial de espaços onde vigoram normas para proteção ambiental e a dinâmica transfronteiriça. O texto identificou a complexa diversidade de interesses que incidem sobre o território com a sobreposição administrativa da gestão territorial do ente federal detentor da maior área em hectares de terras no Amapá e que a maioria está configurada como áreas protegidas.

O artigo: Análise dos investimentos entre as cidades de Calçoene e Oiapoque através da BR 156 no período de 2002 a 2016 aborda o tema da Br 156 no estado do Amapá. Tema que tem provocado inúmeros debates a respeito sobre como foram aplicados os recursos públicos nessa rodovia federal. São décadas de investimentos, a cada governo federal ou estadual as ações têm sido fragmentadas sem ter tido êxito para concluir a extensão total de aproximadamente 600 quilômetros. O texto trata do desenvolvimento dos municípios de Calçoene e Oiapoque que estão diretamente implicados com a finalização da rodovia, tal fato, representa mudanças significativas no núcleo sede de ambas as cidades, proporcionando assim perspectivas de melhorias futuras de planejamento e do desenvolvimento endógeno.

O artigo: Os conflitos fundiários de uma cidade planejada na selva amazônica trata de abordar os conflitos fundiários no município de Serra do Navio, núcleo urbano projetado e construído na década de 1950, localizado na Região Norte do Brasil, no estado do Amapá, o conjunto urbano, possui características arquitetônicas e urbanísticas do período moderno, concebido com a finalidade de alojar os empregados da empresa de mineração, a Indústria e Comércio de Minérios S.A, ICOMI, servindo ao complexo de extração mineral. O suporte conceitual utilizado

discute o marco legal da questão fundiária urbana imposta pelo rigor do processo de tombamento do patrimônio e suas irradiações. As relações são definidas pela concepção do urbanismo moderno adaptado, e dos efeitos sobre a necessidade de uma cidade sustentável em plena selva amazônica.

O artigo: Planejamento urbano e a política habitacional em Macapá discute o cenário do município de Macapá onde tornou-se a maior expressão urbana, como capital e centro regional de dinâmicas econômicas, sociais e políticas. Na última década, identificou-se um amplo déficit habitacional e a crescente ocupação de áreas consideradas informais para habitação, surgem as iniciativas públicas para a construção de conjuntos habitacionais visando responder às demandas da população por moradia e infraestrutura básica com expressivas intervenções. O artigo discute a implantação de políticas habitacionais em Macapá a partir do programa “Minha Casa Minha Vida” do governo federal, analisando de que maneira tais empreendimentos têm impactado na estrutura urbana da cidade de Macapá e na melhoria de vida da população local.

O artigo: O desenvolvimento local integrado na Região Metropolitana de Macapá, Santana e Mazagão na Amazônia aborda a região metropolitana de Macapá, refere-se às duas principais cidades, Macapá e Santana. Mazagão não é contemplada na Lei Complementar de 2003, entretanto atualmente vem sendo constituídos grupos de trabalho e comissões de estudo na Assembleia Legislativa e no governo estadual para integrar o município na RM, tal fato está relacionado à nova formação de rede que Mazagão terá em breve após inaugurar a ponte sobre o rio Matapí. O artigo discute a partir as experiências de desenvolvimento local integrado entre as três cidades, analisando as peculiaridades que envolvem os níveis de desenvolvimento e as dinâmicas existentes. O trabalho tem como fator a perspectiva local a partir dos eixos integradores do sistema modal de transporte e os níveis de integração regional.

SUMÁRIO

Impactos do período Pós-ICOMI, analisados pelos indicadores de qualidade de vida na cidade de Serra do Navio.....10
Leila Silvia Sacramento da Silva e José Alberto Tostes

Oiapoque – Aqui começa o Brasil: as perspectivas de desenvolvimento a partir da BR-156 e da Ponte Binacional entre o Amapá e a Guiana Francesa..... 30
Oscarito Antunes do Nascimento e José Alberto Tostes

Laranjal do Jari (AP): conflitos na gestão urbana de uma cidade amazônica..... 50
Eliana do Socorro de Brito Paixão e José Alberto Tostes

O projeto da Zona Franca Verde e suas repercussões espaciais sobre os municípios amapaenses de Macapá e Santana..... 69
José Alberto Tostes e Antônio da Justa Feijão

O trabalho informal no ambiente urbano nas cidades da Amazônia: análise dos casos das cidades de Macapá e Laranjal do Jari..... 96
José Alberto Tostes e Cindi Veridiana de Almeida Pinheiro

Reflexões sobre gestão territorial e as áreas protegidas no corredor transfronteiriço entre o Amapá e a Guiana Francesa..... 114
José Alberto Tostes e Simone Dias Ferreira

Análise dos investimentos entre as cidades de Calçoene e Oiapoque através da BR 156 no período de 2002 a 2016..... 130
José Alberto Tostes e Tiago Idelfonso e Silva Pedrada

Os conflitos fundiários de uma cidade planejada na selva amazônica..... 159
José Alberto Tostes, Fátima Maria Andrade Pelaes e Ana Karina Nascimento Silva Rodrigues

Planejamento urbano e a política habitacional em Macapá..... 175

Ana Paula Cunha Tavares

O desenvolvimento local integrado na Região Metropolitana de Macapá, Santana e Mazagão na Amazônia..... 193

Suéllen Conceição *de Oliveira da Silva, José Alberto Tostes e José Francisco Carvalho Ferreira*

IMPACTOS DO PERÍODO PÓS-ICOMI, ANALISADOS PELOS INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA NA CIDADE DE SERRA DO NAVIO

Leila Silvia Sacramento da Silva

Mestranda em Desenvolvimento Regional Integrado da Universidade Federal do Amapá

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

Resumo

A cidade de Serra do Navio teve seu projeto urbanístico construído para atender as atividades econômicas da empresa Indústria e Comércio de Mineração S.A. - ICOMI, com um planejamento urbano voltado a oferecer qualidade de vida para todos envolvidos no projeto. Na concepção do projeto, o arquiteto responsável acenava para a concepção de uma cidade para atender primeiramente o uso exclusivo dos empregados da empresa, entretanto, continha em seu Plano todos os elementos para se desenvolver livremente. Após o encerramento das atividades da empresa em 1997,a cidade iniciou uma nova fase, mesmo com a falta de um direcionamento político por parte da administração pública municipal e a falta de controle sobre o patrimônio deixado empresa e a imensa fragilidade para arrecadar tributos. Aliada a promoção de políticas urbanas para os municípios brasileiros o Ministério das Cidades, através do Estatuto da Cidade, estabeleceu parâmetros e diretrizes para a política urbana no Brasil, princpalmente para que os municípios desenvolvessem processos de planejamento e gestão urbana territorial. A partir de 2005 foram aferidos os indicadores para conferir a qualidade de vida urbana dos municípios brasileiros, com a adoção do Sistema de Indicadores de Qualidade de vida Urbana – IQVU-BR.

O objetivo principal deste trabalho é demonstrar as implicações e impactos que ocorreram em Serra do Navio após a saída da empresa ICOMI? Sendo mensurados os indicadores de qualidade de vida urbana adotados pelo Ministério das Cidades? Os dados referentes a parte destes indicadores encontram-se neste estudo a partir da aplicação dos métodos Survey e o histórico- dialético, observando as controvérsias na percepção de estudiosos, moradores e instituições públicas e privadas sobre como os impactos alteraram a qualidade de vida em Serra do Navio.

Palavras-chave: Impactos urbanos; Serra do Navio; Qualidade de vida.

O Período ICOMI

A extração do minério de manganês causou profundas tranformações no território do Amapá, como atividade econômica de maior tempo de exploração considerando desde o informe oficial sobre a ocorrência do minério em 1934 até o encerramento das atividades da empresa em 1997. O município de Serra do Navio está historicamente está ligado ao extrativismo mineral nos últimos cinqüenta anos do século passado, período em que o Amapá era ainda Território Federal e as jazidas de manganês existentes em sua área, foram alvo de interesses econômicos de diversos países, neste momento da história, o mineral, era de interesse estratégico para “guerra fria”, sendo considerado pelo governo brasileiro da época como “reserva nacional”, através de um decreto lei do presidente Eurico Gaspar Dutra, o governo do Território Federal do Amapá, ficou responsável pelo estudo e aproveitamento das jazidas com a orientação do Conselho Nacional de Minas e Metalurgia.

A exploração deste mineral ficou sob a responsabilidade da empresa Industria e Comércio de Mineração - ICOMI, que tinha como acionista a Bethlehem Steel Company, uma potente corporação norte-americana produtora de aço. Devido a escassez do mineral, ficou estabelecida contrapartidas do setor privado para a exploração da mina, essas contrapartidas em forma de impostos e royalties, foram repassados ao Governo do Amapá direcionados à Companhia de Eletricidade do Amapá, recurso investido na implantação da Usina Hidrelétrica do Paredão.

A empresa responsável pela extração do minério de manganês, a Indústria e Comércio de Mineração – ICOMI, causou grandes transformações no solo amapaense, para a extração do minério de manganês, a construção da infra-estrutura de mineração e industrial, da estrada de ferro e da vila operária em Serra do Navio, representou, assim, uma injeção maciça de recursos tecnológicos e humanos, numa área antes bastante isolada e esparsamente ocupada. Houve uma mudança radical das paisagens humana e natural do lugar, embora a escala geográfica desta mudança tenha sido pequena, conforme explicam (DRUMOND e PEREIRA, 2007).

As transformações ocasionadas pela empresa ICOMI, referem-se às infra-estruturas e serviços construídas e oferecidos pela iniciativa privada(ICOMI), referentes a: construção de um porto, manutenção de um canal de navegação demarcado pela Marinha de Guerra, ferrovia, rodovias, produção, transmissão e

distribuição de energia elétrica, serviços de comunicação, suprimento de comida, matadouro e frigorífico, educação primária, habitação, hospitais, serviços de saúde e campanhas preventivas, suprimento e tratamento de água, sistema de coleta e tratamento de esgoto, coleta e destinação final de lixo e controle de vetores de doenças transmissíveis.

Para viabilizar seus objetivos, a empresa necessitou construir uma cidade no meio da floresta que se constitui nas vilas residenciais que serviriam de alojamento para seus funcionários. As vilas residenciais, iniciadas em 1957, uma em Santana, chamada de Vila Amazonas e outra próxima a área de exploração, denominada Vila de Serra do Navio.

Para a implantação do núcleo urbano da Vila de Serra do Navio foi contratado o arquiteto/engenheiro Oswaldo Arthur Bratke que implementou um projeto urbanístico inovador que serviu de referência para empreendimentos com a mesma especificidade, conforme relato do próprio arquiteto, “uma das recomendações do Dr. Antunes, foi essa: ele queria um núcleo urbano de excelente qualidade; que pudesse servir de modelo no país, a diversos empreendimentos, do mesmo tipo” (RIBEIRO, 1992).

Atendendo as recomendações do acionista da ICOMI, O núcleo urbano de Serra do Navio, foi projetado para atender as necessidades dos empregados da empresa apresentava os melhores indicadores de qualidade de vida, serviços de infra-estrutura de saneamento básico, com tratamento de esgoto, fatores como desemprego, não existiam (empregados da mineradora), apresentava uma renda média padrão de indústrias de mineração, hospital com equipamentos modernos, apresentando indicadores de mortalidade infantil abaixo dos Estados Unidos, conforme demonstra o texto extraído da Revista Manchete numero 681 de 08 de maio de 1965:

> “Em Serra do Navio os índices de mortalidade infantil são os mais baixos do continente, incluindo os Estados Unidos. Já se disse que ali as crianças morrem menos. Estudantes da universidade de John Hopkins, querem fazer estágios no seu hospital, centro de um programa de saúde integrado que tornaa vida saudável, estendendo os índices apreciáveis a cidade gêmea de Vila Amazonas, trabalham mais homens na Divisão de Saúde, do que na mina de manganês. E nas escolas das duas cidades, habitadas pelos que se empregam no manganês, na estrada de ferro, no porto, na infra-estrutura de sustentação do complexo social e industrial, e suas famílias, novecentas crianças recebem instrução gratuita em escolas alegradas por métodos modernos de ensino”.

Ressaltando a qualidade de vida existente no período em que a indústria de mineração atuava em Serra do Navio, a revista coloca ainda que: “Uma nova geração se forma com saúde e instrução, onde antes parecia impossível a vida. Não há ali uma só criança sem escola. Os leitos dos excelentes equipados hospitais, permanecem vazios em percentagem alta. A medicina preventiva assegura as boas condições sanitárias”.

As cidades companhias, similares a de Serra do Navio, apresentam pontos negativos pois inserem um novo arranjo espacial na realidade local e regional; considerando a questão do modelo adotado de cidade planejada e com políticas urbanas definidas, o Governo do Amapá tinha, entre os seus municípios, um que poderia servir de referência para os demais em matéria de planejamento urbano, pensado inicialmente para atender as necessidades da empresa e que poderiam futuramente passar a uma comunidade aberta, de acordo com as palavras de Bratke: “Construir uma comunidade que inicialmente seja de uso exclusivo dos empregados da empresa, mas que contenha em seu Plano todos os elementos para se desenvolver livremente, somente limitada pelas possibilidades econômicas locais.” RIBEIRO (1992).

Os grandes projetos econômicos e de infra-estrutura causam tranformações nos locais onde são implantados, devido as suas especifidades, nas áreas de fronteira causam transformações sócio-espaciais denotam, no extremo, a potencialização das contradições geradas pela apropriação exógena dos benefícios gerados e os efeitos e implicações locais de sua inserção, demandam grandes mobilizações de capital, força trabalho, recursos e energia, necessários paa a sua construção, assim como a urbanização do território, como uma condição essencial. Esta necessidade tem conduzido a que as empresas produzam o seu próprio espaço urbano – Company Town – para abrigar a população diretamente envolvida na obra e para servir de suporte para o empreendimento. (TRINDADE JR e ROCHA, 2002)

O núcleo urbano de Serra do Navio, foi planejado, tipo Company-Town, este modelo de cidade é implantado em áreas sem nenhuma infra-estrutura, exclusivamente acessível para trabalhadores das empresas que estão exercendo as suas atividades econômicas e pessoas sem autorização especial não tem acesso e isto vale também para os familiares dos trabalhadores, conforme explica (SHAEFER

e STUDTE, 2005), que continua dizendo que neste modelo de cidade, os trabalhadores habitam conforme seus rendimentos, a Company-Town é um mundo a parte , tem escola, hospital, clube de lazer, igreja e outros serviços.

Em Serra do Navio, a cidade surgiu para atender exclusivamente os trabalhadores da empresa ICOMI, onde pessoas que não trabalhavam no empreendimento não tinham acesso aos serviços básicos de saúde e educação e infra-estrutura de moradia, aliadas a infra-estrutura de saneamento e energia. nos moldes de cidade companhia igual a de Serra do Navio, temos as cidades de: Carajás (PA), Porto Trombetas (PA) e Vila dos Cabanos (PA), todas na região norte e voltadas a atender as atividades de extração mineral, os indicadores de desenvolvimento humano deste modelo de cidade, encontram-se entre os melhores do país, conforme os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, expostos no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil em 2000.

Em Serra do Navio as infra-estruras urbanas e de serviços para atender o empregados da empresa refletiam a preocupação com a qualidade de vida local, desde o tipo de habitação voltados as particuridades da Amazônia, considerando o clima da região, através da construção de moradias adaptáveis às condições ambientais, as ruas pavimentadas e sistema de drenagem pluviais e esgoto, coleta e tratamento de lixo, sistema de abastecimento alimentar e serviços de saúde preventiva.

Caracterização do Municipio de Serra do Navio e o Período pós ICOMI

O município de Serra do Navio formou-se a partir da antiga Vila de Serra do Navio, que era o local de residência de todos os trabalhadores e técnicos encarregados da extração do minério de manganês e de serviços conexos (ferrovia, atendimento médico, educação, administração). Criado pela Lei 007/92 e instalado em 1993, faz parte da microrregião de Macapá, compreende uma área de 7.757 km² fica distante da capital 193 km, apresenta as seguintes coordenadas geográficas 00°54’07” de latitude norte e 52°00’06” de longitude oeste, localiza-se na região central do estado, limitando-se com os municípios de Porto Grande, Calçoene, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari e Ferreira Gomes. (DRUMMOND e PEREIRA, 2007).

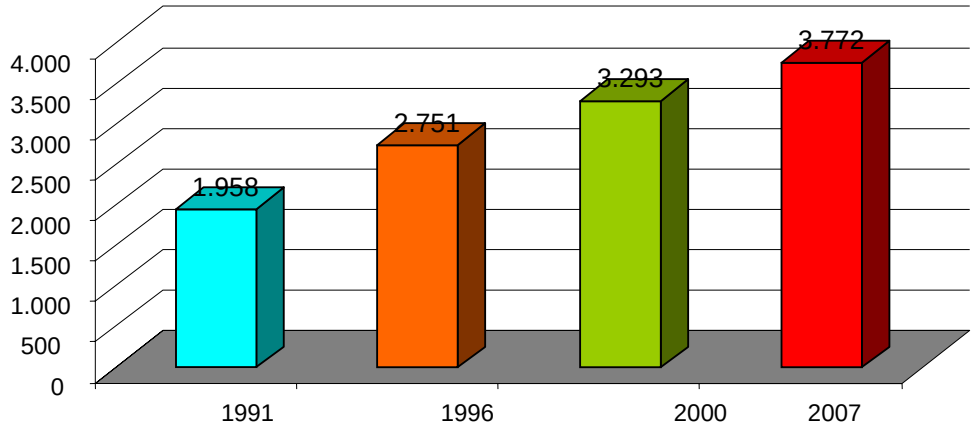
Tabela 01 - Caracterização do Município de Serra do Navio

CARACTERÍSTICAS	VALORES
Distância da capital (km)	193,00
Longitude	52°00'06"
Latitude	00°54'07"
Ano de instalação	1993
Área (Km²)	7.757,00
Densidade demográfica (2000)	0,4
Microrregião	Macapá

Fonte: DRUMMOND e PEREIRA, 2007.

A cidade de Serra do Navio foi planejada para atender uma população de aproximadamente 2000 trabalhadores, com o decorrer dos anos esta população sofreu transformações e de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, apresentados no gráfico 01, a população residente em 2007 apresenta uma taxa de crescimento demográfico projetada para 2007 de 4%.

Gráfico 01 - População Total de Serra do Navio em 1991, 1996, 2000 e 2007



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – Censos demográficos e Contagem da população

De acordo com os dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000 a população do estado do Amapá entre os dois Censos, apresentou uma das mais elevadas taxas de crescimento demográfico, taxa média de 5,94%, e uma taxa de urbanização em 1991 era de 80,90%, já em 2000 era de 89,03%. A taxa média de crescimento anual do município de Serra do Navio foi de 6,18% entre os dois Censos, já a taxa de urbanização apresentou marcantes transformações, caindo de 83,20% para 36,93%.(Tabela 02).

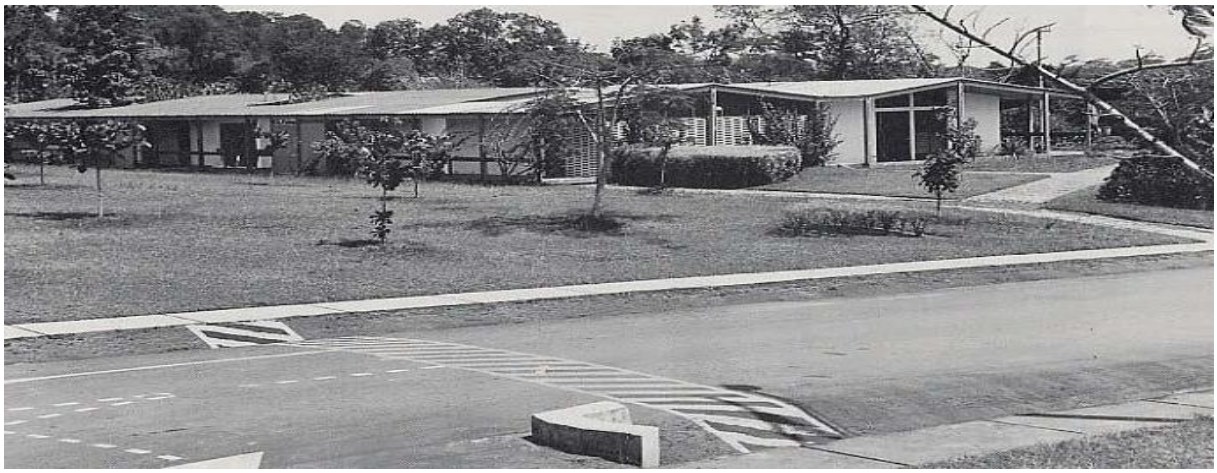
Tabela 02 – Taxa Urbanização no Amapá e Serra do Navio, 1991 e 2000

ESTADO/MUNICÍPIO	1991	2000
Amapá	80,90%	89,03%
Serra do Navio	83,20%	36,93%

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ Atlas de Desenvolvimento Humano – PNUD

A pressão demográfica influenciou na transformação da paisagem deixada pela ICOMI, quanto ao modelo de habitação conforme a ilustração da Figura 02, com o passar dos anos novas construções habitacionais apareceram não somente na área urbana (Figura 03), bem como nos arredores da cidade, formando novas comunidades que são desprovidas dos serviços essenciais de saneamento básico, serviço de água tratada, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e coleta de lixo adequada.

Figura 02 – Modelo de habitação construída pela empresa ICOMI



Fonte: RIBEIRO, 2002.

Figura 03 – Novos modelos habitacionais em Serra do Navio – Fev/2008



Fonte: Silva, 2008.

Instrumentais Orientadores da Gestão Pública

Várias capitais brasileiras possuem instrumentais orientadores da gestão pública, como exemplo temos Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, o Índice Sintético de Satisfação de Qualidade de Vida – ISQV, de Curitiba; Índice de Exclusão Social de São Paulo e o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte, este último instrumental mede o grau de atendimento dos serviços públicos a cargo do município em cada uma das unidades de planejamento definidas pelo Plano Diretor (RIBEIRO, 2004, P. 04); o referencial teórico- metodológico do IQVU de Belo Horizonte, foi adotado pelo Ministério das Cidades, para criação do Índice de Qualidade de Vida Urbana das Cidades Brasileiras.

O sistema de indicadores de qualidade de vida do Ministério das Cidades, o IQVU/BR, vem auxiliar o gestor público nas tomadas de decisão quanto a aplicação dos recursos públicos de forma a proporcionar uma condição de vida digna. NAHAS (2003, p. 17) diz que: “tal análise pode se constituir, como importante subsídio ao planejamento municipal, oferecendo elementos para programas e políticas sociais, ambientais e urbanísticas”, estes indicadores podem ainda ser melhores utilizados se vierem agregados de informações que retratem a percepção dos moradores sobre o que é qualidade de vida.

A utilização destes indicadores refletem em parte a qualidade de vida das pessoas que residem nas cidades e são passiveis de comparabilidade. O Sistema de Indicadores de Qualidade de Vida Urbana do Ministério das Cidades apresenta estrutura embasada em onze variáveis e que engloba quarenta e cinco indicadores, conforme detalhamento do Quadro 01.

Quadro 01 – Variáveis temáticas e indicadores de qualidade de vida urbana

NÚMERO	VARIÁVEL	INDICADOR
1	Comércio e serviços	1.1 Comércio atacadista de produtos alimentícios, bebidas e fumo 1.2 Existência de Supermercados 1.3 Comércio de Produtos Farmacêuticos 1.4 Comércio de Equipamentos de Informática 1.5 Número de estações de rádio
2	Cultura	2.1 Equipamentos culturais
3	Economia	3.1 PIB percapta municipal 3.2 Renda média familiar percapta 3.3 Capacidade de investimento (Finanças públicas) 3.4 Receita corrente percapta 3.5 Taxa de ocupação (mercado de trabalho) 3.6 Taxa de formalidade da ocupação (mercado de trabalho)

4	Educação	4.1 Taxa de escolarização no ensino fundamental 4.2 Proporção de jovens de 15 a 17 sem ensino fundamental 4.3 Taxa de escolarização no ensino médio
5	Habitação	5.1 Domicílios não precários 5.2 Domicílios com banheiros 5.3 Densidade de moradores por dormitórios 5.4 Domicílios servidos de rede de água 5.5 Domicílios servidos de esgotamento sanitário 5.6 Domicílios servidos de algum tipo de coleta de lixo
6	Saúde	6.1 Número de médicos 6.2 Profissionais de saúde nível superior (exceto médicos e dentistas) 6.3 Número de técnicos de saúde por 1.000 habitantes 6.4 Leitos hospitalares (SUS) 6.5 Unidades de média complexidade 6.6 Unidades de atenção básica 6.7 Equipamentos odontológicos do SUS 6.8 Taxa média de internação total 6.9 Taxa de mortalidade por doenças (circulatórias, respiratórias e infectoparasitárias).
7	Instrumentos de gestão urbana	7.1 Base digital de informações (organização das informações locais) 7.2 Existência de legislação básica(legislação urbanística)
8	Participação e organização sócio-política	8.1 Existência de entidades sindicais 8.2 Existência de organizações da sociedade civil de interesse público 8.3 Articulações institucionais 8.4 Existência de conselhos
9	Meio ambiente urbano	9.1 Problemas ambientais urbanos 9.2 Ações ambientais municipais
10	Segurança pública	10.1 Profissionais de segurança pública 10.2 Taxa de mortalidade por homicídio 10.3 Profissionais de justiça no setor público 10.4 Órgão de defesa do consumidor
11	Transporte	11.1 Motoristas de ônibus intermunicipal 11.2 Número de veículos de pequeno e médio porte 11.3 Percentual de domicílios em vias pavimentadas

Fonte: NAHAS.

Qualidade de Vida em Serra do Navio uma Avaliação Através dos Indicadores deDesenvolvimento Humano e de Qualidade de Vida Urbana

Os fluxos populacionais exercem impactos na infra-estrutrutra de uma cidade e a partirdos indicadores demográficos, de infra-estrutura e sociais é possivel avaliar se as políticas urbanas foram eficazes para atender as necessidades correlacionados aos aspectos de qualidade de vida.

Vários índices e sistemas de indicadores tem surgido com o objetivo de medir os impactos urbanos de forma que seja possível um planejamento público voltado às necessidades dos munícipes, e entre as alternativas possíveis o índice denominado IDH – Índice de Desenvolvimento Humano procura melhor representar a condição de vida humana. O indicador idealizado por Mahbud ul Haq em 1990 com a

colaboração de Amartya Kurman Sen, prêmio Nobel de economia em 1998, de acordo com a ONU / PNUD – Organização das Nações Unidas/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

> O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver".Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Apesar de ter sido publicado pela primeira vez em 1990, o índice foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. (PNUD - Brasil).

O IDH passa a fazer parte dos indicadores que referenciam as políticas públicas, mesmo apresentando limitações, passa a compor o Relatório de Desenvolvimento Humano, sendo a cada publicação em eixos temáticos tais como: mulheres, pobreza e meio ambiente. Este indicador permite o posicionamento das nações quanto ao desenvolvimento humano, adotando uma metodologia unificadora, torna possível o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e a construção do Atlas do Desenvolvimento Humano para o Brasil, varia de 0 a 1, quanto mais proxímo de 1 se chegaria ao ideal de desenvolvimento humano.

Através da analise dos indicadores de desenvolvimento humano do município de Serra do Navio, se verifica que em 1991 apresentava uma taxa de urbanização 83,20% e em 2000 uma taxa de urbanização de 36,93%, a concentração populacional nas áreas urbanas demandavam políticas de desenvolvimento econômico, urbanas e sociais.

Um dos aspectos da qualidade de vida refere-se ao número médio de anos que a as pessoas viveriam a partir do nascimento, chamado esperança de vida ao nascer que em 1991 era de 65,23 anos, quanto que para o mesmo período no estado do Amapá era 65 anos, uma pequena diferença, mas que refletem os investimentos relativos aos programas de saúde preventiva adotados pela empresa, saneamento básico, coleta e tratamento de lixo; em 2000, ainda é possível verificar o resultado das políticas implementadas pela empresa quanto à saúde preventiva, enquanto que

Serra do Navio apresenta uma expectativa de vida de 68,68 anos, o estado do Amapá, apresenta uma expectativa média de 67,70 anos, aproximadamente um ano a mais que o indicador do estado (ver dados na Tabela 03).

Tabela 03 – Indicadores de Longevidade e Mortalidade do Amapá e Serra do Navio em 1991 e 2000

INDICADORES	1991		2000	
	Amapá	Serra do Navio	Amapá	Serra do Navio
Esperança de vida ao nascer	65,00	65,23	67,70	68,68
Mortalidade até 01 de ano de vida	43,70	41,48	31,60	28,35

Fonte: Atlas Indicadores de Desenvolvimento Humano no Brasil – 2000

As políticas públicas e privadas (adotadas em Company Town), na área de saúde aferem no indicador de mortalidade infantil, de acordo com os dados do Censo de 1991, que compõem o Atlas de Desenvolvimento Humano, Serra do Navio apresentava uma taxa de 41,48% e o estado do Amapá uma taxa de 43,70% acima do indicador de Serra do Navio. Para ano de 2000, este indicador apresenta um resultado melhor para o estado do Amapá (31,60%) e em Serra do Navio, refletindo os resultados da políticas implementadas pela ICOMI chegando a um melhor desempenho (28,35%).

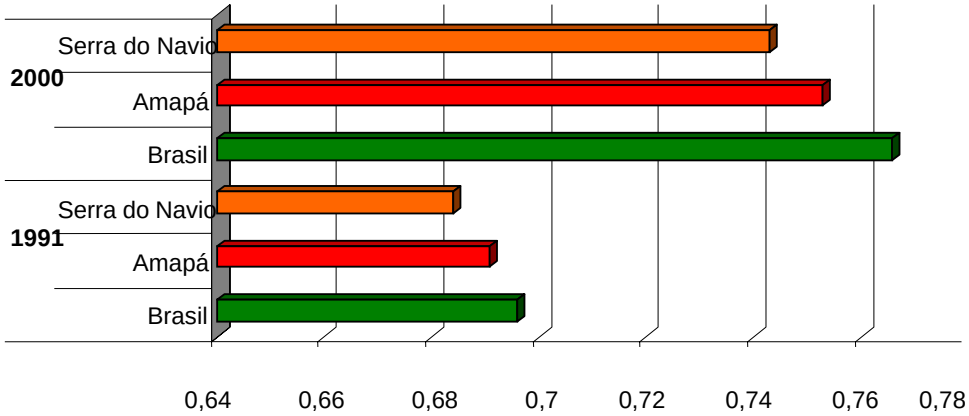
Tabela 04 – Desenvolvimento Humano, 1991 e 2000

DESENVOLVIMENTO HUMANO	1991			2000		
	Brasil	Amapá	Serra do Navio	Brasil	Amapá	Serra do Navio
Índice de desenvolvimento humano (IDH)	0,696	0,691	0,684	0,766	0,753	0,743
Educação	0,745	0,756	0,739	0,849	0,881	0,897
Longevidade	0,662	0,667	0,671	0,727	0,711	0,728
Renda	0,681	0,649	0,643	0,723	0,666	0,605

Fonte: Atlas Indicadores de Desenvolvimento Humano no Brasil – 2000.

As políticas públicas referentes a alimentação adequada, moradia, serviços de saneamento básico, sáude, educação aliadas ao acesso ao conhecimento e a informação e os meios necessários que venham proporcionar qualidade de vida, incluido neste processo o acesso à renda, são refletidos no resultado do Indice de Desenvolvimento Humano de Educação, longevidade e renda conforme demonstrado na Tabela 04 para o Brasil, Amapá e Serra do Navio.

Gráfico 02 - Indice de Desenvolvimento Humano Brasil, Amapá e Serra do Navio - 1991 e 2000



Fonte: Atlas Indicadores de Desenvolvimento Humano no Brasil – 2000.

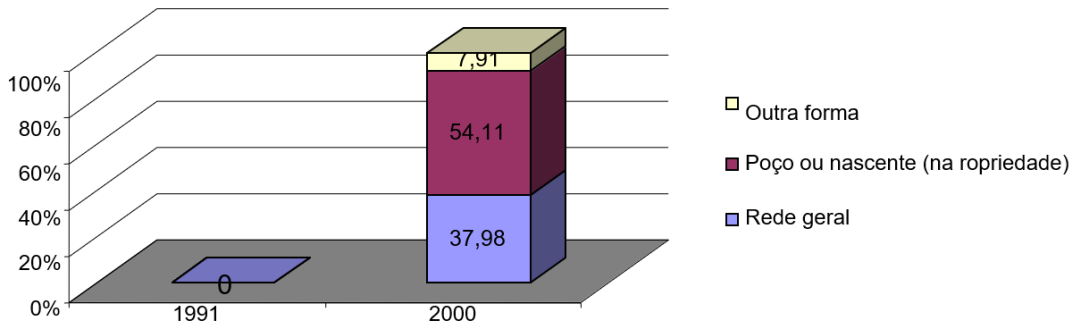
Fica evidente no resultado do IDH renda que baseado nos resultados do Censo de 2000/IBGE, a falta de uma política de desenvolvimento econômico para Serra do Navio, que fica abaixo do IDH Renda do estado do Amapá e do Brasil. O IDH Educação e Longevidade em 2000, são ainda reflexos da política urbana e social implementada pela ICOMI, ficando acima dos resultados aferidos para o estado do Amapá e Brasil.

Tabela 05 – Proporção de moradores por tipo de abastecimento de água – 1991/2000

TIPO DE ABASTECIMENTO	1991	2000
Rede geral	0	37,98
Poço ou nascente (na propriedade)	0	54,11
Outra forma	0	7,91

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Gráfico 03 - Proporção de moradores por tipo de abastecimento de água – 1991/2000



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

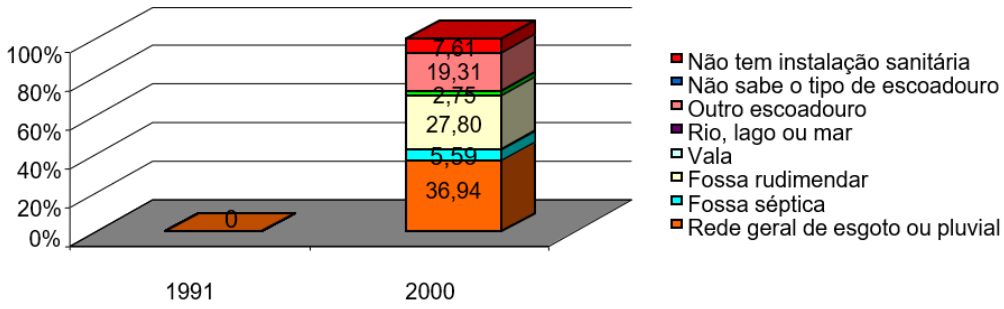
A qualidade de vida está ligado aos aspectos preventivos de saúde, entre os fatores que favorecem uma vida longa e saudável temos a qualidade da água consumida nos domícilios, em Serra do Navio, dados oficiais do IBGE, no Censo de 1991, não foi possível obter, em virtude do município ainda não ter sido criado neste ano, já no Censo de 2000, a proporção para cada 100 domicílios, aproximadamente 38 eram abastecidos pela rede geral, enquanto que 72 domicílios consumiam água oriundos de outras fontes (poço ou nascente, ou outra forma) este é um dos indicadores avaliados pelo Sistema de Indicadores de Qualidade de Vida Urbanado Brasil - SIQVU-BR, para a elaboração de política urbana de saneamento básico (ver dados na tabela 5).

Tabela 06 - Proporção de moradores por tipo de instalação saniária – 1991/2000

INSTALAÇÃO SANITÁRIA	1991	2000
Rede geral de esgoto ou pluvial	0	36,94
Fossa séptica	0	5,59
Fossa rudimentar	0	27,80
Vala	0	2,75
Rio, lago ou mar	0	0,00
Outro escoadouro	0	19,31
Não sabe o tipo de escoadouro	0	0,00
Não tem instalação sanitária	0	7,61

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Gráfico 04 - Proporção de moradores por tipo de instalação sanitária - 1991/2000



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Para a varíavel saneamento básico, um outro indicador avaliado é a proporção de domicílios ligados a rede geral de esgoto ou pluvial, em Serra do Navio, não foi possível obter esta informação no Censo de 1991, já de acordo com os dados do Censo 2000, para cada 100 domicílios, aproximadamente 37 estavam ligados à rede de esgoto, destes 73 encontravam-se ligados a outro tipo de instalação sanitária, que influencia na incidência de doenças e contaminações do lençol freático (tabela 06).

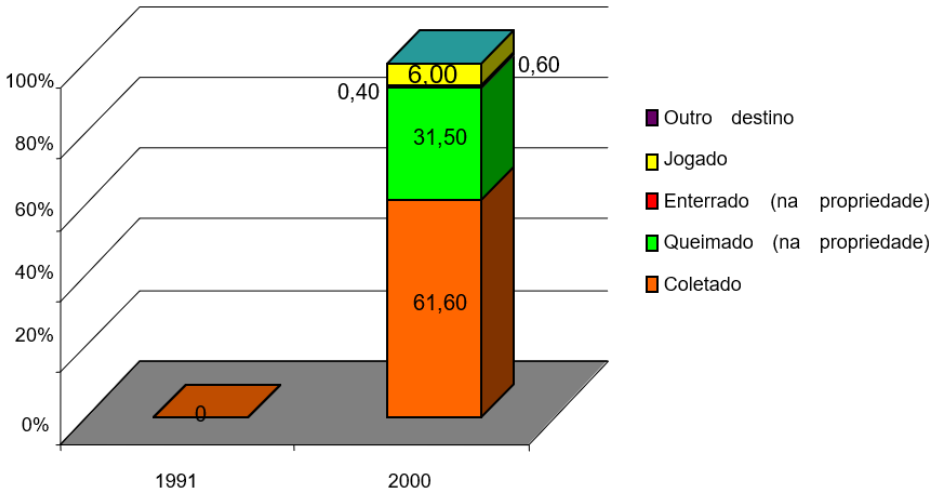
É importante avaliar que estes mesmos dados projetados para a realidade atual de acordo com o levantamento realizado pelas novas empresas mineradoras comprovam profundas alterações nos indicadores relativos às condições de infra-estrutura básica relacionada principalmente às condições de saneamento que inclui a rede de esgoto primário. Toda a rede construída pela empresa ICOMI encontra-se completamente falida e sem condições de atender as novas demandas existentes, motivada principalmente pelo elevado número de habitantes que chegaram a Serra do Navio. Uma das características principais de todo esse quadro é a abertura de um grande número de fossas sépticas que foram construídas no passeio público, descaracterizando o projeto original.

Tabela 07 - Proporção de moradores por tipo de destino do lixo 1991/2000

DESTINO DO LIXO	1991	2000
Coletado	0	61,60
Queimado (na propriedade)	0	31,50
Enterrado (na propriedade)	0	0,60
Jogado	0	6,00
Outro destino	0	0,40

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Gráfico 05 - Proporção de moradores por tipo de destino do lixo – 1991/2000



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – Censos demográficos.

Toda a estrutura original delineada pela ICOMI encontra-se hoje totalmente inadequada, isso reflete também a falência da rede de drenagem da cidade que não absorve todo o volume de águas pluviais. Os índices alcançados no início da década de 1990 hoje não correspondem os índices de 10% de toda a rede total.

O sistema de coleta de lixo em Serra do Navio, no Censo de 2000, ocorria a uma proporção de 62 (Tabela 07) domicílios com lixos coletados por serviços de limpeza urbana para 100 domicílios, os demais, apresentavam destinos do lixo não adequados à qualidade de vida dos moradores do local.

As políticas urbanas implementadas em uma cidade, refletem na saúde de seus moradores, é possivel observar nos resultados dos indicadores de mortalidade infantil, medidos pelo DATASUS, que em 2004, que a mortalidade infantil para cada 1.000 nascidos vivos vem crescendo em relação aos anos anteriores, mesmo que os dados trabalhados sejam apenas aqueles coletados pela rede de atendimento de saúde ligadas ao Ministério da Saúde, uma taxa de 33,3% (Tabela 08).

Tabela 08 - Indicadores de mortalidade em Serra do Navio de 1999 – 2005

INDICADORES DE MORTALIDADE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total de óbitos	2,00	5,00	4,00	10,00	5,00	9,00	8,00
Número de óbitos por 1.000 habitantes	0,60	1,50	1,20	2,80	1,30	2,30	1,90
% de óbitos por causa mal definida	0	20,00	0	10,00	40,00	0	12,50
Totalde óbitos infantis	1,00	1,00	0	0	2,00	3,00	1,00
Número de óbitos infantis por causa mal definida	0	0	0	0	1,00	0	0
*% de óbitos infantis no total de óbitos**	50,00	20,00	0	0	40,00	33,30	12,50
% de óbitos infantis por causa mal definida	0	0	0	0	50,00	0	0
*Mortalidade infantil por 1.000 nascidos-vivos***	17,90	8,50	0	0	20,80	33,30	9,10

* Coeficiente de mortalidade infantil proporcional
**Considerando apenas os óbitos e nascimentos coletados pelo SIM/SINASC.

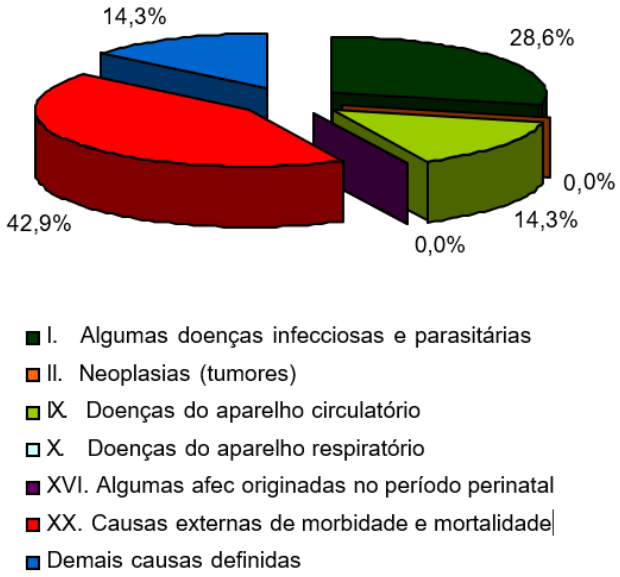
Fonte: DATASUS-SIM/SINASC.

Quando avaliamos a mortalidade proporcional para todas as idades, fica evidente a falta de políticas públicas voltadas a proporcionar uma qualidade de vida saudável, quando em 2005, um total de 42,9% da mortalidade está relacionada a causas externas (acidentes de diversas natureza e violências) que refletem a falta de política de Segurança Pública e 28,6% ligados a mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias, que refletem a falta de políticas públicas de saúde preventiva e de política urbana de saneamento básico (Gráfico 06), conforme os indicadores de saneamento apresentados nas tabelas 05, 06 e 07.

Estes indicadores representam o resultado da falta de investimento em políticas urbanas de saneamento, conforme demostrado nas Tabelas 05, 06 e 07. que resultaram no decorrer dos anos no aumento de doenças infecto-parasitárias, que vem contra as políticas implementadas durante a atuação da ICOMI, que tinha um programa avançado e recconhecido de saúde preventiva para os funcionários e

familiares da empresa. Em uma avaliação da percepçào dos moradores sobres estes mesmos indicadores de saneamento básico, ficou evidente a precária situação do sistema de abastecimento de àgua, que funciona de forma rudimentar, e com água de péssima qualidade, apresentando cor amarelada em decorrência da tubulação ser ainda dá ápoca de funcionamento da ICOMI.

Gráfico 06 – Mortalidade proporcional (todas asidades) – 2005



Fonte: DATASUS-SIM/SINASC.

Quanto ao sistema de esgoto, percebe-se o entupimento das vias de esgotamento pluvial, e o sistema de tratamento do lixo coletado deixou de funcionar, formando-se lixões a céu aberto.

O modelo urbanistico proposto pelo Arquiteto Bratke, conforme pode ser visto na Figura 04, vem sendo substituído por moradias construídas de forma inadequada, e desprovidas de serviços essenciais de saneamento básico(Figura 05). Este novo modelo urbanístico vem se configurando nos demais cenários da cidade, reflexos que podem ser observados no modelo educacional existente no município, que funciona através do ensino modular e nos equipamentos e serviços de saúde; com insuficiência de profissionais de saúde e infra-estrutura e equipamentos que outrora serviram de referência encontram-se abandonados e sem sofrer nenhuma tipo de manutenção.

Em se tratando de estratégias de desenvolvimento econômico, o município sofre com a chegada de novas mineradoras na área, as empresas Minerais Metálicos - MMX e Mineração Pedra Branca do Amapari - MPBA, a primeira com a extração do ferro e a segunda com a extração do ouro, que sobrecarregam as infra-estruturas já precárias com a migração de trabalhadores para a região.

Figura 04 - Cidade de Serra do Navio – Infra-estrutura urbana adequada para atender os objetivos da exploração do Manganês pela ICOMI



Fonte: RIBEIRO,1992.

Figura 05 - Cidade de Serra do Navio – Infra-estrutura urbana atual – Fev/2008.



Fonte: Silva, 2008.

Considerações

Os índices de qualidade de vida urbana na cidade de Serra do Navio foram decrescendo nos últimos anos principalmente aqueles referentes às condições de infra-estrutura básica que interfere diretamente na qualidade de vida. Era previsível que com a saída da empresa ICOMI que os investimentos existentes na manutenção e gerenciamento da Vila de Serra do Navio fossem alterados radicalmente, principalmente em função da dificuldade na arrecadação de tributos pela administração pública municipal e da falta de novos investimentos na melhoria e aperfeiçoamento da estrutura construída inicialmente pela ICOMI em décadas anteriores.

A análise do conjunto de indicadores tanto os de desenvolvimento humano e os de qualidade de vida urbana de Serra do Navio ainda está em andamento, mas pelos indicadores já analisados no que tange a questão da infra-estrutura de saneamento básico, percebe-se a precária situação do município, reforçadas pelas informações da gestora do município, quanto a insuficiência de recursos públicos para investimento, questões político-administrativa que refletem na gestão do município, de quem é o patrimômio deixado pela empresa ICOMI, tanto o ônus, quanto o bônus, a ausência de equipe técnica qualificada e de infra-estrutura logiística para funcionamento da gestão municipal.

Diversos indicadores que compõem a matriz do IQVU-BR, ainda estão sendo coletados e analisados, para que no final, seja possível uma melhor compreensão da realidade do município e que a partir destes resultados possíveis estudos venham em busca de alternativas de desenvovimento econômico, social e ambiental para Serra do Navio e mesmo para outros municípios com histórico de desenvolvimento econômico alicerçado no extrativismo mineral.

Referências

DRUMMOND, José Augusto e PEREIRA, Mariângela de Araújo P. **O Amapá nos Tempos do Manganês; Um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico – 1943-2000**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível na internet: http://www.ibge.gov.br. – acesso em 10.10.2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível na internet: http://www.pnud.org.br/idh/ - acesso em 28.04.2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Construção de um sistema nacional de indicadores para as cidades. Sistema Nacional de Informação das Cidades**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Instituto de Desenvolvimento Humano e Sustentável, 2005.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa et al. **Metodologia de construção do Índice de Qualidade de Vida Urbana dos Municípios Brasileiros**. Disponível na Internet: www.abep.nepo.unicamp.br – Acesso em 20.05.2007.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. **Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte**.São Paulo, v.19, n. 53, 2005. Disponível em <http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=. São Carlos: UFSCar, 2002.

Ministério da Saúde – DATASUS. Disponivel na Internet: www.datasus.gov.br. Acesso em 15.02.2008.

RIBEIRO, Benjamin Adiron. **Vila Serra do Navio: comunidade urbana na selva amazônica: um projeto do arq. Oswaldo/Benjamin Adiron Ribeiro** – São Paulo:Pini.2002.

TRINDADE JR, Saint Cordeiro da. ROCHA, Gilberto de Miranda (Org.). **A cidade e empresa na Amazônia – Gestão do território e desenvolvimento local**. Belém – Pará: Paka – Tatu, 2002.

SHAEFER, Susanna, e STUDTE, Martin. **A produção de alumínio e a sociedade civil no Brasil – Relatório sobre sobre destruições ambientais e assuntos sociais na Amazônia Brasileira**. Forum Carajás – ASA. S. Luís – MA, 2005.

OIAPOQUE – AQUI COMEÇA O BRASIL: AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA BR-156 E DA PONTE BINACIONAL ENTRE O AMAPÁ E A GUIANA FRANCESA

Oscarito Antunes do Nascimento

Mestre em Desenvolvimento Regional Integrado pela Universidade Federal do Amapá

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

Resumo

O presente artigo insere-se na linha de pesquisa Organização do Território, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, através do tema Planejamento Urbano, enfocando o estudo da Paisagem Urbana como subsídio para o tema. A base física para a pesquisa é a cidade de Oiapoque, situada na fronteira norte do Brasil com a Guiana Francesa. A partir dos conceitos de Paisagem Urbana e de Zona de Fronteira o artigo analisa prospectivamente as perspectivas de desenvolvimento dessa pequena cidade amazônica, em função da consolidação da BR-156 e da Ponte Binacional entre as duas cidades-gêmeas (Oiapoque – Sainte-Geoge). A título de exemplo, destaca a Estruturação Imobiliária da Rede Comercial e de Serviços de Oiapoque, como componente susceptível de reorganização e conseqüente valorização, a partir de um Planejamento Estratégico associado ao Marketing Territorial. Também enfoca as novas Políticas Urbanas, analisando as possibilidades e limites do Plano Diretor Participativo, bem como sua adequação à realidade regional.

Palavras-chave: Planejamento urbano; Oiapoque; Plano Diretor.

A Paisagem Urbana de Oiapoque - “Aqui começa o Brasil”

Situada à margem direita do rio homônimo, Oiapoque baliza a fronteiro norte do Brasil com a Guiana Francesa-um departamento ultramarino francês encravado no continente sul-americano.A cidade de Oiapoque forma com Saint George - pequeno vilarejo francês de forte presença militar – uma zona de fronteira bastante antiga e estagnada. Oiapoque é uma cidade-marco e como tal, possui a sua frase símbolo: “aqui começa o Brasil”. Além dessa frase, o chavão “do Oiapoque ao Chauí”, reforça a idéia de fronteira e dos contornos da nação, colocando o nome dessa pequena cidade amazônica no cenário nacional. Contudo, pouco ou quase nada se conhece sobre sua paisagem urbana. Pode-se dizer que a cidade é um modelo híbrido de inserção regional, associado tanto ao rio quanto a rodovia. Sua dinamicidade ligada principalmente ao comércio contrasta com a inércia característica da maioria das outras cidades regionais de porte semelhante. Além disso, sua situação em uma zona de fronteira, confere-lhe características muito peculiares.

