

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

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES E  
ALTERNATIVAS PARA OS PROBLEMAS URBANOS DAS ÁREAS DE VÁRZEA  
DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI (AP)**

**ELIANA DO SOCORRO DE BRITO PAIXÃO**

**MACAPÁ-AP**

**2008**

**ELIANA DO SOCORRO DE BRITO PAIXÃO**

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES E  
ALTERNATIVAS PARA OS PROBLEMAS URBANOS DAS ÁREAS DE VÁRZEA  
DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI (AP)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Meio Ambiente, Cultura e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. JOSÉ ALBERTO TOSTES

**MACAPÁ-AP**

**2008**

P142p Paixão, Eliana do Socorro de Brito

Plano diretor participativo: análise das contribuições a alternativas para os problemas urbanos das áreas de várzea do município de Laranjal do Jari. / Eliana do Socorro de Brito Paixão . ---- Macapá: UNIFAP, 2008.

147 p. il.

Dissertação (Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2008.

Orientador: José Alberto Tostes

1. Plano diretor participativo. 2. Planejamento urbano, Laranjal do Jari. 3. Estatuto da Cidade . I. Título.

CDD: 338.98116

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES E  
ALTERNATIVAS PARA OS PROBLEMAS URBANOS DAS ÁREAS DE VÁRZEA  
DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI (AP)**

**ELIANA DO SOCORRO DE BRITO PAIXÃO**

Dissertação de Mestrado ao Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, aprovado com nota \_\_\_\_\_, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Meio Ambiente, Cultura e Desenvolvimento Regional.

Banca Examinadora

---

Orientador: Presidente: Prof. Dr. José Alberto Tostes – MINTEG/UNIFAP

---

Membro: Prof. Dr. Valter Gama de Avelar - MINTEG/UNIFAP

---

Membro: Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Elvira Rocha de Sá – Curso de Serviço Social/UFPA

Macapá-AP

2008

À minha mãe pelo exemplo de vida, perseverança e generosidade.

Ao meu esposo Aluízio Sérgio e aos meus filhos Aluízio Junior e André Felipe pela presença constante e compreensão nos momentos de ausência.

Aos meus irmãos, pelo incentivo e apoio incondicional.

... dedico carinhosamente este trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Incontáveis são aqueles que contribuíram para que este trabalho fosse concluído. Desde o simples apoio afetivo, moral e ético, até a concessão de seus conhecimentos e experiências.

A Deus, pela vida, sabedoria e discernimento.

À minha família pelo suporte incondicional.

À equipe que conduz o MINTEG/UNIFAP (docentes e técnicos), pela atenção e confiança em mim depositadas.

À Universidade Federal do Amapá pela oportunidade de realizar este curso.

Em especial, ao meu orientador Prof. Dr. José Alberto Tostes, amigo e mestre, pela incansável dedicação. Exemplo irretocável de profissional e pessoa, capaz de fazer do aprendizado acadêmico-científico, uma devoção em prol da produção do conhecimento e da melhoria de vida das pessoas.

A todos, o meu MUITO OBRIGADA!

“Sei, cada vez melhor, que o único conhecimento que vale é o que se nutre da incerteza e que o único pensamento que vive é o que se mantém à temperatura da sua própria destruição.”

( Edgar Morin, 1977)

## RESUMO

As circunstâncias predatórias que têm permeado as pequenas cidades amazônicas, especialmente aquelas que emergem na periferia de grandes projetos privados, consolidam ao longo do tempo adversidades sócio-espaciais urbanas difíceis de serem saneadas. A cidade de Laranjal do Jari (AP) é o retrato do quadro que não se conseguiu equacionar. Emergido a partir de um núcleo urbano constituído em áreas de várzea e sob palafitas, desencadeou um processo de ocupação de forma totalmente desordenada, engendrando sérias implicações sócio-espaciais urbanas. Em paralelo a essa dinâmica, diversos planos, projetos e ações foram pensados para o Município de Laranjal do Jari, porém suscitam discussões acerca das estratégias de elaboração e aplicabilidade. A primeira experiência de planejamento urbano vivenciada pelo município foi o Plano Diretor Participativo, aprovado em maio de 2007. A presente dissertação tem por objetivo analisar as contribuições e alternativas desse plano para os problemas urbanos das áreas de várzea do município. Nesse sentido, aplicou-se os métodos histórico lógico e qualitativo, os quais permitiram discorrer sobre as dinâmicas de ocupação das cidades amapaenses, aliando-se às experiências de planejamento no Estado do Amapá no período anterior e posterior ao Estatuto da Cidade; caracterizar a cidade de Laranjal do Jari (AP) desde a sua gênese; e, analisar o Plano Diretor Participativo do município em busca de respostas ao problema de pesquisa proposto. Como principais resultados, aponta-se que as contribuições do Plano Diretor Participativo alcançaram o exercício da cidadania principalmente na compreensão da natureza que circunda os problemas urbanos nas áreas de várzea. Ademais, que as relações conflituosas em torno da necessidade de perceber e conviver com circunstâncias tão adversas, assinalam os limites entre as condições legais e ilegais. O plano permite no conjunto das propostas pensadas, a possibilidade de modificar estruturas urbanas extremamente adversas e inóspitas, que historicamente sempre estiveram sob a tutela de interesses individuais ou de grupos corporativos. A eficácia da aplicabilidade do Plano Diretor Participativo será possível com o auxílio e a fiscalização dos segmentos sociais que contribuíram para a construção deste importante instrumento de política pública.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Plano diretor participativo. Planejamento urbano.



## ABSTRACT

The predatory circumstances that have permeated small Amazon cities, especially those born at the periphery of large private projects, consolidate through the time urban socio-spatial adversities that are difficult to be solved. Laranjal do Jari City (AP), is the picture of the conditions which could not be solved. Born from an urban nucleus originated out of valleys and built with blockhouses, its occupation process was done in a totally disorderly way, causing serious urban socio-spatial implications. Out of this dynamics, various plans, projects and actions have been thought for the purpose of being applied to the Laranjal do Jari City, but they are not free from discussions about their elaboration and applicability strategies. The first experiment about the Sharing Main Urban Plan was approved in May, 2007. This paper has for its goal to analyse the contributions and alternatives to this mentioned urban plan in order to solve the urban problems related to the valleys of the city. For this purpose we applied the qualitative and historic logical methods, which enabled us to express our ideas about the occupational dynamics of small cities in the State of Amapa, in conjunction with the planning experiments occurred in the State of Amapa in the previous and ulterior periods of the Statute of the Cities; this paper focused on the characterization of the city of Laranjal do Jari (AP) since its birth and the analysis of its Sharing Main Urban Plan, in search for answers to the chosen research theme. As its main results, we succeeded to show that the contributions of the Sharing Main Urban Plan achieved the implementation of citizenship, mainly in understanding the nature of the urban problems in the valleys. Furthermore, we identified the conflicting relations about the need to perceive and to live in such adverse circumstances, indicating the limits of legal and illegal conditions. The plan enables, in its set of thought proposals, the possibility of modifying extreme adverse and inhospitable urban structures which, historically, have always been under the custody of individual and corporate interests. The applicability efficiency of the Sharing Main Urban Plan will be possible with the help and verification by the social segments who have contributed to the elaboration of this important instrument of public policy.

Key-words: Statute of the City; Sharing Urban Main Plan; urban planning.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Localização: o Brasil, o Estado do Amapá, o Município de Laranjal do Jari e a Sede do município onde se encontram as áreas em estudo...	13
FIGURA 2	Vista Aérea do Beiradão.....	78
FIGURA 3	Sede do município e as áreas em estudo.....	81
FIGURA 4	Evolução Urbana de Laranjal do Jari (décadas de 1970, 1980 e 1990...	82
FIGURA 5	População do município de Laranjal do Jari.....	83
FIGURA 6	Vista Aérea da cidade de Laranjal do Jari.....	88
FIGURA 7	Detalhe do resíduo de cimento sobre o solo.....	92
FIGURA 8	Sugestão para Urbanização da cidade de Laranjal do Jari.....	99
FIGURA 9	Situação do ZEE do município de Laranjal do Jari.....	103
FIGURA 10	Macrozoneamento urbano.....	220
FIGURA 11	Zoneamento urbano.....	224
QUADRO 1	Planos de Desenvolvimento Urbano – PDU (1959 a 1995).....	32
QUADRO 2	Convênios com Governo Federal e contrapartida do município.....	46
QUADRO 3	Quadro de Análise dos métodos de urbanismo.....	58
QUADRO 4	Planos Diretores Participativos - PDP (2004 a 2007).....	71
QUADRO 5	Sinistros ocorridos na Cidade de Laranjal do Jari.....	87

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	População residente no Território Federal do Amapá (1950-1970).....	23
TABELA 2	População dos municípios criados em 1992 e 1994.....	25
TABELA 3	População do Estado do Amapá (1991, 2000, 2007).....	28
TABELA 4	Composição das Receitas do município de Laranjal do Jari.....	85
TABELA 5	Índice de Desenvolvimento Humano de Laranjal do Jari.....	89

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1</b>	<b>AS CIDADES E AS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO URBANO NO AMAPÁ PRÉ- ESTATUTO DA CIDADE.....</b>	<b>20</b>
1.1	DINÂMICAS DE OCUPAÇÃO DAS CIDADES AMAPAENSE.....	20
1.2	EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTOS NO AMAPÁ.....	29
1.2.1	<b>Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU - GRUNBILF 1959.....</b>	<b>32</b>
1.2.2	<b>Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – 1973 – GTFA.....</b>	<b>35</b>
1.2.3	<b>Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU - H. J. COLE &amp; Associados - 1979.....</b>	<b>37</b>
1.2.4	<b>Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano De Santana – SUDAM – 1995..</b>	<b>40</b>
1.3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DAS CIDADES AMAPAENSES .....	41
<b>2</b>	<b>ESTATUTO DA CIDADE: IMPLICAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DE PLANEJAMENTOS PARTICIPATIVOS.....</b>	<b>48</b>
2.1	ANTECEDENTES A CRIAÇÃO DA LEI.....	48
2.2	O PAPEL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	49
2.3	CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS E OBRIGATORIEDADE LEGAL DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES .....	52
2.4	PRINCÍPIOS E DIRETRIZES NORTEADORES DO PLANO DIRETOR.....	55
2.5	APLICABILIDADE DOS MÉTODOS DE URBANISMO.....	57
2.6	POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PLANOS COM PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	63
2.7	PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E AS EXPERIÊNCIAS NO AMAPÁ.....	69
2.7.1	<b>Plano Diretor Participativo de Macapá – 2004.....</b>	<b>71</b>
2.7.2	<b>Plano Diretor Participativo de Santana (2005) e Laranjal do Jari (2007)....</b>	<b>75</b>

<b>3</b>	<b>A URBANIZAÇÃO DE LARANJAL DO JARI: DA GÊNESE À EXPANSÃO E AS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO SÓCIO-ESPACIAL.....</b>	<b>77</b>
3.1	A VILA DO BEIRADÃO E A TRANSFORMAÇÃO EM MUNICÍPIO.....	77
3.2	PROBLEMAS URBANOS E AMBIENTAIS DAS ÁREAS DE VÁRZEA.....	86
3.3	PLANOS, PROJETOS E AÇÕES PENSADOS PARA LARANJAL DO JARI	93
<b>3.3.1</b>	<b>Plano Financiado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.....</b>	<b>93</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Programa de Integração Mineral em Municípios da Amazônia - PRIMAZ</b>	<b>97</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Plano de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável) - PDLIS.....</b>	<b>100</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE.....</b>	<b>102</b>
<b>4</b>	<b>PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE LARANJAL DO JARI.....</b>	<b>106</b>
4.1	TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO.....	106
<b>4.1.1</b>	<b>Metodologia de Elaboração do PDP de Laranjal do Jari.....</b>	<b>108</b>
4.2	ALCANCE DAS METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E ATORES ENVOLVIDOS.....	111
4.3	A FRONTEIRA ENTRE A DESCONFIANÇA E O ANSEIO POR	114
	4.4.1MUDANÇA.....	
4.4	CONTRIBUIÇÕES E ALTERNATIVAS DO PDP PARA OS PROBLEMAS URBANOS DAS ÁREAS DE VÁRZEA.....	118
<b>4.4.1</b>	<b>Macrozoneamento e Zoneamento.....</b>	<b>118</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Diretrizes Setoriais para as Áreas Úmidas (áreas de várzea).....</b>	<b>131</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>140</b>

## INTRODUÇÃO

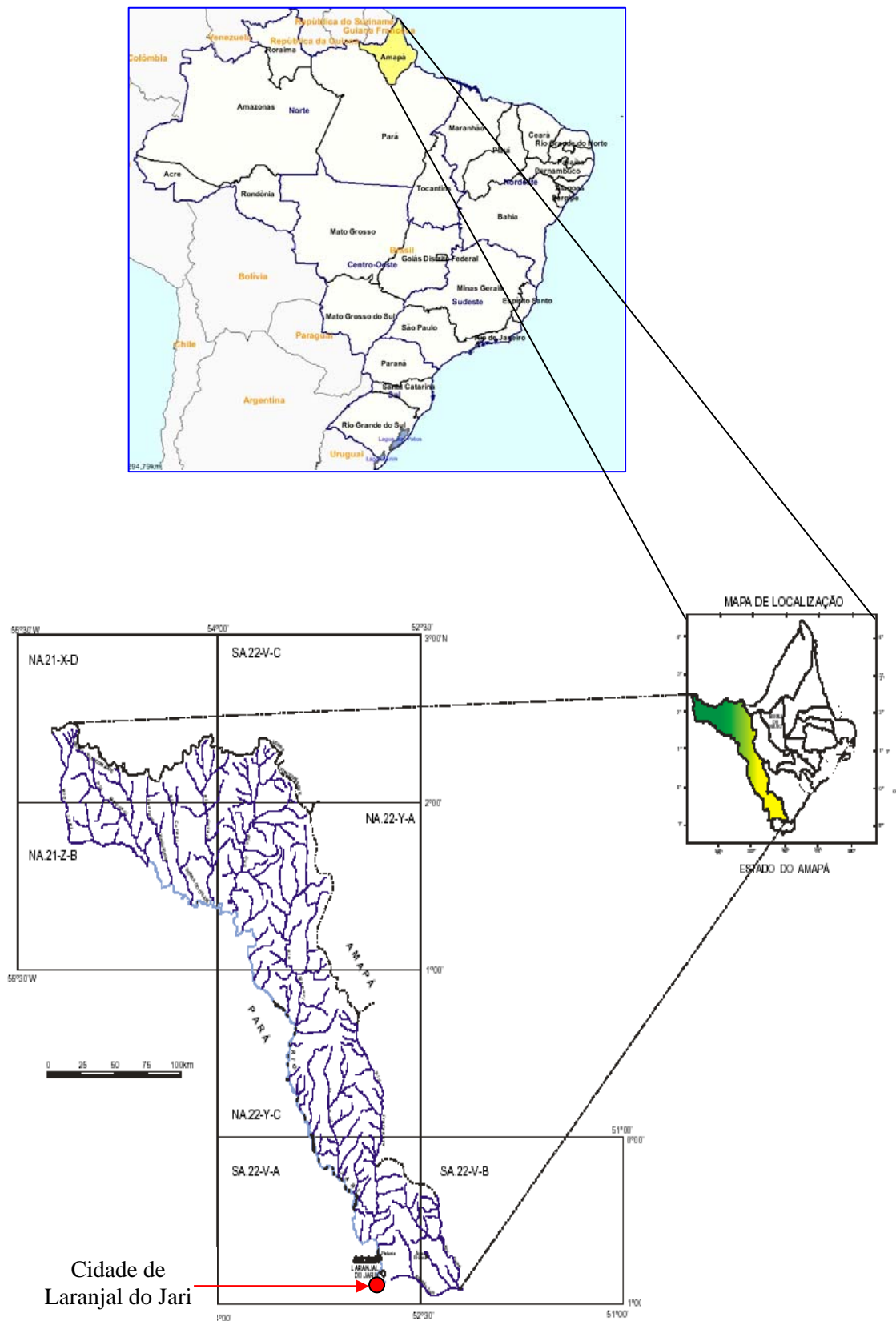
Grande parte das cidades amazônicas surgiu instigada pelo avanço do capital privado atraído pela vasta cobertura vegetal e solo fértil em recursos minerais, além de outras potencialidades, que fazem da Amazônia um pólo de grandes proporções no fornecimento de matéria-prima. O estado do Amapá se insere nesse contexto, na medida em que algumas de suas cidades emergiram no entorno de grandes projetos de caráter econômico, a exemplo do município de Laranjal do Jari.

Esse município surgiu a partir da formação de um núcleo urbano às margens do Projeto Jari, empreendimento instalado em 1967 no município de Almeirim (PA), onde foi implantada a *company town*<sup>1</sup> de Monte Dourado. Apesar disso, outras terras amapaenses foram inseridas no roteiro de solos explorados por aquele empreendimento. Esses aspectos corroboraram com o processo de ocupação desordenado que se constituiu naquela região, decorrente do intenso fluxo migratório capitaneado pela perspectiva de emprego e renda, consolidando um passivo sócio-espacial urbano e ambiental em circunstâncias visivelmente adversas.

O município de Laranjal do Jari foi institucionalizado juridicamente em 17 de dezembro de 1987, com uma extensão territorial de 31.170,30 Km<sup>2</sup>, desses, apenas 32 Km<sup>2</sup> se destinam ao patrimônio do município (FIGURA 1). Localiza-se no Sul do estado, limitando-se geograficamente com os municípios amapaenses de Vitória do Jari, Mazagão e Pedra Branca do Amapari, além de Almeirim – Distrito de Monte Dourado-PA, Suriname e Guiana Francesa (TOSTES, 2006b). Demograficamente, é o terceiro município do estado, possui uma população de 37.491 habitantes (SIDRA. IBGE, 2008a), com 95% concentrando-se na área urbana. A arrecadação tributária municipal representa 3,5% (STN, 2008) de toda receita à disposição do município, sendo, portanto, totalmente dependente das transferências constitucionais e voluntárias. A distância da capital do estado é de 265 Km (CPRM, 1998), e o acesso se dá por meio de transportes fluviais, rodoviários pela BR 156 sem pavimentação asfáltica, e aéreos, este último sem vôos regulares.

---

<sup>1</sup> Assentamento planejado com sistema completo de infra-estrutura, construído para abrigar mão-de-obra empregada em grandes empreendimentos privados (TOSTES, 2006a).



**FIGURA 1** - Localização: o Brasil, o Estado do Amapá, o Município de Laranjal do Jari e a Sede do município onde se encontram as áreas em estudo.  
 Fontes: SIDRA.IBGE, 2008b; CPRM, 2008

Em relação à habitação, grande parte das casas foi construída em condições precárias, em forma de palafitas<sup>2</sup>, umas próximas às outras, caracterizando total ausência de privacidade. A pesquisa realizada pela equipe que elaborou o Plano Diretor constatou que aproximadamente 49% dos domicílios urbanos estão instalados em terrenos impróprios para habitação, constituindo uma enorme favela fluvial, que absorve grande parte da área urbana.

As precárias condições de mobilidade também indicam uma deficiência que precisa ser corrigida na cidade de Laranjal do Jari. Não existem veículos coletivos urbanos, dificultando o deslocamento das pessoas. O sistema viário carece de trato adequado, pois não há sinalização, o espaço para o trânsito de pedestres e veículos diversos é incipiente, transformando esse trânsito, nos momentos de pico, em um verdadeiro caos.

Sobre a acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos, aponta-se que a população urbana não dispõe plenamente de acesso à educação, lazer, saúde e segurança, refletindo a fragilidade do poder público no provimento desses atendimentos, especialmente, nos bairros afastados, alguns totalmente desprovidos.

Em relação ao saneamento ambiental, salienta-se que não há esgoto adequado, o lixo e os resíduos sólidos não possuem local apropriado para depósito, sendo na maioria das vezes acondicionados sob as casas e entorno. Esses componentes sem nenhum tratamento submetem as pessoas ao risco iminente de contaminação, pelo contato direto ou por meio do rio que abastece a cidade, tendo em vista que esses efluentes também são lançados direto no Rio Jari, comprometendo a qualidade da água consumida pela população local, impactando, portanto, na qualidade de vida.

Sobre as condições de vida, o relatório do Banco Mundial (ROCHA, 2002) atestou que 7% dos pobres do estado do Amapá estão em Laranjal do Jari, desses, 48,7% concentram-se na área urbana, correspondendo a uma população de 13.887 habitantes de acordo com o Censo Demográfico de 2000 (SIDRA. IBGE, 2008a). A renda *per capita* estimada foi de R\$ 80,74 e dentre os chefes de família investigados, 5% não possuíam renda. Ademais, cerca de 99% dos domicílios dispunham esgoto sanitário inadequado e 19,79% não tinham acesso à rede de abastecimento de água.

Para além dessas questões, o município possui forte apelo ambiental, pela sua cobertura vegetal, raízes e sementes oleaginosas. Dispõe de potencial turístico exuberante que poderá se reverter em favor dos munícipes, se explorado economicamente de forma organizada e

---

<sup>2</sup> O termo *palafita* será usado para indicar as construções levantadas sobre estacarias (CLARETO, 2003).



responsável.

A inércia dos gestores públicos em sanear os problemas que se avolumam e em explorar as potencialidades em favor da população local é notória. A resposta às demandas sociais é lenta, em descompasso com as dinâmicas decorrentes das relações sociais instituídas. Na maioria das vezes, as políticas públicas são pontuais e fragmentadas, fortalecendo esse quadro de degradação sócio-espacial urbana.

