



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO / MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

CINDI VERIDIANA DE ALMEIDA PINHEIRO

**O TRABALHO INFORMAL NA ORLA URBANA DA CIDADE DE MACAPÁ/AP, NO
PERÍODO DE 1988 A 2021**

MACAPÁ

2022

CINDI VERIDIANA DE ALMEIDA PINHEIRO

**O TRABALHO INFORMAL NA ORLA URBANA DA CIDADE DE MACAPÁ/AP, NO
PERÍODO DE 1988 A 2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional, como requisito para qualificação e obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

Orientador: Dr. José Alberto Tostes

MACAPÁ
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá
Jamile da Conceição da Silva – CRB-2/1010

P654t Pinheiro, Cindi Veridiana de Almeida.
O trabalho informal na orla urbana da cidade de Macapá/AP, no período de 1988 a 2021 / Cindi Veridiana de Almeida Ribeiro. – 2022.
1 recurso eletrônico. 97 folhas : ilustradas.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Campus Marco Zero, Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Macapá, 2022.

Orientador: Professor Doutor José Albertos Tostes

Modo de acesso: World Wide Web.

Formato de arquivo: Portable Document Format (PDF).

Inclui referências.

1. Planejamento urbano – Orla fluvial de Macapá. 2. Desenvolvimento urbano – Macapá (AP). 3. Setor informal (economia) – Macapá (AP). 4. Trabalho – Aspectos sociais. I. Tostes, José Alberto, orientador. II. Título.

Classificação Decimal de Dewey, 22. edição, 307.76098116

PINHEIRO, Cindi Veridiana de Almeida. **O trabalho informal na orla urbana da cidade de Macapá/AP, no período de 1988 a 2021.** Orientador: José Alberto Tostes. 2022. 97 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Campus Marco Zero, Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Macapá, 2022.

CINDI VERIDIANA DE ALMEIDA PINHEIRO

**O TRABALHO INFORMAL NA ORLA URBANA DA CIDADE DE MACAPÁ/AP, NO
PERÍODO DE 1988 A 2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional (PPGMDR) da Universidade Federal do Amapá, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional.

Banca Examinadora:



Prof. Dr. José Alberto Tostes – Orientador
PPGMDR/UNIFAP



Prof. Dr. Antônio Sergio Monteiro Filocreão – Examinador Titular Interno
PPGMDR/UNIFAP



Profa. Dra. Rosemary Ferreira de Andrade – Examinadora Titular Externa
PPGCS/UNIFAP

Apresentado em: ___/___/___

Conceito: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, por zelar pelo meu caminho e me conceder oportunidades incríveis.

Aos meus pais por incentivarem o meu estudo e a sempre lutar pelos meus sonhos. A minha irmã, Ana Valéria, por deixar minha vida mais leve, amorosa e divertida. A minha querida tia Aldiléa, por ser a representação do amor na minha vida e sempre me acolher nos momentos difíceis. A todos os meus familiares por sempre me fazerem sentir acolhida e amada. Realizar uma pesquisa com a pandemia mundial ocasionada pelo Coronavírus, não foi uma tarefa fácil e todos vocês fizeram esse período ser um pouco mais leve.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Alberto Tostes, por toda a sensibilidade, acolhida e paciência durante o mestrado.

Ao Prof. Dr. Jodival Mauricio da Costa, pela amizade e conhecimentos compartilhados.

Ao Prof. Marcelo Campos, por todo carinho, atenção e apoio durante a caminhada do mestrado.

Aos meus colegas de mestrado, por toda a descontração e aflições compartilhadas. À minha amiga Jaqueline de Freitas, melhor surpresa que o mestrado poderia me conceder.

Aos meus colegas de trabalho do colegiado de Direito do Campus Binacional, por todo apoio que recebi para cursar o mestrado.

Agradeço a todos que me apoiaram nesta etapa especial da minha vida e que contribuíram para a minha formação pessoal e profissional.

RESUMO

A cidade é o local efetivo das mais diversas produções sociais, econômicas, culturais, que podem ocorrer de forma harmoniosa ou com manifestação de conflitos. Diversos instrumentos de planejamento urbano foram instituídos com a finalidade de organizar o espaço urbano, estabelecendo diretrizes para ordenar o pleno exercício das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A produção do trabalho informal ocorre em locais que, por instrumentos normativos urbanísticos, são considerados inadequados. Essa realidade é imposta em pontos específicos da orla urbana de Macapá, que é uma área legalmente projetada para o lazer, turismo e que engloba aspectos históricos da região, mas onde é possível visualizar a produção do trabalho informal. A pesquisa foi desenvolvida com base no objetivo geral de analisar a informalidade na discussão do desenvolvimento urbano na Orla urbana da cidade de Macapá/AP, considerando os instrumentos de planejamento urbano, no período de 1988 a 2021. Para alcançar o objetivo proposto optou-se pela metodologia descritiva, utilizando a técnica de pesquisa bibliográfica, documental, estudo de campo, levantamento fotográfico e diário de campo. Os resultados demonstram que o trabalhador informal que desenvolve suas atividades na orla urbana de Macapá, possui um vínculo pessoal e emocional com esta localidade e que o plano diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, não possuindo a finalidade de resolver os problemas sociais e econômicos da cidade.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Trabalho informal. Orla urbana. Desenvolvimento urbano.

ABSTRACT

The city is the effective location of the most diverse social, economic and cultural productions that can happen in a harmonious way or with manifestation of conflicts. Various urban planning instruments were instituted with the purpose to organize the urban space, setting guidelines to order the full exercise of the social functions of the city and the urban property. Meantime, the informal work production happens in places that, by urban normative instruments, are considered inappropriate. This reality is imposed in specific points of the urban edge of Macapa, that is in the area rightfully projected for the leisure, tourism and that includes the region's historic aspects, but where it is possible to see the informal work production. The research was developed with base on the general objective to analyze the informality on the discussion of the urban development on the urban edge of Macapa/AP city. The temporal space defined to the research is the year of 1988 to 2021. To reach the proposed objective, it was chosen the descriptive methodology using the technique of bibliographic research, field study, photographic survey and field diary. Results show that the informal worker that develops its activities on the urban edge of Macapa, has a personal and emotional bond with this locality and that the director plan is a basic instrument of the development and urban expansion policy, not including the goal to solve the social and economic problems of the city.

Keywords: Planning urban. Informal work. Urban edge. Urban development.

LISTA DE FOTOGRAFIA

Fotografia 1 - Rampa do Açaí	58
Fotografia 2 - Canal do Jandiá	67
Fotografia 3 - Perpétuo Socorro	72
Fotografia 4 - Rampa do Açaí	75
Fotografia 5 - Canal do Jandiá	81
Fotografia 6 - Perpétuo Socorro (Igarapé das Mulheres)	83
Fotografia 7 - Rampa do Açaí	85
Fotografia 8 - Adaptação das formas de pagamento no comércio informal	86

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Trecho de intervenção do Projeto Orla Macapá	55
Mapa 2 - Bairro do Canal do Jandiá	65
Mapa 3 - Bairro Perpétuo Socorro.....	68
Mapa 4 - Rampa do Açaí	73
Mapa 5 - Orla de Macapá.....	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre o planejamento urbano institucional e o planejamento urbano insurgente	22
Quadro 2 - Grupos de comércio informal	39
Quadro 3 - Principais aspectos de ordem econômica, político-administrativa e pandêmica (1988 – 2021)	42
Quadro 4 - Níveis de gestão territorial para orla	49
Quadro 5 - Síntese dos instrumentos de intervenção no espaço urbano (1988-2021)	57
Quadro 6 - Identificação e Caracterização dos Conflitos	66
Quadro 7 - Caracterização dos problemas relacionados a cada conflito	66
Quadro 8 - Identificação e Caracterização dos Conflitos	70
Quadro 9 - Caracterização dos problemas relacionados a cada conflito	71
Quadro 10 - Principais portos, canais e rampas de Macapá e Santana provenientes das ilhas da foz do Amazonas	79
Quadro 11 - Os atores do trabalho informal	80

LISTA DE SIGLAS

CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ICOMI	Indústria, Comércio de Minérios S. A
ME	Microempresa
MEI	Microempreendedor Individual
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
PDDUMM	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínuo
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política de Desenvolvimento Urbano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
SEÇÃO I – PLANEJAMENTO URBANO, DESENVOLVIMENTO URBANO E TRABALHO INFORMAL	17
1.1 O planejamento do espaço urbano	17
1.2 Cidadania insurgente – Planejamento urbano insurgente	20
1.3 Desenvolvimento urbano	25
1.4 O trabalho informal produzido no espaço urbano	32
SEÇÃO II – OS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO NO ESPAÇO URBANO E DESAFIOS À INFORMALIDADE	42
2.1 Os principais instrumentos de intervenção urbanos no Brasil	43
2.1.1 Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	44
2.1.2 Plano Diretor	45
2.1.3 Lei de Parcelamento do Solo Urbano	46
2.2 Os instrumentos de intervenção para as orlas no Brasil	47
2.3 Os instrumentos de intervenção urbana em Macapá e seus impactos na Orla	50
2.3.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá – 2004	51
2.3.2 Plano de Intervenção na Orla Fluvial do Município de Macapá	54
2.4 Instrumentos de intervenção para o ordenamento do trabalho na orla urbana de Macapá	59
SEÇÃO III – O trabalho informal na orla urbana de Macapá – 1988 a 2021	63
3.1 Caracterização da orla da cidade de Macapá	63
3.1.1 Canal do Jandiá	64
3.1.2 Perpétuo Socorro	68
3.1.3 Rampa do Açaí	72
3.2 Os fluxos de mercadorias e pessoas entre as ilhas do Pará e a orla de Macapá	77
3.3 As práticas do trabalho informal na orla urbana da cidade de Macapá	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS	92

INTRODUÇÃO

O estado do Amapá já é descrito em diversas obras literárias e artigos científicos, como uma região que possui potencialidades (turismo, pesca, produtos florestais e portuária), explorada de forma inadequada, detentora de uma vasta proteção ambiental, além de já existir diferentes abordagens sobre a sua formação político-administrativo.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, a intenção é aprofundar o conhecimento científico sobre o trabalho informal desenvolvido na orla urbana de Macapá/AP, com foco nos instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano. O interesse em pesquisar o dinamismo da mencionada temática, surgiu em decorrência desta mestrandia atuar profissionalmente na área trabalhista, seu respectivo orientador desempenhar suas pesquisas na área de planejamento urbano e juntos, terem o interesse de aprofundar os estudos sobre a dinâmica do trabalho informal na orla urbana de Macapá.

Diversos instrumentos de planejamento urbano foram instituídos com a finalidade de organizar o desenvolvimento urbano, estabelecendo diretrizes para ordenar o pleno exercício das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Entretanto, a informalidade desafia os instrumentos legais, pois os trabalhadores informais que produzem o espaço, projetam e montam os seus respectivos negócios/comércios em locais legalmente inadequados, burlando leis e criando as suas próprias regras.

Ao observar que o trabalho informal pode ser desvelado sobre diferentes inserções, revelando-se como um motor que renova os estudos sobre o tema, surge a pergunta norteadora da pesquisa: de que maneira os instrumentos de planejamento urbano contemplam a informalidade da Orla urbana de Macapá, com vistas à efetivação do desenvolvimento urbano?

Levanta-se como hipótese que no direito urbanístico, existe um amplo arcabouço jurídico com distintos instrumentos que possuem a finalidade de proporcionar aos cidadãos, uma melhor ocupação do espaço urbano. Entretanto, a efetivação das respectivas normas é ineficiente quando somadas aos fatores de que a fiscalização não é efetiva e de que quem reproduz o ambiente urbano são as pessoas, e elas utilizam o território visando o melhor espaço para moradia ou para o trabalho, mesmo que este não seja o local destinado para a função desejada.

A informalidade na Orla urbana de Macapá, é efetivação deste cenário. Diferentes atividades são exercidas em um local destinado ao lazer dos cidadãos. Essas atividades são desempenhadas sem qualquer ordenação, com falta de segurança e que geram impactos ambientais.

Como objetivo geral a pesquisa se propõe a analisar a informalidade na discussão do desenvolvimento urbano na Orla urbana da cidade de Macapá/AP, considerando os instrumentos de planejamento urbano. Quanto aos objetivos específicos a pesquisa se propõe: caracterizar a informalidade na Orla urbana da cidade de Macapá/AP; compreender de que maneira os instrumentos legais favorecem o desenvolvimento urbano, de forma a considerar a informalidade na Orla urbana de Macapá/AP; e verificar a aplicabilidade dos instrumentos de planejamento urbano voltados à Orla urbana de Macapá/AP, frente à realidade vivenciada pelos trabalhadores informais que produzem o espaço.

O trabalho informal não é algo recente no Brasil, perpassa por diferentes momentos históricos, econômicos e sociais. O espaço temporal definido para a presente pesquisa é o ano de 1988 a 2021. Este período de trinta e três anos foi definido por abranger múltiplos instrumentos legais, bem como aspectos de ordem econômica e política, que afetaram a informalidade e conseqüentemente, a produção do espaço urbano em Macapá, a exemplo: criação do Estatuto da Cidade, criação do Ministério das Cidades e sua respectiva integração ao Ministério de Desenvolvimento Regional, Projeto Orla, Plano Diretor de Macapá; Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Macapá; Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima e Plano de Intervenção na Orla Fluvial do Município de Macapá.

Durante este lapso temporal, houve crises econômicas vivenciadas no nosso país que ocasionaram fortes flexibilizações na legislação trabalhista, alterações nas regras previdenciárias, com a justificativa de que se fez necessário tais alterações para possibilitar o aumento de postos de trabalho formais.

Outro importante acontecimento social foi o que ocorreu ao final do ano de 2019. O noticiário internacional, começou a divulgar que na China, especificamente na cidade Wuhan, casos de uma doença com complicações de natureza respiratória e alta potência de contágio pelo contato humano.

A doença foi denominada como COVID-19. Rapidamente a doença ganhou contorno de pandemia e se alastrou pelo mundo. Essa realidade também interferiu no desenvolvimento da presente pesquisa, pois uma das recomendações da

Organização Mundial da Saúde, foi o distanciamento social. Essa realidade perdurou os anos de 2019, 2020, 2021 e no presente ano de 2022, começou o retorno gradual das atividades presenciais e o convívio social. O período de distanciamento social imposto pela pandemia, foi realizado o suporte teórico da pesquisa.

Diante dessa nova realidade, se fez necessário readequar os procedimentos metodológicos. A pesquisa científica consiste em um processo formal utilizado como meio para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. Ela é desenvolvida mediante o concurso de conhecimentos disponíveis, com a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos (GIL, 2002).

Para responder à pergunta proposta, utilizou-se o modelo de pesquisa descritiva que consiste em observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos (RUDIO, 2007). E para descrever o trabalho informal desenvolvido na orla urbana de Macapá, a pesquisa apresenta-se como estudo de caso, o que permite explorar as situações da vida real e descrever a situação do contexto em que está sendo realizada a investigação (GIL, 2002).

O estudo de campo compreendeu o período do mês de fevereiro de 2021 a maio de 2022 e impossibilitou a realização de entrevistas com os trabalhadores informais. Para adequar a pesquisa na realidade que se impôs durante período pandêmico, foi utilizado o caderno de campo que se mostrou de extrema importância para o desenvolvimento da escrita, pois, permite descrever as características do assunto em questão, além de poder classificá-lo, explicando e interpretando os fatos que ocorrem (FAJER; ARAÚJO; WAISMANN, 2016).

O procedimento metodológico é dividido em duas macrodivisão, a primeira consiste na caracterização e análise dos elementos que compõe o trabalho informal na orla da cidade de Macapá, como por exemplo, os recursos do espaço público, o rio Amazonas e os equipamentos utilizados para desenvolver suas atividades laborais, atrativos turísticos e iluminação pública. A segunda divisão analisa a dinâmica do trabalho informal, abordando as práticas e os atores da informalidade.

As competências analisadas consistem nas atividades econômicas desenvolvidas, os fluxos de mercadorias entre as ilhas do Pará e a orla de Macapá, a prática do trabalho informal e lazer no ponto turístico da cidade, bem como, a aplicabilidade dos instrumentos de planejamento urbano instituídos de 1988 a 2021 – período de trinta e três anos, frente à realidade vivenciada pelos trabalhadores informais.

O trabalho de campo delimitou três dos cinco trechos descritos no Projeto Orla, adaptado pela prefeitura de Macapá em 2004 pois a presente pesquisa consiste também em analisar os instrumentos de planejamento urbano que contemplam a informalidade na orla urbana de Macapá. Os três trechos delimitados por essa pesquisa contemplam a orla urbana do Canal do Jandiá, Perpétuo Socorro (Igarapé das Mulheres) e a Rampa do Açaí.

A Rampa do Açaí, mesmo não sendo um trecho eleito pelo Projeto Orla será abordado nesta pesquisa, pois essa localidade recebe um intenso fluxo de embarcações oriundas de ilhas do Pará (Chaves, Afuá, Anajás, Breves, Gurupá e Porto de Moz) que comercializam seus produtos de forma contínua e solidificada em um importante trecho da orla.

Para compreender a formação da orla da cidade, a técnica de pesquisa utilizada é bibliográfica (foram utilizadas busca por palavras chaves como “orla”, “trabalho informal”, “espaço urbano”, “instrumentos normativos do espaço urbano e a sua aplicação”, “instrumentos normativos para as orlas marítimas”).

A fim de compor o acervo de consulta composto por artigos, livros, dissertações ou teses relacionadas a pesquisa também foi utilizada a técnica documental. Foram considerados documentos de interesse para a presente pesquisa: Projeto Orla, Estatuto da Cidade, Plano Diretor do Município de Macapá e fotografias.

Quanto à estruturação da presente dissertação, esta será organizada em três capítulos. O primeiro capítulo será dividido em três itens: planejamento urbano, desenvolvimento urbano e trabalho informal. Essas divisões se apresentam com a intenção de proporcionar a compreensão de que a cidade é um local de diversas produções sociais e que compreender suas diferentes facetas é um desafio constante.

O segundo capítulo abordará sobre os principais instrumentos de intervenção instituídos por lei para o espaço urbano no Brasil e na cidade de Macapá. Este capítulo será dividido em quatro itens, o primeiro item versará sobre os principais instrumentos de intervenção urbanos no Brasil. Posteriormente, no segundo item, apresentará os instrumentos de intervenção para as orlas no Brasil, o terceiro item, versará sobre os instrumentos de intervenção urbana em Macapá e seus impactos na orla, e o quarto item, abordará os instrumentos de intervenção para o ordenamento do trabalho na orla urbana de Macapá.

O terceiro capítulo apresentará o trabalho de campo da pesquisa e será dividido em itens que auxiliem na compreensão do tema proposto. O primeiro item versará

sobre a caracterização da orla da cidade de Macapá, o segundo item abordará sobre os fluxos de mercadorias e pessoas entre as ilhas do Pará e a orla de Macapá e o terceiro item, apresentará sobre as práticas do trabalho informal na orla urbana a cidade de Macapá.

Frente ao panorama apresentado, justifica-se a importância da análise do trabalho informal no espaço da orla urbana de Macapá, segundo o prisma do desenvolvimento urbano, não só como exame da efetivação dos instrumentos legais de gestão urbana, mas também como possibilidade de entendimento da constituição e caracterização do trabalho informal nesses ambientes.

SEÇÃO I – PLANEJAMENTO URBANO, DESENVOLVIMENTO URBANO E TRABALHO INFORMAL

A cidade é o local efetivo das mais diversas produções sociais, econômicas, ambientais, culturais, que podem se revelar de forma harmoniosa ou pela manifestação de conflitos. Os desafios para compreender as suas mais diferentes facetas, são constantes. Para este capítulo serão abordados os estudos referentes a planejamento urbano, desenvolvimento urbano e trabalho informal.

A metodologia utilizada será a bibliográfica, que consiste no desenvolvimento da pesquisa com base em materiais já elaborados. Esses materiais elaborados envolvem principalmente livros e artigos científicos (GIL, 2002). Será abordado os ensinamentos de autores como: Almeida (2020); Maricato (2002); Cunha (2019); Mirafteb (2016); Holston (2016); Duarte (2012) e Cleps (2009).

1.1 O planejamento do espaço urbano

O conceito de planejamento envolve o ato de preparação e organização, com a finalidade de desenvolver estratégias para construir o objetivo que se pretende alcançar. Seguindo este raciocínio, o planejamento urbano consiste na possibilidade de uma reflexão antecipada sobre determinado problema no espaço urbano, buscando soluções que evitem a necessidade posterior de ações custosas para solucionar problemas que poderiam ser previamente evitados.

O planejamento urbano, mesmo não possuindo a possibilidade de garantir sempre bons resultados, continua sendo o principal instrumento da ordenação urbanística nacional, neste sentido, destaca-se:

(...) podemos definir *planejamento* como o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem influir nesse processo. Nesse sentido, podemos dizer que o planejamento reconhece, localiza as tendências ou as propensões naturais (locais e regionais) para desenvolvimento, bem como “estabelece as regras de ocupação do solo, define as principais estratégias e políticas do município e explica as restrições, as proibições e as limitações que deverão ser observadas para manter e aumentar a qualidade de vida para seus municípios” (REZENDE; CASTOR¹ *apud* DUARTE, 2012, p. 26 - 27).

¹ REZENDE, D.; CASTOR, B. V. J. Planejamento estratégico municipal. Rio de Janeiro; Brasport, 2006.

É possível extrair que o planejamento urbano é uma política pública estabelecida por lei na intenção de conceder o exercício da democracia aos seus cidadãos. Dentre os diversos instrumentos, destaca-se nesse primeiro momento, o plano diretor, que estabelece como objetivo a ser atingido que os habitantes ocupem o espaço exercendo os seus direitos sociais essenciais enunciados no art. 6º, da Constituição Federal de 1988: moradia, transporte, trabalho e lazer, garantindo assim, o bem-estar de todos os moradores e o pleno desenvolvimento da cidade.

O plano diretor é um dos instrumentos utilizados no planejamento do espaço urbano, instituído na CF/88, no capítulo denominado Da Política Urbana e dispõe no seu art. 182, §1º “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988). Ao Município é conferido um papel preponderante na promoção de desenvolvimento urbano, planejamento e ordenamento do território, por ele ser detentor das realidades e peculiaridades da sua localidade.

Autores como Saboya (2013), Maricato (2002), Barcellos e Barcellos (2004), apresentam diferentes vertentes que se complementam e demonstram que o plano diretor é um instrumento essencial na promoção de uma melhor qualidade de vida para a população, considerando a participação dos próprios cidadãos.

A abordagem apresentada pelos autores Barcellos e Barcellos (2004), envolve a reflexão de que o mundo vive em uma mudança constante e em uma velocidade difícil de se acompanhar. Os autores propõem então, uma reflexão sobre planejamento urbano sob a ótica da perspectiva sistêmica.

O planejar, nesta situação, implica em formular estratégias em conjunto, oportunizando o trabalho com diferentes grupos para que compartilhem aprendizados construindo o futuro desejado no ambiente urbano que convivem, tornando possível tratar com eficiência os problemas que se apresentam na cidade. O compartilhamento dos aprendizados promove a possibilidade de solucionar as causas e não apenas os sintomas dos problemas da cidade.

A abordagem sugerida por Saboya (2013) sobre o planejamento urbano, apresenta uma outra vertente a ser analisada, que são as decisões. Sobre esse aspecto, destaca-se:

Decisão é entendida, neste trabalho, como um processo no qual, a partir da consideração e reflexão sobre uma determinada situação problemática, bem como as possíveis alternativas para sua resolução, uma conclusão é alcançada com relação a qual curso de ação deve ser seguido (SABOYA, 2013, p. 84).