A cidade de Oiapoque situa-se a 600 Km de Macapá, capital do Estado do Amapá. Essa distancia é percorrida pela BR-156 que corta o Estado de sul a norte, constituindo-se no principal eixo de integração e desenvolvimento regional. A estrada possui atualmente mais de 50% de asfaltamento, tendo sua conclusão prevista para o ano de 2009.

As origens de Oiapoque estão ligadas às políticas de povoamento, colonização e defesa do território nacional, Os primeiros sinais de povoamento do lugar que hoje é a cidade de Oiapoque, ocorreram no século XIX, através da presença de crioulos guianenses e antilhanos, que ocuparam o lugar dos índios Oyãmpis, que por vez, migraram em direção a Serra do Tumucumaque. O primeiro nome do povoado foi Martinica do Oiapoque. Em 1927 essa denominação foi mudada para Vila do Espírito Santo, por sugestão do Marechal Cândido Rondon, com o intuito de tirar-lhe a conotação francesa. Em 1945 com a criação do Município, a Vila do Espírto Santo, como sede municipal, passou à categoria de cidade com a denominação atual: Oiapoque. Atualmente o Município de Oiapoque é constituído, além da sede, por Vila velha do Cassiporé, Taperebá e o distrito militar de Clevelândia do Norte. Grande parte das terras do Município é ocupada pelos parques nacionais: Montanhas do

Tumucumaque e Cabo Orange, além das terras indígenas, Uaçá, Galibí e Juminã.

Existem poucas referencias sobre a paisagem urbana de Oiapoque. Em 1988, por iniciativa do Governo do antigo Território Federal do Amapá, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), através do seu Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas, elaborou o Plano de Desenvolvimento Urbanístico de Oiapoque (PDUO). Àquela época, o referido plano afirmava que, das cidades do interior, Oiapoque era a que apresentava maior vitalidade e diversidade econômica, e descrevia a paisagem urbana da cidade como sendo intrigante e ao mesmo tempo rica culturalmente. Também apresentava o rio Oiapoque, como sendo determinante para o movimento da cidade, que por se lado era frenético e ao mesmo tempo caótico. Após vinte anos dessa descrição, constata-se que o PDUO foi uma proposta de intervenção que nunca foi aplicada na prática. Porém, a descrição da paisagem urbana da época, contida no plano, é um legado que hoje nos serve de referência, após essa data, nenhum outro estudo significativo foi realizado em Oiapoque.

Servindo ainda hoje como ponto de passagem de garimpeiros e clandestinos para a Guiana Francesa, Oiapoque adqueriu o estigma de cidade libertina e com muitas atividades ilegais. Os movimentos pendulares de brasileiros para Caiena e de Guianenses para o Amapá, datam desde a década de sessenta. Os brasileiros – na sua maioria originária do Maranhão, Pará e Amapá – sempre se dirigem à Guiana Francesa em busca de trabalho e na esperança de conseguir uma renda melhor, numa moeda mais forte no mercado – antes o franco agora o euro. Muitos desses migrantes passam meses na cidade. Depois, alguns conseguem a passagem ou seguem para um outro destino, enquanto que outros permanecem na cidade e passam a assimilar a identidade do lugar (SILVA, 2006). Por seu lado, os franceses chegam a Oiapoque em busca de diversão e mercadorias, cujos preços são favorecidos pelo cambio.

O núcleo urbano atual da cidade de Oiapoque não ocupa mais do que 3,5 km². Trata-se, portanto, de uma pequena Paisagem Urbana se comparada à área de domínio do patrimônio urbano que foi delimitada já oficialmente. O Perímetro Urbano e o de Expansão Urbano estão totalmente definidos em Oiapoque. O processo para concessão do Domínio Patrimonial Urbano encontra-se em fase final de tramitação no Serviço de Patrimônio da União (SPU). A área urbana foi definida com 10.546.890,16

m² e a expansão urbana com 6.640.596,26 m².

O modelo urbanístico da cidade proposto na década de quarenta, do século XX, adota o traçado em xadrez do arruamento, com ruas e avenidas nos sentidos leste-oeste e norte-sul, respectivamente. A cidade se apresenta como uma clareira aberta a partir do rio e se expande derrubando a floresta. O desmatamento formado pela clareira da cidade foi impiedoso e deixou poucas árvores na área urbana antiga. O traçado urbanístico da cidade, em xadrez, mantém uma certa disciplina de ocupação, mas a característica geral das edificações desprovida de valores estéticos, aliados à falta de infra-estrutura, confere a paisagem urbana da cidade, uma visão caótica. Contraditoriamente, a paisagem natural do entorno, com uma topografia fortemente ondulada e uma floresta ainda virgem, estabelece o contraponto com a paisagem urbana, mostrando que a situação urbanística da cidade pode ser revertida. Cunha (1995, p.111) em sua coletânea “Dialética urbana” enfatiza a eficácia do planejamento urbano aplicado nas pequenas cidades, considerando a dimensão das mesmas, como propícia para intervenções urbanísticas pioneiras. O autor considera que o planejamento urbano aplicado desde cedo nas pequenas cidades, “não é apenas recomendável, mas, sobretudo é o momento de maior eficiência para resguardar o seu futuro dos prejuízos já conhecidos nas grandes urbes”.

Uma cidade é, antes do mais, uma ocorrência emocionante no meio ambiente. Todos os esforços são despendidos para que ela se torne uma organização funcional, viável e saudável, ou seja, sustentável (CULLEN, 1983). É um tremendo empreendimento humano, que nem sempre pode dar certo. Entretanto, sua paisagem se configura inexoravelmente, mesmo à revelia dos inconvenientes.

A paisagem urbana representa a cidade, e assim torna-se possível conhecê-la por meio de sua paisagem (LANDIM, 2004, p.36). A paisagem consubstancia-se através da percepção espacial. A forma das cidades e o modo como elas se organizam, refletem-se na paisagem, e esse reflexo é vital para entender como uma cidade funciona. Por outro lado, o espaço urbano (re) produzido, reflete a sociedade que o (re) produziu. Ou seja, sua história, sua cultura, seu modo de produção, seu estágio técnico e tecnológico, a divisão de classes, a luta pelo poder, dentre outros fatores que estão espelhados na configuração espacial da cidade,

mostram-se através da paisagem urbana.

Preliminarmente, três linhas de força podem ser identificadas na Paisagem Urbana de Oiapoque: a Beira-rio, a Praça[1] e a BR-156. Cada uma dessas linhas de forças possui seu caráter próprio, resultado de funcionalidades que nem sempre são adequadas e em alguns casos até se invertem, como acontece entre a Praça e a Beira-rio. A Praça, hoje, assume funções que seriam da Beira-rio, onde se localiza inadequadamente o centro comercial. Recentemente foram iniciados os serviços de urbanização da Beira-rio, contemplando ampla infra-estrutura adequada às funções do logradouro, principalmente aquelas destinadas ao turismo. Espera-se que a futura Beira-rio cumpra as funções que hoje são exercidas pela Praça. Quanto à BR-156, sua importância reside no fato de ser um grande vetor de expansão urbana, inclusive associando a inserção da cidade na estrutura regional, segundo o modelo "rodovia". Outras linhas de força poderão ser identificadas durante o estudo, principalmente aquelas que tenham relação com o contexto enfocado, de forma determinante.

Do ponto de vista físico, a cidade é formada basicamente de estruturas morfológicas - espaços edificados e espaços vazios - que mantêm entre si uma relação dialética, em que um constrói o outro, sobre um determinado suporte físico. Contudo, a paisagem urbana não é configurada apenas por esses elementos. Como estrutura antropizada contém elementos sócio-culturais repletos de funções e significações. Assim sendo, a cidade e sua paisagem não se apresentam apenas por seus aspectos formais e construídos, tais como praças, casas, jardins e avenidas, dentre outros. A cidade é fruto de um contexto social e caracteriza-se também pelas relações de uso e apropriação dos espaços construídos, estabelecidos pelos usuários desse cenário urbano (LANDIM, 2004, p.29).

De acordo com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, do Ministério da Integração, o município de Oiapoque faz parte da sub-região Oiapoque-Tumucumaque, situada a noroeste do Arco Norte da faixa de fronteira. Como já foi dito as cidades de Oiapoque e Saint-George, forma uma Zona de Fronteira e são

[1]Trata-se da única praça da cidade, cuja denominação é "Ecildio Crescêncio". Sobre ela assim se refere Silva (2005): na praça parece haver uma convivência da pluralidade representativa do ambiente urbano que atualmente caracteriza Oiapoque, onde todos transitam e se divertem livremente – moradores de Oiapoque (crianças, jovens e adultos), guianense, turistas franceses e de outros lugares, visitantes de outras cidades em serviço e mulheres de programa. Isto não significa dizer que não haja questionamentos e conflitos. Presume-se apenas que o espaço da praça, ao congregar as diferenças, parece não assimilar os mecanismos de exclusão e de segregação, que tanto caracterizam os espaços públicos das cidades, qualquer que seja a dimensão do espaço urbano.

consideradas cidades-gêmeas. Existem poucos estudos ou pesquisas a respeito dessa zona. Entretanto, suas interações se intensificaram recentemente e tendem a aumentar com a consolidação dos projetos BR-156 e Ponte Binacional. Embora a construção da ponte seja uma realidade ainda distante e sua compreensão envolva um contexto multi-escalar, na esfera local já se insinuam novas dinâmicas passíveis de serem analisadas através de fenômenos que começam a ocorrer não apenas na Zona de Fronteira, mas também em todo o perímetro de influência que inclui Cayena e Macapá (CASTRO e PORTO, 2006). Fica evidente que essas influências se consolidam na própria ação dos indivíduos e comunidades que, conjugando múltiplos interesses, produzem identificações sócio-culturais diversificadas, redesenhando constantemente seus espaços e redefinindo seus territórios.

Do ponto de vista geográfico, a Zona de Fronteira é formada pelas faixas territoriais de cada lado do limite internacional. Esses adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura, apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações condensadas dos problemas característicos das fronteiras, que aí adquirem maior diversidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2005).

A Zona de Fronteira, portanto, é um espaço peculiar, onde se estabelecem relações transfronteiriças de maior ou menor intensidade de pessoas e mercadorias, cuja circulação dada por movimentos pendulares, constitui-se em uma dinâmica específica dessas populações que procuram aproveitar as vantagens que esse tipo de localização pode proporcionar. Oiapoque como integrante de uma zona de fronteira possui essas peculiaridades que são estabelecidas a partir das interações que se materializam através dos fatores socioeconômicos e culturais. Trata-se de um espaço urbano que estabelece uma dinâmica própria a partir dos referenciais que formam a história do lugar (SILVA. 2005).

Cooperação Bilateral Brasil-França (Amapá /Guiana Francesa)

Os acordos bilaterais são os instrumentos utilizados pelos Estados Nacionais, para o aperfeiçoamento das relações com os paises vizinhos, no sentido de promover uma maior integração socioeconômica e o desenvolvimento regional, a

partir das zonas de fronteira. Inúmeros são os acordos estabelecidos entre o Brasil e os paises limítrofes ao longo da faixa de fronteira brasileira. Entretanto a maioria desses acordos não se refere especificamente às questões das regiões de fronteira, e sim a questões gerais entre os países signatários. Um bom exemplo dessa referência é o acordo para a construção da Ponte Binacional sobre o Rio Oiapoque, ligando as duas cidades gêmeas (Oiapoque – saint George).

Embora se estabeleçam interesses que interagem nas diferentes escalas (local, regional e internacional), o acordo para a construção da Ponte Binacional, cuja intenção remonta há mais de vinte anos, não contém no seu bojo, nenhuma preocupação em nível da Zona de Fronteira formada pelas cidades-gêmeas, local onde de fato, acontecerá a articulação tão almejada. Na escala internacional, a ponte faz parte do processo de integração da América do Sul. Na escala regional, os interesses dizem respeito à integração da Amazônia, principalmente do Estado do Amapá, onde a ligação rodoviária com a Guiana Francesa é vista como alternativa para sair do isolamento. Silva (2005) observa “nesse sentindo, a integração é vista como estratégia para criar oportunidades de ampliação do intercâmbio do Amapá com o mercado europeu, possibilitando assim uma via de escoamento dos produtos do estado e de outros locais do país, para os países da América do Norte e da Europa”.

No âmbito das interações da Zona de Fronteira, os movimentos pendulares tendem a intensificarem-se com a construção da ponte, aumentando assim os problemas já existentes. As expectativas locais são contraditórias, e a certeza das implicações desse contexto na Paisagem Urbana de Oiapoque, exige pesquisas e ações mais definidoras. A implementação de Políticas Públicas preventivas, voltadas para a escala local, é de extrema importância “para mitigar esses problemas, avaliando-se os impactos nas diversas escalas e criando estratégias que conduzam ao Desenvolvimento Sustentável” (CASTRO & PORTO, 2006).

As implicações ocorridas em função do contexto enfocado, são objeto de investigação e análise. Porém, as implicações futuras em função do novo cenário que se efetiva, serão objetos de reflexão na forma de um estudo analítico prospectivo que leva em consideração as políticas publicas e os fatores de desenvolvimento, como por exemplo, a inserção da BR-156 dentro da área urbana projetada da cidade e sua articulação transfronteiriça através da Ponte Binacional. Verifica-se que o ramal de

acesso para a ponte se localiza aproximadamente a 1.500 metros antes do centro urbano atual. Embora a rodovia seja atualmente um vetor determinante, e o próprio ramal até a cabeceira da ponte, se localize numa área propícia à expansão, as implicações desse "desenho urbano" na configuração sócio espacial da cidade, podem resultar em variados aspectos, tanto negativos como positivos, que precisam ser analisados.

Um dos aspectos refere-se ao provável isolamento físico que a implantação do percurso pode proporcionar ao núcleo urbano atual. Há de se pensar que a cidade está crescendo justamente no sentindo da rodovia e que futuramente esse "isolamento" estará descaracterizado em função do surgimento de uma "nova cidade", sob a influência da rodovia. Esse seria um fato urbano normal de inserção regional, se essa infra-estrutura não tivesse uma dimensão transnacional, vinculada inclusive à Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura da América do Sul (IIRSA), em cujo plano de ação não se vislumbra qualquer referência ao desenvolvimento urbano na escala local. A IIRSA é um ambicioso plano baseado em sete projetos setoriais e dez eixos de integração, que buscam integrar todo o sistema de transporte (fluvial, marítimo, rodoviário e ferroviário), conectando a América do Sul aos mercados de todo o Planeta. Os eixos representam, portanto, a concentração de recursos para dotar de infra-estrutura determinadas partes do território Sul-Americano, propiciando a sinergia entre as diversas modalidades de transporte e os sistemas de energia e de telecomunicações (CARVALHO, 2006b).

Também as políticas nacionais, como os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), bem como as ações do governo estadual, são negligentes em relação ao município. Em vista desse "esquecimento", a cidade de Oiapoque corre o risco de continuar sendo mero ponto de passagem não só de clandestinos, mas de todo o fluxo de desenvolvimento, que certamente interligará os centros maiores. Dessa forma, a construção da ponte poderá representar pouco ou quase nada para a cidade de Oiapoque, se não forem protagonizadas ações do governo local em consonância a outras escalas, no sentido de aproveitar as vantagens que essa infra-estrutura poderá proporcionar.

Do ponto de vista temporal a construção da ponte ainda é indefinida, porém a BR-156, provavelmente terá sua pavimentação asfáltica concluída no ano de 2009.

A partir dessa efetivação, ainda sem a ponte, o núcleo urbano atual deverá sofrer maiores transformações urbanísticas, principalmente no que se refere à sua expansão no sentindo da rodovia. Novas ocupações comerciais e de serviços, além das habitacionais, deverão se intensificar nesse novo sentindo, porém a interligação fluvial na fronteira continuará acontecendo através das catraias, enquanto não se efetiva a ponte, consolidando cada vez mais as interações transfronteiriças. Recentemente, em 12 de fevereiro de 2008, presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o da França, Nicholas Sarkozy, reuniram-se na zona de fronteira para tratar, dentre outros acordos bilaterais, da questão da construção da ponte binacional. Lula e Sarkozy apresentaram à imprensa a maquete do projeto da ponte e reiteraram o compromisso de construção da mesma, com o objetivo de inaugurá-la em 2010.

A construção da ponte, como sendo uma grande obra, certamente causará grandes impactos no cotidiano da cidade. Demandas das mais diversas ordens, durante a execução da mesma, causarão um significativo Boom, na cidade. Entretanto, com a ponte concluída, novo cenário se apresentará. Muitas funções urbanas do “núcleo Beira-rio” serão afetadas. Os catraieiros, por exemplo, perderão sua função de travessia na fronteira. O comércio e os serviços que sempre tiveram sua logística associada ao rio terão que procurar alternativas para suas articulações, pois as dinâmicas transfronteiriças mudarão de lugar, de forma, de tempo e de caráter. O próprio centro urbano atual tende a se isolar, como já mencionado.

Dinâmica da Fronteira – Interações, Desenvolvimento endógeno e Globalização

De acordo com a Proposta de Reestruturação do Programa de desenvolvimento da Faixa de Fronteira, as interações transfronteiriças das cidades-gêmeas Oiapoque-Saint George estão no nível capilar, com tendência de passarem para o nível sinapse. A conclusão da BR-156 e a construção da Ponte Binacional são fatores decisivos para que aconteça essa transição.

As interações do tipo capilar caracterizam-se por serem difusas e espontâneas e podem se dar somente em nível local. O Estado intervem pouco, principalmente não patrocinando a construção de infra-estrutura de articulação transfronteiriças. Já as interações do tipo sinapse caracterizam-se pelo alto grau de troca entre as populações fronteiriças. Há um efetivo apoio dos estados contíguos, no que tange aos mecanismos de intercâmbio e regulamentação de dinâmicas,

principalmente mercantis (BRASIL, 2005).

Praticamente todas as cidades-gêmeas articuladas por pontes, pertencem ao tipo sinapse de interações. No caso de Oiapoque, a articulação das duas cidades já acontece há muito tempo através das catraias (lanchas de alumínio com motor de popa). Tanto Oiapoque como Saint-George, convivem com a dinâmica da fronteira através de fatores interativos como trabalho, comércio, serviços e terra. Esses fatores geram movimentos pendulares muitas vezes só perceptíveis na escala local, os quais, geralmente, estão sujeitos a instabilidades que emanam dos efeitos das políticas nacionais, o que naturalmente depende dos seus níveis de atuação. Os limites nessa Zona de Fronteira não são físicos, mas impostos pelas políticas governamentais, sejam ela positivas ou negativas para as interações. Por outro lado as assimetrias geram fluxos de pessoas para os dois lados da fronteira com “desvantagem” para os brasileiros. A moeda forte (Euro) e o avançado sistema social do Estado francês são exemplos de assimetrias que exercem uma influencia muito grande no lado brasileiro.

Ultimamente a economia de Oiapoque vive um momento de crise, motivado por fatores gerados no lado francês, o que mostra a vulnerabilidade da economia local em relação ao país vizinho. O simples recrudescimento da repressão policial aduaneira à entrada dos produtos brasileiros naquele departamento francês foi suficiente para enfraquecer o comercio local. Segundo Carvalho (2005).

> A superação desses entraves depende da ocorrência de mudanças na política macroeconômica, da implementação de políticas governamentais adequadas às faixas de fronteira, do avanço das negociações bilaterais com a França, da valorização do município como ente federativo relevante na definição das estratégias de desenvolvimento, bem como da construção de processos democráticos no Oiapoque que possibilite a superação das debilidades institucionais e outras que existem localmente. Portanto, somente a articulação de ações de curto, médio e longo prazo envolvendo a sociedade local e os três níveis de governo, serão capazes de encontrar soluções duradouras e eficazes para a dinamização da economia e a superação dos enormes gargalos sociais. A resolução dos problemas fundiários, por exemplo, é uma das condições para o desenvolvimento econômico do município. Isto porque a ausência do documento comprovando a propriedade do imóvel dificulta o acesso de comerciantes, de empresários do setor hoteleiro e de agricultores familiares, entre outros, às linhas de financiamentos e crédito oficiais, ou de instituições financeiras privadas.

As reflexões analíticas prospectivas sobre o futuro cenário urbano de Oiapoque, como especificamente exposto acima, induzem a procura dos pressupostos para o planejamento de um desenvolvimento endógeno, considerando as pontecialidades e as dificuldades da cidade, definidas por sua vocação natural para

comércio/serviços e turismo.

O desenvolvimento endógeno de um lugar necessita sobremaneira de um Planejamento Estratégico associado a um Marketing Territorial, pensado com base em suas potencialidades e na interação entre os atores que participam da sua dinâmica socioeconômica e política. No caso de Oiapoque, podem-se citar os comerciantes, os prestadores de serviços e os micro-industriais, como atores capazes de protagonizarem juntamente com a administração pública, uma prática mercadológica urbana suficiente para promover o desenvolvimento endógeno. Trata-se do empresariamento urbano, através da "Parceria público-privada", montada sobre coalizões políticas e alianças de classes, sob a chancela do governo urbano, cujo papel deve ser apenas de agilizar e coordenar o processo. "O poder de organizar o espaço advém de todo um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais" (HARVEY, 1989). Além disso, o sentimento de pertencimento ao território, deve ser despertado através do ativismo cívico, cuja prática pode se dar por meio dos vários atores sociais. Trata-se, portanto, do exercício da cidadania ativa em função das territorialidades consolidadas. Três aspectos importantes são considerados para justificar a eficácia de um plano estratégico de marketing territorial: a compreensão da oportunidade competitiva do território; a concepção de uma orientação estratégica geral e eficaz; a estimulação dos usuários para realizarem as intervenções necessárias da diretriz estratégica escolhida.

Estrategicamente, o Marketing Territorial procura atrair e, ao mesmo tempo, incentivar os usuários, internos e externos, mais preparados, para participarem da dinâmica evolutiva do território. Na perspectiva de atingir os objetivos, se torna necessária uma interpretação das características do território, não apenas como sistema, mas também singularmente, considerando as áreas que o compõem, bem como a tipologia de usuários atuais e potenciais que integram a demanda. Um plano de marketing deve ter uma visão integradora dos diversos componentes do território, mas também pode valorizar de forma singular uma área ou atividade relevante da oferta territorial (CAROLI, 2002) Em Oiapoque, em função da visão integradora mencionada, bem como da perspectiva de grandes investimentos que se efetivam (BR-156 e Ponte binacional) e ainda por sua posição estratégica em uma zona de

fronteira, as possibilidades do marketing territorial, são realmente promissoras.

A título de exemplo, destaca-se aqui, a Estruturação Imobiliária da Rede Comercial e de serviços, como componente susceptível de reorganização e conseqüente valorização. A escolha desse componente territorial se justifica pelo fato de Oiapoque ser uma cidade com grande vitalidade comercial, sustentada por uma associação de classe bastante forte e organizada. Em nível operacional, o marketing territorial aqui proposto deve ser considerado como um componente da Gestão Urbana Municipal, mais precisamente do desenvolvimento urbanístico e imobiliário, e como tal deve ser inserido no Plano Diretor Participativo.

A base material para a realização da presente proposição, está consubstanciada na definição da gleba urbana e de expansão urbana, cujo processo para concessão definitiva do domínio patrimonial, como já foi dito, encontra-se em fase final de tramitação no SPU. A idéia estratégica de fundo consiste na valorização do território, a partir da legalização da gleba urbana e posterior montagem da Plana Genérica de Valores Imobiliários.

Essas primeiras intervenções proporcionarão ao território um valor positivo, tendo em vista que, principalmente os usuários internos (comerciantes já estabelecidos), terão possibilidade de, a partir do Título de Domínio adquirido e posterior registro cartorial imobiliário, poderem oferecer garantias reais para captação de recursos disponíveis (fundos, bancos, etc.), que serão investidos no próprio território. Em contrapartida, a administração municipal terá uma fonte de receita própria a partir da venda do Titulo de Domínio, bem como da arrecadação de tributos legalmente instituídos.

É importante destacar que as possibilidades do marketing de regular os processos de produção da oferta territorial, somente se efetivam, se o sujeito responsável por tal função, for efetivamente possuidor dos poderes regulamentadores das ações dos outros atores que gerenciam os diversos componentes do território. Isto significa instituir ao Marketing Territorial, uma autonomia sobre a gestão. Como Marketing e Gestão comungam da mesma metodologia (abordagem estratégica e participativa), essa sincronia pretendida não parece impossível.

Conceitualmente, Harvey (1988), discorre que a formação da Paisagem Urbana deve ser considerada mais como um aspecto passivo do que ativo do

desenvolvimento político-econômico, e que a urbanização como um processo social que ocorre no espaço através de uma complexa e diversificada rede de atores, é outro fator importante a ser considerado nessa formação. A urbanização é, na verdade, o "pano de fundo" e, ao mesmo tempo, o vetor básico na configuração da paisagem.

Com a globalização a Paisagem Urbana, mesmo de pequenas cidades é constituída além de determinantes estruturais locais, também de globais. Oiapoque, como integrante de uma zona de fronteira internacional, sofre influências de determinantes globais mais específicos, principalmente os de natureza socioeconômica. Entretanto, a ausência de um Marco Regulatório de Fronteira permite que esses determinantes gerem, na maioria das vezes, atividades ilegais. Silva (2005), em sua análise sobre Oiapoque e suas relações transnacionais, enfatiza que aquela cidade, como lugar de fronteira, conjuga o próprio e o externo e que esse fato caracteriza o processo de globalização. Em outras palavras, o autor conclui que, "o potencial de problemas para a fronteira é, ao mesmo tempo, sua força motriz para se tornar um centro urbano capaz de mediar às relações regionais, nacionais e internacionais que se apresentam no cotidiano".

Outro fator importante na questão do desenvolvimento endógeno é o fato de a globalização possuir a capacidade de interligar organizações sociais geograficamente distantes, independentemente de suas magnitudes. Esse fato representa uma grande vantagem, tendo em vista principalmente à reciprocidade que as redes de interações podem proporcionar à escala local. Da mesma forma que acontecimentos globais podem interferir regionalmente, ações e protagonismos locais podem ter ressonância em escala mundial. Atualmente, em meio às mudanças provocadas em grande escala pela globalização dos mercados, a relação que o local estabelece com o global é redefinida, sendo que as áreas de fronteira possuem um papel particular nestas interações (SILVA e CONTE 2006).

Para estimular o desenvolvimento das cidades-gêmeas, de modo a fortalecer seu papel como elemento estruturador dos espaços sub-regionais, propõe-se que elas se tornem áreas com regime especial de tributação e aplicação de leis trabalhistas – as Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF). A proposta de criação das ZIF deve observar a especificidade da localização e sua vocação. No caso Oiapoque – Saint George, uma ZIF do tipo logístico-comercial seria a mais indicada (BRASIL.

2005). Porém, mais importante que a criação de uma ZIF, é a prévia estruturação urbana da cidade, principalmente em seus aspectos físicos e socioeconômicos no sentido de reduzir ou ampliar assimetrias, o que certamente garantirá a competitividade dentro da zona em apreço.

O contexto Zona de Fronteira/Br-156/Ponte Binacional e as Perspectiva de Desenvolvimento Urbano/Regional

Qualquer análise prospectiva sobre as implicações do contexto enfocado, deverá ter uma abrangência multi-escalar. Partindo-se da escala local, entende-se que a questão do desenvolvimento e da sustentabilidade urbana, possui estreita relação com os processos de Desenvolvimento Regional. Isto porque, a cidade enquanto área de adensamento demográfico, socioeconômico, cultural e político, têm seus instrumentos de suporte e sustentabilidade na região na qual se insere e da qual faz parte, como um nó integrante das várias redes territoriais. Os efeitos dessa participação que se entrelaçam no meio urbano, sofrem influencia do meio regional e qualquer alteração nesse ultimo, provocam rupturas no processo de sustentabilidade urbana. Esse entendimento da relação urbano/regional leva a perceber que o conceito de sustentabilidade urbana não se restringe os fatores e condições intraurbanas, mas ultrapassa esses limites alcançando a escala regional.

O desenvolvimento urbano, portanto, depende do desenvolvimento regional, e nesse sentido a consolidação do contexto BR-156/Ponte binacional, é um fato importante para o desenvolvimento em ambas as escalas, embora prevaleça à lógica da hierarquia e do poder vinculada às políticas públicas, geralmente emanadas das esferas superiores. Essa lógica impõe à população um sentimento de pertencimento que, considerando Oiapoque como lugar de fronteira, produz a consciência de que a responsabilidade pelo desenvolvimento local, é das esferas superiores (federal e estadual), ficando para a admistração municipal, apenas os problemas cotidianos mais imediatos. Essa consciência localista da população encontra guarida na fragilidade institucional da municipalidade e na estreita visão política e administrativa dos gestores, que vislumbram apenas os recursos oficiais, “esquecendo” de protagonizarem juntamente com a população, ações e planos estratégicos que transformem em desenvolvimento os potenciais do município.

Embora as expectativas em relação à ponte sejam contraditórias, em nível

local, muitas perspectivas de desenvolvimento podem ser materializadas em Oiapoque a partir da efetivação dessa infra-estrutura. As vocações naturais do município para comercio e turismo, devem ter atenção especial nos planejamentos, porém atividades de outros setores como agricultura familiar, pesca e artesanato, também devem ser incentivados.

A administração municipal por si só, não tem capacidade ou visão, até mesmo para se planejar. Esse é o principal gargalo a ser superado, pois sem o planejamento não há como obter ou gerar recursos e aplica-los adequadamente. O investimento prioritário, portanto, deve ser no planejamento da gestão. Todos os esforços devem ser articulados para a realização desse planejamento, cujos estágios temporais podem ser definidos separadamente. O primeiro em curto prazo, seria um plano emergencial de gestão, visando superar as deficiências mais imediatas. O segundo a média e longo prazo, seria o Plano Diretor Participativo, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade e a chancela do ministério homônimo, porem adequado às peculiaridades locais, principalmente da Zona de Fronteira, o que incluiria a possibilidade de um planejamento articulada entre as duas cidades gêmeas.

Planejamento e Gestão são atividades que se complementam. Segundo Souza (2001), planejar remete ao futuro – prever a evolução de um determinado fenômeno. Enquanto que gestão remete ao presente – administrar uma determinada situação. No âmbito da (re) produção do espaço urbano, parece óbvio que o ato de planejar antecede a gestão. Entretanto, o planejamento nem sempre garante o sucesso da gestão. Os limites e as possibilidades do planejamento urbano parecem estar na razão direta das decisões políticas, que geralmente são mais urgentes que as objetivações previstas no planejamento.

A hipótese do desenvolvimento endógeno guarda estreita relação com as novas políticas urbanas lançadas recentemente no Brasil, tendo em vista principalmente a relevância do município na elaboração e implementação do Plano Diretor Participativo (PDP).

O PDP é um pacto da sociedade que tem como objetivo principal definir a função social da cidade e da propriedade, através de diretrizes e instrumentos que se aplicados democraticamente, proporcionarão conseqüências benéficas sobre o cotidiano do ambiente urbano. Entretanto, o PDP, mesmo com seu caráter

participativo, encontra inúmeras dificuldades para sua implementação. A principal é o fato de que o ambiente urbano construído é um reflexo das relações sociais, sendo, portanto, objeto e ao mesmo tempo agente dessa dinâmica sócio-cultural, que tem na urbanização o seu pano de fundo. No Brasil essa relação dialética interage com uma sociedade radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio com arbitrariedade (MARICATO, 2000), o que torna quase impossível a produção do espaço urbano, da forma como é preconizado pela nova política urbana brasileira.

O Plano Diretor deve ser formulado e implementado de forma articulada com os demais instrumentos da gestão territorial e ambiental como: Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), Plano de Desenvolvimento Regional, Plano de Recursos Hídricos, Plano Plurianual e Agenda 21, dentre outros. Embora o Plano Diretor focalize a área urbana, sua articulação com os demais instrumentos, lhe confere uma abrangência regional, cujas relações interurbanas podem viabilizar um planejamento integrado de vários territórios. Essa constatação se apóia no ZEE que é um macro instrumento de política territorial e ambiental, que disponibiliza informações na forma de um conjunto de resultados cartográficos e seus respectivos conteúdos analíticos, que podem subsidiar tanto o Plano Diretor como o Plano Regional O grande diferencial do PDP é realmente o seu caráter participativo. A sociedade passa a ter espaço na elaboração e gestão do plano. Na prática o que se inova é o chamamento da população para discutir e definir juntamente com a administração municipal as alternativas de planejamento para a “cidade que queremos” a partir do conhecimento da ”cidade que temos”.

Considerações finais

Sobre a cidade de Oiapoque deve-se considerar aspectos que são peculiares e que caracterizam a paisagem urbana deste importante Município brasileiro localizado na fronteira norte do Brasil com a Guiana Francesa. Apesar de bastante conhecido em todo o Brasil com o slogan “Aqui começa o Brasil” ou a expressão “Do Oiapoque ao Chuí” verdadeiramente a realidade do Oiapoque é bem distinta, não são poucos os imensos problemas lá existente e que se entrelaçam entre os novos horizontes com a construção da Ponte Binacional e com a materialização da pavimentação da BR 156 que liga a capital Macapá ao extremo norte no Oiapoque.

Para tanto se deve avaliar este cenário em vários pontos a seguir:

1. Há um sentimento na cidade de Oiapoque de que este município sempre foi relegado a um segundo plano pelas autoridades, sejam elas federais ou estaduais. O Município tem padecido com a falta de investimentos na infra-estrutura urbana do núcleo central e também no restante do Território.

2. O Município tem um apelo ambiental muito forte com a presença de dois Parques “Montanhas do Tumucumaque e do Cabo Orange” o que corresponde a uma boa parcela do território, entretanto não se verifica entre os cidadãos oiapoquenses um apreço por estas áreas, ainda há um distanciamento muito grande entre as políticas institucionais e o envolvimento das comunidades locais.

3. Sobre as reservas indígenas é válido perceber que a participação das comunidades no Município é bem expressiva e já conta com várias instituições que participam diretamente com as comunidades indígenas de diversas ações o que culminou no ano de 2007 com a criação do Curso em Educação Indígena através da Universidade Federal do Amapá.

4. Sobre a Fronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa através do Brasil-França. O Oiapoque é considerado por muitos como posto de passagem em direção a Guiana Francesa onde vivem milhares de brasileiros legais e ilegais. O sonho da vida com mais abundância em território francês tem se transformado em pesadelo, pois diferente de épocas anteriores entre as décadas de 1950 a 1980, a Guiana vem se transformando no refugio não somente de brasileiros, mas também de haitianos, peruanos, chineses, vietnamitas, entre tantos outros. O governo local vem reagindo duramente as situações clandestinas, principalmente de brasileiros.

5. O polo de atração entre o Amapá e a Guiana é definido pelas relações entre o Oiapoque e a cidade de Saint Georges, cidade pequena, mas com uma estrutura urbana característica da arquitetura e urbanização colonial francesa, recentemente vários brasileiros foram expulsos desta cidade pelo governo da Guiana. Esta expulsão causou uma grande invasão do outro lado do Rio Oiapoque com mais de 700 pessoas, transformando-se em grande aglomerado distante cerca de 1 km do núcleo central da cidade de Oiapoque.

6. A fronteira é uma transição de pessoas e por isso o significado é distinto para um lado e outro. Para os que estão do lado do Oiapoque atravessar para a

Guiana é viver a expectativa de dias melhores. Para os Guianenses e franceses atravessar para o Oiapoque visa unicamente comprar mercadorias, o que já foi proibido pelo governo da Guiana e também usufruir do mercado local da rede de prostituição. Toda a estrutura da cidade de Oiapoque foi adequada para atender especificamente aos estrangeiros e suas necessidades, boa parte da economia local é absorvida pelos recursos que são oriundos da prostituição como taxistas, bares, hotéis, restaurantes.

7. Outro fator importante a ser observado é o processo especulativo que se começa a formar na cidade de Oiapoque com a possibilidade da efetivação da Ponte Binacional. É a especulação imobiliária, vários estrangeiros têm comprado terras utilizando-se de laranjas brasileiros para adquirir áreas com preços elevadíssimos. O custo de vida na cidade de Oiapoque é bem mais alto, pois toda economia está voltada para a circulação do Euro. Entre as diversas irregularidades existentes constata-se a falta de uma casa de cãmbio oficial, é comum um estrangeiro trocar euros por reais em plena rua, sem nenhum tipo de fiscalização.

8. A expectativa sobre a construção da Ponte Binacional assusta aos guianenses. O motivo é de que vários brasileiros poderão invadir o território, sem nenhum controle, na realidade esta hipótese é pura especulação, pois hoje não nenhum controle mais severo nesta área da fronteira e a colocação de um posto federal de ambos os lados exercerá maior controle. É preciso esclarecer que o Amapá possui cerca de 700 km de fronteira com a Guiana Francesa e que boas partes dos clandestinos atravessam em diversos pontos desta extensão.

9. A ponte para o lado brasileiro representa a integração com o Mercado Comum Europeu. A possibilidade real de integrar o Amapá e a Guiana Francesa em um processo de cooperação mutua em diversas áreas. É importante que significado da construção da ponte vá além das fronteiras do Município de Oiapoque. O questionamento sobre o local onde está sendo viabilizado este investimento é de que o Oiapoque se transformará em uma cidade passagem.

10. Outro investimento importante para o Município de Oiapoque é a pavimentação da BR 156 que liga a capital do estado ao extremo norte. Na realidade este investimento possibilita a perspectiva de dias melhores para o Município. Tira o Município do isolamento geográfico, principalmente durante o período invernoso.

Permite também o desenvolvimento de várias pequenas localidades que se concentram ao longo da BR. Configura-se então a perspectiva em conjunto com a construção da Ponte Binacional a real perspectiva de dias melhores não somente para o Município de Oiapoque, mas também para o Estado do Amapá.

Referências

BRASIL. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas. **Plano de desenvolvimento urbanístico de Oiapoque**. Macapá, 1988.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programas de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Brasília**, 2005. Disponível em http: /www.integração. gov.br/publicações.

CARVALHO, Guilherme. **Oiapoque**: uma parabólica na floresta, Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido-UFPA. Orientados: Edna Castro. Belém, 2006a.

_____ **BR-156, no Amapá**: Estado, integração e conflitos sócio-ambientais, NAEA/UFPA. Belém, 2006b. Disponível em http/wá.pdf

CASTRO, Maria Luiza; PORTO, Jadson. **Ponte Brasil Guiana Francesa**: os paradoxos da integração no contexto multi-escalar. Macapá, 2006.

CUNHA, Luiz Carlos da. **Dialética urbana**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1988.

CULLEN**,** Gordon**. Paisagem urbana**. Lisboa/Portugal: Edições 70 Ltda, 1983

CAROLI, Matteo. O Marketing para a Gestão do Desenvolvimento Econômico do Território. Roma, 2002.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Espaço &Debates. Revista de Estudos Regionais E Urbanos. São Paulo, Neru, Ano XVI, nº 39, p. 48-64, 1996.

LANDIM, Paula da Cruz. **Desenho de paisagem urbana**: as cidades do interior paulista. São Paulo: Unesco, 2004.

SILVA, Gutenberg; CONTE, Maria Irene. **Análises sócio-espaciais de uma cidade de fronteira**: o caso de Oiapoque / Estado do Amapá. Anais do 1º simpósio nacional o rural e o urbano no Brasil (SINARUB), São Paulo, 2006.

SILVA, José Maria da. **A cidade de Oiapoque e as relações transacionais na fronteira Amapá-**Guiana Francesa. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2005. História revista, [do Amapá].

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: as alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

LARANJAL DO JARI (AP): CONFLITOS NA GESTÃO URBANA DE UMA CIDADE AMAZÔNICA

Eliana do Socorro de Brito Paixão

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a gestão urbana empreendida na cidade de Laranjal do Jari (AP), considerando a política de ocupação e as contribuições do Plano Diretor Participativo, como instrumento de luta social, na mitigação de problemas sócio-espaciais existentes. Laranjal do Jari empreende uma dinâmica de ocupação desordenada, desencadeada pelo intenso fluxo migratório, que transformou parte da cidade numa extensa área de palafitas sobre as águas, configurando-se numa das maiores favelas fluviais do mundo. Para realização da pesquisa, utilizou-se o método histórico-qualitativo, viabilizando-a por meio de acesso a acervos bibliográficos, mapas e diagnósticos sócio-econômicos que subsidiaram a elaboração do plano e que poderão subsidiar também, a gestão municipal na formulação de projetos de interesse coletivo. Os resultados apontaram que: o poder público municipal continua inerte em relação às precárias condições espaciais urbanas em Laranjal do Jarí, mesmo diante das circunstâncias de vulnerabilidade sócio-ambiental vividas pela população, refletindo um conjunto de situações de natureza estrutural.

Palavras-chave: Dinâmica urbana; Gestão urbana; Plano diretor.

Introdução

O presente artigo tem por finalidade analisar a gestão urbana empreendida na cidade de Laranjal do Jari (AP), considerando a configuração e as questões de natureza sócio-espaciais que induzem a ampliação de relações conflituosas e segregadoras, num espaço urbano que emerge em condições totalmente adversas. Tais circunstâncias têm implicado no desenvolvimento e gestão pública dessa pequena cidade amazônica no Sul do Amapá. Considera-se nesse contexto, as perspectivas advindas do Plano Diretor Participativo, como instrumento de luta social, na mitigação de problemas sócio-espaciais existentes, recorrentes à trajetória histórica de ocupação que envolve o surgimento de uma cidade na periferia de um grande projeto - o Complexo Jarí.

O crescimento das cidades está na pauta dos debates nacional e internacional por ser resultado de uma seqüência de equívocos estruturais causados, seja pela acumulação do capital ou por decisões institucionalizadas de políticas mal sucedidas. Em função destes motivos existe hoje a necessidade de corrigir os problemas urbanos que crescem em proporções descabíveis. Espaços impróprios à moradia acentuam processos de exclusão social gerados pele falta do cumprimento da função social da cidade.

A problemática urbana atinge a maioria das cidades brasileiras, o fenômeno traz conseqüências sócio-espaciais derivadas do crescimento do número de pobres que aumentam a cada ano por falta de oportunidades no processo econômico. As problemáticas mais freqüentes das cidades estão nas áreas que geram a malha urbana com uma configuração descontínua e bastante dispersa, são áreas que apresentam debilidade no seu sistema urbano por falta de equipamentos e serviços adequados, como habitações, transporte, lazer, trabalho, e condições dissociadas da prática do desenvolvimento social.

Atualmente, o Estado brasileiro elabora um novo modelo de atuação dos instrumentos urbanísticos, e procura exercer as decisões das políticas públicas num processo mais descentralizado. Esse processo pode ser observado nas intervenções locais, quando é repassado aos municípios o direito de decidir sobre os caminhos de suas cidades. Ainda neste novo modelo, a política urbana como desenvolvimento das

cidades passou a ser prioridade tendo como objetivo a melhoria das condições materiais e subjetivas da vida das pessoas. Os instrumentos trazidos na política urbana visam diminuir as desigualdades e garantir a sustentabilidade ambiental, social e econômica, passando a ser a principal proposta dos governantes para o futuro.

As cidades do Amapá apresentam características acentuadas da problemática urbana. As pequenas cidades demarcam uma realidade social, em que estão presentes configurações espaciais altamente deficientes por falta de uma política urbana direcionada pelo planejamento, graças às práticas desenvolvidas durante muito tempo no Estado (TOSTES, 2006). Neste contexto, Laranjal do Jari é a terceira cidade do Amapá em relação à demografia e a primeiro em extensão territorial (IBGE, 2000), apresenta problemas urbanos considerados graves como poluição ambiental, ausência da rede de esgoto e deficiência nos transportes e serviços e equipamentos urbanos.

Laranjal do Jari é considerado uma pequena cidade, seguindo definição de estudiosos do processo de urbanização na Amazônia (OLIVEIRA, 2004). Está localizada ao Sul do Amapá, estado periférico da região Norte do Brasil e faz parte da Amazônia Legal, o que por delimitação do Plano da Amazônia Sustentável – PAS encontra-se em duas macrorregiões: Arco Povoamento Adensado e Área Central. A primeira área possui alto índice de ações antropizadas e a segunda conta com um índice menor. Também por definição do Ministério da Defesa e o Ministério da Integração Nacional, o município faz parte da Faixa de Fronteira o que lhe possibilita uma perspectiva de desenvolvimento regional a partir do planejamento integrado com o Governo Federal.

A Região do Vale do Jari, onde o município está localizado recebeu no período de 1970 a planta industrial do Complexo Jari, que constitui um grande eixo de intenso processo migratório na Amazônia. Ainda nesse período, acontece espontaneamente a formação do núcleo urbano de Laranjal do Jari, cidade com altas taxas anuais de crescimento geométrico populacional de em média 4,5% (IBGE, 2007), situação que lhe impõe um alto grau de desordenamento espacial.

O município de Laranjal do Jari está inserido na política institucional de desenvolvimento urbano do Governo Federal por ser um município que tem mais de 20 mil habitantes. Logo, essa condição é suficiente para dar atenção ao instrumento

de planejamento que foi exigido pelo Ministério das Cidades, na Lei Federal nº 10 257, de 10 de julho de 2001, em que se estabelece que os municípios planejem seu espaço definindo áreas produtivas, de moradia e de preservação, bem como, construam espaços urbanos mais humanizados, sustentáveis e sustentados.

Como quase todas as cidades da Amazônia, o crescimento urbano de Laranjal do Jari vem causando fortes impactos ambientais e sociais, gerando com isso a redução da qualidade de vida da sua população. A cidade está dividida em duas áreas, uma que está completamente na várzea e outra em área de terra firme, no entanto nenhuma das duas segue um processo de ocupação e ordenamento espacial por planos veementes, consistentes ou ainda priorizados por políticas urbanas baseadas no planejamento.

A Vila do Beiradão: status de favela fluvial

A cidade de Laranjal do Jari (AP), desde a década de 1970, empreende uma dinâmica de ocupação peculiar e diferenciada. A gênese desse processo remete à instalação do Complexo Jari no vizinho estado do Pará. A ampliação populacional decorrente, em grande parte, do intenso fluxo migratório, ocorre às margens do Rio Jari, emergindo dessa forma, a Vila do Beiradão.

Nessas circunstâncias, as casas foram sendo construídas em áreas ambientalmente frágeis (várzea) para habitação, umas muito próximas às outras, amargando sérios problemas. Sem qualquer planejamento e desprovida de qualquer condição de saneamento e salubridade; esgoto a céu aberto; alta densidade de resíduos sólidos; transformou-se em extensa área de palafitas sobre as águas, configurando-se assim, uma das maiores favelas fluviais do mundo (CLARETO, 2003). Esse contexto reflete, portanto, “[...] a outra face dos grandes empreendimentos econômicos e são marcadas pela precária qualidade de vida que caracteriza os centros urbanos na Amazônia” (TRINDADE JR; ROCHA, 2002, p.17).

Com a aglomeração populacional às margens do rio, a morfologia urbana da Vila do Beiradão, foi sendo delineada no formato de uma espinha de peixe, onde 49% da população local ainda habitam as áreas de várzea urbanas, correspondendo a 17.436 pessoas, em aproximadamente 3.343 domicílios, que desenvolvem estreita relação com o rio (FORÇA TAREFA LOCAL, 2006).

A formação do núcleo urbano, o adensamento populacional e a ocorrência de sinistros, implicaram na transformação da “Vila do Beiradão” no município de Laranjal do Jari e como sede, surge a pequena cidade (OLIVEIRA, 2004) de mesmo nome, através do Decreto nº 7.639 de 17 de dezembro de 1987, até então vinculado ao município de Mazagão. A história revela que, a transformação espacial urbana de Laranjal do Jari decorre, sobretudo, de:

> [...] uma forma social que constitui um nível de integração das ações e dos atores, dos grupos e das trocas. Essa forma é caracterizada pela relação privilegiada com um lugar, que varia em sua intensidade e em seu conteúdo. A questão se desloca então da definição substancial do local à articulação dos diferentes lugares de integração, à sua importância, à riqueza de seu conteúdo [...] (BOURDIN, 2001, p. 56).

A criação do município suscitou uma evolução espacial no início da década de 1990 quando se configura uma nova organização espacial, com a divisão em bairros e loteamentos. Segundo Lins (2001, p.301), o “[...] “Beiradão”, embora com crescimento desordenado e muito promíscuo, começa a ter edificações na terra firme, [...]”. Essa forma de organização espacial facilita o gerenciamento e permite ao gestor visualizar melhor os problemas e projetar potenciais soluções, ademais de ter um controle sobre o espaço a ser administrado.

Entretanto, a referida evolução refletiu na mobilidade e no sistema viário, carreando problemas substanciais a serem resolvidos, tendo em vista o desconforto que causam na população. Tal sistema parte de uma avenida denominada Tancredo Neves, construída em áreas de várzea perpendicular ao eixo do rio, estendendo-se até a BR 156. A mencionada avenida funciona como uma barragem dividindo tais áreas, porém convertendo-se em importante corredor comercial.

O acelerado processo de expansão refletiu também, na população. Em 2007, o resultado do censo apontou uma população de 37.491 habitantes, com um incremento de 75,42% em relação a 1991 (TABELA 1). Em 1991 a população urbana era de 66,91%, em 2007, já representava 94,91%. Segundo o IBGE, oficiosamente, não houve migração de populações de áreas rurais para a área urbana e sim anexação de terras rurais, capitaneando também a população residente.

No contexto apresentado, verificou-se que os gestores têm adotado práticas de políticas assistencialistas, clientelistas, que não produzem melhorias futuras para o cidadão, que se tornam dependentes dessas práticas. Priorizar ações de curto prazo e de resultado imediato é que se converteu em regra geral. Desse modo, é muito comum a aplicação da "[...] prática intervencionista do fazejamento que se caracteriza basicamente pela preferência por ações imediatistas, de curto prazo" (TOSTES, 2007, p.10), fragmentando-as de maneira que a sociedade não se beneficia continuamente e de forma duradoura.

Tabela 01 – População do Município de Laranjal do Jari

POPULAÇÃO	**ANO**		
	1991	**2000**	**2007**
Total	21.372	28.515	37.491
Urbana	14.301	26.792	35.583
Rural	7.071	1.723	1.908

Fonte: SIDRA. IBGE (2007).

Associado a todo esse quadro está o sucateamento da prefeitura. Sem equipe técnica qualificada e equipamentos adequados e suficientes para uso, sem recursos tecnológicos e dependentes das parcas transferências constitucionais, a situação ainda é agravada pelo endividamento, principalmente no que se refere à prestação de contas quanto à aplicação de verbas de programas federais o que representa um entrave na obtenção de novos recursos.