A maioria dos municípios deste estado não dispõe de planejamento urbano e os poucos que possuem, grande parte são instrumentos que se encontram desconexos com as especificidades locais, com incipiente participação popular, resultando em políticas intervencionistas emergenciais, imediatistas e oportunistas. Ao longo de décadas, diversos projetos e ações foram pensadas para Laranjal do Jari, porém, somente em 2007 foi concluído o seu primeiro planejamento urbano, denominado Plano Diretor Participativo (PDP), Lei nº. 302/2007 (AMAPÁ, 2007).

Escolheu-se Laranjal do Jari, mais especificamente, as áreas de várzea urbana como ambiente de estudos desta dissertação, devido nítidas circunstâncias de degradação nessas áreas, aliadas ao desencadeamento da elaboração do Plano Diretor com a participação social, que estava em andamento quando do ingresso desta pesquisadora no Programa de Mestrado. Esse quadro encetou a seguinte indagação: Quais as contribuições e alternativas do Plano Diretor Participativo para os problemas urbanos das áreas de várzea do município de Laranjal do Jari?

O objetivo da pesquisa é analisar o PDP, identificando tais contribuições e alternativas à luz do Estatuto da Cidade e da realidade vigente nas áreas de várzea urbanas. Como resposta preliminar, partiu-se da hipótese de que o Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari propõe um elenco de alternativas nessa direção, oportunizando a organização urbana, por meio de zoneamento e das diretrizes setoriais.

O suporte conceitual atribuído ao citado problema trilhou pelas concepções de diversos autores, dentre esses:

Porto (2003) e Tostes (2006a) que contribuem com informações circunstanciadas, permitindo inferir como se deu a dinâmica de ocupação das cidades amapaenses e os desdobramentos decorrentes de intervenções governamentais que produziram relevantes transformações espaciais urbanas. Nesse prisma se insere Castells (2000) ao atrelar a complexidade do espaço urbano a partir de problemas relativos às dinâmicas das relações de

produção e a estrutura de poder na sociedade capitalista, elucidadas por meio de um conjunto de processos ecológicos que envolvem: densidade populacional, diversidade de atividades num mesmo espaço, mobilidade urbana, segregação e fluxo migratório.

Neste contexto, emerge o que Maricato (2001) denomina de a “cidade ilegal” e a “cidade legal”. No caso das cidades do Amapá é muito comum se deparar com a “cidade ilegal”, onde a informalidade se sobressai em razão da ocupação desordenada, geralmente em áreas impróprias para habitabilidade, insalubres e sem controle algum por parte do poder público. Para esta mesma autora, o adensamento populacional que constitui núcleos urbanos no entorno de grandes empreendimentos, contribui para um processo de ocupação com total ausência de regras. Laranjal do Jari é uma das cidades com esse perfil.

As questões discutidas pelos autores já mencionados servem de elementos para uma abordagem extensa em torno do planejamento urbano que permeia por quase todos os capítulos. São experiências pensadas no âmbito dos municípios amapaenses, pesquisadas e relatadas por Tostes (2006a; 2007b ), de acordo com a conjuntura vigente em cada período abordado. Em face desse instrumento haver passado por mudanças em termos conceituais e até metodológicos, foi necessário buscar amparo nas concepções de pelo menos três autores que contribuem de forma encadeada:

Ferrari (1984), por utilizar uma conotação mais formal, enfatizando a importância das fases de elaboração do planejamento como metodologia de trabalho. O autor assevera que o planejamento é um importante instrumento para mitigação dos custos sociais, por isso deve ser contínuo, permanente, exequível, flexível e passível de ajuste a partir da inserção de fatos novos.

Porém nos dias atuais, para tratar de planejamento urbano é preciso recorrer ao Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, como o instrumento regulamentador da política urbana prevista na Constituição Federal de 1988. Sobre esse aspecto, Rolnik (2001, p.7) fornece relevante contribuição ao afirmar que o referido Estatuto contempla um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para o resgate da urbanização das cidades, “definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam”.

Nessa perspectiva Souza (2006a) destaca que é imperiosa a prática de um planejamento urbano autonomicista, onde prevaleça a autonomia individual e coletiva nas decisões sobre a variabilidade de soluções e preferências, reforçando a importância da interdisciplinaridade e o grau de abertura com a participação popular. O autor acrescenta que a participação fortalece o

exercício da cidadania e promove a integração da sociedade, além de contribuir para a redução de eventuais distorções. Essa concepção se mostrou relevante na análise metodológica do Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari e do zoneamento urbano proposto às áreas de várzea, que foram elucidativas para a análise deste objeto de estudo.

Mister se fez ainda, considerar as idéias de Lefebvre (2006) quando se reporta ao direito à cidade como sendo direito de todos, na medida em que não concebe melhorias espaciais dissociadas do bem-estar social. Nesse aspecto destaca Boneti (2006), que as políticas públicas são fundamentais, por isso defende que tais políticas devem ser planejadas, a fim de evitar equívocos na sua destinação e de que se trata de intervenções na realidade social, quer por meio de investimento ou ações administrativas.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos, conforme se segue:

No Capítulo 1, a discussão circunda as experiências de planejamento no estado do Amapá referente ao período pré-Estatuto da Cidade. Como fatores elucidativos, discorre-se a respeito das dinâmicas de ocupação das cidades amapaenses, mostrando a fragilidade social e econômico-financeira com que essas cidades foram criadas e de como as práticas intervencionistas por parte dos governos federal e estadual contribuem para a consolidação de tal fragilidade. Ademais, arrola-se as políticas públicas e as implicações na gestão dessas cidades.

No Capítulo 2, aborda-se o Estatuto da Cidade, Lei Federal que reformulou a elaboração do planejamento urbano incluindo a participação social e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Sobre esse instrumento, o relato seguiu em direção à trajetória de elaboração e aprovação; exigibilidade de planos diretores para os municípios que se enquadram em um dos requisitos estabelecidos como critérios de seleção; princípios e diretrizes norteadoras; e, as experiências de planejamentos participativos em municípios amapaenses, desta feita no período pós-Estatuto.

O Capítulo 3, contextualiza a cidade de Laranjal do Jari (AP) desde a sua gênese, apresentando os fatores indutores dos problemas desencadeados pelo processo de ocupação desordenado e as implicações decorrentes. A abrangência envolve toda a extensão da cidade, nas dimensões ambiental, social, econômica, política e cultural, com ênfase às áreas de várzea urbana, ambiente para onde se dirige a análise do capítulo seguinte. Não obstante, relata-se sobre as experiências de projetos e ações pensados para a cidade em tela.

O Capítulo 4, analisa o Plano Diretor Participativo do município de Laranjal do Jari desde a sua trajetória de construção, metodologias adotadas e atores envolvidos, permitindo

compreender se de fato foram cumpridas as estratégias e diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade na elaboração do referido plano. Ademais, as contribuições e alternativas desse plano para os problemas urbanos das áreas de várzea daquela cidade em resposta ao problema de pesquisa proposto.

Para o desenvolvimento de tais capítulos buscou-se amparo nos métodos histórico-lógico e qualitativo. O método histórico-lógico, pela possibilidade em estudar a decomposição dos fatos que elucidam o processo da formação sócio-espacial urbana de Laranjal do Jari no decorrer da sua história (PÉREZ et al., 1996), extraindo o que é mais relevante sem modificar a sua essência. E o método qualitativo, por consentir a inserção desta pesquisadora no contexto de elaboração do objeto de estudo que é o Plano Diretor daquele município, possibilitando atenuar “[...] a distância entre a teoria e os dados, entre o contexto e a ação, usando a lógica da análise fenomenológica, isto é, da compreensão dos fenômenos pela sua descrição e interpretação” (TEIXEIRA, 2005, p. 137).

Como procedimentos metodológicos, utilizou-se a pesquisa-ação, pois a pesquisadora participou de algumas ações no decorrer do processo de elaboração do plano. Para fortalecer a análise qualitativa e atender aos objetivos específicos da pesquisa, fizeram-se necessários estudos bibliográficos em fontes secundárias visando conhecer a dinâmica sócio-espacial urbana das cidades amapaenses, a gênese do núcleo urbano de Laranjal do Jari e os planos, programas e projetos elaborados para o estado do Amapá e seus municípios.

A pesquisa também requereu a coleta de dados secundários em relatórios, dentre esses: Banco de Experiências (TOSTES, 2006b); Relatório sobre a pobreza no Amapá (ROCHA, 2002); Zoneamento Ecológico Econômico do Amapá (ZEE); *sites*: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria do Tesouro Nacional e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Leis: Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari; depoimentos de moradores antigos e coordenadores do Plano Diretor de Laranjal do Jari.

A relevância deste trabalho para o Desenvolvimento Regional pode ser visualizada sob diversos prismas:

Revela que a adoção do planejamento como um instrumento direcionador das ações do poder público e na definição de políticas que melhor se aproximem do atendimento às demandas da população e das questões ambientais, pode ser primordial ao desenvolvimento local.

Mostra que a prática do planejamento local e regional permite a articulação entre os programas e projetos inter-governamentais, no intuito de prover a integração entre as esferas de governo.

A atuação consorciada tende a fortalecer a execução de políticas públicas que se desdobram em direção aos benefícios à população e à organização espacial urbana de forma consistente. A relação dissociada entre os governos implica em políticas fragmentadas e imediatistas.

Salienta que a construção de acervo técnico e uso de recursos tecnológicos, como geoprocessamento na confecção do mapeamento do município, permitiu identificar cada parte da área urbana com suas especificidades e necessidades.

A cidade de Laranjal do Jari não possuía informações confiáveis e concentradas em um único banco de dados, porém o município já dispõe de acervo que poderá subsidiar projetos, pesquisadores e integrar o acervo das escolas.

Outra questão a destacar é a perspectiva de replicação, para outros municípios amapaenses, da metodologia que norteou a trajetória de elaboração do Plano Diretor de Laranjal do Jari. O conhecimento consorciado é fundamental, especialmente quando esses municípios dispõem de semelhança nos aspectos urbanos, como Serra do Navio e Pedra Branca do Amapari.

Por fim, esta dissertação revela que o plano diretor possibilita o controle da gestão por meio do estabelecimento de metas e prioridades, a partir do conhecimento da realidade a ser planejada, evitando assim, uma gestão municipal sem efeitos sólidos e sem horizontes. O controle se revela importante na captação de recursos e viabilização de projetos urbanos que vislumbre o melhoramento das condições de vida da população envolvida.

Para o Mestrado em Desenvolvimento Regional, a relevância está em abordar um tema recente no Estado do Amapá e por ser o Plano Diretor de Laranjal do Jari, o primeiro a passar por esse processo de investigação no referido estado. Trata-se também de um estudo que será disponibilizado à sociedade e que aborda um instrumento de planejamento voltado às áreas úmidas urbanas (várzea e alagadas) que tanto padecem com o processo de antropização, a exemplo das áreas de ressaca de Macapá e Santana.

# 1 AS CIDADES E AS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO URBANO NO AMAPÁ PRÉ- ESTATUTO DA CIDADE

## 1.1 DINÂMICAS DE OCUPAÇÃO DAS CIDADES AMAPAENSES

As cidades amapaenses, assim como as demais cidades da Amazônia não escapam às recorrentes incursões capitalistas dos grandes empreendimentos privados. Tais incursões sustentam-se em discursos desenvolvimentistas e práticas intervencionistas por parte do Governo Federal, sob a alegação da inelutável necessidade de ocupação de áreas vazias demograficamente (PORTO, 2003). As circunstâncias norteadoras desse processo têm produzido na Amazônia, ao longo do tempo, uma diversidade de formas espaciais e conteúdos que demonstra a complexidade de relações presentes na dinâmica regional, evidenciando um acúmulo de tempos e técnicas distintos (TRINDADE JUNIOR; ROCHA, 2002).

Mas há de se destacar, que a urbanização na Amazônia foi pensada pelo Estado como uma forma de dominar e proteger as fronteiras (PORTO, 2003), possibilitando a valorização de áreas com potencial econômico. O intento era de, posteriormente, oferecê-las ao capital privado, para exploração de recursos naturais nelas contidos, em forma de matéria-prima. Sem valor agregado decorrentes de processos de transformação, que em geral são produzidos fora do País, tem resultado em tímidos retornos para o contexto que abriga as riquezas naturais em circunstância de exploração.

Por questões estratégicas, o governo não revela o forte viés político-econômico que permeiam as suas ações, interferindo progressivamente no modo de vida tradicional de seus habitantes, sobretudo nas formas de sobrevivência e nas questões de natureza cultural (OLIVEIRA, 2004).

No universo de tais práticas, o inchaço populacional é inevitável, com implicações na constituição de novos núcleos urbanos, que surgem por vezes, com a sua capacidade de absorção populacional esgotada. Ressalta-se que parte dessa massa populacional não consegue colocação profissional, instituindo-se assim, um exército de mão-de-obra pouco qualificada e ociosa que busca sobrevivência e fixação nas condições mais adversas possíveis (MARICATO, 2001).

As históricas experiências urbanas acumuladas pelas cidades amazônicas são elucidadas

por meio das concepções de Castells (2005, p.500) quando exprime que o espaço urbano não é organizado aleatoriamente, o fluxo social é que determina a forma e o período de organização social, contribuindo assim, para o surgimento de “novas formas e processos espaciais [...]”, transformando o “ambiente construído, herdado das estruturas sócio-espaciais anteriores” e colaborando para que os processos sociais instituídos caracterizem esse espaço temporal e tipologicamente.

Nas cidades amapaenses, essas dinâmicas remontam à década de 1940 quando o modelo federalista converte o Amapá em Território Federal, por meio do Decreto-Lei 5.812 de 13. 09. 1943, sob a justificativa da necessidade de ocupação de uma área fronteiriça com baixa densidade demográfica (PORTO, 2003). A partir de então, desencadeia-se uma campanha para atrair grandes empreendimentos de caráter econômico para a região, ofertando atrativos relativos à infra-estrutura, renúncia fiscal e fomento a projetos privados.

Criaram-se dessa forma, as condições necessárias para a instalação de tais empreendimentos que responderam positivamente, após constatarem a predominância de vultoso estoque de recursos naturais, principalmente madeira e minérios de excelente qualidade, a exemplo do caulim no Morro do Felipe em Vitória do Jari (Ibid., 2003), do manganês em Serra do Navio e, mais recentemente, do ferro em Pedra Branca do Amapari.

Um dos atos iniciais da nova condição político-jurídica no Amapá ocorreu um ano após a criação do território, culminando com a transferência da capital situada no município de Amapá - criado em 1901, para Macapá elevada à categorização de cidade em 1856 (PORTO; BIANCHETTI, 2005). O objetivo era dotar a referida capital de melhores condições de infra-estrutura. Em 1945, cria-se o município de Oiapoque, com o fim de proteger a fronteira entre o Brasil e a Guiana Francesa, e em 1956, o município de Calçoene visando à reorganização territorial, política e administrativa do então Território Federal do Amapá, ambos desmembrados do município de Amapá.

Por conta da nova configuração, esses quatro municípios, incluindo Macapá, desenvolveram dinâmicas diferenciadas, em que pese à intensa intervenção do Governo Federal, controlando até mesmo o aparato administrativo. Tais municípios passam a ter atribuições de caráter sócio-espaciais atreladas à saúde, educação, moradia, embora, como já citado, a infra-estrutura disponibilizada pelo Poder Estatal, tenha sido concentrada na capital Macapá.

É relevante esclarecer que as transformações sócio-espaciais urbanas no Amapá começam a ser delineadas de forma mais expressiva, na década de 1950, com o advento da Indústria de Comércio e Minérios S/A – ICOMI em 1953, empresa brasileira de médio porte

que, em 1947, recebeu autorização do Governo Federal para pesquisar e explorar o minério de manganês, em Serra do Navio, por 50 anos. Este empreendimento atraiu significativo contingente populacional que se instalou ou na capital, ou em núcleos urbanizados construídos nos Distritos de Santana e Serra do Navio (PORTO, 2003), esses à época sem perspectiva de serem içados à categoria de município, ou ainda no entorno desse empreendimento.

No Distrito de Santana foi implantada a base administrativa da ICOMI, o porto de embarque do minério de manganês e a construção de uma vila operária dotada de um plano urbanístico, a Vila Amazonas (TOSTES, 2006a). O autor afirma, que entre essa e o porto surgiu uma vila espontânea<sup>3</sup>, denominada Vila Maia ocupada por migrantes oriundos principalmente de regiões ribeirinhas do estado do Pará, movidos pela expectativa de empregos e de benefícios da infra-estrutura. Tais migrantes se instalaram em invasões de áreas baixas, como na baixada do Ambrósio e as ressacas do Provedor, Paraíso, Fonte Nova e Vila Comercial, no município de Santana. Essas circunstâncias de ocupação contribuíram para que se consolidasse a implantação da Vila Maia, entre as décadas de 1960 e 1970, surgindo também outras vilas decorrentes desse processo.

Essa forma de ocupação representa “[...] a outra face dos grandes empreendimentos econômicos e são marcadas pela precária qualidade de vida que caracteriza os centros urbanos na Amazônia” (TRINDADE JUNIOR; ROCHA, 2002, p. 17). Como sempre ocorreu em projetos na Amazônia, a população nativa ficou na expectativa, apenas contemplando o esquema disciplinar da muito bem estruturada Vila Operária com seu clube, assistência médica, pontos de abastecimentos privativos, enquanto a miséria imperava na população periférica da região (TOSTES, 2006a).

O município de Santana teve uma das maiores pressões de ocupação, a despeito de ser considerado um dos núcleos mais capacitados do estado em termos de infra-estrutura após a capital. Contudo, dois fatores dificultam o desenvolvimento e expansão do núcleo urbano. “Primeiro, a diminuta área disponível; segundo, suas condições topográficas adversas”. (TOSTES, 2006a, p. 161).

Em Macapá, essa dinâmica teve impacto significativo, conforme TABELA 1. De 1950 a

---

<sup>3</sup> Segundo Tostes (2006a), os assentamentos espontâneos são aqueles gerados pela presença de grandes empreendimentos de exploração econômica; apresentam rápido crescimento e grande vitalidade; contam com todas as atividades urbanas básicas e desenvolvem raízes de cristalização rápida; são promíscuos e apresentam graves problemas sociais e de salubridade. A função desses núcleos é satisfazer a demanda por um comércio variado, oriunda da população vinculada aos grandes empreendimentos agroindustriais.



1960, a sua população cresceu 127%, atingindo em 1970 um aumento de 318% em relação a 1950, indicando dessa forma a origem dos problemas sociais que ainda nos tempos atuais são evidentes. Nos demais municípios, a massa populacional se manteve na área rural, mas é pertinente salientar que Oiapoque e Calçoene quando da sua municipalização, a população não ultrapassava 3.000 habitantes.

**TABELA 1- População Residente no Território Federal do Amapá (1950-1970)**

Municípios	1950 (*) População	1960 População	1970 População	Cresc. % (1970/1950)
Amapá	8.794	7.900	10.377	18,00
Macapá	20.594	46.777	86.097	318,07
Mazagão	5.105	7.565	10.497	105,62
Oiapoque	2.984	3.934	4.554	52,61
Calçoene	...	2.344	2834	20,90 (**)
Total	37.477	68.520	114.359	

(\*) dado estimado; (\*\*) base de cálculo 1970/1960

Fonte: Adaptado de PORTO; BIANCHETTI, 2005

Tostes (2006a) salienta, que no período selecionado, a estrutura urbana do Território se resumia praticamente ao entorno de Macapá. Os outros assentamentos eram apenas núcleos induzidos, espontâneos ou de equilíbrio com população abaixo de 10 mil habitantes. As cidades eram constituídas geralmente à beira do cais, concentrando todo o movimento da cidade. Com núcleos pouco densos e tenuamente estruturados, em alguns pontos as vias eram pouco definidas. Ainda hoje a configuração da maioria dos municípios amapaenses converge para essa formatação, ou seja, com incipiente organização básica em termos de infra-estrutura urbana.

Macapá passou a exercer grande atração pelas populações das demais cidades do território por ela polarizadas, em face da exploração de manganês em Serra do Navio, embora se beneficiasse apenas como entreposto comercial (TOSTES, 2006a). Nessas circunstâncias, a realidade sócio-espacial urbana que ora se apresenta é reflexo de um crescimento econômico que não foi indutor de desenvolvimento para essa cidade, acarretando um dos problemas mais sérios que é o crescimento da demanda por serviços públicos relativos a água, luz, telefone, assistência à saúde e educação. Ainda em relação ao período em tela, aponta-se a instalação

no Vale do Jari<sup>4</sup>, em 1967, o Projeto Jari. Segundo Garrido Filha (1980, p. 10), o objetivo da implementação do Projeto Jari, considerado pelo Governo brasileiro como de *relevante interesse nacional*, era “ [...] o acesso a novas fontes de matérias-primas, vegetais e minerais [...]”. Para a autora, as terras em que se instalou o referido Projeto, reuniam quase todos esses recursos, além disso, eram inexploradas. Embora com as suas atividades concentradas em grande parte no estado do Pará, foi determinante na formação do aglomerado populacional na margem oposta do rio Jari, transformando-se no núcleo Beiradão<sup>5</sup>. Como integrante do contexto amazônico, foi constituído em grande parte por migrantes, oriundos daquele estado em proporções substanciais, contribuindo para que o então município de Laranjal do Jari represente o terceiro pólo demográfico do Amapá.

As circunstâncias em que ocorreu o movimento migratório atraído pelo Projeto Jari, engendrou todos os tipos de adversidades sociais e ambientais, instituídas pela dinâmica de fluxos sociais que se estabeleceram, produzindo um legado que afeta, ainda nos dias atuais, toda a estrutura sócio-espacial urbana daquela região, com desdobramentos nas dimensões sociais, ambientais, espaciais, econômicas e política (SACHS, 2001). Essa forma de ocupação revela os multifacetados dilemas enfrentados por tais populações submetidas à situação de risco iminente e de vulnerabilidade social comum na maioria dos municípios amapaenses.