O autor, destaca que a decisão é fundamental no planejamento urbano, sendo necessário analisar todos os fatores, mesmo aqueles que não sejam possíveis de serem imediatamente identificados, para tomar uma decisão levando em consideração quais serão as consequências para a maior parte da população.

Com um pensamento diverso dos autores destacados, Maricato (2002), promove uma reflexão de como o planejamento urbano é reproduzido no Brasil. Segundo a autora, houve uma importação dos padrões do chamado “primeiro mundo” e que foram sendo aplicados a apenas uma parte das cidades brasileiras – denominando-se cidade formal ou legal – o que estimulou a criação de cidades brasileiras com modernização incompleta ou excludente.

A autora ainda esclarece que os problemas graves apresentados pelas cidades brasileiras não se justificam por ausência de Planos Urbanísticos e nem pela má qualidade desses instrumentos. Os problemas se apresentam porque esses instrumentos são aprovados nas Câmaras Municipais e que seguem interesses políticos ligados ao governo de plantão.

É possível depreender que os autores refletem o planejamento urbano sob perspectivas diversas. O planejamento urbano é indispensável para a justa ocupação do espaço urbano. Ao refletir antecipadamente sobre os eventuais problemas que podem surgir caso um local seja ocupado indevidamente, evita problemas futuros.

A participação popular é essencial para evitar um planejamento tecnocrático, superficial e sem a legitimação da participação da sociedade. As decisões que devem fundamentar a gestão pública serão melhor definidas se houver esse sentimento da vida em comum.

Para Maricato (2002), fica claro as inúmeras problemáticas existentes na cidade. Os padrões externos adotados no Brasil não foram bem assimilados, tal fato deve-se a diferença de contextos econômicos, sociais e políticos, além desse aspecto pode afirmar que o Estado centralizador também não contribuiu para a melhoria desse cenário, com rupturas e descontinuidade sucessivas de um governo para outro.

As concepções apresentadas por Saboya (2013) e Maricato (2002), argumentam que os resultados do planejamento urbano quando usado sob os

interesses apenas do poder estatal são inadequados. Isso ocorre, porque as relações sobre o espaço são dinâmicas e não ações puramente técnicas. A participação popular no conjunto de decisões a serem tomadas ainda é secundária, muito embora o legislativo seja eleito pela sociedade.

Saboya (2013) e Maricato (2002) apresentam concepções sobre a participação popular que passam por dois aspectos fundamentais: a primeira é o fortalecimento das esferas colegiadas; e a segunda, é que essa participação seja efetiva e com qualidade, evitando assim, as manipulações econômicas e do poder político que utiliza os instrumentos de gestão para fazer valer os interesses apenas naquele momento.

Uma parcela da população não é contemplada na distribuição justa do espaço urbano. É parte da população invisível que convive com os seus direitos sociais básicos sendo desrespeitados diariamente (MARICATO, 2002). Essa população invisível começou a reunir forças para ocupar o espaço urbano de forma mais justa e iniciou assim uma nova forma de pensar sobre o planejamento urbano.

1.2 Cidadania insurgente – Planejamento urbano insurgente

O planejamento insurgente é proposto nesta pesquisa por ser uma nova possibilidade de real participação dos cidadãos na construção de um plano diretor que esteja atento aos anseios da população local. É a possibilidade de aprofundar os conhecimentos sobre uma nova forma de planejar a cidade e observar que em outros locais, como Pointe-Sain-Charles, esse novo planejamento vem adquirindo resultados positivos.

Cada Estado nacional possui o sistema de governo próprio e aqueles que se submetem à democracia enfrentam o desafio diário de promover uma sociedade mais justa, igualitária e digna para os seus cidadãos. Esse desafio é revelado quando na prática faz-se possível observar que o poder público vem historicamente priorizando interesses de grupos específicos em detrimento da garantia dos direitos coletivos.

É possível observar a reprodução de uma desigualdade legalizada quando as práticas estatais no processo de urbanização do espaço urbano são dissociadas dos anseios dos cidadãos. O poder público se associa com entes privados e passa a priorizar esses grupos em detrimento da garantia dos direitos coletivos, dessa forma, o planejamento urbano institucional é visto como um instrumento que possibilita a desigualdade da ocupação do espaço urbano.

O contexto hegemônico do neoliberalismo e a institucionalização da participação no planejamento urbano, não imprime necessariamente uma produção de espaço mais democrático; ao contrário, a institucionalização da participação pode servir como uma forma de pacificação e de cooptação dos movimentos sociais e ativismos urbanos (MIRAFTAB, 2016).

Com a intenção de buscar sanar insatisfações e efetivar direitos e garantias coletivas, cidadãos comuns, ativismos e movimentos sociais urbanos passaram, na última década, a ocupar espaços públicos de diferentes cidades ao redor do mundo.

A insatisfação passa a ser impressa em diversas manifestações como as ocorridas tanto no Oriente Médio e ao norte da África durante a primavera árabe de 2010, como na Espanha com os Indignados e nos Estados Unidos com o *Occupy Wall Street* em 2011, ou nos protestos no Brasil em 2013, apresentando entre si algo em comum, pois coincidem um campo de ações e de exigências contra a degradação das condições de vida urbana no capitalismo, agravadas por um processo global de neoliberalização, que se tornou hegemônico desde os anos de 1970, ainda que de um modo não homogêneo no tempo e no espaço (CUNHA, 2019).

Essa insatisfação dos cidadãos acabou inaugurando a cidadania insurgente no século XXI, com a finalidade de rejeitar as políticas existentes e propor ao Estado outras alternativas. A insurgência revela a insatisfação dos cidadãos marginalizados que, para transformar as políticas urbanas existentes, passaram a realizar intensas manifestações com o objetivo de alcançar soluções para suas necessidades que não foram ou não estão sendo abarcadas pelo planejamento urbano institucional (HOLSTON, 2016).

O planejamento insurgente baseia-se em uma inclusão real, autodeterminada e praticada, diferentemente do planejamento institucional que se fundamenta na inclusão representada por técnicos especialistas ou políticos. A crise no planejamento institucional leva à necessidade de se formular um novo planejamento, guiado por um “novo significado” para a produção do espaço urbano (MIRAFTAB, 2016).

Somente uma virada ontológica na teorização do planejamento institucional seria capaz de conduzir a um rompimento com os postulados que o conduziram a tal crise existencial. Para tal ruptura, seria necessário o reconhecimento das práticas insurgentes e a descolonização da imaginação relacionadas às possibilidades para o futuro em relação à cidade. O planejamento insurgente já existe ao redor do mundo,

em práticas nas quais cidadãos se apropriam dos espaços e planejam seus próprios futuros (MIRAFTAB, 2016).

As práticas de planejamento insurgentes, considerando os argumentos de Latendresse e Cunha (2019), se caracterizam enquanto “espaços de resistência” e apresentam três características em comum, que se constituem em práticas “contra-hegemônicas”, “transgressivas” e “imaginativas”.

Orientam-se como práticas contra-hegemônicas, o fato de se oporem em alguma medida ao poder heterônimo centralizado no Estado capitalista, principalmente em sua versão neoliberal; transgressivas (no tempo, no espaço e na ação), pois respalda-se em uma consciência historicizada, não se atendo aos limites de fronteiras nacionais e nem se contentam em obedecer às regras estipuladas pelo Estado; e imaginativas, pois fundamentam suas ações buscando uma sociedade justa e para tanto, propõe formas autênticas de representação do espaço vivido a partir dos sentidos e das experiências do cotidiano dos cidadãos (LATENDRESSE; CUNHA, 2019).

O planejamento insurgente surge como um instrumento que oportuniza a descentralização do papel de representação e concede atenção à ação direta e aos meios de inclusão, alterando ainda o sujeito de sua teorização – do planejador para o planejamento. Aqui, os planejadores profissionais nada mais são que um ator em um conjunto de atores que harmonizam o questionável campo de ação conhecido como planejamento. Desta forma, a prioridade passa a ser as práticas insurgentes e não os autores, conforme descrito no Quadro 1 (MIRAFTAB, 2016).

Quadro 1 - Diferenças entre o planejamento urbano institucional e o planejamento urbano insurgente

Planejamento urbano institucional	Planejamento urbano insurgente
Centralizado	Descentralizado
Oposições entre dirigentes e dirigidos, organização hierárquica e vertical	Decisões coletivas e horizontais
Tecnocrático	Saber técnico aplicado à população
Práticas enraizadas em tradições e escolas do planejamento urbano, muitas das quais remanescentes do planejamento tecnocrático hegemônico no século XX	Práticas que envolvem contrapoderes, transgressões no tempo-espaço e imaginações em relação ao planejamento
Práticas não necessariamente apoiadas em identificação territorial	Práticas apoiadas na identificação (apropriação) territorial

Fonte: adaptado de Costa, Domingos e Zanetti (2020).

A partir das características destacadas e diferenças mencionadas, Miraftab (2016) distingue dois outros pontos críticos referentes ao planejamento insurgente.

Essa análise deve levar em consideração a distinção entre “espaços de ação convidados” e “espaços de ação inventado”.

O primeiro corresponde às formas selecionadas de ação dos cidadãos e de suas organizações sancionadas pelos grupos dominantes, de outra forma, o segundo corresponde às insurreições e insurgências que o Estado e as corporações sistematicamente buscam inserir no ostracismo e criminalizar designando apenas os primeiros espaços como “apropriados” para participação dos cidadãos.

Ambos os espaços se encontram em uma relação dialética e não binária, ou seja, é uma relação mútua, onde as práticas insurgentes de planejamento frequentemente têm de se mover entre aqueles espaços convidados, conforme as necessidades específicas de cada luta. A tentativa de imputar a ideia da existência de uma construção binária de espaços convidados e inventados arrisca uma concepção fixa equivocada de estabilidade em cada espaço.

O planejamento insurgente constitui-se como uma ferramenta importante na demonstração de mudança do poder centrado nas instituições, mídias dominantes, no mercado e no Estado, ao evidenciar a não exclusividade do planejamento urbano institucional na forma de organização do espaço.

O caso de Pointe-Sain-Charles, em Montreal, objeto de estudo de Latendresse e Cunha (2019) sobre práticas insurgentes e contrapoderes no planejamento urbano, é um exemplo que auxilia na compreensão do tema.

Pointe-Saint-Charles é um dos cinco bairros que fazem parte do distrito Sudoeste (Sud-Quest), situado próximo ao centro da cidade de Montreal. É um território de uma tradição auto-organizativa de longa data e que remonta a calorosas greves e organização sindical, no período entre o final do século XIX até meados de 1960. Esse bairro já abrigou uma população de aproximadamente 30 mil pessoas em 1931, por conta de usinas situadas nas bordas do canal de Lachine que empregavam boa parte da população (LATENDRESSE; CUNHA, 2019).

No ano de 1968, com a abertura da via marítima de Saint-Laurent e o fechamento do canal de Lachine à navegação, houve o processo de desindustrialização em Pointe-Saint-Charles, o que resultou no abandono de dezenas de usinas e indústrias na localidade. Esse evento ocasionou diversos problemas como o desemprego, usinas e áreas públicas abandonadas, além de terrenos contaminados pelos anos de uso da atividade ferroviária (LATENDRESSE; CUNHA, 2019).

A partir desta realidade, estudantes, professores da Universidade de McGill e associações de caridade de igrejas criaram os primeiros comitês de cidadãos para enfrentar as dificuldades ligadas ao declínio das condições de vida locais. A dinâmica emergente da organização comunitária nos anos de 1970 passou a incluir intervenções autônomas nas áreas da saúde, educação, habitação, assistência jurídica e econômica, entre outros segmentos (LATENDRESSE; CUNHA, 2019).

Em busca de uma melhor condição de vida no bairro, foi criada em 1981, a *Action-Gardien*, que consiste em uma organização comunitária instituída com o objetivo de reunir esforços coletivos para superar as dificuldades, promovendo interesses e direitos dos habitantes do bairro, particularmente daqueles menos favorecidos economicamente.

Nos últimos 20 anos, as principais mobilizações que marcaram a atuação da Action-Gardien em Pointe-Saint-Charles foram: i) a elaboração dos dez princípios de desenvolvimento do canal de Lachine, no ano 2000; ii) a organização da primeira Opération Populaire d'Aménagement (OPA), em 2004; iii) a mobilização contra o projeto de mudança do Cassino para Pointe-Saint-Charles, em 2005, e a segunda OPA sobre projeto para os antigos terrenos do CN, luta que se desenvolveu entre 2007 e 2012; iv) um fórum de segurança alimentar e uma mobilização pela melhoria do transporte comum, em 2010; v) um estudo sobre a habitação social e a evolução das áreas construídas em colaboração com o coletivo RIL (Regroupement Information Logement), seguido de um fórum para a adoção de um plano de ação sobre habitação, em 2012; vi) mobilizações sobre o projeto para o setor Bridge-Bonaventure, em 2014 (LATENDRESSE; CUNHA, 2019, p. 8).

Essas atuações demonstram que as práticas insurgentes são verdadeiras exceções à regra. Essas práticas insurgentes são capazes de criar, por meio de mecanismos participativos autônomos, projetos e planos que organizam as múltiplas visões locais em referência ao bairro, tornando-se um instrumento de resistência em relação a projetos de empreendedores privados e planos de órgãos ligados à estrutura do Estado (LATENDRESSE; CUNHA, 2019).

O planejamento urbano insurgente é pensado por grupos vulneráveis que buscam a efetivação de seus direitos sociais e a ressignificar a ocupação dos espaços urbanos para efetivamente tornar-se um uso bem comum.

Sugiro que o planejamento urbano insurgente é o tipo de planejamento que tem como fundação e que se endereça, em suas práticas, a movimentos da cidadania insurgente, isto é, movimentos que tomaram forma nas rebeliões que fizeram das cidades durante os últimos séculos, proeminente loci de novas formas de cidadania, contestando as formas nacionais de associação (HOLSTON, 2016, p. 192).

A insurgência revela a insatisfação dos cidadãos marginalizados que para transformar as políticas urbanas existentes passaram a realizar intensas manifestações com o objetivo de alcançar soluções para suas necessidades que não foram ou não estão sendo abarcadas pelo planejamento urbano institucional. Esses conflitos existentes na ocupação do espaço urbano não são impressos nos planos diretores, que, no geral, limitam-se a trabalhar com cenários lineares.

Para Miraftab (2016) o planejamento insurgente baseia-se em uma inclusão real, autodeterminada e praticada, diferentemente do planejamento institucional que se fundamenta na inclusão representada por técnicos especialistas ou políticos. O planejamento insurgente surge como um caminho para um urbanismo humanizado.

A cidadania apresenta diversos conceitos e necessidades à medida que as civilizações se transformam. O planejamento urbano insurgente é considerado um fenômeno recente e que guarda relações com diferentes áreas.

Para Holston (2016) o planejamento insurgente envolve a cidadania insurgente, para Miraftab (2016) este instituto se apresenta como oportunidade de um urbanismo mais humanizado e ao analisar a legislação urbanística, é possível registrar que a linearidade desses institutos não vem contemplando a necessidade dos grupos mais vulneráveis a também ocuparem o espaço urbano de forma digna.

O instituto do planejamento insurgente busca facilitar a compreensão da necessidade de criação de novas medidas que possibilitem a efetivação dos direitos sociais – direitos fundamentais de todos que vivem em uma democracia e não apenas a seletos grupos – e que promovam o efetivo desenvolvimento urbano.

A intenção proposta ao aprofundar a literatura sobre planejamento urbano institucional e planejamento urbano insurgente, é demonstrar que as práticas de planejamento urbano adotadas para a cidade, regra geral, ainda são tecnocráticas. A discussão sobre uma proposta que envolva as práticas insurgente é para demonstrar a necessidade de uma inserção social verdadeiramente democrática no espaço urbano.

1.3 Desenvolvimento urbano

O debate acadêmico acerca do conceito de desenvolvimento é diverso e abarca discussões quanto à distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico.

Algumas dessas discussões envolvem autores que atribuem os incrementos constantes no nível de renda como condição para se chegar ao desenvolvimento, sem, contudo, se preocupar como tais incrementos são distribuídos (OLIVEIRA, 2002).

Apesar dos distintos conceitos sobre desenvolvimento e das mais variadas especificidades existentes, dentre elas: desenvolvimento regional; desenvolvimento endógeno; desenvolvimento urbano; ou ainda, desenvolvimento territorial, esta pesquisa se fundamenta no seguinte conceito:

O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir “as alterações da composição do produto e a alocação e recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia) (VASCONCELLOS; GARCIA, p. 205, 1998² *apud* OLIVEIRA, 2002, p. 38).

O crescimento econômico, por si só, é insuficiente para o bem-estar da população. O desenvolvimento além de englobar o crescimento econômico, possui o objetivo de satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano.

Antes de abordar especificamente o conceito de desenvolvimento urbano é necessário compreender como ocorreu o fenômeno da expansão urbana no Brasil, que é considerada recente, se comparada aos países europeus, e o seu início articula-se com um conjunto de mudanças estruturais na economia e na sociedade.

Durante a República Velha, que ocorreu entre 1889 a 1930, houve a expansão da economia cafeeira, sendo assim, uma primeira menção a industrialização, onde ampliou-se as relações mercantis em diferentes regiões brasileiras, que até então, eram tratadas como meros arquipélagos regionais, começaram a intensificar as migrações, especialmente as migrações internacionais (BRITO; SOUZA, 2005).

Houve profundas transformações estruturais na urbanização brasileira, que foram progressivamente ocorrendo nos anos 30 e 40. Na metade da década de 50 foi tornando-se mais comum a expansão dos sistemas de transportes e meios de comunicação, entretanto, entre 1960 e o final dos anos 80, o crescimento demográfico foi intenso pelo fluxo migratório rural-urbano. Estima-se que migraram do campo para

² VASCONCELOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. Fundamentos de economia. São Paulo: Saraiva, 1998.

a cidade, mais de 43 milhões de pessoas – esse total inclui os filhos tidos pelos migrantes rurais nas cidades (BRITO; SOUZA, 2005).

Essa tendência a um crescente aumento no grau de urbanização não constitui uma novidade histórica. Os países capitalistas de primeira geração – como a Inglaterra – e os de segunda geração – como o dos continentes europeu, os Estados Unidos e o Japão – apresentam, todos, a mesma tendência, ou seja, uma maciça transferência da população do campo para as cidades, chegando a graus de urbanização que variam entre 85% a 95% (BRITO; SOUZA, 2005, p. 49).

Mesmo com a forte transferência da população rural para a área urbana também ocorrendo nos países desenvolvidos, a grande novidade no caso brasileiro, foi a velocidade do processo de urbanização. Essa velocidade, comparada aos países capitalistas mais avançados, foi muito superior (BRITO; SOUZA, 2005).

A partir desta urbanização acelerada houve um impacto na condição de vida de todos os cidadãos. Isto porque, novos aglomerados urbanos surgiram e não apresentavam condições para receber toda a população que se instalava nas cidades, ocasionando assim, problemas como a falta de saneamento básico, condições precárias de moradia, empregos, e ainda, a ausência de planejamento de infraestrutura adequada. Diante desta realidade, na tentativa de alcançar metas específicas e promover o desenvolvimento, o governo nacional passou a promover Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), foi instituído entre 1972 – 1974, na ditadura militar e capitaneada pelo general Emílio Garrastazu Médici. Este instrumento foi elaborado em clima favorável de crescimento e estabeleceu como principal polo gerador de desenvolvimento nacional a região dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

A justificativa era de que essa região seria capaz de assegurar a expansão das indústrias, bem como, conceder o aporte necessário para o tecnológico nacional e científico, decorrente de um sistema educacional avançado. Entretanto, o que se observou posteriormente, é que o I PND ocasionou problemas urbanos nos Estados polos e acentuou as desigualdades regionais (BARCELOS; COSTA; SILVA, 2020).

Como demonstrou o 'milagre' dos anos 68/73, a preocupação exclusiva com a maximização do crescimento de renda, fundada sobre um padrão de demanda elástica, longe de resolver, pelos supostos mecanismos automáticos de mercado, agravou tanto os problemas de subemprego e da pobreza como os desequilíbrios regionais (FURTADO, 2012³, p. 199 *apud* BARCELOS; COSTA; SILVA, 2020, p. 205).

Em decorrência deste cenário, o II PND foi concebido no governo do presidente Ernesto Geisel, no período de 1975 – 1979. Este plano apresentou-se como uma resposta ao esgotamento do modelo econômico até então vigente, que gerou a crise da dependência. No II PND, a intenção era promover o pleno desenvolvimento econômico do país, buscando fortalecer a economia interna a fim de minimizar os impactos da crise mundial do petróleo (BARCELOS; COSTA; SILVA, 2020).

O II PND apresentou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), neste instrumento houve a primeira tentativa de consolidação de políticas urbanas, que apesar de suas falhas, iniciou o processo dos planos diretores nas cidades.

Solucionar a expansão desenfreada e desordenada das metrópoles e as suas consequências negativas; responder à carência das cidades por infraestrutura adequada para o desenvolvimento das atividades econômico-produtivas; diminuir a carência de equipamentos sociais nas regiões metropolitanas e nas cidades com potencial econômico (SERRANO, 2013⁴, p. 187 *apud* BARCELOS; COSTA; SILVA, 2020, p. 206).

A organização das cidades é uma necessidade constante e a cada período novas demandas se apresentam, o III PND foi elaborado entre 1980 – 1985, de forma mais flexível, não quantificando os seus objetivos, e sim, destacando três grandes setores – energético, agrícola e exportador. Aqui, foram incluídas transformações na esfera social, visando aumentar os níveis de bem-estar da população brasileira (BARCELOS; COSTA; SILVA, 2020).

Os PNDs resultaram em transformações na rede urbana amazônica, pois redirecionou diversos fluxos de pessoas, mercadorias, bens, serviços e informações, agora voltados para uma dinâmica não apenas amazônica (local), e sim, para uma dinâmica nacional e mundial (BARCELOS; COSTA; SILVA, 2020).

A evolução do contexto histórico da urbanização brasileira, demonstra que as citadas políticas de desenvolvimento se preocuparam em um momento com o

³ FURTADO, Milton Braga. Síntese da economia brasileira. 7ª edição. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

⁴ SERRANO, Agnes de França, et al. Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília: Ler Editora, 2013.

crescimento econômico, em outro, com o desenvolvimento e hoje, depreendem esforços para promover ambos. Essas políticas e estudos continuam seguindo, conforme será abordado no segundo capítulo desta pesquisa, a Constituição Federal de 1988 incluiu um capítulo específico sobre política urbana que posteriormente obteve regulamentação própria com o advento do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001.

A abordagem sobre PND e PNDU, faz-se com o intento de compreender como as normas de políticas urbanas foram pensadas e assim poder vislumbrar um conceito de desenvolvimento urbano. Deste modo, orienta-se:

Podemos definir o desenvolvimento urbano como a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição de desigualdade social e garantia da sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura dos serviços e equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preceitos, à segregação, à discriminação, ao clientelismo e à cooptação (BRASIL, 2004, p. 8).

Os cidadãos que não são abarcados pelas políticas de desenvolvimento urbano – seja ela social, ambiental ou econômica – são obrigados a promover a sua própria forma de sobreviver neste ambiente. Esses cidadãos promovem a sua moradia em locais que os instrumentos de planejamento urbano consideram impróprios, além disso, desenvolvem o seu trabalho informalmente em um espaço urbano que, via de regra, pelos planos diretores de suas respectivas cidades, são destinados a outra atividade.