A criação do município engendrou autonomia e o direito às transferências constitucionais e voluntárias, como também, o direito de instituir os tributos em conformidade com a legislação pertinente, no intuito de auferir arrecadação própria. Porém, essa prática ainda não se revelou promissora, ainda que as finanças tenham um papel fundamental na gestão pública, por permitirem execução de ações nos diversos segmentos de sua competência.

Entretanto, sobre os tributos de maior expressão (IPTU e ISSQN) de competência do município, verificou-se que a arrecadação é incipiente. De toda a receita atribuída, as transferências constitucionais são as que mais se destacam, apontando total dependência das demais esferas de governo (96% para Laranjal do

Jari). A despeito de tais circunstâncias, as transferências são primordiais para investimentos em políticas públicas e ampliação de margem de manobra (SOUZA, 2006). Essa realidade, que ainda não se conseguiu equacionar, se verifica em quase todos os municípios brasileiros, sendo uma das razões pelas quais os projetos de políticas públicas não são executados a contento. Contudo, tal realidade requer mudança de postura por parte da gestão municipal no sentido de criar condições para a reversão do quadro que se apresenta, na medida em que a aplicação de recursos em outras atividades fica comprometida.

Pequena cidade na amazônia

A classificação de cidade pelo seu tamanho na Amazônia varia muito. Neste trabalho segue a definição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU quando classifica os tamanhos pelo número de habitantes. Centros-pequenos são aquelas cidades cuja população está na faixa de até 50 mil habitantes, que na região Norte são aproximadamente 397, representando 54,68% do total de cidades, e que concentram cerca de 6 milhões habitantes (IBGE, 2006).

O estudo do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (1977), aponta que “o fenômeno da urbanização é irreversível, uma parcela cada vez maior da humanidade tende a passar a viver na cidade”. A força que o processo de urbanização tomou na Região está na concentração populacional, nos espaços que tiveram forte identidade com as atividades de caráter mineral, agropecuário e extrativista. Porém, um grande número de cidades surge desenvolvido por atividades que não estavam ligadas à cultura industrial ou comercial, mas sim, agrícolas e serviços da natureza.

Para analisar as cidades na Amazônia surgem algumas questões: como diferenciar as cidades na Amazônia? Quais elementos carregam essas cidades que as fazem ser melhor ou não uma da outra? Por que uma cidade é maior ou tem mais atrativo? Os critérios para analisá-las e confirmar seu tamanho estão baseados nos estudos sobre urbanização na Amazônia do professor José Aldemir de Oliveira, da Universidade Federal do Amazonas, que faz uma análise sob a cultura das pequenas cidades da Amazônia brasileira e dos pesquisadores do Projeto Observatório de Conhecimentos e Movimentos Sociais (Comova), da Universidade Federal do Pará, quando analisam os espaços rural e urbano na Amazônia.

Para explicar a cidade na Amazônia é importante observar a descrição:

a) As Cidades Locais – seu papel remete a centro subordinados diretamente a algum outro centro da Amazônia de nível hierarquicamente superior, tendo atração restrita às circunvizinhanças (perfazem mais de 60% do universo de mais de 400 cidades da região);

b) Os Centros Emergenciais ou Decadentes – são cidades que apresentam função de baixa complexidade, além de exercerem pouca capacidade de atrair outros municípios próximos. Ocupam posição intermediária entre o centro local e o de zona (29 centros foram incluídos nesse hierárquico);

c) O Centro Zona – são municípios que apresentam níveis de funções centrais com predomínio daqueles de baixa complexidade, mas apresentam em proporções menores, níveis de funções de média e alta complexidade (155 municípios foram classificados nesse nível hierárquico);

d) Os Centros Sub-Regionais – são as cidades de nível intermediário entre as zonas e as cidades regionais. Ocupam a segunda posição na hierarquia em sua região e são representados por 15 centros que refletem a desigualdade sócio-espacial regional, subordina-se em sua maioria, aquelas cidades de primeiro nível.

e) Os Centros Regionais – são cidades que exercem a função central na região, pois são as principais distribuidoras de bens e serviços. São elas: Belém (PA), São Luis (MA), Manaus (AM) e Cuiabá (MT).

O estudo explica ainda, que existe na Amazônia um número representativo de cidades que estão em nível funcional de baixa articulação, caracterizando-se, portanto, como cidades locais. Essas cidades apresentam uma tímida dinâmica do processo de produção, encontram-se isoladas da rede tendo um único ponto de referência com outros centros. Tais cidades processam níveis de dependência econômica e social muito alto em relação a outras cidades, na maioria delas os serviços públicos e o comércio de mercadorias são demandados de outros locais, além de possuir o mínimo de articulação entre elas, desconhecendo o seu potencial de integração que pode melhorar a condição de isolamento.

De acordo com Oliveira (2004) as cidades na Amazônia são pequenas. Exceto as capitais e as médias cidades, nas demais predominam características

ligadas aos serviços da natureza, onde o rio e a floresta são os seus principais meios de sobrevivência e elementos de ligação com os grandes centros de produção. As pequenas cidades são lugares onde pulsam diferentes modos de vidas ligadas a cultura exógena que é absorvida por elas passando a predominar na cultura local.

Para definir a pequena cidade na Amazônia devem ser apontadas características essenciais que demonstram o seu potencial em diversos aspectos: são ricas em biodiversidade, pelos atrativos naturais e culturais, histórias colonizadoras e periféricas. Segundo Oliveira (2004), as cidades na Amazônia se caracterizam pela baixa articulação com as cidades do entorno; atividades econômicas quase nulas; baixa capacidade de oferecimento de serviços (saúde, educação e segurança); predominância de atividades consideradas rurais e dependência do serviço público. Partes das cidades são sustentadas pelos salários do funcionalismo público.

As definições do CNDU, de Oliveira (2004) sobre cidades ajudam a classificar a cidade de Laranjal do Jari como pequena cidade. Em relação ao aspecto funcional Laranjal do Jari é um Centro-Zona que atende um papel decisivo na região do Vale do Jari, por concentrar a oferta de bens e serviços de primeira necessidade, além de haver uma articulação intensa da cidade com outras no entorno (Vitória do Jari, Monte Dourado, Vila do Munguba, Almeirim). Expressa substancial importância por ser o centro formador de uma grande rede de centralização e distribuição de bens e serviços com cidades de baixa complexidade. A população das cidades e lugarejos vizinhos se abastece em Laranjal, principalmente, dos serviços do comércio e da oferta dos serviços públicos, usam como ponto de centralização da rede a Rodovia BR 156, que dá acesso à capital Macapá.

A forma de ocupação da população no espaço da pequena cidade de Laranjal do Jari se desintegrou da cultura cabocla, do tipo rural, para fazer parte do urbano moderno, consumista, informatizado, mas nem sempre globalizado. Tem não só o rio como elo, mas a estrada, a informação e a comunicação como rede de integração da sociedade que são elementos essenciais para assumir o processo de desenvolvimento regional.

Influências naturais e aspectos sócio-econômicos no contexto urbano

Os problemas urbanos em Laranjal do Jari se encontram disseminados em

toda a extensão da área urbana, porém com elevada visibilidade de concentração, nas áreas ambientalmente frágeis (várzea). Dessa maneira, tal cidade se encaixa na condição de “cidade ilegal” (MARICATO, 2001, p.15; 43), na medida em que a dinâmica sócio-espacial articula-se sem nenhum tipo de regra e o processo de antropização se configura em sinalizador de que as áreas afetadas carecem de mecanismos de regulação e não de políticas paliativas que submete os habitantes a um elenco de males protestáveis nos dias atuais como enchentes e incêndios, constituindo uma “tragédia urbana”.

As políticas momentâneas que se sucederam, induzem a cidade a instituir suas próprias regras de estruturação urbana, ancoradas nas práticas das relações sociais, nas vivências do espaço e nas relações econômicas. O próprio Poder Público fortalece essa forma de ocupação quando instala: escolas, creches, posto de saúde, delegacias, secretarias municipais e outros órgão públicos, em ambientes impróprios para tal, contribuindo para a ocorrência de sinistros (QUADRO1) que tem afetado a população urbana ao longo de décadas.

Quadro 01 – Sinistros ocorridos na Cidade de Laranjal do Jari (1982 a 2009)

ANO	SINISTROS	CONSEQUÊNCIAS
1982	Incêndio	Queimou grande parte das habitações - setor comercial
1985	Incêndio	Consumiu 10 casas no bairro das Malvinas
1989	Incêndio	Considerado o maior incêndio, atingiu a parte central do comércio, incluindo o trapiche principal e a Prefeitura
1996	Enchente (nível do rio não disponibilizado)	Afetou todas as áreas de várzea urbana
2000	Enchente (nível do rio: 3 metros acima)	Afetou todas as áreas de várzea urbana
2006	Incêndio	Destruiu residências e estabelecimentos comerciais no setor comercial e adjacências
2008	Enchente (nível do rio: 2,84 metros acima)	Desabrigou 350 famílias moradoras das áreas de várzea
2009	Incêndios (01 em nov. e 02 em dez.)	Desalojou 250 famílias nas áreas de várzea urbana

Fonte: Acervo do GAU, 2007; Levantamento dos autores.

De acordo com Maricato (2001), as condições de sobrevivência em tais áreas representam a marca da desigualdade social que impera na cidade, na medida em que as aglomerações irregulares, “ilegais”, sujeitam-se às conseqüências perturbadoras, com impacto ambiental significativo. Nesse contexto, os sinistros são factíveis de acontecer, provocados por acúmulo de lixo, resíduos sólidos nos locais inadequados que impedem o fluxo normal das águas do Rio Jarí, além das precárias

condições de moradia.

A propósito, a prefeitura de Laranjal do Jarí tem celebrado convênios com diversos ministérios, para captação de recursos dirigidos a projetos de infra-estrutura, habitacional, de saneamento, e, na área da saúde. No entanto, verificou-se que alguns deles ainda não iniciaram ou os prazos de execução já venceram. Isso revela que os recursos são destinados, mas por múltiplas razões, não são utilizados no tempo devido, acarretando sérios riscos de devolução. Uma das conseqüências desse processo remete à ampliação e consolidação dos níveis de pobreza.

Em relação aos aspectos sócio-econômicos da população local, verificou-se que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aponta que Laranjal do Jari está entre os municípios considerados de médio desenvolvimento humano com 0,732 (2000). Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2008), no período 1991-2000, o IDH-M de Laranjal do Jari cresceu 15,28%. Contudo, a realidade que está posta, contesta esses números.

Os dados coletados pela Força Tarefa Local, em 2006, atestaram que, relacionando as condições de pobreza à renda, 21% dos entrevistados na cidade estão abaixo da linha de pobreza, sobrevivendo com uma renda per capita de R$ 41,86 e 28 % estão na linha de pobreza, com uma renda per capita de R$ 83,73, ou seja, 49% dos entrevistados afirmaram que vivem com parcos recursos financeiros. Os domicílios sem acesso algum à rede de abastecimento de água representam 19,79% e a proporção de domicílios inadequados quanto ao abastecimento de água é de 20%. Sobre o prisma do esgoto sanitário inadequado, Laranjal do Jari se enquadra no índice bastante crítico de 99% (ROCHA, 2002). Em relação à pobreza, 7% dos pobres do estado do Amapá estão em Laranjal do Jari que correspondem a 48,7% da população urbana e, portanto, a uma população aproximada de 13.799 habitantes, considerando o censo populacional de 2000.

A situação sócio-econômica descrita indica que há escassas possibilidades de geração de emprego e renda, criando bolsões de miséria como se as pessoas não tivessem direito à cidade (LEFEBVRE, 2006). As políticas nesse aspecto são formuladas e operacionalizadas em bases patrimonialistas e clientelistas. Tal prática facilita a apropriação dessas ações por governantes descomprometidos com as questões sociais, preocupando-se com o seu próprio usufruto em detrimento da

melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Os conflitos e o processo de gestão urbana

Os conflitos remontam às diversas experiências infrutíferas envolvendo gestores municipais. Prefeitos afastados e gestão municipal por curto período de tempo atribuída a diversos administradores dificultaram a execução de ações básicas em benefício da população local, somada a fragilidade do funcionamento de diversos órgãos, acarretando a desarticulação e instabilidade política no município. Mas isso não se restringe apenas aos gestores públicos, mas a outros atores como: organizações sociais com viés partidários e as que são constituídas informalmente, sem a estrutura adequada para funcionamento; ONG´s; e, as empresas do Complexo Jari. Estas últimas, pelo seu porte, ainda que de forma indireta, contribuíram à deflagração da precarização das condições sócio-espaciais e ambientais estabelecidas na região.

A ausência da credibilidade que permeia a gestão urbana em Laranjal do Jari advém da execução de políticas que não se desdobraram em benefícios coletivos diante da realidade que está posta. As desigualdades e segregações sociais acusam que, a exclusão dos processos políticos circunda as camadas menos abastada financeiramente (BONETI, 2006). Um dos indutores desse processo aponta à inexistência de execução de diversos projetos, planos e programas que foram pensados para o município, sem a devida materialização.

No atual contexto, a presença da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, em Laranjal do Jari é a que desperta maior credibilidade, principalmente a partir da instalação do Pólo Universitário na cidade. Isto tem possibilitado a aproximação com a comunidade, facilitando a presença de pesquisadores nos mais diversos segmentos sociais para realização de trabalhos científicos ou de extensão como foi o caso da elaboração do plano diretor daquele município.

No que diz respeito à articulação urbana, a cidade não se dá conta das peculiaridades e contrastes que os diferencia em ritmos e tempos. A dinâmica empreendida na região implica em considerar o rio Jari como a estrada de interconexão entre essa pequena cidade e as da circunvizinhança, por meio do movimento de catraias que possibilita encurtar as distâncias sociais. O fluxo intra- urbano na região indica a dependência de aproximação entre tais cidades, seja pela troca da força de

trabalho, seja o acesso ao comércio, ou até mesmo a outros centros urbanos.

A construção da ponte sobre o Rio Jari, iniciada em 2007 e pensada para conectar o estado do Amapá ao Pará, numa parceria do Governo Federal, Governo do Amapá e a Prefeitura de Laranjal do Jari, a despeito dos impactos sociais e ambientais, tem instigado diversas reflexões e expectativas, algumas positivas, outras nem tanto. Há uma preocupação da Associação dos Catraieiros que, por décadas, realizam a travessia de pessoas e mercadorias de um lado para outro do rio, sobretudo quanto ao próprio futuro dessa força de trabalho. Segundo a associação, com a ponte funcionando, a mudança de profissão é inevitável, pois não há condições de competir com agilidade e comodidade de uma via pavimentada.

Ainda não é possível inferir, concretamente, os benefícios desse empreendimento à região, além da perspectiva de dinamização do fluxo do tráfego de pessoas e veículos. O que se vislumbra é que a ponte não será apenas um elo de conexão entre dois estados a influenciar no aspecto viário e mobilidade daquele contexto, mas, sobretudo, indutora da mudança da dinâmica que se apresenta num ritmo mais lento, para um ritmo mais ágil. Prematuramente, infere-se que, são expectativas que merecem estudo mais apurados cientificamente, especialmente após a conclusão das obras, porém pertinentes diante dos conhecimentos tradicionais.

Construção do Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari

Como proposta de dar seguimento as diretrizes do Ministério das Cidades e corrigir a problemática urbana do município, a Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari montou um plano de ação com objetivo de elaborar o instrumento urbanístico tendo a sociedade como a principal articuladora do processo. Desta forma inicia-se a elaboração do Plano Diretor contando com a parceria da Universidade Federal do Amapá, através do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia – GAU, cuja intenção visou estudar a dimensão urbanística da Amazônia em especial das cidades do Amapá.

A construção do plano considerou todos os documentos oriundos de planos, projetos e programas pensados para o município anteriormente. Esse acervo trouxe informações importantes que permitiram traçar a trajetória histórica do município em vários aspectos, principalmente com relação à experiência de

planejamento urbano. Os diagnósticos das instituições colaboraram para a compreensão do que aconteceu no passado de forma a acentuar situações tão difíceis em Laranjal e porque o planejamento não foi prioridade ao longo de todo esse tempo.

Pela primeira vez Laranjal do Jari teve a preocupação de orientar sua política urbana contando com a participação de todos os atores sociais do Município. O novo modelo de gestão acredita que o planejamento urbano deve conduzir as ações futuras baseadas numa diretriz maior e que respeite o ordenamento espacial do Município. Sem esse princípio básico, torna-se inviável avançar na operacionalização de propostas ou programas de crescimento, nem alcançar o tão sonhado nível de desenvolvimento sócio-econômico.

Na proposta de elaboração do Plano os agentes sociais do município estiveram articulados com objetivo construir, conjuntamente, uma estrutura dinâmica que desencadeasse um processo de desenvolvimento sócio-espacial sustentável e harmônico. Através de um contrato de parceria coube a cada parceiro o cumprimento de suas responsabilidades, a UNIFAP, a Prefeitura Municipal, o poder legislativo, a iniciativa privada, as organizações sociais e a comunidade que estive à frente de todo o processo.

Dentro das diretrizes do Ministério das Cidades, aplicou-se a metodologia que orientou as etapas para construção do plano com a participação de diversos segmentos da sociedade local, com o intuito de promover debates que viabilizassem não apenas um instrumento técnico, mas um instrumento político-administrativo de interesse de toda a sociedade local. As informações foram extraídas por meio de oficinas, reuniões ampliadas com lideranças, entrevistas, conversas informais e visitas a todas as comunidades da área urbana e rural. Produziu-se também, um levantamento minucioso de acervo bibliográfico, cartográfico, fotográfico e áudio-visual. Isso permitiu elaborar a leitura técnica da cidade e comunitária dos seus habitantes, com o propósito de localizar os problemas por meio de informações empíricas e técnicas que pudessem subsidiar um diagnóstico preciso sobre a cidade.

Após o cumprimento de tais etapas, ocorreu a Audiência Pública, com intensa participação de organizações sociais, cumprindo as metas estabelecidas pelo Ministério das Cidades. A finalidade era de expor a metodologia de elaboração do plano; apresentar os balizadores metodológicos e princípios que nortearam a sua

concepção; apresentar, sinteticamente, o conteúdo da proposta, considerando as diversas contribuições da comunidade rural e urbana, assim como de técnicos; submeter a referida proposta à apreciação da plenária para as devidas correções caso fossem necessárias; e estabelecer um consenso a fim de consolidar uma proposta de Plano Diretor, e com isso ser encaminhada à Câmara Municipal em forma de anteprojeto de Lei, para aprovação, o que se concretizou convertendo-se na Lei Municipal nº 302/2007.

As perspectivas a partir do Plano Diretor Participativo

O plano diretor é uma proposta de planejamento para os municípios de modo a direcionar o ordenamento de seus espaços urbanos. Trata-se de uma agenda de discussão que traz os instrumentos urbanísticos em que a gestão municipal se compromete em atender o direcionamento da política urbana. Esse instrumento de planejamento consiste em avaliar os erros passados, de forma a corrigi-los no presente, na busca de um futuro melhor. A gestão municipal é responsável junto com a sociedade local em pensar estratégias para viabilizar a execução desse instrumento de forma eficaz e eficiente, seguindo uma linha de raciocínio marcada por um debate amplo entre todos os envolvidos, de forma a torná-lo participativo e democrático.

O plano reduziu o viés das práticas tecnicistas que são de costume nos poucos planos elaborados no Amapá. Isso ocorreu em função das decisões simétricas e consultivas, que os agentes sociais pactuaram no sentido de atender as prioridades coletivas e buscar através do processo democrático a definição de estratégias que pudessem reduzir os conflitos existentes entre eles.

Laranjal do Jari cresceu de forma desordenada ao longo do tempo, não há dúvida. Dentro da trajetória histórica do município é possível dimensionar o estrago e o desordenamento do espaço contido pela falta de planejamento. O que acontece sobre seu ordenamento está ligado ao processo excludente e perverso das condições sócio-espaciais definidos pelas políticas imediatistas, sem planejamento e pela pressão social em decorrência da carência dos moradores. Essas situações definem o desenho urbano de baixo padrão de qualidade que a cidade de Laranjal do Jari apresenta. O planejamento urbano do município através do PDP viabiliza importantes condições de organização sócio-espacial direcionando a expansão da cidade de

forma a reduzir o seu perfil excludente e coibir as práticas imediatistas.

Existe na cidade de Laranjal do Jari uma lacuna que separa casualidade e planejamento. A casualidade visa a prática momentânea sem que haja preocupação com o futuro, chamada de miopia temporal, que pensa no agora com prejuízo do amanhã. Essa prática executada no município se reflete em problemas estruturais graves, que não só estão na estrutura urbana, mas nas condições das relações sociais dos atores locais quando pensam nos seus benefícios particulares (gestores, políticos e sociedade) em detrimento do coletivo.

A nova ordem baseada no planejamento urbano descentralizado e participativo, pensa em mudar esse quadro, o que não é luta fácil, mas um desafio a ser vencido por todos. Para tanto, são necessárias mudanças radicais na estrutura política e social, chamando para si o compromisso e a responsabilidade com a mudança. Neste contexto, o PDP deve ser executado de forma organizada, participativa e integrada, para que a soma dos esforços resulte em melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Os planos e ações devem ser direcionados por políticas públicas comprometidas com a realidade regional e local, não por desejos isolados como vem acontecendo, mas de uma forma integrada em sintonia com os desejos da sociedade. É importante para o êxito dos planos a redução da desordem institucional, pensando em estratégias de desenvolvimento a partir de propostas integradoras contidas no Plano Plurianual dos governos (federal e estadual) e que esses estejam em consonância com o interesse do governo municipal e da sociedade local. Os três níveis de governo devem propor investimentos em programas e projetos direcionados a partir do um plano estratégico elaborado por eles.

Considerações finais

A expansão urbana nas pequenas cidades do Amapá tem sido objeto instigante e desafiador. Através do estudo na cidade de Laranjal do Jari, procurou-se demonstrar que a expansão da cidade pós-criação do Município, foi induzida pela oferta de serviços e equipamentos urbanos sem que houvesse o planejamento como orientador desses projetos. Esta decisão acabou refletindo diretamente no

desenvolvimento sócio-espacial da cidade.

Em Laranjal do Jari os projetos urbanos estiveram distantes de um plano urbanístico de interesse do Município, as políticas foram conduzidas de forma aleatória e imediatista, atendendo ao interesse de uma minoria em detrimento do coletivo. As políticas imediatistas não foram processos isolados, estiveram conduzidas por grupos elitistas que dominam a situação, com o intuito de se apropriarem de práticas ocasionais em prol de benefícios individuais.

As políticas federais, estaduais e municipais têm sido tratadas de forma isolada atendendo interesses individuais, com um processo de interrupção ao final de cada mandato. Para superação dessa prática as políticas municipais devem atender a um plano integrado com um conjunto de programas das três esferas de governo, a fim de viabilizar a obtenção de recursos financeiros de forma a atender investimentos em infra-estrutura básica, serviços e equipamentos urbanos, projetos e ações voltados ao interesse local.

O poder público tem incentivado a ocupação da área alagada através da implantação de bens públicos com a instalação de creches, escolas e posto de saúde. Neste caso deve haver um plano de desestímulo da ocupação nesta área através de uma política de atração da população para áreas de investimentos com projetos estruturantes mais eficientes de saúde, habitação, educação, saneamento, e outras condições de infra-estrutura.

A dificuldade que o município apresenta para colocar em prática o planejamento acontece pela escassez de profissionais especializados e de técnicos no quadro de servidores, implicando em problemas na eficiência da gestão e no gerenciamento do plano. Dentro dessa perspectiva é importante ressaltar que o Município em 2006 aumentou o quadro de funcionários, mas até então poucos têm recebido qualificação sendo que ainda não foi montada uma equipe técnica para gestão do plano.

Esses obstáculos à medida que forem desarticulados induzirão a uma nova dinâmica à expansão da cidade, nesta condição uma nova ordem de perspectiva sustentará o processo de desenvolvimento de forma madura e sustentável. Como proposta para viabilizar o processo de expansão urbana a um cenário promissor é importante que haja estratégias voltadas para a valorização das potencialidades

locais, criando condições para expansão das atividades produtivas a partir de incentivos do governo ao programas de inserção e modernização gerencial e tecnológica e aos micro e pequenos produtores do Município.

O planejamento urbano da cidade, como instrumento para o desenvolvimento sócio-espacial de Laranjal do Jari foi elaborado e promulgado, no entanto é importante que não seja tratado como um instrumento técnico, mas que realmente seja colocado em prática para direcionar a expansão da cidade e proporcionar a qualidade de vida urbana tão almejada. Contudo, não basta só planejar, é necessário que paralelamente ocorra um processo de mudança de atitudes das autoridades, das instituições, da iniciativa privada e da população. Essas mudanças são de fundamental importância para que cada um assuma o seu papel como agente construtor de espaços mais dignos.

Referências bibliográficas

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CLARETO, Sônia Maria. **Terceiras Margens: Um estudo etnomatemático de espacialidades em Laranjal do Jari (Amapá)**. Tese de Doutorado, Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2003.

FORÇA TAREFA LOCAL. **Diagnóstico sócio-econômico e ambiental da cidade de Laranjal do Jari**. Acervo PDP. Laranjal do Jari (AP), 2006. Relatório.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 1901. FRIAS, Rubens Eduardo. 4 ª ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LINS, Cristovão. **Jari: 70 anos de história**. Rio de Janeiro: 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, José Aldemir de. **A cultura nas (das) pequenas cidades da Amazônia Brasileira**. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 16, 17 e 18, 2004, Coimbra. Anais. Coimbra – Portugal: 2004. 10 p.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Índice de Desenvolvimento Humano. Disponível em <http:/www. pnud.org.br>, acesso em: 04 out. 2008.

ROCHA, Sônia (2002). **Pobreza, Desenvolvimento e Política Social: O caso do Estado do Amapá**. Relatório preparado para o Banco Mundial (Projeto Rain Forest).

SAUTCHUK, Jaime et al. **PROJETO JARI: a invasão americana**. 9. ed. São Paulo – SP: Brasil Debates, 1979.

SIDRA.Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo Demográfico 2007**. Disponível em: <http:/www. Sidra.ibge.org.br>, acesso em: 12 nov. 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4 ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TOSTES, José Alberto. **Construção da mobilização social, participação e elaboração do Plano Diretor Participativo no Município de Laranjal do Jari**. Banco de Experiências dos Planos Diretores Participativo, Macapá (AP), 2006. Relatório preparado para o Ministério das Cidades.

_____. **Políticas urbanas intervencionistas nas cidades amazônicas: no Amapá, a encruzilhada entre a necessidade e a obrigação**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém – Pará – Brasil. Anais em CD-ROM. Anpur, 2007. 18 p.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro; ROCHA, Gilberto Miranda (Orgs). **Cidade e Empresa na Amazônia: gestão do território e desenvolvimento local**. Belém: Paka-Tatu, 2002.

O PROJETO DA ZONA FRANCA VERDE E SUAS REPERCUSSÕES ESPACIAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS AMAPAENSES DE MACAPÁ E SANTANA

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

Antônio da Justa Feijão

Mestre em Desenvolvimento Regional Integrado pela Universidade Federal do Amapá

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 lindeira 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.

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 povoamentos alcançados pelo Ciclo da Borracha no final Século XX, os municípios de Macapá e Santana[2], 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 revigoramento 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 lócus 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), confome 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

[2] 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).

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 Nº 112/2018)[3], 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 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 sedução de 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

[3] A Região Metropolitana de Macapá, no estado do Amapá, foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 21, de 26 de fevereiro de 2003. Compreende os municípios de Macapá, capital do estado e de Santana cidade portuária. A Lei Complementar Nº 95, de 17 de maio de 2016 deu nova redação ao parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 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 Nº 112/2018.

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 (poverity 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 lindeira 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 4° 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[4]. 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).

> 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.
>
> § 1° O Poder Executivo demarcará, no prazo de noventa dias, área contínua onde será instalada a área de livre comércio, incluindo locais próprios para

[4] 3 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.

> entrepostamento de mercadorias a serem nacionalizadas ou reexportadas.
> § 2° Aplica-se à área de livre comércio, no que couber, o disposto na Lei n° 8.256, de 25 de novembro de 1991.

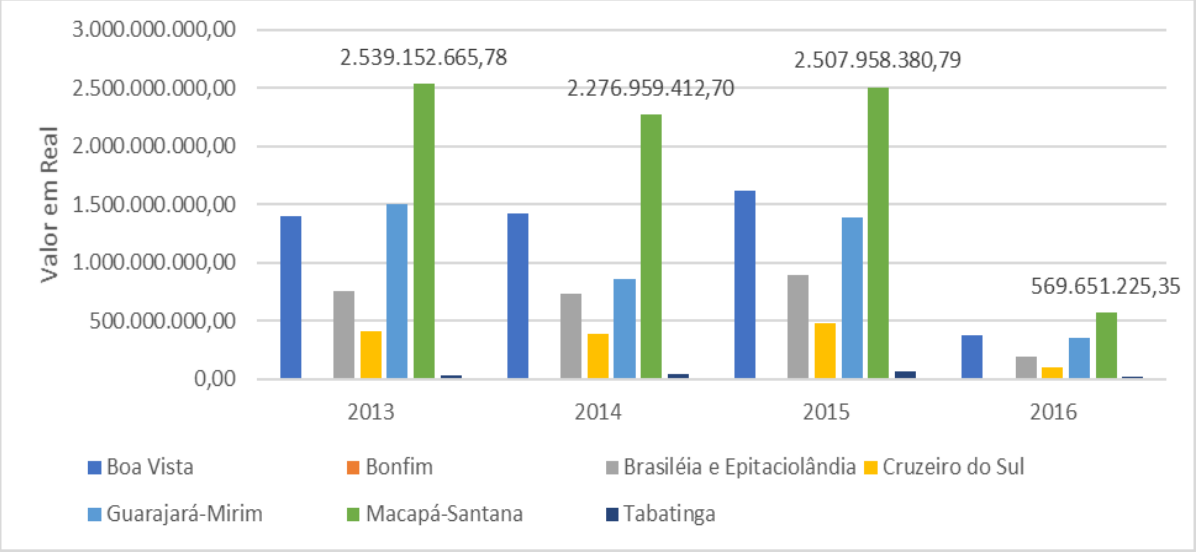
A lei deveria tratar exclusivamente do sistema de nacionalização industrial dos produtos do Polo Industrial de Manaus. Mas foi exatamente nesse momento que ocorreu a inclusão do Amapá (Macapá e Santana) de forma inadequada, dentro do contexto, uma vez foi localizada na Amazônia Oriental e não na Amazônia Ocidental, como determina o Decreto-Lei n° 288, de 28 de fevereiro de 1967.

Tabela 01 - Compras de mercadoias 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
Brasiléiae 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
TOTAL GERAL	5.137.213.067,15	4.876.804.938,93	5.577.583.405,10	1.260.067.052,44	16.851.668.463,62

Fonte: SUFRAMA, 2016. Organizado por Souza.

Gráfico 01 – Evolução das compras realizadas por áreas de livre comércio



Fonte: SUFRAMA, 2016. Organizado por Souza.

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.

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 ampliou os limites das áreas municipais de Macapá e Santana. O Decreto Nº 5.624 foi publicado em 20 de dezembro de 2005, e deu nova redação ao Artigo 2º 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 basilares 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 beneficios 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, alinhavando 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 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 competividade 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 devida.

Dowbor (2016), ao discutir como entender o mundo dos gigantes coorporativos 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 Morais 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 (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)[5] iniciado na década de 1950, a Zona Franca Verde (ZFV) é um projeto que se instala na Região Metropolitanade Macapá, Santana e Mazagão (RMM) comumapopulação 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.

[5] 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.

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 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 dominantemente 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 espaçoseterritorialidades. Aresistênciadaseconomiasendógenasnãoaguentaram por muito tempo a pressão das forças tangedoras do capital de escala que marcou as primeiras indústrias na ZFV e, ainda, tende acrescer.

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 incentivosdasgrandes redes empresariais aseinstalaremnas 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 deconfiança:

> 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 da União vem fragmentando a 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 organizaçãosocial anívellocal, resultante damobilizaçãodasociedade 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 atrairinvestimentos, 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[6] realizada pela bancada federal do estado, incluíram no projeto de lei que regulamentava os procedimentos aduaneiros e

[6] 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).

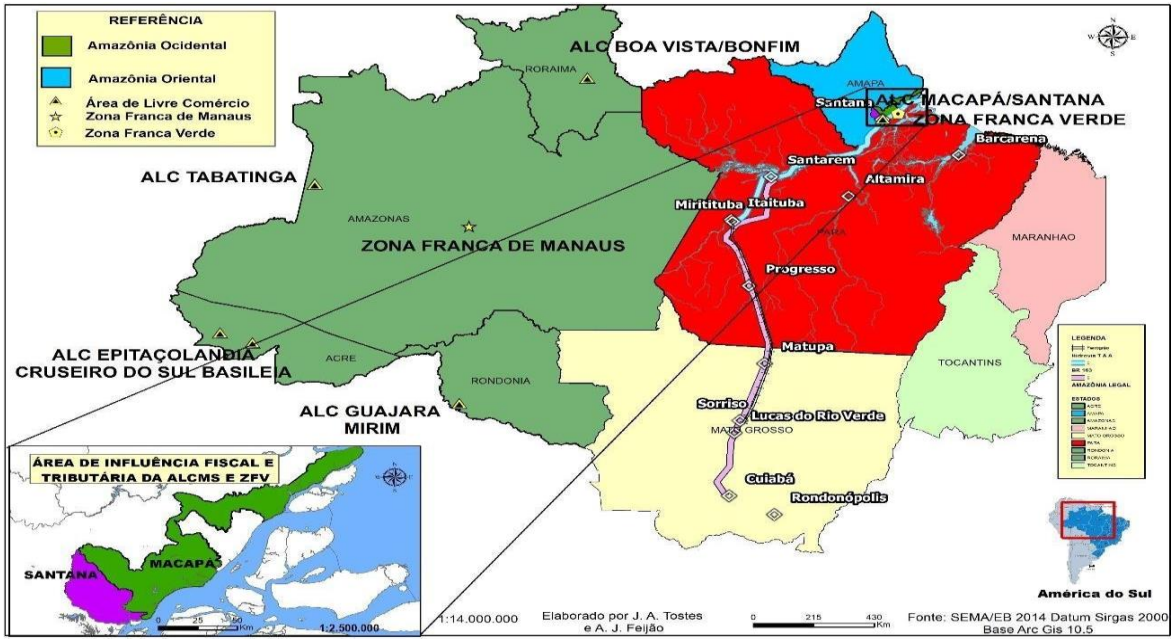
tributários dos importados em Declaração de Bagagem Acompanhada (DBA) dos sacoleiros do Paraguai, conforme os Artigos 26 e 27 da lei 11.898, de 08 de janeiro de 2009, que instituiu a Zona Franca Verde (ZFV) para comercialização de produtos de origem regional (TOSTES; FEIJÃO, 2017).

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)

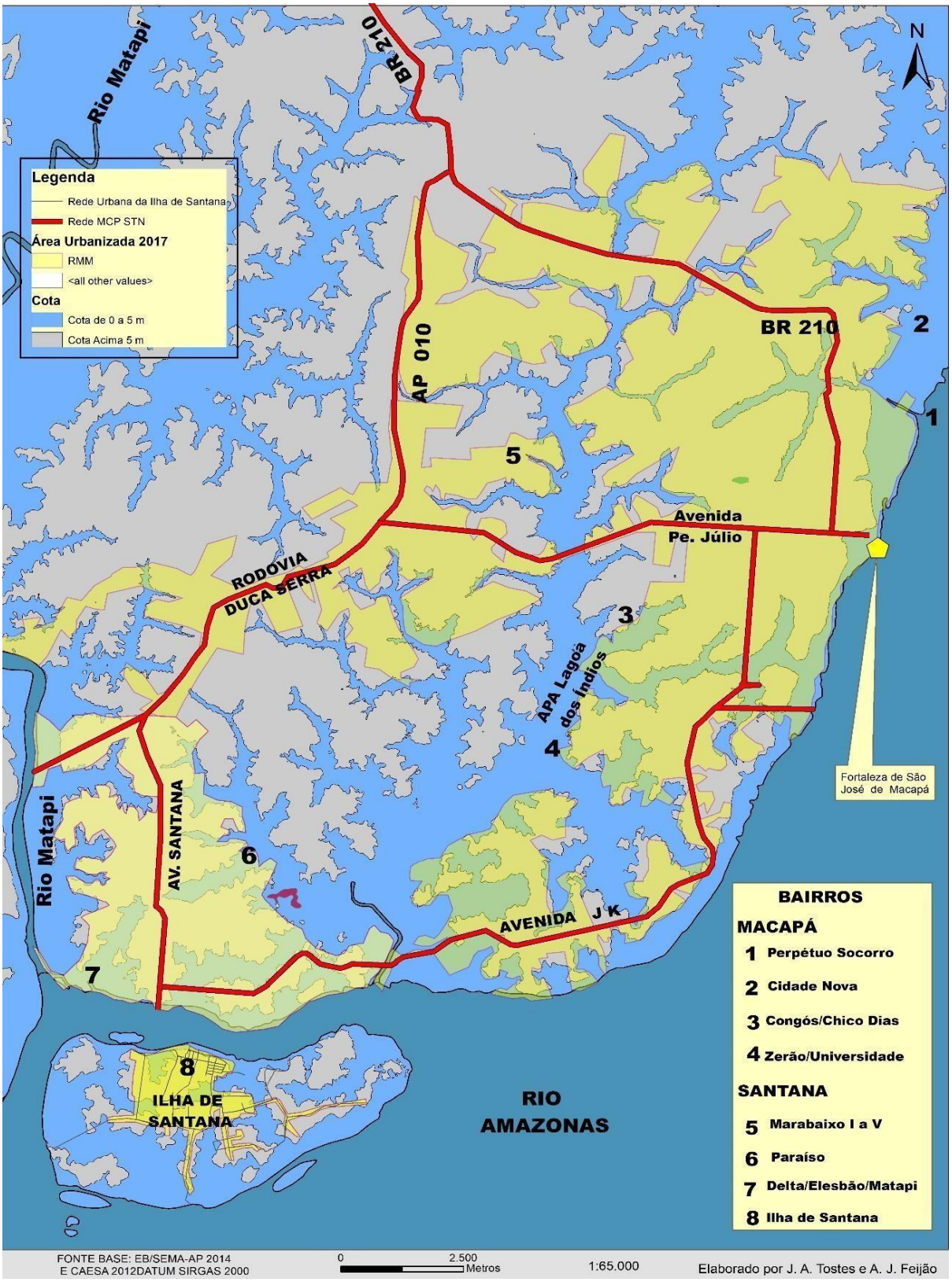
O problema principal relativo à implantação da Zona Franca Verde (ZFV), por força e obrigação de sua norma de criação, é a concentração das indústrias de produtos regionais dentro da Região Metropolitana de Macapá, como ocorreu na implantação do Polo Industrial da cidade de Manaus, a exclusividade de 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 1 e 2).

Figura 01 – Área beneficiada pelos incentivos da Zona Franca Verde de Macapá e Santana



Fonte: Tostes e Feijão (2017).

Figura 02 – Área beneficiada pelos incentivos da Zona Franca Verde de Macapá e Santana



Fonte: Tostes e Feijão (2017).

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, essa pessoas ocuparam áreas de preservação (TOSTES; FEIJÃO, 2017).

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 oriundas dos impactos de um novo projeto econômico.

Tabela 02 – 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 direçãodessascidades, alémdaimigraçãoacentuadapara 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[7] agrícolas simboliza a conquista da última fronteira na Amazônia.

[7] Commodities, segundo o dicionário digital www.significados.com.br, (significa mercadoria em inglês)

Considerações finais

Esse conjunto de fatores e transformações sociourbanos e portuários estão promovendosignificativas alterações edesestruturando afrágil 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 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.

---

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.

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 RebeloPorto 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.

O TRABALHO INFORMAL NO AMBIENTE URBANO NAS CIDADES DA AMAZÔNIA: ANÁLISE DOS CASOS DAS CIDADES DE MACAPÁ E LARANJAL DO JARI

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

Cindi Veridiana de Almeida Pinheiro

Mestranda em Desenvolvimento Regional Integrado da Universidade Federal do Amapá

Resumo

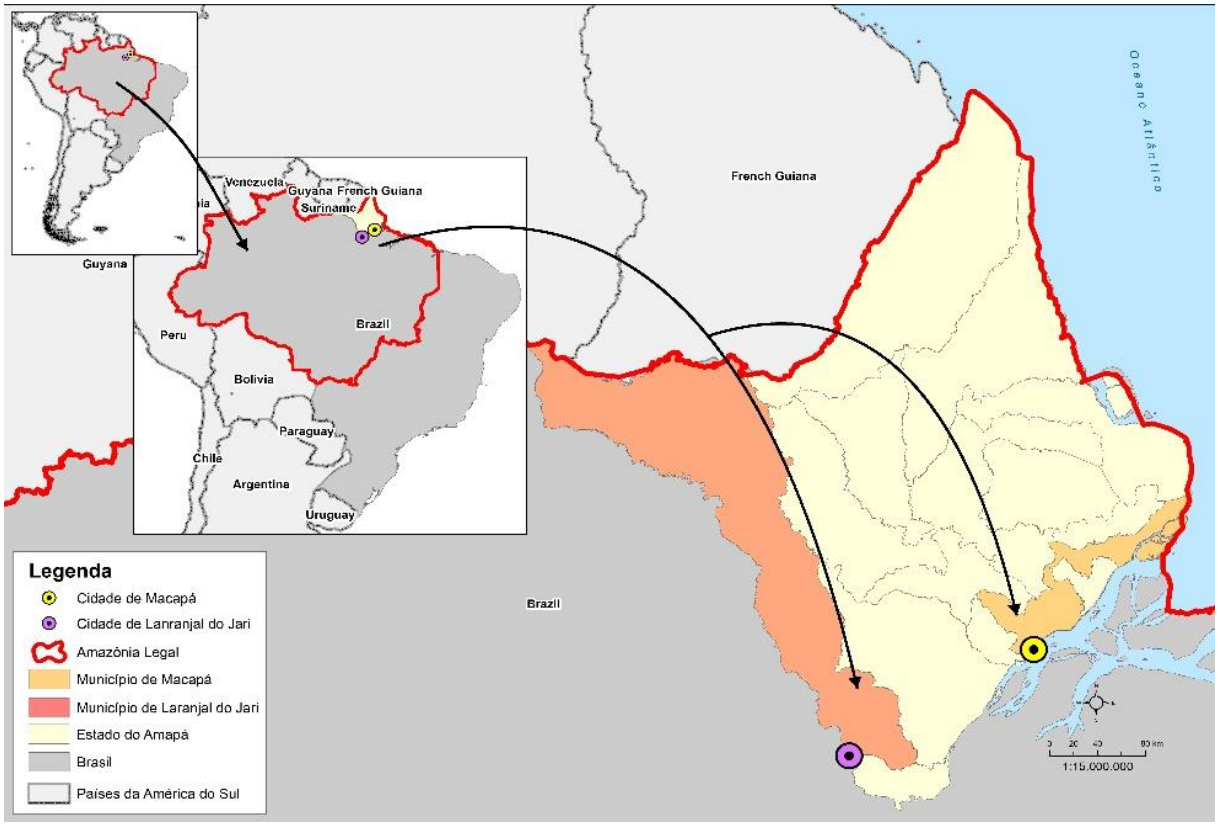
As cidades da Amazônia têm tido um forte impacto decorrente de diversos projetos econômicos, tais investimentos foram determinantes ao longo de décadas na exploração de riquezas minerais e florestais. Como consequências desses projetos, as cidades foram afetadas no contexto urbano e social. Dos projetos implantados, ocorreram ciclos de instabilidades diversas, contribuindo assim, para a perda de diversos postos de trabalho. As consequências estão nos inúmeros indicadores de qualidade de vida urbana, afetando principalmente as condições de renda e moradia. As cidades analisadas são: Laranjal do Jari, no sul do Amapá e a capital Macapá que ficaram com os maiores índices de crescimento de atividades informais no estado do Amapá (Amazônia). A pesquisa tem como objetivo verificar os índices provocados pelos diversos ciclos de desemprego em ambas as cidades e na desestruturação gerada no ambiente urbano.

Palavras-chave: Trabalho informal; Laranjal do Jari, Macapá

Introdução

As cidades na Amazônia tiveram como peculiar o processo de ocupação que fortemente motivado pelo processo migratório e pela implantação de grandes projetos econômicos principalmente a partir da década de 1950. O Território Federal do Amapá foi criado em 1943, desmembrado do então estado do Pará, a partir de então, foram feitos grandes investimentos na capital através de infraestrutura urbana que contribuiu de sobremaneira para chegada de migrantes do agora vizinho estado do Pará e da região nordeste do Brasil.

Figura 01 - Localização das cidades de Macapá e Laranjal do Jari



Fonte: Sema 2018. Adaptação: Tostes, 2020.

O projeto ICOMI que destinou a explorar minérios de manganês no centro do Amapá a partir de meados da década de 1950 e o projeto Jari que deu os primeiros passos a partir da década de 1960, foram decisivos para vinda de muitos brasileiros de outras regiões, trabalhadores para atuar nas mais diversas áreas. Tais projetos envolveram as cidades de Macapá e Laranjal do Jari, que até aquela época pertencia ao municipio de Mazagão, só vindo se tornar independente no ano de 1987 (Figura 1).

Foram décadas de atuação desses projetos, o projeto ICOMI encerrou a sua participação em solo amapaense em 1998, quando Serra do Navio já havia se tornado municipio no ano de 1992, quanto ao projeto Jari por 50 anos trocou várias vezes de grupo acionário, gerando diversas instabilidades econômicas com distintos ciclos de perda de postos de trabalhos a partir da década de 1980.

Tanto o projeto ICOMI como o projeto Jari tiveram o auge e a sua decadência econômica, a cada grupo de trabalhadores demitidos de ambos, esse contingente mesmo sendo de outros estados da federação, optaram em permanecer no Amapá. Para muitos, sem a oportunidade de serem inseridos no mercado de trabalho que tinha sua maior incidência no setor público, passaram a desenvolver atividades distintas de serviços, comércio e outras práticas a partir das experiências desenvolvidas nas empresas que atuaram em ambos os municípios.

Deve-se ressaltar que não somente os projetos ICOMI e Jari foram expressivos na contratação de mão de obra, mas também a ALCMS (Área de Livre Comércio de Macapá e Santana) no começo dos anos de 1990, o projeto CADAM, um pouco mais antigo, a exploração de ouro no Garimpo de Lourenço no municipio de Calçoene. Com a redução de atividades dessas empresas, os postos de trabalhos foram sendo reduzidos drasticamente. A empresa Jari que na década de 1980, chegou a empregar quase quatro mil trabalhadores e a CADAM um pouco mais de mil, no ano de 2019, esse total entre as duas empresas era abaixo de mil funcionários e com uma gravíssima crise sem precedentes com o fechamento temporário da fábrica da Jari.

O crescimento das atividades informais no estado do Amapá só começou de fato a ter melhor acompanhamento, quando o próprio governo do estado e o Portal do Empreendedor passaram a coletar dados a respeito da informalidade. Do ano de 2010 para cá tem sido possível mensurar os índices em todos os municípios do Amapá.

Com base no contexto exposto o presente artigo está constituído de em três abordagens: a primeira apresenta o contexto histórico das cidades de Macapá e o Laranjal do Jari; o segundo aspecto a discussão teórica do Planejamento Urbano Insurgente e a terceira na análise comparativa sobre a informalidade nas cidades de Macapá e Laranjal do Jari. A opção pela discussão do planejamento insurgente se dá exatamente pelo fato que em ambas as cidades foi vivenciada a experiência da

participação popular na construção de um importante instrumento de política pública, o Plano Diretor. Em Macapá, no ano de 2004 e em Laranjal do Jari, no ano de 2007. Todavia, em ambos os casos decorridos 16 e 13 anos a legitimação da participação da população não teve o eco na repercussão das propostas posteriores, desconsiderando assim, a legitimação da participação efetiva da sociedade.

A metodologia de construção do artigo foi baseada nas visitas “in loco” em ambas as cidades, nos trabalhos do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia (GAU) através dos projetos: Transformações urbanas das pequenas cidades na faixa de fronteira setentrional no Amapá e Desenvolvimento local entre as cidades de Macapá e Santana, também foi utilizado o aporte das pesquisas do Mestrado em Desenvolvimento Regional em parceria com os municípios na construção de projetos extensionistas como Macapá 300 anos e os Agentes ambientais na cidade de Laranjal do Jari.

O contexto das cidades de Macapá e Laranjal do Jari

As cidades de Macapá e Laranjal do Jari tradicionalmente foram marcadas no processo histórico pela presença em seus territórios da implantação de grandes projetos que afetaram diretamente o desenvolvimento do espaço físico territorial em um período de 50 anos. Para a capital Macapá, um dos projetos que foi determinante no passado, a partir da década de 1950, foi o projeto ICOMI, e outros dois projetos econômicos a partir de 1990 e outro mais atual, a ALCMS (Área de Livre Comércio de Macapá e Santana) e a ZFV (Zona Franca Verde). No caso de Laranjal do Jari, dois projetos foram e tem sido marcante na região denominada de Vale do Jari, o Projeto Jari e o Projeto CADAM, e mais recentemente, o projeto de implementação da Hidrelétrica Santo Antonio, no rio Jari.

E como tais projetos influenciaram nos municípios e nas cidades sedes? Tanto em Macapá, quanto em Laranjal do Jari ocorreram ciclos econômicos variáveis, basicamente dependiam do quadro internacional, e, é exatamente nesses ciclos, que em ambos os lugares ocorreram dois importantes fenômenos que passaram a interferir diretamente na situação econômica e social dessas cidades.

O primeiro desses fenômenos, ocorre através do processo migratório, e o segundo, do ciclo de demissão de trabalhadores na região do Vale do Jari e do enfraquecimento da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana. Como

consequência, na capital Macapá, se dá o crescimento vertinoso de bairros informais a partir de meados da década de 1990, aumenta exponencialmente a população em relação a década de 1980, já Laranjal do Jari, a expansão da cidade também se eleva nas chamadas áreas úmidas.

Em Laranjal do Jari, a urbanização do território difundiu transformações expressivas, quando do aparecimento das primeiras aglomerações. Uma destas aglomerações é que surgiu o núcleo do “Beiradão”, um povoado instalado às margens do rio Jari, desprovido de qualquer condição de saneamento e salubridade, originados a partir da implantação do Complexo Jari, quando muitos trabalhadores de baixo nível de instrução e de capacitação migraram para a região em busca de emprego na empresa Jari Celulose.