Analisando o contexto amapaense, verifica-se que o crescimento urbano desordenado, desprovido de planejamentos plenamente executados, consolidou problemas sociais que se tornaram cada vez mais frequentes, dentre os quais se destacam: o desemprego, a favelização, a criminalidade e os cinturões de pobreza. Tais problemas possuem intensa vinculação com a incipiente definição e aplicação de políticas públicas<sup>6</sup> consistentes e integradas, envolvendo as esferas de governo federal, estadual e municipal, especialmente relativas à segurança pública, ao ordenamento territorial e de fomento à geração de emprego e renda.

Contudo, Boneti (2006) alerta para o fato de que, a elaboração e a definição de políticas públicas estão vinculadas a alguns fatores: O primeiro está atrelado à expansão do capitalismo internacional sob o domínio das elites globais; o segundo encontra-se conectado aos interesses nacionais, manifestados pelas classes dominantes e por diversos segmentos presentes na

---

<sup>4</sup> Almeirim (PA), Laranjal do Jari e Vitória do Jari no Estado do Amapá

<sup>5</sup> É a parte alta das margens de rios, contudo, para elucidar a forma de ocupação que se constituiu inicialmente em Laranjal do Jari, Sautichuck et al (1979) consideram forma de povoação típica da Amazônia, onde as habitações são construídas nas beiras dos rios, em forma de palafitas.

<sup>6</sup> Boneti (2006, p. 14) define políticas públicas como sendo “[...] decisões de intervenção na realidade social, quer seja para efetuar investimento ou de pura intervenção administrativa ou burocrática”. Para o autor, tradicionalmente, tais decisões são engendradas no contexto nacional, envolvendo um encadeamento de forças entre distintos segmentos sociais aliadas à classe dominante.

sociedade civil; por fim, à instância local, em que a relevância se visualiza desde a realização das políticas até os interesses específicos engendrados nos indivíduos envolvidos direta ou indiretamente.

Em continuidade ao processo de expansão municipal, em direção ao surgimento de novos espaços urbanos, por meio de Decreto Lei, em 17 de dezembro de 1987, o Governo Federal elevou Santana à categoria de município - segregado do município de Macapá, criando ainda os municípios de Laranjal do Jari - desmembrado de Mazagão, Ferreira Gomes e Tartarugalzinho em continuação a reorganização territorial, passando o Amapá a contemplar nove municípios (PORTO, 2003).

Dentre esses municípios, a criação do município de Ferreira Gomes, à época, foi passível de contestação, tendo em vista que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1991, quatro anos depois de sua criação, esse município apresentava uma população de 2.386 habitantes, desses, apenas 1.512 fixados na área urbana. A questão é que se trata de um município sem nenhuma expressão econômica, como ainda se configura nos dias atuais. A situação do município de Tartarugalzinho revela-se igualmente inquietante, pois no mesmo ano contava com 4.693 habitantes, porém apenas 34% concentrada-se na área urbana e também não possui expressão econômica diversificada.

Em 1992, foram criados os municípios de Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Cutias, Pracuúba, Porto Grande e Itaubal. Dois anos após, em 1994, desmembra-se Vitória do Jari do município de Laranjal do Jari que se transforma também em município. Vale salientar que as populações de cada um desses municípios foram mensuradas pelo IBGE somente em 2000, apresentando o comportamento que se verifica na TABELA 2.

**TABELA 2-** População dos municípios criados em 1992 e 1994

Municípios	População	2000	
		Urbana	% Pop. Urbana
Cutias	3.280	1.442	43,96
Itaubal	2.894	1.156	39,94
Serra do Navio	3.293	1.216	36,93
Pedra Branca do Amapari	4.009	1.364	34,02
Pracuúba	2.286	969	42,39
Porto Grande	11.042	7.374	66,78
Vitória do Jari	8.560	6.880	80,37
<b>Total</b>	<b>35.364</b>	<b>20.401</b>	<b>57,69</b>

Base: Censo Demográfico de 2000

Fonte: Adaptado de SIDRA. IBGE, 2008a

Os dados apontam, que Cutias, Itaubal, Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari e Pracuúba, oito anos após a municipalização, apresentam população menor que 5.000 mil habitantes, concentrando-se em grande parte nas áreas rurais.

Os núcleos urbanos que se constituíram no âmbito amapaense, de forma predatória e incipientes condições de salubridade, começaram a apregoar progressivamente por atendimentos mais consistentes às demandas sócio-espaciais urbanas e logo se transformaram em municípios, como solução para os problemas enraizados ao longo do tempo.

Nessa discussão, vale salientar, que o critério adotado pelo IBGE, de considerar como área urbana toda sede de município e distrito, independentemente das características; e, como cidade, apenas as sedes dos municípios, por vezes, incita a criação de municípios com números irrisórios de habitantes e baixa densidade demográfica. Os referidos municípios não têm condições de sobreviver das suas próprias receitas pela ausência de diversificação produtiva, tornando-os totalmente dependente de transferências constitucionais e voluntárias. A incipiência no setor de serviços, também não desponta como perspectiva de indução econômica, mesmo com a notória potencialidade turística que detém o estado, despontando no circuito nacional com um dos mais preservados e ricos em biodiversidade.

A fragilidade econômica que assola esses municípios concorre para que as suas sedes se configurem como pequenas cidades<sup>7</sup>, que se formam à beira de rios ou à beira de estradas. Nas cidades à beira das estradas as transformações foram rápidas, engendrando novas formas de organização espacial, em que predominam os fluxos de intercâmbios e os centros de negócios especialmente ligados à mineração, extração de madeira (TOSTES, 2006 a). Já as cidades emergidas à beira de rios parecem ter uma dinamicidade ligada à dimensão da sustentabilidade e de biotecnologia, comandadas em grande medida por organizações não governamentais articuladas ao mundo, porém, na maioria das vezes não se articulam com os lugares onde se instalam (OLIVEIRA, 2004).

Este autor reforça, que essa forma de intervenção torna as cidades cada vez mais iguais alterando a sua morfologia à revelia da história local e desfigurando a cultura pertinente a cada uma. E que esse movimento torna as pessoas “[...] reféns da lógica de um mundo distante [...]”. Busca-se projetar formas espaciais para unificar o ambiente simbólico visando

---

<sup>7</sup> De acordo com Pereira (2006), as discussões sobre o porte das cidades é recorrente na década de 1970 e o parâmetro utilizado para a definição é o demográfico. Assim, as cidades que possuem população entre 100 mil e 500 mil habitantes são consideradas médias, logo, aquelas que têm população abaixo de 100 mil são consideradas pequenas cidades.

atender aos interesses de determinados segmentos da sociedade [...]” (OLIVEIRA, 2004, p.6). O autor acrescenta que, é possível se ter acesso ao que há de mais avançado tecnologicamente, com o indicativo de progresso, de crescimento, porém a dificuldade de grande parte da população reside na ausência de atendimento às necessidades básicas.

A esse respeito, ressalta-se que:

Tudo isso contribuiu para construir concreta e subjetivamente o novo universo urbano em sua complexidade, alcançando proporções espantosas tanto positivas como negativas. De um lado, as cidades passam a ser associadas às idéias do novo, do moderno; de outro, passam a ser associadas à baixa qualidade de vida, epidemias, inércia e lugar destruição e violência, as quais sempre ganham adjetivação que lhes associa ao espaço urbano (OLIVEIRA, 2004, p. 5).

A maioria das cidades da Amazônia é considerada de pequeno porte (CARDOSO; CARVALHO, 2007) e isso se justifica por meio da política desenvolvimentista da década de 1970, posto que apresentam contingentes populacionais menores que 100 mil habitantes, como é o caso de cidades do Amapá, a exceção de Macapá. Para Oliveira (2004), não há definição absoluta sobre o porte das cidades, mas concorda que o critério demográfico ainda é o mais utilizado. Não obstante defende a consideração de outros critérios, como por exemplo, a baixa articulação com as cidades do entorno, predominância de atividades caracterizadas como rurais e a baixa capacidade de oferecimento de serviços públicos.

Macapá é a única cidade que apresenta população acima de 100 mil e abaixo de 500 mil habitantes, configurando-se como cidade média (PEREIRA, 2006). Nessa direção Medina-Velasco (2006), evidencia que: as cidades médias tendem a configurar como centros regionais, com todas suas implicações na qualidade de núcleos de localização das funções de órgãos governamentais (federais ou estaduais) e de centros urbanos melhor equipados em cada região; são receptoras não só de fluxos migratórios, mas das demandas regionais de políticas públicas (principalmente educação, saúde e assistência social); e, constituem referência política e administrativa para a rede urbana regional, inclusive exercendo liderança sobre as outras cidades da região e estabelecendo a possibilidade de implantar avaliações e soluções das problemáticas de forma associada (consórcios).

No Amapá aumenta o número de cidades e diminui o tamanho das mesmas em contingente populacional (TOSTES, 2006a). Apesar da diminuta massa populacional, a estrutura e atividades urbanas pertinentes não são adequadas ao atendimento das demandas. Diante das circunstâncias, não resta outra alternativa senão buscar abrigo em atividades rurais

(pesca, caça, agricultura familiar e extrativismo), convertendo-se no único meio de sobrevivência (OLIVEIRA, 2004).

Em 1988 ocorre a estadualização, quando o Amapá adquiriu autonomia jurídica para realizar a sua reestruturação política, econômica e político-administrativa (PORTO, 2003). Os municípios amapaenses também adquiriram autonomia e capacidade de se auto-organizar e governar; de instituir seus tributos e gerir as suas próprias receitas; elaborar sua própria constituição, além de criar o aparato administrativo necessário para prover a sustentabilidade econômica e o desenvolvimento local. As atribuições de competência dos municípios demonstram que o espaço urbano revela-se um ambiente complexo e delicado nos seus diversos segmentos.

Os dados apresentados na TABELA 3 a seguir, apontam que o município de Macapá atingiu um crescimento populacional de 57,62% (103.571 hab.) em 2000 em relação a 1991, e 21,49% em 2007 em relação a 2000 (60.886 hab.). A regulamentação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana– ALCMS, em 1992, por meio do Decreto 517/92, desencadeou um movimento decorrente de vigorosa expectativa de crescimento econômico e geração de emprego/renda, que apesar disso, não ocorreu.

**TABELA 3 - População do Estado do Amapá (1991, 2000, 2007)**

Municípios	1991 População	2000 População	Tx. Cresc. 2000-1991	2007 População	Tx. Cresc. 2007-2000
Serra do Navio	...	3.293	...	3.769	14,45
Amapá	8.075	7.121	(11,81)	7.488	5,15
Pedra Branca do Amapari	...	4.009	...	7.337	83,01
Calçoene	5.177	6.730	30,00	8.656	28,62
Cutias	...	3.280	...	4.329	31,98
Ferreira Gomes	2.386	3.562	49,29	5.092	42,95
Itaubal	...	2.894	...	3.439	18,83
Laranjal do Jari	21.372	28.515	33,42	37.491	31,48
Vitória do Jari	...	8.560	...	10.765	25,76
Macapá	179.737	283.308	57,62	344.194	21,49
Mazagão	8.911	11.986	34,51	13.863	15,66
Oiapoque	7.555	12.886	70,56	19.181	48,85
Porto Grande	...	11.042	...	13.965	26,47
Pracuúba	...	2.286	...	3.274	43,22
Santana	51.451	80.439	56,34	91.615	13,89
Tartarugalzinho	4.693	7.121	51,74	12.498	75,51
Total	289.357	477.032	64,86	586.956	23,04

Base: Censos Demográficos - 1991, 2000, 2007

Fonte: Adaptado de SIDRA. IBGE, 2008a

A despeito do propósito de comercializar produtos importados produzidos na Zona Franca de Manaus e em outros países (PORTO, 2003), a ALCMS converteu-se em espaço de múltiplas negociações. Atualmente esta área serve de vitrine à comercialização de produtos importados, não respondendo positivamente às expectativas que lhe foram atribuídas, mas suscitando mudanças significativas no espaço urbano dos municípios de Macapá e Santana, desde a sua implantação.

Seguindo essa trilha, ressalta-se que municípios como Serra do Navio, em que pese a presença de projetos de grande porte, não tem auferido benefícios sócio-espaciais urbanos, ao contrário, o inchaço populacional e os problemas sociais estão se intensificando. O mesmo está ocorrendo com o município de Pedra Branca do Amapari. Este último vivencia pela primeira vez essa experiência, mas já se percebe uma tendência para o acúmulo de sérios problemas sócio-espaciais urbanos. O incremento populacional nesse município foi substancial em 2007 em relação a 2000 é da ordem 83%, porém a maioria das pessoas já está situada na área urbana (56,95%), o que evidencia uma tendência de favelização (MARICATO, 2001).

Sobre esses aspectos busca-se elucidação e compreensão por meio das reflexões expressas nos escritos de Castells (2000) quando salienta que a organização urbana coaduna um conjunto de processos ecológicos, sendo os principais: a concentração, que explica a densidade populacional no espaço e no tempo; a centralização, relativa à especialização de uma ou mais atividades num mesmo espaço; a descentralização, acerca da mobilidade urbana; a circulação; a segregação, promovida pela estratificação social engendrada pelo capitalismo; e, a invasão-sucessão, que explica a questão do processo migratório.

Em meio à trajetória de ocupação e de transformações sócio-espaciais urbanas registradas na história do Amapá, desde a federalização até os dias atuais, diversos planejamentos foram idealizados e construídos no âmbito do estado do Amapá e seus municípios, como se pode verificar a seguir, alguns por conta do Governo Federal, outros de incumbência de governos municipais.

## 1.2 EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTOS NO AMAPÁ

O comportamento de gestores públicos no exercício da função tem revelado que há certos

equivocos quanto ao conceito e as práticas de planejamento e gestão. São acepções distintas, porém complementares, que indicam não se tratar de “[...] termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades” (SOUZA, 2006a, p.46).

De acordo com Ferrari (1984), o planejamento é um instrumento que se pode utilizar para resolver os problemas de uma sociedade, no espaço e no tempo, a fim de mitigar os custos sociais empreendidos numa realidade em constante dinâmica. O autor defende o planejamento como um método de trabalho que deve ser contínuo, permanente, exequível, flexível e passível de ajuste a partir da inserção de fatos novos. Para além disso, a metodologia do planejamento deve ser democrática e humanista no sentido de considerar as aspirações do povo e o seu pleno consentimento.

Nas concepções desse autor, o Planejamento Municipal deve ser Integrado, articulado com as metas e diretrizes dos planos das demais esferas de governo, para que de forma sinérgica englobe os aspectos econômicos, sociais e físico-territoriais da realidade a ser planejada. Para tanto, deve-se levar em conta três aspectos fundamentais: o uso do solo urbano (zoneamento), circulação (sistema viário) e serviços públicos ou de utilidade pública, onde as ações previstas são materializadas através dos projetos urbanos, que para terem efeitos positivos devem ser democráticos e direcionados à coletividade.

Nessa discussão, não se pode desconsiderar as concepções de Souza (2006a), que se refere ao planejamento como a preparação da gestão futura em torno dos recursos e das relações de poder, vislumbrando-se evitar ou mitigar problemas e ampliar a margem de manobra no enfrentamento às situações adversas que cotidianamente se manifestam e que precisam ser contornadas.

Para o autor o ato de planejar implica em:

[...] tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios (2006, p.46).

O mesmo autor acrescenta, que o planejamento urbano sugere um conceito mais amplo e como integrante da ciência social aplicada deve ser interdisciplinar, uma vez que os problemas sociais e as demandas requerem envolvimento de diversos saberes. Mas a despeito disso, o planejamento público brasileiro, ao longo de décadas vem padecendo com a



importação de técnicas desenvolvidas por culturas exógenas. Daí o legado de uma formatação tecnocrática sem nenhuma vinculação com as questões que cotidianamente acometem as cidades brasileiras, formando lacunas que abrem espaço para propostas demagógicas ou paliativas.

Um dos entraves para estratégias de planejamento no Brasil é a descontinuidade das políticas públicas nas mais diversas áreas, além da excessiva visão técnica atribuída aos planos. De acordo com Tostes (2006a, p. 64-65), “As experiências mais bem sucedidas estão localizadas no Sul e no Sudeste do Brasil onde se concentra a maior parte da renda do país”.

Como um dos exemplos de êxito na constituição de políticas públicas planejadas, destaca-se a experiência do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC envolvendo as prefeituras da região metropolitana de São Paulo. Este Consórcio foi criado em dezembro de 1990, por iniciativa do prefeito de Santo André Celso Daniel, com adesão não apenas das prefeituras do ABC, mas também de outros cinco municípios do entorno (COELHO, 2000).

O seu objetivo era discutir os problemas dos municípios formulando propostas concretas e de execução rápida, além de unir forças para fazer frente aos governos federal, estadual e ao setor privado. A área de atuação do Consórcio abrangia desde o gerenciamento ambiental até o desenvolvimento regional, com resultados positivos que se desdobraram em diversos segmentos locais (social, econômico, ambiental, político, cultural). Nesse contexto, criou-se o Fórum Permanente de Discussões instituído em Santo André, em dezembro de 1991, adotando-se o processo participativo para definição da pauta de atuação onde as decisões eram tomadas por todos os segmentos sociais participantes em prol de benefícios coletivos, incluindo a melhoria da qualidade de vida nos municípios envolvidos.

Vale salientar que esse Consórcio no período de 1992 a 1996 passou por uma ruptura em razão de mudança de prefeitos, sendo retomado em 1996 quando Celso Daniel foi reconduzido ao cargo de prefeito de Santo André (COELHO, 2000). A prática dessa gestão democrática repercutiu ainda nos dias atuais e o resultado mais recente disso foi a aprovação pela Câmara de Vereadores local, do Plano Diretor em 2005.

No estado do Amapá, as experiências de planejamento são marcadas pela sanção do Decreto-Lei 411/69, instrumento jurídico que determinou ao então Território a elaboração de programas integrados aos programas gerais do Governo Federal (PORTO, 2003). Essa intervenção apresentava um caráter controlador e direcionador das políticas empreendidas, anulando a autonomia do Poder Local em todas as direções, instituindo-se diretrizes a serem

seguidas, por meio dos planos plurianuais que vigoraram no Amapá, no período de 1975 a 1989 (PORTO, 2003, p.128-129).

A despeito dos planos indicarem medidas impositivas, apontavam desdobramentos capazes de influenciar substancialmente na organização espacial do atual estado. Tais desdobramentos implicaram, na instituição de novos municípios, melhoramentos nas condições de habitabilidade em núcleos e aglomerados urbanos, criação de áreas de preservação ambiental, demarcação de reservas indígenas, a instalação da Hidroelétrica Coaracy Nunes, a construção da BR 156, atração de Complexos Industriais e por conseqüência, a diversificação produtiva (Ibid., 2003).

A respeito do assunto o autor afirma:

[...] a manifestação nesse sentido originou-se no final da década de 1960 quando tentou-se incluir os Territórios Federais na fase do planejamento regional, mas o que se viu na prática foi uma série de intenções elaboradas pelos seus dirigentes, para responder às imposições do Decreto-Lei 411/69 e garantir o dinamismo político, jurídico e econômico próprios, apesar de continuarem vinculados às decisões do Governo Central, como se fossem departamentos do Ministério do Interior (2003, p.130).

Na visão de Tostes (2007b, p.2) o Estado do Amapá, “[...] experimentou e tem experimentado todos os tipos de planos urbanos ao longo de mais de cinco décadas”. Em 36 anos, o Amapá contou com 04 planos diretores solicitados por distintos governos federais e municipais, conforme se pode observar no QUADRO 1 que se segue:

**QUADRO 1- Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano - PDDU (1959 a 1995)**

Ano	Plano	Contratante	Executor	Aplicação
1959	PDDU Grumbilf	CEA	Governo do território Federal do Amapá	Mínimo
1973	PDDU/FJP	GTFa	Governo do território Federal do Amapá	Regular
1979	PDDU/HJ Cole	GTFa/PMM	Prefeitura Municipal de Macapá	Mínimo
1995	PDDU/SUDAM	PMS	Prefeitura Municipal de Santana	Mínimo

Fonte: Adaptado de Tostes, 2007b

### **1.2.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU - GRUNBILF 1959**

A GRUNBILF DO BRASIL foi contratada pela Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA (TOSTES, 2006a), inicialmente para elaborar um plano com o objetivo de projetar

racionalmente a distribuição de energia elétrica. Um dos condicionantes foi a perspectiva de construção da “Hidroelétrica COARACY NUNES”, no Rio Araguay, em razão da necessidade do desenvolvimento do setor elétrico para atender todo o Território Federal do Amapá, especialmente Macapá. Na ocasião a GRUNGILF argumentou que para otimizar recursos outros setores também precisavam ser dimensionados. Dessa forma, seria prudente elaborar um Plano Diretor que contemplasse não apenas o setor energético, mas também, outros setores como, água e esgoto. Assim, se evitaria aberturas constantes de valas para colocação de canalização e sucessivas recomposições asfálticas. Uma vez autorizada a realizar as pesquisas, apresentou ao governador da época, um estudo para elaboração do primeiro plano de urbanização da Cidade de Macapá.