Essa realidade é registrada nos dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínuo (PNAD, 2020) no período de 2012 a 2019. Conforme o índice Gini – instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos – o Brasil apresentou uma melhora em relação a 2018 (0,545) e hoje apresenta 0,543, mas o país é o nono mais desigual no mundo, segundo o Banco Mundial.

Com relação a condições de moradia, a pesquisa acima mencionada, destaca que existem cinco inadequações que impossibilitam o direito à moradia adequada. A primeira inadequação é a ausência no domicílio de banheiro de uso exclusivo de moradores, ou seja, é o banheiro para uso cotidiano e não compartilhado com

moradores de outros domicílios. Em 2019, 2,6% da população brasileira (5,4 milhões de pessoas) viviam sem banheiro de uso exclusivo.

A segunda inadequação domiciliar, diz respeito à utilização de materiais não duráveis nas paredes externas do domicílio, sendo classificados como inadequados os domicílios com paredes de taipa não revestida, de madeira aproveitada (como tapumes ou madeira retirada de *pallets*) ou de outros materiais. Essa inadequação atingia 1,1% das pessoas, no conjunto da população brasileira (PNAD, 2020).

O adensamento familiar excessivo é registrado como a terceira inadequação domiciliar, sendo definido como a situação onde o domicílio tem mais de três moradores para cada cômodo utilizado como dormitório. Essa inadequação atingiu 5,6% da população em geral. A quarta inadequação corresponde ao ônus excessivo de aluguel (PNAD, 2020).

Essa situação é constatada no aluguel que iguala ou supera 30% do rendimento familiar. O elevado comprometimento com o aluguel pode impedir o acesso das pessoas a outras necessidades básicas. Em 2019, 4,7% da população residia em domicílios com essa inadequação.

A quinta inadequação selecionada diz respeito a ausência de documentos que comprovem a propriedade do domicílio. Essa informação foi constatada pela primeira vez pela PNAD Contínua em 2019. A ausência de documentação implica algum grau de insegurança da posse por parte dos moradores. Em 2019, 11,5% da população residia em domicílios próprios sem documentação de propriedade.

Considerando as cinco inadequações selecionadas, uma proporção de 21,6% da população brasileira residia, em 2019, em domicílios nos quais havia ao menos uma inadequação domiciliar – isso significa que menos de 45,2 milhões de pessoas, residentes em 14,2 milhões de domicílios, enfrentavam algum tipo de restrição ao direito de moradia adequada, em seus elementos de acessibilidade econômica, habitualidade ou segurança da posse (PNAD, 2020).

As cinco inadequações elencadas, são distribuídas desigualmente no território brasileiro. A ausência de banheiro de uso exclusivo atingia, no ano de 2019, 11,0% da população da Região Norte e apenas 0,2% da população das Regiões Sul e Sudeste. A proporção da população residindo em domicílios com paredes externas construídas predominantemente com materiais não duráveis variou entre 3,0% na Região Norte e 0,3% na Região Sudeste (PNAD, 2020).

Com relação ao adensamento excessivo, as proporções variaram entre 13,2% na Região Norte e 2,3% na Região Sul. A ausência de documento de comprovação da propriedade atingiu extremos de 19,5% na Região Norte e 6,4% na Região Centro-Oeste. O ônus excessivo com aluguel apresenta maior resultado na Região Sudeste, 5,9%, e o menor na Região Norte, 2,8% (PNAD, 2020).

O espaço urbano é vivenciado por diferentes grupos de pessoas e que são detentores de interesses diversos, a promoção de um desenvolvimento urbano para todos os cidadãos é uma realidade que ainda não abarca toda a população brasileira, é o que se observa com relação aos dados da educação e do trabalho.

Entre os jovens de 15 a 29 anos de idade, 22,1% não estudavam e não estavam ocupados em 2019. Os estados do Nordeste, em 2019, apresentavam mais de ¼ dos jovens de 15 a 29 anos que não estudavam nem estavam ocupados, padrão percebido na série iniciada em 2016 (PNAD, 2020).

As mulheres pretas ou pardas de 15 a 29 anos de idade, 32,0% não estudavam e não tinham ocupação em 2019, proporção 2,4 vezes maior que a dos jovens brancos nessa situação. Com relação a taxa de frequência escolar bruta das crianças de 0 a 3 anos atingiu 35,6% e na faixa de 4 e 5 anos, chegou a 92,9%, porém ainda está abaixo das metas do Plano Nacional de Educação (50% para 0 a 3 anos e universalização para 4 e 5 anos até 2024) (PNAD, 2020).

Na faixa etária de 18 a 24 anos de idade, 35,7% dos jovens brancos frequentavam ou já haviam concluído o ensino superior em 2019. Entre os jovens pretos ou pardos, esse percentual era de apenas 18,9%. De um total de 23,8 milhões de jovens com 15 a 29 anos de idade e sem ensino superior completo, não frequentavam a escola 57,6% dos homens pretos ou pardos e 53,2% das mulheres pretas e pardas estavam nessa situação (PNAD, 2020).

Nos anos de 2018 e 2019, a taxa de desocupação caiu de 12% para 11,7%. Porém a proporção dos desocupados há pelo menos dois anos, subiu de 23,5% em 2017 para 27,5% em 2019. No ano de 2018, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, mais de 71 mil contratações ocorreram pela forma intermitente no país, representando 0,5% das admissões com carteira assinada. Em 2019, foram mais de 155 mil contratações dessa forma – intermitente – ou 1,0% das admissões com carteira (PNAD, 2020).

A pesquisa revela ainda que quatro em cada dez trabalhadores ocupados estavam na informalidade em 2019. A informalidade no mercado de trabalho

brasileiro, de caráter estrutural, atingia 41,6% dos trabalhadores do país em 2019, ou 39,3 milhões de pessoas.

Com a dificuldade de promover efetivamente o desenvolvimento urbano de forma equânime em todas as cidades do país, o espaço público acaba sendo local de expressão de conflitos, evidenciando-se locais desprivilegiados de políticas públicas e aprofundando a desigualdade social no ambiente urbano.

Nessa luta constante pela sobrevivência, é possível encontrar os trabalhadores informais, que também são usuários da cidade e que ocupam espaços urbanos definidos por lei como indevidos, com intuito de desempenhar o seu labor na informalidade como o seu meio de subsistência.

1.4 O trabalho informal produzido no espaço urbano

A nomenclatura trabalho pode ser utilizada de maneiras diversas, a depender da circunstância, pode fazer referência a dor, fadiga ou emoção. Conforme o ensinamento de Barros (2017), a palavra trabalho deriva do latim *tripaliare*, que consistia em um aparelho de tortura, formado por três paus, onde eram atados condenados, como por exemplo: gladiadores romanos e escravos. Ou seja, o trabalho, inicialmente, foi associado a ideia de tortura, sofrimento, pena, labuta.

Na Antiguidade Clássica, no mundo greco-romano, o trabalho manual era reduzido ao sentido de coisa, facilitando assim, a escravidão. Já na Idade Média, o trabalho era tarefa dos servos. A riqueza da aristocracia feudal e da igreja provinha da propriedade territorial imóvel através dos tributos que os servos camponeses estavam obrigados a pagar para continuar tendo direito ao usufruto das terras senhoriais. Nos séculos X, XI e sobretudo no século XIII, cresce a burguesia mercantil, cuja riqueza é expressa em dinheiro (LEÃO, 2020).

O trabalho é oriundo de uma historicidade, ou seja, está em consonância com a época, cultura, com o modo de relacionar-se e compreender o mundo de cada sujeito, a depender do qual fez e faz parte.

A evolução histórica da sociedade é constituída por características e peculiaridades próprias. Ao observar sobre as raízes do mercado de trabalho no Brasil, é possível analisar que a economia se baseava na escravidão e com a sua respectiva abolição em 1888, houve um forte movimento imigratório para esse país.

Os novos postos de trabalho foram preenchidos pelos imigrantes e a alternativa encontrada por quem não conseguiu um labor no mercado de trabalho formal – em sua maioria os escravos recém libertados – encontrou no trabalho informal, um meio de subsistência. Neste período, não existiu um projeto que absorvesse os menos favorecidos, os escravos foram simplesmente deixados à própria sorte e com as roupas do corpo.

Desde muito cedo, dos primórdios da formação de um mercado de trabalho livre no país, parcela considerável da população ativa, sobretudo a de cor, jamais conseguiu se incorporar ao mercado de trabalho e, num momento subsequente, já sob os auspícios de uma economia industrial, a regulamentação desse mercado deixou também de fora os trabalhadores rurais e muitas categorias de trabalhadores urbanos (COSTA, 2010, p. 171).

A sociedade passava por profundas transformações, a população negra não possuía os pré-requisitos impostos para se adaptar na nova fase urbana e industrial pós-abolição, pois não foram educados para o trabalho assalariado. Aqui, é possível registrar a total ausência de disposição por parte dos barões do café ou capitães de indústria de proporcionar oportunidades aos escravos, que não obtinham condições de concorrer com os imigrantes europeus ou os filhos dos mesmos, que já se encontravam adaptados e disciplinados para o assalariamento (SOUZA, 2009).

A fase inicial do mercado de trabalho é marcada por sua heterogeneidade, ou seja, é composto por atividades informais de baixa remuneração e com ausência de políticas de proteção social, que foram determinantes para a o empobrecimento de uma parcela da população.

Nesta argumentação, é possível vislumbrar que a precariedade social e do mundo do trabalho já estava colocada como uma chaga aberta no final do período da escravidão e no início da constituição do mercado de trabalho com a vinda da força de trabalho europeia. Não se pode negligenciar o fato de que um exército de dimensões expressivas de negros já desenvolvia suas atividades laborais nos núcleos urbano, sendo que algumas “profissões” ou ofícios eram identificados como reserva de mercado para negros, tais como a função de carregadores de mercadorias, de domésticas, de lavadeiras, de quituteiras, de vigias, de limpadores de fossas, de vendedores e produtos nas ruas e outras formas de serviços braçais e domésticos nos logradouros públicos (SOUZA, 2009, p. 29).

A ausência de políticas públicas neste período inicial da formação do mercado de trabalho resultou no instituto do trabalho informal, sendo este um fenômeno que sobrevive e se modifica há décadas, conforme a necessidade do cidadão e se

apresenta como uma solução, boa ou não, para aqueles que não possuem um labor. A informalidade nas décadas de 60 e 70 é abordada da seguinte maneira por Costa (2010):

A rápida urbanização experimentada nas décadas de 60 e 70 impulsionou o fluxo migratório de indivíduos que não foram absorvidos pela atividade capitalista organizada, onde prevalece o trabalho regulamentado e formal. Ela se expandiu, tomando os espaços das atividades tradicionais, mas foi incapaz de gerar empregos na mesma proporção dos que destruiu ou dos que a sociedade necessitava. O caminho naturalmente seguido foi o da ampliação e mesmo o da criação de novas modalidades de trabalho informal ou o desemprego. (COSTA, 2010, p. 175)

Essa realidade se agravou na década de 90 com mudanças estruturais na economia e nas instituições de mercado de trabalho, houve assim, uma expansão de todo o complexo do trabalho informal, além da precariedade nos padrões de contratação e assalariamento que passavam ao largo da legislação trabalhista ou de qualquer possibilidade de representação coletiva (COSTA, 2010).

As profundas mudanças no mundo do trabalho tornaram-se possíveis mediante o processo de reestruturação produtiva do capital e que por sua vez, possibilitou um desenvolvimento tecnológico e organizacional do modo de produção capitalista (SANTOS; ROCHA, 2020).

Nos dias atuais, com a ascensão das plataformas digitais, uma nova forma de prestação de serviços foi oportunizada para aqueles que não possuem um emprego formal ou para aqueles que desejam complementar sua renda. Esses novos serviços oferecem benefícios inenarráveis aos consumidores, como: motoristas parceiros do aplicativo que oportuniza ao consumidor uma viagem com valor mais acessível, ou ainda, aplicativo que permite que pessoas ofereçam suas acomodações mais em conta que tradicionais hotéis em qualquer lugar do mundo.

Nessas relações, o trabalhador oferece os seus serviços sem qualquer proteção trabalhista e sem garantia previdenciária. É uma nova modalidade de trabalho informal que oferece a ideia de que é melhor a pessoa ser um trabalhador por conta própria, com liberdade e autonomia, ao invés de ser empregado com um superior controlando os seus horários (SCHOLZ, 2017).

Outro aspecto que contribuiu para a ascensão da informalidade e precarização nos setores formais de trabalho, foi a forte flexibilização/deterioração dos direitos trabalhistas, formalizada na Lei 13.467/2017, popularmente conhecida como Reforma

Trabalhista. Esta lei, dentre suas diversas flexibilizações, possibilitou a existência de contrato menos rígido, como o contrato intermitente, maior possibilidade de terceirizados, retirada da obrigatoriedade do imposto sindical, redução de salários, benefícios, bem como a possibilidade de acordo coletivo prevalecer sobre convenção coletiva.

As pessoas trabalhadoras estão sujeitas às mais variadas formas de violações de Direitos Humanos: jornadas exaustivas em condições precárias e inseguras, tratamento degradante, salários injustos, carência de seguridade social, discriminação por identidade de gênero ou orientação sexual são alguns exemplos. Por isso, a ideia do trabalho como direito humano implica, necessariamente, a garantia de uma série de direitos humanos no trabalho: não basta apenas garantir acesso ao trabalho, é necessário que se tenha acesso ao trabalho com direitos. Essa ideia é sintetizada na noção de trabalho decente [...] (CARVALHO, 2018⁵, p. 426 *apud* TELES; CARVALHO, 2019, p. 12).

A realidade atual demonstra que a degradação das condições de trabalho não é uma exclusividade do setor informal, pois com a flexibilização/deterioração dos direitos trabalhistas e previdenciários, os empregados do setor formal, também sofrem impactos na sua relação empregatícia.

A redução dos direitos trabalhistas interfere diretamente nos princípios mais elementares da cidadania, perpetuando a reprodução das desigualdades sociais e regionais, obrigando trabalhadores a se auto empregar para sobreviver, fomentando assim, a reprodução da informalidade (COSTA, 2010).

As relações trabalhistas mantêm constante diálogo com os eventos e mudanças que ocorrem na sociedade. O noticiário internacional, ao final do ano de 2019, começou a divulgar que na China, especificamente na cidade Wuhan, os primeiros casos de uma doença com complicações de natureza respiratória e alta potência de contágio pelo contato humano. Rapidamente a doença ganhou contorno de pandemia e se alastrou pelo mundo (ALMEIDA, 2020).

A doença foi denominada como COVID 19 e em fevereiro de 2020 o Estado brasileiro passou a criar reação jurídica em face da pandemia, após a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarar emergência de saúde pública de importância internacional. A necessidade de suspender as atividades empresariais para evitar

⁵ CARVALHO, Augusto César Leite de. Direito do Trabalho – Curso e Discurso. São Paulo: LTr, 2018, p. 425.

contato/aglomeração e disseminação do vírus, transformou-se em uma das medidas essenciais para priorizar a vida dos cidadãos (ALMEIDA, 2020).

A economia dos estados e municípios foi claramente afetada e as empresas enfrentaram e ainda enfrentam severas dificuldades para manter o seu pleno funcionamento. Muitas empresas não conseguiram manter os seus respectivos postos de trabalho e a informalidade, mais uma vez, foi a solução encontrada por muitos brasileiros, na tentativa de manter a subsistência.

Essa realidade é impressa nos dados divulgados pela PNAD referente ao 4º trimestre de 2020 e divulgada em março de 2021. A taxa de informalidade para o Brasil foi de 39,5% da população ocupada.

Os estados com maiores taxas de informalidade foram Maranhão (60,3%), Pará (59,6%) e Piauí (59,1%). As menores taxas foram de Santa Catarina (27,8%), Distrito Federal (28,5%) e São Paulo (30,1%). A taxa de informalidade do estado do Amapá foi de 48,1%, ou seja, um pouco menos da metade da população amapaense exerce suas atividades laborais na informalidade (PNAD, 2021).

Ademais, a taxa média anual de informalidade para o Brasil foi de 38,7% da população ocupada. Os estados com as maiores taxas médias anuais foram o Pará (59,6%), Maranhão (59,0%) e Amazonas (57,3%) e as menores, com Santa Catarina (26,8%), Distrito Federal (28,2%) e São Paulo (29,6%) (PNAD, 2021).

A atividade informal é a alternativa encontrada por um número cada vez maior de trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal. Como destacado anteriormente, as taxas de informalidade já se encontravam em alta e a pandemia de COVID-19 evidenciou essa realidade e acentuou o número de trabalhadores que encontraram na informalidade, a sua forma de subsistência.

Neste passo, o termo “informalidade” apresenta diferentes concepções. No início dos anos de 1970, de acordo com os estudos realizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) a nomenclatura “setor informal” passou a ser compreendida como uma alternativa encontrada pela população urbana pobre para obter rendimentos, promover a sua respectiva circulação e absorver o contingente oriundo do êxodo rural.

Para complementar o entendimento sobre o setor informal, Leão (2020) orienta que as pessoas são obrigadas a buscar alternativas para sobreviver, de forma geral, vendendo produtos oriundos das atividades econômicas do sistema capitalista a preços baixos ou gerando produtividades com rendimentos baixos.

Essas condições são retratadas nas seguintes situações: baixa exigência de capital e de qualificação; facilidade de acesso ao setor informal pelas pessoas de baixa renda; baixa ou nenhuma presença de hierarquia com o empregador, é o local onde o trabalhador efetua sua atividade laboral e promove sua própria renda; apresentam um núcleo familiar colaborando com a atividade, mas que não é remunerado; o núcleo familiar não remunerado exerce função ativa no negócio; os trabalhadores que exercem atividades laborais informais que não fazem parte do núcleo familiar, obtêm uma remuneração não regulamentada em um contrato de trabalho, apesar de utilizar o salário-mínimo como parâmetro para efetuar o pagamento (LEÃO, 2020).

A informalidade também pode ser aprofundada a partir de quatro conceitos distintos: processo de informalidade – processo pelo qual há a reconstrução produtiva e as mutações das relações de trabalho; setor informal – conceito apresentado pela OIT que relaciona as unidades produtivas familiares; mercado de trabalho informal – compra e venda de mão-de-obra sem registro na carteira de trabalho e conseqüentemente, sem vínculo com a seguridade social pública; e trabalho informal – todo o tipo de trabalho exercido à margem da legislação vigente ou no vazio institucional criado pelas mudanças socioeconômicas em curso (LEÃO, 2020).

Em que pese cada autor apresentar conceitos com suas respectivas especificidades, é importante elucidar que a informalidade apresenta aspectos comuns. Mesmo que a construção conceitual seja ressignificada e novas atividades sejam desenvolvidas, a essência da dinâmica do trabalho informal permanece a mesma: o setor informal absorve os trabalhadores que se encontram, por algum motivo, fora do mercado de trabalho formal e, mesmo com um amplo processo de ressignificação pela construção da narrativa do empreendedorismo, o setor informal obtém uma dinâmica complexa que é capaz de absorver diversos trabalhadores por conta de sua estrutura multifacetada (LEÃO, 2020).

O trabalho informal é distinto de trabalho ilícito, que por sua vez, também se difere do trabalho proibido. O trabalho ilícito é aquele que compõe um tipo legal penal ou concorre diretamente para ele, como exemplo o tráfico de drogas e contrabando, ao passo que o trabalho proibido consiste na atividade laborativa realizada em desrespeito à norma imperativa que veda o labor em certas circunstâncias, como exemplo o trabalho realizado por menores em período noturno ou em ambientação perigosa ou insalubre (DELGADO, 2013).

A informalidade dispõe de diversas definições e características apresentadas nos referenciais bibliográficos, corrobora-se nesta pesquisa, com a perspectiva de Prado (1991), o qual aponta que o trabalho informal é aquele efetivado à margem da legislação trabalhista, resultando em arranjos de emprego caracterizados pela condição de autônomo ou contratos pouco rígidos de natureza temporária; pela falta de obediência às leis previdenciárias, de salário mínimo e de negociações coletivas; além da ampliada rotatividade e da facilidade de ingresso nessa seara.

Sobre o termo informalidade, ainda é possível encontrar na literatura outras nomenclaturas atribuídas a essa forma de labor, como “atividade empreendedora”, “economia subterrânea”, “desemprego disfarçado”, “estratégia de sobrevivência”, “subempregos”, cada um se destaca por suas especificidades e distintas amplitudes dependendo do contexto e de qual instituição aborda o tema (LEÃO, 2020).

A informalidade representa uma heterogeneidade na sua forma de organização, onde é possível registrar a presença de atividades mais antigas, como o camelô e o feirante, até os trabalhadores que prestam o exercício da sua atividade laboral utilizando o instrumento das plataformas digitais.

[...]trata-se de uma atividade econômica de subsistência, atividade esta que obedece a leis próprias, possuem um padrão organizativo que difere das relações econômicas formais em geral, no sentido que se desenvolvem por meio de valores tradicionais como confiança, amizade, crença e reciprocidade que possuem a características de conter em si transações econômicas, diferentemente dos vínculos formais regidos pela lógica do mercado que relega ao econômico uma esfera autônoma, apartada da interação cotidiana na sociedade (ROCHA; NASCIMENTO, 2010⁶, p.52 *apud* LEÃO, 2020, p. 85-86).

O trabalho informal, assim como as diversas relações sociais, econômicas e de produção, desenvolvem-se no espaço e a forma de apropriação ocorre de acordo com as escolhas de cada indivíduo, ou seja: qual a cidade eleita para fixar residência, onde se irá trabalhar, estudar, quais percursos deverá realizar para cumprir as obrigações diárias e de quanto tempo deverá dispor para efetivá-los (SPOSITO, 2019).

A divisão social do trabalho no início do processo de urbanização, era relativamente simples. Era possível perceber a diferenciação nos espaços urbanos e

⁶ ROCHA, Leone de Araújo. NASCIMENTO, Elói Abraão Nunes do. Clandestino, sim, trabalhador também: relações de trabalho informal entre os mototaxistas da Equipe Shopping, Macapá-AP. 65f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal do Amapá, Macapá-AP, 2010.

rurais, todavia, as interações espaciais se estabeleciam a partir de cidades-Estados, ou seja, cada cidade organizava seu espaço rural, de onde provinha seus excedentes que a sustentava. Neste período, os meios de deslocamento e a comunicação, eram restritos comparados aos dias atuais (SPOSITO, 2019).

Com o forte desenvolvimento capitalista, constata-se que o estabelecimento de relações entre cidade e o campo passa a existir de forma intensa e revelando-se um grande desafio para os gestores públicos promover aos seus cidadãos o usufruto do espaço urbano de forma democrática.

A informalidade desafia o planejamento urbano, tendo em vista que os trabalhadores informais redefinem os espaços anteriormente estabelecidos, projetam e montam os seus respectivos equipamentos em locais indevidos, burlam as leis e criam as suas próprias regras. Ou seja, eles impõem-se da maneira necessária para exercerem suas atividades (CLEPS, 2009).

Os trabalhadores informais ao exercerem a sua atividade no espaço urbano, elegem lugares estratégicos. Eles buscam espaços urbanos com maior fluxo de pessoas e ofertam seus produtos de forma mais barata. Neste contexto, destacamos:

Por ser uma economia de rua, depende, como é natural, exclusivamente do espaço público. Deste ângulo, não pagam aluguéis, mas apenas taxas municipais quando são legalizados. Nessa territorialidade, caracterizam-se ainda em variados casos por nomadismos: conforme o calendário de eventos, deslocam-se para onde há concentração de pessoas, conforme o horário de entrada e saída: jogos de futebol, escolas, etc. Em alguns casos, há continuidade noturna. Estes são genuínos ambulantes (YÁZIGI, 1997⁷, p. 110 *apud* CLEPS, 2009, p. 334-335).