À margem das riquezas produzidas, Laranjal do Jari, desde a década de 1970, empreendeu uma dinâmica de ocupação peculiar e diferenciada. A ampliação populacional desencadeada pelo processo migratório trouxe como consequência a ocupação desordenada do espaço urbano, sem qualquer planejamento, transformou numa extensa área de palafitas sobre as águas, configurando-se assim em uma das maiores favelas fluviais do mundo, convivendo com problemas socioambientais. Reflete, portanto, “(...) a outra face dos grandes empreendimentos econômicos e são marcadas pela precária qualidade de vida que caracteriza os centros urbanos na Amazônia” (TRINDADE JR; ROCHA, 2015, p.17).

O comércio inicialmente era estritamente fluvial, através de regatões, passando a ser movimentado progressivamente também, em decorrência do fluxo migratório, no próprio Beiradão. A economia girava em torno do pequeno comércio de bebidas, roupas, cigarros e armas em atendimento de demandas oriundas de trabalhadores do Complexo Jari. Paralelamente, o comércio de atividades ilegais se dinamizava aproveitando-se da implantação das restrições impostas pelo Projeto Jari, em Monte Dourado (PA).

O crescimento da população em taxa geométrica elevada em 10 anos mais que triplicou, pressionando por novos espaços de moradia, até a década de 1970, existia em torno de 5 mil moradores, e já no final de 1990, chegava a 25 mil, nos dias atuais a população mais que dobrou que acordo com o IBGE.

O processo econômico exógeno serviu de atrativo a uma grande massa de trabalhadores que chegaram esperançosos por um posto de trabalho nas empresas, porém, o próprio dinamismo da estrutura econômica endógena, serviu como oportunidade de ter um pequeno negócio dentro do mercado informal, também essa economia servia de base de consumo de bens e serviços para as cidades vizinhas, com isso sem impedimento as pessoas que iam chegando e se concentrando no núcleo urbano de Laranjal do Jari.

Sob a carência econômica que afetou diretamente a vida das pessoas, os gestores adotaram as práticas de políticas assistencialistas, clientelistas, que não produziram as melhorias futuras para o cidadão, que se tornou dependente dessa prática. E os gestores por sua vez, também se tornaram reféns de suas próprias ações, quando não adotaram trabalhar por meio do estabelecimento de metas de médio e longo prazo, assim, priorizando ações de curto prazo e de resultado imediato, convertendo na regra geral.

Desse modo, é muito comum a aplicação da "[...] prática intervencionista do fazejamento que se caracteriza basicamente pela preferência por ações imediatistas, de curto prazo" (TOSTES, 2007, p.10), fragmentando-as de maneira que a sociedade não se beneficia continuamente e de forma duradoura de tais ações.

Na ausência de planejamento, a improvisação foi inelutável e por vezes induzida, por entenderem que a melhor forma de patrocinarem seus interesses políticos foi praticar a gestão por meio de ações pontuais, de curto prazo. E ademais, a maneira de atuação desses gestores está associada ao entendimento que eles têm do seu papel e de resultados que querem obter.

Planejamento urbano insurgente

A sociedade brasileira apresentou inúmeros processos de ruptura nos períodos de regime democrático. Esse autor cita Sader que descreve que no período de Ditadura militar os movimentos vinculados a questão da moradia não somente foram extintos como ficaram submissos a questão governamental. Vários movimentos no Brasil tentaram se organizar a partir da década de 1970, com temas vinculados a moradia e à conquista da terra urbanizada, todo esse movimento criou a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e do Interior (UMM-SP). Todavia, cabe

esclarecer que os movimentos tiveram dificuldades para fazer frente a um contexto com grandes vulnerabilidades sociais.

Segundo Latandresse et al (2018) o que se percebe no contexto atual é que a urbanização passou a atender a questão dos projetos neoliberais que passou a permear as ações dos governos em diversas cidades no mundo. Muito embora, os autores reconheçam que a participação de diferentes atores se tornou primordial para a construção de políticas públicas na área de planejamento urbano, fato que significa que a participação popular não pode ser mais desconsiderada (Blondiaux et al, 2002).

O ato de planejar historicamente tem sido atribuição do Estado, tal condição acabou por condicionar uma ação ideológica sobre a concepção do planejamento. Foram estruturas de planejamento que sempre refletiram o domínio das classes dominantes, tal fato se refletiu na produção e organização da cidade contemporânea. As experiências de insurgência e resistência a esse planejamento urbano imposto colocou no centro do debate rever o sentido lógico desse modelo dominante (Latandresse et al, 2018).

O contexto neoliberal hegemônico na produção da cidade reflete tal contexto quando, "(...) os direitos de propriedade privada e à taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito" (Harvey, 2012), as práticas insurgentes buscam estabelecer outro tipo de relação com a cidade produzida ou em produção.

Latandresse et al (2018) descrevem que Miraftab (2012) e Purcell (2009), afirmam a importância da execução de práticas institucionais que possam assegurar a capacidade de transformação através do planejamento insurgente, o que possibilita se pensar de forma mais efetiva a concepção do planejamento urbano contemporâneo mais compatível com a realidade social inclusiva.

De acordo com o Miraftab (2012) em países da América do Norte e a Europa Ocidental houve uma submissão completa das comunidades informais e ex-colônias que ficaram muito desfavorecidas. Em função de tal contexto, o planejamento insurgente surge como condição alternativa em mudar esse cenário.

O planejamento inclusivo liberal acabou por exercer uma forte pressão para se repensar questões de natureza epistemológica e ontológica relacionados a questão teóricas e práticas do próprio planejamento. O Neoliberalismo age de forma voraz e

tem conduzido um processo de exclusão de dominação, esvaziando a própria essência do ato de planejar.

Miraftab (2012) aborda um fator conceitual e cita diversos autores como Friedmann (2011) no final dos anos 1980, questões que foram ampliadas por Sandercock (1998), Beard (2002), os autores citados por Miraftab reconhecem a importância das práticas cidadãs como fundamentais na concepção do planejamento. Cita que o planejamento insurgente se caracterizou como uma visão radical em relação a teoria do planejamento.

Para Lima (2015) e Latendresse et al (2018) a discussão sobre o planejamento insurgente surge como um contraponto a questão tradicional da teoria do planejamento, nos quesitos tradicionais onde sempre foi visível a imposição dos grupos dominantes, desconsiderando a participação efetiva dos cidadãos, e também diante desse pensamento o Estado exerceu uma postura que deixou um certo ostracismo em relação aos espaços.

Os projetos idealizados para cidades como Macapá e Laranjal do Jari se aplicam perfeitamente nesse domínio do estado em definir ações institucionais, sem, no entanto, levar em conta por décadas a participação popular.

A compreensão de Lima (2015) mostra que mesmo nas civilizações gregas e romanas na Antiguidade, havia um forte apelo pela questão do exercício da cidadania. Portanto, a questão passava naquele momento no questionamento da relação do Estado e Nação (Miraftab, 2012). Esse caráter foi crucial para se compreender as bases para o que na atualidade se denomina de Contrato Social.

Miraftab (2012) tal conceito surge no fim do século XVII, na transição entre o regime medieval e a monarquia moderna. O autor deixa evidente que a partir da substituição do controle social que foi exercido pelos reis, senhores feudais, se viu as questões em que os cidadãos abdicam de liberdades individuais em troca de legitimidade de representação.

Miraftab (2012) demonstra dois aspectos importantes a serem considerados quando se trata de legitimar a participação cidadã. A primeira é do Estado, na concessão e na garantia de direitos devidamente consensuados com a ideia de Nação; e a segunda questão, as condições relacionadas aos instrumentos de punição dos cidadãos são mais eficientes que aqueles que podem coibir os excessos

praticados, o que, portanto, é uma clara violação quando uma das partes não cumpre o seu papel.

Para Souza (2002), o planejamento e a gestão insurgentes irão depender basicamente, de que tipo de modalidade de planejamento se está concebendo, é preciso que as estratégias dos movimentos sociais sejam mais efetivas quando se trata de apresentar os chamados contraprojetos. Apesar de avanços obtidos ao largo de décadas, ainda é evidente a modalidade radical de planejamento, dissociadas de um processo crítico.

Para que ocorram os avanços, a democracia não pode ser algo camuflado onde as estruturas dominantes utilizem todos os meios de cooptação para conseguir os seus objetivos. Tal aspecto só poderá ser evitado, se os canais e meios de comunicação possam expressar a valorização dos processos participativos. Esses mecanismos insurgentes colaboram para que as ações e medidas a serem colocadas em prática tenham mais autonomia, evitando assim, os receios, medos e o controle em forma de vigilância para se pensar o planejamento, pois o objetivo final é ter melhor e maior qualidade de vida (Lima, 2015); (Latendresse et al, 2018).

Lima (2015) esclarece que tem sido recorrente a tentativa que vários movimentos saiam da escala local para se tornar algo mais abrangente, entretanto, tem ocorrido no Brasil um fenômeno que tem gerado inúmeros entraves, ou seja, a falta de consenso sobre os estudos e as escolhas dos coletivos urbanos. Tal fato está na leitura sobre uma crítica mais consistente sobre como modificar a ambiência e programação de espaços públicos.

As ações coletivas devem estão vinculadas a relações contextuais mais amplas, como a dos Movimentos Sociais Urbanos, que “[…] atuam no interior de um tipo de sociedade, lutando pela direção de seu modelo de investimento, de conhecimento, ou cultural” (SCHERER WAREN, 2005, p.18).

Para Sansão (2014), as ações temporárias podem deixar marcas permanentes na cidade e mudar a percepção dos lugares; nesse sentido, talvez possam também mudar o modo de concebê los. Sobre essa afirmação é que válido pensar que a visão e a postura insurgente nos mostra que acertos e equívocos cometidos devem ser de responsabilidade de todos os envolvidos e não somente de um segmento dominante.

O planejamento teve inúmeras configurações por séculos e décadas, todavia, ainda é preciso que cotidianamente seja assegurado os mecanismos de participação popular, passa pela questão crítica do papel do Estado, mas também da contribuição qualitativa dos movimentos sociais, que devem exercer a participação efetiva com a representatividade em diferentes esferas da sociedade civil.

Análise comparativa da informalidade entre as cidades de Macapá e Laranjal do Jari – Amapá

De acordo com Tostes (2009), Macapá como capital, e Laranjal do Jari como terceiro maior município do estado, incorporaram grande parte das fragilidades das questões institucionais. A história revela sérios problemas de caráter político, social, ambiental e financeiro/econômico. No caso de Laranjal do Jari, os poucos recursos gerados no município, não houve condições de sustentar as reais necessidades sócio-espaciais urbanas. Isso se revela na ausência de projetos, dependência de recursos constitucionais e voluntários, ampliação das adversidades sociais e ambientais.

O planejamento concebido com a participação popular a partir de 2005, teve a expressiva participação da sociedade para auxiliar na construção do Plano Diretor, aprovado em abril de 2007, mas a trajetória desse importante instrumento de política pública evidenciou as imensas vulnerabilidades sociais e econômicas da cidade e do município. A insurgência da população resultou em reparos institucionais importantes para os anos posteriores, entretanto, os sucessivos afastamentos de prefeitos por improbidade administrativa comprometeu o desenvolvimento futuro de aplicação das diretrizes previstas no plano com a participação popular.

O cenário em Laranjal do Jari foi identificado pelo Banco Mundial, ao investigar a pobreza no Amapá, onde detectou que, a incidência de pobreza no Amapá tinha uma feição preponderantemente urbana, na medida em que, 77% dos pobres moravam em áreas de grande vulnerabilidade social. Ficou evidente, portanto, que a pobreza no estado era um fenômeno eminentemente urbano e a grande maioria dos municípios apresentavam índices acima dos 45% (Rocha, 2002).

Com o crescimento populacional e as elevadas taxas migratórias contribuiu para que as demandas por postos de trabalhos fossem prioridades, todavia, os distintos ciclos econômicos e a instabilidade econômica contribuíram tanto em

Macapá quanto em Laranjal do Jari para que os índices de informalidade entre os anos de 2010 a 2013 fossem avançando a medida que nas duas cidades passassem por dificuldades decorrentes de projetos econômicos que oscilavam em relação aos índices de oferta de emprego formal e a perda de novos postos de trabalhos.

Nesse período citado, Macapá, por exemplo, viu saltar de 1.935 trabalhadores cadastrados em 2010 para 5.836 ao final de 2013, já em Laranjal do Jari em uma escala menor, esse crescimento saiu de 66 para 323 ao final de 2013. O próprio Portal do Empreendedor calcula que para cada trabalhador informal cadastrado exista três ou quatro sem nenhum tipo registro, fato preocupante para proceder ações institucionais efetivas em favor desse segmento.

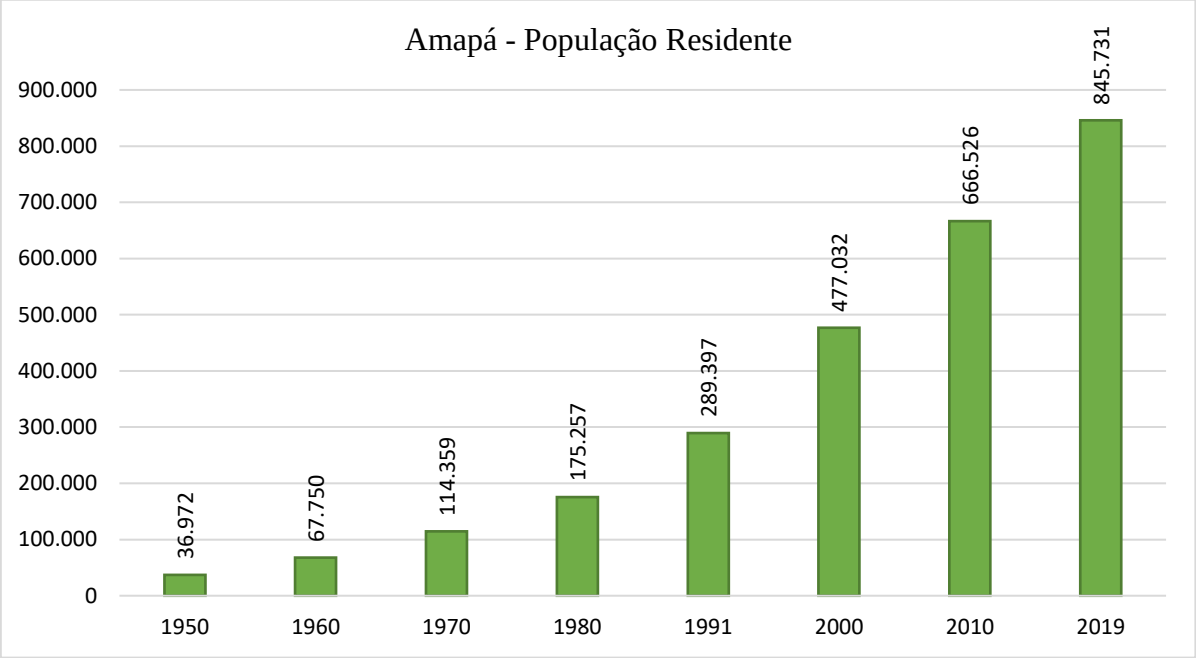
Macapá, por concentrar a maior densidade da população do estado do Amapá corresponde a quase 78% de todos os trabalhadores informais até o ano de 2013. Muito embora em Laranjal do Jari, os números sejam bem menores, o impacto na cidade é considerável, pois de acordo com o IBGE, a média de residentes por casa varia de quatro a seis moradores, o que significa que oficialmente os 323 registrados no Portal do Empreendedor é reduzido para os índices de pobreza e miséria encontrada no lugar. Até o ano de 2007, quando da realização dos trabalhos do Plano Diretor desse municipio, o valor de renda mensal de uma família de 5 pessoas, equivalia a cerca de R$ 172,00 (o salário mínimo desse ano era de R$ 380,00, ou seja, a composição de renda familiar em Laranjal do Jari em 2007 era da metade de um salário mínimo vigente na época, atualizados pelos valores calculados pela renda básica, hoje equivale a cerca de R$ 522,00.

A população do estado do Amapá nesse período, teve um elevado crescimento conforme evidencia a Figura 2. Tal crescimento contribuiu para inúmeras dificuldades de inserção no mercado de trabalho, entre os principais motivos, a qualificação profissional, o trabalho informal foi uma alternativa para que inúmeras famílias começassem a desenvolver diversos tipos de atividades, seja na venda de produtos ou serviços.

No caso de Laranjal do Jari, o número de trabalhadores não cadastrados é muito superior a capital, enquanto em Macapá, o Portal calcula de três a quatro não cadastrados, no Jari esse número é bem superior. Estima-se que na cidade que tenha mais de mil trabalhadores informais, o que pode alcançar uma população

indireta de mais de seis mil pessoas. Levando-se em conta a região depende basicamente de ações indiretas da empresa Jari e dos empregos públicos, é um índice considerado elevado.

Figura 02 - Gráfico de População do estado do Amapá



Fonte: IBGE, 2019.

Na tabela 1 evidencia um crescimento dos empreendedores informais até no ano de 2013. Esse crescimento tem a sua origem desde o começo da década de 2000 onde a dificuldade socioeconômica em Laranjal do Jari era considerada crítica. O relatório de Pobreza do Banco Mundial atestou esse fato no ano de 2002. As precárias condições de saneamento, as debilidades de Abastecimento de Água e a coleta do lixo eram resultados das enormes vulnerabilidades sociais e econômicas pela falta de empregos formais.

Os dados apontam que a precariedade na área de saneamento era expressiva. Somados ao valor da renda per capita mensal estimada na época em apenas R$ 80,74 para áreas urbanas e R$ 46,02 para áreas rurais, que elucidavam a vulnerabilidade atribuída à grande parte da população amapaense (81,6%), concentrando-se, sobretudo, nos municípios de Macapá (54,8%), Santana (19,8%) e Laranjal do Jari (7,0%).

Os dados contidos no Relatório do Banco Mundial em 2002, foram reafirmados em 2007 com a elaboração do Plano Diretor do Município de Laranjal do Jari. O grau de precariedade não é somente pela falta de investimentos institucionais, também decorrente da incapacidade do munícipe em prover as suas necessidades por conta da falta de renda necessária para atender as demandas existentes.

Tabela 01 - Cadastro de trabalhadores informais nas cidades de Macapá e Laranjal do Jari

MUNICÍPIOS	2010	2011	2012	2013	ACUMULADO
Estado do Amapá	2.870	2.944	1.979	749	8.542
Macapá	1.935	2.083	1.387	431	5.836
Laranjal do Jari	66	114	83	60	323

Fonte: Portal do Empreendedor, 2013.

Diversas ações insurgentes ocorreram tanto Macapá quanto em Laranjal do Jari, a participação dos segmentos sociais visavam atenuar os impactos da perda de postos trabalhos decorrentes do crescimento populacional a partir da criação do estado do Amapá e da implantação da ALCMS (Área de Livre Comércio de Macapá e Santana) que ainda teve como sequela à intensificação de problemas socioambientais, acarretados pela ausência de disponibilidade de habitações adequadas para o contingente populacional deslocado para o Estado, que passaram, principalmente em Macapá, a ocupar áreas de preservação, como as ressacas (TOSTES, 2012).

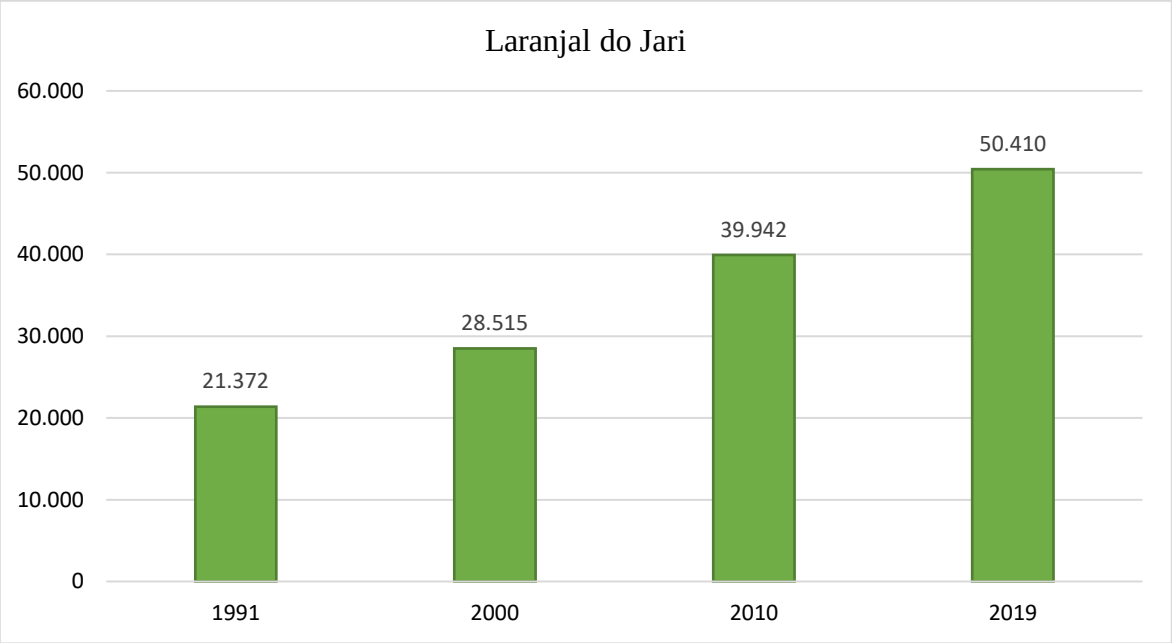
A população do estado do Amapá teve um amplo crescimento em um ciclo de cinco décadas, todavia, esse notável crescimento, teve suas implicações nas principais cidades, ou seja, Macapá e Santana, fato que em poucas décadas mudou a configuração espacial de ambas as cidades. No caso de Macapá, capital do estado entre 1991 e 2018, a população mais que dobrou de 100%. Em Laranjal do Jari a população entre 1991 a 2019, mais que dobrou conforme mostra a figura 3, fato que corrobora com aumento dos índices de informalidade na cidade.

A realidade constatada pelo Relatório do Banco Mundial, em 2002, não é bem diferente da situação encontrada no ano de 2019, onde os indicadores em relação a geração de emprego e renda para a capital, de acordo com o IDM é bem desfavorável, a capital ocupa a posição de 1.510 no ranking nacional dos municípios e o penúltimo lugar entre as capitais, nos itens em relação a infraestrutura não foram

investidos os recursos necessários para reverter o cenário no saneamento básico, e tão pouco, nas questões relativas ao desenvolvimento econômico, pois os projetos idealizados não conseguiram obter o êxito esperado.

A população de Laranjal do Jari foi crescendo ao longo de décadas como mostra a Figura 3. A partir de 2005 o governo municipal local criou várias frentes para produzir instrumentos de política pública, todavia, as fragilidades institucionais se elevaram à medida que as empresas existentes na região, começavam a dar sinais de problemas de saúde financeira. Entre 2005 a 2019, ocorreram as mudanças de controle acionário da principal empresa empregadora na região, com isso mais de quatro mil trabalhadores foram demitidos em um período de vinte anos, fato que, no caso de Laranjal do Jari, contribuiu para aumentar as vulnerabilidades sociais atestada nos estudos do Plano Diretor Municipal.

Figura 03 - Gráfico de População do município de Laranjal do Jari

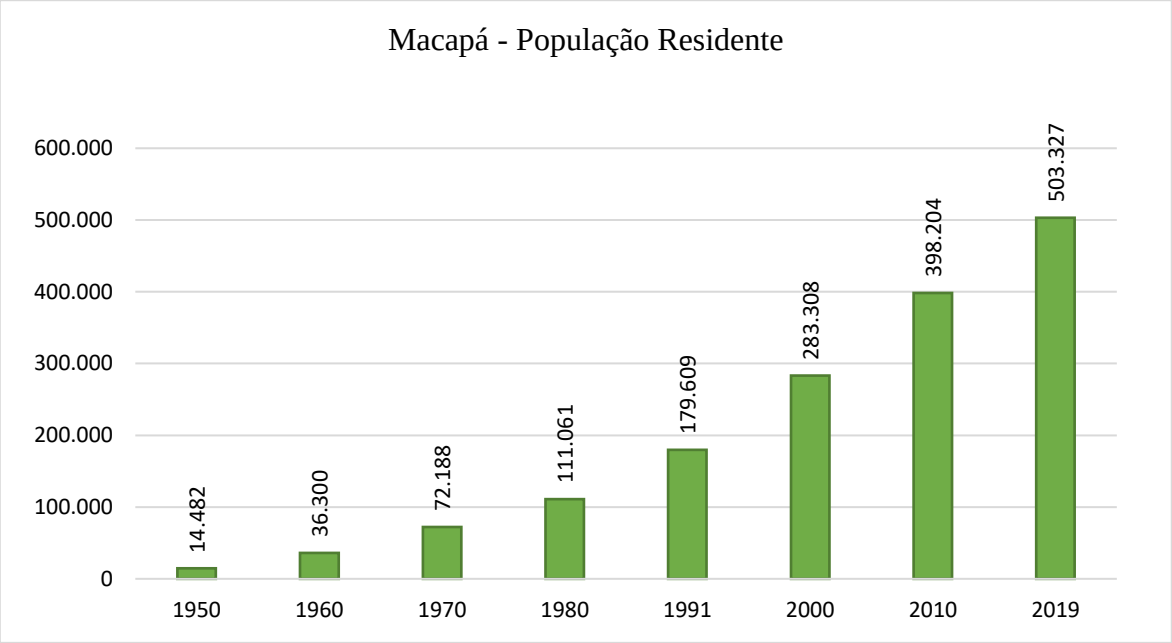


Fonte: IBGE, 2019.

A população da cidade de Macapá ao longo de décadas teve um crescimento exponencial o que mostra que a capital concentrou a mais de 50% do total de habitantes do estado do Amapá, conforme mostra a figura 4. É interessante avaliar que, tanto em Macapá, quanto Laranjal do Jari não faltaram planos, programas e projetos para serem colocados em ação, em favor do desenvolvimento dos

municípios, entretanto, deve-se somar as diversas variáveis que contribuíram para elevar a gravidade dos problemas: as limitações fundiárias para expandir as cidades; a passagem de terras da União para o estado do Amapá; a crise energética do começo da década de 1990; as fragilidades e o esgotamento dos chamados grandes projetos que produziram inúmeras riquezas, sem, no entanto, promoverem o desenvolvimento.

Figura 04 - Gráfico de População Residente da cidade de Macapá



Fonte: IBGE, 2019.

De acordo com a PNAD (2020) em Relação a taxa de desocupação 1º trimestre de 2020 foi de 12,2%, subindo 1,3 pontos percentuais em relação ao 4º trimestre de 2019 (11,0%). Na comparação com o mesmo trimestre de 2019 (12,7%), houve queda de 0,5 p.p. As maiores taxas foram observadas na Bahia (18,7%), Amapá e Roraima (16,5%), e as menores em Santa Catarina (5,7%), Mato Grosso do Sul (6,5%) e Paraná (7,9%). As maiores taxas foram observadas na Bahia (18,7%), Amapá (17,2%), Alagoas e Roraima (16,5%) e as menores em Santa Catarina (5,7%), Mato Grosso do Sul (7,6%) e Paraná (7,9%).

A PNAD mostra que o estado do Amapá tem a maior proporção de trabalhadores por conta própria sendo o percentual de 39,5%, quando o da população ocupada do país trabalhando por conta própria era de 26,2%. As unidades da federação com os maiores percentuais foram Amapá (39,5%), Pará (35,2%) e

Amazonas (34,3%) e os menores estavam no Distrito Federal (19,3%), São Paulo (21,9%) e Santa Catarina (22,9%).

Outros efeitos tiveram consequências em Laranjal do Jari e Macapá, o primeiro foi o crescimento das atividades públicas nas três esferas de poder, e com isso, aumentando a dependência do próprio segmento de serviços e do comércio, configurava-se assim, o que Chelala (2008) chamou da “magnitude do estado do Amapá”. Paralelo a esse cenário crescia na mesma proporção, o número de trabalhadores informais que cada vez mais se afastavam da possibilidade de um posto de trabalho formal, seja por falta de qualificação ou por ter a qualificação, mas não ter como se inserir, pois no caso de empregados de grandes empresas, tais trabalhadores não tinham ofertas similares aos postos que exerciam.

Considerações finais

O trabalho informal cresceu de forma vertiginosa, esse fato, não é por acaso, a redução de postos de trabalhos na capital Macapá e a redução das atividades econômicas do projeto Jari e CADAM no Vale do Jari contribuíram muito para essas taxas ficarem elevadas. O que se verifica em ambos os municípios é que as políticas de inserção social para atender a esse segmento são muito tímidas, entre as principais dificuldades, reside a pouca qualificação para atuar como trabalhador informal.

Os municípios não têm um controle efetivo sobre o universo de trabalhadores que buscam na informalidade alternativas de sobrevivência, mas percebe-se pelos indicadores de renda identificado pelo IBGE, que esse cenário é crítico, principalmente em Laranjal do Jari onde a renda básica familiar é calculada com 50% do valor total do salário mínimo, não é somente a informalidade que assusta, mas as condições precárias em relação a qualidade e bem-estar de vida.

Referências

Blondiaux, l. e Sintomer, Y. (2002) L'impératif délibératif. Politix, **Ministério das Cidades, secretaria Nacional de Desenvolvimento das Cidades**. 15(57), 17-35.

Chelala. C (2008). A Magnitude do estado do Amapá. **Dissertação de Mestrado do Programa de Desenvolvimento Regional**, Universidade Federal do Amapá, Macapá.

Friedmann, J. (2011). **Insurgencies: essays in Planning Theory**, Routledge, New York.

Sandercock, L. (1998). Framing Insurgent Historiographies for Planning em L. Sandercock (Ed.). **Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History**. University of California Press, Berkeley.

Harvey, D. (2012), **Spaces of hope**. Edinburg University Press, Edimburg.

Miraftab, F. (2012). Planning and Citizenship em R. Weber e R. Crane (eds.) **Handbook of Urban Planning**. Oxford University Press, Oxford.

Sansão, A. (2014) **Intervenções temporárias, marcas permanentes: apropriações, arte e festa na cidade contemporânea**. Casa da Palavra, Rio de Janeiro.

Scherer-waren, I. (2005) **Redes de movimentos sociais**. 3.ed. São Paulo: Edições Loyola.

Latendresse, A. e Manzi, M. (2018) Planejamento insurgente e direito à cidade: um olhar cruzado entre as experiências de planejamento de bairro de Montreal e Salvador em A. Fernandes, e M. Chagas (eds.), **O direito à cidade na França e no Brasil: uma nova agenda urbana? Questões para um debate necessário e fecundo: diálogos França – Brasil 4**. Brasil, Salvador.

Lima, A.C. (2015) Ocupação urbana em áreas de fragilidade ambiental: estudo de áreas de risco socioambiental no setor sol nascente – DF. **Dissertação de Mestrado/Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo**, Universidade de Brasília. Brasília.

SOUZA, M. L. (2002) **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.

Purcell, M. (2009) Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? **Planning Theory**, 8(2), 140-165.

Rocha, S. (2002) Relatório de Pobreza Urbana no estado do Amapá. Relatório do Banco Mundial. Macapá.

Tostes, J.A (2007) Políticas urbanas intervencionistas na Amazônia. **Encontro Nacional de Pós-graduação em Planejamento Urbano Regional. IX Enanpur**, Brasil, Belém, pp.10-28.

Tostes, J.A (2009). **Planos Diretores no estado do Amapá: A experiência do município de Laranjal do Jari**. Editora da Unifap, Macapá.

Tostes, J.A. (2012) **Além da Linha do Horizonte**. Editora Sal da Terra, João Pessoa.

Trindade JR, S. (2015) **Pensando a modernização do território e a urbanização difusa na Amazônia**. Mercator, 14(4), 93-106.

Reflexões sobre gestão territorial e as áreas protegidas no corredor transfronteiriço entre o Amapá e a Guiana Francesa

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

Simone Dias Ferreira

Mestre em Desenvolvimento Regional Integrado pela Universidade Federal do Amapá

Resumo

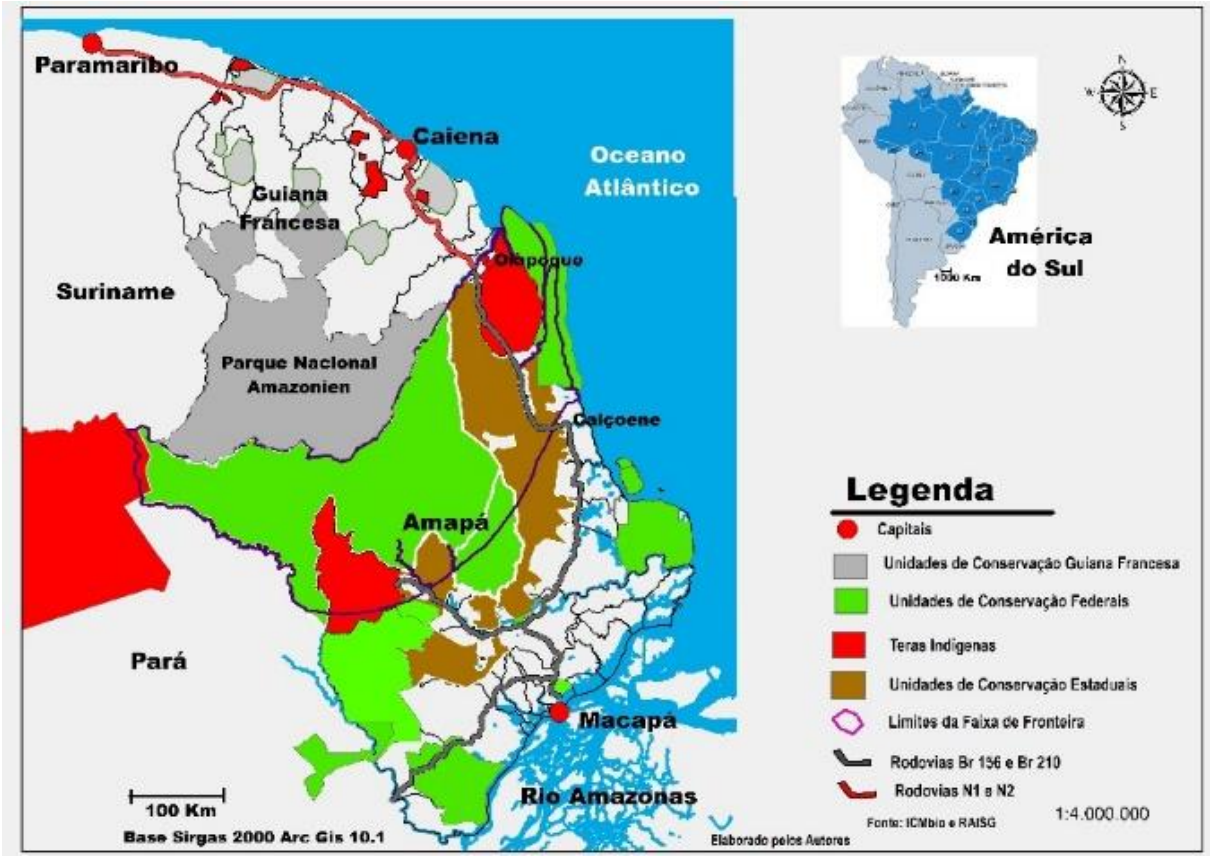
O estado do Amapá é retratado nacionalmente como a unidade federativa do Brasil que contém o maior quantitativo de área territorial regida por normas de proteção dos recursos naturais e isso lhe atribuiu uma condicionante a forma de organização e estruturação para o uso do território, que tem implicações direta no processo de desenvolvimento da região, na qual também se faz presente um território transfronteiriço localizado entre o Amapá e a Guiana Francesa. Deste modo, este estudo aborda a temática da situação das terras e a condição na fronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa. O artigo tem por objetivo geral analisar e discutir os aspectos distintos das características territoriais de uso e organização da zona de fronteira, visando a ampliação do conhecimento e compreensão da gestão territorial de espaços onde vigoram normas para proteção ambiental e uma dinâmica transfronteiriça. As ações metodologias para alcance dos objetivos proposto se estabelecem na adoção de um conjunto de pesquisas. Para fundamentação a pesquisa exploratória e descritiva, para instrumentalização da coleta de dados as técnicas das pesquisas biográfica e documental e em fechamento para abordagem a pesquisa qualitativa. Como resultado identificou-se a complexa diversidade de interesses que incidem sobre o território com sobreposição administrativa da gestão territorial do ente federal detentor da maior área em hectare de terras do Amapá, configuradas como áreas protegidas. Também evidenciou-se uma disfunção da gestão territorial causada pela incongruência entre as finalidades da criação das áreas protegidas e as potencialidades inerentes ao corredor transfronteiriço.

Palavras-chave: Áreas protegidas; Amapá; Guiana Francesa.

Introdução

As áreas protegidas no estado do Amapá estão presentes em quase todo o seu território e essa configuração reproduz múltiplas especificidades e interações para o uso do espaço territorial. A existência de um corredor da biodiversidade, de um corredor transfronteiriço e a forma como estão organizadas espacialmente as cidades do Amapá que compõem esse cenário, faz emergir uma nova dimensão analítica para o âmbito da gestão territorial, refletida sob a ótica dos atributos locais, suas influências e conexões.

Mapa 01 – Mosaico de áreas protegidas



Fonte: Base Sirgas 2000. Arc Gis 10.1.

Discorrer sobre a questão territorial do Amapá não é uma tarefa fácil diante de um cenário permeado de conflitos de interesses que geralmente divergem conforme tenta-se aplicar deferentes instrumentos de gestão do espaço. Os instrumentos de gestão ambiental controladores dos espaços protegidos, por

exemplo, quando não se sobrepõem pela força da hierarquia normativa federal, estadual e municipal, geram conflitos entre as ações do planejamento e desenvolvimento urbano com as restrições de usos atribuídas a esses lugares. Ampliando a complexidade das situações litigiosas retratadas nessa conjuntura ainda, tem-se um corredor transfronteiriço com regras concernentes a uma faixa de fronteira, geralmente trabalhada pela gestão pública dissociada das reais interações presentes nesse espaço. (Ferreira, 2019; Tostes; Ferreira, 2017).

Visando a análise dessa distinta realidade do desenvolvimento multifacetado nos usos do espaço territorial da região do corredor transfronteiriço entre o Amapá e a Guiana Francesa esta pesquisa estrutura-se no objetivo de aprofundar-se no conhecimento e entendimento dos aspectos relacionados a gestão territorial e os enredos atrelados a territórios ambientalmente protegidos onde também coincidem as normatizações e configurações de uma zona fronteiriça. Objetivo este fundamentado a partir das seguintes questões norteadoras: a) quais inferências se concebem das observações de diferentes instrumentos de gestão territorial e ambiental aplicados em território transfronteiriço; e b) quais os desafios enfrentados para a organização territorial de um espaço condicionado a tutela de áreas protegidas e da região de fronteira.

Para atingir a finalidade objetiva da investigação realizou-se a pesquisa exploratória de produções técnicas e científicas referentes ao tema, destaca-se os estudos realizados pelo projeto de pesquisa “Transformações urbanas no corredor transfronteiriço entre as cidades amapaenses e guianenses e os estudos e diagnósticos que compõe a organização do Plano Diretor de Oiapoque. Também se efetuou a pesquisa descritiva dos conteúdos que elucidam a compreensão analítica da temática estudada.

Nos procedimentos técnicos recorreu-se a pesquisa bibliográfica e documental com apuração e compilação de informações importantes para a discussão a respeito da problemática investigada. Por fim, no que tange a abordagem trata-se de uma pesquisa qualitativa que buscou compreender a composição territorial e ambiental presentes nesse cenário e suas implicações para a gestão, especialmente com foco no território do município de Oiapoque.

Os territórios protegidos na zona fronteiriça entre o Amapá e Guiana Francesa

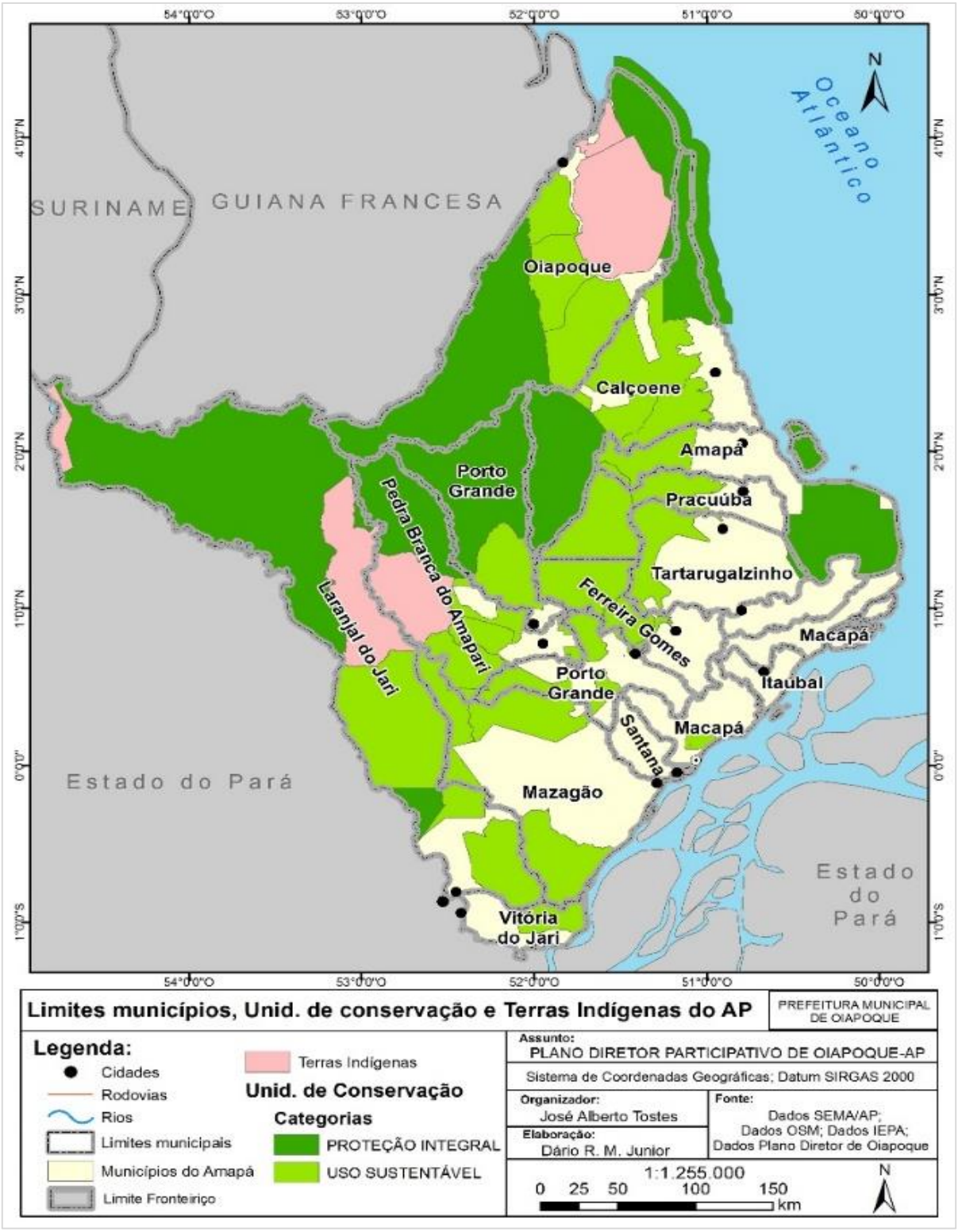
O advento de criação do estado do Amapá instaurou um processo de reorganização política e institucional que impulsionou a partir da década de 1990 a promulgação de um conjunto de legislações ambientais, sendo no ano de 1994 estabelecido o Código de Proteção Ambiental do estado do Amapá (Lei Complementar nº 005/1994), no mesmo ano também se cria o Sistema Estadual do Meio Ambiente e o Fundo Especial de Recursos para o meio ambiente (Lei nº 0165/1994). Ainda, neste mesmo período se decretou a criação de inúmeras unidades de conservação e preservação por todo o território do Amapá (Feijão, 2019; Porto; Nascimento, 2013).

Entre 1988 e 2006, se assinalou a formação de relevantes mudanças institucionais no Amapá, “formando um mosaico do que pode ser definido por uma série de interfaces políticas, econômicas, sociais, cultuais, ambientais (...) entraves relacionados a questão da terra estiveram presentes em grandes partes destas discussões”. (Tostes, 2014, p. 96-97).

Nesse plano figurativo a preocupação do governo local pautava-se na organização, orientação e a atuação do poder público na gestão dos recursos naturais disponíveis nas áreas protegidas. A postura adotada pelo governo ambicionava transformar a biodiversidade em um produto economicamente rentável para o estado do Amapá e foram criadas programas, projetos e políticas para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental (Governo do estado do Amapá, 2005). No entanto, percebe-se que o alcançar tal objetivo foi e ainda é um desafio para o estado regulamentar o uso da terra em um espaço tomado por áreas protegidas (Mapa 02).

O maior obstáculo posto nessa lógica de estruturação de um estado com mais de 50% de seu território delimitado por áreas protegidas encontra-se justamente na regularização fundiária das áreas urbanas e rurais. A respeito disso Tostes e Feijão (2019) pontuam que o problema maior em torno desse tema está na necessidade agilizar as ações do estado para as tomadas de decisão a respeito dos processos de regularização fundiária, de modo a assegurar a população local o direito de propriedade da terra e também proporcionar ao estado as condições de autonomia para gerir projetos de desenvolvimento econômico e social.

Mapa 02 – Configuração das áreas protegidas do Amapá



Fonte: Relatórios dos estudos de elaboração do Plano Diretor de Oiapoque (2019-2020).

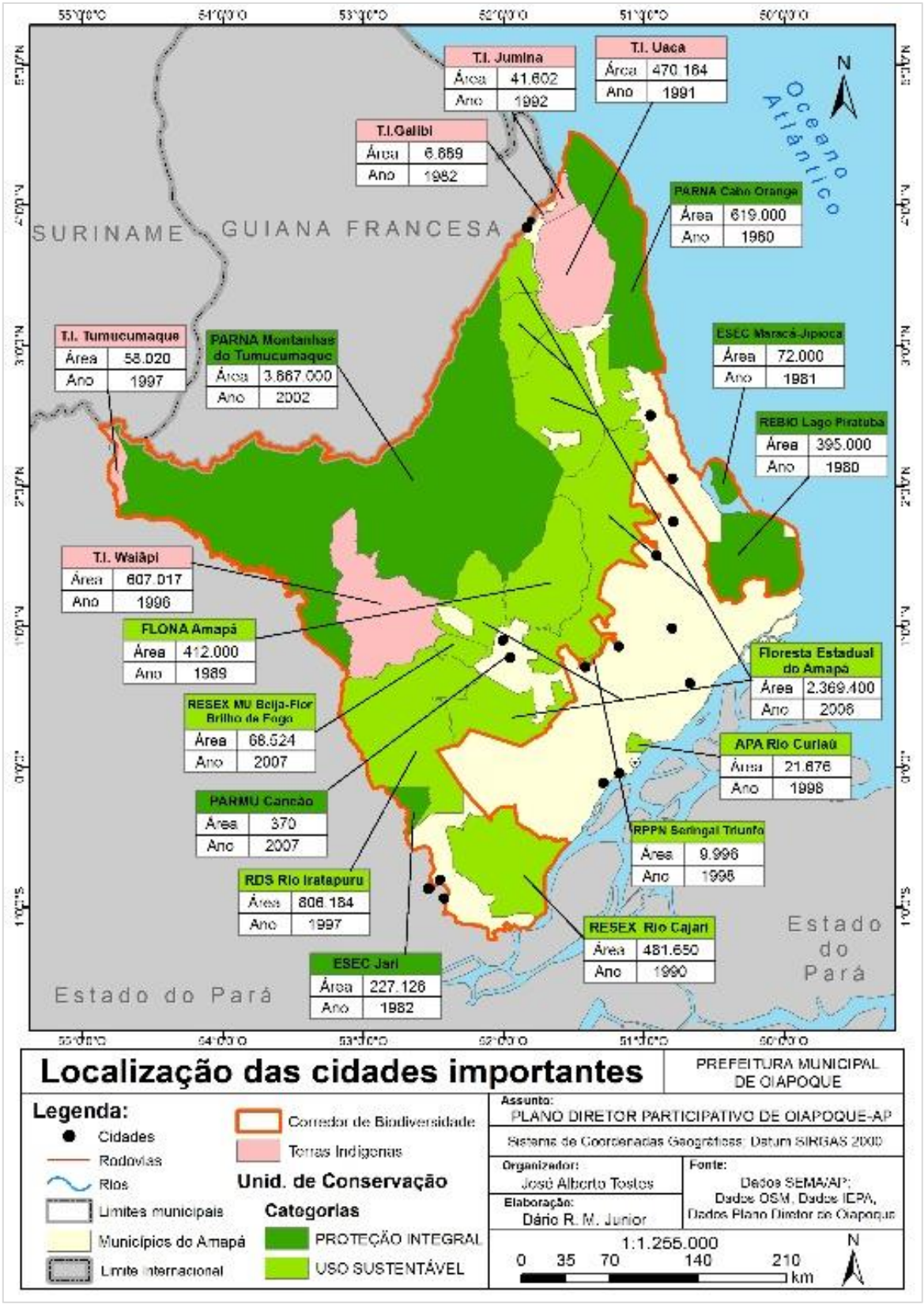
Atrelado a estas necessidades tem-se as demandas que perpassam pelo ordenamento do território e inserção das condições de fronteira, este formato de organização do espaço abre um leque de possibilidades para o planejamento de novas estratégias de desenvolvimento para o Amapá. Para entender melhor o significado disso é preciso trazer para a discussão os aspectos relacionados ao território transfronteiriço.

Em definição inteligível território transfronteiriço como explica Tostes e Ferreira (2016) representam espaços repletos de diversidades e complexos em sua natureza interativa, também são espaços com ocorrência de contato, viabilizadores de articulação e cooperação entre territórios distintos. Nesse sentido, o corredor transfronteiriço na concepção dos autores diferente de um simples corredor rodoviário localizado em território de fronteira trata-se de um espaço físico detentor de valores estratégicos singulares, composto por elementos como atividades dinâmicas de transporte, comercialização e serviços, fluxos intercambiais. Ainda, constitui oportunidades para o comércio internacional, com potencial para expandir e viabilizar operações produtivas, econômicas e ampliar cooperações internacionais.