Muitas das propostas estavam projetadas para a década de 1960, tomando como referenciais, dentre outros, a ICOMI, o Porto de Santana e a referida Hidroelétrica. O plano contemplou um criterioso diagnóstico, desde as condições topográficas da cidade de Macapá, com identificação de lagos e igarapés e a situação de cada um por entre os diversos bairros existentes. Para o plano esses lagos deveriam ser conservados, pois além de integrarem a paisagem, amenizavam as condições climáticas de Macapá. Com o nível de conservação elevada, os lagos poderiam ser utilizados para colocar em prática esportes aquáticos, pois tendo às margens uma vegetação exuberante seria o ponto mais alto de atração da cidade. Havia uma preocupação por conservar as condições naturais do entorno da capital. Esta tem sido uma preocupação constante de alguns setores da sociedade, mas pouco foi materializado em relação a esta proposição (TOSTES, 2006a).

Segundo este diagnóstico, o traçado urbano, com avenidas e ruas largas e praças amplas, proveriam soluções urbanísticas sem desapropriações ou demolições onerosas. O desejo do governo era conservar as construções existentes programando a urbanização para uma população estimada de 100 mil habitantes, a ser atingida, conforme previsões, dentro de mais ou menos 30 anos, ou seja, até o final da década de 1980. Contudo, as estimativas da GRUNBILF não se cumpriram, pois, Macapá no ano de 1980 passou a ter 137.451 habitantes, portanto, além do previsto. Um dos fatores a influenciar na elevação dessa população foi a distribuição populacional, estimulada pelas políticas de desenvolvimento do Governo Federal para a região.

A cidade foi então projetada com arruamentos, praças, lotes bem dimensionados, não havendo necessidade de mudanças no seu traçado, a não ser, as que foram introduzidas no novo plano. Os arruamentos existentes estavam orientados no sentido Norte-Sul e Leste-Oeste, acompanhando a linha da margem do Rio Amazonas. E para ventilar melhor o maior

número de casas, o plano indica novos arruamentos, diagonalmente, diferente da orientação praticada, pois, é esta a direção dos ventos predominantes (TOSTES, 2006a).

Essa proposta concebida pela GRUNBILF se confirmou, permanecendo por vários anos a configuração de construções estritamente horizontalizada, expandindo-se principalmente do eixo Norte em direção à BR 156. Apesar do crescimento nesse sentido, a presença de vazios urbanos no entorno de Macapá foi muito presente por vários anos, sendo um dos implicadores a falta de projetos voltados para habitação.

Em referência à moradia, Tostes (2006a) ressalta, que segundo a GRUNBILF, era inadequado exigir investimentos em dissonância com as possibilidades financeiras da população, a tendência se voltaria para casas térreas ou sobrados, provocando o crescimento rápido. Era viável, porém, a reserva de áreas próprias para habitação, para as quais deveriam ser estabelecidas as condições especiais de acordo com a tipologia das construções.

Sobre esse aspecto, há intensas discussões em torno da relação entre a ilegalidade habitacional e a classes menos favorecidas, especialmente quando se trata da captação de recursos para viabilização de projetos políticos (LAGO, 2004). Para a autora, destacam-se três visões: a dos progressistas que alegam que a ausência do exercício da cidadania advém da ilegalidade fundiária e urbanística; a dos conservadores, defensora de que a ilegalidade urbana produz a degradação ambiental; e, a visão liberal daqueles que apontam a ilegalidade urbana como indutora de efeitos negativos ao incremento da economia.

Com relação ao lazer, a GRUNBILF vislumbrou na praia do Araxá, um dos pontos importantes no desenvolvimento desse segmento, com a prática de esportes aquáticos e principalmente de navegação de iates que se instalariam no entorno. A esse respeito. Verificou-se:

Esta previsão se confirmou posteriormente, mas de forma parcial, face aos investimentos realizados nos anos 1980 e pela proximidade de áreas campestres que foram ocupadas na orla. Ao final dos anos 1980, o alto processo de erosão mudou radicalmente o uso deste balneário e acabou culminando nos últimos anos da década de 1980 nos investimentos realizados com recursos da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA para revitalização da área do Araxá, agora com conotações diversificada (TOSTES, 2006a, p. 69-70).

Outras potencialidades foram identificadas naquela ocasião como por exemplo o Marco Zero, marco imaginário divisório da linha equatorial, que poderia se tornar um ponto de atração turística na Rodovia Juscelino Kubitschek em direção à Fazendinha; a própria praia da Fazendinha, além das proximidades de outros pontos de lazer, pois ali também estavam localizados os jardins Botânico, Zoológico e o Museu Geral; a diversidade de lagos urbanos

com águas cristalinas e ricas em peixes como a Ressaca do Atalho própria para a prática da pesca esportiva. Vale ressaltar que a Fortaleza de Macapá e o Trapiche não foram citados no relatório, no entanto são considerados locais de grande relevância turística para o Amapá.

As propostas da GRUNBILF, não contemplaram soluções para todos os problemas inerentes ao contexto urbano. Entretanto, o plano trilhou por um caminho em que as previsões convergissem para o mais próximo da realidade possível no que concerne aos serviços de distribuição de energia elétrica, abastecimento de água e da rede de esgoto e da venda e ocupação de lotes, com a menor interferência possível nas belezas naturais pulverizadas pela cidade, prevalecendo segundo o plano, os interesses da coletividade.

Para Tostes (2006a, p. 62), outro aspecto que merece destaque no plano, atrela-se à “[...] definição da política de ocupação e zoneamento com base na predominância do uso do solo, permitindo assegurar os custos de implantação da infra-estrutura, equipamentos urbanos, em benefício da coletividade e da administração pública [...]”, verificando diversas possibilidades de viabilização das intervenções necessárias a serem realizadas pela administração pública.

Na opinião deste autor, o plano foi elaborado considerando os preceitos modernos do urbanismo, apropriando um horizonte de 5 a 10 anos para realização. Contudo, deste plano foram implementados apenas alguns projetos relacionados aos aspectos físicos, não contemplando a contento o aspecto da socialização das propostas, ainda que o Plano de Desenvolvimento Urbano coadune um conjunto “[...] de estudos e proposições que objetivam organizar e orientar as ações necessárias ao atendimento das crescentes solicitações da população, inter-relacionando aspectos econômicos, físicos, sociais e institucionais” (TOSTES, 2006a, p.92).

O modelo tecnicista adotado pela empresa condizia com o modelo de governo intervencionista empreendido na Amazônia naquele momento, apesar das boas intenções para com as especificidades locais, porém a cidade seguiu em direção contrária a muitas das propostas apresentadas.

### **1.2.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – 1973 – GTFA**

A Fundação João Pinheiro (FJP) foi contratada para elaborar o Plano de Desenvolvimento Urbano de Macapá, por meio de parceria entre o Governo do Território

Federal do Amapá e a Secretaria Adjunta do Ministério de Interior, mas seguindo aos preceitos recomendados pelos governos militares em relação aos antigos territórios. De uma forma geral o plano visava orientar o desenvolvimento urbano municipal, especificamente de Macapá e Santana que se complementavam na época, contemplando como objetivos específicos os que se seguem (TOSTES, 2006a, p. 93): estimular a política de ocupação urbana e o zoneamento com base na predominância do uso do solo; permitir a provisão e a reserva de áreas para expansão urbana; assegurar a provisão dos custos de implantação da infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, em benefício da coletividade; fornecer amplas diretrizes técnicas para intervenções da administração municipal.

O plano foi pautado em quatro (04) princípios:

- o primeiro, referia-se ao horizonte do plano que não poderia ser menor que cinco (05) anos e maior que dez (10) anos, sendo que aquelas proposições consideradas de curto prazo (05 anos), deveriam ser submetidas à avaliações constantemente ou, quando da ocorrência de variáveis que produzissem alterações das projeções de desenvolvimento urbano;

- o segundo atrelava-se à flexibilidade, no sentido de permitir eventuais ajustes, tendo em vista que a evolução tecnológica poderia se converter em uma das causas de tais ajustes;

- o terceiro, referia-se a exequidade, ou seja, as proposições deveriam estar em consonância com alguns elementos que podem interferir na execução como, por exemplo, a capacidade de investimentos, os gastos dos poderes públicos responsáveis pela sua implantação;

- o quarto, sugeria objetividade visando evitar dispêndios desnecessários.

Esse plano segue, em grande medida, a mesma linha de proposições do plano da GRUNBILF. Tostes (2006a, p.94) considera como uma “[...] excelente peça técnica para a época [...]”, porém, foi submetido após dois anos a ajustes face o crescimento demográfico e habitacional.

Com relação ao sistema viário, previu-se uma malha ortogonal formando quarteirões retangulares, com vias paralelas, de duas a duas, com sentidos direcionais destinados ao tráfego de grandes percursos e fluxo intenso. O sistema viário secundário seria constituído de vias que canalizariam o tráfego em direção ao Sistema Viário Principal.

Em relação ao zoneamento o plano aponta dois aspectos: um relativo ao complexo urbano como um todo e outro, ao núcleo já urbanizado, definindo-se a classificação de usos predominantes em cada setor em adequação à realidade que se apresentava. A seleção de áreas para expansão urbana foi pautada na disponibilidade dessas, de onde emergiram os bairros dos Congós, Lagoa dos Índios, Pedrinhas e Elesbão, cedendo espaço posteriormente a

diversos conjuntos habitacionais. Sobre o assunto o autor ressalta:

Deve-se destacar que o maior índice de investimentos realizados em programas de habitação com financiamentos de agentes financeiros foram realizados na década de 1980 ainda no processo do Amapá enquanto Território Federal. Não são poucos os entraves que se verifica principalmente na década de 1990, período no qual os investimentos em habitação são modificados por investimentos em assentamentos urbanos, enquanto já nas novas áreas criadas a partir de 1990[...] caracterizando assim uma forte ocupação nas áreas de entorno de reassacas. [...] Assim sendo no PDU/FJP a expansão ou o crescimento urbano de Macapá somente seria possível através da criação de vias indutoras de ocupação de novas áreas institucionais (TOTES, 2006a, p.95-96).

Como resultado das propostas materializou-se a construção de rodovias, conforme se segue (TOSTES, 2006a, P. 97):

- 1) Rodovia de interligação 01 – que além de ligar Macapá à Zona Industrial proposta, tem ainda, a função indutora da ocupação da área entre as rodovias Macapá/Santana e Macapá/Fazendinha/Santana, constituindo-se numa terceira opção de tráfego Macapá/Santana;
- 2) Rodovia de interligação 02 – fazendo a ligação de Fazendinha com o entroncamento das rodovias Macapá/Santana e BR 156, oferecendo melhor opção de acesso de Fazendinha ao restante do estado, além interligando Fazendinha, Macapá, Santana e a BR 156, conectando a Fazendinha ao restante do Estado, além de ter função indutora de ocupação da área de produção hortigranjeira;
- 3) Rodovia de interligação 03 – liga Santana à rodovia para o Porto do Céu, passando também no interior da área prevista para produção hortigranjeira, constituindo-se em rodovia de indução como as anteriores;
- 4) Rodovia indutora de ocupação industrial - implantada com a função precípua de induzir a ocupação da zona industrial propostas e de expansão urbana industrial propostas.

Dentre os Planos de Desenvolvimento Urbano (PDU) elaborados no período de 1959 a 1995, Tostes (2007b) destaca este, pontuando que a sua aplicação foi regular, e voltada com maior ênfase para Macapá e Santana. Para este mesmo autor, foi o que apresentou algum resultado, alegando que isso se deve ao gerenciamento pelo Governo do Território Federal do Amapá em parceria com o Ministério do Interior, recebendo incentivos do Governo Federal.

### **1.2.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU - H. J. COLE & Associados - 1979**

O objetivo dos estudos realizados por essa empresa era desenvolver nos municípios de Mazagão, Amapá, Calçoene e Oiapoque, além de Macapá, um instrumento básico de planejamento que fosse capaz de expressar clara e integralmente as políticas, objetivos e

ações para preparar o futuro dessas pequenas cidades do território, bem como, dos núcleos espontâneos e artificiais que haviam se formados (TOSTES, 2006a). A proposta previa dois níveis distintos: um estrutural, considerando as mudanças ao longo do tempo e a evolução das políticas influentes; outro, associado à técnica, desdobrando-se em projetos e proposições específicas para execução no curto prazo, os denominados Planos Preliminares Estruturais - PPE.

“Para a empresa HJ COLE, dentro da perspectiva de um planejamento regional havia a preocupação pela elaboração de Planos Preliminares Estruturais para instrumentar o planejamento global da estrutura urbana do território” (TOSTES, 2006a, p.53). Os PPE eram instrumentos normativos, analíticos e estratégicos que forneciam orientações quanto ao uso do solo, fatores para a tomada de decisão e meios adequados para o acompanhamento do processo de planejamento. Propunham-se a apresentar orientações e instrumentos para implantação de um processo que visava alcançar objetivos estabelecidos, admitindo flexibilidade para incorporar eventos futuros.

De acordo com este autor, o Plano Preliminar Estrutural poderia ter se convertido num indutor para o início de um processo de conscientização a favor do planejamento nos municípios. Com a sua aplicação, aspirava-se a melhoria da qualidade de vida da população, o estímulo a geração de receitas próprias, direcionar com maior precisão as ações da gestão pública local e do Governo Federal, vislumbrando o desenvolvimento local para os municípios envolvidos.

A HJ COLE previu a participação intensa da população no processo de discussão sobre opções de planejamentos e informação ao público sobre as implicações das decisões a serem tomadas, por considerá-la requisito básico para o êxito de implementação de políticas socialmente aceitas. Porém alguns entraves se manifestaram nessa trajetória, dentre esses destaca-se que os prefeitos eram indicados pelo governador, portanto não tinham autonomia para deliberar sobre questões que permeavam interesses locais.

Em contraponto ao que havia sido previsto relativo à população, nesses municípios não houve eco e a população pouco interferiu no desenvolvimento local, prevalecendo a cultura da elaboração de planos tecnocráticos. Como não há aplicação de uma lei de forma contínua, isso explica a ausência de Código de Posturas<sup>8</sup>, Lei do Uso do Solo<sup>9</sup> e Código de Edificações<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Lei que regulamenta os aspectos de higiene, ordem pública e funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais, prestadores de serviço e comércio eventual e ambulante, estabelecendo critério das relações entre o Poder Público e os munícipes.

<sup>9</sup> Lei que estabelece regras ao parcelamento, uso e ocupação do solo.

<sup>10</sup> Lei que disciplina os critérios de edificações urbanas.



Quanto à metodologia adotada pela HJ COLE, privilegiaram-se as especificidades das cidades, realizando inicialmente a leitura técnica. No aspecto social, buscou-se analisar as questões demográficas do município como um todo, considerando as perspectivas de expansão urbana, de crescimento populacional e de urbanização, incluindo as condições de acesso à educação e ao sistema de saúde. Todavia, Tostes (2006a, p.57) argumenta que “[...] os planejadores deveriam empreender a tarefa de formular as diretrizes e objetivos [...]” que levasse em conta a participação popular, uma vez que “não havia nenhum indicador” nesse sentido. No plano, “[...] havia recomendações que, se observadas, teriam contribuído bastante para um melhor ordenamento sócio-urbano de todos aqueles municípios, mas isso não ocorreu” (TOSTES, 2006a, p.57).

Alguns prognósticos e tendências foram realizados pela HJ COLE para o Território do Amapá. No aspecto econômico a empresa se deparou com as dificuldades refletidas pelo incipiente parque industrial instalado no Amapá e que ainda assim estavam voltados para atender ao mercado exógeno, beneficiando, portanto, a matéria-prima extraída do solo amapaense, fora deste contexto e do controle do governo local. O mercado interno era inexpressivo, o que induziu a empresa a prever que a população deste estado não passaria de 500 mil, o que se concretizou, apesar da aproximação, pois em 2000 o Amapá apresentou uma população de 477.032 (SIDRA. IBGE, 2008a) e uma taxa de urbanização de 89,02%, sendo que Macapá abarcava 59,39% dessa população com uma taxa de urbanização de 95,52%.

O plano previu ainda, o incentivo à atividade turística, em razão do potencial natural que a região proporcionava, além da aproximação com a Guiana Francesa e a construção da BR 156. O objetivo era atrair um mercado consumidor de alto poder aquisitivo, o que não se configurou até nos dias atuais. A melhoria na BR 156 foi incipiente, apesar de que o asfaltamento já se encontra em processo de considerável avanço; a construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque ainda não iniciou, mas a previsão de conclusão da obra é 2010, porém ainda assim não se sabe como de fato será essa relação Amapá/Guiana Francesa.

A HJ COLE previu também, possibilidades promissoras para a pecuária, a pesca e a industrialização de produtos nativos como palmito, apontando que o futuro do então Território Federal do Amapá estava fortemente vinculado ao Governo Federal e aos investimentos oriundos da SUDAM. De fato não havia como prescindir desses auxílios.

Segundo Tostes (2006a) os municípios contemplados no plano não absorveram as propostas da HJ COLE. Os indícios indicam duas razões: 1) A responsabilidade de execução do plano competia ao Governo Federal; 2) Não há registros nas prefeituras envolvidas de que

em algum momento utilizou-se esse instrumento como suporte para alguma ação pública local.

#### **1.2.4 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Santana – SUDAM - 1995**

Este plano foi sancionado pela Lei nº 267/95-PMS de 17 de novembro de 1995. Elaborado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, de forma bem criteriosa tecnicamente, produziu um amplo diagnóstico sobre o município, porém não foi implementado, apesar de ter sido aprovado na Câmara de Vereadores local (TOSTES, 2006a). Uma das razões sinaliza para a ausência da participação da sociedade local no processo, acarretando, portanto, o desconhecimento por esta mesma sociedade, que não o reconheceu como instrumento sinalizador de políticas públicas em direção ao atendimento de suas demandas (TOSTES, 2006a). Nesses termos as decisões decorrentes das suas diretrizes não surtiram o efeito esperado.

Planejar é um desafio e isso requer prognosticar também os desdobramentos que tal esforço irá desencadear nas diversas dimensões urbanas. Daí a relevância de consultar os atores envolvidos nesse contexto. Planejamentos desconectados da realidade atual implicam na geração de um elenco de problemas sócio-espaciais, de fácil visibilidade no âmbito do espaço urbano brasileiro. A cada dia surgem novas favelas, em razão da diversidade de edificações que, em grande parte não são construídas em locais apropriados; ampliam-se os bolsões de pobreza; intensificam-se as desigualdades no trato com as vias e com o uso do solo. São problemáticas que os planejamentos ditos modernistas não conseguiram mitigar

Sobre esse prisma Ferrari Junior (2004, p. 16) afirma que:

As metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista foram baseadas em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, não tendo nenhuma forma de participação da sociedade civil nas discussões de propostas para a cidade, ficando o espaço urbano submetido a normas e padrões que propiciassem, segundo vários autores de cunho marxista, a reprodução da força do capital, [...].

É importante ressaltar, que no ano de 1989, com a administração do Prefeito João Alberto Capiberibe, inicia-se a retomada sobre a obrigatoriedade de cumprir os dispositivos constitucionais de 1988 quanto à necessidade da elaboração de Planos Diretores Urbanos. Vários setores técnicos do município de Macapá apoiaram tal iniciativa que vislumbrava a

perspectiva reordenamento do município, contudo, até o final de sua administração a referida proposta não foi concluída e nem votada na Câmara de Vereadores, portanto, não se convertendo em Lei (TOSTES, 2006a).

Na década de 1990, João Alberto Capiberibe, já na condição de governador do estado do Amapá, lança o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá - PDSA, objetivando o fomento aos pequenos empreendedores e o estímulo ao desenvolvimento da agricultura familiar, mas esse programa também não foi materializado.

### 1.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DAS CIDADES AMAPAENSES

As cidades amapaenses têm sido geridas ao longo de décadas sob visível equívoco do que seja o ato de gestão, de gerenciar. Souza (2006a) afirma que de fato gerir significa administrar o presente, por meio de um processo de vontade e criatividade. Mas este mesmo autor salienta que a gestão é a “efetivação, ao menos em parte, das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir” (SOUZA, 2006a, p.46).

Essas concepções do autor mostram, claramente, que não se deve gerenciar sem nenhuma organização dos atos decorrentes, sem previsão ou prognósticos que indiquem uma direção do que se quer obter como resultado. Contudo, o quadro que se apresenta nos municípios amapaenses relativo à gestão municipal, indica que tal prática, por vezes, é exercida de forma pragmática sem definição dos níveis de prioridades, como também, sem a preocupação com as implicações que isso poderá desencadear.

Na ausência de planejamento, a improvisação é inelutável e por vezes induzida, seja por desconhecimento do manancial de ferramentas que os planejamentos públicos dispõem em favor de gestores públicos; seja por entenderem que a melhor forma de patrocinarem seus interesses políticos é praticar a gestão por meio de ações pontuais, de curto prazo. E ademais, a maneira de atuação desses gestores está associada ao entendimento que eles têm do seu papel e de resultados que querem obter.

Diante desse quadro, o planejamento é concebido como instrumento secundário, mero instrumento jurídico para o cumprimento da legislação. E nesse contexto, a cultura política delineada e enraizada ao longo de décadas, entende o planejamento como um entrave diante da sua característica básica que é estabelecer diretrizes que vislumbrem a realização de ações

no longo prazo (SOUZA, 2006a). Esse comportamento dos gestores municipais tem interferido na definição e aplicação de políticas públicas (MARICATO, 2001).

No âmbito dos municípios amapaenses não é difícil se deparar com a realidade relatada. Sobre esse prisma, os estudos têm indicado que grande parte deles não demonstra conhecer o real significado de gestão pública e de políticas públicas. No aspecto social, isso se revela claramente, pois o que muito se vê são políticas desconectadas com as demandas oriundas da sociedade civil. Entretanto, esta sociedade é um dos elementos que compõem o conjunto de atores que integram a corrente de forças, necessárias à elaboração de políticas que resultem numa intervenção social e espacial urbana que beneficie a coletividade e não, atendimento de interesses individualizados (BONETI, 2006).