Nestes termos, ainda de acordo com os ensinamentos de Cleps (2009), é possível destacar três grandes grupos de comércio informal (Quadro 2):

Quadro 2 - Grupos de comércio informal

Fixos	Periódicos	Ocasionais
São aqueles instalados próximos a órgãos públicos ou de prestação de serviços a um grande número de pessoas, exemplos: hospitais, rodoviária, igrejas ou órgãos da previdência social.	Se aglomeram em áreas de lazer, sendo o exercício aos finais de semana e feriados, exemplo: jogo de futebol, show e parques.	Fixam a sua atividade em torno de um evento popular formal, exemplo: atos públicos ou comemorações populares – festas juninas no Nordeste.

Fonte: adaptado de Cleps (2009).

⁷ YÁZIGI, E. O Mundo das Calçadas – Por uma política de espaços públicos em São Paulo. Livre Docência (Tese), São Paulo, FFLCH/USP, 1997.

Os trabalhadores informais que ocupam o espaço urbano que não foi legalmente destinado para o exercício desta atividade, desenvolvem o seu labor de forma precária, com baixos salários, escassez de proteção legislativa, bem como com a ausência de condições de um meio ambiente de trabalho digno para o desempenho de seu labor. Essa realidade demonstra que a reprodução do espaço urbano sob a ótica da acumulação capitalista, imprime uma condição de desigualdade entre os indivíduos na ocupação do espaço urbano.

O centro comercial de uma cidade é o local da concentração das mais diversas atividades de comercialização de serviços, desde lojas de eletroeletrônicos, eletrodomésticos, departamentos ou ainda, de alimentação. É no centro comercial que se constitui um espaço de consumo para as mais diversas classes sociais. Ainda que exista o processo de descentralização da área central em decorrência de novas áreas com expansão urbana comercial em diferentes bairros, o centro comercial de uma cidade ainda representa um forte local para a reprodução do trabalho informal (SANTOS; ROCHA, 2020).

O trabalho informal na cidade de Macapá é reproduzido em diversos espaços urbanos, desde o centro comercial até as principais avenidas de bairros como Renascer, Brasil Novo ou Açaí. As atividades são diversas, como a comercialização de produtos de pesca, hortifrúti, ou até mesmo, reparos de aparelhos eletrônicos.

Os trabalhadores informais dos mencionados bairros, se apropriam de pontos estratégicos para atrair sua clientela, estabelecendo com estes uma relação de confiança, se apresentam como alternativa para evitar que os moradores daqueles bairros se desloquem para o centro da cidade em busca dos mesmos serviços e oferecem o seu trabalho com um valor menor.

O fenômeno da informalidade, também é reproduzido na orla urbana, onde é possível observar embarcações provenientes das ilhas do Pará e de regiões contíguas (Chaves, Afuá, Anajás, Breves, Gurupá e Porto de Moz) que se encontram geograficamente mais próximas da cidade de Macapá. A orla urbana é considerada pelos instrumentos normativos como um local destinado ao turismo e ao lazer, restando aos trabalhadores informais exercerem as suas atividades de forma precária.

A informalidade adequa-se às mudanças econômicas, sociais e políticas, em conjunto com a ascensão do neoliberalismo e de acordo com o aprofundamento da globalização, flexibilizando-se da maneira necessária para continuar existindo no

espaço urbano, desafiando assim, as diretrizes estabelecidas pelos instrumentos urbanos.

SEÇÃO II – OS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO NO ESPAÇO URBANO E DESAFIOS À INFORMALIDADE

O espaço temporal definido para a presente pesquisa é o ano de 1988 a 2021. O período de trinta e três anos foi definido por abranger múltiplos instrumentos legais capitaneados pela Carta Magna de 1988 que inaugurou uma nova política urbana. Este lapso temporal apresentou aspectos de ordem econômica, política e pandêmica que impactou as relações de trabalho, bem como, a produção do espaço urbano, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 - Principais aspectos de ordem econômica, político-administrativa e pandêmica (1988 – 2021)

Ano	Ação	Efeito
1988	Transformação do Território Federal do Amapá em Estado.	- Necessidade de nova organização político-administrativa; - Gerou expectativa de criação de novos postos de trabalho formal e a continuidade do crescimento progressivo e acelerado da população urbana no estado do Amapá.
1989	Instalação da Mineração Yukio Yoshidome S. A	Esperança de criação de novos postos de trabalho formal.
1991	Criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS).	Esperança de criação de novos postos de trabalho formal.
1992	- Saída da Mineração Yukio Yoshidome S. A.; - Regulamentação da ALCMS - Criação dos municípios de Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Cutias, Pracuúba, Porto Grande e Itaubal, por desmembramento do município de Macapá.	- Desemprego; - Esperança de criação de novos postos de trabalho formal; - Necessidade de nova organização político-administrativa para os novos municípios.
1994	- Criação do município de Vitória do Jari, por desmembramento do município de Laranjal do Jarí.	- Necessidade de nova organização político-administrativa para os novos municípios. - Esperança de criação de novos postos de trabalho formal;
1997	- Saída da Indústria e Comércio de Minérios S. A. – ICOMI	- Desemprego.
2000	- Compra do Complexo Industrial do Jari pelo Grupo ORSA	Gerou expectativa de criação de novos postos de trabalho formal e a continuidade do crescimento progressivo e acelerado da população urbana no estado do Amapá.
2004 2006	- Retorno do boom mineral;	Esperança de criação de novos postos de trabalho formal.
2008	- Lei n.º 123 – Lei geral da Micro e Pequena Empresa	Auxiliou a regulamentação de empresas de pequeno porte e promoveu a esperança de criação de novos postos de trabalho formal.
2017	- Lei n.º 13.467 – Reforma Trabalhista - Lei n.º 13.429 – Altera a Lei de terceirização.	As leis permitiram maior flexibilização nos contratos de trabalho formal, contribuindo assim, para o aumento o trabalho informal.
2020 2021	Pandemia ocasionada pelo Coronavírus.	Suspensão de atividades presenciais e aumento do trabalho informal.

Fonte: adaptado de Tostes (2014).

Para alcançar a resposta do problema proposto na presente pesquisa, esta seção abordará sobre os principais instrumentos de intervenção instituídos por lei para o espaço urbano no Brasil e na cidade de Macapá. Para tanto utilizar-se-á a metodologia bibliográfica e documental, abordando autores como Silva, Fernandes e Leite (2018), Mascarelli e Kleiman (2017) e Santos (2015), realizando consulta a textos jurídicos e legislativos inerentes ao campo urbanístico.

2.1 Os principais instrumentos de intervenção urbanos no Brasil

O processo de urbanização das cidades brasileiras foi efetivado de forma intensa, desordenada e resultou na segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais. Diante dessas carências e com o intento de exigir iniciativas do poder público, começaram a surgir, na década de 70, movimentos populares com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições dignas de vida nas cidades brasileiras.

O movimento popular resultou em importantes ganhos na reforma urbana brasileira, dentre eles, a Constituição Federal de 1988, que se tornou um símbolo de inovação ao dedicar um capítulo específico sobre Política Urbana, representando assim, uma vitória daqueles que lutaram pelo direito à cidade. Os artigos 182 e 183 do capítulo mencionado, representaram um avanço ao estabelecer a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de todos os seus habitantes (SANTOS, 2015).

Diante da intensa urbanização brasileira e das movimentações populares com a finalidade de garantir uma ocupação mais justa do espaço urbano, o próximo passo de regulamentação de política urbana brasileira foi apenas em 2001, treze anos após a promulgação da CF/88. A Lei Federal 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, estabeleceu normas sobre o planejamento urbano, diretrizes, princípios, instrumentos, competências e as respectivas sanções para o descumprimento das suas normas.

2.1.1 Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade foi instituído com a finalidade de orientar a atuação do poder público na busca de cidades mais democráticas, equitativas e sustentáveis, promovendo o bem-estar de todos seus cidadãos. Esse instrumento jurídico fundamenta-se nos princípios básicos do planejamento participativo e na função social da propriedade.

O mencionado instrumento legal possui quatro dimensões principais, destaca-se: uma conceitual, que dispõe acerca dos princípios constitucionais das funções sociais da propriedade e da cidade, bem como sobre outros princípios da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização dos princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados (SANTOS, 2015).

Os dispositivos incluídos na supracitada lei apresentam alternativas que objetivam minimizar os graves problemas observados por conta de um crescimento populacional rápido, que resultou em uma ocupação desordenada do solo. Este instrumento se apresentou como uma esperança de mudança no cenário urbano brasileiro, reforçando a atuação do poder público na busca de cidades mais democráticas (MALDANER; SANTIN, 2015).

O Estatuto da Cidade, se destina a promover uma orientação jurídica consistente à ação dos governos e da cidade organizada para controle dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano. Assessora as administrações municipais que se têm empenhado no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que afetam diretamente a vida da grande parcela da população brasileira que reside em cidades. Foi resultado de intensos debates e negociações entre forças políticas e sociais, dinamizando o papel jurídico-político dos municípios na regulamentação de diretrizes do planejamento urbano, e nos objetivos relacionados ao desenvolvimento da gestão urbana (SANTOS, 2015, p. 416).

As normas de política urbana instituída na CF/88, foi resultado de manifestações populares que passaram a buscar não apenas uma moradia adequada, e sim, o acesso a direitos fundamentais básicos, como saúde, educação e transporte. Ou seja, direitos fundamentais que garantam o direito de viver de forma digna e não apenas sobreviver com direitos básicos sendo diariamente usurpados.

A política urbana normatizada na CF/88 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, busca contribuir com o pleno desenvolvimento das funções sociais da sociedade e da propriedade urbana. Uma cidade cumpre a sua função social quando os bens e ferramentas de uso coletivo estão disponíveis a todos, independentemente de sua classe social, sendo eles: saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, lazer, emprego e renda; e a propriedade cumpre sua função social, quando deixa de atender às conveniências individual do proprietário e passa a atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (SANTOS, 2015).

A preocupação em edificar um espaço público participativo concedendo uma abertura para espaços mais democráticos, é exposta quando a lei supracitada determina a criação de planos diretores para municípios com a população superior a 20 mil habitantes, devendo existir uma prévia e ampla estratégia de plano de ação, condizentes com a realidade de cada localidade.

2.1.2 Plano Diretor

O plano diretor consiste em uma lei municipal que busca ordenar o crescimento e o funcionamento do município, planejando o futuro da cidade e buscando atender os anseios de toda a sociedade. É uma tarefa que deve ser realizada em cooperação com toda a comunidade local, não sendo obrigação exclusiva da assembleia legislativa (MALDANER; SANTIN, 2015).

O município na condição de ente autônomo, gerido por um governo local e que compõe a República Federativa do Brasil, possui autonomia para dinamizar o seu próprio planejamento urbano. As cidades brasileiras apresentam cenários caracterizados por problemas urbanos diferentes, bem como, realidades sociais, econômicas e políticas diversas, e onde um instrumento legislativo único e geral não aborda satisfatoriamente as necessidades de cada localidade, o planejamento local evidencia e possibilita, uma melhor gestão democrática.

O Plano Diretor constitui a ferramenta legal, que viabiliza o município a combater o mau uso da expansão urbanística e visa também compatibilizar os interesses coletivos sendo capaz de garantir uma forma mais justa de acessibilidade ao direito de cidadania (SANTOS, 2015, p. 421).

A gestão democrática concede a oportunidade de que os anseios de todos os cidadãos sobre o desenvolvimento local sejam apreciados. Essa realidade não é algo banal no nosso país, representa, na verdade, uma mudança que pode desencadear em novas e sucessivas transformações.

A função de elaboração do plano é concedida ao município para que não haja uma simples padronização de um documento. É necessário a implementação de um plano diretor bem estruturado, eficaz e compatível com os anseios e necessidades locais, não somente em busca de um desenvolvimento e progresso, mas sim, da qualidade de vida urbana, onde o interesse público possa prevalecer sobre o interesse particular (SANTOS, 2015).

O plano diretor não deve ser algo estático e tecnicamente formal, ele deve corresponder a necessidade e realidade dos seus respectivos habitantes e o Estatuto da Cidade estabelece que deve haver uma revisão periódica do plano diretor, no mínimo, a cada dez anos.

Esse prazo foi estipulado em decorrência da necessidade de alteração por situações sociais, econômicas ou mesmo, situações fáticas. Como por exemplo, enchente em determinado bairro da cidade e a necessidade de nova alocação desses moradores; ou ainda, investimento em determinada localização, fazendo-se necessárias novas adaptações da política urbana local (SANTOS, 2015).

O plano diretor busca promover o desenvolvimento urbano a partir de uma gestão democrática, com o respectivo diálogo entre o poder público e os seus cidadãos, buscando alcançar uma melhor qualidade de vida urbana para todos. Em conjunto com esse instrumento, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano é implementada com a finalidade de estruturar o espaço da cidade.

2.1.3 Lei de Parcelamento do Solo Urbano

O crescimento desordenado das cidades implica em diversos problemas, dentre eles, o surgimento ou a manutenção de propriedades em situações irregulares. Com o intento de minimizar os efeitos de um crescimento excessivamente desordenado, é necessário que o município controle e fiscalize a ocupação e distribuição da população no solo urbano (SILVA; FERNANDES; LEITE, 2018).

A Lei n.º 6.766/79 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano, se tornou um importante indutor da produção do espaço urbano, definindo as áreas que podem ser

ocupadas e vedando o parcelamento em situações que ferem o caráter sanitário e de segurança pública, tudo com a finalidade do funcionamento adequado do ambiente urbano.

O objetivo de toda a regulação [como ocorre no tocante à LPSU] seria originalmente este: garantir a sustentabilidade da cidade, do ponto de vista ambiental, e a equidade, do ponto de vista social, do acesso do cidadão aos bens e serviços urbanos, às condições urbanas, às oportunidades econômicas, educacionais e culturais que a cidade oferece. Afinal, é para isto que existem cidades; sua natureza é poder ampliar essas oportunidades e desenvolver os cidadãos (ROLNIK, 1999⁸, p. 126 *apud* SILVA; FERNANDES; LEITE, 2018, p. 234).

O Estatuto da Cidade; Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, são instrumentos jurídicos que auxiliam no desenvolvimento urbano, não sendo razoável imaginar que apenas os mencionados instrumentos, isoladamente, resolverão todos os problemas de um município.

A nova ordem legal que vem sendo construída no Brasil, a partir da CF/88, na esfera federal, conta com diversas legislações, dentre elas, destaca-se: lei sobre o Sistema Nacional de Habitação de interesse social (Lei nº 11.124/2007); lei sobre o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (Lei nº 11.445/2007); lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010); e mais recentemente, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015).

As legislações acima auxiliam uma estratégia de ordenação e uma melhor ocupação do espaço urbano, com o intento de obter uma melhor qualidade de vida aos seus respectivos cidadãos. Desta feita, considerando que existem 16 regiões metropolitanas brasileiras que se encontram à beira-mar, novos instrumentos jurídicos e projeto de iniciativa do Ministério do Meio Ambiente também foram instituídos para colaborar com políticas ambiental, urbana e patrimonial.

2.2 Os instrumentos de intervenção para as orlas no Brasil

A nomenclatura orla é comumente utilizada entre os cidadãos que residem em locais margeados por água, sejam rios, igarapés ou oceano. Essa nomenclatura se refere à borda, faixa, margem, beira-mar ou beira-rio (VIANA, 2016). Para Viana

⁸ ROLNIK, Raquel. O que é cidade. ed. 4. São Paulo: Brasiliense. In: ROLNIK, Raquel (org.). Regulamentação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção.

(2016), faz referência a um detalhamento da Zona Costeira, correspondendo a um espaço inframunicipal.

A partir da CF/88, que consagrou o meio ambiente como bem de uso comum e declarou a zona costeira como patrimônio nacional, houve a implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (instituída pela lei n.º 7.661/1988 e regulamentada em 2004 por meio do Decreto nº 5.300 – D.O.U, 2004) visando orientar a utilização racional dos recursos, contribuindo para elevar a qualidade de vida da população nas respectivas zonas costeiras, considerando a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

Com o objetivo de criar ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira e compartilhar as responsabilidades, estabelecendo um referencial a partir da União, é instituído o Plano de Ação Federal da Zona Costeira, também previsto no Decreto nº 5.300/2004.

Os mencionados planos possuem objetivos distintos, porém se complementam e buscam a melhor utilização da zona costeira. Enquanto o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro deposita seus objetivos em auxiliar a utilização racional dos recursos preservando aspectos naturais, históricos, culturais e étnicos, o Plano de Ação Federal da zona costeira, busca refletir sobre políticas públicas em conjunto com planos estaduais e municipais.

Somado aos instrumentos jurídicos outrora destacados, o Projeto Orla é também fundamentado na Lei 9.636/98. Esse instrumento versa sobre o patrimônio da União, do qual fazem parte os terrenos e acrescidos de marinha que constituem parte significativa da orla marítima.

O Projeto Orla é apresentado em 2002 como uma ação inovadora do Governo Federal, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente que buscou contribuir, em escala nacional, para a aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação de um espaço que constitui sustentação natural e econômica da zona costeira, a Orla Marítima (BRASIL, 2002). O documento regulamenta os seguintes objetivos do Projeto Orla:

- 1) Fortalecer a capacidade de atuação e a articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoado o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço;
- 2) Desenvolver mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada; e

3) Estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla (BRASIL, 2002, p. 5).

Para atingir os objetivos acima elencados, o mencionado projeto aborda sobre as peculiaridades e o regime patrimonial dos espaços litorâneos; define e delimita o que constitui uma zona costeira e orla marítima; apresenta tipos genéricos de orla marítima; além de, classificar a orla e apresentar a elaboração de um plano de intervenção.

O Projeto Orla, implementa uma ação sistemática de planejamento de ação local visando à gestão compartilhada desse espaço, incorporando normas ambientais e urbanas na política de regulamentação dos usos dos terrenos e acrescidos da marinha, com a preocupação de um processo mais inclusivo de alocação de recursos e tomadas de decisões (OLIVEIRA; NICOLODI, 2002).

Trata-se, portanto, de uma política estratégica que contribui para qualificar a tomada de decisão com vista a cumprir a função socioambiental da orla marítima. Suas linhas de ação estão embasadas em métodos que exploram fundamentos de avaliação paisagística, a dinâmica geomorfológica e de uso e ocupação do litoral, para pensar cenários com rebatimentos na aplicação dos instrumentos de ordenamento do uso do solo para gestão da orla. A sua área de abrangência envolve 17 estados e cerca de 300 municípios defrontantes (OLIVEIRA; NICOLODI, 2002, p. 94).

O Projeto Orla apresenta os benefícios que se busca alcançar nos três níveis de gestão territorial (Quadro 4). Os interesses almejados pelo projeto orla se altera conforme o nível de gestão e considera que nacionalmente é importante manter a função social que envolve o patrimônio da orla, enquanto que a nível regional é permitido adequar o projeto ao interesse econômico regional e a nível local é proposto que a orla seja utilizada como atrativos turísticos compatíveis com a conservação e utilização sustentável da biodiversidade local.

Quadro 4 - Níveis de gestão territorial para orla

Nacionais	Regional	Locais
Valorizar o conceito de patrimônio coletivo da orla, garantia de acesso às praias, promovendo a manutenção da função social dessa faixa altamente valorizada do território nacional.	Permitir que a utilização adequada da orla promova o desenvolvimento do turismo e uma adequada implantação de infraestrutura para o crescimento econômico regional.	Valorizar a paisagem, bem como, os atrativos turísticos, proporcionando a geração de pequenos negócios compatíveis com a conservação e utilização sustentável da biodiversidade local.

Fonte: adaptado de Brasil (2002).

Os três níveis juntos propõem então, a conservação ambiental da orla, considerando a sua função social e reconhecendo que ela pode ser utilizada para gerar uma economia. No decorrer do mencionado projeto, é possível constatar a solicitação da participação da comunidade, visando promover uma gestão democrática, descentralizada e participativa. Com isto, é reconhecido o desafio em lidar com a diversidade de situações representadas pela extensão dessa faixa, que atinge 8.500 km e aproximadamente 300 municípios litorâneos.

Os instrumentos normativos destacados até o presente momento nesta pesquisa: CF/88, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, e o agora analisado Projeto Orla, proporcionam ao município a possibilidade de instituir suas normas – buscando as diretrizes nas leis federais – considerando a sua realidade local.

O município é, em si mesmo, uma figura jurídico-administrativa e uma agência política do poder público, logo dotado de competência para o ordenamento territorial e a gestão ambiental. Assim, ter o espaço municipal como unidade de intervenção facilita o envolvimento desta esfera de governo e o estabelecimento de parcerias locais, viabilizando a descentralização de ações (BRASIL, 2002, p. 21).

O forte movimento popular iniciado na década de 70 que proporcionou a conquista de uma política urbana democrática para a ocupação do espaço urbano, foi igualmente expandida para as orlas marítimas. Importante reconhecer que a lei não é um fim em si mesmo e que necessita de outros fatores, dentre eles, uma política pública eficaz para atingir o objetivo almejado, que em regra, se apresenta como a busca da efetivação de um desenvolvimento urbano para todos os cidadãos.

Considerando que a presente pesquisa possui como um de seus objetivos específicos: verificar a aplicabilidade dos instrumentos de planejamento urbano voltados à Orla urbana de Macapá/AP, frente à realidade vivenciada pelos trabalhadores informais que produzem o espaço, faz-se necessário abordar a legislação municipal sobre a orla.

2.3 Os instrumentos de intervenção urbana em Macapá e seus impactos na Orla

O processo de urbanização acelerado no Brasil e a maciça transferência da população rural para a área urbana, resultou impactos na ocupação do espaço urbano e na condição de vida dos munícipes, conforme abordado no primeiro item deste capítulo. De acordo com os ensinamentos de Barbosa (2013), após o golpe de 1964, a Amazônia torna-se prioridade máxima com discurso ideológico de segurança nacional, com o lema “integrar para não entregar”. Para atingir este objetivo, houve a abertura de estradas, incentivos fiscais à capital nacional e internacional para a exploração dos recursos minerais, com isso, surgiram novos núcleos urbanos por toda a Amazônia, inclusive na cidade de Macapá.

O crescimento progressivo da população urbana na cidade de Macapá ocorreu a partir das transformações políticas, econômicas, sociais no âmbito do Estado do Amapá, mas, sobretudo, pelos aspectos econômicos (instalação da empresa Indústria, Comércio de Minérios S. A, em 1954 e a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, em 1991) e os aspectos políticos (a criação do Território Federal do Amapá em 1943 e a transformação do Amapá em Estado em 1988), com isso a população foi atraída, principalmente aquela que se encontrava desempregada e almejava ganhar espaço no mercado de trabalho (público ou privado), bem como um teto para morar na esperança de uma vida melhor (BARBOSA, 2013, p. 145).

Mesmo que novos empreendimentos tenham sido instalados no Amapá, o número de oferta de emprego era desproporcional ao contingente de pessoas que buscavam por uma oportunidade. Após a instalação da Indústria, Comércio de Minérios S. A (ICOMI) a população do então Território saltou de 37.477 em 1950 para 114.359 habitantes em 1960. Entretanto, a empresa no primeiro momento (1957/60) contratou apenas 1.940 funcionários, mantendo esse padrão nos demais anos (BARBOSA, 2013).