Como intenciona-se observar os nexos causais desta configuração do corredor transfronteiriço que perpassa por territórios ambientalmente protegidos e o efeito disso para a gestão territorial do Amapá chaga-se ao ponto em que é preciso analisar panoramicamente as propriedades dos territórios protegidos no estado do Amapá. Nessa vertente o estado do Amapá é a unidade da federação brasileira que possui a maior parcela de seu território tutelado por normas de proteção ambiental restritivas quanto ao uso da terra e seus recursos naturais.

Em consonância com Jacob (2008), coordenador do programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, o estado do Amapá comporta em seu território 19 Unidades de Conservação, deste total 08 são do grupo de proteção integral e 11 do grupo de uso sustentável, institucionalmente 12 foram criadas no âmbito federal, 05 estadual e 2 municipal. O total de área protegida é de 8.798.040,31 hectares representando um percentual de 61,60% do território do Estado. Não estão inclusas nesse enquadramento as terras indígenas que também são espaços protegidos, porém sob outras diretrizes (Mapa 03).

Mapa 03 - Quantitativo de áreas de proteção ambiental de terras indígenas e o corredor da biodiversidade do Amapá



Fonte: Relatórios dos estudos de elaboração do Plano Diretor de Oiapoque (2019-2020).

A luz da Lei nº 9985 de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza - (SNUC) determina-se que para as áreas de proteção integral é permissível apenas o uso indireto dos seus atributos naturais e as de uso sustentável admite-se uso dos recursos, desde que seja executado em compatibilidade com a manutenção dos ecossistemas naturais.

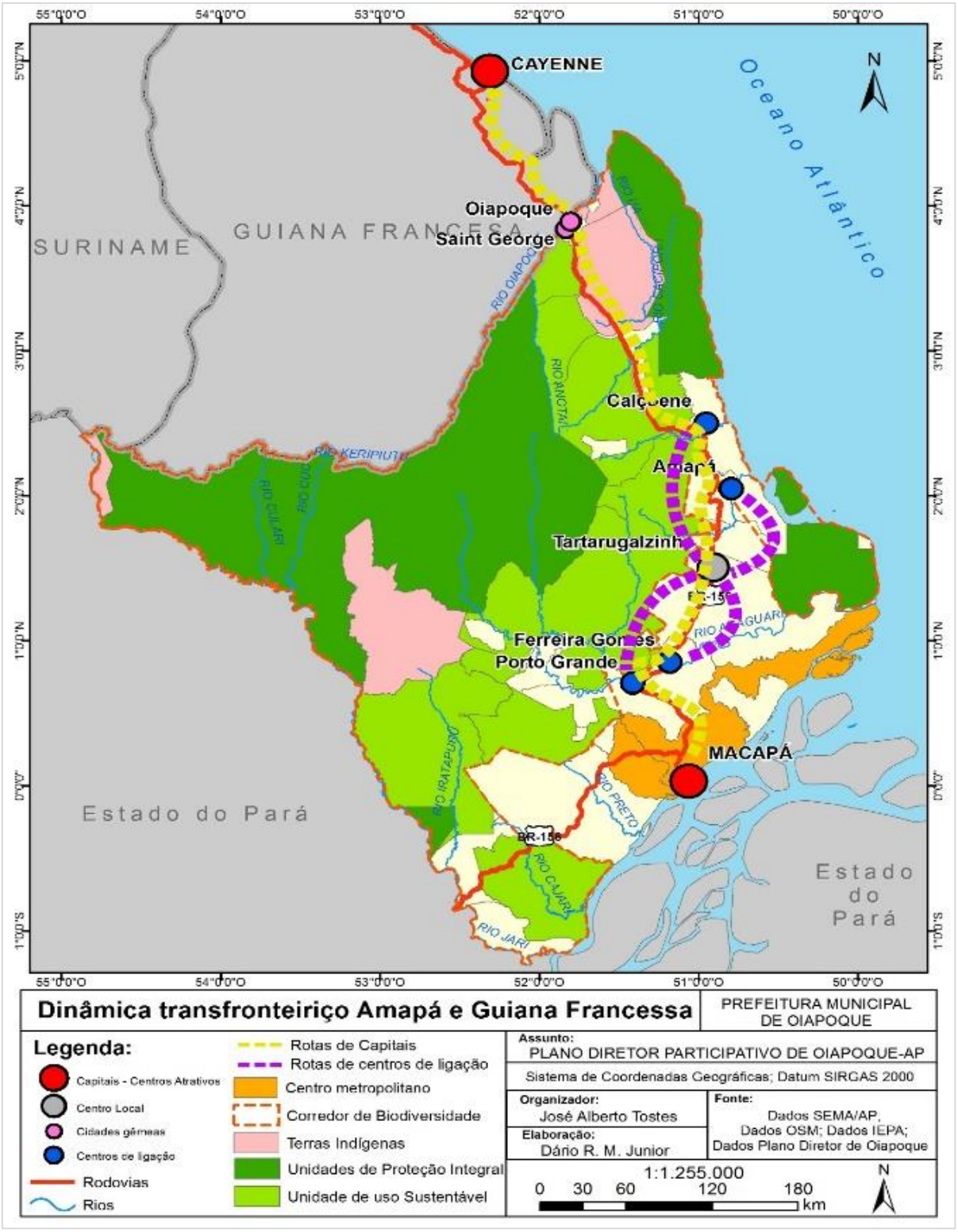
Nesse universo expressivo da extensão das áreas protegidas no Amapá desenha-se no conjunto das áreas protegidas o Corredor da Biodiversidade do Amapá. Criado em 2003, no Congresso Mundial dos Parques, na cidade de Durban – África do Sul, o Corredor da Biodiversidade foi a resposta encontrada pelo governo para frear às expansões de atividades predatórias, que estavam sendo praticadas, além de ser descrito como uma estratégia de conservação do bioma, objetivando fortalecer, tanto a conectividade ecológica, como o planejamento integrado do uso territorial. A respeito deste conteúdo o Instituto Internacional do Brasil discorre que:

> As áreas protegidas integram o conjunto do chamado Corredor da Biodiversidade do Amapá, um projeto que visou conciliar a conservação da natureza com o desenvolvimento social e econômico, pretendendo-se em longo prazo, construir uma economia forte para o estado baseada no ecoturismo e no turismo ecológico, e no uso inteligente dos recursos naturais. (Conservação Internacional do Brasil, 2009, p. 27).

Os Corredores de Biodiversidade foram criados com o intuito de ser mais uma ferramenta a ser utilizada para atingir os objetivos da sustentabilidade dentro dos princípios do desenvolvimento sustentável. Em resumo eles se caracterizam por conectar distintas unidades de conservação (UCs), visando a expansão, recolonização, preservação e desenvolvimento dessas áreas. A concepção de corredores de biodiversidade baseia-se “em princípios de planejamento regional, em larga escala, podendo englobar tanto as áreas urbanas como rurais, unindo grandes unidades de paisagem e biomas” (Akashi Junior; Castro 2010, p. 21).

No entanto, ao considerarmos a aplicabilidade de um projeto dessa natureza posto em um território que possui um corredor transfronteiriço torna-se um desafio implementar ações consensuais para o uso da terra que atenda concomitantemente os diferentes interessas e finalidades que cada um destes instrumentos representa (Mapa 04).

Mapa 04 – Dinâmicas transfronteiriça entre o Amapá e a Guiana Francesa



Fonte: Relatórios dos estudos de elaboração do Plano Diretor de Oiapoque (2019-2020).

Ressalta-se da análise que o município de Oiapoque em destaque deveria caracterizar de forma efetiva um centro local, o centro de atração e um centro de ligação concomitantemente, se fosse aplicado um nível de expansão das interações fronteiriças para além das relações com as cidades de Cayenne e Saint George, assim como fosse conclusa a pavimentação da BR-156 que liga o Amapá de norte a sul.

Também neste sentido faz-se necessário o desenvolvimento de trabalhos estruturantes no campo das relações internacionais. A universidade Federal do Amapá fornece o capital social demandado para este processo com formação acadêmica em relações internacionais, mestrado profissional em estudos da fronteira, o observatório da fronteira, mestrado em desenvolvimento regional e o polo da universidade federal de Oiapoque com oferta de outros cursos afins.

As expectativas referentes ao desenvolvimento do território e das cidades da zona fronteiriça do Amapá são promissoras, porém são travadas pela realidade de espaços urbanos altamente desestruturados, com pouco ou até sem acesso a serviços básicos e com infraestruturas política, social, econômica, institucional e ambiental deficitárias. Além dessas problemáticas, a questão da imobilização de grandes faixas de áreas dos municípios pelo advento de áreas protegidas e legalização de terras indígenas são vistas como uma política limitante de atividades e estagnadoras das políticas de aproveitamento das oportunidades que vigoram no território fronteiriço (Silva; Rückert, 2009).

Claramente as inconsistências das configurações territoriais das cidades do Amapá ligadas ao corredor transfronteiriço e o corredor da biodiversidade refletem uma insustentabilidade urbana ambiental destoante da finalidade das áreas protegidas e também marcada pela invisibilidade do aproveitamento das potencialidades geradas pelo corredor transfronteiriço cenário este a ser abordado estritamente no âmbito do território do município de Oiapoque.

Oiapoque as áreas protegidas e o corredor transfronteiriço

Criado pela Lei nº 7.578 de 23 de maio de 1945 o município de Oiapoque é um dos 16 municípios que compõem o estado do Amapá. Situado no extremo norte do Estado possui limites fronteiriços com os municípios de Calçoene, Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, Laranjal do Jari, além da fronteira internacional com a Guiana Francesa. (Silva, 2014).

Para Porto e Theis (2015) por conta de sua localização Oiapoque deve ser visto sob a ótica das funções estratégicas para expansão econômica em escala global por ser o único ponto de contato para políticas de integração para o Amapá e o Brasil com a União Europeia na inserção da Guiana Francesa e as possibilidades de cooperação e fortalecimento das relações transfronteiriças. Nessa linha Porto (2002) corrobora que o Oiapoque dentre as ações estabelecidas para organização do espaço amapaense é visto como o principal município da região norte do estado do Amapá por seu característico potencial de expansão comercial para a região do Caribe.

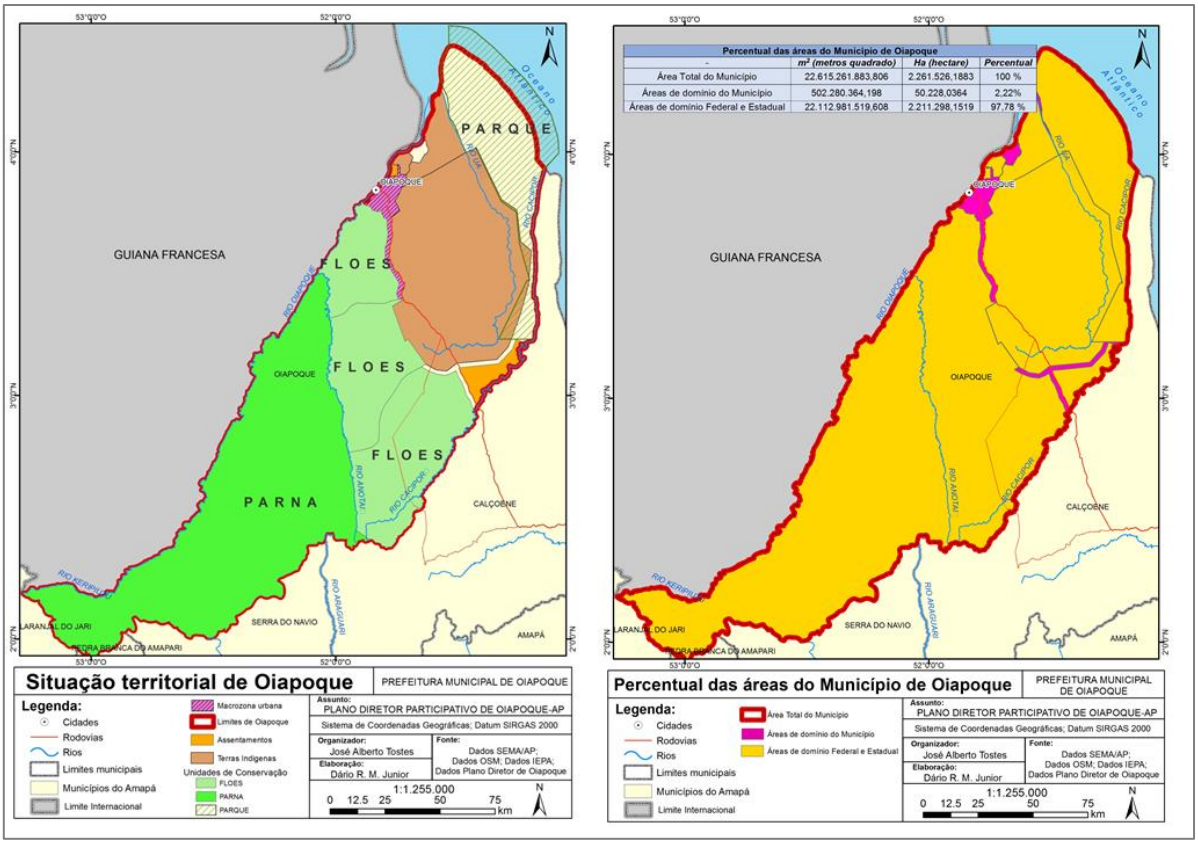
Essa é uma característica do território de Oiapoque que dá vazão para implementação de intervenções de estruturação elementares ao corredor transfronteiriço com vistas a atingir a sua aplicabilidade funcional de transição comercial, produtiva, intercambial e cooperativa em escala internacional. No entanto, para concretização de uma ação dessa natureza as condições vigoradas no espaço podem retratar vantagens, desvantagens ou ambas as circunstâncias.

Vejamos no caso do território de Oiapoque tal conjunção empenha-se as áreas protegidas e o projeto do corredor da biodiversidade dentro do qual encontram-se espaços de Proteção Ambiental e do Patrimônio Histórico e Cultural, terras indígenas e as Unidades de Conservação, Floresta Estadual do Amapá, Parque Nacional do Cabo Orange e Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque. A criação dessas áreas protegidas em Oiapoque gerou um quadro situacional de uma parcela mínima de 2,22% do território do município que não está submetida a tutela de proteção ambiental, nesse sentido o planejamento do espaço em instância municipal fica bastante limitado a gestão da macrozona urbana (Figura 01).

A dissonância entre o domínio da tutela federal sobre o espaço físico de Oiapoque nos remete a ideia de um território abstrato do ponto de vista do uso da terra e da gestão do território municipal. A expressiva restrição de uso e domínio de terras, de acordo com os gestores municipais e estaduais, está exatamente no conjunto de áreas protegidas e a indefinição fundiária em relação as terras da União. As limitações de áreas para novos investimentos econômicos condicionaram os gestores do município de Oiapoque a pleitearem recursos tão somente para questões pontuais e menos estruturais, o caso da ponte binacional e a pavimentação da BR 156, são raras exceções. (Ferreira, 2019; Tostes, 2011).

Nos inúmeros estudos sobre o município de Oiapoque destaca-se as dificuldades resultantes da reduzida disponibilidade de terras para expandir a cidade, uma destas dificuldades apontadas no Relatório do INCRA (2010) é o número expressivo de áreas particulares registradas no município em prováveis circunstâncias de irregularidade, as invasões clandestinas de terras que gerou diversas investigações sobre a obtenção de títulos ilegais. (Tostes, 2011).

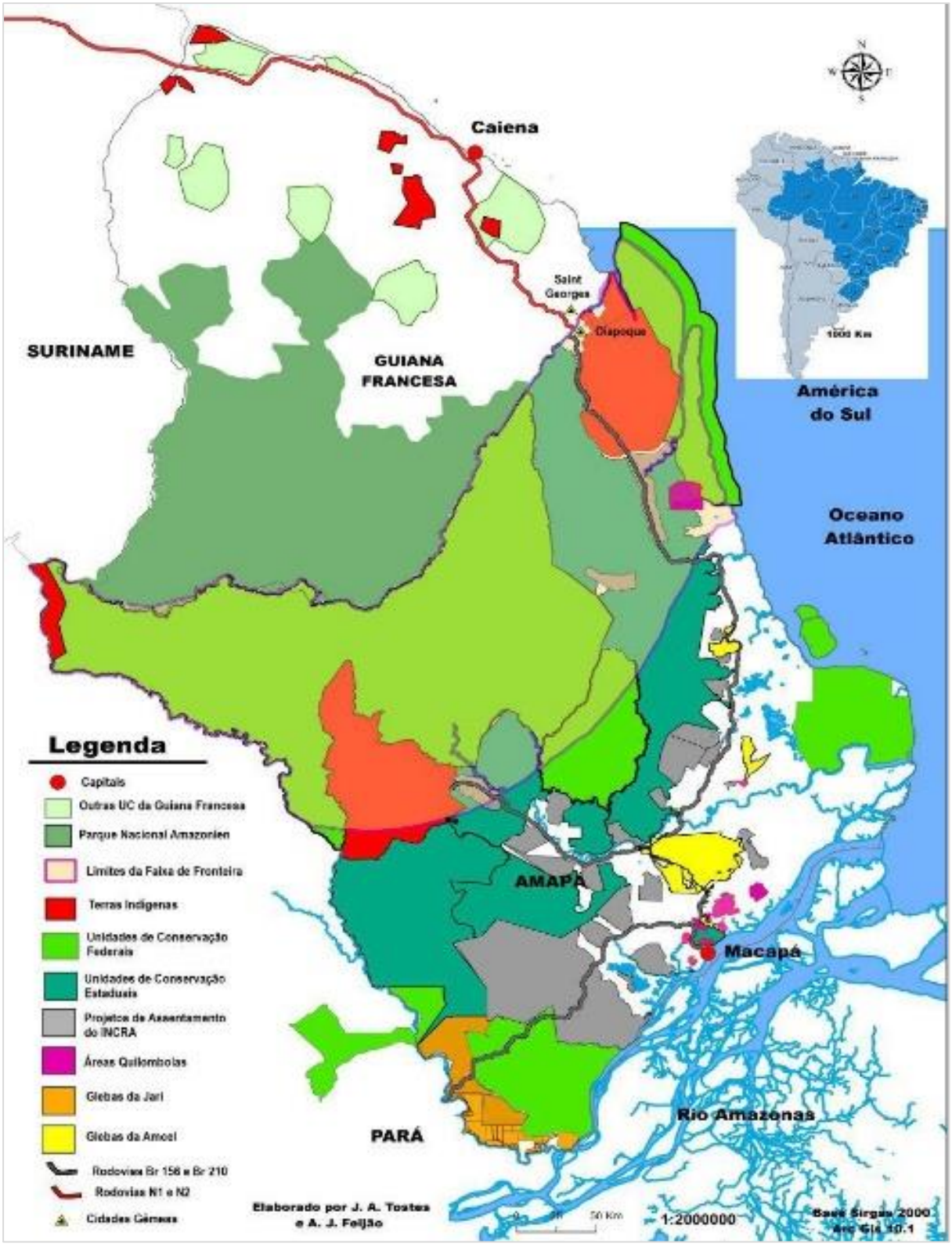
Figura 1 – Mapeamento das condições de domínio das terras no município de Oiapoque



Fonte: Relatórios dos estudos de elaboração do Plano Diretor de Oiapoque (2019-2020).

Considerando somente este aspecto de forma isolada as áreas protegidas denotariam um entrave as potencialidades do corredor transfronteiriço. Porém, se por outro lado, mesmo nos diferentes níveis de competência a gestão do espaço for pensada apropriando-se das vantagens de se ter um corredor transfronteiriço para desenvolver uma rede de uso inteligente e eficiente dos serviços ecossistêmicos gerados pelo mosaico da biodiversidade, as áreas protegidas passam a ser uma vertente que pode oferecer produtos inovadores para um formato de interação comercial internacional pautado na oferta de produtos e serviços da biodiversidade.

Mapa 05 - O mosaico das áreas protegidas entre Amapá e a Guiana Francesa



Fonte: Tostes e Feijão (2018).

A que se projetar neste contexto quais produtos e serviços poderiam ser explorados no corredor da biodiversidade do Amapá. Por exemplo, a instalação de centros binacionais de pesquisas sobre as interações ecossistêmicas, conservação ambiental, valoração da natureza, estruturação de uma modalidade de turismo cultural e ecológico, da criação de uma nova indústria de produtos e serviços da biodiversidade, podem constituir alternativas viáveis para uso das áreas de proteção ambiental de Oiapoque aproveitando-se o ordenamento de todo mosaico de ambientes protegidos do Amapá a Guiana Francesa (Mapa 05).

Na observação da magnitude das áreas protegidas do território de Oiapoque e a presença do corredor transfronteiriço manifesta-se provocações desafiadoras para o planejamento desse espaço. Como atingir o protagonismo de desenvolver Oiapoque da forma como está arquitetado o seu espaço territorial? Poderia a solução está contida na configuração de uma nova fronteira não mais pensada somente pela lógica da defesa nacional e conexões do território fronteiriço, mas também pela instalação de uma rede de uso racional e compartilhada dos recursos naturais nutrida pelos fluxos do corredor transfronteiriço entre o Amapá e a Guiana Francesa? Infere-se de tais reflexões que materialização do desenvolvimento territorial de Oiapoque nesse molde integrador da conservação ambiental regenera as configurações da zona de fronteira, a uma inovadora condição epistemológica de “Fronteira da Biodiversidade”.

Considerações finais

As principais denotações a serem pontuadas sobre as áreas protegidas do estado do Amapá é a clara necessidade de um olhar dissimilo para as estratégias de gestão do espaço. Isso requer da gestão pública municipal, estadual e federal a adoção de uma unidade administrativa múltipla para conversão dos diferentes instrumentos estabelecidos pelas três instâncias de organização territorial que hoje tem domínio sobre as terras do estado.

A área territorial onde se insere o corredor da biodiversidade é a mesma onde está inserido as cidades amapaenses que integram o corredor transfronteiriço. Fator que torna parte das áreas protegidas criadas para conservação ambiental, que não possuem um plano de gestão coerente com as necessidades de desenvolvimento

do território uma anomalia que fragmenta a gestão do território e isola as ações construídas pelas diferentes esferas administrativas do governo.

Portanto, para executar metas eficientes de desenvolvimento do território de Oiapoque, a cada esfera governamental cabe um importante papel. Em instância municipal a adoção de políticas relacionadas não só a soberania, mas também proteção ambiental na fronteira, já que está é uma realidade deste espaço e ainda, subsidiar a integração das políticas e ações públicas junto as esferas superiores. Ao governo estadual por sua vez, compete a responsabilidade de conectar estruturalmente o Oiapoque com os demais municípios do Amapá e com a Guiana Francesa, valorizando as características incidentes no território, especialmente para o corredor da biodiversidade e o corredor transfronteiriço. Por fim, para a gestão federal cabe o papel de agente mediador dos interesses nacionais, porém sem continuar cometendo os mesmos erros de empenhar a força da hierarquia federativa para sobrepor ou anular os interesses locais e regionais exclusivos do estado e do município.

Referências

Akashi Junior, J. C, S. S. de. « Corredores de Biodiversidade como meios de conservação ecossistêmica em larga escala no Brasil: uma discussão introdutória ao tema ». **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**. São Paulo, n. 15, p. 102-120, 2010.

Brasil. **Lei n. 9985 de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza – SNUC e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2000.

Conservação Internacional do Brasil. **Corredor de biodiversidade do Amapá**. Belém: Conservação Internacional, 2009.

Feijão, A. J. **As implicações urbanas e ambientais da implementação da zona franca verde de Macapá e Santana**. Macapá, 2019. Dissertação de mestrado (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Amapá.

Ferreira. S. D. **A lógica da ação coletiva na construção do plano diretor do município de Oiapoque**. Macapá, 2019. Dissertação de mestrado (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Amapá.

Jacob, A. A. **Áreas Protegidas da Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 144 p., 2008.

Município de Oiapoque. **Relatórios dos estudos de elaboração do Plano Diretor de Oiapoque 2019-2020**. Oiapoque: Arquivos da Prefeitura de Oiapoque, 2020.

Porto, J. L. R. «Expectativas da fronteira da Amazônia Setentrional: a busca pela interação do Platô das Guianas». In. Porto, J. L. R.; Nascimento, D. M. (Orgs.). « **Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial** ». Rio de Janeiro: Publit, 2013. p. 165-183.

Porto, J. L. R. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)**. Campinas, 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

Porto, J. L. R.; Theis, I. M. « Circuitos da Economia na fronteira amapaense: um híbrido de subsistemas para a sua reorganização espacial ». **Labor & Engenho**, Campinas, n.2, p.101-14, 2015.

Silva, G. V. **Oiapoque: potencialidades e caminhos neste século XXI**. Macapá: Universidade Federal do Amapá, 150 p.,2014.

Silva, G. V.; Rückert, A. A. « A fronteira Brasil-França: Mudança de usos político-territoriais na fronteira entre Amapá (BR) e Guiana Francesa (FR) ». **Revista Confins**, n. 7, p. 1-21, 2009.

Tostes, J. A. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional**. Rio de Janeiro: Publit, 582 p., 2011.

Tostes, J. A.; Ferreira, J. F. C. « O Amapá e a Guiana Francesa sob a ótica do corredor transfronteiriço ». **Revista Confins**, n. 37, p. 1-20, 2017.

Tostes, J. A; Feijão, A. J. « Repercussões espaciais nas cidades de Macapá e Santana ». **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenal, n. 50, 2019.

ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS ENTRE AS CIDADES DE CALÇOENE E OIAPOQUE ATRAVÉS DA BR 156 NO PERÍODO DE 2002 A 2016

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

Tiago Idelfonso e Silva Pedrada

Mestrando em Desenvolvimento Regional Integrado da Universidade Federal do Amapá

Resumo

A Br 156 no estado do Amapá tem provocado inúmeros debates a respeito sobre como foram aplicados os recursos públicos nessa rodovia federal. São décadas de investimentos, a cada governo federal ou estadual as ações têm sido fragmentadas sem ter o êxito para concluir a extensão total de aproximadamente 600 quilômetros. O desenvolvimento dos municípios de Calçoene e Oiapoque estão diretamente implicados com a finalização da rodovia, tal fato, representa mudanças significativas no núcleo sede de ambas as cidades, proporcionando perspectivas de melhorias de planejamento e do desenvolvimento endógeno. Os investimentos realizados entre 2002 e 2016 evidenciam controvérsias em relação aos benefícios alcançados. A partir da análise dos lotes de investimentos previstos no período, resultou para a mesorregião norte do Amapá avanços, porém, sem gerar os impactos esperados.

Palavras-chave: Planejamento; Desenvolvimento; Calçoene; Oiapoque; Amapá.

Introdução

A malha rodoviária Brasileira possui, há décadas, problemas relacionados à sua estrutura. Esses problemas influenciam a construção do planejamento urbano regional e o processo de amadurecimento de políticas regionais em torno do desenvolvimento local-endógeno de diversas cidades que, por influência da própria sociedade e do estado brasileiro, criam expectativas positivas oriundas de investimentos em infraestrutura modal. No Norte, as transformações urbanas ocorridas nas cidades permitem avaliar uma nova configuração de desenvolvimento para a região, levando o estado brasileiro a (re) considerar atributos ligados a investimentos em infraestruturas que venham beneficiar pequenas cidades (BECKER, 2005).

Ao aferir informações sobre estados da região Norte, Porto e Silva (2010) destacam que o Amapá, estado da Amazônia Legal com 90% de sua área florestal intacta e mais de 70% de sua área protegida, possui extensão de 142.815 km², compreendendo 1,7% do território nacional (é um dos menores estados do Brasil) e, além disso, sua localização diferenciada pode facilitar a fluidez de produtos do continente americano. Ao mesmo tempo o Amapá possui outras características semelhantes com as de outros estados, por exemplo, a ausência de políticas eficazes com planos a longo prazo. Essa ausência produz espaços urbanos desestruturados, o que leva à pressão social e agrava os anseios por progresso (ABRANTES, 2014).

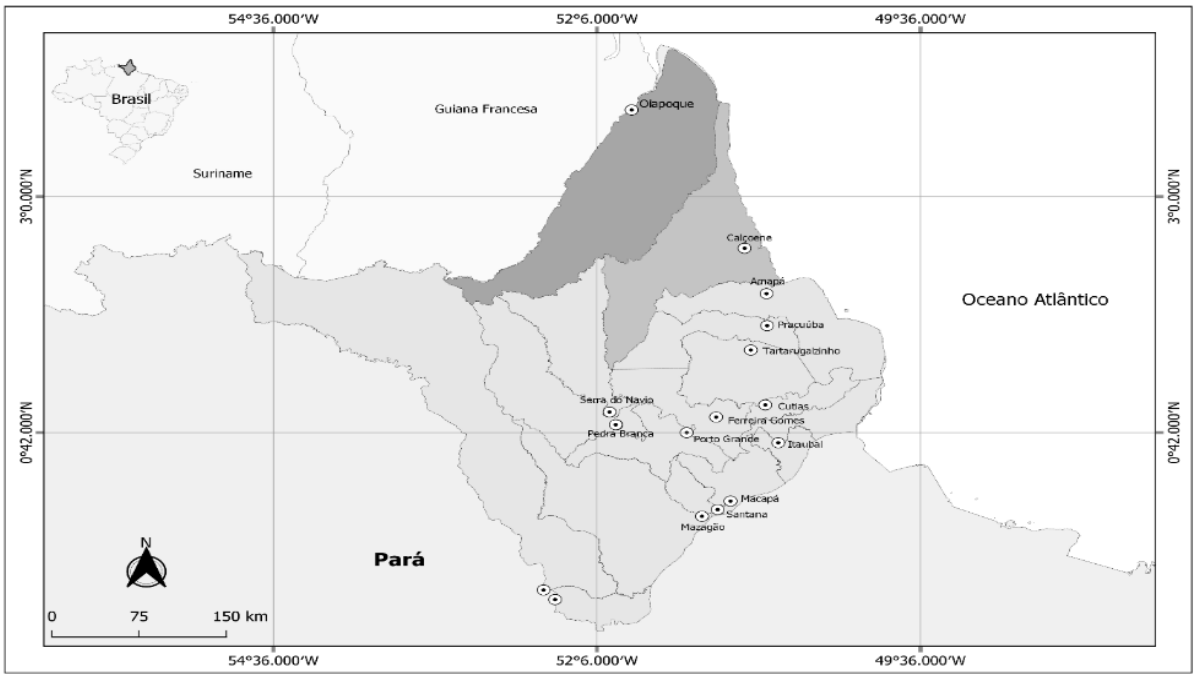
Tendo em vista essas assertivas, traz-se à reflexão a conjuntura da construção desses espaços urbanos, considerados desestruturados por Abrantes (2014), relacionando duas pequenas cidades do estado do Amapá: Calçoene e Oiapoque. De acordo com Tostes (2013), essas cidades estão localizadas na mesorregião do Amapá e possuem relevância para a construção histórica do Brasil e para a formação do estado brasileiro, além de possuírem outras características que se assemelham entre sim.

A saber, essas cidades possuem função hierárquica abaixo da capital Macapá, sendo consideradas cidades locais. Logo, por serem afastadas da região metropolitana do estado e por estarem em uma região marcada por atrasos em sua infraestrutura, ambas possuem baixa capacidade de atração populacional. Mas, ao analisar os fluxos da faixa de fronteira entre Oiapoque e Saint-George, percebe-se a relação interfronteiriça pode ser o principal indutor para qualquer questão relacionada

à atratividade. Essa relação para a região pode ser considerada intensa e merece destaque já que essa atratividade não se replica às demais cidades do estado.

A figura 01 apresenta o mapa do estado e destaca a localização de Calçoene e Oiapoque. Nota-se que a região onde essas cidades estão inseridas possui fácil acesso (por estar praticamente na periferia do estado) e uma dinâmica territorial que as diferenciam de outras cidades amapaenses. Logo, percebe-se então que esses dois municípios representam a porta de entrada e saída terrestre pela BR 156 e pela costa do Oceano Atlântico, gerando articulação econômica e social com a população que ali reside, influenciando a rotina, as atividades desenvolvidas na região e no trecho de rodovia que as separa. Por isso o interesse em estudá-las.

Figura 1 - Mapa do estado do Amapá com ênfase em Calçoene e Oiapoque



Fonte: IBGE (2019). Elaborado pelos autores, (2020).

No que tange aos investimentos realizados para a construção e manutenção do eixo rodoviário da região, nota-se que a dinâmica de recursos gastos pelo estado e pelo governo federal tem trazido implicações para a construção do planejamento urbano e para o desenvolvimento desses dois municípios e da sua própria localidade. Ademais, existe também, dentro de um contexto social e desenvolvimentista, expectativas de amadurecimento econômico para a região a partir do momento que as obras da rodovia forem finalizadas.

Portanto, a problemática observada levou em consideração as alterações que alcançaram a Calçoene e Oiapoque. Tostes e Ferreira (2016) descrevem que um dos aspectos importantes para aferir as condições econômicas foi através do Índice de Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia (ISMA) que atestou que a mesorregião norte do estado do Amapá, as cidades citadas apresentaram números desfavoráveis no que se refere a dados e informações sobre seu desenvolvimento.

É preciso analisar, a relação dos investimentos feitos no trecho norte da BR 156, entre as cidades de Calçoene e Oiapoque, com as variações ocorridas no crescimento e desenvolvimento das cidades. O período temporal observado no artigo se estende de 2002 a 2016, época dos primeiros registros de pagamento para as obras no norte do estado. Tais circunstâncias denotam empiricamente que Calçoene, ao longo de quatorze anos, supostamente tenha tido mais condições de crescimento e desenvolvimento que Oiapoque, no que se refere à questão do acesso pela BR 156. Tal pressuposto se deu em função de que a pavimentação chegou à cidade no ano 2007, porém, não significou necessariamente que os números de Calçoene fossem melhores que Oiapoque de acordo com o IBGE (2019).

Todavia, para chegar à cidade do Oiapoque ainda são necessários cerca de 120 km de estrada pavimentada e de todos os demais serviços de infraestrutura. Cabe evidenciar, de acordo com Tostes (2012). No trecho sem pavimentação entre as cidades existem cenários relevantes e que pesam ao configurá-lo, tais como: comunidades indígenas; 45 pontes (alvenaria e madeira); maior número de áreas de preservação e reservas hídricas; maior área de faixa litorânea; conflitos ambientais (situações de latifúndio) e diversas áreas protegidas por lei federal ou estadual.

O planejamento urbano regional e o desenvolvimento endogeno nas cidades amapaenses

Lira (2007) expõe em seus argumentos que a função do planejamento visa estabelecer uma política de desenvolvimento e dar condições para que o capitalismo consiga se reproduzir, atuando como um instrumento do estado. O autor continua seu conceito afirmando que foi por esses aspectos que o planejamento se tornou de fundamental importância, porque, à medida que surgiam as propostas técnicas de melhorias para determinada região, surgem também os meios apropriados de

reprodução do capital em geral, sem deixar de considerar os conflitos de interesses entre diversos atores. Sobre esse tema, o autor completa com o seguinte:

> Tendo sido concebido e construído com esse propósito, o planejamento tornou-se sinônimo de solução para se descortinar o desenvolvimento econômico e, por conta disso, transformou-se na panaceia dos que procuravam um instrumento capa de soerguer as econômicas que se encontravam em atraso no seu desenvolvimento. Portanto, ao longo de 50 anos, quando o sistema capitalista mundial se viu diante de uma nova crise econômica de proporções globais, o planejamento foi adotado e utilizado como instrumento definidor de políticas econômicas implementadas principalmente por países subdesenvolvidos (LIRA, 2007, p. 72).

Há também o planejamento voltado para o espaço urbano. Contribuindo com o tema, Ferrari Jr (2004) afirma que quando o estado percebe o cenário de tensão existente (no espaço urbano), criam-se propostas de planejamentos urbanísticos, cuja falha está na imposição dos planos. Isto é, os “planos perfeitos” levando em consideração modelos de ordenação de outras cidades (com outras realidades), tem sido um equívoco do governo. Assim, o autor reitera que o planejamento urbano precisa ser flexível e maleável com o passar do tempo, onde medidas cautelosas para conter as tensões vivenciadas entre o do espaço podem ser revisadas sempre. Nesse contexto, para o autor:

> [...] o planejamento pode ser entendido como sendo um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação, no caso especificamente aqui estudado aplica-se essa melhoria às cidades. Assim, pensar o espaço como exclusivamente resultado de um plano pode ser um equívoco. O plano abre um leque de opções e possibilidades de construir o espaço, todavia nem tudo que está determinado por ele vem ser refletido no espaço (FERRARI JR, 2004, p. 16).

No que diz respeito aos conceitos de planejamento urbano no Brasil, Ferrari Jr (2004) entende que a organização e a estruturação de suas diretrizes seguiram tendências do pensamento europeu nos anos 70 e 80. Ainda assim, o período militar brasileiro - vivenciado entre os anos de 1964 e 1985 - foi o gatilho para intelectuais criticarem as ações dos militares em vistas a minimização do planejamento do estado, justamente por terem raízes marxistas. Ferrari Jr completa sua afirmação sobre o período com a seguinte ideia:

> Essas reflexões acerca do papel do planejamento ganha um escopo maior a partir da década de 1970, adentrando pela década de 1980, tendo o intuito de “desmascarar” a verdadeira função do planejamento, entendido que

> através do intervencionismo e o regulacionismo estatal tinham, segundo vários autores, principalmente de orientações marxistas, o intuito tentar manter a cidade às necessidades do capitalismo, ou seja, manter condições favoráveis seja a longo ou em médio prazo, o status quo capitalista (FERRARI JR, 2004, p. 17).

A discussão de Corrêa (1987) levanta a concepção da questão da cidade capitalista, esse autor conceitua que o espaço urbano é fragmentado e articulado. Ele acredita que esse fato é uma condicionante social fruto de lutas e resultados de ações acumuladas em um espaço de tempo grande. O autor afirma que quem produz o espaço urbano (capitalista) são agentes sociais, como os proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, o estado, os grupos sociais excluídos, entre outros, que refazem a cidade (CORRÊA, 1987).

Outras ideias de Corrêa (1987); Ferrari Jr (2004); Lira (2007) além das concepções de Monte-Mór (2006), enquadram que o Brasil está no grupo de países periféricos do mundo capitalista, onde o planejamento urbano foi forjado nas teorias do capitalismo oriundas de países já desenvolvidos. Contudo, tal relação para Maricato (2000) já era conhecida como “ideias fora do lugar”, oriundas de outras realidades que visavam serem aplicadas em áreas seletivas, mas que deixaram as cidades como lugares fora das ideias.

Monte-Mór(2006) esclarece que há tempos o Brasil não articula seu plano urbano com o restante dos estados. Isso reflete em situações em que a população fica desassistida pelo próprio poder que deveria gerir. O autor elucida também que o Brasil se encaixa no grupo de países periféricos do mundo capitalista, visto que seu planejamento urbano regional foi forjado na relação dialética entre as teorias advindas do capitalismo avançado. Assim, conclui-se que a teoria de Maricato (2000) sobre “ideias fora do lugar” ganham sentido quando definida no começo do novo milênio.

Maricato (2000) analisa a diferença entre o capitalismo desenvolvido por países centrais e o capitalismo desenvolvido por países periféricos. A autora acrescenta que o processo de acumulação de capital no primeiro resultou no controle legal do estado sobre o trabalho. A partir disso surgiram políticas que asseguraram a elevação do padrão de vida da população desses países. No segundo a relação foi diferente, uma vez que a sociedade como um todo não conseguiu ser incluída no padrão urbano modernistas, o que gerou “ilhas” de primeiro mundo cercadas de ocupação irregular.

Portanto, ao verificar as questões e reflexões levantados por Correa (1987); Maricato (2000); Ferrari Jr (2004); Monte-Mór (2006) e Lira (2007), verifica-se que as ações de planejamento promovidas no Brasil são de cunho capitalista, mas que ainda não são utilizadas como ferramentas capazes de vencer problemáticas periféricas do país. Por exemplo, as ocupações irregulares que acompanham o crescimento das cidades. O aspecto vislumbrado a partir de modelos de planejamento urbano oriundo de países capitalistas não foi o suficiente para promover o desenvolvimento da maioria dos espaços urbanos do Brasil, o que tem desencadeado diversas problemáticas sempre crescente nas periferias mais pobres.

Monte-Mór (2006) explica que o advento da globalização influenciou o planejamento urbano, principalmente nos anos 90, onde o período é marcado por tendências que seguem um contexto de avanço mundial, dentre as quais se destacam o sistema de cidades mundiais e globais, a reestruturação da metrópole industrial pós-fordista como metrópole flexível e a exapolis (reestruturação da urbanização, do espaço econômico e social com múltiplas articulações e áreas de interação imediata, próxima ou remota).

Tais diálogos quando associados a concepção que contempla a formação socioeconômica da Amazônia, percebe-se – por exemplo - que as dinâmicas que marcaram a região se restringiram em políticas desenvolvimentistas voltadas à construção de grandes obras de infraestruturas com estímulos a migração e a setores econômicos capazes de intensificar a exploração de recursos naturais, principalmente a partir da segunda metade do século XX, sem levar em conta a utilização de ferramentas capazes de horizontalizar o desenvolvimento (CASTRO e CAMPOS, 2015).

Corrêa (1995); Castro e Campos (2015) já explicaram que os grandes proprietários industriais e as grandes empresas comerciais são – em razão da dimensão de suas atividades – grandes consumidores de espaço. Os autores fortalecem seus argumentos explicando que esses empreendimentos precisam de grande infraestrutura e, por conseguinte, terrenos grandes e baratos, que satisfaçam requisitos locacionais pertinentes às atividades de suas empresas junto a portos, a vias férreas ou em locais de ampla acessibilidade à população. Ambas as teorias se interligam quando se olha para o espaço territorial amazônico.

Tão importante quanto o planejamento regional e urbano reside a discussão do desenvolvimento endógeno. Reyes (2001), explica que o desenvolvimento na contemporaneidade compreende três condições: i) Social, onde se deve ter acesso à educação, moradia, serviços de saúde, entre outros; ii) Econômico, que diz respeito à boa distribuição de riqueza para a população, gerando assim, oportunidades de emprego e renda; iii) Político, melhor dizendo, a legitimidade legal de prover a população de serviços básicos.

Validando a interpretação de Reyes (2001); Gómez (2002) afere que é por meio dessas condições que o desenvolvimento local ganha sentido, o autor explica que a principal divisa do desenvolvimento local está justamente na melhora da qualidade de vida da população e na eficiência da diversificação produtiva que ocorre na região.

Reyes (2001); Gómez (2002) analisam que o território tem um papel fundamental na construção do desenvolvimento, dado que ele vai servir como aglutinador, digo, como ponto de convergência dessa visão do “novo desenvolvimento”. Sendo assim, a discussão se dará na compatibilidade existente entre o desenvolvimento local, territorial e endógeno.

Oliveira (2008), define que as dinâmicas que envolvem desenvolvimento são feitas e pensadas de forma exógena ou endógenas. Para o autor, as exógenas são aquelas impostas para a população. Já as endógenas são as ações propostas e construídas a partir da ação direta com a própria sociedade.

Ao pensar sobre a discussão do desenvolvimento local, Buarque (2002) explica que para ser consistente e sustentável esse tipo de desenvolvimento deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as potencialidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local. Ao mesmo tempo, deve assegurar a preservação dos recursos naturais locais que são a base das potencialidades e condições para a qualidade de vida da população.

Friedmann e Alonso (1964) reforçam a ideia, ao afirmarem que sem considerar o território a partir de uma análise econômica se torna algo incompleto, melhor, o planejamento e o desenvolvimento se constroem de forma equivocada. Além disso, os autores ressaltam a importância de conhecer a região antes de se pensar em algum projeto. A localização é importante tanto quanto à própria ideia de um projeto para ela.

Para Gómez (2002), o enfoque desse tipo de desenvolvimento, entre o conceito mais propositivo do que explicativo, tem alguns pontos críticos que devem ser pensados com o objetivo de evitá-los, como por exemplo: o desenvolvimento local funciona de uma forma que anula o conflito capital versus trabalho, via participação e consenso de todas as forças sociais, na medida em que busca desencadear um desenvolvimento em um determinado território, ou, uns são fazendeiros, outros empresários, outros funcionários públicos, outros são pequenos produtores e ainda há outros trabalhadores sem terra ou sem profissão. Porém, todos são tidos com o mesmo poder e a mesma influência, como se não existissem diferenças de interesses.

Outro ponto crucial para Gomes (2002) se trata da incorporação do território unilateral no sentido de que as possibilidades que o território oferece são peneiradas pelo capital. Isso quer dizer que os participantes podem apresentar muitos projetos, entretanto só vai permanecer aquele que o capital se interessar, porque são os bancos, o estado, ou outras empresas que vão financiar. Além disso, o projeto tem que se sobressair em relação aos seus concorrentes, se adaptando às regras do mercado, dos bancos ou da própria política local.

Sobre as ferramentas que impulsionam o desenvolvimento local, Oliveira (2008) explica que os atores locais e a própria pressão gerada pelo aumento da competitividade fazem com que o processo de desenvolvimento endógeno comece a aflorar. Por isso, as estratégias e iniciativas encontradas no escopo do desenvolvimento local favorecem ao surgimento e ao crescimento de empresas locais, promovendo assim, o desenvolvimento de produção utilizando de recursos naturais da própria localidade, atraindo a presença de capital externo interessados em investir na região (OLIVEIRA, 2008).

Ao analisar as discussões de Friedmann e Alonso (1964); Gomez(2002); Buarque (2003); Moraes(2003) e Oliveira (2008) entendem que o desenvolvimento local possui aspectos mais territoriais e é cenário onde desenvolvimento endógeno surge. Isto é, o desenvolvimento local acontece entre uma determinada região que se desenvolveu e se constitui como um local próspero para que o desenvolvimento endógeno ganhe forças, incentivos e ocorra.

Filho (2001) divide a concepção de território em dois segmentos: i) os territórios com baixa densidade empresarial, baixa especialização produtiva e baixo

dinamismo econômico e social; e ii) os territórios com alta densidade empresarial, alta especialização produtiva e alto dinamismo econômico e social. Na concepção do autor, o primeiro segmento de território está presente em periferias de grandes entre os urbanos e grandes metrópoles ou em cidades médias e em pequenos municípios, no Brasil. Para esse segmento de território a principal ação, em detrimento do desenvolvimento local deve estar focada em constituir o fortalecimento dos atores locais existentes e que são capazes de liderar mudanças.

Para Barquero (2001), o desenvolvimento local leva em consideração as características locais, fortalecendo-as, descobrindo-as ou fomentando-as. Para o autor, desenvolvimento local é:

> 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).

Portanto, entende-se que conforme as afirmações de Filho (2001); Barquero (2001); Oliveira (2008); Costa (2017), as teorias a respeito do desenvolvimento local tendem a superar o desiquilíbrio através da fomentação de todos os territórios, tirando proveito do potencial de desenvolvimento que a região tem, somando-as de forma positiva.

O principal dinamizador para o fortalecimento desse tipo de desenvolvimento encontra-se com os atores locais, impulsionados cada vez mais pelos desafios colocados pelo aumento de competitividade. Seguindo a mesma linha de Barquero (2001), Oliveira (2008) completa sua afirmativa explicando que é no fortalecimento das características locais e, como consequência, do capital local que surge o desenvolvimento endógeno.

O desenvolvimento endógeno surge como uma mudança extremamente relevante para as teorias que cercam o desenvolvimento econômico. Graças ao surgimento de formas mais flexíveis de se acumular de capital, gerados em cenários de incertezas pelo aumento massifico da concorrência (fruto da globalização), pode-se caracterizar os processos de crescimento e de transformação estrutural, que se transformam em instrumentos de política de desenvolvimento industrial e regional.

De acordo com Barquero (2001), o surgimento espontâneo e independente desses fenômenos relacionados a modelos de produção mais flexíveis e às políticas modernas também de caráter flexível gerou redução dos níveis de instabilidade do sistema e permite enxergar os processos de globalização no marco do desenvolvimento territorial, ratificando desta maneira as ideias de Reyes (2001); Gómez (2002). O autor completa afirmando o seguinte:

> A principal ideia do novo paradigma é a de que o sistema produtivo dos países se expande e se transforma pela utilização do potencial de desenvolvimento existente no território (nas regiões e cidades), mediante os investimentos realizados por empresas e agentes públicos e sob o crescente controle da comunidade local (BARQUERO, 2001, p. 37).

Sobre a importância do território, na visão de Gómez (2002), o território no sentido mais amplo do termo, pode atuar ativamente na formação de estratégias que influenciam sua dinâmica econômica. Para o autor, não se limita apenas como sendo um receptor passivo das determinações exógenas ao processo local e territorial. No ponto de vista regional, Oliveira (2008) acrescenta que o desenvolvimento endógeno está ligado diretamente ao crescimento econômico da região, implicando em vários resultados positivos. Para o autor, a influência do crescimento econômico através do desenvolvimento endógeno implica:

> [...] numa contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região (OLIVEIRA, 2008, p. 7).

Oliveira (2008) explica que as raízes teóricas de Barquero (2001) para desenvolvimento endógeno perpassam sobre os seguintes pensamentos: a grande teoria do desenvolvimento e os rendimentos crescentes; a teoria do crescimento dualista e a acumulação de capital; a teoria da dependência e o controle local do desenvolvimento; além de a teoria territorial do desenvolvimento. Barquero (2001) afirma que o desenvolvimento endógeno acontece através do desenvolvimento da comunidade local por meio de sua organização, atendendo as necessidades e demandas da população.

Buarque (2002) explica que a estratégia desse tipo de desenvolvimento procura atuar sob as dimensões sociais e culturais que afetam o bem-estar da sociedade. Para o autor, isso leva a diferentes caminhos de se desenvolver conforme as características e as capacidades de cada economia e sociedade local, corroborando com Barquero (2001).

Não obstante, para Oliveira (2008) a grande teoria de desenvolvimento constitui uma das referências da teoria do desenvolvimento endógeno. Além do mais, a grande teoria do desenvolvimento compartilha dois princípios: i) a existência de externalidades como fator preponderante para o desenvolvimento de uma cidade ou região; e ii) a rede de empresas industriais, como geradora de economia externa, dando início a multiplicação de mercados internos.

Quando se analisa as ideias de Barquero (2001); Gómez (2002); Buarque (2002); Oliveira (2008), percebe-se que o objetivo do desenvolvimento endógeno é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto, além de influenciar os aspectos produtivos, agrícolas, industriais e de serviços, mais do que obter ganhos em termos de posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão do trabalho.