Sobre o contexto abordado, ressalta-se que:

[...] a ação intervencionista das instituições públicas decorrente das políticas públicas parte do pressuposto de que há uma homogeneidade entre as pessoas, e/ou o objetivo desta ação é o da homogeneização, não tratando os grupos sociais considerados diferentes como tais, mas na perspectiva de os igualar (BONETI, 2006, p. 22-23).

De fato, tal homogeneidade não existe, no entanto o agente definidor de políticas públicas desconsidera a desigualdade social. Na realidade, a igualdade é visualizada quando se trata de grupos específicos que buscam o atendimento aos seus próprios interesses. Nesses termos, a política pública é restrita a grupos elitizados, no entanto, o discurso aponta que a massa também tem acesso, mas na prática isso não ocorre em razão das necessidades serem distintas.

No Amapá, a realidade já relatada enfrenta sérias dificuldades nesse sentido. As ações dos gestores públicos não se baseiam em instrumentos de planejamento. Esse comportamento é histórico e cultural em todos os municípios. Nesse contexto, a gestão sobre essas cidades, mesmo a de maior porte (Macapá e Santana), têm trilhado em direção aos aspectos econômicos ou até mesmo políticos como se à população não interessasse ser interpelada sobre a cidade, onde esta tem suas regras de estruturação urbanas produzidas nas práticas sociais, nas vivências do espaço (CLARETO, 2005).

Com apenas 16 municípios, somente Macapá, Santana e Laranjal do Jari possuem um fluxo de atividades econômicas mais intensas. Todos os demais (13) se apresentam com atividades extremamente frágeis e, com sedes municipais sem a menor infra-estrutura urbana e sem as condições básicas necessárias para a manutenção da qualidade vida dos cidadãos lá

residentes (TOSTES, 2006a).

Sob a carência econômica que afeta diretamente a vida das pessoas, gestores públicos municipais têm adotado a política assistencialista que não produz perspectivas de melhorias futuras para o cidadão que se torna dependente dessa prática. E os gestores por sua vez, se tornam reféns de suas próprias ações, quando não adotam trabalhar por meio do estabelecimento de metas de médio e longo prazo.

Priorizar ações de curto prazo e de resultado imediato é que se converteu em regra geral (MARICATO, 2001). Desse modo, é muito comum a aplicação da “[...] prática intervencionista do fazejamento que se caracteriza basicamente pela preferência por ações imediatistas, de curto prazo” (TOSTES, 2007b, p.10), fragmentando-as de maneira que a sociedade não se beneficia continuamente e de forma duradoura de tais ações.

A prática é antiga e prevalece nos municípios da Amazônia, que não têm renda, não têm equipe técnica qualificada e, os poucos cargos remunerados existentes são ocupados por membros da família, amigos e conhecidos, longe de qualquer perspectiva de que as opções sejam de natureza técnica. Associado a todo esse quadro está o sucateamento das prefeituras, sem equipamentos, sem máquinas, sem recursos tecnológicos e dependentes das parcas transferências constitucionais que lhes cabe, situação ainda agravada pelo endividamento das prefeituras, principalmente n que se refere a prestação de contas quanto à aplicação de verbas de programas federais o que impede obtenção de novos recursos para serem utilizados.

De um lado, a situação decorrente do fazejamento estimula a maioria da população a aceitar a relação de troca de benefícios, favorecendo a manutenção deste *status*, completamente adverso a qualquer estratégia de planejamento. E, de outro, muitas das instituições são criadas especificamente para consolidar esse quadro. Não são poucas as instituições criadas nos últimos anos que incentivam a prática do clientelismo, que deixa, cada vez mais, os municípios da região amazônica, mais e mais alheios a qualquer tentativa de organização coletiva (TOSTES, 2006a).

Os retratos dos municípios amapaenses refletem a face cruel dos municípios amazônicos. A falta de cumplicidade entre as esferas administrativas e de poder tem contribuído para a queda da qualidade de vida seja pela não oferta de serviços urbanos seja pela não melhoria dos indicadores dos serviços de transporte coletivo, água, esgoto, pavimentação, sistema de trânsito, entre outros.

A passividade do legislativo também tem sido um fator adverso a todo este processo de

preocupação com as questões urbanas e de planejamento. As Câmaras Municipais têm congregado esforços em temas superficiais em detrimento das discussões de projetos públicos considerados vitais para o desenvolvimento urbano das cidades. A falta de informação e a omissão dos vereadores, associados a pouca participação do público acaba por permitir e estimular a situação caótica de todo este quadro. Laranjal do Jari incorpora grande parte dessas questões. A sua história revela sérios problemas de caráter político, social, ambiental, e financeiro. Os poucos recursos gerados no município não têm condições de sustentar as reais necessidades sócio-espaciais urbanas. Isso se revela na ausência de projetos, dependência de recursos constitucionais e voluntários, ampliação das adversidades sociais e ambientais.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 2001) em seu art. 30 designou aos municípios a deliberação sobre todos os assuntos de interesse local. No entanto, no art. 23, a mesma Carta Magna estabelece que as três esferas de governo compartilhem diversas competências. A aplicabilidade desses artigos, por vezes favorece a omissão no cumprimento das demandas sociais, como por exemplo, o atendimento a saúde, que ora é prestado pelo Estado, ora pelo Município, no entanto os demandantes precisam do serviço e a eles não interessa quem será o provedor.

A aludida omissão, em grande medida, é solidificada pela elevada crise fiscal, vivenciada ainda nos dias atuais, especialmente pelos municípios economicamente frágeis, situados em regiões pouco desenvolvidas e que dependem da intensa intervenção regional por meio de dotação orçamentária. Também se revela no comportamento dos gestores cuja atuação não se alinha com os interesses da coletividade. Sobre esses aspectos infere-se que a condução do exercício da função ocorre numa trajetória passiva, sem nenhuma expressão sócio-espacial e até mesmo política.

Sobre o prisma da arrecadação fiscal, vale ressaltar, que em grande parte dos municípios brasileiros, há um passivo ainda bem distante de saneamento e que têm impacto imediato nas finanças públicas, especialmente na arrecadação própria e, por conseguinte, na definição de políticas públicas.

Camargo (2004, p. 43) ressalta que:

[...] para incrementar as finanças públicas e suprir a lacuna da incipiente arrecadação própria, as pressões políticas e incapacidade gerencial levaram também o governo federal a aumentar substancialmente as transferências voluntárias para os municípios, cuja proximidade da população exigiu a expansão de encargos, embora sem a equivalente redistribuição de recursos.

Mas há que se destacar que há municípios economicamente frágeis, por vezes, por ausência de “[...] pensar coletivamente a razão de ser e os objetivos de uma organização municipal” (MOTTA, 2004, p. 50). Estimular o potencial criativo das pessoas, investir em conhecer melhor o caminho a ser trilhado no ambiente urbano e o futuro que se quer são eixos que precisam ser observados pela gestão municipal. Não obstante, a inovação e preparo técnico, no âmbito de toda a administração pública.

Os problemas presentes no âmbito da gestão municipal são multifacetados (MARICATO, 2001). Como medida mitigadora Camargo (2004) defende que a solução é o planejamento regional, desde que comprometido com as questões locais e, sobretudo, desvinculado de práticas políticas clientelista da troca de favores.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2001), ao instituir a implantação de políticas públicas, sob princípios federativos, à esfera municipal, legitima um modelo de intervenção local propiciando a autonomia, a participação e o controle social, aproximando Estado e sociedade na intervenção pública.

Essa é uma política que expressa entraves por suscitar a fragmentação e dispersão de ações e programas, induzidas dentre outras coisas, pela fraca tradição administrativa, além da fragilidade financeira dos municípios, especialmente aqueles de pequeno e médio porte, embora a grande maioria esteja “legalmente eximida” de implantar instrumentos de planejamentos (MEDINA-VELASCO, 2006). Esse é o quadro que se apresenta no estado do Amapá.

O custo do processo migratório se reflete na dinâmica produzida e reproduzida que, por vezes, rompe com formas e fluxos pretéritos gerando efeitos sociais em grande parte insolúveis na sua plenitude. A despeito disso, a cada dia surgem novas demandas que se estendem, prioritariamente, aos segmentos habitacional, educacional, viário e de saúde.

Sobre esse aspecto, vale destacar, que a Prefeitura de Laranjal do Jari celebrou convênios com ministérios, no período de 2005 a 2008, para captação de recursos com o fim de viabilizar projetos em diversos segmentos, inclusive habitacional. No entanto, verificou-se que alguns deles ainda não iniciaram e que o prazo expira em junho de 2008 ou dezembro do mesmo ano (QUADRO 2). Isso revela que os recursos são destinados, mas por razões não identificadas, esse município não os utiliza no tempo devido, submetendo-se a sérios riscos de devolução de tais recursos. Uma das conseqüências desse processo, verifica-se na ampliação e consolidação dos níveis de pobreza devido as precárias condições de moradia.

**QUADRO 2 – Convênios com Governo Federal e contrapartida do município**

Convênio	Objeto	Ministério	Valor	Início da vigência	fim da vigência	Situação atual
CR.NR.0194317-99	Construção de 38 Unidades Habitacionais	Ministério das Cidades	R\$ 487.500,00	19/12/2006	30/6/2008	obra a ser iniciada
CR.NR.0198139-20	Construção de 70 Unidades Habitacionais com terraplenagem e drenagem	Ministério das Cidades	R\$ 4.875.000,00	19/12/2006	30/6/2008	obra a ser iniciada
CR.NR.0235939-08	Apoio a elaboração de Planos Habitacionais	Ministério das Cidades	R\$ 58.640,00	27/12/2007	27/12/2008	obra a ser iniciada

Fonte: Adaptado da Prefeitura Laranjal do Jari,<sup>11</sup>.

O Banco Mundial, ao investigar a pobreza no Amapá, detectou que, embora a incidência de pobreza no que se refere à renda seja mais elevada em áreas rurais, a pobreza no Amapá tem uma feição preponderantemente urbana, na medida em que, 77% dos pobres moram nessas áreas. Fica evidente, portanto, que a pobreza no Amapá é um fenômeno eminentemente urbano e a grande maioria dos municípios apresenta índice de pobreza acima dos 45% (ROCHA, 2002).

Para compor um quadro mais geral das condições de vida da população, a autora considerou no cômputo deste indicador, a renda, o saneamento e alfabetização. Entretanto, embora as variáveis, habitação em áreas consideradas impróprias e, dificuldades de mobilidade e acessibilidade não tenha sido objeto de análise, estas também são indutoras da pobreza no estado do Amapá e reflete nas condições sanitárias. Nas áreas de ressacas urbanas se visualiza claramente esta situação.

De acordo com esta autora (2002), as precárias condições de saneamento em todos os municípios foram determinantes nesse elevado índice de pobres no Amapá. No quesito Domicílios sem Abastecimento de Água, excluindo-se Laranjal do Jari com 19,79%, todos os demais municípios apresentam índices acima de 38%. O baixo índice de Laranjal do Jari não signifique provimento de água em conformidade com os padrões de qualidade para consumo. Na maioria das cidades, sobretudo nas pequenas cidades, a água é apenas canalizada do rio, sem nenhum tratamento, e além do mais, com sistema de canalização precário.

Com relação à proporção de Domicílios Inadequados quanto a Esgotamento Sanitário, excluindo-se Macapá com 68% e Serra do Navio com 52%, os demais apresentam índices acima de 80%. A coleta do lixo não é diferente. Embora esse serviço tenha crescido

<sup>11</sup> Planilha elaborada pela Secretaria de Administração e Planejamento da Prefeitura de Laranjal do Jari em 2008.



significativamente em decorrência da municipalização, não há ou são raros os aterros sanitários, predominando os lixões a céu aberto, por vezes, acondicionados próximo de áreas habitadas, onde a população do entorno convive sob condições de risco iminente. Os lixões, além serem poluidores ambientais, são criadouros para vetores de doenças das mais variadas espécies. Os dados apontam que a precariedade na área de saneamento é expressiva. Somados ao valor da renda *per capita* mensal estimada em R\$ 80,74 para áreas urbanas e R\$ 46,02 para áreas rurais, elucidam a vulnerabilidade atribuída à grande parte da população amapaense (81,6%), concentrando-se, sobretudo, nos municípios de Macapá (54,8%), Santana (19,8%) e Laranjal do Jari (7,0%).

Em contraponto aos dados apresentados, de acordo com os números disponibilizados pelo PNUD<sup>12</sup>, o estado do Amapá apresentou em 2000 um IDH<sup>13</sup> de 0,75, sinalizando um incremento de 8,5% em relação a 1991. Esses dados também indicam que houve um avanço em relação à região Norte que apresentou um índice de 0,617 (1991), portanto aquém ao índice nacional que foi de 0,766 em 2000.

Essa discussão revela que não dissociar a política urbana e a política social é fundamental. Sobre esse prisma, as dinâmicas espaciais clamam por mudanças que são necessárias para atender novas realidades, ritmos e tempos. No entanto, as condições impostas são faces de relações sociais desiguais, construídas social, histórica, cultural e politicamente para atender objetivos variados. “Qualquer leitura que se faça do espaço urbano necessariamente implica em revelar a trama social que nele acontece” (RIBEIRO, 2004, p. 1).

A propósito, a manifestação social e o passivo comportamento do poder público municipal diante do atendimento as demandas sócio-espaciais urbanas sem continuidade, instigou em esferas superiores aos gestores públicos, a necessidade de pensar uma Lei que vislumbrasse atribuir parâmetros e diretrizes para elaboração e execução de planejamentos urbanos.

Dessa sinergia, mesmo após vários anos de discussões e negociações, delineou-se um instrumento jurídico que atendesse aos preceitos da política urbana. Desse modo, os municípios teriam a seu favor uma Lei Federal que lhes conferisse amparo jurídico-institucional na elaboração de seus planos diretores. A esse instrumento atribuiu-se a denominação de Estatuto da Cidade.

---

<sup>12</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

<sup>13</sup> Índice de Desenvolvimento Humano

## **2 ESTATUTO DA CIDADE: IMPLICAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DE PLANEJAMENTOS PARTICIPATIVOS**

### **2.1 ANTECEDENTES A CRIAÇÃO DA LEI**

O Estatuto da Cidade é uma Lei Federal, que foi sancionada em 2001, sob a alegação da necessidade de reformulação na concepção da gestão e do planejamento urbanos, no sentido de estimular a prática da gestão democrática, criando uma perspectiva de delineamento do município a partir do possível e, sobretudo, permitindo a participação da sociedade nas decisões sobre o destino do município (ROLNIK, 2001).

Em meados dos anos de 1970, intensa mobilização em torno da política urbana se manifesta no Brasil (MARICATO; FERREIRA, 2001). Surgem movimentos de reivindicação de toda ordem, especialmente aqueles que pleiteavam regularização de loteamentos clandestinos e infra-estrutura em favelas. Tais movimentos implicaram na aprovação da Lei 6766/79, que regula o parcelamento do solo e repreende os loteamentos irregulares. Para além disso, já sinalizavam o que estava por vir em termos de aquisições regulatórias da organização sócio-espacial, sobretudo urbana. No entanto, para concretizar as aludidas aquisições, era necessário inserir na Carta Magna, vindoura, artigos que ampliassem direitos aos cidadãos relativos aos espaços urbanos vividos e construídos, pois os problemas sócio-espaciais se avolumavam progressivamente.

Nesse contexto, a mais relevante das vitórias ocorreu, quando mais de 130.000 eleitores conquistaram a inserção - por meio de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana - dos artigos 182 e 183, na Constituição Federal de 1988 (MARICATO; FERREIRA, 2001). Os citados artigos preconizam o princípio da função social da cidade e da propriedade, imbricados num processo de democratização da gestão urbana no processo de reestruturação por meio de instrumento legal que é o Plano Diretor.

Contudo, o exercício desses artigos carecia de regulamentação jurídica. Nesse sentido, em 1990, o Senador Pompeu de Souza impetrou no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº. 5.788/90, que tinha o propósito de definir os critérios da aplicabilidade de tais artigos

(ROLNIK, 2001). Para esta autora, foi uma trajetória conflituosa, fruto de exaustivas discussões, negociações e adiamentos, que perduraram por 11 anos.

Sem embargo, o Fórum Nacional de Reforma Urbana desempenhou um papel de grande relevância, exercendo pressão na esfera parlamentar, para que o mencionado PL fosse aprovado. Em 10 de julho de 2001 converteu-se na Lei 10.257 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2005a), vigorando a partir de 10 de outubro do mesmo ano, portanto 03 (três) meses após a sanção da Lei.

O processo que culminou com a aprovação desta Lei, contou com reivindicações dos movimentos populares, com a participação de entidades civis e de movimentos sociais que se mobilizaram em defesa do direito à cidade, de melhores condições de habitação, de serviços públicos e oportunidade de uma vida digna (ROLNIK, 2001). No entanto, a ressonância de tal instrumento em torno dessas perspectivas, mesmo passados 07(sete) anos de vigência da Lei, ainda se mostra principiante, no Amapá não é diferente.

O texto final da Lei revela as muitas dificuldades do processo de negociação e barganha que se deu entre distintos interesses, pois ao ser encaminhado para sanção presidencial, alguns dispositivos, foram vetados. Sem ter acesso a esses dispositivos não se sabe o teor jurídico de cada um. Apesar desses vetos, a resistência de grupos conservadores atrelados ao setor imobiliário ainda perduram em direção à concepção do Estatuto quanto ao princípio constitucional da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

O Estatuto consiste num marco teórico para viabilização de um planejamento urbano e rural democrático, participativo, que insere a noção de cidades sustentáveis (ROLNIK, 2001). Sobre esse aspecto é válido compreender que:

O Estatuto abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Boa parte dos instrumentos - sobretudo os urbanísticos - depende dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território [...] (ROLNIK, 2001, p.9)

## 2.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

A cultura relativa à desobrigação de uso de instrumentos de planejamento até por

ausência de legislação nesse sentido, encetou a criação do Ministério das Cidades (MC) em janeiro de 2003 (BRASIL, 2005b). O intento era garantir um novo sentido ao planejamento urbano no Brasil, tendo como uma de suas principais atribuições divulgar o Estatuto da Cidade, disseminando a idéia de uma cidade para todos, por meio de processos democráticos e promotores de cidadania.

Em março de 2003, o MC inicia a sua trajetória em direção a esse propósito, convocando a sociedade, estados e municípios a discutirem a Política de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2005b). Cerca de 320 mil representantes da sociedade e do Poder Público participaram das Conferências estaduais e municipais para constituição dos Conselhos Municipais, elegendo 2.700 delegados a participarem da Conferência Nacional de Cidades, sendo eleitas neste evento, 80 entidades dos diversos segmentos. No evento, foram aprovadas a Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização relativa à elaboração e implementação de Planos Diretores e as resoluções que definem a participação social e o conteúdo mínimo do Plano Diretor.

Após a Campanha, foram realizadas 45 oficinas de capacitação de multiplicadores, por representantes do ministério em todo Brasil, durante os meses de junho a setembro de 2005. Os temas abordados relacionavam-se ao Plano Diretor Participativo e à Regulação Fundiária, somando um total de 3.150 multiplicadores que posteriormente estenderam esse conhecimento aos municípios (BRASIL, 2005b). Para este mesmo autor, a partir de então a população passa a dispor da oportunidade de discutir os destinos do município, baseando-se nas particularidades e perspectivas para o futuro, emitindo sugestões para ajustes de eventuais distorções que estejam obstruindo o seu desenvolvimento.

O “[...] Estatuto é uma caixa de ferramentas que cada município pode usar em função da sua realidade” (BRASIL, 2005b, p.19). Contém diversos instrumentos que podem contribuir na organização e controle do espaço urbano, propiciando melhorias na urbanização da cidade. Alguns são obrigatórios a todos os municípios, como por exemplo, a definição do perímetro urbano, o cadastro, a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o planejamento urbano – aos que se enquadram num dos requisitos exigidos pelo Estatuto.

Sobressai elucidar que o Estatuto contempla ainda, novos instrumentos como é o caso do Parcelamento e Edificações Compulsórios<sup>14</sup>. Além desse, outros também foram instituídos

---

<sup>14</sup> Esse instrumento determinado obriga que proprietários de imóveis vazios ou subutilizados dêem uma destinação, de acordo com o prazo prescrito em lei municipal. Caso não atendam esse requisito, serão onerados com a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo.

como é o caso da Outorga Onerosa<sup>15</sup>; Direito de Preempção<sup>16</sup> e Estudo de Impacto de Vizinhança<sup>17</sup>.

O prazo atribuído aos municípios que estão obrigados a elaborarem os seus planos diretores foi até outubro de 2006. Para que esse prazo fosse cumprido o Ministério das Cidades, construiu uma estratégia combinando ações que envolveram o setor público (inclusive outros Ministérios), o setor privado e a sociedade civil, com o intuito de promover integração entre esses setores, conforme se seguem:

- Disponibilizou Apoio Técnico e Financeiro aos municípios: destinou-se R\$ 60 milhões de vários ministérios a 550 municípios, obrigados a elaborarem seus planos diretores;

- Desenvolveu Programa de Capacitação e Sensibilização envolvendo: gestores e técnicos (em 2003), lideranças e movimentos sociais (em 2004) e, demais segmentos sociais (em 2005 e 2006);

- Promoveu o Lançamento do KIT do Plano Diretor Participativo contendo material didático para a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo- Cidade de Todos, com bolsas para Universidades prestarem assistência técnica aos municípios na elaboração de seus planos diretores, em convênio com o CNPq;

- Realizou Cadastro de Profissionais com experiência em elaboração ou capacitação de Planos Diretores e implementação do Estatuto da Cidade: Participaram do processo seletivo nacional 1.417 pessoas (físicas e jurídicas), dessas, 387 cumpriram as exigências estabelecidas no processo, sendo posteriormente designadas a atuarem nos diversos estados brasileiros até a elaboração do plano.