Diante desta realidade, os migrantes que não encontram empregos formais e buscaram no trabalho informal a solução para manter suas necessidades básicas como saúde, moradia, educação, e saneamento básico. Ou seja, é possível vislumbrar que os instrumentos de intervenção urbana para a cidade de Macapá foram instituídos dentro de um processo de ocupação que ainda apresenta adversidades de décadas anteriores, quando os índices migratórios foram elevados (TOSTES, 2012).

2.3.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá – 2004

Com a mudança da política urbana em âmbito nacional, em janeiro de 2004, é promulgada a Lei Complementar n.º 026 que regulamenta o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá (PDDUMM) e dá outras providências. O PDDUMM (MACAPÁ, 2004a) possui 193 artigos, que abordam sobre diferentes temas relacionados à cidade, dentre eles: estratégias para a melhoria da mobilidade; promoção da habitação popular; instrumentos de controle urbano e ambiental; proteção do meio ambiente e geração de trabalho e renda.

O PDDUMM determina diretrizes para que a promoção do desenvolvimento urbano e ambiental priorizem as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, considerando o interesse coletivo sobre o interesse social, a garantia da gestão democrática, vinculando o desenvolvimento urbano e ambiental à prática de planejamento, atendendo a necessidade de todos os habitantes quanto à qualidade de vida, garantindo o melhor aproveitamento da infraestrutura urbana, evitando a ocorrência de impactos ambientais negativos e riscos para a população.

O exercício do trabalho com dignidade é parte importante e fundamental de todo o indivíduo e cada região no Brasil possui diferentes atividades laborais e que tais atividades também se utilizam do espaço urbano, destaca-se:

Art. 6º A Estratégia para Proteção do Meio Ambiente e Geração de Trabalho e Renda tem como objetivo geral associar a tutela e a valorização do patrimônio ambiental do Município de Macapá com a criação de oportunidades de trabalho e renda para seus habitantes, através da realização de atividades econômicas sustentáveis.

§1º São objetivos específicos da estratégia referida neste artigo:

I – a proteção ambiental e a valorização da orla do rio Amazonas, tendo em vista a sua importância para a qualidade de vida da população local e o seu potencial para o desenvolvimento de atividades voltadas para a pesca artesanal, o turismo e o lazer.

V – o aproveitamento sustentável dos recursos naturais com a geração de trabalho e renda;

§2º Na estratégia referida no *caput* deste artigo deverão ser priorizadas a resolução de conflitos e a mitigação de processos de degradação ambiental decorrentes de usos e ocupações incompatíveis e das deficiências de saneamento ambiental (MACAPÁ, 2004a).

A legislação prevê a criação de atividades econômicas locais, considerando o potencial nas atividades voltadas para a pesca artesanal, turismo e lazer. O PDDUMM (MACAPÁ, 2004a) no decorrer de seus artigos, impõe a necessidade da proteção do meio ambiente e para que isso ocorra, menciona que serão implementados programas de proteção ao meio ambiente e geração de trabalho e renda de âmbito municipal.

No PDDUMM o trabalho é tratado em conjunto com o Meio Ambiente, vinculando o tema da seguinte maneira: estratégia para proteção do meio ambiente e geração de trabalho e renda na cidade de Macapá, observa-se:

Art. 12 A Estratégia para Proteção do Meio Ambiente e Geração de Trabalho e Renda na cidade de Macapá complementa-se com os seguintes programas:
II – Programa de Valorização e Preservação do Patrimônio Ambiental visando:
c) criação de oportunidades para gestão de trabalho e renda.

O PDDUMM (MACAPÁ, 2004a) se atentou para a necessidade de instituir em seus artigos a necessidade de geração de novos postos de trabalho, respeitando o meio ambiente e na promoção de atividades voltadas para o potencial local. Em contrapartida, é necessário observar que o gerenciamento da criação do plano contempla pontos desfavoráveis, identificados logo após a sua aprovação.

Segundo os argumentos de Tostes (2006) não houve uma participação efetiva pela sociedade na criação do plano, ou seja, o plano diretor foi pouco divulgado de forma educativa e não proporcionou uma efetiva colaboração dos munícipes, que via de regra, são os principais interessados na organização de sua cidade. Ocorreu que, apenas os setores mais especializados é que conhecem o plano.

Outro fator desfavorável, ainda segundo o autor supracitado, diz respeito a não implementação do Conselho da Cidade de Macapá, o que é grave, considerando que a premissa da política urbana instituída pela CF/88, é que exista uma gestão democrática da cidade.

O Conselho de Cidade é uma ferramenta instituída por lei que tenta promover a efetiva gestão democrática, possibilitando a participação popular e o assessoramento ao Poder Executivo na elaboração de políticas públicas. O conselho é um órgão colegiado, representativo, de natureza deliberativa e administrativa, com mandato delimitado. Neste órgão, os membros negociam e pactuam as necessidades do desenvolvimento urbano, verificando as necessidades locais, orientando-se pela necessária adequação da propriedade e da cidade à sua função social (REZENDE; CÂNDIDO, 2016).

O Estatuto da Cidade também é claro ao estabelecer que a efetiva gestão democrática deve ser assegurada com a implementação de órgãos colegiados de política urbana, promovendo debates, audiências e consultas públicas de interesse

urbano, bem como promover a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Institucionalmente o Conselho de Cidade é um espaço de negociação e articulação objetivando a gestão democrática da cidade e o assessoramento ao Poder Executivo, e deve ser considerado um instrumento capaz de colaborar com a construção do desenvolvimento local. A pluralidade e efetividade do Conselho está diretamente atrelada à participação de uma diversidade de sujeitos, e requer a garantia de caráter deliberativo e o reconhecimento de suas decisões. Essa garantia não pode estar vinculada à vontade dos gestores no exercício de mandatos, já que a existência do próprio conselho poderia ser ameaçada frente a qualquer aborrecimento (REZENDE; CÂNDIDO, 2016, p. 16).

A cidade de Macapá possui morfologias próprias e a ausência de um Conselho de Cidade ocasiona uma série de prejuízos aos seus cidadãos, já que não lhes é dada a oportunidade de formular ideias, estudos, bem como a possibilidade de propor diretrizes para o desenvolvimento urbano, pensando em suas reais necessidades e anseios para a organização do espaço urbano.

Outro fator desfavorável ao PDDUMM é a ausência de revisão das suas diretrizes. O plano é do ano de 2004 e já transcorreu um período de 18 anos desde a sua publicação, ou seja, a cidade não é mais a mesma, novos empreendimentos comerciais e habitacionais foram implementados, novas formas de trabalho se originaram e o plano, na sua grande parte, já não condiz com a realidade posta. Essa preocupação também é abordada no Estatuto da Cidade, que prevê: “Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. §3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

O município de Macapá também implementou no ano de 2004 o Projeto Orla a nível local, promovendo como um dos objetivos o reordenamento do uso e ocupação da Orla urbana de Macapá, visando a revisão dos impactos ambientais.

2.3.2 Plano de Intervenção na Orla Fluvial do Município de Macapá

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, foi uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente – MMA, em parceria com a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, que buscou contribuir, em escala nacional, com diretrizes gerais e disciplinamento de uso e ocupação da Orla Marítima.

O município de Macapá no ano de 2004, buscou avançar na atualização de suas normas urbanísticas. A aprovação de seu Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei sobre Licenciamento, Autorização e Fiscalização de Atividades Socioeconômicas, bem como, a adequação do Projeto Orla – foi implementado para orlas marítimas e a orla de Macapá, apresenta peculiaridades próprias – demonstraram a preocupação do município em estabelecer instrumentos que se adequassem com a nova política urbana (MACAPÁ, 2004a).

A orla fluvial de Macapá em contato com o rio Amazonas, possui uma extensão com cerca de 120 km, portanto, a primeira adequação feita do plano nacional para a implementação do plano local, foi a opção de concentrar o trabalho inicialmente em 20 km da orla urbana da sede do município.

O trecho selecionado para a intervenção (Mapa 1) abrange a foz do canal do Jandiá, ao norte, e a foz do igarapé da Fortaleza, ao sul, considerando que nas imediações do primeiro, já existia uma intensa urbanização (MACAPÁ, 2004a).



A primeira delimitação implementada pelo plano de intervenção é o trecho do Canal do Jandiá que se inicia na ponte Engenheiro Sérgio Arruda até a foz do Canal do Jandiá, no bairro Cidade Nova. Esse perímetro apresentava uma malha urbana informal (margem direita) e portuária informal (carga e descarga de pequeno porte; embarque e desembarque de passageiros); com possibilidade de criação de unidade de conservação.

O segundo trecho consiste no Perpétuo Socorro, que possui a limitação da ponte da rua Oscar Santos a foz do Canal do Igarapé das Mulheres. A orla, nesse trecho, abrigava uma urbanização consolidada predominantemente informal com adensamento alto de construções e populações residentes, comércio formal e informal, portuária informal (carga e descarga de pequeno porte; embarque e desembarque de passageiros).

O terceiro trecho é denominado Aturiá que se encontra no final do Complexo Turístico do Araxá até a Av. Equatorial, é uma orla exposta com acentuado processo de erosão, que também apresentava uma urbanização informal, bem como, uma área comercial informal (bares e restaurantes), existência de área balneária e urbanização horizontal.

O quarto e último perímetro implementado pelo plano de intervenção é o Canal das Pedrinhas, que possui como delimitação a Ponte Rod. JK até a foz do canal (o plano não especifica que canal). Esta orla também se encontrava em processo de urbanização informal com adensamento alto de construções e populações residentes, podendo também já ser registrado uma malha urbana predominantemente comercial informal, convencional informal e portuária informal (carga e descarga de pequeno porte; embarque e desembarque de passageiros).

O plano estabeleceu como objetivos específicos a ordenação das atividades sociais e econômicas existentes nos trechos prioritários; a busca por melhorias nas condições de infraestrutura e organização das atividades hidroviárias; potencialização das atividades turísticas nos trechos da orla do Perpétuo Socorro e Aturiá; além da valorização as características socioculturais destes trechos, refletidas nas atividades tradicionais de produção e comércio. Na intenção de atingir os objetivos propostos, o plano de intervenção adotou os seguintes procedimentos:

A metodologia adotada na elaboração deste plano consistiu, além das oficinas de capacitação da equipe local realizada pelo Ministério do Meio Ambiente por meio do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM,

de trabalhos em grupos para a construção do diagnóstico e a realização de oficinas com as comunidades locais, com o objetivo de consolidar o diagnóstico de forma participativa e envolver os segmentos no compromisso de implantação do Plano, aumentando assim o controle social sobre as intervenções na orla do Município de Macapá (MACAPÁ, 2004a, p. 5).

No decorrer do plano é abordado que as oficinas foram conduzidas pelo grupo de trabalho interinstitucional, contando com a presença da representação dos setores que ocupam e desenvolvem as atividades nos trechos inicialmente eleitos para a intervenção. Ainda conforme o plano, essas oficinas possibilitaram a confirmação da expectativa de que a comunidade local conhece a importância socioeconômica da orla, bem como a problemática dos trechos prioritariamente eleitos, conhecem propostas de soluções e que almejam dias melhores para a orla do município de Macapá.

Para a implementação do plano de intervenção, foi prescrito que como estratégia de execução haveria uma discussão prévia envolvendo os atores sociais (associações, OSCIPs, ONGs e instituições privadas) e institucionais (municipais, estaduais e federais) através de oficinas participativas para a validação do plano, buscando a validação junto à comunidade; implementação do Comitê Gestor; integração ao plano diretor e decreto municipal de instituição do plano.

Com a intenção de facilitar a compreensão dos instrumentos jurídicos retratados nesta pesquisa, o quadro 5 sintetiza as legislações urbanas a nível nacional e local que foram instituídas com a intenção de auxiliar o modo de ocupação do espaço urbano nos últimos trinta e três anos.

Quadro 5 - Síntese dos instrumentos de intervenção no espaço urbano (1988-2021)

Instrumento Normativo	Análise
Constituição Federal de 1988	Inovou ao implementar um capítulo específico sobre Política Urbana – art. 182 e 183.
Lei nº 7.661 de 1988	Implementou orientações acerca da utilização racional dos recursos naturais, buscando contribuir na qualidade de vida da população nas zonas costeiras, considerando a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.
Lei nº 9.636 de 1998	Aborda sobre o patrimônio da União, do qual fazem parte os terrenos e acrescidos de marinha que constituem parte significativa da orla marítima.
Lei nº 10. 257 de 2001	Denominado de Estatuto da Cidade. Fundamenta-se nos princípios do planejamento participativo e a função social da cidade. Determina a criação de planos diretores para municípios com população superior a vinte mil habitantes.
Projeto Orla, 2002	É uma ação do Governo Federal, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente, que buscou contribuir em escala nacional para aplicação de diretrizes gerais e disciplinamento do uso e ocupação da orla marítima.

Decreto nº 5.300 de 2004	Regulamenta a Lei nº 7.661/88, instituindo o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e o Plano de Ação Federal da Zona Costeira, na intenção de refletir sobre políticas públicas em conjunto com planos estaduais e municipais.
Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Macapá, 2004	Estabelece as diretrizes de desenvolvimento urbano e ambiental da cidade de Macapá.
Plano de intervenção na orla fluvial do município de Macapá, 2004	Esse plano de intervenção é apresentado como um instrumento complementar as leis federais, sendo adaptado para a realidade da cidade de Macapá.

Fonte: elaborado pela autora (2022).

O esforço investido pelo município de Macapá na implementação de uma política urbana e efetivação do Projeto Orla, foi pontual. O mencionado projeto – aprovado em 2004, já possui dezoito anos de vigência e nenhuma outra atualização foi realizada ou até mesmo a previsão de uma nova política urbana que busque se adequar a necessidade atual da cidade.

A orla fluvial do Amapá é formada por uma área de 120 km e a proposta do Projeto Orla se dispôs a inicialmente a destinar os seus estudos a uma área de 20 km, conforme destacado anteriormente. Como não existe desde 2004 uma atualização deste projeto, ou até mesmo, a implementação de uma nova política pública que busque reconhecer e abordar novas áreas onde o espaço urbano não está sendo utilizado de maneira instituída anteriormente por lei, é possível perceber que um trecho da orla urbana passou a ser ocupado com intensidade e sem qualquer estrutura para atividades laborais, conhecido como “Rampa do Açaí” (Fotografia 1).

Fotografia 1 - Rampa do Açaí



Fonte: Autora, 2022.

Nesta localidade existe forte presença do mercado informal, com a venda de variados produtos, que vão desde vestuário, utensílios para caça e pesca, bem como artesanato de pequeno porte; até a comercialização de açaí, pescado e mariscos.

A lei municipal referente ao plano diretor de Macapá – tratado anteriormente – e o Projeto Orla, não são omissas com relação às atividades laborais desenvolvidas nessa região. Entretanto, o tema é tratado de maneira tímida e em conjunto com o fenômeno de preservação ao meio ambiente.

2.4 Instrumentos de intervenção para o ordenamento do trabalho na orla urbana de Macapá

A nova política urbana implementada pela CF/88, também denominada de Constituição Cidadã, promoveu uma grande esperança de democratização do espaço urbano. Com as fortes lutas de movimentos sociais, o Brasil experimentou nos anos de 1980 e 1990, uma inédita participação dos cidadãos na vida pública. Desta forma, a esperança era que o espaço de decisões políticas viabilizasse a participação de diferentes segmentos sociais na formulação de políticas públicas urbanas.

Diante de toda a legislação nacional e municipal traçada anteriormente, é possível verificar que as diretrizes estabelecidas para tornar a ocupação das cidades mais agradável, proporcionando um bom padrão de vivência aos seus munícipes, precisa compreender que as cidades são diversas. Cada cidade possui características e potencialidades únicas, ou seja, a legislação traçada precisa vislumbrar e considerar as especificidades de cada localidade. É incontestável que em todas as cidades, os cidadãos buscam por qualidade de vida expressa na moradia, lazer, trabalho, saúde e cultura (COLE, 1979).

Para as cidades da Amazônia, neste caso, especificamente a cidade de Macapá, não é eficaz utilizar a integralmente da legislação urbana aplicada às cidades do sul do país, já que o clima, solo, a cultura e as atividades laborais são diferentes. A legislação urbana da cidade de Macapá, deve ser implementada observando os seus aspectos singulares (COLE, 1979).

Por consequência, é possível afirmar que houve uma tímida tentativa da legislação local em imprimir a realidade do trabalho exercido na orla urbana de

Macapá. Os instrumentos de intervenção urbana retratados nesta pesquisa, abordam sobre o trabalho no corpo de suas respectivas diretrizes.

O plano diretor de Macapá inclui o tema trabalho em conjunto com meio ambiente e o projeto orla, descreve as atividades laborais típicas da região como uma importante fonte de renda para o município. Entretanto, menciona que existe um impacto ambiental pela ocupação indevida daquele local e o intenso movimento fluvial de transporte de carga e passageiros, também causa problemas, com o lançamento de resíduos sólidos e líquidos nas águas dos rios.

A partir da análise das mencionadas legislações e das orientações dos autores anteriormente abordados, constata-se que existem lacunas importantes e que precisam ser debatidas. Isto porque, a ordenação do trabalho é retratada de maneira muito simplória. O plano diretor do município se limitou a apenas reconhecer a importância dos trabalhadores para a respectiva região e incorporou o trabalho com preocupação ambiental.

Art. 10 Além das diretrizes previstas para todo o território municipal, a implementação da Estratégia para Proteção do Meio Ambiente e Geração de Trabalho e Renda na cidade de Macapá observará:

I - integração dos setores responsáveis pela proteção do meio ambiente, desenvolvimento social e econômico, para desenvolver e controlar atividades nas ressacas;

II - tratamento das ressacas como um dos mais importantes recursos naturais da cidade de Macapá, abrangendo:

a) recuperação progressiva das ressacas ocupadas, com reassentamento progressivo das famílias que as habitam;

b) recuperação progressiva das ressacas ocupadas, com reassentamento progressivo das famílias que as habitam;

c) prioridade na proteção das ressacas não ocupadas com a preservação do cinturão de área verde nas suas margens;

III - incentivo às atividades sustentáveis de turismo, extrativas, pesqueiras e de criadouros nas áreas de ressacas onde já são realizadas sem risco para o equilíbrio ambiental ou a serem implantadas nessa mesma condição, oferecendo-se infraestrutura de apoio.

A realidade demonstra que os trabalhadores informais exercem suas atividades em uma área que não oportuniza uma estrutura laboral, seja para ancorar as embarcações ou comercializar os produtos; não existe um local ideal e seguro para a respectiva higienização; e ainda, o local que é ponto turístico e utilizado como lazer por parte da população, é também a fonte de subsistência de trabalhadores informais, conforme constatação de documentos e visita "in loco".

A tentativa de ordenamento do trabalho exercido em um ponto turístico da cidade representa um desafio para o município, tendo em vista que o trabalho informal

não é um fenômeno que pode ser solucionado apenas com políticas urbanas. O trabalho informal apresenta características próprias, destaca-se: a sua heterogeneidade e vulnerabilidade.

A primeira característica, a heterogeneidade, pode ser constatada pelo fato de que o trabalho informal comporta pessoas que estão inseridas devido a exclusão do setor formal e pela impossibilidade de ser reabsorvido pelo mesmo. Entretanto, também comporta aqueles que poderiam estar no setor formal, mas que preferem trabalhar na informalidade por vislumbrar benefícios como flexibilidade de horários, ser o próprio “patrão”, e ainda, possibilidade de auferir maiores rendimentos (FERREIRA, 2008).

A segunda característica, a vulnerabilidade, é observada a partir do momento que os trabalhadores informais passam a ocupar os espaços públicos sem licença para a prestação de seus serviços. Como consequência, exercem suas atividades em um meio ambiente laboral desfavorável, muitas vezes de forma perigosa, insalubre e precária. Outra consequência, é a necessidade de fugas em resultado das fiscalizações efetivadas pelo poder público, fazendo com que o trabalhador exerça suas atividades com o constante receio de uma eventual repreensão (FERREIRA, 2008).

O município de Macapá ainda não exerce o seu protagonismo na implementação de políticas urbanas. O Plano Diretor do mencionado município é desatualizado; não houve a institucionalização eficaz de um Conselho Gestor, que possui o papel de ser um instrumento mediador na relação sociedade/Estado; ademais, o projeto orla é defasado e não representa a realidade vivenciada atualmente pelos trabalhadores na orla urbana.

O simples reconhecimento da orla do rio Amazonas como um patrimônio ambiental, buscando o aproveitamento sustentável dos recursos naturais com a geração de trabalho e renda, não é o suficiente.

A defasagem do projeto orla é prejudicial aos munícipes. É um projeto que não abarcou medidas para toda a extensão do objeto de estudo, foi proposto de forma inicial para pontos específicos e não solidificou, ao menos, um prazo para revisão de suas medidas, ou mesmo, continuação do projeto.

Essa realidade evidencia que a simples criação de uma norma puramente institucional, tecnocrática, hierárquica e vertical, resulta em graves prejuízos aos cidadãos. A insistência em implementar norma jurídica que não promova o

conhecimento e debate dos diferentes segmentos sociais, influencia o crescimento de desigualdades socioespaciais.

SEÇÃO III – O trabalho informal na orla urbana de Macapá – 1988 a 2021

Esta seção busca aprofundar os estudos sobre o fenômeno do trabalho informal desenvolvido na orla urbana de Macapá, abordando os pontos de desenvolvimento das atividades econômicas, as relações entre as ilhas do Pará e a mencionada orla, descrevendo quais são as atividades informais desenvolvidas na respectiva localidade.

3.1 Caracterização da orla da cidade de Macapá

As transformações estruturais na urbanização brasileira e o forte discurso ideológico sobre a Amazônia, promovido após o golpe de 1964, com o lema “integrar para não entregar”, são eventos abordados nos capítulos anteriores e que trouxeram impactos na formação do espaço urbano da cidade de Macapá.

A fundação do estado do Amapá está relacionada a três importantes períodos do Brasil, destaca-se: o período colonial, dentro das estratégias pombalinas, por meio da construção de fortificações para proteger a costa brasileira, com a fundação do Forte de São José de Macapá no século XVIII. Em 1943 houve a descoberta de grandes depósitos de manganês que levaram à fundação do Território Federal do Amapá no governo de Vargas. E somente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, é que se constituiu o estado do Amapá (CARVALHO, 2020).

Esses diferentes períodos promoveram o deslocamento de milhares de pessoas para essa região que perceberam, na oportunidade de um emprego formal na empresa ICOMI, na criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, ou ainda, na abertura de concursos públicos para diferentes setores, uma oportunidade de realização pessoal, econômica e social. Entretanto, o recém-criado estado não estava preparado para receber tal demanda, o que ocasionou uma ocupação desordenada nas áreas úmidas e a impossibilidade de ofertar um posto de trabalho formal a todo o contingente populacional que buscou, nessa localidade, uma melhor oportunidade de vida.

Esse cenário ocorreu em um estado que se originou às margens do rio Amazonas. É uma riqueza aproveitada para interligar os municípios entre si e também o Estado ao Brasil, já que o Amapá não tem ligação terrestre com outros estados brasileiros. É possível vislumbrar uma ligação terrestre internacional com a Guiana

Francesa por meio da ponte binacional, localizada no município de Oiapoque, mas que ainda não atingiu a sua plena atividade (VIANA, 2016).