Oliveira (2008) afirma que o processo de industrialização do desenvolvimento endógeno está associado à existência de uma cultura "protoindustrial", onde as atividades artesanais e comerciais, além de atividades agrícolas e comerciais, são a base para a produção industrial. Souza (2009), por sua vez, contribui para a afirmação de Oliveira (2008) explicando que pelo fato de nem toda região possuir especificidades que atraem indústrias motrizes, é preciso que exista uma rede integrada, onde as indústrias motrizes sejam capazes de receber os insumos que necessitam. Para o autor:

> [...] nem todas as regiões conseguem atrair indústrias motrizes, inovadoras e de grande dimensão. É preciso a existência de uma rede interindustrial relativamente integrada para que a unidade motriz encontre nas áreas insumos de que necessita, caso contrário, os custos de transporte sobre produtos e insumos lhe retirariam competitividade (SOUZA, 2009, p. 77).

Para Souza (2009) existe uma crítica muito relevante quando se pensa na forma de atração industrial para as empresas. Para o autor, os incentivos fiscais nem sempre são suficientes para atrair as empresas e criar empregos. Isso gera uma desaceleração no efeito do desenvolvimento endógeno para a região.

Da mesma forma, Barquero (2001); Oliveira (2008); Souza (2009) afirmam que as ideias ao se definirem a política econômica de um plano de desenvolvimento, se faz de baixo para cima, a partir de pequenas comunidades locais. Junto com esse pensamento, percebe-se então que a teoria do desenvolvimento territorial e a teoria do desenvolvimento endógeno compartilham de outra mesma metodologia: a mesma concepção do espaço econômico.

Investimentos na br 156 entre Calçoene e Oiapoque

A princípio - se tratando de Amazônia - Neto e Nogueira (2015) esclarecem que a abertura da maioria das estradas é uma ação que teve início há décadas e foi orquestrada, em boa parte, pelo próprio exército no período militar com o objetivo de garantir e preservar a soberania da segurança nacional. Da mesma forma, acreditava-se que o desenvolvimento da região dependeria de possíveis redes que pudessem interligar o território ao restante do país. Os autores expressaram também o argumento:

> Deve-se deixar claro desde já que uma parcela significativa das rodovias construídas entre 1950-1980 foi projetada muito antes, quando a vertebração do território ainda ocorria a partir de linhas férreas entre as províncias situadas no litoral e aquelas localizadas no interior. Esse propósito de integração do território, durante o período imperial e início da república, já almejava estabelecer um processo ocupação e a construção de caminhos por onde se pudesse realizar o escoamento da produção interna para os portos marítimos e para as cidades litorâneas. (NETO e NOGUEIRA, 2015, p. 13).

A partir dos anos 2000 o Governo do estado do Amapá, para dar início às obras de pavimentação do extremo norte da BR 156, dividiu o trecho em 4 (quatro) grandes lotes. Cada lote teve licitação e contrato firmados, com isso, foi possível iniciar e avançar ao longo dos anos. Para melhorar o entendimento sobre os lotes, o quadro 01 os identifica e apresenta sua extensão, da mesma forma que seus subtrechos.

Cada lote possui sua especificidade para Calçoene e Oiapoque, as quais podem ser notadas quando se analisa o tempo percorrido que as obras tiveram para serem executadas e/ou concluídas. Além disso, é certo ressaltar que a população que reside na região careceu de atenção, pois seu cotidiano foi afetado pelo andamento ou paralisação dessas obras. Logo, o período que elas levaram para serem concluídas é a razão dos inúmeros transtornos de quem se utiliza da BR no seu cotidiano.

Com o intuito de perceber a divisão da mesorregião do estado e do trecho norte da rodovia em lotes, o mapa da figura 4 traz o dimensionamento de cada trecho levando em consideração os pontos onde cada lote inicia e termina. O dimensionamento real da infraestrutura do trecho norte da BR 156 mostra que toda e qualquer ação oriunda do poder público possui grande importância para o crescimento e desenvolvimento, mas, por outro lado, essas ações vinham acompanhadas de desafios ligados à paisagem do lugar, bem como, a própria manutenção de recursos para finalizar as obras.

Quadro 01 - Lotes da BR 156, na mesorregião do estado, de acordo com SETRAP/DOV, 2020

LOTE	SUBTRECHO	EXTENSÃO (KM)
01	2ª entrada para o Amapá (AP 410) – Entrada AP 260 (B) para o Lourenço	55,69
02	Entrada AP 260 (A) para Calçoene – Rio Cunani	54,5
03	Rio Cunani – Rio Curipí	55,97
03A	Entrada AP 260 (A) para Calçoene - Rio Curipí	112,5
03B	Rio Cassiporé - Rio Oiapoque	103,7
04	2ª entrada para o Amapá (AP 410) – Entrada AP 260 A para Calçoene	56

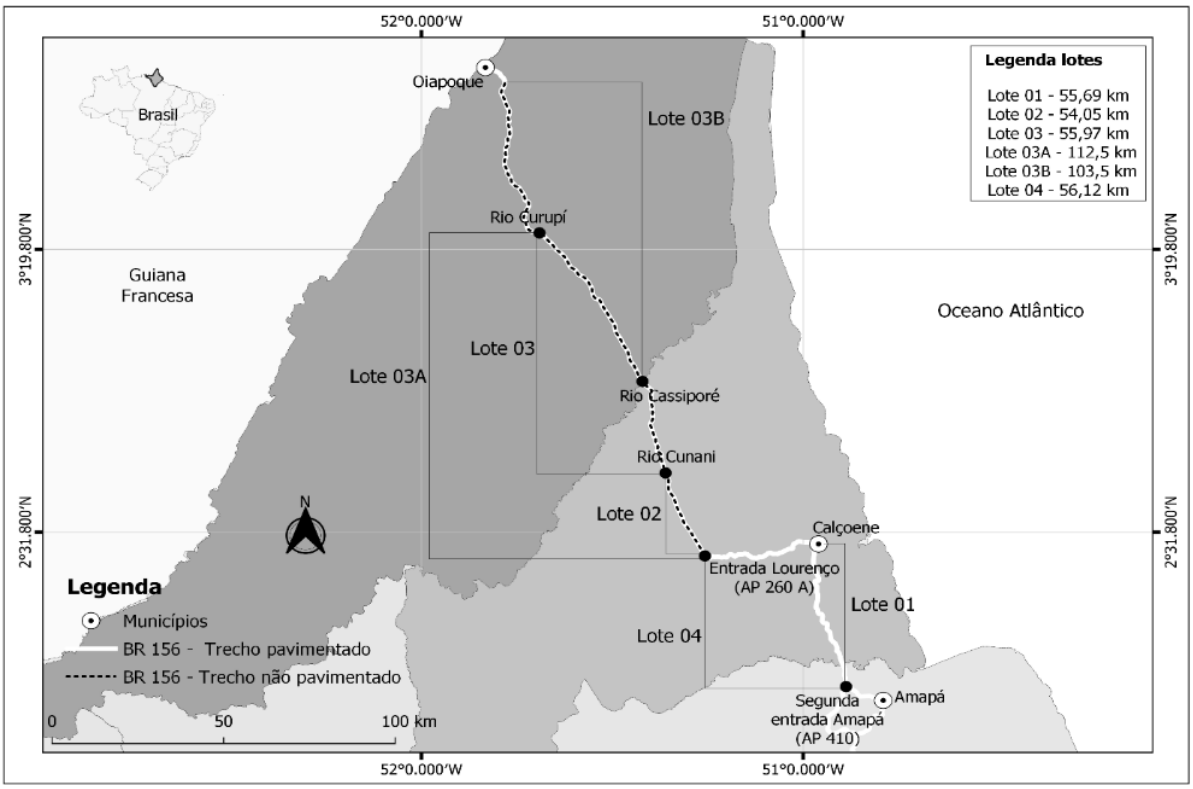
Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

A análise técnica é feita a partir da ordem dos lotes (01 a 04), organizados no quadro 3 e apresentados no mapa da figura 02. Assim, o lote 01 compreendido no trecho entre o 2º entroncamento da rodovia que dá acesso ao município do Amapá e a rodovia AP 260 (A), que dá acesso a comunidade do Lourenço, em Calçoene, teve um prazo de 900 dias para ser concluído, conforme contrato nº 044 assinado em 2010. Todavia, o lote possui uma significativa importância, pois, através dele, o município do Amapá está ligado à Calçoene e a Oiapoque interligando a mesorregião do estado via rodovia.

A descrição do objeto contratado para o lote 01 é a seguinte: Serviços de Execução das Obras de Implantação e Pavimentação da Rodovia BR 156, LOTE 01 trecho: Cachoeira de Santo Antônio – Fronteira Brasil/Guiana Francesa (fim da ponte internacional), subtrecho: 2ª entre. (p/ Amapá) – entre. AP 260 (A) p/ Lourenço, segmento: km 577,99 ao km 633,68. Sendo assim, a extensão do lote chega a 55, 69 km (AMAPÁ, 2014).

Em termos financeiros o objeto da obra do lote 01 custou ao estado o valor de R$ 80.598.01,68, e foi pago através de 32 medições no intervalo de 2011 até 2013. Analisando o processo de pagamento, através das medições, foi possível identificar também a construção de 9 (nove) pontes de concreto que são conhecidas como Obras de Arte Especiais (OAE) que, isoladas, custaram R$ 902.292,98, ou melhor, pouco mais de 1% do valor montante do lote. O gráfico 4 mostra os valores subtotais pagos nos anos correntes da obra.

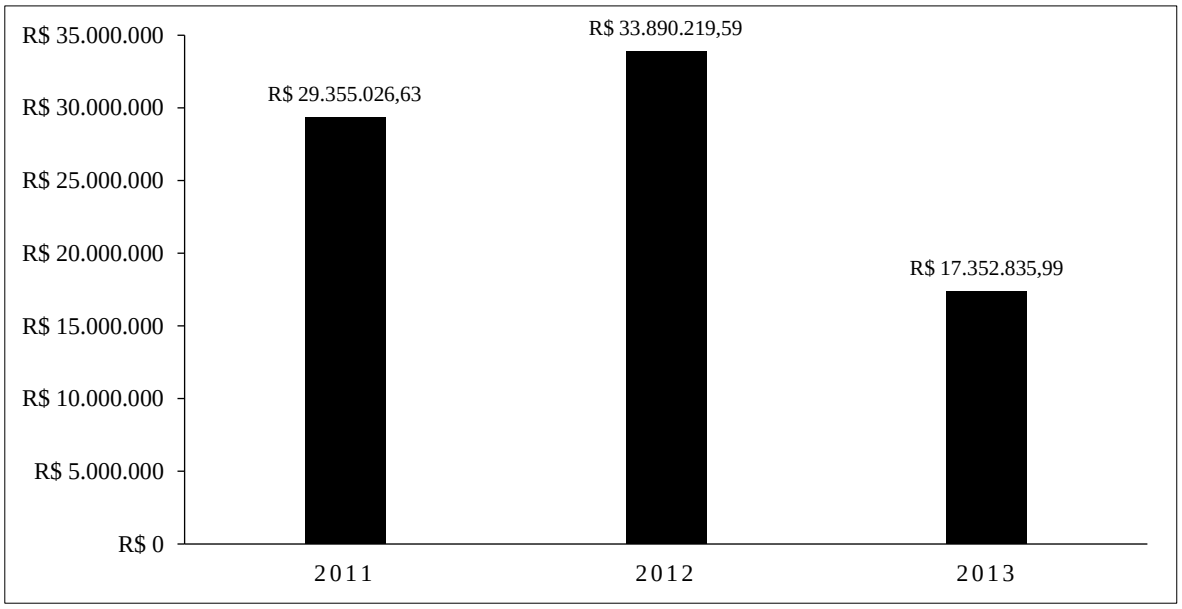
Figura 2 - Mapa de localização dos lotes do trecho norte (mesorregião) da BR 156



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Os valores pagos visavam garantir que toda a região estivesse devidamente interligada, tal resultado possui um aspecto importante, pois, o trecho de 56 km devidamente pavimentado facilitaria o fluxo de entrada e saída das cidades, impactando na melhoria da logística de pessoas e de mercadorias oriundas de outras regiões do estado. Logo, é certo que havia a expectativa dos municípios melhorarem os indicadores sociais e econômicos, mas o acesso a essas cidades da mesorregião do estado, necessitavam também de outros investimentos ligados à manutenção do trecho em questão, o que não era objeto do contrato do lote 01.

Gráfico 01 – Valores totais pagos no lote 01, de 2011 a 2013



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

O lote 02, compreendido no trecho entre rodovia AP 260 (A), que dá acesso a comunidade do Lourenço até o rio Cunani, em direção ao Oiapoque, teve seu contrato cancelado antes das obras começarem. A rescisão do contrato foi publicada no Diário da União do Estado do Amapá com o seguinte extrato:

> Partes: Secretaria de Estado de Transportes (Setrap). CR Almeida S/A engenharias de obras. Cláusula primeira – do objeto: promover a rescisão do contrato de nº 022/2011-Setrap, firmado com a empresa CR Almeida S/A Engenharia de Obras, elaborado em 07/12/2011, tendo como objeto a execução pela contratada das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR 156/AP, lote 02, trecho cachoeira Santo Antônio – fronteira Brasil/Guiana Francesa (fim da ponte internacional) – lote 02 – subtrecho entre. Ap-260 (a) (p/ Calçoene) – rio Cunani, segmento: km 633, 68 – km 687, 33, extensão 54, 05 km. cláusula segunda – do fundamento legal: o presente termo de rescisão do contrato 022/2011-Setrap tem por fundamento o disposto na cláusula décima primeira – da rescisão do contrato, do instrumento principal, bem como, no art. 79, ii, da lei federal de nº 1279/2013 – PAA/PGE. processo administrativo de nº 6.0000715-Setrap. (Amapá, 2014, p.8).

Sobre esse cancelamento, a equipe técnica da Setrap disponibilizou o contrato, mas não informou sobre o(s) motivo(s) do cancelamento ter sido feito, porém, os processos mostram que para o lote 02 foi disponibilizado apenas um único contrato que fazia referência ao lote 03 (A) dedicado apenas a manutenção do trecho. No entanto, o lote possui vários trechos conhecidos por terem atoleiros gerando diversos prejuízos materiais no transporte de carga.

De acordo com o extrato publicado, a obra previa a pavimentação do trecho em questão e, com isso, estima-se que os ganhos para as comunidades que vivem no trecho de Calçoene até o rio Cunani, seriam grandes, facilitaria a rotina de locomoção e manutenção da população da região. Além desse aspecto, havia também a previsão para a construção de 18 (dezoito) pontes no subtrecho.

Logo, o referido contrato de nº 022 foi assinado em 2011 e trouxe em seu objeto a seguinte descrição: Execução de Obras de Implantação da Rodovia BR 156/AP, trecho Cachoeira Santo Antônio – Fronteira Brasil/Guiana Francesa (fim da ponte internacional) – Lote 02 – Subtrecho Entre. AP-260 (A) (p/ Calçoene) – rio Cunani, com extensão de 54,05 km (AMAPÁ, 2014).

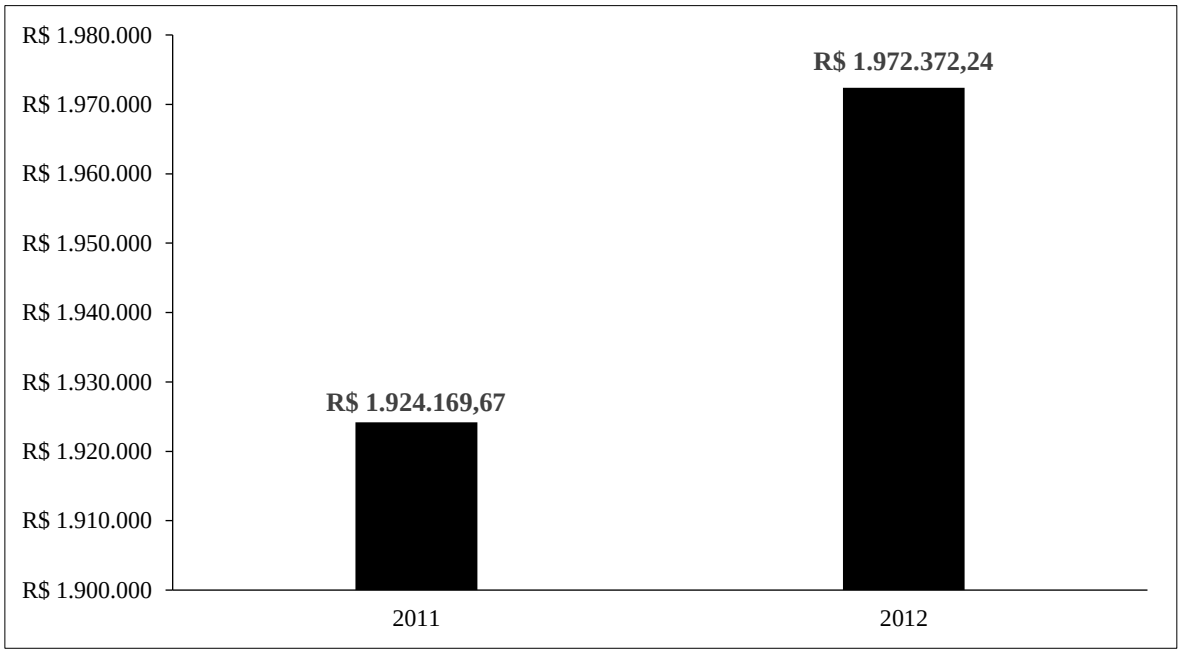
O lote 03, compreendido no trecho entre o rio Cunani e rio Curipí, trecho que dá acesso a diversas aldeias indígenas, teve um prazo de 720 dias para ser concluído, conforme contrato nº 046 assinado em 2010, mas foi rescindido em 2012. O trecho do lote possui peculiaridades, pois em sua extensão existem diversas características que influenciam o progresso das obras, como a existência de mais de 500 mil hectares de terra de população indígena de 5.569 habitantes, conforme IBGE (2019). Isto é, a melhora na infraestrutura de locomoção para uma área dessa dimensão é sempre vista com expectativa, pois garante o acesso da população aos serviços básicos através das cidades próximas.

Em termos financeiros, o objeto da obra do lote ficou em R$ 85.669.194,20 (valor do contrato sem reajustes), contudo, o contrato foi rescindido, o valor total pago no intervalo de 2011 até 2012 foi apenas de R$ 3.896.541,91 através de 7 medições, como mostra o gráfico 5. Analisando o processo, foi possível identificar também a previsão de construção de 10 (dez) pontes de concreto (Obras de Arte Especiais – OAE) que, sozinhas, custaram R$ 2.190.301,91, mais de 56% do valor que foi pago na totalidade.

Conforme a documentação, a descrição do objeto contratado para o lote 03 é a seguinte: Execução das Obras de Implantação Rodoviária na Rodovia BR 156, LOTE 03, trecho: Cachoeira de Santo Antônio – Fronteira Brasil/Guiana Francesa (fim da ponte internacional), subtrecho: rio Cunaní-rio Curipí, segmento: km 687,73 ao km 743,70. A extensão do lote chega a 55,97km (AMAPÁ, 2012).

Posteriormente, além do contrato de construção (046/2010) houve mais dois contratos de “conservação e recuperação”, destinados ao mesmo trecho. Para tal, o Lote 03 foi dividido em outros dois lotes com contratos distintos e separados, que são: Lote 03A (contrato 048/2010) e 03B (contrato 049/2010), com valores pagos de R$ 2.555.222,60 e R$ 14.937.569,17 respectivamente. Não obstante, o lote 03A teve seus serviços paralisados e, posteriormente, seu contrato rescindido, o que não aconteceu com o Lote 03B.

Gráfico 2 - Valores totais pagos no lote 03, de 2011 a 2012

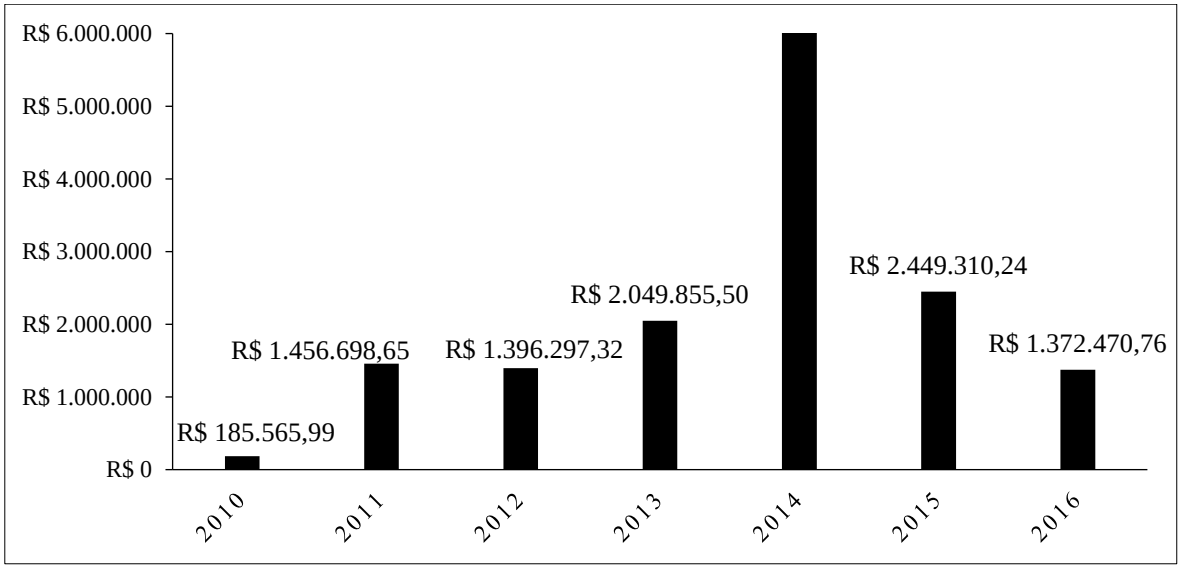


Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Seguindo com essa divisão, a extensão do lote 03A é de 112,5 km com subtrecho situado do entre entroncamento da Rod. AP 260 até o rio Curipí. Apesar do contrato rescindido, a obra teve 12 (doze) medições pagas no período do 2010 a 2012, totalizando R$ 2.555.222,60. No entanto, o lote 03A há anos apresenta gastos com a conservação e recuperação. Aliás, no que diz respeito a esses custos, a Secretaria alega que a falta de atualização dos projetos executivos tem sido um empecilho para a adequação do trecho. Mesmo com os valores, no processo do lote não foi encontrada nenhuma planilha ou quadro que apresentasse os valores pagos mensalmente ou anualmente, apenas o valor pago acumulado (AMAPÁ, 2011).

O valor total pago para o lote, R$ 493.953,60 foi destinado para a manutenção de 11 (onze) pontes de madeira e R$ 33.191,70 para a construção de 01 (uma) ponte, também de madeira, para o subtrecho. Logo, o objeto do contrato 048/2010 se destinou em realizar então Serviços de Manutenção (conservação e recuperação) da Rod. BR 156/AP, Trecho Cachoeira de Santo Antônio – Fronteira Brasil/Guiana Francesa, fim da ponte internacional (AMAPÁ, 2011).

Gráfico 03 – Valores totais pagos no lote 03B, de 2010 a 2016



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

O contexto de análise desse lote, é importante salientar que a manutenção dele e do lote 3B era fundamental para a logística e para o diálogo econômico entre o Oiapoque e a região metropolitana do estado. Aliás, não é somente o Oiapoque o principal prejudicado com a lentidão de avanço ou com as dificuldades impostas pela manutenção corretiva desse trecho. O próprio estado sai perdendo nas tratativas econômicas com o Platô das Guianas, onde a interação já deveria ter avançado.

Além do mais, o preço de produtos básicos e as políticas voltadas para o avanço do turismo são afetados também, pois, durante o período invernoso, as viagens se tornam perigosas, longas e exaustivas. Sendo assim, levando em consideração esse cenário desenhado, é natural remeter ao que as rodovias eram na época em que elas foram implantadas, ou seja, a características ligadas à infraestrutura (praticamente de todas as rodovias) ainda são as mesmas: atoleiros, custos elevados para quem mora na fronteira, falta de atualização nos projetos etc.

Segundo Amapá (2016), a extensão do lote 03B é de 103,5 km com subtrecho situado do rio Cassiporé ao rio Oiapoque. A obra teve 59 (cinquenta e nove) medições pagas no período do 2010 a 2016, totalizando R$ 14.957.268,11, conforme os valores apresentados no gráfico 06. O trecho também possui relevância para as comunidades indígenas que ali residem e, além disso, é o lote que mais se aproxima da ponte binacional, apesar de ser julgado pela SETRAP, como um lote onde as mudanças climáticas e os "baixões" são os meios mais onerosos para a recuperação do trecho, justificando os gastos e a demora na manutenção.

No trecho do lote, 11 (onze) pontes também receberam manutenção totalizando R$ 741.679,38. Também houve a construção de apenas 01 (uma), com valor gasto de R$ 982.178,32 e juntas as pontes custaram juntas R$ 1.723.857,70, cerca de 12% do valor total investido no trecho. Quando se somam os valores específicos com manutenção e conservação do lote 03, chega-se ao montante de R$ 17.492.791,77. Valor gasto numa contratação de 216,2 km. Ao somar os valores totais do Lote 03 (construção, manutenção e conservação), chega-se ao valor de R$ 21.409.033,62, como mostra a Tabela 01.

Tabela 01 – Valores gastos nos lotes 03, 3A e 3B, de acordo com SETRAP/DOV, 2020

VALORES REFERENTES AOS LOTES 03, 3A E 3B		
Lote	**Extensão**	**Valor pago**
3	55,97 km	R$ 3.896.541,91
3A	112,5 km	R$ 2.555.222,60
3B	103,7 km	R$ 14.957.269,11
TOTAL	**272,17 km**	**R$ 21.409.033,62**

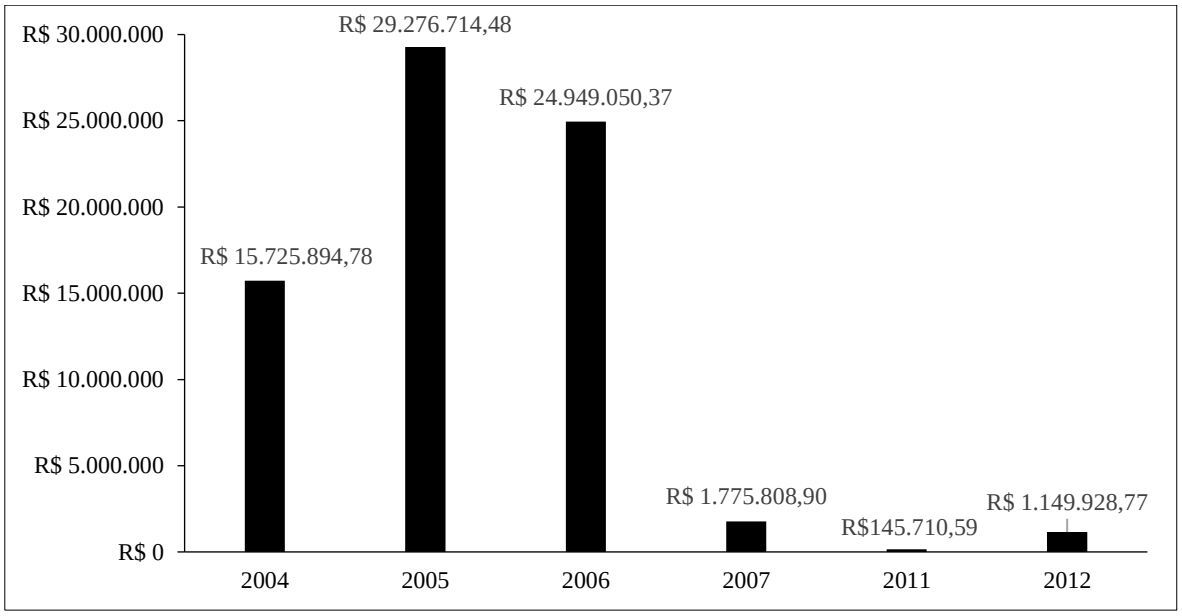
Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

As obras relacionadas ao Lote 4 estão concentradas no subtrecho entre Calçoene e Oiapoque. Segundo o contrato 013/2002 esse subtrecho compreende uma extensão de 56 km. O prazo para a entrega dos serviços foi de 1676 dias, conforme contrato. Porém, de acordo com a relação de medições encontrada no processo de medições, a obra iniciou em 2002 e o com término previsto para 2013.

Sobre a situação financeira do contrato, anteriormente o valor inicial destinado para a construção do lote foi de R$ 35.261.200,98, no entanto, com os aditivos que se somaram durante os serviços, o valor final pago, foi de R$ 73. 023.448,26, divididos através de 24 medições pagas de 2004 a 2012. O gráfico 04 apresenta o montante dos valores pagos anualmente.

O objeto da obra é Execução de Serviços de Terraplanagem, Drenagem, Obra de Artes Correntes, Pavimentação, Obra de Artes Especiais, Sinalização, Obra Complementas e Proteção Ambiental. Com relação ao objeto, no item Obra de Artes Especiais (pontes) o valor gasto foi de R$ 5.099.301,88, referente à construção de 10 pontes no subtrecho, representando 7% do valor total gasto no lote.

Gráfico 4 – Valores totais pagos no lote 04, de 2004 a 2012



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

O que se percebe na análise dos lotes de investimentos no período de 2002 a 2016 que são recorrentes os problemas relacionados aos pagamentos acima do valor medido, também se constata as fragilidades relacionadas ao cumprimento dos contratos assinados com as empresas encarregadas que executarem os serviços. Em um período de 14 anos são incalculáveis os danos e os prejuízos materiais para os municípios de Calçoene e Oiapoque, contribuindo assim de acordo com o IBGE(2019) com o elevado custo de vida principalmente na cidade de Oiapoque.

Outro aspecto a ser salientado em todos os documentos analisados além dos contratos dos lotes, não identificou-se quais as providencias judiciais que foram tomadas para responsabilizar as empresas detentoras dos contratos referentes as paralizações, desistência do contrato, bem como dos valores pagos a maior em relação as medições realizadas.

Além de todos esses itens citados, deve-se ressaltar que apesar de todo esse cenário adverso em relação ao desenvolvimento dos municípios de Calçoene e Oiapoque. Do ponto de vista quantitativo pode-se afirmar que o tempo de viagens entre a capital Macapá a Calçoene e Oiapoque foram reduzidos por conta do avanço da pavimentação que nesse período chegou a porta de entrada da cidade de Calçoene, porém no caso de Oiapoque, é visível que o abandono de pontes de concreto já materializadas, associadas aos 120 quilômetros que faltam para completar a rodovia, gerou enormes dificuldades posteriores.

Se Oiapoque ainda padece do fato de ter a BR 156 não estar concluída para diluir os problemas estruturais, Calçoene conseguiu mitigar parte das dificuldades estruturais de conectividade com a capital e com os demais municípios, inclusive estabelecendo novas relações comerciais com cidades da mesorregião norte como Amapá e Tartarugalzinho, porém, somente a chegada da pavimentação não atenuou outras dificuldades e entraves burocráticos existentes por décadas como os conflitos fundiários.

E nesse aspecto que a discussão do desenvolvimento endógeno traz à tona uma realidade diferente para a mesorregião do Amapá. Melhor dizendo, a maioria dos dados relacionados à configuração institucional dos municípios em questão aponta um crescimento vertical tímido.

Sobre esse caráter retoma-se as ideias de Reyes (2001), quando explica que o desenvolvimento deve respeitar três condições que são: social; econômico e; político. A primeira condição (social) diz respeito, entre outras, ao acesso da população à moradia. A condição econômica está ligada à oportunidade de emprego e renda que a cidade gera a partir de atividades financeiras. E, a terceira condição – condição política, que está ligada ao papel do estado em prover a população de serviços básicos através da administração dos recursos.

Interpretando a segunda condição de desenvolvimento, o quesito ligado a oportunidade de emprego mostra que o número de pessoas ocupadas nos dois municípios sempre variou. Em Calçoene a maioria dos anos variou de maneira positiva, conseguindo fechar o ano de 2016 com um pouco mais de pessoas ocupadas do que o ano de 2006. Por outro lado, a queda desse quantitativo foi expressiva de 2015 para 2016 de acordo com o IBGE(2019).

No que tange a condição política – última condição apontada por Reyes (2001), a capacidade de investimento do governo federal, mostra evidencias de múltiplas adversidades quando se trata de avaliar o fortalecimento institucional de ambos os municípios com planos, programas e projetos com apoio da União. Os números revelam como o estado e os governantes olham para a região a partir da mitigação puramente fragmentada com ações pontuais. Cada cidade deve cumprir seu papel de administrar os recursos de maneira oportuna para garantir o bem social de todos, o que nem sempre gera resultado por conta das fragilidades institucionais de acordo com Tostes(2012).

Em outro âmbito de análise para explicar os casos de Calçoene e Oiapoque, está nas ideias de Gómez (2002), quando se refere sobre a importância do estado em garantir a qualidade de vida da população e na eficiência da diversificação produtiva da região. Esse conjunto de ação entre estado, cidade e população é fundamental para dar sentido às iniciativas de desenvolvimento local.

Com isso, pensa-se que existe falta de empenho do estado em - por exemplo - dinamizar e valorizar mais a região da faixa de fronteira através da finalização dos investimentos na BR 156, além de fomentar e valorizar a cadeia de turismo em Calçoene. Outros documentos importantes como o Indice de Sustentabilidade dos Munícipios Amazônicos (ISMA) organizado e publicado pelo NAEA (UFPa) em parceria com as universidades da Amazônia Legal evidenciam que a rodovia é uma variável que pode contribuir com o desenvolvimento endógeno, mas não a única (Tostes, 2018).

Também aqui explora-se as ideias de Buarque (2002) ao afirmar que o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais, contribuindo com os aspectos sociais e a viabilidade competitividade da economia local. Ademais, o autor sustenta que é necessário assegurar a preservação dos recursos naturais locais que são a base das potencialidades e condições para a qualidade de vida da população. Assim, ao olhar para tais fatores, nota-se que as potencialidades em geral de Calçoene e Oiapoque pouco foram oportunizadas. Por outro lado, a União e o próprio estado resguardam-se quando a discussão é sobre a quantidade de terras destinadas à preservação na região.

Ao observar as narrativas teóricas sobre desenvolvimento endógeno, percebe-se que a maioria dos autores relacionam a participação econômica da comunidade em detrimento de atividades financeiras através de recursos gerados na própria região. Por exemplo, Barquero (2001), afirma que o desenvolvimento endógeno é resultado do desenvolvimento da comunidade local através de sua organização.

A contribuição de Buarque (2002) sobre esse tema diz que o desenvolvimento endógeno deve ser enxergado como uma estratégia atuante sobre as dimensões culturais e sociais que afetam o bem-estar da comunidade. Sobre essa ideia de Barquero, os resultados do ISMA, mostram que o grau de associativismo verificado em toda a mesorregião norte do estado do Amapá é baixo, prejudicando assim a participação efetiva das comunidades (Tostes, 2018).

Quando se cruzam os argumentos teóricos de Barquero (2001); Buarque (2002) com as configurações dos itens institucionais das duas cidades, percebe-se que os avanços da participação da sociedade juntamente com as atividades financeiras, através do uso de recursos gerados pela própria região, ainda são reduzidos. Corroboram com esses argumentos os dados sociodemográficos e econômicos e as dificuldades estruturais das prefeituras dos municípios, expostas por Tostes (2018). O autor, descreve que no ano de 2002 foi elaborado o Plano de Gestão Urbana para ambos os municípios com a iniciativa do Governo do estado do Amapá, entretanto, a falta de integração entre os municípios com a previsão de investimentos para o desenvolvimento das cidades não foram previstas no planejamento municipal, além do mais o plano foi abandonado pelo governo estadual no ano seguinte de 2003.

Quando se analisa as cidades de Calçoene e Oiapoque, quanto a natureza dos investimentos, existem diferentes densidades, mas que se assemelham em alguns aspectos locais. Porém, convém salientar que para Barquero (2001) tais circunstâncias nesses lugares se dão por variáveis que levam à tona o discurso da utilização de recursos naturais e a participação da sociedade. Paralelo a isso, o autor explicita também que a participação governamental no ajustamento de políticas de incentivo, na organização de esforços (juntamente com a sociedade) e no planejamento das cidades, é fundamental para o equilibrar os fatores de desenvolvimento local. Desta forma, trabalhá-los de maneira isolada é um percalço que pode ser evitado.

Portanto, os investimentos realizados através dos distintos lotes de investimentos na Br 156 de alguma forma promoveram a melhoria de diversas condições para os municípios e para as cidades de Calçoene e Oiapoque, porém, convém salientar que somente a variável da pavimentação da BR 156 não é a única que irá promover o planejamento integrado e alcançar o desenvolvimento esperado. O Portal da Transparência do Governo Federal mostra que em ambos os municípios no mesmo período de investimentos na BR 156 foram desperdiçados expressivos volumes de recursos federais para atender as diversas áreas, o que explica as debilidades institucionais já atestadas através de diversos relatórios técnicos oficiais 2014 (Tostes, 2018).

Considerações finais

Após realizar a análise dos investimentos previstos para BR 156 que diretamente beneficiariam os municípios de Calçoene e Oiapoque, chegou-se ao entendimento de que as cidades cresceram, mas não alcançaram o desenvolvimento. O que se observou é que o fato de a pavimentação asfáltica ter chegado à Calçoene não fez com que a cidade ou municipio conseguissem ter melhores resultados em relação ao Oiapoque. O que leva a refutar a concepção de que somente a pavimentação da BR 156 seria suficiente para promover as melhorias de infraestrutura e promover o desenvolvimento local. Os números de Oiapoque através dos indicadores institucionais levantados no período, são superiores aos de Calçoene por conta da dinâmica com a Guiana Francesa.

Um dos fatores primordiais observados e que elevam os números de Oiapoque é a dinâmica da fronteira. O fato da cidade está na linha divisória com a Guiana Francesa faz com que haja incidência maior de migrantes, tanto da Guiana como de outros estados, pois o fluxo de travessias entre as cidades, bem como um conjunto de outras atividades econômicas atividades (garimpeira, hoteleira, culinária etc.) faz com que Oiapoque tenha maior efetividade de acordo com o IBGE, todavia, o que não tem reduzido diversos gargalos provocados pela pendência da conclusão da BR 156.

Os lotes de investimentos realizados em 2002 a 2016 contribuiu para atenuar imensas dificuldades vivenciadas por comunidades que se localizam na faixa de domínio da rodovia em ambos os municípios, entretanto, parte desses

investimentos realizados durante 14 anos foram perdidos e com diversas implicações da perda de recursos públicos. Nos últimos anos, a perda dos serviços de terraplanagem e de diversas pontes de concreto abandonadas no trajeto da BR 156 mostra que esse fato, precisa ser investigado pelos órgãos de controle por conta dos danos e perdas de recursos utilizados, não somente na construção das pontes, mas também de diversos projetos de viabilidade econômica e de impactos ambientais.

Referências

ABRANTES, Joselito Santos. **(Des)envolvimento local em regiões periféricas do capitalismo. Limites e perspectivas no caso do estado do Amapá (1996 a 2006)**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2014.

AMAPÁ. Setrap. Secretaria de Estado de Transporte (org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 6000255/SETRAP**. Contrato nº 048/10. Macapá: Setrap, 2011.

AMAPÁ. Setrap. Secretaria de Estado de Transporte (org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 60000506/SETRAP: contrato nº 046/10**. Macapá: Setrap, 2012.

AMAPÁ. Setrap. Secretaria de Estado de Transporte (org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 60001455/SETRAP: contrato nº 013/02**. Macapá: Setrap, 2013.

AMAPÁ. Setrap. Secretaria de Estado de Transporte (org.). **Extrato do termo de rescisão amigável: contrato 022/11-setrap**. Macapá: Setrap, 2014.

AMAPÁ. Setrap. Secretaria de Estado de Transporte (org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 60001297/SETRAP. Contrato nº 044/10**. Macapá: Setrap, 2014.

AMAPÁ. Setrap. Secretaria de Estado de Transporte (org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 60000575/SETRAP**. Contrato nº 049/10. Macapá: Setrap, 2016.

BARCELLOS, Paulo. Fernando Pinto.; BARCELLOS, Luís. Fernando. **Planejamento urbano sob a perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a reocupação ambiental**. Revista FAE, São Paulo, vol. 7, n. 1, p. 129-137.jan/jun.2004.

BARQUERO, Antonio Vasquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. 1.ed. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001. 278 p.

BECKER, Berta Koiffmann. **Repensando a questão ambiental no Brasil a partir da Geografia Política**. In: Saúde, Ambiente e Desenvolvimento. Uma análise Interdisciplinar. 1.ed. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1992. p. 127-52.

BECKER, Berta Koiffmann. Geopolítica da Amazônia. Rio de Janeiro.: **Estudos Avançados**. Rio de Janeiro, p. 71-86.jul/dez.2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009.p. 640.

BUARQUE, Sérgio José Cavalcanti. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. 1.ed. Rio de janeiro: ed. Garamond, 2002.p. 177.

CASTRO, Edna. CAMPOS, Índio. **Formação Socioeconômica da Amazônia**. 1.ed. Belém, NAEA: Coleção Formação Regional da Amazônia, v.2. 2015.p.145.

CORRÊA Roberto Lopes. **A periodização da rede urbana da Amazônia**. 3.ed. Rio de Janeiro Revista Brasileira de Geografia: nº.03. 1987. p.39-68.

CORRÊA Roberto Lopes. **O espaço urbano**. São Paulo – Ed. Ática, série princípios, 3ª edição, n. 174, 1995. p. 1-16.

COSTA, J. A. V. **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.p. 180.

FERRARI JR, José Carlos. **Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização especial das cidades brasileiras**. Estudos Geográficos, Rio Claro, vol. 01, n.2, jun. p. 15-28.2004.

FILHO, José do Amaral. **A endogeinização no desenvolvimento econômico regional no local**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, v.1, n. 23, p. 261-286, junho 2001.

FRIEDMANN, John; ALONSO William. **Desenvolvimento Regional e planejamento: uma leitura**. 1.ed. Londres. Cambridge: MIT Press, 1964.p. 210.

GÓMEZ, Jorge Montenegro Ramon**. Políticas públicas de desenvolvimento rural e o projeto de reforma agrária no Noroeste do Paraná: uma contribuição ao entendimento do conflito capital x**

trabalho, da gestão territorial do Estado e do controle social do capital. 1 ed. Maringá. Universidade Estadual de Maringá. 2002.p.210.

IBGE. Instituo Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Censo 2010**. Disponível em < https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 11 fev. 2019.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. **Morte e ressureição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional da Amazônia**. 2007.226f Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará, 2007.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In ARANTES, Otília Beatriz. Fiori.; VAINER, Carlos. Bernardo. & MARICATO, Ermínia. (Eds.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.192.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, Célio Campolina.; CROCCO, Marco Aurélio (Org.). **Economia regional e urbana: Contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 61-85, 2006.

MORAES, Jorge Luís Amaral de. **Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável**. Revista do Centre de Ciências Administrativas, UNIFOR – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 196-204, dez. 2003.

NETO, Tiago Oliveira; NOGUEIRA, Ricardo José Batista. **Geopolítica e rodovias na Amazônia: um debate necessário**. Revista de Geopolítica, Natal, v. 6, nº 2, p. 166-186, jul/dez: 2015.

OLIVEIRA, Betiana de Sousa. **Dinâmicas sociais na fronteira entre o estado do Amapá e a Guiana Francesa: um estudo sobre Oiapoque, Vila Vitória do Oiapoque e Cayenne**. 2011. 126 f. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional - Universidade Federal do Amapá: Macapá.

OLIVEIRA, Gevaci Carlos Perroni Gama de. **Desenvolvimento Local e Desenvolvimento Endógeno: redes de cooperação**. Encontro de Economia Gaúcha, 2008. Disponível em < http://www.fee.rs.gov.br/4-encontro-economia-gaucha/trabalhos/estudos-setoriais-sessao5-3.doc> Acesso em: 15 maio 2019.

OLIVEIRA, José Aldemir. **A cultura nas (das) pequenas cidades sustentáveis da Amazônia Brasileira**. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004. Coimbra. Anais eletrônicos. Centre de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2004.p. 145 a 160.

PORTO, Jadson Luís; SILVA, Gutemberg Vilhena da. **De periferia a espaço estratégico: a construção da condição fronteiriça amapaense**. Anais do 7º Workshop APDR Frontiers and Regional Development. XXXVI Reunión de Estudios Regionales, Badajoz-Elvas, v. 1, 2010. Disponível em < https://old.aecr.org/web/congresos/2010/htdocs/pdf/p8.pdf> Acesso em 05 jan. 2020: 23h30min.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. **Desenvolvimento Geográfico Desigual da faixa de fronteira da Amazônia setentrional brasileira: Reformas da condição fronteiriça amapaense (1943-2013)**. Blumenau, FURB/PPGDR, 2014.

REYES, Guillermo Estevez. **Four main theories of development: modernization, dependency, word-system and globalization**. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y jurídicas. n. 4, jul/dez. 2001.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?** Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 89, p. 89-109, Mar. 2011. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006.>. Acesso em 19 fev. 2020.

SANTOS, Emmanuel Raimundo Costa dos. **Amazônia Setentrional Amapaense: do "mundo" das águas às florestas protegidas**. 2012. 276 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2012.

SILVA, Gutemberg Vilhena. **Desenvolvimento Econômico em cidades da fronteira amazônica: ações, escalas e recursos para Oiapoque – AP**. Confins [Online], 17 | 2013, posto online no dia 23 março 2012. Disponível em http://journals.openedition.org/confins/8250 ; DOI : 10.4000/confins.8250 Acesso em 29 abril 2019.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Regional**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009.p.199.

TOSTES, José Alberto. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional**. 1.ed. Rio de Janeiro: Publit, 2012.p.603.

TOSTES, José Alberto.. In TOSTES, José Alberto (Org).1.ed. Macapá: Editora Unifap, 2018, p.210.

TOSTES, José Alberto; FERREIRA, José Francisco. Carvalho. **O corredor transfronteiriço entre o Amapá (BR) e a Guiana Francesa (FR)**. Natal: Revista de Geopolítica (v.7, nº1) 2016. p. 123 a 146.

OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS DE UMA CIDADE PLANEJADA NA SELVA AMAZÔNICA

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

Fátima Maria Andrade Pelaes

Doutora pelo Programa de Doutorado Interinstitucional da Universidade Federal do Rio Janeiro

Ana Karina Nascimento Silva Rodrigues

Doutoranda em Teoria e Prática de Projeto na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Resumo

O objetivo da pesquisa é abordar os conflitos fundiários no município de Serra do Navio, núcleo urbano projetado e construído na década de 1950, localizado na Região Norte do Brasil, no estado do Amapá, este conjunto urbano, possui características arquitetônicas e urbanísticas do período moderno, concebido com a finalidade de alojar os empregados da empresa de mineração, a Indústria e Comércio de Minérios S.A, ICOMI, servindo ao complexo de extração mineral. O suporte conceitual utilizado discute o marco legal da questão fundiária urbana imposta pelo rigor do processo de tombamento do patrimônio e suas irradiações, as relações definidas pela concepção do urbanismo moderno adaptado, e os efeitos sobre a necessidade de uma cidade sustentável em plena selva amazônica. Os resultados parciais obtidos demonstram: a falta de mobilização social para tratar dos problemas fundiários; entraves institucionais e dificuldade nas ações municipais para integrar a cidade em uma perspectiva local e sustentável.

Palavras-chave: Conflitos fundiários; Moderno adaptado; Patrimônio.

Introdução

Serra do Navio, cidade do Amapá, estado da região Norte do Brasil. Está localizada na mesorregião do sul do Estado (Figura 01), próximo do rio Amaparí. No seu entorno está o município de Oiapoque a norte; Calçoene e Ferreira Gomes a leste; Porto Grande a sudeste e Pedra Branca do Amaparí a oeste.

Figura 01 - Imagem indicando a localização da cidade Serra do Navio



Fonte: Atlas, 2008.

O município tem em seu território as localidades de Sucuriju, Capivara, São José, Perpétuo Socorro, Água Branca, Porto do Limão, APA Silvestre, Pedra Preta, Cachaço e a sede Municipal de Serra do Navio. O acesso ao município se dá pela BR 210, pela ferrovia que liga Santana a Serra do Navio e por meios fluviais, por intermédio dos rios presentes na região como o Amaparí (Pelaes, 2008, p.72).

O núcleo de Serra do Navio é um conjunto urbano concebido com finalidade específica: alojar os empregados da empresa de mineração ICOMI, durante a exploração de jazidas de manganês existentes naquela região. Em face do isolamento geográfico e da condição de Cidade de Companhia, não ocorreu na Vila Serra do Navio um processo normal de desenvolvimento urbano; ao longo de uma existência agora superior a cinco décadas, o núcleo se encontra abandonado e suas estruturas em péssimo estado de conservação (RIBEIRO, 1992, p.10).

A denominação Serra do Navio foi dada pela contiguidade do núcleo com uma ilhota com a forma aproximada de um navio; por causa dessa ilhota, a serra próxima passou a ser conhecida como Serra do Navio. E o núcleo residencial ali construído pela Empresa mineradora ICOMI, juntos às jazidas de manganês, foi batizada como Vila Serra do Navio, outros relatos contam que o nome tem relação com a principal mina que tinha forma de um transatlântico. No que se refere à população, em Serra do Navio habitam 4.380pessoas distribuídas entre zona rural e urbana, sendo que 2.575 moram na zona urbana e 1.870 residem na zona rural. (IBGE, 2010). O município foi criado em 1º de maio de 1992, através da lei n.º 007/92, porém, a atual sede do município, a própria vila já existia desde 1960.

Até 1955 a cidade Serra do Navio ainda não existia, porém as proximidades já eram habitadas por “raras famílias de caboclos, alojadas em ranchos de madeira erguidos à beira do rio, apoiados sobre palafitas e cobertos de sapé, Ou por garimpeiros de ouro, aventureiros que se deslocam de uma região para outra (RIBEIRO, 1992).

Criação e desenvolvimento espacial do Amapá

Para Porto (2007) a origem espacial dos Territórios no Brasil está no desmembramento de Unidades Federativas existentes (com exceção Acre, que foi por anexação), que apresentavam grandes extensões, no contexto do discurso de "vazio demográfico" e em áreas fronteiriças correspondiam àquelas que outrora foram conflituosas ou de posicionamento estratégico as quais foram resolvidas diplomaticamente somente a partir do início do século XX .

As ações do Governo Federal tiveram uma importância expressiva para a organização espacial desses entes federativos, os resultados foram ações que conduziram a formação de estruturas, envolvendo relações de políticas econômicas

que expuseram condições para atender as elites locais delimitando um espaço juridicamente definido e territorializando suas relações de poder.