- Construiu a Rede de Planos Diretores: essa rede contempla um canal para troca de experiências a cerca do trabalho desenvolvido nos municípios pelas equipes locais. É um relevante canal de troca de experiências.

- Criou o Banco de Experiências: espaço inserido no site do Ministério com o objetivo de registrar o trabalho desenvolvido nas etapas de elaboração do plano.

---

<sup>15</sup> É a contrapartida do proprietário que deseja pela ampliação do gabarito do seu imóvel situado em área imprópria. O valor cobrado será destinado ao fundo de desenvolvimento urbano e habitação para aplicação em áreas mais carentes.

<sup>16</sup> Trata-se do direito na preferência, pelo Poder Público, na aquisição de imóveis vazios, mapeados pelo Plano Diretor, situados em áreas de interesse social, quando seus proprietários manifestarem o desejo de comercializá-los.

<sup>17</sup> Estudo relativo a empreendimentos a serem construídos, no sentido de verificar os impactos decorrentes (barulho, trânsito congestionado, impacto ao meio ambiente e a cultura, valorização imobiliária) e que poderão causar transtornos à vizinhança.

### 2.3 CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS E OBRIGATORIEDADE LEGAL DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES

No decorrer de estudos realizados pelo Governo Federal quando da definição dos critérios de exigência constantes do texto do Estatuto para que municípios elaborassem ou revisassem seus planos diretores, constatou-se que os problemas em maior grau de relevância se concentravam em municípios com mais de 20.000 habitantes ou com peculiaridades a serem consideradas igualmente relevantes.

Nesse prisma, o texto da Lei passou a vigorar como marco referencial dos planos diretores pós-Estatuto, exigindo a elaboração desses planos para algumas categorias de municípios, de acordo com o artigo 41:

- ter mais de 20.000 habitantes;
- ser integrante de regiões metropolitanas;
- possuir potencial turístico a ser desenvolvido;
- ter grandes obras que afetem a morfologia urbana ou exponha o ambiente a situações de risco, como aeroportos, rodovias, hidroelétricas, prédios comerciais de grande porte, entre outros.

Contudo, a ampliação e disponibilização de recursos no Plano Plurianual – PPA<sup>18</sup> de 2003-2007 do Governo Federal para o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, no que se refere à ação de apoio à implementação do Estatuto da Cidade e à elaboração de planos diretores, atraiu 648 municípios e 8 estados que pleitearam tais recursos em 2004. (SCHASBERG, 2006, p. 277)

Vários critérios foram definidos ano após ano, desde 2003, até se chegar àqueles que, quando aplicados, abarcariam os municípios necessitados de um instrumento de planejamento para melhor direcionamento das políticas públicas. Ou ainda, aos que despertavam interesse estratégico por parte do Governo Federal. Dentre os critérios estabelecidos pelo Governo Federal, *a priori*, destacam-se os municípios situados nas periferias de regiões metropolitanas; metrópoles consideradas estratégicas ou situação de risco que por concentrarem um terço da

---

<sup>18</sup> Planejamento elaborado a cada quatro anos, pelo Poder Executivo, contendo os programas de investimentos com recursos da União, submetidos ao Poder Legislativo.

população brasileira e estarem sujeitas à vulnerabilidade social, econômica, ambiental e urbana exigem ações articuladas entre os distintos órgãos que nelas atuam para reversão desse quadro; e, municípios com acelerado crescimento populacional, especialmente aqueles situados em fronteiras agrícolas e de mineração, onde há um quadro de agravamento social, ambiental e econômico em decorrência de desmatamento de extensas áreas de florestas e da intensidade do processo migratório, associado à áreas de riscos eminente (SCHASBERG, 2006, p. 277-281).

Em 2004, para seleção dos municípios a serem atendidos pelo programa do Governo Federal merecem destaque: municípios com taxa de crescimento igual ou superior à média da região; municípios com Índice de Desenvolvimento Humano – IDH igual ou inferior a 0,65; municípios de áreas prioritárias de ação do Governo Federal, a exemplo dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local; municípios em situação de risco (deslizamentos de encostas, enchentes, incêndios, dentre outros); municípios com unidades de conservação federais ou inseridas nas áreas prioritárias do projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira; municípios com áreas de preservação do patrimônio cultural; e, municípios que constam do Arco de Desmatamento conforme Ministério do Meio Ambiente.

No âmbito dos municípios e das problemáticas inerentes, após intensa discussão com o Comitê de Planejamento Territorial do Conselho Nacional das Cidades, em 2005, houve a condensação desses critérios em quatro eixos: implementação do Estatuto da Cidade e seus critérios de obrigatoriedade de elaboração ou revisão de planos diretores; estímulo às práticas de gestão democrática e participativa, com a demonstração da existência e do funcionamento efetivo do Conselho da Cidade ou similares; combate à exclusão, com apoio aos municípios com taxas de crescimento altas e acima da média da região e áreas de risco e deslizamento; e, integração das políticas públicas, com o apoio a municípios que são alvo de políticas e programas federais como o Programa do Arco de Desmatamento, Projeto Orsa de Gerenciamento Costeiro, Plano de Ordenamento da Área de Influência da BR 163 (Interministerial), Faixa de Fronteira, Mesorregiões e Semi-Árido, Ação Metropolitana (MC) e Populações Tradicionais (quilombolas e indígenas, entre outras).

Tais critérios ensejaram a definição categórica dos municípios que estariam obrigados à elaboração ou revisão de seus planos diretores, totalizando 2.326 em todo o território nacional até outubro de 2006, isso denota a grandeza das necessidades por recursos públicos. Diante de

tais eixos o Estatuto definiu então os critérios a serem observados quanto á obrigatoriedade do Plano Diretor.

Diversos planos foram pensados de forma cartesiana, como se as pessoas não fizessem parte do contexto a ser planejado. Sobre esse prisma da participação social, o art. 29, XII da Constituição Federal de 1988 e art. 2º, II, estabelecem que os setores sociais participem solidariamente em todos os atos de elaboração, execução e fiscalização do planejamento municipal. É uma tentativa de banir os planos com características tecnicistas sem funcionalidade concreta na organização sócio-espacial urbana.

A inexigibilidade ao cumprimento da lei aos demais municípios, não os impede de serem geridos por meio de planejamentos. Essa iniciativa deveria ser uma prerrogativa do próprio gestor público ao assumir um município, independentemente do porte, uma vez que os problemas são os mesmos, as demandas são semelhantes e os recursos igualmente escassos. Nessas circunstâncias, qualquer prefeitura independentemente do tamanho pode elaborar o seu plano, contemplando as suas necessidades e especificidades locais.

Em relação ao Plano Diretor, o Estatuto estabelece um conteúdo mínimo, sem prejuízo da observância das diretrizes e princípios norteadores: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – Disposições requeridas pelos artigos. 2, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; e, III – sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2005a).

Dentre os diversos instrumentos presentes no aludido Estatuto que poderá ser um indutor de melhoria de qualidade de vida destaca-se: Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)<sup>19</sup>, pré-requisito para liberação de licenças envolvendo construção, ampliação ou manutenção de empreendimentos. Se aplicado, esse instrumento amenizaria sobremaneira os efeitos negativos produzidos por grande parte dos empreendimentos privados. Sobre esse aspecto, verificam-se sérios problemas no entorno desses empreendimentos quando não constroem, por exemplo, estacionamentos e as vias do entorno passam a ter esse papel, concorrendo para a geração de congestionamentos, afetando motoristas e transeuntes pela dificuldade de circulação.

---

<sup>19</sup> Estudo relativo a empreendimentos a serem construídos, no sentido de verificar os impactos decorrentes (barulho, trânsito congestionado, impacto ao meio ambiente e a cultura, valorização imobiliária) e que poderão causar transtornos à vizinhança.



O planejamento municipal, à primeira vista, parece decorrer de determinações, de medidas impositivas e não democráticas, por ser amparadas por leis e regulamentos vigentes ou ainda a serem instituídos, como é o caso das leis complementares que regulamentam os artigos do Plano Diretor. Entretanto, de acordo com o Estatuto, estas não sobrepõem e nem substituem as orientações e propostas indicativas e oriundas da sociedade. Na realidade, são instrumentos criados para garantir os direitos coletivos e não o fortalecimento dos interesses individuais, rompendo-se “[...] com as práticas de se construir planejamentos tecnicistas, como os antigos Planos Diretores” (ROLNIK, 2001, p.7).

O Estatuto estabeleceu o prazo de até outubro de 2006 para conclusão e aprovação de planos diretores pela Câmara de Vereadores. Prazo este estendido por mais seis meses, no qual o Plano Diretor de Laranjal do Jari se insere, pois teve a sua aprovação somente em 27 de abril de 2007. As implicações pelo não cumprimento do prazo estabelecido ensejará em entraves para aprovação de projetos a serem viabilizados com recursos da União.

Sobre esse propósito, as penalidades impostas aos gestores, de acordo com a Lei do Estatuto da Cidade, são relativas à perda do mandato por incorrer em improbidade administrativa nos termos da Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conforme exprime o artigo 52 do Estatuto e seus incisos (BRASIL, 2005a).

No cerne dessas questões, vale acrescentar que o Estatuto estabelece prazo para que os municípios enquadrados no perfil prescrito no seu conteúdo elaborem o seu Plano Diretor, mas não contempla sanções para aqueles que não elaborarem o plano de acordo com o que determina tal Lei e nem para aqueles que não o executarem. Sobre esse aspecto, o município corre o risco de continuar à mercê de ações fragmentadas, sem continuidade, típicas de governantes descomprometidos com as questões coletivas. Nesse sentido, os impactos repercutem em distintos segmentos do espaço urbano.

#### 2.4 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES NORTEADORES DO PLANO DIRETOR

Considerado o instrumento básico da política urbana, o Plano Diretor Participativo é uma Lei que definirá a melhor maneira de ocupação do território no município e tem como

atribuição definir a função social da cidade e da propriedade, por meio de um pacto com a sociedade, realizando uma leitura da realidade local a fim de determinar as diretrizes, os instrumentos e os meios para transformar essa realidade e atingir os resultados previstos.

Sobre esse prisma, o Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais balizadoras da política urbana. Sem enveredar no mérito dessa discussão jurídica acerca do termo *norma geral*, as normas gerais ou diretrizes a que se refere o Estatuto serão interpretadas à luz da Constituição, sobretudo aquelas interrelacionadas com a política urbana e com as competências dos entes federativos (BRASIL, 2005a).

O artigo 2º do Estatuto da Cidade estabelece diretrizes para formulação da política urbana a ser implementada por meio do Plano Diretor. Esse instrumento contém princípios que se desdobram a partir de tais diretrizes. Assim, há que se comentar tais diretrizes e princípios de uma forma concatenada, pois articuladamente cumprem o seu papel diante do que prescreve a lei.

A diretriz da *Garantia do direito a cidades sustentáveis* abarca todo o universo do ambiente urbano a fim de que a cidade cumpra o princípio da função social. No bojo do seu conteúdo, preconiza o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, às presentes e futuras gerações (BRASIL, 2005a).

A despeito de parecer utópico o cumprimento dessa diretriz, sinaliza a perspectiva por mudanças no ambiente urbano com a reversão de problemas que são recorrentes e por essa razão já se encontram consolidados. O citado elenco de direitos, não está acessível a grande parte da população brasileira, em decorrência por vezes da inércia do Poder Público em detrimento dos interesses coletivos a fim de que as pessoas usufruam do direito à cidade (Ibid., 2006).

A diretriz da *Gestão democrática* está atrelada ao princípio da *participação popular* no processo decisório, tanto na gestão, quanto na elaboração de planejamentos públicos. O pleno exercício da democracia e da cidadania depende de oportunizar aos cidadãos um dos atributos importantes nesses aspectos, o direito de livre expressão (SOUZA, 2006b). Embora os entraves à consolidação da democracia plena sejam recorrentes e difíceis de serem sanados, pois distintos interesses elitizados não permitem que instituições políticas se firmem (DAHL, 2001), por isso não são implementadas conjuntamente num País. Na visão de Dahl, as instituições políticas são funcionários eleitos, eleições livres e freqüentes, liberdade de expressão, fontes de informações diversificadas, autonomia para as associações e cidadania

inclusiva. Contudo, as práticas participativas consistentes, em nível local, poderão desenvolver estratégias numa dimensão político-pedagógica importante para organização da sociedade (SOUZA, 2006b)

*A diretriz da Ordenação e controle do uso do solo* consiste em formular regras para o uso adequado do solo, com a aplicação de instrumento que visem a mitigação da segregação social, com vistas ao atendimento dos princípios da *igualdade e da justiça social*. Não obstante, reprimir a especulação imobiliária, postular a legalização e de imóveis e a cobrança de tributos pertinentes para que dessa forma também se cumpra o princípio da *função social da propriedade*.

*A diretriz da Recuperação de investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos*, visa dentre outras coisas a regularização fundiária, e o estabelecimento de regras para ocupação de áreas por população de baixa renda.

Além dos princípios mencionados, o do *desenvolvimento sustentável* previsto no Plano Diretor merece aqui uma reflexão sob que ângulo esse desenvolvimento foi vislumbrado nesta pesquisa. A expressão “Desenvolvimento” trilha por um processo de transformação para melhor, de mudanças para melhor (SOUZA, 2006b), considerando que o planejamento, mesmo prevendo atuação em várias direções, objetiva atingir de forma positiva o homem, a sociedade. Nessa perspectiva, o desenvolvimento vislumbrado, é o desenvolvimento sócio-espacial de acordo com as concepções de Souza (2006b) em todos os níveis, especialmente local e regional na busca por mais justiça social e melhor qualidade de vida. É com esse olhar que será analisado o Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari e suas contribuições para as áreas de várzeas urbanas.

## 2.5 APLICABILIDADE DOS MÉTODOS DE URBANISMO

O papel da urbanização na transformação social é uma preocupação que o planejador deve ter, pois deveria ser encarada como processo social, que ocorre no espaço, envolvendo diferentes atores, com distintos interesses, mas que constituem uma configuração articulada. Mesmo que a ação cotidiana assuma forma aleatória repercutindo no espaço urbano, essa deve ser considerada uma referência indispensável na elaboração de políticas públicas, uma vez que qualquer projeto de urbanismo deve satisfazer as necessidades dos habitantes atuais e

futuros (LACAZE, 2001, p. 60,84).

**QUADRO3:** Quadro de Análise dos métodos de urbanismo

<b>TIPO DE MÉTODO</b>	<b>Objetivo Principal</b>	<b>Aspecto da cidade privilegiada</b>	<b>Dimensão principal</b>	<b>Valores de referência</b>	<b>Campos profissionais</b>	<b>Modo de decisão dominante</b>
PLANIFICAÇÃO ESTRATÉGICA	Modificar as Estruturas do Espaço urbano	Pólo Econômico	O tempo	Eficácia Rendimento	Engenheiros Economistas	Tecnocracia
COMPOSIÇÃO URBANA	Criar novos Bairros	Local construído	O espaço	Estética Valores Culturais	Arquitetos Urbanistas Organizadores	Autocracia
URBANISMO PARTICIPATIVO	Melhorar a Vida cotidiana Dos habitantes	Espaço de relações Sociais	Os homens	Apropriação do espaço Valores de uso	Sociólogos Animadores	Democracia
URBANISMO DE GESTÃO	Reforçar a qualidade dos serviços existentes	Concentração de redes de serviços	Os serviços	Adaptação á demanda Relação custo-eficácia	Gerentes	Gerência
URBANISMO DE COMUNICAÇÃO	Atrair as empresas	Imagem global	Os aspectos simbólicos	Notoriedade	Arquitetos Es-pecialistas da comunicação	Personalização

Fonte: LACAZE, 2001, p.20

No QUADRO 3 acima pode-se observar as distintas tipologias e faces no processo decisório que métodos de urbanismo assumiram ao longo do tempo.

A primeira tipologia denominada *Planificação Estratégica* ainda é muito presente nos dias atuais, onde o capitalismo interfere fundamentalmente no espaço urbano por questões estritamente econômicas. As modificações se sobrepõem às características de um local com forte apelo por meio de avançados recursos tecnológicos. Essa forma de intervenção é característica de modelos de decisão dominante, tecnocrático como já está ocorrendo em algumas cidades da Amazônia, como Manaus, Belém, dentre outras. Contudo, vale destacar uma das pequenas cidades que está vivendo esse tipo de intervenção, que é a cidade de Rio Branco (AC).

Como se pode verificar, a urbanização congrega arranjos políticos, legais, institucionais, que podem desencadear um elenco de ações com o intento de dominar as práticas cotidianas no âmbito urbano. Ao mesmo tempo em que o espaço urbano se fragmenta, produzindo a expansão da cidade, a intervenção capitalista se encarrega de encurtar as distâncias por meio de tecnologias, interferindo na paisagem urbana tanto física quanto social, definindo pontos

subseqüentes no tempo e no espaço (HARVEY, 1996), desconsiderando, portanto, especificidades imbricadas nesse contexto.

Segundo Harvey (1996), a administração urbana, nos últimos anos, tem sido conduzida com base no modelo do empresariamento, preparando as cidades para competição, característico dos países avançados, onde se aplica a prática do gerenciamento, da gestão, do imediatismo.

Segundo o autor, por trás de muitos projetos bem sucedidos, escondem-se sérios e crescentes problemas sociais e econômicos, cada vez mais difíceis de serem equacionados. Contudo, sobre o assunto pode-se inferir que:

[...] uma perspectiva crítica do empresariamento urbano indica não somente seus impactos negativos, mas também seu potencial para se transformar em um progressivo corporativismo urbano, dotado de um agudo senso geopolítico de como construir alianças e conexões espaciais para mitigar ou mesmo desafiar a dinâmica hegemônica de acumulação capitalista e dominar a geografia histórica da vida social (HARVEY, 1996, p.63).

O domínio histórico do capitalismo na vida social, aponta que as adversidades se constituem e se consolidam, na medida em que os investimentos são capitaneados no mercado internacional mediante processo de negociação com o poder local, que se compromete a transformar as cidades em vitrines para atender aos seus interesses, negligenciando os anseios e as necessidades sociais. Nesses termos, constituem-se parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, que passa a ser refém desse capital.

O denominado de Plano estratégico, como dizia Ferrari Junior (2004) “a La Barcelona” – Espanha, surgiu com mais ênfase por volta de 1992, quando aquela cidade foi eleita para sediar as olimpíadas, implicando na forma encontrada para vender a cidade, dotando-a de um comportamento empresarial (HARVEY, 1996).

O Planejamento Estratégico é a “[...] explicitação da dimensão política do planejamento com o fito de tentar costurar alianças e/ou de promover uma visualização mais clara das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes” (SOUZA, 2006a, p. 138). Como parte dos projetos urbanos é estratégica, o grau de abertura para a participação social é praticamente inexistente, contudo o apoio dessa sociedade era importante. Sendo assim, uma forma de deslumbrá-la era investir em áreas centrais das cidades por possuírem pujante valor simbólico. O retorno desses investimentos se visualiza pelo aceite e apóio a esses projetos de governo sem nenhuma restrição.

Uma das implicações dessa forma de tratar as cidades remete-se às políticas públicas que em geral são desviadas do seu objetivo, para enfoques direcionados à perspectiva mercadológica competitiva (FERNANDES, 2001), onde a sociedade se mantém a margem dessa dinâmica.

Embora o modelo de decisão preponderante seja o tecnocrático, as cidades amapaenses, mesmo algumas delas estando de frente para o mundo, ainda não vivenciaram essa experiência e não se vislumbra perspectivas de ocorrência num médio espaço de tempo, mesmo após a construção da ponte binacional que ligará Oiapoque à Guiana Francesa.

A *Composição urbana* é característica de grande parte dos planos elaborados para o Amapá, pois consiste em definir fisicamente o ordenamento urbano, influenciado por estilos arquitetônicos passados, estabelecendo regras para projetos de construção e revitalização urbana, resguardando as potencialidades locais. Um dos exemplos reside na construção de redes de vias larga e retilínea, contemplando vias expressas, vias arteriais e vias secundárias e vias terciárias como uma forma de espalhar o tráfego hierarquicamente. O eixo dessa rede é orientado por pontos de destaque, com exuberantes valores simbólicos. Essa é uma influência que vem do estilo barroco (LACAZE, 2001) e que permeia toda a formação urbana de Macapá, onde a Fortaleza de São José serviu de eixo para a expansão da cidade.

Com relação ao solo, a ocupação é projetada de acordo com os diferentes usos. Esse modelo prevê ajustes espaciais para os bairros existentes, considerando-se as especificidades a fim de que, uma vez ordenado, desenvolva a sua própria identidade. Essa tipologia urbanística também prospecta a criação de novos bairros dentro de uma visão expansionista, mas tecnocrática, onde a técnica se utiliza dos valores culturais para cumprir o seu papel.

Sobre o *urbanismo de gestão*, pode-se salientar que foi desenvolvido na França com o intuito de mitigar uma situação pontual, a dos acentuados vazios urbanos em Paris na década de 1970 (Ibid., 2001). O Brasil absorveu essa forma de atuação, implementando-a como tratamento às questões públicas, nas mais variadas dimensões, uma sistemática de ação bastante questionada nos últimos anos, principalmente pelo meio acadêmico e científico.

De caráter imediatista, rapidamente pulverizou, incorporando-se na forma de atuação dos gestores público que em geral preferem agir simplesmente, de forma pragmática, do que agir a partir do planejar. Isso implica na descontinuidade de ações do poder público com reflexos positivos temporários, porém os efeitos negativos logo surgem, agravando-se ainda mais os problemas anteriores a execução das ações. As implicações dessa prática se

manifestam com mais ênfase, nas encostas, nos morros e nas áreas de várzea urbana, onde a ocupação de dá sem nenhum tipo de regra.