A cidade de Macapá passou então por um processo de ordenamento do espaço que ocorreu em função da margem do rio Amazonas, tendo a Fortaleza de São José como ponto inicial da evolução urbana e que posteriormente, se irradiou para outras áreas. Nesse sentido, os cidadãos passaram a ampliar o seu conhecimento sobre o rio e utilizá-lo em benefício próprio (TOSTES; FEIJÃO; MOURA, 2017).

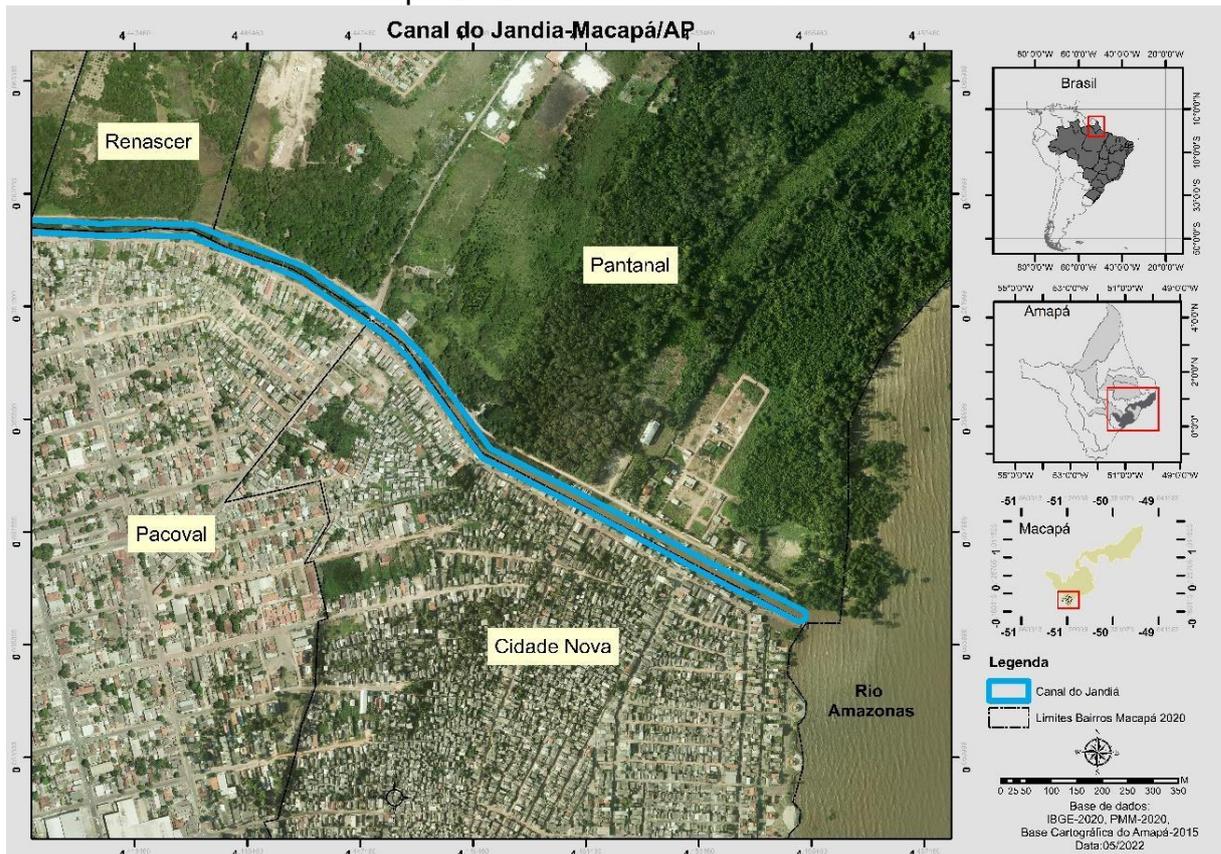
O rio Amazonas passou a ser também uma fonte de renda para parte da população que migrou para a cidade de Macapá em busca de um emprego formal nos citados empreendimentos e que acabou não obtendo êxito. Diante dessa realidade e da necessidade de promover a sua própria subsistência e de sua respectiva família, a informalidade desenvolvida na orla urbana da cidade de Macapá, passou a ser uma alternativa para as pessoas que migraram para esta região.

Como destacado no capítulo segundo desta pesquisa, a orla fluvial de Macapá possui uma extensão com cerca de 120 km. Considerando que o problema proposto consiste em responder de que maneira os instrumentos de planejamento urbano contemplam a informalidade na Orla urbana de Macapá, com vistas à efetivação do desenvolvimento urbano, o lócus de pesquisa limitou-se a orla urbana do Canal do Jandiá, Perpétuo Socorro (Igarapé das Mulheres) e a Rampa do Açaí, isto porque, o trabalho informal desenvolvido nos respectivos bairros é mais intenso.

3.1.1 Canal do Jandiá

O bairro do Canal do Jandiá, localiza-se em Macapá, próximo dos bairros Pantanal e Pacoval, possuindo uma extensão de cerca de 4,2 km. O Canal do Jandiá constitui um dos pontos de atração de embarcações na orla de Macapá que possui acesso direto ao rio Amazonas, conforme é demonstrado no Mapa 2. As embarcações que navegam neste canal são de pequeno porte e servem para distribuir e escoar as madeiras para madeireiras do entorno (TAVARES; FILOCREÃO, 2016).

Mapa 2 - Bairro do Canal do Jandiá



Fonte: Autora, 2022.

Esta localidade representa uma importante via de acesso à sede do município de Macapá, com a existência do Porto Anajás que promove viagens para diferentes ilhas, como exemplo Vila Progresso e Bailique, além de se destacar com a atividade moveleira. A atividade moveleira passou a integrar as políticas locais de desenvolvimento e geração de trabalho e renda do governo estadual e federal na década de 1990, fundamentando-se na valorização de vantagens competitivas e agregando valor à madeira tropical extraída no Amapá (TAVARES; FILOCREÃO, 2016).

Por essas importantes atividades comerciais essa localidade foi escolhida para compor o Plano de Intervenção da Orla, que identificou que as condições de infraestrutura e saneamento no canal são precárias (quadro 6), sendo visíveis os sinais de degradação ambiental e a baixa qualidade de vida da população que exerce atividades ou reside às margens do canal (MACAPÁ, 2004a).

Quadro 6 - Identificação e Caracterização dos Conflitos

CANAL DO JANDIÁ			
Conflitos existentes	Atividades geradoras do conflito	Atores sociais envolvidos	Legislação incidente na área
Ocupação desordenada X Atividade hidroviária	A ocupação urbana desordenada, residencial e comercial principalmente nas margens, prejudica a atividade hidroviária de transporte de carga de passageiros, sendo o conflito agravado pela ausência de infraestrutura para a atividade e pela dinâmica natural de assoreamento do canal e regime das marés.	Barqueiros Comerciantes Moradores Passageiros Transportadores	Plano Diretor Lei de Uso e Ocupação do Solo Código de Posturas Legislação sobre Navegação

Fonte: Macapá (2004b).

Os conflitos apontados no quadro 6, reconhecem que a ocupação urbana desordenada do espaço urbano prejudica a atividade hidroviária e a situação é agravada pela ausência de infraestrutura para as atividades comerciais desenvolvidas no canal. Os atores sociais destacados no canal são os barqueiros, comerciantes, transportadores, passageiros e moradores.

O documento apresenta linhas de ações para equacionar os problemas destacados anteriormente, para que os atores sociais envolvidos tenham a oportunidade de usufruir da melhor maneira o espaço urbano, bem como, a preservação do meio ambiente.

Quadro 7 - Caracterização dos problemas relacionados a cada conflito

Conflito: Ocupação Desordenada X Atividade Hidroviária		
Problemas	Efeitos/Impactos associados ao problema	Linhas de ação para equacionar o problema
<ul style="list-style-type: none"> - Aterramento das margens do canal para uso residencial e comércio portuário. - Distribuição inadequada das atividades ao longo do canal. - Urbanização informal com vias de acesso inadequadas e obras inacabadas. - Tráfego intenso de veículos pesados comprometendo a margem. - Obstrução do canal por vegetação aquática em excesso e troncos de árvores trazidos pela maré. - Infraestrutura hidroviária ausente. - Coleta de lixo inadequada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Obstrução das margens do canal por construções inadequadas. - Prejuízo para a qualidade de vida local com a tendência de favelização. - Dificuldade no embarque e desembarque de cargas e passageiros. - Degradação ambiental. - Uso indevido de terrenos da marinha. - Assoreamento do leito do canal. - Comprometimento da regularidade das atividades hidroviárias. - Dificuldade e acúmulo de lixo nas vias e no canal, dificultando a navegação pelo assoreamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenção urbanística - Saneamento básico - Revitalização do Canal - Percepção e conscientização ambiental - Criação de Unidade de Conservação (UC)

Fonte: Macapá (2004b).

Os conflitos apresentados no Quadro 7, demonstra que a preocupação consiste em promover uma ocupação do solo que atente-se para o saneamento básico, a revitalização do canal, a promoção da conscientização ambiental com a criação de Unidade de Conservação. Para tanto, a legislação utilizada para fundamentar essas ações é o plano diretor da cidade de Macapá, lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Posturas e Legislação sobre Navegação.

Com o trabalho de campo foi possível constatar que as linhas propostas para equacionar o problema, não foram totalmente sanadas, conforme é possível observar na fotografia 2. A Avenida Canal do Jandiá é estreita, não possui estacionamento adequado, constatou-se ainda, a ausência de saneamento básico, ciclovia e calçada. A sinalização de trânsito é insatisfatória, dificultando o acesso ao canal de forma segura pelos pedestres e motoristas.

O Porto Anajás não conta com uma estrutura eficiente e segura para desenvolver suas atividades portuárias e promove o embarque e desembarque dos passageiros e mercadorias com uma estrutura precária, desenvolvida pelos donos das embarcações que organizaram uma estrutura básica para continuarem exercendo sua atividade laboral (Fotografia 2).

Fotografia 2 - Canal do Jandiá



Fonte: Autora, 2022.

O trabalho de campo demonstrou que a estrutura da orla que abrange o Canal do Jandiá, ainda não consegue atender às necessidades de todos os habitantes que se utilizam dessa área quanto ao melhor aproveitamento da infraestrutura urbana, mobilidade urbana, ou ainda, na promoção de uma justa habitação. As moradias

entorno dessa área são em áreas de ressaca, com dois andares, de madeira e “coladas” umas às outras, o que facilita o risco de acidentes.

O Canal do Jandiá tem como vizinho o bairro Perpétuo Socorro considerado um dos mais populosos da cidade de Macapá e cuja orla urbana foi igualmente selecionada como trecho prioritário para o Plano de Intervenção do Projeto Orla (MACAPÁ, 2004a).

3.1.2 Perpétuo Socorro

O bairro Perpétuo Socorro é considerado o terceiro mais populoso da cidade de Macapá, com 25,4 mil habitantes, o que representa uma heterogeneidade com relação à distribuição de renda. Esse bairro é localizado próximo a área central da cidade de Macapá e possui acesso direto ao rio Amazonas (Mapa 3).



A ocupação desta área passou a ocorrer na década de 50, fazendo surgir o bairro do Laguiinho ao sudoeste do bairro do Pacoval, zona norte da cidade de Macapá. O bairro do Perpétuo Socorro e o Igarapé das Mulheres surgem em um

contexto de área de ressaca por serem locais alagados e de escoamento das águas pluviais na bacia hidrográfica (OLIVEIRA; ÁVILA; NEVES, 2020).

A partir deste Bairro [Laguinho], a ocupação desta zona, ao norte do centro da cidade, cresce em direção ao Rio Amazonas, sobre uma área baixa e de alagado. Este novo assentamento era denominado de Igarapé das Mulheres, cujo nome foi adotado devido ao uso deste local pelas mulheres lavadeiras da cidade de Macapá naquela época (COSTA, 2015⁹, p. 44 *apud* OLIVEIRA; ÁVILA; NEVES, 2020, p. 120).

Essa localidade se utiliza das feiras livres como um meio de comercializar os seus produtos agropecuários e de pescado. Essas feiras livres em áreas urbanas apresentam importantes aspectos como: oferta de uma diversidade de produtos, facilidade de comparação da qualidade e de preços dos produtos, além de proporcionar uma troca de informações, articulações políticas e até mesmo, um local de diversão (COUTINHO *et al.*, 2007; DOLZANI; MOTA; FERREIRA; MORALES, 2020).

Além dos pontos positivos as feiras livres apresentam aspectos negativos, como a falta de higienização do local de trabalho, comercialização de produtos ausentes de autorização, ausência de segurança e organização, o que pode vir resultar na dificuldade de sua manutenção e permanência, já que acabam infringindo normas sanitárias (MOTA; FERREIRA; MORALES, 2020).

Nas feiras livres, além de encontrar uma variada oferta de produtos é possível observar a variedade nos consumidores que a frequentam. São consumidores que vão desde os que possuem um maior poder de compra até os que possuem um poder de compra menor, o que evidencia a importância das feiras em ofertar produtos populares com valores acessíveis e pela facilidade de acesso (MOTA; FERREIRA; MORALES, 2020).

A grande variedade de produtos e a diversidade nos preços se destacam entre os fatores que viabilizam as feiras livres como relevante canal de comercialização. A concentração de comerciantes em um único lugar resulta numa concorrência que apresenta impacto positivo na qualidade, na quantidade e nos preços dos produtos, atraindo grande número de consumidores (COUTINHO *et al.*, 2007¹⁰, p. 1-2 *apud* MOTA; FERREIRA; MORALES, 2020 p. 4).

⁹ COSTA, Ana Cynthia Sampaio da. Igarapé das Mulheres: Uma proposta de reabilitação urbana. 2015. 153 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Amapá, Macapá – AP, 2015.

¹⁰ COUTINHO, E. P.; SILVA, M. J. da; FRANCISCO, M. S.; SILVA, J. M. S. da; AZEREDO, L. P. M.; OLIVEIRA, A. T. Condições de higiene das feiras livres dos municípios de Bananeiras, Solânea e

Reconhecendo a importância desta atividade comercial para o município de Macapá, o Projeto de Gestão Integrada da Orla selecionou a orla urbana do bairro Perpétuo Socorro, destaca-se: Igarapé das Mulheres, como área prioritária de intervenção do mencionado projeto, para tanto, elencou os conflitos a serem sanados (Quadro 8).

Quadro 8 - Identificação e Caracterização dos Conflitos

TRECHO PERPÉTUO SOCORRO (IGARAPÉ DAS MULHERES)			
Conflitos Existentes	Atividades geradoras do conflito	Atores sociais envolvidos	Legislação incidente na área
Ocupação desordenada (comercial e residencial) X Atividade Hidroviária	A ocupação urbana desordenada prejudica a atividade hidroviária de transporte de carga e passageiros, principalmente por: - Ocupações residenciais disputando espaço com a atividade portuária; - Comércio varejista disputando espaço com a atividade portuária - O conflito agravado pela dinâmica natural de assoreamento do canal e regime de marés.	- Setor pesqueiro, comerciantes, barqueiros e moradores - Comerciantes, frentistas, pescadores, barqueiros, ambulantes - Comerciantes varejistas e barqueiros	- Plano Diretor - Lei de Uso e Ocupação do Solo - Código de Posturas - Legislação sobre Navegação.

Fonte: Macapá (2004b).

O conflito apresentado para essa localidade elenca que a ocupação urbana desordenada prejudica a atividade hidroviária resultando em uma disputa no espaço urbano entre as residências e as atividades portuárias. Registra-se que nessa localidade novos atores sociais estão envolvidos, dentre eles: pescadores, ambulantes e comerciantes varejistas. Em busca de soluções, o Projeto de Gestão Integrada apresenta as seguintes alternativas:

Quadro 9 - Caracterização dos problemas relacionados a cada conflito

Conflito: Ocupação Desordenada X Atividade Hidroviária		
Problemas	Efeitos/Impactos associados ao problema	Linhas de ação para equacionar o problema
<ul style="list-style-type: none"> - Assoreamento do canal - Necessidade de manutenção constante do calado do canal - Ausência de capacidade para expansão portuária - Falta de saneamento básico <ul style="list-style-type: none"> - Falta de segurança - Falta de espaço para expansão portuária - Inviabilidade da atividade portuária a longo prazo, em função do assoreamento intenso, originado da dinâmica natural e das atividades antrópicas (ex aterros) e da capacidade de suporte local 	<ul style="list-style-type: none"> - Declínio e inviabilidade da atividade portuária e comercial a longo prazo, em função do assoreamento intenso, de origem natural (ex. deposição de sedimentos e árvores mortas) e de origem antrópica (ex. aterros e resíduos sólidos) - Alto custo de manutenção x benefícios - Saturação da capacidade do atracadouro - Aumento do risco de acidentes <ul style="list-style-type: none"> - Lançamento de detritos orgânicos nas ruas e no rio - Aumento de doenças de veiculação hídrica (malária, dengue, febre amarela, barriga d'água...) - Prejudica o potencial turístico do local - Aumento da proliferação de vetores (insetos e ratos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria da infraestrutura portuária para o Canal do Jandiá - Reordenamento das atividades portuárias - Reurbanização da área para fins turísticos - Percepção e conscientização ambiental - Saneamento básico

Fonte: Macapá (2004b).

Os problemas relacionados ao Igarapé das Mulheres (demonstrado no quadro 9) elencam a ausência de manutenção constante do calado do canal, ausência de saneamento básico, segurança e de espaço para expansão portuária. Considera ainda que a longo prazo existe a inviabilidade da atividade portuária em função do assoreamento intenso em decorrência da dinâmica natural e da ausência de capacidade do suporte local.

Como solução propõe a melhoria na infraestrutura portuária para o Canal do Jandiá, reordenando as atividades portuárias, instituindo a estrutura de saneamento básico e a promoção de conscientização ambiental, tais medidas foram propostas para tentar evitar os impactos relacionados a acidentes, saturação da capacidade do atracadouro, lançamento de detritos orgânicos nas ruas e rios, fomentando a proliferação de vetores (insetos e ratos), prejudicando o potencial turístico do local.

A pesquisa de campo constatou que a rua Antônio Pereira da Costa é mais ampla em relação à Avenida Canal do Jandiá. Entretanto é uma via que não conta com estacionamento, saneamento básico, ciclovias e a sinalização é insatisfatória (demonstrado na fotografia 03). Existe ainda, uma forte movimentação de

embarcações de pequeno porte no canal que são provenientes das Ilhas do Pará. Essas embarcações realizam o transporte de mercadorias relacionadas a produtos agropecuários e do pescado, sem a segurança adequada no seu ambiente de trabalho.

Fotografia 3 - Perpétuo Socorro



Fonte: Autora, 2022.

Com o trabalho de campo foi possível constatar que a acessibilidade da população aos bens e aos serviços de pessoas e mercadorias ofertadas na orla urbana entorno do Igarapé das Mulheres, ainda não ocorre de forma segura e satisfatória para toda população macapaense.

O espaço urbano é vivido pelos cidadãos e estes organizam o seu ambiente de acordo com as suas necessidades e é o que passou a ocorrer com a Rampa do Açaí. Esta localidade não foi abrangida pelo Plano de Intervenção da Orla, mas registra uma ocupação que ocorreu de forma espontânea e consagrou sua localidade com o auxílio da população que acessa os seus produtos. Diferente das duas localidades anteriormente abordadas, o produto predominantemente comercializado, como o nome sugere, é o açaí.

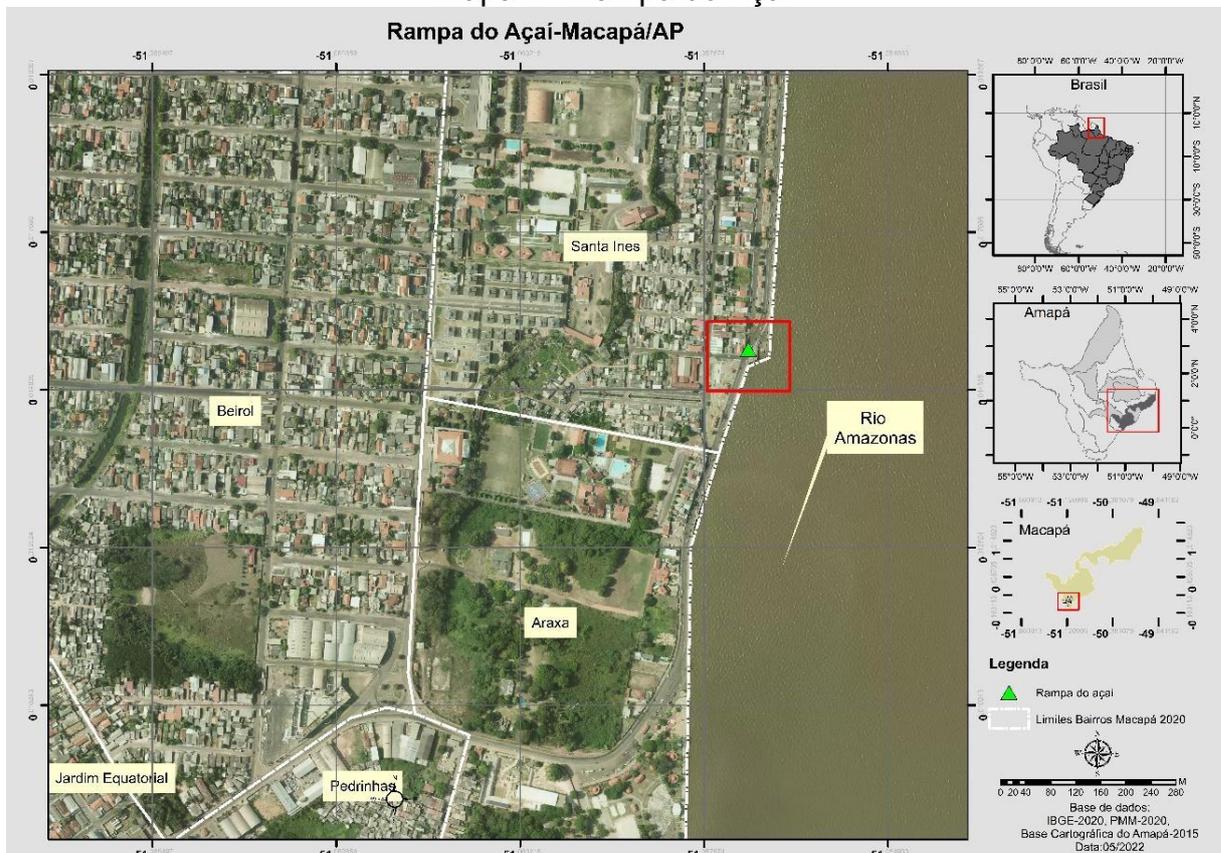
3.1.3 Rampa do Açaí

A feira popular da Rampa do Açaí está localizada no bairro Santa Inês e é próxima à área central da cidade de Macapá. A lei municipal nº 187/83 implementou o bairro Santa Inês, que está localizado próximo ao bairro do Araxá, a leste pela

margem do rio Amazonas e ao sul pela Av. Camaru até a Av. 1° de maio (Mapa 4). Conforme os dados do IBGE (2010) o bairro possuía uma população de 5.847 habitantes, sendo 3.027 mulheres e 2.820 homens (LOMBA; LOPES; RIBEIRO, 2019).

A Rampa do Açaí está instalada em uma localidade que faz parte de um conjunto de atividades destinadas ao lazer na orla urbana de Macapá. A sua localização geográfica tornou-se um lugar de intensa movimentação de mercadorias e pessoas, constituindo-se como uma feira livre ao ar livre e com uma intensa participação popular. Os feirantes que desempenham sua atividade laboral neste ponto específico da orla urbana de Macapá, utilizam a rampa para atracarem suas embarcações, realizam o embarque e desembarque dos seus produtos, bem como, já realizam o transporte de passageiros para as Ilhas do Pará.