Os Territórios Federais se mostraram extremamente dependentes ao Governo Federal (sua principal características institucional e político-administrativa) e a sua instalação foi a primeira experiência de gestão territorial institucional do Governo Federal na Amazônia.(PORTO, 2007). O autor explica que no caso amapaense vários fatores contribuíram para a sua criação como ente federativo: As questões geopolíticas; a extração mineral, notadamente aurífera; a infuência de políticos locais; a criação do Território Federal do Acre; as características regionais do norte do Pará; a proposta pela Comissão Nacional de Redivisão Territorial na década de 1930; justificativa militar; a propaganda do interesse da defesa nacional; e jurídica (Constitucional).

Para Porto (2007) decorrido a criação do Território Federal do Amapá, as estratégias e ações dos setores privados e públicos na aplicação de investimentos, repercutiram pelo dinamismo espacial, as propostas estavam voltados para à exploração mineral. Tais ações em muito colaboraram para o aumento do movimento migratório, à sua urbanização e à sua reorganização espacial.

O processo inicial ocorre com a formação e estruturação das atividades econômicas e a organização espacial amapaense, a qual foi embasada em uma propaganda de defesa nacional, mediante a ocupação da área lindeira por uma nova Unidade Federativa sui generis denominada de Território Federal. Foram criadas diretrizes políticas e administrativas desses entes federativos, implantadas infraestruturas e estimuladas atividades econômicas pelo Governo Federal. Tal dinamismo ocorreu no período 1943-1970.Todos estes entes federativos foram incluídos nas atividades de planejamento espacial e econômico, sob a orientação do Decreto-Lei n. 411/69 .

No caso amapaense houve a indicação de três planos de desenvolvimento econômico, porém foi somente implantado o primeiro deles seis anos após a sua sanção. Nesses planos, nota-se a necessidade de diversificar as atividades produtivas no Amapá, as quais tiveram forte impulso após o aumento do fornecimento energético pela Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes, em 1976 (PORTO, 2007).

Na década de 1950, o Amapá era um Território Federal em plena efervescência de construção da cidade de Macapá, a capital, neste período estava ainda demarcado pelos investimentos em organização estrutura, havia poucos anos da criação do Território e da dependência do estado do Pará. A região ficou relegada durante mais de 150 anos em um plano secundário e com pouco desenvolvimento. Na capital Macapá, começavam a definição de uma cidade eminentemente caracterizada pelas ideias modernistas, tudo estava por fazer naquele momento.

As transformações socioespaciais urbanas no Amapá começam a ser delineadas de forma mais expressiva, na década de 1950, com o advento da Indústria de Comércio e Minérios S/A – ICOMI em 1953, empresa brasileira, que em 1947, recebeu autorização do Governo Federal para explorar o minério manganês, em Serra do Navio, por 50 anos. Este empreendimento atraiu significativo contingente populacional que se instalou ou na capital, ou em núcleos urbanizados construídos nos Distritos de Santana e Serra do Navio (PORTO, 2003), esses à época sem perspectiva de serem içados à categoria de município, ou ainda no entorno desse empreendimento. No Distrito de Santana foi implantada a base administrativa da ICOMI, o porto de embarque do minério de manganês e a construção de uma vila operária dotada de um plano urbanístico, a Vila Amazonas (TOSTES, 2006).

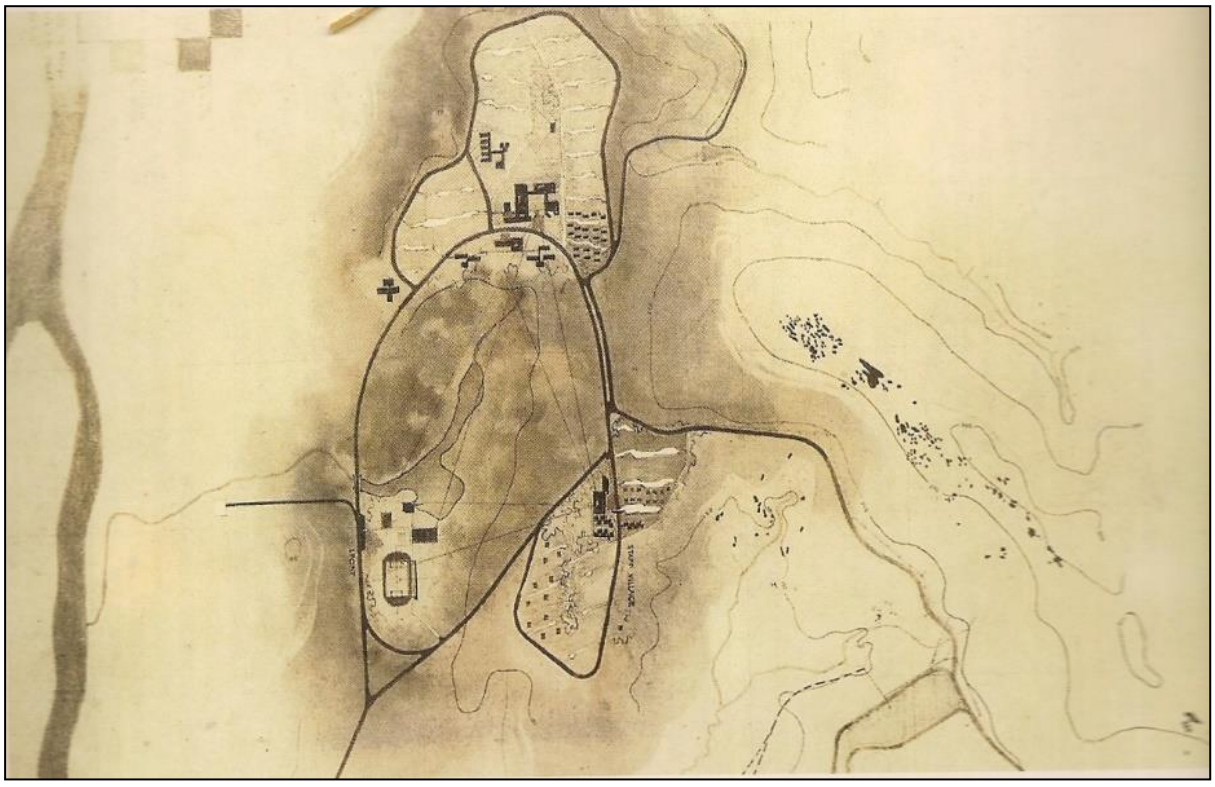
Discussão da cidade planejada tipo company towns

Seguindo a linha da cidade planejada, o conjunto arquitetônico urbanístico da Serra do Navio, surgiu com a implantação da Indústria e Comércio de Minérios S.A – ICOMI, empresa que no período havia ganhado a concessão para exploração do minério de manganês, no estado do Amapá. Foi necessária a construção de alojamentos para abrigar seus funcionários, muitos destes vindos de outras localidades.

Para Trindade e Rocha (2002), um exemplo da dinâmica vivenciada pelos programas de desenvolvimento para esta região está na alteração da rede urbana regional, influenciada diretamente pela implantação das cidades empresas, as Company Towns. Estas formas carregam outros espaços urbanos na Amazônia, agregando a estes valores econômicos; apresentam uma densidade técnica que as diferencia do entorno local e do contexto regional.

> As transformações vivenciadas pela Amazônia nas últimas décadas estabeleceram uma diversidade de formas espaciais e de conteúdo que evidenciam a complexidade das relações responsáveis pela nova dinâmica regional, revelando o espaço como uma acumulação de tempo e técnicas diferentes. Perpassa nessa dinâmica uma estrita relação que se estabelece entre o geral e o particular e que é marcado por alguns atributos específicos do momento atual, identificado por Santos (2006) como o período técnico – cientifico informal. Trindade Júnior e Rocha (2002).

Figura 02 - Primeira Solução do Plano Urbano de Serra do Navio – 1955



Fonte: Segawa,1997.

Neste planejamento de desenvolvimento para a Amazônia, a participação do estado tornou-se decisiva, contribuindo para instalações dos núcleos de desenvolvimento e oferecendo atrativos para as empresas se instalarem na região. Como exemplo, a Vila dos Cabanos construída juntamente com o Porto de Vila do Conde, ambas no município de Barcarena no estado do Pará. O objetivo era atender às necessidades do Complexo Albrás-Alunorte, Vila residencial de Tucuruí, unindo as Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte), o Núcleo Urbano de Carajás, ligado à companhia Vale do Rio Doce (TRINDADE JUNIOR; ROCHA, 2002). (Figura 02).

Seguindo este mesmo modelo de planejamento urbano, também foi construído um Porto na cidade de Santana no Amapá para o escoamento do minério e uma estrada de ferro para o transporte do mesmo. Em acordo com o Estado, a ferrovia serviria também para transporte da comunidade, resolução esta que está sendo seguida ate os dias atuais.

Esta política de ocupação da Amazônia idealizada pelos governos militares trouxe diversas transformações à região. Abriram-se novas rodovias juntamente com a concessão de incentivos fiscais, para determinados grupos, cuja atuação acabou resultando em diversos problemas econômicos, sociais e ecológicos. Como consequência desta ocupação, por intermédio deste plano de governo, teve-se a destruição de diversos segmentos da cultura regional da população indígena e cabocla, ocupante da região em questão. Como implicações destas alterações iniciam-se os processos de conflitos pela posse da terra e esgotamento de recursos não renováveis.

Outros projetos de colonização agrícola foram efetivados na região, bem como a construção das hidrelétricas. Tais empreendimentos foram criados em locais pré-determinados, tendo como direcionamento a reprodução do capital das grandes empresas. As cidades implantadas representaram experiências vividas em governos anteriores, e foram consideradas de alto risco em relação ao custo nos mais diversos segmentos, tais como: sociais, ecológicos, econômicos e financeiros. Muitas destas urbes foram criadas com pouco estudo para sua implantação. A região possuía como característica determinante o clima que em muitas vezes não foi equacionado satisfatoriamente, ocasionando um desconforto a seus habitantes.

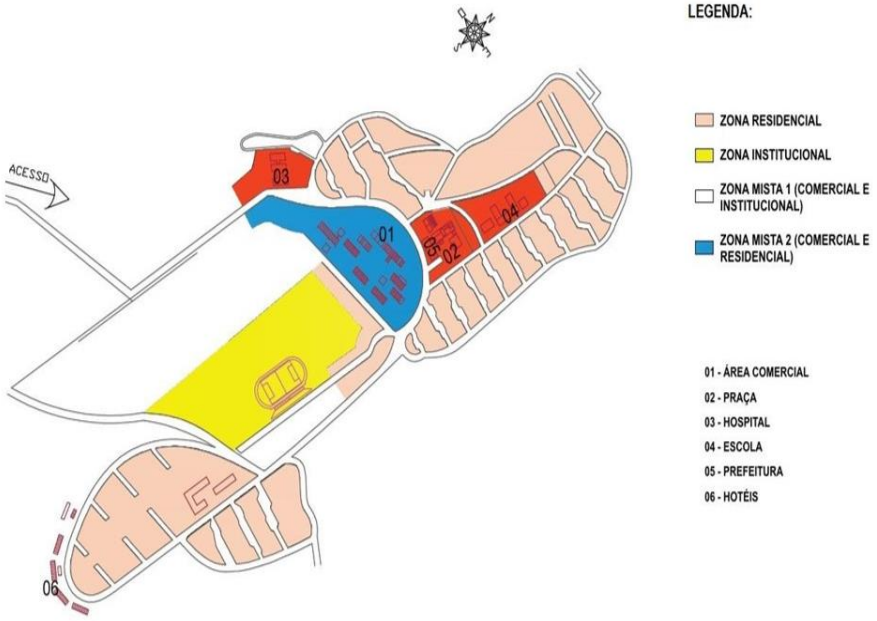
Este modelo implantado na Amazônia foge das características de projetos trazidos de outras regiões, visto que foram criados para atender ao desenvolvimento de atividades na área mineral, mais especificamente para atender às necessidades de suporte para a área da mineração, na região na Amazônia, no período da década de 50. O projeto previa a divisão da cidade em quatro zonas. (Figura 03)

Cumpre notar que os núcleos foram projetados de acordo com os princípios modernistas, cujo objetivo principal era a renovação definitiva no panorama arquitetônico nacional, tendo como meta uma homogeneização da paisagem urbana,

servia de como base para estrutura de mineração de manganês no Brasil, divergiu-se de certa conduta funcionalista do urbanismo, sem, contudo, negar as opções racionalizantes, comuns a arquitetura moderna vivenciada no período (SEGAWA, 1997).

Os projetos arquitetônicos e urbanísticos possuíam características distintas, a preocupação com a sustentabilidade, princípios ecológicos e o conforto ambiental. Os projetos desenvolvidos para estas cidades incluíram um traçado urbanístico com assentamento independente e autossuficiente (CADERNO DE BOAS PRATICA EM ARQUITETURA, 2007).

Figura 03 - Morfologia da cidade de Serra do Navio - divisão em quatro zonas



Fonte: Tostes, 2011.

A cidade planejada como Serra do Navio possuía planos específicos, a construção de infraestrutura visava dar suporte às atividades, a hierarquização funcional na disposição dos núcleos urbanos tinha como fundamento a melhor otimização e maior e melhor controle sobre a participação dos trabalhadores.

Os núcleos urbanos construídos eram a extensão da corporação, tendo essas características comuns às cidades planejadas na região amazônica. Para Trindade Jr.; Rocha (2002), as transformações vivenciadas na Amazônia nas últimas décadas estabelecem uma diversidade de formações espaciais, formando desta forma uma nova dinâmica regional. Os núcleos artificiais construídos em conjunto com

os núcleos espontâneos formaram uma relação simbólica, trazendo novos contrastes a determinadas localidades, gerando um potencial relevante de urbanização fornecido pelos núcleos espontâneos Tostes (2006).

Segundo Becker (1990) apud TRINDADE Jr.; ROCHA, (2002) em grande parte os núcleos urbanos da Amazônia Oriental configuram-se como bases para operações do projeto econômico dos anos 80, participando da produção de um espaço transnacional não apenas como portos e centros industriais, mas também como lugares onde a comunicação de base eletrônica se efetua, e também como sedes de gerência dos diversos projetos, possuem cidades planejadas tipo Company Towns – base de seus territórios autossuficientes. Em linhas gerais, neste processo de desenvolvimento, a participação do estado torna-se importante, adquirindo forma decisiva, por intermédio de construções que irão servir como suporte para as empresas.

A ideia da cidade na selva amazônica

Apesar da crítica de alguns autores sobre os projetos artificializados, a proposta de uma cidade adaptada na selva seduzia pela grandiosidade das soluções encontradas. A sustentabilidade talvez seja o ponto de maior discussão, e mais esperado em qualquer espaço, incompatível muitas vezes com o crescimento econômico. A manutenção quantitativa e qualitativa do estoque de recursos ambientais, utilizando tais recursos sem danificar suas fontes ou limitar a capacidade de suprimento futuro, para que tanto as necessidades atuais quanto aquelas futuras possam ser igualmente satisfeitas.

Para se conseguir essa sustentabilidade era necessário caminhar paralelamente duas ações essenciais a primeira, é planejar; a segunda, fazer uso de tecnologias para obter um espaço sustentável. A idéia do planejamento estava associada às perspectivas futuras. Planejar era buscar racionalmente uma situação melhor que a atual, evitando ou minimizando problemas e aproveitando possíveis benefícios. É um esforço de reflexão; simulação e prenúncio com vistas à identificação de probabilidades e possibilidades. A configuração morfológica do projeto de Serra vislumbrava tal propósito. (Figura 04)

A concepção da cidade de Serra do Navio obedecia aos preceitos importantes, o arquiteto Bratke conseguiu no projeto urbanístico e arquitetônico imprimir uma concepção que respeitasse a realidade local, o uso de tecnologias da época, e principalmente do uso diversificado do mobiliário interno e externo em todo o projeto. Neste período, era impensável a discussão dos preceitos de uma arquitetura e urbanismo com características bioclimáticas em relação ao partido adotado para a cidade e o seu entorno. A ideia era a perfeita integração entre a arquitetura, o urbano e a natureza, ia além dos preceitos de concepção da chamada cidade jardim.

Figura 04 - Configuração morfológica da cidade de Serra do Navio



Fonte: Fundação Serra do Navio, 2009.

As edificações na cidade de Serra do Navio foram projetadas de acordo com a orientação solar visando o controle de iluminação, ruídos e insolação térmica minimizando o uso de ar condicionado. Portanto, a ideia da sustentabilidade estava presente no partido adotado, uma grande clareira na selva, a formação hierárquica dos setores. Os aspectos de infraestrutura idealizados tanto na área de energia quanto no sistema de abastecimento deixavam claro a concepção de uma cidade com de acordo com os preceitos sustentáveis para a época.

No caso de Serra do Navio, a perspectiva conceitual ocorre na formatação do projeto que integra a ideia cidade e selva ao mesmo tempo; a segunda fase processual e metodológica visava o controle gradual sobre o sistema em aperfeiçoamento, o homem perfeitamente integrado ao lugar e a floresta e a terceira a visão da Company Towns sobre a relação de desenvolvimento no contexto político e institucional. É válido ressaltar que o conceito idealizado para a cidade de Serra do Navio era frontalmente contrário ao tipo de exploração econômica da empresa na região, ou seja, a retirada de minerais e alteração das condições do solo.

Por outro lado, entre a inovação da concepção deste tipo de projeto, tais núcleos urbanos serviam de sustentação para os projetos de mineração, colonizações agrícolas e hidrelétricas, ou seja, às grandes empresas. Estas cidades localizavam-se dentro do espaço onde havia exploração de suas atividades, subordinando os moradores e empregados da corporação, aos regimentos das mesmas, mesmo que estes não estivessem em seu horário de trabalho.

Os conflitos fundiários na cidade de Serra do Navio

A situação fundiária na cidade de Serra do Navio apresenta um contexto multidiversificado, entre os diversos atores está claro que o problema tem um cenário institucional bastante complexo. Convém salientar, que quando o projeto de Serra do Navio foi criado às terras eram pertencentes à União, e a área explorada fazia parte do domínio do Estado brasileiro por se tratar de reservas minerais. O projeto de Serra do Navio previa a expansão adequada, porém, deve-se salientar que alguns fatores contribuíram para aumentar a natureza desta problemática. No começo da década de 1990, vislumbrou-se a criação do Município de Serra do Navio, até então Distrito de Macapá, quando o município foi criado não havia terras e nem patrimônio para repassado para o próprio município.

A criação do município de Serra do Navio era algo puramente "virtual", não deixava claro qual seria o papel adotado pela Prefeitura Municipal de Serra do Navio diante de uma situação que naquele período era administrado pela ICOMI. Com a saída da empresa no ano de 1998, configura-se um dos primeiros problemas a situação legal dos imóveis ocupados, parte destes imóveis foram utilizados pelos trabalhadores das empresas, mas que posteriormente foram sendo transferida a

cessão a terceiros, existem casos de relatos da cessão de imóveis que foram repassados até cinco vezes apenas com o recibo de compra da cessão que não dava direito ao registro do imóvel.

No próprio ano de 1998, começa a tramitar o projeto de tombamento nacional de todo o conjunto arquitetônico e urbanístico da cidade de Serra do Navio, fato que vai se concretizar em fevereiro de 2010 em Brasília-DF, com a concretização da efetivação do patrimônio, ocorrem outros desdobramentos envolvendo a responsabilidades de agentes públicos e privados. Entre 1998 e 2008, cerca de 10 anos, diversos episódios decorreram para provocar novas dinâmicas na região alcançando não somente a cidade de Serra do Navio, mas também a cidade mais próxima denominada de Pedra Branca do Amapari. Na prática invertia-se o processo de exploração, Pedra Branca passou a ter em seu território a exploração de novos minerais, já em Serra do Navio ficava como cidade dormitório por ter melhores condições de estrutura física.

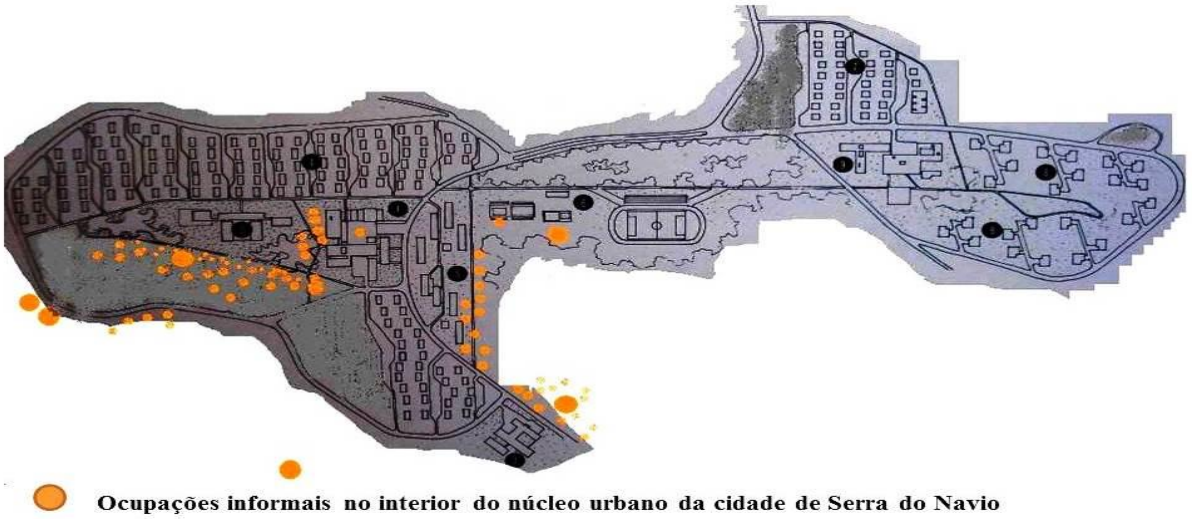
Neste intervalo, a cidade praticamente dobrou de acordo com o IBGE (2010) a população urbana. O projeto de Serra do Navio tinha a previsão para 2.000 mil pessoas, após a saída da ICOMI a população praticamente dobrou gerando um colapso total na estrutura urbana. Um dos fatores preponderantes para tal situação foi o retorno de novos projetos mineradores na região, sem as medidas necessárias de contrapartida a situação agravou-se com a descaracterização de parte do patrimônio e das áreas públicas pertencentes ao conjunto arquitetônico e urbanístico.

É notório que o problema fundiário em Serra do Navio assumiu contornos dramáticos nos últimos anos, um dos fatores ocasionados foi à inexistência de projetos alternativos após a saída da empresa após 1998. Um fator crucial para aumentar a gravidade do problema se deu em função da transição da passagem das terras da União para o estado do Amapá e do Estado para o município. Esse processo contribuiu para aumentar o grau de dificuldade para pensar o processo de expansão previsto no projeto original, porém sem a regulamentação necessária por parte dos órgãos oficiais.

A saída da ICOMI era quase certa no começo dos anos 90, porém, não foi dada a atenção institucional adequada, vários movimentos foram realizados no sentido de planejar melhor a questão do município, o Estado brasileiro e o estado do

Amapá não encontraram a equação adequada para o problema de Serra do Navio. Com a chegada das novas mineradoras a partir do ano de 2003, e consequentemente com a vinda diversos trabalhadores de outras regiões do Brasil, agrava-se o número de ocupações informais no interior das áreas públicas do conjunto arquitetônico e urbanístico e também na periferia do entorno da cidade (Figura 05).

Figura 05 - Ocupações informais



Fonte: Fundação Serra do Navio, 2010.

A participação dos atores públicos e privados em Serra do Navio após a saída da ICOMI sempre foi tensa, os atores envolvidos neste contexto nem sempre tiveram relações amistosas, fato que contribuiu para acentuar os problemas já existentes. A demora na regularização dos imóveis e a tríplice relação entre a União (IPHAN), estado do Amapá e o próprio Prefeitura do Município sem equacionarem os entraves institucionais gerou na região um clima de ampla desconfiança. Com o tombamento realizado em 2010, o IPHAN passou a assumir a responsabilidade pelo controle do patrimônio tombado, como a questão das residências foi resolvida, isso tem gerado múltiplos transtornos em relação a comunidade.

Os moradores reivindicam que a questão das terras seja revolvida em definitivo e passe em para o domínio do município, entretanto a própria Prefeitura de Serra do Navio não tem as condições necessárias para atender as demandas sem o apoio necessário da União e do Governo do estado do Amapá. De outro lado, estão

os moradores que vivem cerca do conjunto arquitetônico e urbanístico discutem as questões de regularização dos lotes de terras as proximidades, e dentro da cidade o poder público não consegue modificar e transformar a situação dos "invasores" que vivem nestas áreas (Figura 06).

As mineradoras têm enfrentado a reação de boa parte das comunidades existentes, os projetos minerais têm causado grandes impactos urbanos e ambientais, sem que ocorram medidas de contra partida para atender as necessidades do município e dos moradores. O processo de expansão urbana ficou comprometida, as limitações orçamentárias em relação a capacidade do município para fazer frente aos problemas, as dificuldades para propor novos projetos em função das limitações fundiárias foram alcançando proporções muito desfavoráveis na região.

Figura 06. Invasão de área nas proximidades dos alojamentos



Fonte: Relatório Serra do Navio, 2008.

A prefeitura Municipal de Serra do Navio é um dos agentes como maiores dificuldades, se veem limitadas por conta das diversas adversidades que compromete todo o planejamento municipal. A Prefeitura não possui recursos, os planos pertinentes para fazer frente a uma cidade tombada como patrimônio nacional e não tem os recursos técnicos para produzir as ações necessárias. O caso de Serra do Navio é um reflexo sobre como ao longo de décadas um projeto inicialmente bem sucedido, mas alheio à realidade local.

Considerações finais

A questão dos conflitos fundiários na cidade de Serra do Navio na contemporaneidade tem um cenário institucional complexo, os atores envolvidos têm a responsabilidade de fazer cumprir os dispositivos legais existentes, entre todos os entes, está a União que transferiu a responsabilidade do controle das terras para a Secretaria local responsável pela tutela da questão fundiária. A Prefeitura Municipal de Serra do Navio é um dos entes mais pressionados pela regularização dos imóveis, porém tem inúmeras limitações institucionais para conseguir equacionar o problema em relação ao patrimônio existente da época da empresa mineradora ICOMI, como também programar o processo de expansão da cidade visando atender as demandas existentes.

Por outro lado, estão os moradores das unidades deixadas pela ICOMI, os invasores de terra que ocupam parte das áreas públicas no interior do conjunto urbanístico, além das ocupações desordenadas que se formaram no entorno da cidade. O que se constata é que outro órgão oficial para tratar do gerenciamento do patrimônio que é o Instituto do Patrimônio Artístico Nacional – IPHAN é visto por todos como o ente que tem o poder de solucionar os conflitos existentes, entretanto, este problema deverá persistir por enquanto, por conta da passagem das terras para o domínio do estado do Amapá e posteriormente para o controle do município. E para acrescentar a este cenário conflituoso, estão as novas mineradoras que contribuem para geração de emprego e renda, por outro não definem medidas de contrapartida em relação aos impactos ambientais e urbanos.

Referências

ARQUITETURA URBANISMO. (1987). **Cadernos de Arquitetura**. São Paulo: Pini Editora, Fev./Mar. Revista n0. 10.

BECKER, B. **Amazônia**. (2001) São Paulo: Ática (Série Princípios).

CADERNO DE BOAS PRÁTICAS ARQUITETÔNICO (2007): **Eficiência energética em edificações brasileiras: Edificações Uni familiares** – Rio de Janeiro: ELETROBRÁS: PROCEL.

DRUMMOND, J; PEREIRA, M. (2007) **O Amapá nos tempos do manganês: um estudo sobre o**

desenvolvimento de um estado amazônico 1943-2000. Rio de Janeiro: Garamond.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. (2010). Censo de 2010.

RIBEIRO, B. (1992) **Vila Serra do Navio: Comunidade Urbana na selva Amazônica: Um projeto do arq.** Oswaldo Arthur Bratke / Benjamin Adiron Ribeiro. São Paulo: Pini.

SANTOS, F. (2006) **História do Amapá, da autonomia territorial ao fim do Janarismo 1943 – 1970**. Belém: Grafinorte Ind. E comercio.

SEGAWA, H. **Arquitetura no Brasil**. (1997) São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

PELAES, F. (2010) **Uma Análise Sobre Pós-ocupação Urbana dos Conjuntos Arquitetônicos de Serra do Navio**. Amapá, UNIFAP, 2010.

PORTO, J. (2007) **Amapá: Principais Transformações Econômicas e Institucionais – 1943 a 2000**. 2º Ed. Macapá: Edição do autor.

TOSTES. J.A. (2006) **Planos Diretores no estado do Amapá: Uma contribuição para o desenvolvimento regional**. Tostes Editor, Macapá.

_____.(2011) **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na faixa de fronteira setentrional**. Rio de Janeiro: Publit.

TRINDADE JUNIOR, SC; ROCHA G. (organizadores). (2002) **Cidade e Empresa na Amazônia: Gestão do Território e Desenvolvimento Local**. Belém: Paka-Tatu.

PLANEJAMENTO URBANO E A POLÍTICA HABITACIONAL EM MACAPÁ

Ana Paula Cunha Tavares

Mestranda em Desenvolvimento Regional Integrado pela Universidade Federal do Amapá

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

Resumo

Compreender a dinâmica habitacional da cidade de Macapá, pressupõe a análise de seu processo histórico de planejamento urbano. A densidade urbana e habitacional do Estado do Amapá e de sua capital, está diretamente relacionada às políticas regionais implantadas, como a criação do Território Federal do Amapá e sua transformação em Estado, perpassando por projetos de exploração dos recursos naturais, eventos determinantes que impulsionaram os processos migratórios para a região. Diante deste cenário o município de Macapá tornou-se a maior expressão urbana, como capital e centro regional de dinâmicas econômicas, sociais e políticas. Na última década, identificou-se um amplo déficit habitacional e a crescente ocupação de áreas consideradas informais para habitação, sendo assim surgem as iniciativas públicas para a construção de conjuntos habitacionais visando responder às demandas da população por moradia e infraestrutura básica com expressivas intervenções. Os estudos dessa pesquisa visam discutir a implantação de políticas habitacionais em Macapá a partir do programa “Minha Casa Minha Vida” do governo federal, analisando de que maneira tais empreendimentos têm impactado na conjunta urbana de Macapá e na melhoria de vida da população local. A relevância da pesquisa está na análise se de fato tais projetos tem agregado melhorias às formas sociais de apropriação e de uso do espaço urbano e na qualidade da habitação, no âmbito dos conceitos de direito à cidade e planejamento urbano, como estratégia de desenvolvimento urbano e social.

Palavras-chave: Amapá; crescimento urbano; habitação social.

Introdução

A urbanização das cidades brasileiras vem crescendo em larga escala nas últimas décadas. O crescimento das cidades atrelado à fragilidade de políticas de planejamento urbano resultam em diversos problemas de ordem social, econômica, ambiental e urbana. A questão habitacional é um deles, estando diretamente associada com o crescimento das populações urbanas que geram déficits habitacionais consideráveis e a ocupação de áreas inadequadas à moradia, sem infraestrutura. Segundo o IBGE (2015), em seus indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) o estado do Amapá ficou nas últimas colocações quanto aos índices de domicílios adequados à moradia, com um percentual de aproximadamente 19.7% das habitações consideradas adequadas ao uso.

Em Macapá, com a dinâmica de crescimento populacional impressa no tecido urbano, sobretudo a partir da década de 1990, a desigualdade sócio espacial se torna mais evidente e se intensifica o processo de expansão urbana, estimulando a criação de loteamentos e iniciativas de habitação social destinados a trabalhadores de baixa renda. Segundo Silva (2017, p.433) a partir de 2011, notam-se mudanças no processo de urbanização de Macapá, com a maior presença de serviços ligados a meios técnico-científicos-informacionais e a mudança no papel do estado quanto a condução do processo de expansão urbana devido ao aparecimento de construtoras e incorporadoras que vem agindo como agentes na promoção da expansão urbana e expansão da cidade. Neste contexto surgem as iniciativas de construção de conjuntos de habitação social promovidos pelo Governo do Estado e pela prefeitura municipal de Macapá, fazendo parte do programa do Governo Federal “Minha Casa, Minha Vida” que visa, segundo o Manual do Beneficiário do programa, “atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade”.

Contudo, Segundo Ferreira et Al (2017, p. 16) o modelo dos conjuntos habitacionais que estão sendo construídos em Macapá são projetos arquitetônicos pensados dentro de uma política urbana que entende habitação apenas na

perspectiva do lote construído e na quantidade de moradias postas no mesmo espaço, sendo assim tem se tornado objetos postos em meio urbano que não dialogam diretamente com a cidade, tendendo a fragmentar o espaço urbano e não se consolidar como factuais espaços de integração e promoção social adequada de moradia. Logo se entende que há muitos pontos a serem considerados quando se pensa na construção de moradias sociais. Maricato (2013, p.129) reforça essa abordagem comentando que “os mais importantes programas de política habitacional já empreendidos no Brasil não lograram reverter a tendência de crescimento das favelas e da periferização urbana”, inferindo que ainda há um longo processo até o desenvolvimento de possíveis soluções que corroborem de fato com caminhos de resolução dessa questão. Ferreira et Al (2017, p.07) concordam com essa visão ao comentarem que apesar de tais programas constituírem uma modalidade de ocupação formal e legal, eles têm se transformado em espaços segregados constituindo um modelo de política que não caracteriza a moradia como um direito fundamental autônomo com promoção de inclusão social.

Além disso a implantação de tais iniciativas gera grande impacto nas redes urbanas, o que precisa ser considerado ainda em seu planejamento. Ao se aglomerarem dezenas de famílias em um limitado espaço da cidade uma conjuntura de fatores deve acompanhar a movimentação: melhoria das redes de transporte público na região, ampliação de redes de distribuição de água e esgoto, facilidade de acesso à equipamentos públicos de apoio (escolas, postos de saúde, posto de polícia), dentre outros, fazendo parte de não só uma política habitacional como também de planejamento urbano.

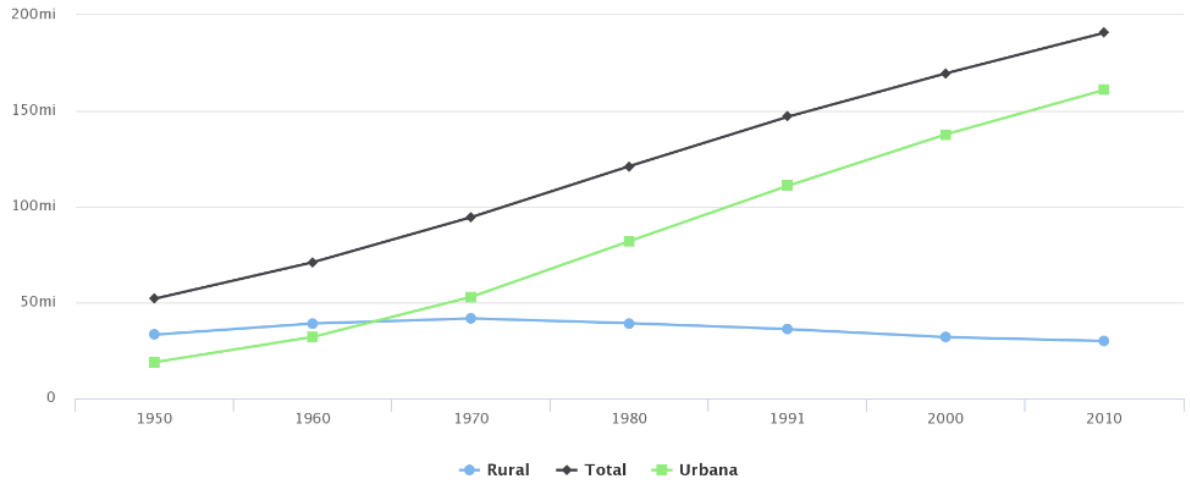
Planejamento urbano e a habitação social no Brasil

A cidade é um espaço dinâmico, que se molda ao longo dos anos através de usos e desusos de seu espaço pelo poder público, pelo capital e pela população que ali reside. É um lugar complexo, lócus do capitalismo, o qual se consolida como ator determinante para a organização espacial. O crescimento urbano nas cidades brasileiras se torna mais evidente a partir da década de 1960, com a atuação do capital na industrialização do país, o que estimulou uma forte dinâmica migratória para as cidades e o crescimento das áreas urbanas. Segundo dados do IBGE (2010), até 1960 se tinha a população brasileira predominantemente rural, contudo quando se

chega na década de 1970 se percebe que a população urbana se sobrepõe, marcando a transição de um Brasil rural para um Brasil predominantemente urbano (Gráfico 01).

A explosão demográfica apresentada resultou na ocupação desordenada das cidades influenciou diretamente na geração de demandas por planejamento urbano e infraestrutura. Monter-Mór (2006) comenta que a configuração urbana das cidades brasileiras foi influenciada por diversas correntes urbanistas, com destaque da vertente progressista, que organizou algumas cidades a partir de uma lógica produtiva industrial. Apesar do Brasil experimentar o planejamento urbana desde o final do século XIX, é a partir desse momento que ele ganha nova conotação e toma um papel mais proeminente, como instrumento de regulação na busca pela organização espacial.

Gráfico 01: População por situação de domicílio, 1950 - 2010



Fonte: IBGE, 2010.

Ferrari Junior (2004, p. 18) define que:

> O Planejamento Urbano no Brasil foi pautado em instrumentos urbanísticos, tendo nos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo seus representantes mais pragmáticos, que se tornaram “opções” mais que perfeitas para solucionar as mazelas sociais. Contudo, muitos desses planos só tiveram a pretensão de guiar a orientação ao ambiente construído não enfrentando as questões sociais.

O autor entende então que a forma como o planejamento foi pensado para

as cidades brasileiras priorizou a ordenação do território e sua configuração formal, desconsiderando a vivência do espaço e sua população. Outro fator a ser considerado é a atuação do capital, que implica diretamente sobre a produção do espaço a partir de uma lógica progressista e mercantilista atrelada aos parâmetros de planejamento definidos pelo poder público:

> (...) no Brasil e em outras partes do mundo, os pressupostos progressistas prevaleceram na organização da cidade grande, materializados no zoneamento e controle do uso do solo. O zoneamento e a regulação do uso do solo urbano visava resolver uma contradição central da cidade capitalista: o conflito entre a propriedade privada do solo e as demandas coletivas de integração e resposta à cooperação implícita no espaço urbano. A criação de comissões e/ou órgãos técnicos de planejamento local respondiam ao caráter supostamente isento e independente face aos interesses específicos, mascarando de fato o processo de despolitização que se impôs à cidade e à sua expansão, subordinando-a cada vez mais às necessidades das várias frações do capital e das classes dominantes. (MONTE-MÓR, 2006)

Como consequência Ferreira et Al (2017, p. 04) comentam que o modelo de desenvolvimento urbano impresso no Brasil produziu uma tipologia de cidade marcada pela segregação espacial de presente informalidade e ilegalidade fundiária, precárias condições de habitação, infraestrutura e transporte, além de carente de equipamentos e serviços urbanos, materializando não só desigualdades espaciais, mas também econômicas, sociais, políticas e culturais. Deste modo, são criadas conforme definido por Villaça (2001) padrões de segregação dentro do espaço intra-urbano das cidades, imprimindo padrões desiguais de ocupação.

Isto posto, entende-se que o processo de desigualdade sócio espacial é fruto de características segregadoras impressas em nosso processo de planejamento urbano, fruto de mecanismos construídos para o atendimento dos interesses do capital. Barcellos e Barcellos (2004, p. 132) inferem que há formas mais eficazes de planejamento se levada em consideração a ótica sistêmica, que se contrapõe à visão reducionista do planejamento limitado à alta administração de organizações públicas e privadas e considera o aprendizado coletivo e o envolvimento de diferentes grupos heterogêneos, gerando um processo contínuo, integrador e multidisciplinar. Contudo o planejamento urbano brasileiro ainda caminha a passos lentos nessa mudança de paradigma, imprimindo até os dias de hoje cidades pouco articuladas quanto ao planejamento integrado.

Com isso diversos problemas na forma como as cidades brasileiras foram

sendo ordenadas despontam ao longo dos anos, um dos mais expressivos é a carência quanto a moradia que imprime tanto informalidade quanto precariedade de habitações, refletindo diretamente sobre altos índices de déficit habitacional nacional. Segundo o Relatório do Déficit habitacional do Brasil em 2015, elaborado pela fundação João Pinheiro (2018), há um déficit estimado de cerca de 5.572 milhões de domicílios nas áreas urbanas, desde quantitativo o Sudeste desponta como o maior índice de déficit com cerca de 43,7% do total, seguido pelo Nordeste com 25,8%, Sul (12%), Centro-Oeste e Norte (com cerca de 9,06% cada). Tais números imprimem uma deficiência quanto ao acesso à moradia, fruto de um processo de instituição da informalidade e precariedade das habitações urbanas, indo no sentido contrário ao que determina o Estatuto da Cidade quando ao direito social quanto à cidade e à moradia digna, acompanhados de fragilidades quanto a infraestrutura urbana de saneamento, transporte, saúde, educação.

Bonduki (1994, p. 724) destaca que até a década de 1930 a participação estatal na produção de moradia era pequena, e tal atividade era delegada às iniciativas privadas. Com a inserção de governos populistas no cenário governamental, a partir do governo de Getúlio Vargas, tal perspectiva se transforma e há o reconhecimento oficial da necessidade de equação da questão habitacional por parte das políticas públicas a progressiva redução dos investimentos privados na produção habitacional.Contudo, as iniciativas tomadas eram desarticuladas, emanadas de diferentes órgãos e interesses políticos.

Institucionalmente, há um marco nas visões do poder público quanto às políticas provisão de habitação social a partir de 2001, com a criação do Estatuto da Cidade através da Lei 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade. O documento visou a democratização da gestão das cidades brasileiras e a efetivação da gestão democrática da cidade e a inclusão da participação popular nos processos decisórios e deu ênfase a questões como acesso à moradia e qualidade da habitação. Em seguida, com a criação do Ministério das cidades, surge em 2004, a Política Nacional da Habitação (PNH) que têm como principal objetivo a garantia do acesso à habitação digna, sobretudo às camadas de baixa renda, considerando a necessidade de integração entre a política habitacional

e a política nacional de desenvolvimento urbano, junto à cooperação entre entes federativos para a mobilização de recursos. Junto a essa política é criado o fundo nacional de habitação de interesse social que de acordo com a CNM (2013) tem como finalidade principal unir recursos de diferentes fontes para que sejam destinados ao subsidio da população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) é uma das ferramentas mais importantes da Política Nacional da Habitação. Segundo o Ministério das cidades (2010) seu principal objetivo é:

> (...) formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Seguindo a lógica de provisão de moradias, em 2009 é criado o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, o qual segundo a Lei 12.424/2011 tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. Tal programa é vigente até os dias atuais e impactou diretamente sobre a construção de habitações sociais, sobretudo nos últimos dez anos. Contudo, a iniciativa é falha em diversos aspectos, principalmente no cumprimento do princípio básico da habitação: a qualidade, não só construtiva mas de inserção social e urbana.

Bonduki (2009) comenta que o PMCMV surge em meio a uma crise econômica, junto à disposição do governo em dinamizar a construção civil, sendo assim é implementado de maneira rápida e sem o planejamento à longo prazo e as alternativas habitacionais previstas anteriormente na PlanHab:

> O PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias;

> já o Minha Casa, Minha Vida fixou-se na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil. Dessa forma, as metas quantitativas do programa, malgrado a enorme disponibilidade de recursos para subsídio, são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos. (...) A localização dos empreendimentos poderá ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa.

Infere-se então apesar do PMCMV ser o principal objeto de planejamento e ação governamental para redução do déficit habitacional, possui lacunas em sua forma de implementação e planejamento oriundas ainda de uma lógica capitalista que amplia as faixas de renda atingidas pelo programa inferindo no atendimento parcial das reais camadas de baixa renda da população, impactando sobre a baixos índices de redução das pressões urbanas quanto às habitações informais nas cidades. Além disso, em geral é um projeto instalado com modelos definidos pela alta administração, com parâmetros pré-estabelecidos de construção que atendem às exigências dos órgãos de financiamento, sem no entanto haver uma flexibilidade quanto à adaptabilidade local.

O planejamento urbano e seus entraves no contexto amapaense

O estado do Amapá é oriundo de um longo processo de transformações territoriais. Seu trajeto de independência federativa inicia em 1943, quando é elevado à condição de território federal, desmembrando-se do estado do Pará, quando se iniciam os primeiros investimentos mais centralizados e voltados ao desenvolvimento local, sobretudo na cidade de Macapá. Após algumas décadas, em 1988 transforma sua condição para Estado, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento nacional pós ditadura militar. Neste contexto o estado vem se consolidando, com base em políticas e planejamentos que pouco foram favoráveis a seu processo de desenvolvimento e instalação de infraestrutura urbana, social e ambiental adequadas ao contexto local.

Como um estado relativamente novo, o Amapá integra uma realidade regional de forte influência e dependência da união na implantação de políticas públicas e projetos, muitas vezes vendidos como portadores de um suposto

desenvolvimento social e econômico que, no entanto, nem sempre se concretizam da forma esperada. Tostes (2014a, p. 01) enfatiza que é expressiva a presença do Estado Brasileiro na formação e caracterização da região, deixando claro os baixos níveis de autonomia do Amapá, o que constrói uma perspectiva de implantação de decisões que pouco consideram a realidade local e primam pelo atendimento de interesses dentro da formação espacial, econômica e de infraestrutura.

Porto et al. (2009, p.02) elucidam que desde a colonização do espaço amapaense foram impostos novos ritmos às dinâmicas espaciais pré-existentes, pelo modelo de exploração, ocupação, defesa e administração impostos ao seu território. Com a criação do Território Federal do Amapá, diretrizes políticas, administrativas e de infraestrutura foram ali pensadas e desenvolvidas pelo Governo Federal, quando são implantados “ajustes espaciais” com a finalidade de criação de condições para que o capital se manifestasse e ganhasse movimento, surgindo um cenário propício à exploração e não ao desenvolvimento, mantendo o Amapá em atraso em relação a outros entes federativos. Porto (2006, p. 23) complementa afirmando que houveram propostas de planejamento do espaço contudo se percebe que são carregadas somente de intenções elaboradas pelos dirigentes, considerando o forte vínculo das propostas de investimento e de desenvolvimento às decisões federais.

Tostes, Souza e Ferreira (2015, p.149-150) corroboram para essa visão e complementam explicando que parte dos problemas que são identificados no espaço amapaense tem como origem a baixa capacidade de planejamento dos gestores públicos locais, além da pouca integração com políticas regionais. Os autores ainda comentam que os baixos índices de capacidade técnica nos municípios amapaenses e o baixo grau de participação da população nas decisões governamentais estão claramente refletidas nas propostas idealizadas, contribuindo para sua limitada efetividade. Ademais, o processo de formação amapaense ainda foi entrelaçado a surtos de crescimento demográfico, intensificados sobretudo a partir da década de 1990 com a criação da Área de livre comércio de Macapá e Santana (ALCMS), que corroboraram para a desestruturação dos municípios do Amapá.

Em um contexto mais centralizado, o exercício do planejamento, ou a falta dele, é mais expressivo nos municípios de Macapá e Santana, as duas maiores cidades do Estado que juntas concentram mais de 80% da população local, bem como

as maiores iniciativas de infraestrutura e organização espacial. Percebe-se que houve um grande crescimento das duas cidades em um curto espaço de tempo, ocasionando um crescimento urbano conturbado e desordenado que não foi acompanhado por políticas públicas adequadas. Tostes, Souza e Ferreira (2015, p.149-153) discutem que essa grande concentração de população nessas áreas urbanas demonstram uma forte desigualdade territorial e social no Amapá e ampliam problemas sociais com "poucas oportunidades de trabalho e renda, insuficiência de habitações adequadas, deficiência e/ou insuficiência de transporte público, saneamento deficiente, insuficiência e deficiências em serviços educacionais e de saúde".

Tal quadro reflete todo um processo de formação territorial ainda em curso que precisa ser repensado. A falta de efetividade no planejamento, as fragilidades institucionais e as ações que pouco são pensadas no âmbito local são questões que impactam diretamente na forma como o Amapá tem se organizado territorialmente e administrativamente, refletindo diretamente sobre um estado em aparente fragmentação de planejamento, pensado muitas vezes sob uma perspectiva puramente econômica. Percebe-se que se faz necessária uma nova forma de olhar o território, entendendo suas potencialidades e as melhores formas para o seu desenvolvimento, sendo pensado de uma forma integrada entre os diferentes atores e municípios que fazem parte dessa realidade.

A política habitacional no Amapá

Segundo Tostes e Luz (2014, p. 06) os investimentos governamentais em moradias se inicia no Amapá na década de 1980, com o governo do então Território Federal. Um dos primeiros conjuntos implantados no período foi o "Cabralzinho", localizado na zona oeste da cidade, seguido pelos conjuntos "Laurindo Banha" e "Boné Azul", localizados respectivamente na zona sul e norte da cidade. Todos foram locados em áreas de expansão da cidade, desprovidos de infraestrutura de suporte, tonando-se apenas bairros dormitórios. A materialização do Plano de Desenvolvimento Urbano (PDU), desenvolvido pela Fundação João Pinheiro em 1973, foi determinante para a implantação de tais iniciativas. Tostes (2006, p. 95) indica que o plano promoveu a seleção de áreas de expansão urbana propícias à implantação de núcleos habitacionais seguindo critérios como: topografia relativamente plana;

distância razoável a área urbanizada e com adequado acesso; facilidade para extensão da infraestrutura; obediência do zoneamento proposto para a cidade, servindo apenas os setores indicados para ocupação residencial ou expansão urbana. Sendo assim foram selecionados os bairros do Congós, Buritizal, Lagoa dos Índios, Pedrinhas e Elesbão, como pontos expansão da cidade, nos quais aos poucos foram implantados os conjuntos Cabralzinho e Parque da Lagoa, na Lagoa dos Índios; Jardim Equatorial, Jardim das Oliveiras, Conjunto Samarino e Jardim Marco Zero no Bairro das Pedrinhas, Conjuntos da EGO e Laurindo Banha no Buritizal e a implantação do próprio Bairro dos Congós. Os conjuntos foram consolidados através da atuação da Empresa Municipal de Desenvolvimento urbano e de Urbanização (EMDESUR), como agente financiador junto à caixa econômica federal.