No Amapá, ainda se faz presente essa forma de administrar as cidades. A realidade delineada por décadas mostra claramente que a intervenção dos gestores não se baseou em instrumentos de planejamentos consistentes e de longo prazo, mas, em planos de ação que não se desdobraram a partir de tais instrumentos. Num esforço diminuto, compreende-se que essa prática está intrinsecamente vinculada aos interesses eleitoreiros, daí a urgência em realizar ações para atender demandas sócio-espaciais num exíguo período de tempo.

O *urbanismo de comunicação* é o que muitas cidades, especialmente as do nordeste brasileiro têm buscado realizar, a fim de torná-las pólos turísticos. O objetivo desse método é utilizar os meios tecnológicos para divulgar a imagem das cidades, de uma forma clara e moderna, explorando suas potencialidades. O propósito está atrelado à atração de visitantes e em contrapartida, à geração de postos de trabalho a partir da criação de novas atividades (LACAZE, 2001). Em geral, esse tipo de intervenção exige projetos espetaculares, com vigoroso apelo de *marketing* em detrimento de planos. Esses projetos em geral são voltados para a revitalização das áreas com potencial turístico forte. No entanto, nas periferias desses projetos, consolida-se o contraste social.

A despeito das diversidades de recursos naturais, no Amapá o turismo ainda não alavancou. Essas potencialidades ainda permanecem inexploradas, sobretudo, nas cidades dos municípios distantes da capital. Mas vale elucidar, que a incipiente infra-estrutura revela-se um entrave expressivo no desenvolvimento de negócios turísticos, inclusive na capital do Estado.

Com relação ao *urbanismo participativo*, verifica-se uma sintonia com o que prega o Estatuto da Cidade no que se refere à valorização da participação popular nas discussões quando da elaboração de planejamentos urbanos, quebrando a hegemonia da técnica em prol das manifestações sociais. Esse modelo preconiza que o planejador deve considerar “[...] o espaço vivido e percebido pelos seus habitantes” (Ibid., 2001, p.59). Significa que as pessoas são consideradas integrantes do espaço e como tal devem interferir na projeção de ação que afetarão o contexto habitado.

É o que Souza (2006a) denomina de planejamento autonomicista, aquele em que o propósito se concentra na autonomia individual e coletiva frente ao desafio de planejar o urbano.

Nesses termos dispõe-se que:

A legitimidade do planejamento e da gestão é atrelada à participação dos envolvidos nos marcos de uma igualdade efetiva de oportunidades de participação nos processos decisórios à luz de um referencial político-filosófico embasado numa sociedade autônoma, ou seja, composta por instituições garantidoras de acesso a processos de tomada de decisão de interesse coletivo e estimuladoras de uma socialização capaz de produzir indivíduos emancipados, conscientes e responsáveis (SOUZA, 2006a, p. 212-213).

Esse modelo de urbanismo surgiu no Brasil na década de 1930, sendo o marco o Plano Agache, elaborado para a cidade do Rio de Janeiro pelo urbanista francês de mesmo nome (VILLAÇA, 2005). Tem suscitado vigoroso debate, em decorrência da cética concepção que paira ainda no âmbito da própria gestão pública, como também, no meio acadêmico e até no seio da sociedade que não tem a cultura de intervir no seu ambiente.

Entretanto, o que os estudos têm indicado é que a sociedade não dispõe de preparação para ter plena consciência de seus direitos, de modo que os relacionamentos entre os atores envolvidos no processo de elaboração de planejamentos seja mais simétrico e, portanto, democrático. É preciso proporcionar tudo isso aos que vierem ao mundo do lado de baixo da pirâmide social (SINGER, 2002).

O Amapá, desde 2005, tem vivenciado experiências de planejamento baseada no processo participativo, nos municípios de Macapá, Santana e Laranjal do Jari que serão abordados posteriormente. A indutora desse processo foi a Lei que regulamenta artigos da Constituição Federal que tratam da reforma urbana. Vale salientar que, a participação social é algo que gradativamente merece ser estimulada fazendo valer o direito à cidadania. Para tanto, ter acesso a informações durante todo o processo de elaboração do plano é fundamental, permite a compreensão e possibilita intervenções de forma consistente e democrática.

Como diz Lacaze (2001, p.60) “Qualquer projeto de urbanismo deve satisfazer as necessidades dos habitantes atuais e futuros”. Contudo, em que pese a evolução metodológica nas práticas de elaboração de planejamentos, a construção de planos de gabinete ainda é freqüente, sendo o planejamento, por vezes, “[...] negligenciado, e encarado como um luxo, algo supérfluo, e não como uma espécie de investimento futuro” (SOUZA, 2006a, p.407).

Alguns planos até prevêm o combate aos problemas sociais, mas na prática são excludentes. Significa dizer que, as medidas relativas às demandas sociais, ainda que prioritárias, comumente são relegadas a iniciativas posteriores, ou por vezes, em razão da



cegueira institucional sobre essas questões, nunca saem do papel. São planos considerados ideais, inventados, por vezes importados a preços módicos, conduzindo a cidade à modernização excludente (LEFEBVRE, 2006).

A esse respeito infere-se que o processo de urbanização brasileiro estimula a exclusão social, especialmente no segmento habitacional, aonde é notória a segregação entre os diversos formatos de moradia e seus ocupantes. As políticas públicas previstas e implementadas, por vezes não têm consonância com as demandas da população.

## 2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PLANOS COM PARTICIPAÇÃO POPULAR

A retomada das eleições diretas para prefeito das capitais brasileiras, em 1985, encetou uma mudança de postura dos grupos sociais que se opunham ao modelo autoritário de administração praticado em décadas anteriores. Essa mudança deflagrou possibilidades de intervenções desses grupos na definição e fiscalização das políticas públicas locais. Vale ressaltar que mudanças também estavam ocorrendo no âmbito das disputas políticas emergindo políticos de oposição quebrando a hegemonia de partidos e candidatos habituados a se manterem no poder (SOARES; GONDIM, 2002).

De acordo com esses mesmos autores:

[...] Foi então que surgiu uma nova forma de se fazer política com a participação de movimentos sociais. Os discursos estritamente de oposição foram mesclados com propostas de práticas democráticas, extrapolando a linha da representação parlamentar produzindo assim, mudanças no comportamento de segmentos de esquerda quanto à validade de as organizações da sociedade civil abandonarem uma postura meramente contestatória, passando a reivindicar com interlocução diretas com as agências estatais” (2002, p. 65).

O conceito de participação pressupõe compartilhamento de idéias sobre determinado tema; é tomar parte de decisões e nos resultados; e, para além disso, é o exercício de opinar num processo de discussão. Brose (1997 Apud GOMES et al., 2005, p.67), sintetiza os princípios que regem a participação apontando 10 quesitos fundamentais:

- 1) é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas;
- 2) justifica-se por si mesma, não por seus resultados;
- 3) é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e da aquisição de poder;
- 4) leva à apropriação do desenvolvimento pela população;
- 5) é algo que se aprende fazendo e se aperfeiçoa;
- 6) pode ser provocada e organizada, sem que isso signifique necessariamente manipulação;
- 7) é facilitada com a organização e a criação de fluxos de comunicação;
- 8) devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar;
- 9) pode resolver conflitos, mas também gerá-los;
- 10) não se deve sacralizar a participação: não é panacéia nem indispensável em todas as ocasiões”.

Os discursos da participação direta ganham força, propondo a instalação de conselhos populares deliberativos como meio de fortalecimento social e de poder. Contudo, a população ainda se manteve alheia aos discursos formulados não assimilando essas práticas como alternativas para penetração e intervenção na gestão pública.

Por tais razões:

[...]Em lugar da proposta dos chamados “conselhos deliberativos”, algumas prefeituras consagraram um novo estilo de negociação, por intermédio da discussão do orçamento municipal, que passaria a ser marca das administrações inovadoras no poder local (SOARES; GONDIM, 2002, P.67).

Essa estratégia de ação foi adotada pelo governo de Olívio Dutra em Porto Alegre, sendo adotadas também, por outros gestores, ainda que de distintas tendências políticas. Posteriormente, houve uma evolução para criação de conselhos setoriais representantes da iniciativa privada, ONG’s e organizações sociais, para formulação de projetos econômicos (SOARES; GONDIM, 2002) e demais políticas públicas. Essas parcerias foram viabilizadas, fundamentalmente, quando o regime de governo permitiu inserção aos governos municipais, de políticos envolvidos com movimentos sociais ou oriundos de tais movimentos.

Nessa trajetória, uma das inovações reveladas na Carta Magna de 1988 diz respeito ao reconhecimento da relevância dos princípios da descentralização e participação social como

norteadores da elaboração de políticas públicas e de aproximação entre o Estado e sociedade civil organizada. O princípio da participação pressupõe a ampliação do espaço público, possibilitando a intervenção consciente e informada dos atores sociais envolvidos, nas diversas áreas, quando da definição de políticas (SOUZA, 2006a).

A participação não deve ser concebida como a solução para qualquer problema e sim como um diferencial na elaboração de diagnósticos e prospecção na solução de problemas e otimização de potencialidades (GOMES et al., 2005). A despeito disso, ainda nos dias atuais se depara com gestores públicos que se evadem de debates e das pressões resultantes. Desse modo, perdem a oportunidade de identificar com mais precisão as demandas da população e desse modo, o delineamento de políticas públicas urbanas de forma mais consistente.

Entretanto, nesse prisma, não se pode deixar de elucidar, que é notória que a mudança de comportamento de grande parte dos gestores públicos é lenta, mas gradativa em direção à gestão participativa. Tal mudança emerge da manifestação popular em face de demandas não atendidas, abalando a matriz do planejamento modernista e os interesses que se voltam ao planejamento baseado em estratégias flexíveis que se estendem ao nível das cidades.

Uma sociedade democrática, na medida em que começa a compreender o seu papel, não consegue conviver com organizações baseadas em princípios hierárquicos autoritários, que não reconhecem como legítima a participação coletiva. Todavia, os interesses por práticas antidemocráticas estão por toda parte, especialmente na esfera política. Os regimes políticos, em que pese o seu discurso democrático, estimulam as relações desiguais adotando práticas assistencialistas e clientelistas da troca de favores, no intuito de manter um autoritarismo camuflado, o que representa uma ameaça à democracia, fragilizando o pleno exercício da cidadania.

Se de um lado, grande parte das autoridades não considera importante a interação com a cidadania, por entenderem que essa interação lhes renderá mais trabalho, mais custo e, tomando tudo isso em consideração como um entrave para a administração local. De outro lado, a cidadania observa um desperdício de dinheiro público, os altos impostos a pagar, a pouca utilidade do que é feito e, além de tudo, a arbitrariedade daquilo que geralmente foi planejado.

Mas há que se reconhecer que, a autonomia ora conquistada pelos municípios representa uma relevante vitória, entretanto, engendra a enorme responsabilidade de promover a organização das cidades através de políticas urbanas que atendam a sociedade independentemente da situação partidária.

Segundo Ferrari Junior (2004), algumas prefeituras, a exemplo de Santo André (SP) mencionada anteriormente, têm assumido um grande desafio, rompendo com práticas autoritárias, quando convocam a população a participar da definição e prioridades de interesse coletivo, criando espaço para discussão sobre as questões urbanas, suscitando uma nova forma de gerir as cidades.

A participação fortalece o exercício da cidadania e promove a integração da sociedade, além de contribuir para a redução de eventuais distorções. Sobre esse prisma, visualiza-se subjacente a gestão democrática plena, que é aquela em os cidadãos decidem ou delegam o poder de decisão a outrem, sem, contudo, deixar de realizar o acompanhamento desse processo. Isso implica em não atribuir tais funções a políticos profissionais, que em geral se utilizam da democracia representativa para atender os seus próprios interesses (SOUZA, 2006a).

Souza (2005) defende que a participação popular durante a formulação do planejamento é fundamental. Para tanto, as pessoas envolvidas devem ser aportadas de um manancial de informações e, de fato, exercerem a liberdade para opinar e decidir. O autor critica as participações inventadas, alertando que nesse processo se manifestam distintos tipos de sujeitos: os oportunistas, que podem se utilizar do discurso favorável por puro populismo, para cooptá-la em benefício próprio; os adversários, que em geral são políticos, que se manifestam contrários por entenderem que reduzirá a legitimidade de seus mandatos; os aperfeiçoadores, que também por interesse próprio se mostram favoráveis; e, os subversores, que por meio de uma visão ambiciosa vêm na participação popular à perspectiva de conquistas ou lutas futuras.

Se a exigência da participação social não for cumprida, o prefeito pode ser julgado por improbidade administrativa conforme prevê a art. 52, Inciso VI do Estatuto que se reporta ao art. 40, § 4º, inciso I. A participação popular também está assegurada no art. 2º, inciso II que estabelece a diretriz da gestão democrática (BRASIL, 2005a).

De fato, muitos são os obstáculos à participação popular e que interferem no processo decisório durante a elaboração de Planos Diretores. Para elucidar sobre tais óbices, Abers (1997b apud SOUZA, 2006a, p. 387-388), revela estarem associados à três problemáticas: a problemática da implementação, a problemática da cooptação e a problemática da desigualdade.

Na problemática da implementação de políticas participativas, os entraves em participar em eventos participativos, estão atrelados a boicote patronais, escassez de recursos até por

ingerência neste aspecto, conflitos ideológicos na administração por divergências políticas, incompetência gerencial no que se refere a subutilização da base tributária ou corrupção de administrações anteriores, resistência corporativa e tecnocrática daqueles que detêm o conhecimento técnico.

A problemática da cooptação pressupõe manipulação do processo participativo no sentido de desfavorecer intervenções de oposição e favorecer alianças que fortaleçam permanências no poder, induzindo a uma pseudoparticipação. Para a autora, a cooptação é a subtração de margem de manobra autônoma da sociedade civil, que são passíveis acontecer mesmo em casos de governos sólidos e empenhados com compromissos participativos.

Em que pese às mudanças progressivas envolvendo relações entre gestores públicos e organizações sociais, ainda é comum ocorrer a cooptação nos processo que deveriam emergir de discussões com a sociedade e que envolvem interesses coletivos. Há gestores públicos que violam esse direito ao exercício da cidadania quando não conclamam a sociedade discutir temas de seu interesse. A convocação atinge apenas aqueles que em geral se manifestam favoráveis ao que está sendo posto.

Essa prática de gestores públicos visa tão somente evitar o confronto, as divergências pela pluralidade de idéias e os conflitos com a sociedade. Dessa forma, cumprem requisitos legais, aprovam questões relativas ao seu interesse político, porém à revelia da sociedade, descaracterizando a participação legítima da sociedade.

Na problemática da desigualdade, os óbices surgem em diversas frentes como: carência de recursos financeiros e de tempo para deslocamentos para participação em eventos, voluntariamente, o que não depende apenas do Estado, embora este possa contribuir para minimizá-las, estando vinculadas, portanto, às condições de vida da população mais pobre; Outra questão relacionada a essa problemática é a dificuldade que essas pessoas têm de manifestar as suas demandas de forma espontânea em eventos participativos; e, a incipiente autoconfiança.

O Estatuto da Cidade avançou no quesito participação popular, mas que deveria ter definido melhor os critérios a fim de evitar o que ele denomina de pseudo-participação, aquela para cumprir apenas as formalidades da lei. A participação social autônoma, democrática, em uma sociedade heterogênea como a brasileira, “[...] não é o de uma participação dos indivíduos em processos decisórios comandados e coordenados pelo Estado [...] mas sim o de processos decisórios dos quais os indivíduos participarão plenamente [...]” (SOUZA, 2006a, p.332).

Entretanto vale salientar, que o agente definidor de políticas públicas desconsidera a desigualdade social. Na realidade, a igualdade brota quando se trata de grupos específicos que buscam o atendimento aos seus próprios interesses. Nesse aspecto, a política pública é restrita a grupos elitizados, no entanto, defende-se que a massa também deve dispor de vias de acesso, como agentes de cidadania que são. Porém, na prática isso não acontece em razão das necessidades e interesses distintos.

Olson (1999, p.14) alerta que, ainda que membros de um grupo grande almejem racionalmente uma maximização de seu bem-estar pessoal, eles não agirão para atingir seus objetivos coletivos, a menos que haja alguma coerção para forçá-los a adotarem esse comportamento. Em geral, há incentivos como atrativos oferecidos aos membros individualmente com a condição de que eles ajudem a arcar com os custos ou ônus envolvidos na consecução desses objetivos coletivos. Isso pressupõe que os interesses individualizados ainda são muito forte no seio da sociedade.

Um dos agentes determinantes de políticas públicas nacionais, a influenciar os agentes de poder na definição de tais políticas, são também as elites internacionais, engendradas pela economia globalizada. Por outro lado, outra configuração vem se delineando em direção contrária. Trata-se de uma nova leitura da organização de classes sociais aliada à reformulação no caráter das políticas públicas.

Tais classes passaram a ter uma participação mais efetiva nesse processo. Os segmentos sociais se propõem a participar de mesas de negociação, angariando vantagem aqueles segmentos com maior poder político ou econômico. Nesses segmentos estão inclusos os agentes oriundos de classes populares e de classes dominantes (elites).

Para Boneti (2006, p. 63-64),

Essa nova configuração que se estabelece entre a relação das lutas sociais e o Estado faz com que os movimentos sociais hoje, além de assumirem uma postura de segmentos em negociação, comprometeu-se em atividade conjuntas com o próprio Estado na defesa de setores da sociedade civil, transformando-se de meros opositores em parceiros. Tarefas que no passado eram de responsabilidade do Estado são assumidas conjuntamente entre o Estado e os movimentos sociais ou ONG's.

Com o advento da discussão sobre o processo de urbanização, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais tem se manifestado na defesa das demandas sociais, lutando pelo resgate dos seus direitos por meio de políticas públicas. Nesses termos, Eckstein (s.d apud PUTNAM, 2005, p.80) ressalta que: “É absurdo esperar

que governantes realizem algo que não querem realizar, mas certamente é razoável esperar que se empenhem em fazer aquilo que de fato constitui uma preferência”.

Esses movimentos têm sido fortemente difundidos, apesar do evidente domínio das elites. Nesse sentido, o próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2005a) reforça e garante a vigorosa discussão no âmbito da sociedade por meio do artigo 40, § 4º, I. O intuito é estimular a promoção de debates com participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos, por ocasião da elaboração do Plano Diretor, uma vez que a pluralidade de idéias pode enriquecer o debate.

Segundo Tostes (2006a), não há fórmulas para elaborar um bom plano, porém quando este é elaborado pela própria comunidade do município envolvido, a probabilidade de êxito é muito maior.

## 2.7 PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E AS EXPERIÊNCIAS NO AMAPÁ

Em princípio, o campo do planejamento municipal está delineado no art. 30, VIII da Constituição Federal de 1988, atribuindo aos municípios a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, sejam no âmbito social, econômico, cultural, ambiental, territorial e de infra-estrutura. Observa-se, portanto, que se trata de atribuições complexas, sendo, sobretudo, imprescindível o suporte orientador que o planejamento pode oferecer, sinalizando uma ampla perspectiva de mudança positiva na dinâmica sócio-espacial urbana

Todavia, a implementação de planos diretores tem mostrado as implicações de pensar a cidade a partir apenas de instrumentos do poder público para controle e regulação do uso do solo. Nessas circunstâncias, além de reproduzirem processos tradicionais de planejamento urbano, na sua grande maioria significaram uma relação de instrumentos urbanísticos sem definição de intervenção adequada para o quadro de degradação de grande parte das cidades brasileiras, com o progressivo crescimento da pobreza e do desemprego.

Para o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2005a, p. 14), o Plano Diretor deve ter como premissa ser o “[...] resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade, todos os segmentos sociais, para discutir e estabelecer um pacto

sobre o projeto de desenvolvimento do Município”. Daí os planos terem recebido um complemento no seu título, passando a serem denominados Plano Diretor Participativo (PDP).

A despeito disso, Ferrari Junior (2004, p. 25) ressalta que, para a implantação de um planejamento urbano politicamente democrático algumas limitações perpassam pela mudança de atitude na produção do espaço segregado, pelo uso do poder público na prática histórica do clientelismo, pela burocracia e o desmantelamento do setor público e; pela aplicação das leis sem a influência permissiva do poder público econômico.

Maricato (2001) também elenca alguns obstáculos para formulação de propostas construídas democraticamente. Primeiro, a dificuldade por parte dos planejadores em considerar o ambiente construído e as dinâmicas sociais existentes. Outra questão é a máquina pública administrativa, que além de burocrática, mal gerida e sucateada, os cargos são ocupados por meio de relações de compadrio, por pessoas desqualificadas e sem o menor compromisso com as causas de interesse coletivo.

A esse respeito Tostes (2007a) revela, que a tarefa de construção de processos participativos no decorrer da elaboração de planos não tem sido fácil, principalmente pela incipiente experiência de gestores públicos nesse processo como também na área de planejamento urbano.

Nesse sentido, Souza (2006a) reforça a importância da interdisciplinaridade e o grau de abertura com a participação popular. Assim, se o planejamento urbano for aplicado e monitorado pelos cidadãos, poderá induzir, segundo este mesmo autor, o desenvolvimento urbano, fundamentado na melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social.

Significa dizer que, a “legitimidade do planejamento “[...] é atrelada à participação dos envolvidos nos marcos de uma igualdade efetiva de oportunidades de participação nos processos decisórios [...]” (SOUZA, 2006a, p.212). De fato, o planejamento não deve ignorar os saberes locais e a diversidade de vidas, como se as aspirações e necessidades concretas das pessoas, não pudessem ser expostas por elas mesmas.