Mapa 4 - Rampa do Açaí



Fonte: Autora, 2022.

A vida dos ribeirinhos que trabalham nesta área é condicionada à natureza. O movimento na Rampa inicia ainda de madrugada, por volta das 04:00h, considerando sempre o regime da maré, sendo somente possível atracar os barcos com a maré

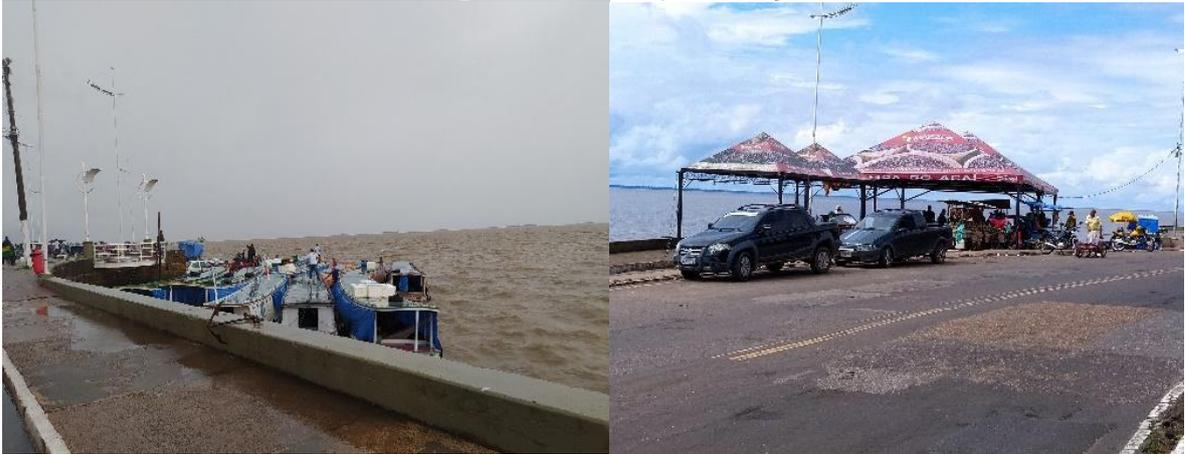
cheia. A dinâmica da comercialização de mercadorias e produtos regionais possui conexão, principalmente com as Ilhas do Pará, o que torna esse espaço repleto de variedades (LOMBA; LOPES; RIBEIRO, 2019).

Os sentidos que a Rampa do Açaí desperta nos citadinos e ribeirinhos que desempenham sua atividade laboral, são diferentes. Os citadinos observam a possibilidade de comprar os produtos ofertados pelos trabalhadores informais (peixe, camarão e produtos agrícolas), bem como, a possibilidade de caminhar, conversar ou praticar algum lazer na extensão da orla. Para os trabalhadores informais, neste caso os ribeirinhos, o local representa um sentido diferente, o da sobrevivência. É nesta localidade que os trabalhadores informais comercializam os seus produtos e obtêm renda para suprir as outras demandas de subsistência como: calçados, roupas ou remédios (LOMBA; LOPES; RIBEIRO, 2019).

Os usuários formaram um coletivo, em que a cooperação existente impulsiona a apropriação do espaço urbano da rampa do açaí. O espaço com localização estratégica foi, de forma sutil, totalmente apoderado pelos indivíduos envolvidos na feira, uma vez que sempre, no decorrer do dia, encontra-se vestígio da feira que ocorre apenas ao alvorecer. Ele se tornou um marco do espaço urbano, e deu nome à área: Rampa do Açaí (KUWAHARA; AZEVEDO, 2019, p. 167).

Além da localidade representar uma relação de sobrevivência, ela também desperta o vínculo emocional que os trabalhadores possuem com a Rampa do Açaí, devido a associação entre a realização de conquistas pessoais com o trabalho desenvolvido no lugar. A renda adquirida com as vendas é o meio de sustento das respectivas famílias e a realização de sonhos, como a compra da própria embarcação ou ainda, a possibilidade de custear os estudos dos filhos. Outro fator elencado, são as relações sociais que foram construídas entre os ribeirinhos ao longo dos anos (LOMBA; LOPES; RIBEIRO, 2019).

Fotografia 4 - Rampa do Açaí



Fonte: Autora, 2022.

Apesar de existir uma relação afetuosa dos ribeirinhos com a Rampa do Açaí, o trabalho de campo confirmou que as atividades laborais são desenvolvidas de forma precária (Fotografia 4). As condições que os alimentos são comercializados não atendem as normas de saneamento básico e a estrutura pública, neste caso a energia e a parte superior do muro de arrimo, são utilizados como auxílio no desempenho das atividades laborais dos feirantes.

Até o ano de 2021, como destacado na Fotografia 04, esta localidade não contava com qualquer estrutura física, exceto o que era disposto pela própria orla urbana. No ano de 2022, a prefeitura instalou toldo (cobertura destinada a abrigar/proteger os trabalhadores e os seus produtos do sol e da chuva) e dois banheiros químicos, com a intenção de proporcionar uma estrutura de trabalho mais organizada aos trabalhadores que ali efetuam a sua atividade laboral diariamente.

Ao contrário do Canal do Jandiá e Perpétuo Socorro (Igarapé das Mulheres) que foi possível observar a rua estreita e ausência de estacionamento, a Rampa do Açaí possui uma rua ampla e dispõe de vagas para estacionamento (Fotografia 04). Entretanto, é necessário compreender que esta feira livre está consolidada em uma área mais visível da orla urbana e que não foi, por lei, instituída para desenvolver atividade de comércio.

Os trabalhadores informais que desenvolvem suas atividades nesta localidade possuem, somente nesses dois requisitos, um ambiente de trabalho um pouco melhor estruturado em comparação aos outros dois lócus de pesquisa, não pelo fato do Poder Público ter proporcionado uma estrutura adequada de trabalho, mas sim, por ser um

local destinado ao turismo e que os trabalhadores se apropriaram para efetuar suas atividades laborais.

A realidade do trabalho informal produzido na orla urbana de Macapá constatada no trabalho em campo, confirma as reflexões sobre planejamento urbano apresentada pela autora Maricato (2002) e abordada no primeiro capítulo desta dissertação. Segundo a autora, não é por ausência de planos urbanísticos e nem pela má qualidade desses instrumentos que as cidades apresentam graves problemas. Esses problemas são reproduzidos porque houve uma importação dos padrões do chamado “primeiro mundo” e que só foram aplicados a apenas uma parte das cidades brasileiras, resultando na criação de cidades com modernização incompleta ou excludente (MARICATO, 2002).

Outro fator constatado com a pesquisa de campo é sobre os instrumentos de planejamento urbano, destaca-se: o plano diretor de Macapá, instrumento abordado no segundo capítulo desta dissertação e que de acordo com os argumentos de Tostes (2006), não existiu uma participação efetiva pela sociedade na criação do mencionado instrumento, sendo desenvolvido um plano diretor pouco divulgado de forma educativa, que não proporcionou uma efetiva colaboração dos munícipes que são os diretamente interessados na organização de sua cidade.

As atividades comerciais em conjunto com a portuária na orla urbana de Macapá, imprimi essa ausência de participação efetiva da sociedade, que se impõe e permanece utilizando o local para o desempenho das atividades laborais aliadas às suas produções econômicas e sociais. Essa realidade está explícita nos elementos que compõem uma feira livre, e os barcos e canoas ancorados no espaço destinado, por lei, a ser apenas utilizado como área de lazer e turismo.

A visita “in loco” demonstrou que o planejamento urbano de Macapá ainda precisa ser atualizado e aperfeiçoado para a realidade vivenciada naquela localidade. A economia desenvolvida nos trechos destacados, apesar de utilizarem a orla urbana, são atividades laborais diferentes (movelaria, pescado, comerciantes varejistas, ambulantes) mas que se utilizam do rio Amazonas como instrumento essencial no exercício da atividade econômica.

O rio Amazonas está situado em todo perímetro da orla da cidade de Macapá e acabou criando uma hidrovia que faz diferentes conexões entre o rio e a respectiva cidade. Uma das conexões estabelecidas são com as ilhas do Pará, que mesmo pertencendo ao estado do Pará, as pessoas que ali residem observam a orla urbana

de Macapá como uma oportunidade de comercialização de seus produtos (TOSTES; FEIJÃO; MOURA, 2017).

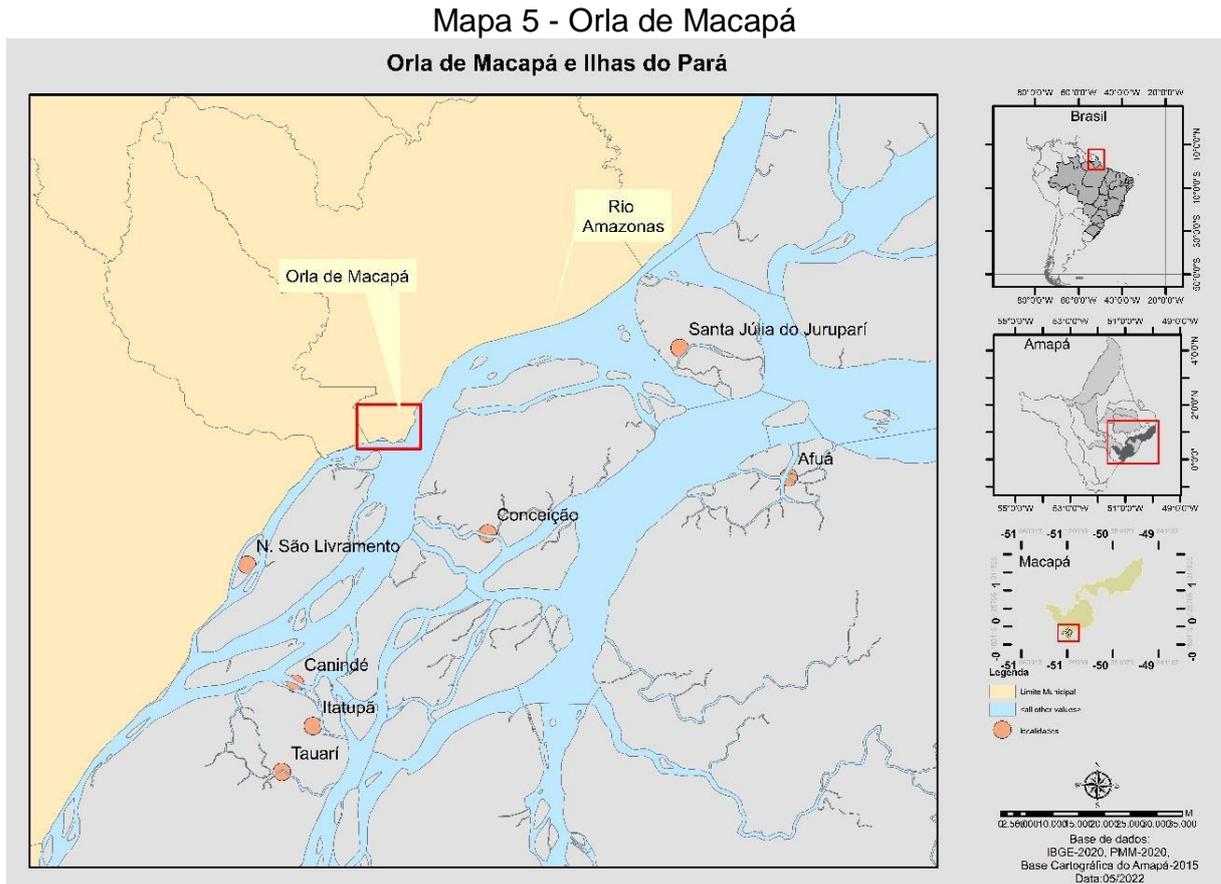
3.2 Os fluxos de mercadorias e pessoas entre as ilhas do Pará e a orla de Macapá

Considerando que a Amazônia é caracterizada pela diversidade multicultural do seu ambiente e que reflete no contexto da floresta, dos aspectos sociais, culturais, no modo de viver da sua população e costumes, essa diversidade é igualmente observada na interação do homem com o rio Amazonas (TAVARES; FILOCREÃO, 2016).

O rio constitui, praticamente, a única via de comunicação e transporte dos ribeirinhos. É o meio que liga as comunidades entre si, com sedes dos municípios e com os centros urbanos. É através dos cursos d'água mais importantes que a população se abastece de água, escoar seus produtos, estabelece e mantém relações sociais com as vizinhanças (REIS, 2005¹¹, p. 43 *apud* OLIVEIRA; PERALTA, 2020, p. 3)

As diferentes conexões que o rio Amazonas proporciona aos moradores da cidade de Macapá, é facilmente vislumbrada na orla urbana do respectivo município. A orla é utilizada para o lazer, turismo e possibilita a interação com as ilhas do Pará. A proximidade que essas ilhas possuem com a capital do estado do Amapá, conforme demonstrado no mapa 5, promove a manutenção de diferentes costumes: aquisição por parte dos cidadãos de produtos regionais em feiras livres, barcos e canoas de pequeno porte ancorados no espaço rio/cidade e a atividade comercial aliada a portuária que expressa parte da cultura ribeirinha (KUWAHARA; AZEVEDO, 2019).

¹¹ REIS, M. (2005). Arengas e picicas: reações populares à reserva de desenvolvimento sustentável mamirauá no estado do Amazonas. Belém: Sociedade Civil Mamirauá.



É possível, a partir das feiras livres e dos portos localizados às margens do rio Amazonas, vislumbrar a chegada das embarcações com os seus produtos ou com passageiros, os quais em grande maioria são de origem das ilhas do Pará. Os principais pontos de conexões para o escoamento da produção agroextrativista ribeirinha e o respectivo embarque de produtos industrializados que abastecem as cidades, vilas e lugarejos instalados nas Ilhas do Pará, estão localizados na orla fluvial da Região Metropolitana de Macapá (SANTOS, 2012).

As duas principais portas de entrada das atividades econômicas do Estado do Amapá abrangem os municípios de Macapá e Santana. A capital do estado é a sede do aeroporto internacional e os dois municípios possuem orlas que auxiliam nas dinâmicas econômicas de um conjunto de ilhas do Pará, com diversos trapiches, portos ou rampas situadas pela extensão das suas respectivas orlas (SILVA, 2017).

A partir da comercialização de produtos nos principais portos, canais e rampas ao longo da orla fluvial de Macapá e Santana (Quadro 10) é possível constatar que o trabalho informal é intensamente exercido em diferentes atividades econômicas.

Quadro 10 - Principais portos, canais e rampas de Macapá e Santana provenientes das ilhas da foz do Amazonas

Canal do Jandiá	Nesse canal destacam-se embarcações provenientes do Arquipélago do Bailique, comercialização de madeiras e embarque e desembarque de passageiros no Porto Anajás.
Perpétuo Socorro (Igarapé das Mulheres)	Recebe embarcações mistas de pequeno e médio porte, que comercializam produtos como: fruta, camarão, açaí e ajudam no abastecimento da feira livre fixa instalada em frente dessa doca.
Rampa do Açaí	Localizada na parte central da orla da cidade de Macapá, recebe o fluxo de embarcações provenientes, principalmente, dos municípios de Afuá e Chaves.
Rampa do Araxá	É localizada na orla sul da cidade de Macapá, pequenas embarcações comercializam produtos como açaí, peixes e camarão. Na maioria das vezes são vendidos diretamente com os pescadores e nas primeiras horas do dia.
Canal das Pedrinhas	Localizado na orla sul da cidade de Macapá, onde embarcações de pequeno e médio porte comercializam, principalmente, a madeira.
Igarapé da Fortaleza	Divide os municípios de Macapá e Santana, e se destaca com a atividade de desembarque de madeiras e presença de estâncias.
Rampa de Travessia para ilha de Santana	Local onde atracam as catraias que realizam a travessia para Ilha de Santana.
Porto do Grego	Local onde atracam as embarcações regionais de Belém e embarcações de localidades como a da cidade de Gurupá.

Fonte: adaptado de Santos (2012).

Mesmo que as atividades comerciais sejam desenvolvidas em diferentes localidades no decorrer da extensão da orla fluvial de Macapá e Santana, elas possuem em comum o aspecto do rio Amazonas ser o único meio de transporte para efetivar suas atividades, de se utilizarem do rio para obter a maioria de seus produtos e comercializá-los, e ainda, utilizar a estrutura da orla urbana ou de pequenas rampas e trapiches para se adaptar e desenvolver suas atividades laborais.

Considerando essa realidade, a análise do trabalho informal desenvolvido na orla urbana de Macapá, será realizada em três pontos específicos: Canal do Jandiá, Perpétuo Socorro (especificamente o Igarapé das Mulheres) e a Rampa do Açaí. A proposta de análise do trabalho informal desenvolvido nessas áreas específicas ocorreu pelo fato de um dos objetivos específicos da presente pesquisa consistir em verificar a aplicabilidade dos instrumentos de planejamento urbano voltados à Orla urbana de Macapá/AP, frente à realidade vivenciada pelos trabalhadores informais que produzem o espaço.

3.3 As práticas do trabalho informal na orla urbana da cidade de Macapá

A partir do trabalho de campo foi possível perceber que cada perímetro eleito para a presente pesquisa, apesar de ter em comum a utilização da estrutura da orla

urbana e usufruir do rio Amazonas para fazer o transporte de seus produtos e comercializá-los, cada localidade apresenta uma atividade informal predominante.

O bairro do Canal do Jandiá se destaca pela atividade moveleira, enquanto que no Perpétuo Socorro é possível observar a atividade de venda de pescado e de produtos agropecuários e na Rampa do Açaí, a principal atividade é a comercialização do açaí, mas é possível observar também a venda de frutas, verduras, peixe e camarão. Nesse contexto os trabalhadores informais se diversificam (observar quadro 11) bem como, a organização comercial aos arredores se organiza de acordo com essa atividade predominante.

Quadro 11 - Os atores do trabalho informal

Canal do Jandiá	Perpétuo Socorro (Igarapé das Mulheres)	Rampa do Açaí
- Trabalhadores das movelarias	- Feirantes	- Ribeirinhos
- Trabalhadores das embarcações	- Ambulantes	- Ambulantes
	- Franelhinhas	- Feirantes

Fonte: elaborado pela autora (2022).

O Canal do Jandiá apresenta a atividade moveleira como sua principal atividade laboral. Essa atividade é, em tese, organizada e não configura como informal. Com o advento da Lei n.º 123/2008, denominada Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, passou a existir a classificação de empresas de acordo com a receita bruta anual.

A lei determinou que Microempreendedor Individual (MEI) é aquele que possui receita inferior ou igual a R\$ 81.000,00/ano. Será configurado como Microempresa (ME) aquela que tiver uma receita anual até R\$ 360.000,00 e a Empresa de Pequeno Porte (EPP) é aquela com receita anual superior a R\$ 360.000,00 e inferior a 4.800.000,00. Nessas condições a lei prevê benefícios como facilitação de acesso à crédito, buscando simplificar as atividades econômicas e os impostos relacionados as suas atividades, e ainda, a intenção de aumentar postos de emprego e promover a renda.

Essas possibilidades apresentadas pela legislação foram implementadas pelos donos de movelarias do Canal do Jandiá, porém, ainda enfrentam dificuldades de serem efetivamente usufruídas. As movelarias são gerenciadas de forma predominantemente familiar e informal, de forma geral, não possuem requisitos

básicos como acesso a recursos de informática, conta bancária e veículos. Sua produção continua sendo local e distribuída por encomendas (TAVARES; FILOCREÃO, 2016).

As movelarias podem apresentar registro na Junta Comercial do estado do Amapá e serem uma empresa regularmente ativa. Entretanto, a pesquisa de campo demonstrou que o desempenho das atividades laborais ainda é exercido de forma precária e com um ambiente de trabalho que não atende às normas de segurança. É possível observar, conforme demonstrado na figura 05, o manuseio da madeira pelo trabalhador sem a utilização de qualquer meio de proteção individual.

Fotografia 5 - Canal do Jandiá



Fonte: Autora, 2022.

Por determinação legal, os equipamentos de proteção devem ser fornecidos pelos empregadores. A ausência dessa segurança nas movelarias do Canal do Jandiá e a informação de que elas são gerenciadas de forma predominantemente familiar e informal (TAVARES; FILOCREÃO, 2016), nos remetem aos ensinamentos de Leão (2020), abordados no primeiro capítulo desta dissertação. Esses autores que orientam que o trabalho informal tem como característica um núcleo familiar colaborando com a atividade econômica, mas que não é devidamente remunerado, ou ainda, o núcleo familiar não remunerado exerce uma função ativa no negócio.

Essa realidade é impressa na atividade moveleira do Canal do Jandiá, demonstra que é comum ocorrer que a atividade empresarial esteja registrada, porém a relação de emprego regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), não está devidamente formalizada. Esse é um dos motivos para o trabalho informal registrar números sólidos a cada ano, com uma precariedade de trabalho e segurança.

O exercício da atividade moveleira nesta localidade demonstra que mesmo o dono da empresa possuindo um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e preenchendo os requisitos para se qualificar como microempreendedor ou empresa de pequeno porte, as dificuldades continuam existindo na manutenção de seu negócio e prejudica, respectivamente, a possibilidade de criação de um emprego formal.

Foi possível constatar essa realidade na estrutura dessa atividade. As movelarias adaptam veículos de pequeno porte para realizar o transporte das madeiras (Fotografia 05), o local dessas atividades é realizado em casas de dois pavimentos, onde a parte térrea é utilizada para receber a madeira e realizar o trabalho diário e a parte superior é utilizado como residência particular da família do dono da movelaria. Essas casas/local da atividade empresarial são grudadas umas nas outras, sem o distanciamento necessário para evitar acidentes, como por exemplo, incêndios.

A realidade do trabalho informal constatada no Igarapé das Mulheres é outra. No ano de 2013 houve a inauguração do Mercado de Pescado Igarapé das Mulheres, com estrutura para abrigar mais de 200 trabalhadores. O mercado foi inaugurado em uma localidade onde existe um porto e onde várias embarcações de pequeno e médio porte ficam atracados. Os pescadores aproveitam a freguesia do Mercado para também realizar a venda de seus produtos. Com essa dinâmica, o trabalho informal é desenvolvido nessa localidade de uma forma mais explícita, se comparada ao Canal do Jandiá (Fotografia 6).

Fotografia 6 - Perpétuo Socorro (Igarapé das Mulheres)



Fonte: Autora, 2022.

A dinâmica do trabalho informal aos arredores do Mercado de Pescado Igarapé das Mulheres é intensa (Fotografia 6). São desde trabalhadores informais que se dispõem a reparar carros (flanelinhas); ambulantes em bicicletas adaptadas para venda de lanches; pequenas barracas com venda de peixes, camarão, verdura e os donos de pequenas e médias embarcações que vendem os seus produtos para os ambulantes que desejam vender ali mesmo em sua barraca ou para os que possuem um box dentro do Mercado de Pescado.

Essa produção do trabalho informal evidencia que, nessa situação, mesmo o Poder Público construindo um Mercado de Pescado (Fotografia 6) com a intenção de organizar as atividades econômicas desta localidade, não conseguiu evitar a produção do trabalho informal aos arredores do mencionado empreendimento. Essa realidade coaduna com os ensinamentos de Cleps (2009), abordado no primeiro capítulo desta dissertação e que argumenta existir três grandes grupos de comércio informal: fixos, periódicos e ocasionais.