O autor destaca que:

> Do ponto de vista formal, foram construídas entre 1000 e 1500 unidades habitacionais financiadas pelo governo federal através da EMDESUR (Empresa Municipal de Urbanização da Prefeitura de Macapá), com a abertura do loteamento Jardim Felicidade, criou-se mais de 2 mil lotes de terra, sendo assim, neste período oportunizou-se atender de acordo com os cálculos do IBGE, cerca de 15 a 20 mil pessoas, este número é expressivo de considerarmos as demandas sempre crescente em relação ao considerado déficit habitacional, porém pode-se considerar que apesar deste número, já nesta década, inicia-se um processo gradual de ocupação das chamadas áreas de ressacas, isso ocorre em vários pontos da cidade, um dos locais mais atingidos é a ressaca do Chico Dias e dos Congós, além das áreas mais próximas ao Canal do Jandiá, inaugura-se a "campanha" sucessiva de aterramento destas áreas. (TOSTES, 2012).

Na década de 1990, com a transformação do território em Estado, uma série de transformações ocorrem na conjuntura urbana da cidade de Macapá e o processo migratório de populações oriundas das ilhas do Pará e estados próximos como o Maranhão se intensificaram. A criação da Área de livre Comércio de Macapá e Santana dinamiza ainda mais esse processo, impactando sobre a maior ocupação de áreas consideradas irregulares para a moradia, as áreas de ressaca. Tostes (2012) complementa afirmando que neste prevaleceu muito mais a habitação informal do que formal, devido ao reduzidos recursos para investimento em habitação formal, a falta

de regularização fundiária da cidade, a limitação do perímetro urbano, o aumento da oferta de loteamentos públicos e privados sem infraestrutura. Com um governo estadual em consolidação, frágeis eram os níveis de organização e planejamento governamental. Com a explosão demográfica inesperada, era muito difícil que a administração pública conseguisse acompanhar o ritmo de crescimento populacional, logo a cidade se desordena e dá início a processos determinantes para a estrutura urbana atual, com um hiato nas políticas de habitação para Macapá e o aumento do déficit habitacional.

Nos anos 2000, com o advento do Estatuto da cidade, uma nova perspectiva para a habitação surge no estado. Com a obrigatoriedade da elaboração de novos planos diretores, de inserção participativa de todos os setores sociais, é realizado o Plano Diretor Participativo de Macapá, no ano de 2004. Apesar de não ser um instrumento que representou uma grande mudança institucional, estabeleceu delimitações e novas zonas urbanas para Macapá com um o zoneamento urbano das áreas de expansão da cidade, normas pra uso e ocupação do solo que ainda hoje são utilizadas e servem de suporte pra a implementação das novas perspectivas para conjuntos habitacionais no Estado, a partir da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e programa “Minha casa, Minha Vida”, em 2009.

Em 2011, A Prefeitura de Macapá inaugura o primeiro exemplar de conjunto habitacional construído através do programa e a primeira iniciativa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado, o Conjunto Habitacional Mucajá com cerca de 592 unidades habitacionais, divididas em 37 blocos, cada um com 4 pavimentos e 16 apartamentos. Cada unidade possui 47,76 m² de área total e 37,33 m² de área útil, contendo 02 quartos, sala, cozinha, banheiro social e área de serviço. Está localizado, segundo documentos da prefeitura, na zona sul de Macapá em área poligonal de entorno da área urbana central, no Lote 9 da rua Jovino Dinoá, no Bairro do Beirol, distante 2 Km do centro da cidade. Sua localização pode ser considerada privilegiada, estando em um dos poucos bairros da cidade providos de esgotamento sanitário públicos, além de contar com distribuição de energia, água encanada e estar próximo à orla urbana. Foi construído no mesmo local onde anteriormente havia a Vila do Mucajá, onde segundo documentos oficiais residiam cerca de 1.097 famílias.

Seu projeto foi executado parcialmente, considerando que ainda havia uma

segunda fase das obras que abrangeria uma área de lazer e integração com a orla de Macapá, contudo entraves administrativos e com moradores que recusaram deixar suas moradias, impediram a execução completa do complexo. Atualmente a falta de manutenção nas estruturas implica em diversas reclamações dos moradores, que vão desde rachaduras, à infiltrações e problemas na fiação elétrica.

Em 2013, é inaugurado o segundo conjunto habitacional na cidade, o Residencial Mestre Oscar. Localizado no bairro do Ipê, Zona Norte de Macapá, o residencial Mestre Oscar abrange 528 unidades habitacionais térreas, construídas com o recurso de R$ 20,59 milhões do Programa "Minha Casa, Minha Vida", do Governo Federal em parceria com a Prefeitura de Macapá. Diferente do conjunto anterior, está localizado em uma zona distante da área urbana central e carece de todo um conjunto de serviços de transporte público e mobilidade, para o mínimo atendimento das condições relacionadas aos direito à cidade pelos seus moradores, apresentando uma dissociação quanto ao conjunto da cidade.

Em seguida, no ano de 2014, é inaugurada a primeira fase do Conjunto Habitacional Macapaba, o maior já instalado no perímetro urbano de Macapá, localizado na BR 210, também na Zona Norte da cidade. O empreendimento se dividiu em 2 fases distintas: a primeira beneficiando cerca de 2.148 famílias, distribuídas em 164 casas e 1.984 apartamentos; e a segunda, inaugurada em Julho de 2017, que entregou mais 2.218 unidades habitacionais, totalizando entre as duas etapas de execução, cerca de 4.366 famílias (SANTOS, 2017, p. 03). O projeto contempla ainda áreas institucionais para locação de equipamentos de creche, escolas, posto de saúde, posto polícias, além de áreas para a recreação e atividades comunitárias. Estima-se que o conjunto quando ocupado em sua capacidade total abrigará cerca de 32 mil habitantes.

Ao analisarmos tal quantitativo se percebe que a iniciativa praticamente cria uma micro cidade dentro do espaço urbano de Macapá, que exige não só o planejamento e execução de seu projeto como um todo, como a adaptação de toda a infraestrutura urbana e de serviços a ponto de suportar das demandas de um aglomerado urbano tão denso. De acordo com Tostes e Luz (2014, p. 07) o Macapaba reflete uma lógica de reprodução de conjuntos habitacionais que vem se repetindo no contexto local:

> Este empreendimento representa um volume significativo de recursos, porém, apresentam em tela os antigos e velhos problemas da relação entre a cidade e o edifício. A proposta possui uma dissociação entre a área escolhida e o planejamento urbano idealizado pelo poder público, coloca em debate, o claro confronto entre a necessidade de construir um maior número possível de habitações formais, e por outro, o descumprimento de regras claras descritas na legislação vigente, tal fato, vem conduzindo a política habitacional para um modelo insuportável em todo o país. O exemplo do Conjunto Macapaba é apenas um fragmento da análise sobre como ocorrem os projetos financiados pelo próprio governo federal com profundas contradições, a principal é a que coloca em segundo plano, a execução do planejamento urbano.

Em 2016 ainda há a inauguração de mais um conjunto habitacional, de coordenação da prefeitura municipal, o Conjunto São José, também parte do programa "Minha Casa, Minha Vida". Tido como a maior obra habitacional de iniciativa municipal, possui 1.440 unidades habitacionais, divididos em 72 blocos com 5 pavimentos e 4 apartamentos em cada andar, seguindo o modelo construtivos de prédios residenciais de habitação social já implantados anteriormente. Localizado no bairro do Buritizal, encontra-se na Zona Sul de Macapá e possui boa articulação com o centro da cidade, bem como áreas comerciais, institucionais. Ocupa uma área de cerce de 77.57,37m², antes ocupada por habitações informais por invasão.

O mais recente empreendimento, inaugurado em fevereiro de 2018, foi o conjunto habitacional Jardim Açucena. Com a oferta de mais 1500 unidades de moradia social, contemplado com blocos com área de lazer, centros comunitários e áreas para a construção de duas escolas. Localizado também na Zona Sul de Macapá, no Bairro Novas Esperança, assim como o São José, possui localização privilegiada quanto ao acesso ao perímetro urbano central da cidade. Ferreira et Al (2017, p. 12) discorrem que tal empreendimento é bem servido quando à localização, contudo seu grande problema não é esse, e sim a o grande adensamento populacional em uma área de cerca de 100.000 m², que anteriormente não possuía uma concentração habitacional nem perto dessa marca. Sendo assim, fica clara a pressão urbana gerada por iniciativas desse porte, tendendo a sufocar as demandas por infraestrutura, equipamentos e serviços públicos em seu entorno que não são otimizados mesmo com tamanha mudança.

Nesse conjunto de empreendimentos destacados foram geradas cerca de 8.426 unidades habitacionais, e novos projetos estão em execução da estrutura

urbana da cidade, como o Conjunto Miracema, localizado na Rodovia Norte/Sul, que pretende alcançar a construção de 5.000 unidades habitacionais, 500 delas na primeira fase já em andamento; e o Residencial Janary Nunes, edificado ao longo da rodovia Juscelino Kubitschek, no distrito da Fazendinha, que objetiva em sua fase final a conclusão de mais 500 unidades habitacionais, totalizando em números absolutos quase 15.000 moradias geradas e diversos pontos de adensamento populacional sobre a malha urbana de Macapá, já sufocada.

Considerações finais

As políticas habitacionais para a cidade de Macapá estão em amplo e pleno desenvolvimento, dentro de um curto período, comparada à outras capitais brasileiras. Se considerarmos que o déficit habitacional no Amapá em 2015, era de 29.248 de domicílios, 94% deste valor em áreas urbanas, estamos caminhando à largos passos para a proveniência das unidades habitacionais necessárias antes do esperado. Contudo, gerar moradias apenas como unidades habitacionais não é o suficiente para a real promoção de uma política social urbana que reflita na habitação de qualidade.

Alguns autores criticam às políticas habitacionais entendendo que tais intervenções se baseiam conforme Andrade (2007) apenas na promoção pública, sem no entanto considerar fatores locais. Maricato (2013, p.129) complementa afirmando que por vezes os governos tomam por referência para a implementação de tais contrapartidas o conceito de unidade residencial e não de habitat, além de se limitarem a experiências pontuais. Ferreira et Al (2017, p.09) comentam que essa forma de concepção:

> Tal fator fomenta a reprodução de um formato de habitação que aglutina e amontoa as pessoas em espaços mínimos com reduzida área de integração. Um modelo com ausência de espaço público; situação alheia ao entorno; carências de mobiliário urbano; desconsideração sobre os índices de trabalho informal; condições alheias à cultura local.

Bonduki (1997, pg. 62 apud Andrade, 2007) ainda aponta outros fatores que corroboram pra essa visão:

> O autoritarismo, a centralização da gestão, a ausência da participação – em qualquer nível – dos usuários e da sociedade em geral, o desrespeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, numa lógica em que predominou o mito da modernidade como sinônimo da transformação urbana, sem compromissos

> com o ambiente e os valores culturais; a desarticulação das políticas setoriais; a priorização do transporte individual; a preferência pelas grandes obras, às vezes desnecessárias, canalizando recursos públicos para empreiteiras e relegando, a segundo plano, as iniciativas na área social;

Os modelos de conjuntos habitacionais construídos em Macapá em sua grande maioria estão localizados em pontos relativamente interligados à realidade urbana central, contudo pouco dialogam com a cidade e com um conjunto organizacional que deve vir atrelado a sua implantação. Não basta que sejam pensados dentro de seu lote urbano de ocupação, precisam também ser conformados a partir da perspectiva da integração local, sem precarizar ainda mais as infraestruturas de apoio e equipamentos urbanos já em processo de defasagem e degradação. Outro ponto a ser considerado é a gestão de tais empreendimento no pós-ocupação, para que possam fazer parte de uma política de gestão integrada para sua manutenção, em parceria da administração pública com lideranças comunitárias.

As iniciativas de promoção de habitação precisam estar conectadas ao planejamento urbano da cidade e à comunidade para que alcancem todo o seu potencial para aqueles que ali vivem. Habitar com qualidade é mais do que simplesmente morar, é ter próximo todos os equipamentos necessários ao bem estar social e à qualidade de vida, inseridos em uma rede urbana integrada e planejada em equilíbrio com o meio ambiente para reprodução do tão almejado bem estar social e factual redução do déficit habitacional.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Karla Eugênia de Souza. **Avaliação Pós-Ocupação de Conjuntos Habitacionais Populares Implantados pelo Programa Viver Melhor no Candeal Pequeno**. Cadernos PPG-AU/UFBA, 2007, vol. 6, n.1.

BARCELLOS, Paulo Fernando Pinto; BRACELLOS, Luiz Fernando Pinto. **Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental**. Revista da FAE. Curitiba, v.7, n.1, jan./jun. 2004, p.129-144.

BONDUKI, Nabil. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. Teoria e Debate. EDIÇÃO 82, 2009. Disponível em: https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/. Acesso em: 29/08/2018.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social. vol. xxix (127), 1994 (3.°), 711-732

BRASIL. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html. Acesso em: 29/08/2018.

BRASIL. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS)**. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais [e] Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro, 2015. 352p. – (Estudos e pesquisas. Informação geográfica, ISSN 1517-1450; n. 10) Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf. Acesso em: 05 mai. 2018.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros**. Estudos Técnicos CNM – Volume 3, 2013, p. 139-152.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. **Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras**. Estudos Geográficos. Rio Claro, v.2, n.1, jun. 2004, p.15-28.

FERREIRA, Simone Dias et Al. **Habitar é mais que morar: o caso do Jardim Açucena na cidade de Macapá**. XVII Enanpur - desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do planejamento urbano e regional?. São Paulo, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório do Déficit habitacional do Brasil em 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte : FJP, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 7 ed. 2013.

Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília. Maio de 2010, 212 p.

MONTE-MÓR, Roberto Luiz. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil**. In: DINIZ & CROCCO (eds.). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes (pp. 61-85). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

PORTO, J. L. R. **(Re)construções amapaenses: 60 anos de transformações espaciais**. Macapá:

Jadson Porto, 2006. (Série Percepções do Amapá; v. 4).

PORTO, J. L. R. ; MENDONÇA, M. J. T.; AZEVEDO, L. R ; ARAUJO, M. W. R. **Dilemas territoriais amapaenses: a (des)configuração de um estado em construção**. In: Anais do XII Encuentro de Geógrafos da América Latina, Montevidéu. 2009. Disponível em: http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/13.pdf. Acesso em: 02/06/2018.

SANTOS, Naiara Videira dos. **O Projeto De Trabalho Técnico Social No Conjunto Habitacional Macapaba: Limites E Possibilidades No Desenvolvimento Da Política Pública De Moradia Popular**. XXXI Congreso ALAS Uruguay. Montevideo. 2017.

SILVA, Eliane Cabral da. **A Urbanização Em Macapá Após A Criação Do Estado Do Amapá: Expansão Urbana E Desigualdade Socioespacial**. Ciência Geográfica - Bauru - XXI - Vol. XXI - (2): Janeiro/Dezembro – 2017, 428-441.

TOSTES, José Alberto. (2006). **Planos Diretores no Estado do Amapá: Uma contribuição para o desenvolvimento regional**. Macapá: J.A. Tostes.

TOSTES, José Alberto. **Cidades Planejadas na Amazônia**. 2012. Disponível em: <https://josealbertostes.blogspot.com.br/2012/02/cidades-planejadas-na-amazonia.html>. Acesso em: 28/08/2018.

TOSTES, José Alberto. LUZ, Rita Simone. **Planejamento urbano na cidade de Macapá: análise do projeto habitacional Macapaba**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva São Paulo, 2014.

_____, José Alberto. **Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Amapá**. In: Coleção Formação Regional da Amazônia. UFMA. Belém, v.1, 2014a.

_____, José Alberto. SOUZA, Ana Cláudia Machado. FERREIRA, José Francisco Carvalho. **O desenvolvimento local integrado entre as cidades de Macapá e Santana (Estado do Amapá, Brasil)**. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. Macapá, v. 8, n. 2, p. 149-167, jul./dez. 2015.

_____, José Alberto. **Trajetória e reflexões sobre a habitação no período de 1980 a 2010 – Parte V**. 2012. Disponível em: https://josealbertostes.blogspot.com/2012/04/trajetoria-e-reflexoes-sobre-habitacao.html. Acesso em: 29/08/2018.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano No Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO NA REGIÃO METROPOLITANA DE MACAPÁ, SANTANA E MAZAGÃO NA AMAZÔNIA

Suellen Conceição Oliveira Silva
Mestre em Desenvolvimento Regional

José Alberto Tostes
Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes

José Franscico Carvalho Ferreira
Doutor em Geografia e Planeamento Territorial pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Resumo

A região metropolitana do Amapá refere-se às duas principais cidades, Macapá e Santana. Mazagão não é contemplada na Lei Complementar de 2003, entretanto atualmente já vem sendo constituídos grupos de trabalho e comissões de estudo na assembleia legislativa e no governo estadual para integrar o município nessa RM, tal fato está relacionado à nova formação de rede que Mazagão terá em breve após inaugurar a ponte sobre o rio Matapí. Este artigo discute a partir das experiências o desenvolvimento local integrado entre as três cidades, analisando as peculiaridades que envolvem os níveis de desenvolvimento e as dinâmicas existentes. O trabalho baseou-se na discussão que envolve a perspectiva local a partir dos eixos integradores do sistema modal de transporte e níveis de integração regional. Sua relevância está na perspectiva de demonstrar que no contexto atual já existe uma visão integradora que precisa ser agregada às ações estratégicas institucionais.

Palavras-chave: Região metropolitana; Macapá; Mazagão.

Introdução

No Brasil ao retomar o processo de urbanização a partir de 1950, deve-se considerar a articulação ocorrida entre os capitais nacional, estrangeiro e de Estado, a fim de promover a diversificação da economia nacional e estimular a industrialização, o que teve expressivo impacto na conformação do espaço urbano e na localização da população que era cada vez mais crescente, já que para a expansão do mercado nacional as áreas urbanas eram fundamentais.

Foi uma conjuntura de intervenções políticas, econômicas e sociais que transformou o território brasileiro e determinou o predomínio do urbano sobre o rural. Além disso, esse período da urbanização da década de 1950 é marcado também por expressivas migrações internas, especialmente pelos deslocamentos em direção às grandes cidades, já que as mudanças na dinâmica econômica e produtiva não eram nem de longe sentidas no campo. Para assegurar a implantação deste novo modelo, era necessário também ampliar o mercado de consumo urbano. Essa “inserção urbana”, no entanto, ocorreu de forma muito precária no Brasil.

A explosão nas metrópoles do Brasil também se refere ao fato de que houve profundas transformações sociais, políticas, econômicas, culturais, mas os elementos históricos da heterogeneidade estrutural do Brasil foram ainda mais acentuados. Esse foi um elemento importante que fez com que o urbano se tornasse rapidamente metropolitano, com grandes movimentos migratórios do campo e de regiões consideradas menos dinâmicas para a cidade, onde se concentravam os esforços industrializantes.

Para o caso amapaense, tem-se Macapá como a capital do estado do Amapá, Santana como o segundo maior município do estado, que desde 1992 constituem a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS criada pela Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. E no ano de 2003 através da Lei Complementar Estadual nº 021/2003 que cria a Região Metropolitana de Macapá (RMM). Atualmente esta região abrange somente a capital Macapá e o município de Santana.

Diante das potencialidades econômicas, turísticas e geográficas que

Mazagão apresenta, principalmente pela proximidade com as duas cidades que integram a região metropolitana de Macapá, a Assembleia Legislativa do Amapá e também o próprio governo do estado do Amapá através de grupos de trabalho e comissões de estudo para integrar o município à RMM.

Viabilizando, desta forma a integração das três cidades por conta da dinâmica atual que apresentam no cenário econômico amapaense, atrelando esta integração ao desenvolvimento regional do mesmo. Vale ressaltar que ainda não existe lei ou decreto que integre Mazagão à RMM, para tanto, este trabalho objetiva uma análise da integração deste terceiro município ao cenário da metropolização.

Para tanto, através da análise dos elementos que fazem parte da zona de transição entre as três cidades tem-se como base conceitual a discussão dos níveis de integração entre áreas metropolitanas de cidades amazônicas, partindo também de discussões acerca do desenvolvimento local levando em conta aspectos que perpassam pelo planejamento, gestão e organização. Pretende-se também com esta análise trazer para a discussão as particularidades de cada cidade e sua contribuição para o desenvolvimento econômico do Amapá, como também o seu desenvolvimento urbano e regional.

Regiões metropolitanas no cenário brasileiro

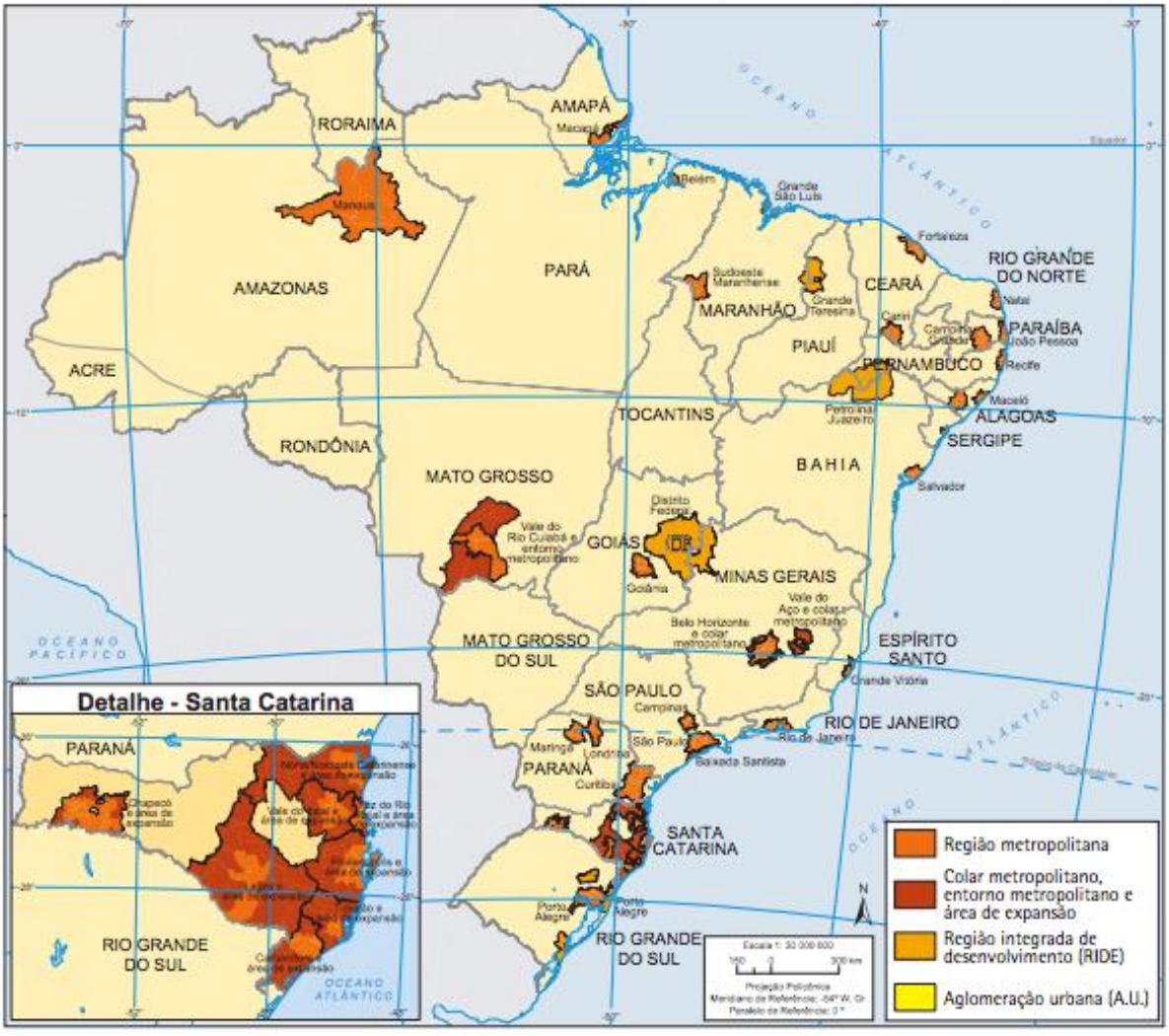
O fenômeno da concentração urbana, que se caracteriza pela ocupação, uso e transformação do solo provocados pelas aglomerações e intervenções humanas, atualmente encontra seu ápice de complexidade nas chamadas Regiões Metropolitanas. As Regiões Metropolitanas, também denominadas cidades globais por Alva (1997) ou Megacidades por Bremaeker (2000), apresentam-se, fundamentalmente, como grandes conurbações urbanas, provocadas pela expansão territorial de municípios vizinhos e, principalmente, pela comunicação econômico-social entre as cidades, o que gera questões de ordem comum.

Desenvolvendo o conteúdo e o entendimento das Regiões Metropolitanas o Professor Eros Roberto Grau (1983) ensina que para compreender tal fenômeno deve-se partir da ideia de "estrutura urbana" municipal e metropolitana, o que dependerá da apreensão dos conceitos de infra – estrutura, funções e fluxos. Dessa forma, tanto os sujeitos dessas atividades quanto os bens e serviços delas resultantes se transferem de um município para outro, de dentro e para fora dos respectivos

espaços físicos limitados geograficamente e vice e versa, surge a necessidade de se viabilizar mecanismos comuns, em multiformes movimentos.

Os canais de comunicação de pessoas, bens e serviços compõem o conceito de infraestrutura. É de tal forma a comunicação entre as cidades que se encontram em uma Região Metropolitana, que se mostra inevitável o condicionando das estruturas, armando-as como uma verdadeira rede, de forma sistemática. De outra parte, Guimaraes (2004) denomina aos movimentos que se operam sobre essas redes de fluxos.

Figura 01 – Mapa Brasil: Regiões Metropolitanas 2009



Fonte: IBGE, 2009.

Verificamos, assim, que a amplitude das várias funções e fluxos estabelecidos em todo o complexo urbano condiciona uma nova estrutura, que se

expande para além dos limites municipais considerados, como mostra a Figura 01. Daí é inevitável o surgimento de novos centros de decisões administrativas e empresariais e o que é percebido é que tais decisões são cada vez mais tomadas a nível mais distante daqueles ligados aos interesses exclusivamente locais.

Ao mesmo tempo, começa a surgir uma grande expansão da demanda de serviços públicos, de sorte que as autoridades administrativas na área limitada a um município já não podem mais, isoladamente, dar solução satisfatória às necessidades coletivas de todos os escalões governamentais implicados (GUIMARAES, 2004).

Vale salientar que, muitas vezes, as Regiões Metropolitanas surgem como polos de atividades econômicas, ou seja, como ponto de localização concentrada de atividades dentro de um núcleo urbanizado condicionante de todo o comportamento econômico na região, visto que a sua expansão gera fluxos de pessoas e produtos de forma constante do exterior para o centro e do centro para o exterior.

Na maioria das vezes essas Regiões apresentam um município central, ao redor do qual gravitam os demais municípios circundantes, motivados pela intensidade econômica e social desenvolvida naquele polo de atração. O município central, na maioria dos casos a capital ou cidade de grande influência econômica e administrativa, em regra, torna-se a sede da Região Metropolitana.

Eros Roberto Grau (1983), conceitua Regiões Metropolitanas como o "conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio – econômica em que as necessidades específicas somente podem ser atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas.

Para o caso brasileiro, acrescenta-se que será ela o conjunto, com tais características, implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político – territoriais, contíguas e superpostas entre si – Estados e Municípios", (GRAU, 1983).

É óbvio que as cidades são palco de grandes fatos e acontecimentos sociais, e sobre seu território travam-se relações de diversas naturezas. Atualmente, as cidades com perfil industrial tendem a converter-se em metrópoles de sistemas

sócio – econômicos organizados espacialmente para articular economias regionais, nacionais e, mesmo, internacionais. Atualmente temos no Brasil 36 RM que surgiram das mais diversas finalidades para as mais diversas finalidades econômica, político-administrativo, com suas leis e datas, população total no ano de 2010 e quantidade de municípios pertencentes.

Entretanto, deve-se perceber que o surgimento do sistema legal que deu origem às Regiões Metropolitanas no Brasil, veio abordar uma série de iniciativas administrativas que começavam a germinar nas principais metrópoles brasileiras. Estas iniciativas expressavam tentativas de responder às questões emergentes do processo de urbanização a partir de suas peculiaridades regionais e de suas especificidades organizacionais e administrativas.

Elas representavam experiências de gestão adaptadas aos recortes territoriais sobre os quais visavam intervir, tendo por referência organizacional a dinâmica político – institucional de suas respectivas áreas de atuação.

A ordenação constitucional das unidades regionais está consagrada na Carta Política de 1988, cujo artigo 25, § 3º, prevê:

> § 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum."

Importante ressaltar, ainda, o art. 45 do Estatuto da Cidade que institui a gestão democrática da cidade, indicando a necessidade dos organismos gestores das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania. No Brasil, a resposta para as questões metropolitanas depende da normatização de cada Estado Membro. Primeiro da Constituição Estadual, e, por fim, das Leis Complementares Estaduais.

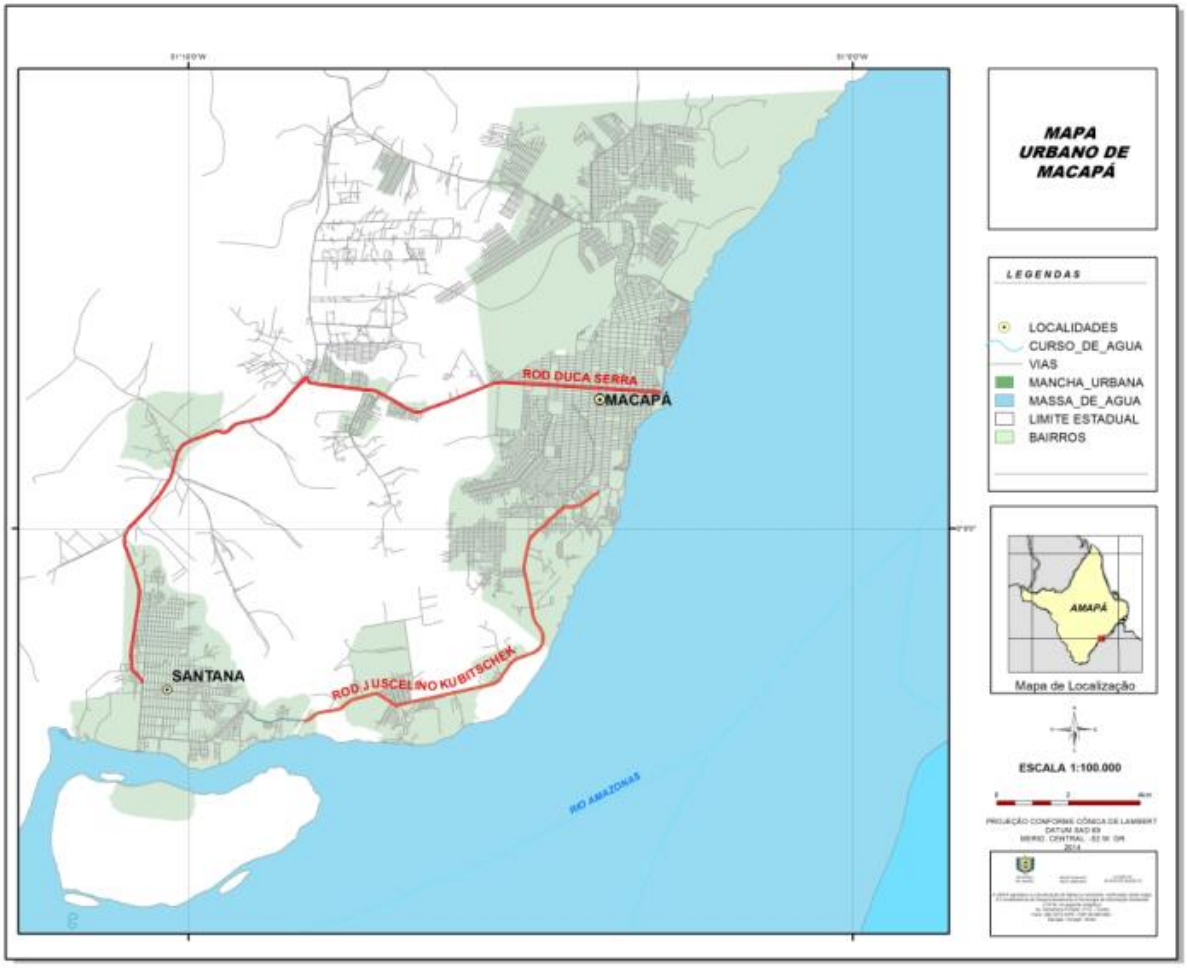
A integração metropolitana: o caso amapaense

A Região metropolitana de Macapá foi criada em 26 de Fevereiro de 2003, pela lei complementar estadual número 21/2003, e desde sua criação até os dias atuais compreende apenas dois municípios (Macapá e Santana) que juntos condensam 75,5% da população do Amapá totalizando atualmente 519.961

habitantes (IBGE, 2012), bem como concentra 77,6% do Produto Interno Bruto do estado (IBGE, 2008).

A Região Metropolitana de Macapá é considerada estratégica para desenvolvimento social e econômico do estado com potencial para indústrias, transporte de carga e produção. Uma região metropolitana é formada por um conjunto de municípios próximos entre si. Eles são integrados socioeconomicamente a uma cidade central, chamada metrópole. Por estarem tão próximos e interligados, os serviços públicos e de infraestrutura desses municípios devem ser planejados regionalmente (JORNAL A GAZETA AMAPÁ, 13/09/2015, s/p).

Figura 02 - Mapa de localização de Macapá e Santana



Fonte: Souza, 2014.

Diante da realidade observada em três municípios amapaenses - Macapá

Santana e Mazagão - constatou-se a necessidade da criação de uma região metropolitana que integra as três cidades, como ilustra a figura 02.

As contribuições que cada município tem para com a criação da região metropolitana visa o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento urbano regional desta região, mas também para o estado do Amapá. Visto que estes três municípios analisados de forma isolada contribuem consideravelmente para a economia amapaense que mais se tem a ganhar a partir da integração deles, transformando-os em região metropolitana. Pautado em outras experiências Brasil afora e em documentos oficiais, tais como Leis e Decretos, bem como o Estatuto da Metrópole.

A criação dessa RM abrangendo os três municípios supracitados se justifica por Macapá ser a capital do estado, apresentando uma população de 456.171 habitantes (IBGE 2015), um PIB de R$ 8,2 bilhões (IBGE 2013), representando 64,3% de todas as riquezas produzidas nos 16 municípios amapaenses e nela está o aeroporto internacional que em 2011 registrou 560.469 passageiros entre embarcados e desembarcados, segundo a INFRAERO (2012). Estes, oriundos de outros estados brasileiros e mesmo outros países, ele está integrado ao desenvolvimento da capital do estado.

O aeroporto internacional de Macapá torna-se estratégico no contexto regional devido à criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana em 1991, possibilitando oportunidades de negócios para a economia do Amapá, principalmente, na indústria, comércio e turismo, com foco nas relações com a América Central, América do Norte e a Europa).

A integração de Macapá com o segundo maior município do Amapá, Santana se dá através de duas rodovias estaduais, a Rodovia JK ao leste do estado e a Rodovia Duca Serra a oeste (Figura 2). Ao longo destas rodovias encontram-se conjuntos habitacionais, polos agrícolas, um parque de exposições, instituições públicas e privadas, shopping center e a universidade. Santana apresenta uma posição estratégica com uma população de 112.218 habitantes (IBGE 2015) e o PIB de R$ 1,2 bilhões (IBGE 2010).

Em Santana se encontra a ferrovia, o maior porto do estado, com significativa atividade comercial através do fluxo, principalmente de mercadorias e matérias primas, este inaugurado ainda na década de 50 até hoje, mesmo sem sua

devida modernização tem significativa representação na economia local. Em Santana também está localizado o distrito industrial, implantado no ano de 1980, que inclusive está estrategicamente localizado entre Santana e Mazagão, bem próximo ao Rio Matapí, de onde observa-se uma pequena atividade portuária por conta de transportadoras instaladas às margens desse rio.

Figura 03 - Ponte sobre o Rio Matapí com 600 metros



Fonte: Gabriel Penha.

Também temos Mazagão que apresenta uma população de 19.571 habitantes (IBGE 2015) e o PIB de R$ 138 milhões (IBGE 2010), e principalmente com expressiva atividade extrativista de produtos da floresta, com destaque para madeira. Tem fundamental importância para o setor agrícola do estado e a produção de grãos. Geograficamente podemos observar a proximidade de Mazagão com os outros dois municípios amapaenses, cuja distância do centro de Macapá é de apenas 35km.

Com base no potencial econômico, por questões de integrações e de como esses municípios se inter-relacionam através de fluxos migratórios e fluxos econômicos que se dão a partir dos eixos de conectividades entre os municípios, dentre eles podemos iniciar citando as rodovias estaduais que interligam Macapá e Santana e por fim a integração de Mazagão à região metropolitana de Macapá se dará

através da conclusão e entrega de duas pontes (Figuras 03 e 04) e da rodovia estadual AP-010.

E o acesso a Mazagão se dá pela Rodovia Duca Serra, passando pelo distrito industrial de Santana e temos como eixos de integração de Mazagão através da Ponte sobre o Rio Vila Nova e a ponte sobre o Rio Matapí, em fase de conclusão. Além da importância econômica e social, a integração rodoviária de Mazagão também vai diminuir o tempo de viagem entre a área metropolitana aos municípios da região sul do Estado.

Figura 04 - Ponte sobre o Rio Vila Nova com 420 metros



Fonte: Edmilson Araújo.

Mazagão atualmente é uma espécie de apêndice para Macapá e Santana, pois além de se conectar através da rede fluvial, vai se integrar às outras duas cidades a partir da formação de uma nova rede. O isolamento que vai deixar de existir a partir das duas pontes que dão acesso ao município.

Além da integração das redes modais, a criação da Zona Franca Verde e a proximidade de Mazagão com a área agroextrativista vai ser decisiva no processo, também pelo fato de o Distrito Industrial de Santana estar mais próximo de Mazagão. Os municípios de Santana e Mazagão já eram integrados no sistema orla através do

Rio Matapí. E acrescenta-se agora com a formação da rede modal a quebra do isolamento com Macapá e Santana.

Tem-se também para esta análise da Região Metropolitana de Macapá a implantação da Zona Franca Verde, através do projeto de lei do Senado Federal nº 25, de 2016 que irá viabilizar ainda mais as potencialidades comerciais, de transporte e industriais dessa região, que também terá reflexos para os demais municípios do estado.

Na lei nº 25, de 2016 tem-se a seguinte justificativa:

> Zona Franca é uma área delimitada onde entram mercadorias nacionais ou estrangeiras beneficiadas com incentivos fiscais e com tarifas alfandegárias reduzidas ou ausentes. Essas regiões ficam isoladas e geralmente são situadas em um porto ou em seus arredores. O objetivo de uma zona franca é estimular o comércio e acelerar o desenvolvimento industrial de uma determinada região.
>
> Adicionalmente às características típicas de uma Zona Franca, a chamada Zona Franca Verde tem o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, a partir de sistemas de produção florestal, pesqueira e agropecuária ecologicamente saudável, justa e economicamente viável, tudo aliado à proteção ambiental e ao manejo sustentável de unidades de conservação e terras indígenas.

Portanto, após a entrega da última ponte será possível observar uma nova dinâmica de fluxos de pessoas e de mercadorias. Uma dinâmica mais intensa do que a que ocorre hoje e consequentemente essa dinâmica irá se estender para a principal atividade econômica do município, o extrativismo. E irá somar-se para o desenvolvimento econômico, não só de Mazagão, mas do Amapá com a utilização do porto de Santana para o escoamento desses produtos em números mais expressivos para as demais regiões através do Rio Amazonas.

Da forma como se dá hoje, o isolamento entre as três cidades não favorece para uma efetiva Região Metropolitana, para tanto o poder público está criando os eixos de integração através das duas pontes e modernizando outros, como é o caso das rodovias através de suas pavimentações.

Para Tostes (2013), um dos motivos deste isolamento é a maneira como o processo de gestão é pensado, pois ainda é baseado em uma configuração de Território apenas de natureza política, sem levar em conta a realidade regional e local. Deve-se levar em conta que cada um destes municípios tem um relevante papel na

história e na formação socioeconômica do Amapá.

A integração como aporte para o desenvolvimento local

Apesar de sua relevância, esses municípios não apresentam um desenvolvimento local para o Amapá, em detrimento de suas políticas públicas deficitárias, resultado de uma governança que se dá de forma fragilizada por conta da debilidade entre os governos municipais para se pensar e implantar políticas integradoras. Cresce, portanto nesses municípios a consciência sobre a necessidade de dotá-los de estruturas de governança.

Usando-se do conceito adotado por Lefévre (2003), governança é a capacidade das áreas metropolitanas para estabelecerem ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que sejam governáveis. Ou seja, para o autor governança é a circunstância de uma região ou território onde é possível executar políticas públicas capazes de resolver problemas e contribuir para seu desenvolvimento.

A construção de uma boa governança metropolitana não se resume apenas a mudanças rápidas, que visem a implantação de sistemas de planejamento e gestão metropolitana com eficiência. As mudanças têm forte conteúdo político e requerem o envolvimento das partes interessadas desde o início do processo (KLINK, 2003).

As regiões metropolitanas são áreas de grande dinamismo econômico, de grande concentração populacional, de fluxos de pessoas e mercadorias e também de graves questões sociais e em alguns casos até mesmo ambientais, o que faz delas espaços de intensas contradições. As metrópoles também são centros estratégicos de produção econômica e cultural e espaços onde ocorrem as mais variadas dinâmicas. A metrópole não é uma unidade federativa, mas existe como um território fundamental na dinâmica econômica de uma dada região ou ente federativo.

Borja e Castells (2004) afirmam que as cidades metropolitanas são espaços urbanos onde a cidade real se confronta com a cidade formal, na medida em que a cidade central esgota a sua capacidade de resposta em relação à toda a região. É o que acontece por exemplo com a Região Metropolitana de Macapá, principalmente em termos de governança, onde acentua-se ainda mais a importância

de uma política integradora para a região sul do Amapá que abrange principalmente Macapá, Santana e Mazagão.

Na RMM sempre ocorreram as dinâmicas, mas o grande entrave é a questão institucional, pois as ações integradoras ocorrem, mas se dão de forma pontual por parte dos governos municipais. Portanto, para o caso amapaense a partir de 2003, quando foi criada a RMM era preciso do ponto de vista institucional: 1) Integração das políticas urbanas regionais; 2) Integração do sistema modal de transporte: rodoviário e principalmente o fluvial; 3) Integração pro sistema de preservação de áreas úmidas; 4) Configuração das políticas setoriais de habitação na áreas integradas (rodovias), nos chamados cruzamentos integrados.

Em termos de governança ainda falta para a RMM: 1) Operações consorciadas entre Macapá, Santana e agora Mazagão; 2) Integração para elaboração do Plano Diretor Metropolitano; 3) Conjugação dos investimentos nos serviços públicos essenciais; 4) Redefinição institucional nas chamadas áreas de transição a partir das Rodovias JK-Salvador Diniz e na Rodovia Duca Serra.

Tostes (2013), afirma ainda que a ideia do Plano Diretor Metropolitano entre Macapá, Mazagão e Santana irá permitir diversas ações, no contexto atual são restritivas, prejudicam a perspectiva de desenvolvimento, são várias áreas como lixeira pública; sistemas integrados de transportes; investimentos conjugados em habitações de interesse social; a criação de áreas de comércio de transição; organização de novos fluxos fluviais com a valorização da orla entre Macapá e Santana.

Atualmente se dá de forma quase que inexistente a institucionalização da RMM, no que tange, principalmente à governança. Hoje as relações se dão mais pela dinâmica que ocorre a partir dos eixos de integração entre os três municípios e a dinâmica nessa RMM se dá pela: 1) Ocupação das margens das rodovias; 2) Crescimento e adensamento populacional; 3) Ocupação em margens de área de ferrovia; 4) Ocupação em margens de orla fluvial; 5) Crescimento quantitativo de áreas loteadas entre as cidades; 6) Ocupação desenfreada e acelerada da áreas úmidas.

E as dificuldades do processo de governança que a RMM enfrenta são: 1) Falta de destinação de recursos para viabilidade das políticas integradoras; 2) Inexistência de um foro metropolitano para discutir as ações estratégicas para o desenvolvimento local da região;

O planejamento dos municípios de Macapá, Santana e Mazagão deve levar em conta os níveis de integração efetivos. Na prática irá representar mudanças expressivas quanto à maneira de visualizar novos polos geradores de emprego e renda, tal medida, significa garantir de forma mais adequada com à otimização de recursos extra orçamentários para todos os municípios.

Considerações

As cidades em termos de desenvolvimento regional estão longe de fazer este acontecer, não conseguem tomar decisões integradas, as políticas públicas são independentes, as ações são planejadas de forma isoladas, sem que aconteça um consórcio de decisões voltado para o desenvolvimento comum às mesmas. O planejamento é uma ferramenta de mero interesse político por ser exigido pelas normas e leis municipais. O propósito de planejar o futuro fica emperrado nas gavetas, as decisões se tornam imediatistas negligenciando o futuro que fica na contramão do desenvolvimento.

A Região Metropolitana de Macapá não se configura como metrópole e os governos municipais e estadual ao longo desta última década não se preocuparam em implantar os sistemas de gestão metropolitana para que a região metropolitana saia na íntegra do papel.

Nota-se com isso, por exemplo que os planos diretores de Macapá e Santana não são integrados, ou seja, eles não dialogam entre si, visto que a RMM foi criada no ano de 2003 e desde então o plano diretor de Santana não passou por uma revisão, bem como o de Macapá sofreu uma revisão, mas esta revisão não citou a integração metropolitana com Santana, esses entraves perpassam também na falta de parcerias e convênios entre os dois municípios.

Os Planos Diretores propostos para os dois municípios não contemplam ações articuladas de planejamento. Tostes (2013) considera que apesar de haver um sentimento de integração por parte da população das duas cidades, as ações públicas urbanas idealizadas para Macapá e Santana ainda são insipientes, resultando assim em índices desfavoráveis ao desenvolvimento local e regional. Mazagão é apenas uma exceção desse processo porque ainda não conta com o Plano Diretor.

O conteúdo dos planos diretores de Macapá e Santana referem-se exclusivamente a cada município sem fazer menção a necessidade integradora,

associado a este pensamento está a maneira como o planejamento urbano era conduzido exclusivamente por ações pontuais e fragmentadas (TOSTES, 2013).

O planejamento concebido nos planos propostos para o Amapá teve no eixo Macapá- Santana seu maior vetor e consideravam a integração entre os dois espaços reflexos de uma perspectiva econômica. O desafio posto estabelece a necessidade da integração não só do planejamento dos dois espaços em uma visão de continuidade e conectividade, mas também de estabelecer ações que integrem o conjunto de fragmentos percebidos no espaço urbano (TOSTES, 2013).

Tostes (2013), avalia que as fragilidades existentes acabam determinando uma paisagem que vai se formatando de forma fragmentada, sem levar em conta as múltiplas potencialidades da região. Por enquanto, existe um amplo sentimento de integração por parte da população de ambos os lugares, porém, as ações políticas e ações públicas idealizadas desde que Santana foi elevada a categoria de município foram minimamente aplicadas, resultando em índices bastante desfavoráveis para o desenvolvimento local.

Na elaboração de ações inerentes ao planejamento das três cidades é importante que a gestão avalie as políticas urbanas que induzem o desenvolvimento econômico da área metropolitana, como estas devem ser elaboradas e executadas visando o plano regional.

O Governo do Estado do Amapá e a Assembleia Legislativa do Amapá já constituíram comissões de estudos para promover a integração de Mazagão na formação da RMM por conta dos potenciais já existentes na região sul do estado do Amapá. E nesse processo Mazagão apresenta-se como a grande novidade.

Assim, analisadas as peculiaridades e potencialidade que cada um dos três municípios amapaenses têm a contribuir para a economia e o desenvolvimento urbano e regional do Amapá, podemos lançar mão das outras experiências ocorridas em outras regiões brasileiras que apresentam significativos registros de dados de crescimento econômico a partir de sua integração e implantação de região metropolitana, como é o caso de São Paulo e o caso de Minas no sudeste Brasileiro, o de Recife no nordeste e o de Belém na Amazônia.

As concepções de planejamento propostos para a RMM, ainda são insipientes, cada município trabalha de forma isolada elevando os índices de pobreza

urbana. Deve-se levar em consideração também a criação de políticas públicas voltadas para os três municípios e seus eixos de integração, viabilizando o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento regional do Amapá, como por exemplo o Plano Metropolitano e o Plano de Desenvolvimento Integrado.

Referências

Alva, E. N. (1997). **Metrópoles (In) Sustentáveis**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Borja, J. e Castells, M. (2004). **Local y Global: la gestión de las ciudades em la era de la información**. 7ª ed. Madrid, Taurus.

Brasil. (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado.

Bremaeker, F. E. J. (2000). **Evolução demográfica dos municípios das regiões metropolitanas brasileiras, segundo a base territorial de 1997**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: IBAM (APMC/IBAMCO).

Dallari, A. A. e Ferraz, S. (2002). **Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros.

Grau, E. R. (1983). **Direito Urbano, Regiões Metropolitanas, Solo criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Guimarães, N. A. (2016). Regiões metropolitanas: Aspectos jurídicos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 273, 6 abr. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5050>. Acesso em: 9 fev. 2016.

INFRAERO. **Movimento operacional da rede Infraero**. Disponível em <http://www.infraero.gov.br > Em 04 de fevereiro de 2016.

JORNAL GAZETA AMAPÁ. **Com a ponte, Mazagão, Santana e Macapá formam a região metropolitana do AP**. Publicado no dia 13/09/2015.

Klink, J. (2003). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y governabilidade. In: **La governabilidade de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe**. Taller Internacional. Washington D.C. Diciembre 2003.

Lefévre, C. (2003). Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiências y lecciones

internacionales para las ciudades latino-americanas. In: **La governabilidade de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe**. Taller Internacional. Washington D.C. Dic 2003.

Souza, A. C. M. (2014). **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação: as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do desenvolvimento local**. Dissertação de Mestrado. Macapá: Universidade Federal do Amapá.

Tostes, J. A. (2013). **Plano Diretor Metropolitano entre Macapá, Mazagão e Santana**. Disponível em: http://josealbertostes.blogspot.com.br/ Publicado em Maio/2013. Acesso em Fevereiro/2016.

Tostes, J. A. (2013). **Por um sentimento de integração urbana entre Macapá e Santana**. Disponível em: http://josealbertostes.blogspot.com.br/ Publicado em Setembro/2013. Acesso em Fevereiro/2016.