Para a realidade impressa aos arredores do Mercado de Pescado do Igarapé das Mulheres, o grupo de comércio informal aplicado é dos fixos. Esse grupo representa os trabalhadores informais que se instalam próximos a órgãos públicos ou de prestação de serviços de um grande número de pessoas (CLEPS, 2009). Apesar do Mercado de Pescado do Igarapé das Mulheres estar localizado no bairro Perpétuo Socorro, ele atende um grande fluxo de pessoas que não são apenas deste determinado bairro e que buscam essa localidade por ser referência nos produtos que comercializam. Esse fator é somado com a relação emocional que os trabalhadores informais e seus clientes possuem com essa região.

O trabalho informal produzido nessa localidade não é exercido de forma segura, existindo relatos sobre o receio com a segurança. Com relação ao manuseio dos produtos, foi possível perceber com a visita de campo, a ausência de higiene e que o exercício do trabalho informal nas barracas e embarcações, são organizadas por núcleos familiares (pai, filho, netos).

Na visita in loco para aferir dados, foi possível constatar que o comércio aos arredores se adapta para atender a atividade principal. Nos arredores do Canal do Jandiá foi possível observar lojas de médio e grande porte com vendas desde material para construção até venda de móveis para casa. Já aos arredores do Mercado de Pescado do Igarapé das Mulheres, as lojas comercializam produtos como varas de pescar, motores para embarcações e recipientes para armazenar combustível. Essa estrutura organizada e produzida pelos cidadãos aos arredores nessas duas localidades se difere em alguns aspectos da encontrada na Rampa do Açaí.

A Rampa do Açaí, como mencionado anteriormente, é localizada na parte central da orla urbana de Macapá e aos seus arredores o que é possível encontrar são bares, restaurantes e pessoas se utilizando dessa localidade para o lazer, turismo e exercício físico. Nesse quesito, os trabalhadores informais que desenvolvem suas atividades laborais nesta localidade, não contam com comércio que disponha de instrumentos vinculados ao seu trabalho para suprir eventual necessidade vinculada a sua atividade laboral, como ocorre no Canal do Jandiá e no Igarapé das Mulheres.

Na feira livre instalada na Rampa do Açaí também não se identificou a existência de micro e pequenas empresas, flanelinha, ou ainda, a construção de um empreendimento como um Mercado de Pescado, como o instalado no bairro Perpétuo Socorro. O trabalho informal desenvolvido na Rampa do Açaí é em menor escala, comparado às outras duas localidades abordadas nesta pesquisa, se caracteriza com os próprios donos das embarcações comercializando açaí, verduras, peixe, camarão e frutas (Fotografia 7).

É possível observar a existência de trabalhadores comercializando lanches em suas bicicletas e pequenas embarcações que também começaram a realizar transporte de passageiros para algumas ilhas do Pará, como por exemplo, Afuá. O desempenho dessa atividade informal é efetuado sem a segurança adequada contra eventuais acidentes e sem a aplicação eficiente das normas sanitárias, conforme demonstrado na Fotografia 7.

Fotografia 7 - Rampa do Açaí



Fonte: Autora, 2022.

O trabalho informal identificado nessa localidade demonstra que ela está vinculada aos aspectos de uma carga histórica que os ribeirinhos possuem com essa região. Eles possuem um conhecimento empírico sobre o rio e quanto ele influencia no cotidiano da sua atividade laboral. Dependendo da maré, eles podem ou não comercializar os seus produtos e adquirir a renda do dia (KUWAHARA; AZEVEDO, 2019).

Nas entrevistas realizadas por Kuwahara e Azevedo (2019), no trabalho denominado “As interfaces dos rios na Amazônia: análise das relações socioespaciais na Rampa do Açaí, Macapá-AP” os trabalhadores informais mencionaram que já comercializavam os seus produtos na rampa antes mesmo dela se caracterizar como Rampa do Açaí, que eles só comercializam em outras feiras quando, por conta da maré, não consegue atracar na rampa e que o seu horário de trabalho também é de acordo com a maré, o que pode ocorrer a qualquer hora do dia.

Essa realidade observada no campo e aprofundada nas entrevistas realizadas por Kuwahara e Azevedo (2019), demonstram que o trabalho informal realizado na orla urbana de Macapá é vinculado aos aspectos de uma cidade Amazônica, ribeirinha, que se utiliza dos recursos naturais para adquirir produtos e dos rios para transportá-los e poder comercializá-los.

O trabalho informal se apresenta como uma alternativa para aqueles que não alcançaram uma oportunidade no mercado de trabalho formal. Mas a realidade apresentada no lócus dessa pesquisa demonstra que não se trata apenas do fator econômico e sim, do vínculo e da forma de vida que os moradores de Macapá e seus ribeirinhos cultivam diariamente.

O trabalho informal se adequa a realidade de cada momento da sociedade. Como abordado no primeiro capítulo, após a abolição da escravidão o trabalho informal se configurou como uma alternativa para os escravos que não eram contratados formalmente, assim como nas crises econômicas ou ainda, novas formas de prestação de trabalho com o advento da internet e das plataformas digitais, o exercício do trabalho informal demonstrou-se como uma solução para prover o sustento do trabalhador e de sua família.

O exercício do trabalho informal pode ser apresentado como a única oportunidade ou por uma escolha pessoal no momento que o indivíduo determina que não deseja mais prestar serviço para outra pessoa e que decide realizar sua atividade laboral de maneira autônoma. Mesmo que o trabalho informal seja efetuado na orla urbana de Macapá e não se utilize de plataformas digitais para efetuar o seu labor diário, algumas tecnologias foram incorporadas pelos feirantes para facilitar a relação comercial diária. Exemplo dessa realidade é a transação bancária efetuada pelo PIX (Figura 8).

Fotografia 8 - Adaptação das formas de pagamento no comércio informal



Fonte: Autora, 2022.

A fotografia 8 evidencia que o trabalho informal desenvolvido na orla urbana de Macapá, implementa naturalmente as facilidades que auxiliam no exercício do seu trabalho diário e, ao mesmo tempo, preservam a sua cultura regional, promovendo a cultura local.

O trabalho informal produzido na orla urbana de Macapá é vinculado aos aspectos culturais da respectiva região. É típico da região Amazônica consumir o peixe, açaí, camarão ou ainda, pupunha na sua alimentação diária, ou ainda, preferir adquirir a madeira para efetuar construção ou reforma de seu lar, bem como, manter relações com as ilhas do Pará para aproveitar os feriados, festejos ou férias com as famílias que habitam nessas regiões.

Isso demonstra que os trabalhadores informais além de comercializar os produtos para própria subsistência e da sua respectiva família, colaboram de forma essencial para manter a cultura viva da feira livre e da aquisição dos produtos regionais. Isso não significa que essa atividade laboral não se adeque às necessidades do cotidiano que buscam facilitar o exercício do seu labor, como ocorre com as novas formas de pagamento.

Quanto a estrutura física para desenvolver o exercício do seu labor, esses trabalhadores se adequam às condições naturais impostas diariamente pela natureza quanto ao horário que podem ou não atracar suas embarcações na orla, organizam suas atividades em locais não permitidos pela política urbana municipal e demonstram que ocupam esse espaço urbano mantendo uma relação não apenas econômica e sim social. É o local de interação, convívio e trocas culturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa de dissertação partiu da pretensão de conhecer a realidade dos trabalhadores informais que desempenham suas atividades em diferentes localidades na orla urbana da cidade de Macapá/AP. Foi proposto como hipótese que o amplo arcabouço jurídico voltado para as questões urbanísticas era ineficiente quando somada aos fatores de que a fiscalização não era efetiva e de que quem reproduz o ambiente urbano são as pessoas, e que elas utilizam o território visando o melhor espaço para moradia ou para o trabalho, mesmo que este não seja o local destinado para a função desejada.

A partir das leituras aprofundadas sobre a fundação político-administrativa do Estado do Amapá; a adequação dos procedimentos metodológicos que necessariamente teve que observar o distanciamento social por conta do risco de transmissão da doença COVID-19; e a pesquisa de campo realizada, foi possível compreender que o trabalho informal desenvolvido na orla urbana de Macapá, envolve aspectos históricos, sociais e econômicos maiores do que a hipótese prevista inicialmente pela pesquisa.

O trabalho é uma atividade eminentemente humana, que se adequa à realidade existente ao longo dos tempos. Essa forma de trabalho obedece a regras próprias e se organiza no espaço urbano da maneira necessária para exercer sua atividade laboral. Ainda não é possível vislumbrar o fim do trabalho informal, pois desde o período da escravidão esse fenômeno é apresentado como a única alternativa de sobrevivência e atualmente, com as alterações legislativas que flexibilizam ainda mais os contratos de trabalho, ausência de novos postos de trabalho e o período pandêmico causado pela COVID-19, o trabalho informal permanece como uma a única alternativa.

Quando o trabalho é realizado na informalidade o acesso a condições materiais e subjetivas nas cidades, são mais difíceis. Acesso à moradia, transporte, lazer, não são ofertados efetivamente a todos os cidadãos e o desenvolvimento urbano não é usufruído pela coletividade.

Com o aprofundamento do estudo sobre a fundação político-administrativa do Estado do Amapá, foi possível perceber que o trabalho informal foi a solução encontrada por diversas pessoas que vieram para esta localidade em busca de melhores condições de vida. O contingente populacional que migrou para esta região

e que não logrou êxito em um emprego formal oferecido pelos empreendimentos aqui instalados ou que não obteve aprovação em concurso público da época, vislumbrou como única alternativa o trabalho informal.

A partir desse contexto local, que também ocorreu em âmbito nacional, houve a implementação de uma nova política urbana inaugurada na CF/88 em resposta aos movimentos sociais que dentre as reivindicações, lutavam por uma melhor condição de ocupação do espaço urbano. Surgiu, então, a esperança que as leis conseguiriam amenizar os problemas urbanos.

A política urbana normatizada a partir da CF/88, buscou promover uma orientação jurídica para a ação do Poder Público e concedeu aos municípios a função de elaboração dos respectivos planos diretores. A partir da ideia de uma gestão democrática, que proporcione o diálogo entre o poder público e os seus respectivos cidadãos, o plano diretor surgiu com o objetivo de alcançar uma melhor qualidade de vida urbana, devendo o interesse público prevalecer sobre o individual, considerando que cada município conhece a sua potencialidade e dificuldade.

Ainda que a legislação federal tenha oportunizado uma gestão democrática para os municípios, a partir da análise da legislação urbanística da cidade de Macapá e visita "in loco", observou-se que a prefeitura de Macapá ainda não conseguiu promover um plano diretor que esteja de acordo com a realidade do respectivo município.

O plano diretor vigente é do ano de 2004 e novos empreendimentos surgiram desde então na capital, bem como, novos bairros, novos prédios e nenhuma consequência dessa nova dinâmica urbana está prevista no plano diretor. Mesmo diante dessa realidade, ainda não existe uma manifestação pública por parte da prefeitura de promover um novo plano diretor, dessa vez, com a real participação da sociedade.

O plano diretor de Macapá e o Projeto Orla adaptado pelo município para atender a realidade local, são instrumentos de políticas urbanas que reconhecem o trabalho informal produzido na orla urbana de Macapá, mas que não possuem a capacidade de solucionarem a informalidade produzida naquela localidade.

A orla urbana de Macapá é um espaço público utilizado de diferentes formas. Enquanto para alguns cidadãos é o local de lazer, para outros é uma oportunidade de turismo e uma outra parcela a utiliza como um meio de sobrevivência. Na visita "in locus" para aferir dados, constatou-se que o trabalhador informal que desenvolve suas

atividades nesta localidade, possui uma relação emocional com o espaço e o seu modo de trabalho difere das novas formas de atuação laborais que se utilizam de plataformas digitais para adquirir renda e sobrevivência.

O trabalhador informal da orla de Macapá organiza seu horário de acordo com a maré do rio Amazonas; ele comercializa seus produtos de forma improvisada, se utilizando do que o espaço público tem para oferecer; mantém vivo os costumes regionais de consumir produtos típicos dessa região e promove uma economia local muito importante para a cidade.

Essa dinâmica estabelecida entre os trabalhadores informais e a orla de Macapá não serão dissolvidas apenas com fiscalizações por parte do poder público, que tenham por finalidade retirá-los das suas respectivas localidades, com a justificativa de que os instrumentos urbanos destinam essa área para o lazer. Essa hipótese, proposta no projeto de pesquisa, foi refutada.

O poder público, de forma bem tímida, vem tomando decisões que visam amenizar a precariedade com que os trabalhadores informais desenvolvem suas atividades na orla. Essa decisão foi acompanhada por essa pesquisa quando a prefeitura municipal instalou toldo (cobertura destinada a abrigar/proteger os trabalhadores e os seus produtos do sol e da chuva) e dois banheiros químicos, na Rampa do Açaí. Houve ainda, no dia 17.05.2022, uma comemoração referente ao dia mundial do batedor de açaí. Nesta comemoração a prefeitura de Macapá promoveu uma programação específica com entregas de mudas de açaí e shows de cantores amapaenses.

Essas tímidas ações são relevantes no reconhecimento da importância que esses trabalhadores possuem para a região, mas ainda são ações insuficientes para a realidade vivenciada diariamente por esses trabalhadores. A pesquisa não pode responder qual a alternativa ideal para promover o desenvolvimento urbano para os trabalhadores das localidades analisadas, por conta da pandemia, não foi possível realizar a entrevista com os trabalhadores e não se pode propor uma alternativa sem ouvir os atores sociais envolvidos.

Quanto a perspectiva para o futuro dos trabalhadores informais que desenvolvem suas atividades na orla urbana de Macapá, mediante a análise de descrita no decorrer desta pesquisa, destaca-se duas perspectivas: a primeira, reside na possibilidade de os trabalhadores informais buscarem na educação e capacitação profissional uma melhor oportunidade de produzir o seu trabalho.

A segunda possibilidade, reside na implementação de um diálogo eficaz entre os trabalhadores informais e os órgãos do poder público municipal, na intenção de promover uma solução em conjunto onde seja reconhecido a importância que o trabalho informal desenvolvido na orla urbana de Macapá possui no desenvolvimento da respectiva região.

Uma possibilidade de promover essa solução em conjunto é a aplicação do planejamento insurgente. Essa ferramenta se apresenta como uma alternativa importante na demonstração de mudança do poder centrado nas instituições, mercado, mídias dominantes, Estado, ao evidenciar a não exclusividade do planejamento urbano institucional na forma de organização do espaço.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. C. de. **Direito trabalhista e Coronavírus**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2020.

BARBOSA, R. G. Planejamento urbano e segregação socioespacial na cidade de Macapá. **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, n. 6, p. 135–148, dez. 2013. Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>

BARCELLOS, P. F. P.; BARCELLOS, L. F. P. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. **FAE**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 129–144, jan/jun. 2004.

BARCELOS, T. S.; COSTA, G. K. G. da; SILVA, S. de S. Planos e estratégias para o desenvolvimento urbano: um recorte para a Amazônia Legal. **RES**, Vol. 22, n. 44, p. 201–220. 2020. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/8267/pdf>

BARROS, A. M. de. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2017.

BRASIL. **Política nacional de desenvolvimento urbano**: 1. Ministério das Cidades. 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. 32. ed. São Paulo: Rideel, 2021.

Brasil. **Projeto orla**: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002. 78p. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/199/1/081021_PUB_ProjOrla_fundamentos.pdf

BRITO, F.; SOUZA, J. De. Expansão urbana nas grandes metrópoles o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 48–63, out./dez. 2005.

CARVALHO, B. M. **Habitação popular na Amazônia**: o caso das ressacas na cidade de Macapá. Curitiba: Appris, 2020.

CLEPS, G. D. G. Comércio informal e a produção do espaço urbano em Uberlândia (MG). **Sociedade & Natureza**, v. 21, n. 3, p. 327–339, dez. 2009. Disponível: <https://seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/9627/5788>

COLE, H. J. **Associados S. A. Brasil. Documento síntese**. Rio de Janeiro: Consultoria de planejamento urbano, arquitetura e turismo, 1979.

COSTA, M. da S. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 23, n. 58,

p. 171–190, Jan./Abr. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/yj6WzVDLPLscCtPjYVF7BHh/abstract/?lang=pt>

COSTA, A. C. G. da; DOMINGOS, B. S. M.; ZANETTI, V. R. (Des) Construções no pós-pandemia: Utopias e Distopias. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 1, n. 4, 2021.

CUNHA, L. F. **Práticas espaciais e planejamento insurgente: os casos do Campeche em Florianópolis e Pointe-Saint Charles em Montreal**. 2019. 357 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2019.

DELAGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. 12. ed. São Paulo: LTr, 2013.

DUARTE, F. **Planejamento urbano**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

FAJER, R. F.; ARAÚJO, M. P.; WAISMANN, M. Importância do diário de campo nas pesquisas qualitativas com metodologia de história oral. **XII Semana Científica UNILASSALLE-SEFIC**. Canos, RS, 2016.

FERREIRA, M. da L. A. Trabalho informal e heterogeneidade na RMBH e município de Montes Claros: aprofundamento ou alternativa em relação à pobreza? **Revista Desenvolvimento Social Montes Claros** - nº 2 – dez, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOLSTON, J. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, Recife, v. 18, n. 2, p. 191–204, Mai./Ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n2p191>

KUWAHARA, L.; AZEVEDO, F. As interfaces dos rios na Amazônia: análise das relações sócioespaciais na Rampa do Açaí, Macapá-AP. Ressensibilizando cidades ambiências urbanas e sentidos: **Anais da Conferência Internacional [...]**. 2019. p.164-170.

LATENDRESSE, A.; CUNHA, L. F. (2019). Práticas insurgentes e contrapoderes no planejamento urbano: o caso de Pointe-Saint-Charles em Montreal. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, e20180041. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.002.AO15>

LEÃO, R. D. C. **Cenários da Informalidade na Amazônia: estudo sobre o mercado de trabalho informal na capital do meio do mundo – Macapá (AP)**. 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/194085>.

LOMBA, R. M.; LOPES, G. A.; RIBEIRO, M. F. da S. Relação campo-cidade em Macapá-AP: uma análise da feira popular rampa do açaí. **Bol. geogr.**, Maringá, v. 37, n. 3, p. 207–226, 2019.

Macapá (AP). **Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de MACAPÁ**. Prefeitura municipal de Macapá. 2004a.

Macapá (AP). **Plano de intervenção na orla fluvial do município de Macapá.** Prefeitura Municipal de Macapá. 2004b.

MALDANER, T.; SANTIN, J. R. A importância do estatuto da cidade na busca por cidades mais justas. 2015. **XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Urbanas na Sociedade contemporânea.** VIII Mostra de Trabalhos Científicos. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13065>

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOSCARELLI, F.; KLEIMAN, M. Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, p. 157–171, 23 mar. 2017.

MIRAFETAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 3, p. 363, 22 dez. 2016.

MOTA, J. B. da; FERREIRA, S. D.; MORALES, Ú. da S. As feiras livres: um estudo sobre a comercialização de pescado nas áreas urbanas do município de Macapá-AP. **Braz. J. of Develop.**, Curitiba, v. 6, n. 10, p. 75399-75420, out. 2020.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Rev. FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, C. de A.; ÁVILA, G. F.; NEVES, V. G. F. De perto e de dentro: deriva sensorial no igarapé das mulheres. *In*: GUIMARÃES, D. C.; SILVA, M. V. da; LUCAS, C. M. B. (org.). **Amazônia urbana em questão.** Maringá, PR: UNIEDUSUL, 2020.

OLIVEIRA, M. R. L. de; NICOLODI, J. L. Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão Costeira Integrada / Journal of Integrated Coastal Zone Management**, v. 12, n. 1, p. 91–100, 2012.

OLIVEIRA, R. de S.; PERALTA, N. (2020). O rio comanda a vida: aprendizagem do nado em uma comunidade ribeirinha do Amazonas. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 18, n. 1, p. 1–27.

PNAD. **Síntese de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população.** Agência IBGE Notícias, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>

PNAD. **PNAD Contínua Trimestral: desocupação recua em cinco das 27 UFs no 4º trimestre de 2020.** Agência IBGE Notícias, 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de>

noticias/releases/30236-pnad-continua-trimestral-desocupacao-recua-em-cinco-das-27-ufs-no-4-trimestre-de-2020

PRADO, N. **Economia informal e o direito no Brasil**. São Paulo: LTr, 1991.

REZENDE, G. B. de M.; CÂNDIDO, G. A. Participação democrática e o conselho da cidade: contribuições para o desenvolvimento local em Rio Verde – GO. **Espacios**, V. 37, n. 12, p. 14, 2016.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

SABOYA, R. T. de. Fundamentos conceituais para uma teoria do planejamento urbano baseada em decisões. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 5, n. 2, p. 81-95, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/HKd8j8nHrrwp8bYPmBqJNCM/?lang=pt&format=pdf>

SANTOS, E. R. C. **Amazônia setentrional amapaense**: do “mundo” das águas às florestas protegidas. 277 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, SP. 2012.

SANTOS, F. da S. O estatuto da cidade e a necessidade de aplicação no baixo São Francisco. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 1, n. 39, p. 408, abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v17nesp.4014>

SANTOS, A. V.; ROCHA, E. A. V. A ordenação do trabalho informal: conflitos no/pelo território. **Geografia**, v. 44, n. 2, p. 295–320, 12 jun. 2020.

SCHOLZ, T. **Cooperativismo de plataforma**. Tradução e comentários Rafael A. F. Zanatta. Editoras: Fundação Rosa Luxemburgo/Editora Elefante/Autonomia Literária. 2017.

SILVA, S. C. de O. da. **Orlas fluviais das cidades de Macapá e Santana**: análise da dinâmica urbana. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Amapá, 2017.

SILVA, T. M.; FERNANDES, J. M.; LEITE, M. E. Importância da Lei 6.766/79 para o crescimento ordenado da cidade. **VI Congresso em Desenvolvimento Social**. ISSN: 2358-3991, 14,15 e 16 de agosto de 2018.

SOUZA, R. A. de. **A geografia do trabalho informal no centro da cidade de São Paulo nos anos 90**. Tese (Mestrado) – Faculdade Geografia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. *In*: CARLOS, F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2019.

TAVARES, K. P.; FILOCREÃO, A. S. M. A atividade moveleira na espacialidade da cidade de macapá: análise sobre o ordenamento do plano diretor. **Revista GeoAmazônia**, Belém, v. 4, n. 7, p. 213-230, jan./jun. 2016.

TELES, M. C. L.; CARVALHO, A. C. L. de. O contrato de trabalho intermitente. **Revista De Direito - Trabalho, Sociedade e Cidadania**, v. 4, n. 4, p. 158–171. 2019. Disponível em: <https://www.oabac.org.br/wp-content/uploads/2019/04/artigo-cienti%CC%81fico-fim.pdf>

TOSTES, J. A. **Planos diretores no estado do Amapá**: uma contribuição para o desenvolvimento Regional. Macapá, 2006.

TOSTES, J. A. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional**. Rio de Janeiro: Publit, 2012.

TOSTES, J. A. **Formação institucional e desenvolvimento regional no estado do Amapá**. Belém, 2014.

TOSTES, J. A.; FEIJÃO, A. da J.; MOURA, C. I. R. **A paisagem cultural da cidade de Macapá: o rio comanda a vida**. XIII Fórum Ambiental. 2017.

VIANA, T. M. da S. **Planejamento e gestão urbanos na orla fluvial de Santana: aportes para o desenvolvimento local**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Amapá, 2016.