Essa concepção fica evidente quando se reflete acerca da seguinte colocação:

Sob um ângulo autonomicista, os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. (SOUZA, 2006a, p. 321)



Dos 16 municípios amapaense, 03 (três) se enquadram nesse condicionante: Macapá, Santana e Laranjal do Jari (QUADRO 4). Vale salientar, que tal obrigatoriedade não isenta outros municípios a elaborarem seus planos. Oiapoque, por exemplo, possui 19.181 (IBGE. SIDRA, 2008a), porém está situado em área de fronteira e em vias de se conectar com a Guiana Francesa por meio da ponte binacional. Nessas circunstâncias, mister se faz a construção de um plano diretor que contemple também essa perspectiva de integração.

Os municípios de Serra do Navio e Pedra Branca também se revelam potenciais nessa questão mesmo possuindo população menor que 10 mil habitantes (SIDRA. IBGE, 2008a), pois, além de integrar a faixa de fronteira definida pelo Ministério da Integração, têm sido impactados pelo contingente de migrantes que se instalam progressivamente naquela região em busca de uma oportunidade de emprego. O município de Serra do Navio vivencia pela segunda vez esse fluxo migratório, contudo, na primeira vez, tal fluxo se fixou no seu entorno dado que ainda funcionava como *company town* da ICOMI.

**QUADRO 4** – Planos Diretores Participativos – PDP (2004-2007)

Ano	Plano	Contratante	Executor	Grau de Aplicação
2004	PDU/PTC	PMM	Prefeitura Municipal de Macapá	Não avaliado
2005	PDU/PTC	PMS	Prefeitura Municipal de Macapá	Não avaliado
2007	PDU/PTC	PMLJ	Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari	Não avaliado

Fonte: Adaptado de Tostes, 2007b.

### 2.7.1 Plano Diretor Participativo de Macapá – 2004

No *afã* de simplesmente cumprir a Lei do Estatuto da Cidade, “[...] o Município de Macapá aprovou um PLANO DIRETOR URBANO DE MACAPÁ denominado de plano diretor participativo, sem de fato este ter sido assimilado pelos diferentes segmentos [...]” (TOSTES, 2007b, p. 8). O documento final recebeu o título de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá de acordo com a Lei Complementar Nº. 026/2004-PMM, sancionado em 20 de janeiro de 2004 (AMAPÁ, 2004). Este plano foi elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, consultoria do Rio de Janeiro contratada pela PMM.

Várias medidas previstas para o plano no prazo de 01 (um) ano não foram efetivadas em conformidade com o texto aprovado pela Câmara de Vereadores. Um dos entraves está relacionado ao próprio gerenciamento do plano, por ausência de uma definição na estrutura administrativa do poder público de como será realizada a sua gestão e o relacionamento com os setores da sociedade civil.

A discussão com alguns segmentos da sociedade local acerca do elenco de legislações urbanísticas, em Audiência Pública ocorreu em maio de 2007, ou seja, quatro anos após a aprovação do plano, embora essa legislação tenha sido elaborada em 2004. Portanto, ocorreu tardiamente e ainda assim de forma induzida.

O PDP de Macapá carece de um instrumento de aplicação no qual a participação seja construída e não induzida, para evitar os fracassos do passado. A proposta deve ser disseminada para ser conhecida não apenas de maneira burocrática, mas fazendo com que o simples cidadão compreenda a importância desse instrumento público e o quanto a sua vida poderia mudar no futuro a partir dele.

As implicações do descaso para com o plano o transforma em um documento qualquer, sem a pretensão de estabelecer para a cidade as mudanças que a mesma necessita para se desenvolver. Sobre esse prisma, cabem, então, reflexões que abarcam os imperiosos esforços com que se tem gerido o município de Macapá, e que não têm resultado em mudanças positivas e contínuas, e sim coadunado em um conjunto de ações fragmentadas e de incipiente participação popular.

Nesse sentido Tostes (2006a, p. 108-109) destaca 10 itens que não estão sendo considerados desfavoráveis no gerenciamento do PDP de Macapá:

- 1) Os planos setoriais não foram elaborados;
- 2) Não foi implementada a revisão do plano em relação ao processo de integração regional, e sequer em relação ao Município de Santana que neste ano elabora o Plano Diretor Participativo do Município;
- 3) A inaplicação do plano principalmente no que tange ao desenvolvimento urbano;
- 4) O plano ainda é pouco conhecido pelo público em geral, pois somente setores mais especializados o conhecem;
- 5) A não participação dos diversos segmentos da sociedade;
- 6) A não implementação do Conselho da Cidade de Macapá;
- 7) Não está ocorrendo o vínculo do plano com o processo de gerenciamento da cidade;

- 8) Já ocorreram mudanças no plano, de forma parcial sem que fosse feita a revisão integral do documento;
- 9) Os setores do município ainda não absorveram o plano como um instrumento importante de aplicação;
- 10) Recentemente ocorreu alteração no plano de forma pontual, sem que houvesse uma revisão por igual, o que compromete o conjunto do documento.

Analisando os Princípios e os Objetivos Gerais do plano, verifica-se que todos os dispositivos são fundamentais para a perspectiva do desenvolvimento urbano da cidade de Macapá. Entretanto, as medidas necessárias para implementar este desenvolvimento despertam dúvidas acerca da sua viabilidade, principalmente quanto ao Planejamento Regional, já que a proximidade entre Macapá e Santana é grande, mas não existem medidas integradoras entre os dois municípios, a exemplo do que ocorre com o lixo, onde cada um dos municípios possui uma lixeira pública. Há uma lixeira em Macapá (BR 156) e outra em Santana (Rod. Duque de Caxias), nenhum consórcio foi articulado para solucionar o problema em detrimento ao tratamento individual. Isso prevalece mesmo após a aprovação do PDP de ambos os municípios.

O forte processo de antropização das áreas de ressacas de Macapá, praticamente em estágio irreversível, remete ao entendimento de que não há política em execução para a recuperação do patrimônio ambiental. É relevante frisar que tais áreas funcionam como condicionante bio-climático para a cidade fazendo com que haja um equilíbrio da temperatura principalmente nos períodos mais quentes do ano.

Ressalta-se que as ressacas urbanas (várzea) no Amapá, vêm sendo ocupadas, sem que a legislação vigente seja aplicada, por problemas que se alastram desde a década de 1980 (TOSTES, 2006a). De acordo com esse autor, a década de 1990 se caracterizou pela ausência de programas habitacionais, principalmente voltados à população de baixa renda. Além disso, houve o intenso processo migratório que levou o Amapá a ter um dos maiores índices de crescimento populacional do Brasil.

Tostes (2006a) também relata outras questões que ratificam tal situação. A desconexão entre programas institucionais interferem na descontinuidade de políticas públicas, devido, o não cumprimento de instrumentos de planejamento. Isso reflete na inexistência de regulação fundiária urbana, o que agrava os índices de invasões em áreas institucionais. A precarização de fiscalização e controle do uso do solo, revela-se um dos entraves do não cumprimento da

legislação urbana e ambiental.

De acordo com Tostes (2006a), um dos aspectos primordiais do plano é sem dúvida o processo de divulgação após a aprovação na Câmara de Vereadores. Em muitos municípios este meio tem sido utilizado principalmente em rádios e em documentos expedidos pelas prefeituras, tendo em vista que grande parte dessas não dispõe de muitos instrumentos para fazer valer o processo de publicidade do PDP. Apesar do PDP de Macapá garantir no seu texto os instrumentos necessários para tal, a divulgação do plano e das leis complementares é praticamente nula. Não são poucas as adversidades encontradas e a meta para superar tal dificuldade passa efetivamente por uma mudança radical no sistema de informações oferecido ao público.

A Prefeitura de Macapá é uma das poucas instituições municipais que não oferece serviço de internet. Não obstante, o plano foi divulgado em cartilhas, publicado na internet, encadernado e ofertado a alguns setores da sociedade. Mas, é preciso dialogar sobre o assunto com a sociedade, divulgá-lo em centros comunitários, às unidades de trabalho, às empresas e em outros espaços de encontro de munícipes (Ibid., 2006a). Outra questão relevante que merece destaque está relacionada ao prazo para revisão.

Consta na Lei do PDP de Macapá um prazo de cinco (05) para efetivar a sua revisão, portanto, restam menos de um (01) ano para esse fim e ainda não houve movimentação da prefeitura sobre esse aspecto. Ou seja, mais uma vez foi elaborado um instrumento sem aplicabilidade explícita em benefício do município e de seus munícipes.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá contempla a legislação urbanística contendo as Leis de Licenciamento, Autorização das Atividades Sócio-econômicas; do Perímetro Urbano; de Uso e Ocupação do Solo; de Parcelamento de Solo Urbano; e o Código de Obras e Instalações.

A Lei de Zoneamento merece interesse relevante, dada a sua utilização universal (MARICATO, 2001, p.113) para o urbanismo modernista. Segundo Maricato, trata-se de um instrumento que estabelece regras para o uso do solo. Contudo, tem sido bastante criticado no meio científico, em razão do seu rigor e do descontrole das dinâmicas sócio-espaciais.

No Brasil, a posição é de que essa legislação merece flexibilização, a fim de que seja um instrumento de ampliação do direito à cidade e não de segregação (MARICATO, 2001). “O Zoneamento pode contribuir para expandir o mercado habitacional e baratear o custo de moradia” (Ibid., 2001, p.115). Para tanto, mister se faz a definição de áreas de Usos Mistos,

Zonas Especiais de Interesse Social e a construção de Habitações de Interesses Social, desde que providas de infra-estrutura e serviços públicos.

Revela-se primordial dizer que a dificuldade não é somente da elaboração, mas também de se implementar inicialmente o órgão que vai gerir o plano, em conjunto com a sociedade e todos os setores participantes deste processo, tendo principalmente no Conselho da Cidade uma importante referência. Outra medida é o prefeito estabelecer as metas de aplicação entre o que é obrigação de ser cumprida e o que são necessidades fundamentais de serem reorganizadas, pois as medidas que vêm sendo adotadas não refletem o que está descrito no PDP de Macapá em relação à matéria, ferindo assim o princípio da Gestão Democrática e da Função Social da Cidade.

### **2.7.2 Plano Diretor Participativo de Santana (2005) e Laranjal do Jari (2007)**

Plano Diretor Participativo de Santana foi aprovado em de 2005 e o de Laranjal do Jari em 2007, sendo este último o objeto de estudo desta pesquisa. Como de praxe, a fase inicial de elaboração concentrou-se na construção de uma leitura técnica da cidade, contando com representantes de diversos segmentos sociais e da Universidade Federal do Amapá. A presença das universidades na elaboração de planejamentos públicos tem sido fundamental.

O diagnóstico do PDP de Santana apontou que o adensamento populacional cresce continuamente, ampliando os baixos níveis de qualidade de vida, acentuando as desigualdades sociais como também espaciais. Contudo, destacou que Santana é a principal porta de entrada do estado do Amapá por conta do porto. Costuma-se afirmar que a cidade está de frente para o mundo. Outra constatação é que a cidade já se encontra conurbada com Macapá possibilitando uma relação mais estreita entre as duas cidades, embora essa vantagem não seja percebida e nem apropriada pelos gestores públicos de ambos os municípios. O projeto que demonstra claramente essa aproximação é a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, para fins estritamente comerciais.

O PDP em tela tem produzido alguns efeitos como, por exemplo, a atualização do Código Tributário e da Planta de Valores do município em 2006. São elementos fundamentais na definição de valores para cobrança de tributos que afetam o montante das receitas municipais, um dos instrumentos importantes para viabilização do plano diretor. Contudo, a prefeitura não está cumprindo um dos princípios do Estatuto da Cidade que é o da

publicidade. O próprio *site* daquela Instituição não contempla o plano como a sua lei maior.

Segundo Tostes (2006a), esse plano possui forte viés participativo. Como instrumento de gestão se revela capaz de catalizar as transformações que possam interferir no processo de desenvolvimento local, garantindo ordenamento, regulação, mobilidade, acessibilidade, segurança, em fim, a cidade para todos de acordo com o Estatuto da Cidade. Mas, não basta ter atributos nesse sentido, é preciso que os gestores daquele município o adotem como o direcionador de suas ações, sob pena de se transformar num instrumento meramente formal.

O plano prevê ações integradas entre todas as esferas de governo, em prol da mitigação das limitações econômicas, políticas e ambientais existentes que engendram dificuldades de saneamento por meio de ações isoladas. Contudo, essas ações ainda não foram materializadas e revestidas em benefícios sócio-espaciais urbanos entre Macapá e Santana. A parceria entre essas esferas é fundamental, entretanto, por vezes, por questões político-partidárias o município acaba não obtendo o benefício decorrente e, portanto, não resgatando as condições de urbanidade da cidade.

O Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari será discutido no quarto capítulo. A abordagem contempla trajetória de construção, atores envolvidos, diretrizes e princípios norteadores e as contribuições para as áreas de várzea urbanas em resposta ao problema proposto. Para tanto, faz-se necessário contextualizar a cidade de Laranjal do Jari, elucidando sobre que circunstância se originou o processo adverso da ocupação desordenada naquele município, especialmente no que tange as áreas úmidas da cidade.

Antes dessa abordagem, vale aqui um adendo sobre o Plano Diretor Participativo do município de Oiapoque, visto que está localizado em área fronteira com a Guiana Francesa, possui exuberante potencial natural e, também coaduna problemas sócio-espaciais que merecem ser equacionados. O município de Oiapoque teve seu plano diretor iniciado em 2005, fruto de uma parceria entre a Prefeitura local e a Universidade Federal do Amapá, por meio da celebração de Convênio de Cooperação Técnica. Formam realizados alguns seminários, contudo, os trabalhos não foram adiante em razão da Prefeitura não haver cumprido a sua parte nas condições avençadas. Porém, existe a perspectiva de retomada desse plano, embora não haja ainda um cronograma definido, o que poderá ser interessante, haja vista que esse município está prestes a se conectar com a Guiana Francesa por via terrestre.

### **3 A URBANIZAÇÃO DE LARANJAL DO JARI: DA GÊNESE À EXPANSÃO E AS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO SÓCIO-ESPACIAL**

#### **3.1 A VILA DO BEIRADÃO E A TRANSFORMAÇÃO EM MUNICÍPIO**

Antes de ser reconhecido como Beiradão<sup>20</sup>, no local havia uma “currutela” denominada Laranjal do Jari, nome emprestado de um sítio existente na região, pertencente ao Sr. João Felipe Neto, segundo seu Gama<sup>21</sup>, que se fixou no local em 1967 por indução da Empresa Jari. Com a solidificação urbana constituída freneticamente e próxima ao rio, a população residente atribuiu o nome de Beiradão. Em 1987, com a sua conversão em município, recebeu novamente a denominação de Laranjal do Jari, desta feita sem o “y”.

Nesse local, o comércio inicialmente era estritamente fluvial, através de regatões<sup>22</sup>, passando a ser movimentado progressivamente também, em decorrência do intenso processo de migração, no próprio Beiradão. A economia girava em torno do pequeno comércio de bebidas, roupas, cigarros e armas em atendimento de demandas oriundas de trabalhadores do Complexo Jari. Paralelamente, o comércio do sexo se dinamizava aproveitando-se da implantação das restrições impostas pelo Projeto Jari, no provimento de lazer aos seus funcionários, em Monte Dourado (PA). Esse propósito, intensificou o movimento de prostitutas e cafetões, que vislumbravam um meio de sobrevivência, tendo em vista a ausência de outras opções de entretenimento.

A ocupação desordenada se fortaleceu em áreas impróprias para habitação. Dessa forma, o Beiradão amargou sérios problemas com a ausência de saneamento, encetando precárias condições de salubridade; esgoto a céu aberto; alta densidade de resíduos sólidos e

---

<sup>20</sup> É a parte alta das margens de rios, contudo, para elucidar a forma de ocupação que se constituiu inicialmente em Laranjal do Jari, Sautichuck et al (1979) consideram forma de povoação típica da Amazônia, onde as habitações são construídas nas beiras dos rios, em forma de palafitas.

<sup>21</sup> Seu Benedito Augusto da Gama, em depoimento a esta pesquisadora sobre a gênese do Município de Laranjal do Jari e os problemas decorrentes do processo de ocupação, em 29. 10. 2007, informou que é um dos moradores mais antigos de Laranjal do Jari. Ele conta que trabalhou para José Júlio e, posteriormente, para Ludwig. E que morou em Monte Dourado, à época Olho d'Água, onde casou e constituiu família. Contudo, quando da instalação do complexo Jari, foi convidado a migrar para a outra margem do rio Jari, hoje Samaúma em Laranjal do Jari, para ceder lugar à construção do primeiro hospital de Monte Dourado.

<sup>22</sup> Barco conhecido como vendedor ambulante, o mascate dos rios amazônicos que utilizava-se da venda à vista e à prazo, contabilizando-as um caderno a fim de que tivessem um controle e assim pudessem descontar do valor da venda possíveis compras de produtos da floresta (LOUREIRO, 1992)

lixo sem coleta regular; ausência de mobilidade e acessibilidade urbana; e, principalmente, as arriscadas circunstâncias de habitabilidade, que se enraizaram ao longo de décadas. Atualmente o poder público municipal realiza a coleta de lixo e resíduos sólidos, porém adotando medidas que são paliativas, acondicionando-os de forma inadequada em um vazadouro (lixão), distante cerca de 6 km do perímetro urbano.

Com a aglomeração populacional às margens do rio, a morfologia urbana do então Beiradão, foi sendo delineada no formato de um cinturão, como se pode observar na FIGURA 2. Era comum se referir àquele aglomerado como “a beira do rio e do alagado”, pois a formação do lugar caracterizava-se pelas pontes e passarelas, construídas sobre palafitas, configurando-se em um espaço com distintos usos. As casas foram construídas também, em forma de palafitas, umas muito próximas às outras, com poluição sonora intensa, assim como olhares e odores difíceis de serem evitados. As janelas e portas quase sempre estão com as aberturas voltadas para as passarelas, ou para janelas e portas de outras casas, impossibilitando o direito de privacidade entre seus moradores.



**FIGURA 2** – Vista aérea do Beiradão  
Fonte: Força Tarefa Local, 2006



Atualmente, a área urbana já não se restringe apenas a essa formatação, contudo, 49% da população local ainda habitam as áreas de várzea urbanas (FORÇA TAREFA LOCAL, 2006). Em termos absolutos estima-se que 13.972 pessoas vivem nessas condições, em aproximadamente 3.343<sup>23</sup> domicílios. Nesse sentido a relação desses habitantes com o rio ainda é intensa, em razão dos múltiplos usos, que coadunados constituem grande parte da vida cotidiana daquelas pessoas: lavagem roupas, louças e alimentos; consumo de água; banho; além de, despejo de dejetos humanos sob as casa e diretamente no rio.

Como solução, a empresa Jari Celulose propôs a transferência da população para um local alto e seco, em área de jurisdição do Território, porém de propriedade e posse da citada empresa, cabendo ao governo do Amapá a instalação da infra-estrutura necessária. Nessa proposta residia a intenção de energizar o controle sobre a vida daquela população e de proteger o seu patrimônio da invasão de potenciais posseiros. Ou seja, a população remanejada jamais teria a propriedade das terras por ela ocupadas, além de ser submetida à tipologias habitacionais construídas de forma estratificada, nutrindo a segregação social. O governo amapaense refutou a proposta, mas o que vale salientar é que àquela época já se vislumbrava os problemas que ainda persistem.

No município de Laranjal do Jari são encontrados os seguintes tipos de vegetação: formações pioneiras e florestas densas (CRPM, 1998). Na área urbana predominam as formações pioneiras, que são vegetações características de áreas sujeitas a influências de rios. São áreas deprimidas e inundadas periodicamente como ocorrem todos os anos por ocasião do período de inverno, onde a incidência de chuvas no estado do Amapá, como um todo, é intensa e frequente.

De acordo com IEPA (2000, p. 39):

[...] são literalmente ambientes frágeis, com origem e funcionamento ligados à depreciação de sedimentos geologicamente recentes, profundamente influenciados pelos regimes de marés e de águas pluviais. São as chamadas planícies de inundação, planícies quaternárias, planícies aluviais, etc.

Em geral caracterizam-se pela ocupação essencialmente ribeirinha, dando-se na forma de pequenos núcleos comunitários e moradores dispersos. Todavia, na área urbana de Laranjal do Jari, a presença do Projeto Jari no seu entorno, capitaneou um contingente populacional

---

<sup>23</sup> Considerando 4,18 pessoas por domicílio apontadas pela pesquisa de campo; bases Censo de 2000 – Força Tarefa Local, 2006.

significativo formando aglomerações prioritariamente assentadas nessa parte do município. “Com esse cenário simplificado, tem-se uma amostra complexa natural das várzeas e de suas principais relações sociais” (IEPA, 2000, p.39).

De um lado, as condições de fragilidade sugerem que qualquer intervenção modificadora seja amparada por princípios e práticas conservacionistas. De outro lado, o processo de antropização engendrado ao longo do tempo, constitui-se em sinalizador de que as áreas afetadas carecem de mecanismos de regulação.

A formação do núcleo urbano e o adensamento populacional suscitaram, naturalmente, uma pressão social em função das demandas e da ocorrência de sinistros, em parte da área urbana de Laranjal do Jari, implicando em uma decisão político-administrativa que resultou na transformação da “Vila do Beiradão” em município, através do Decreto nº 7.639 de 17 de dezembro de 1987 (TOSTES, 2006b), até então vinculado ao município de Mazagão.

A história revela que, a transformação espacial urbana de Laranjal do Jari decorre, sobretudo, de:

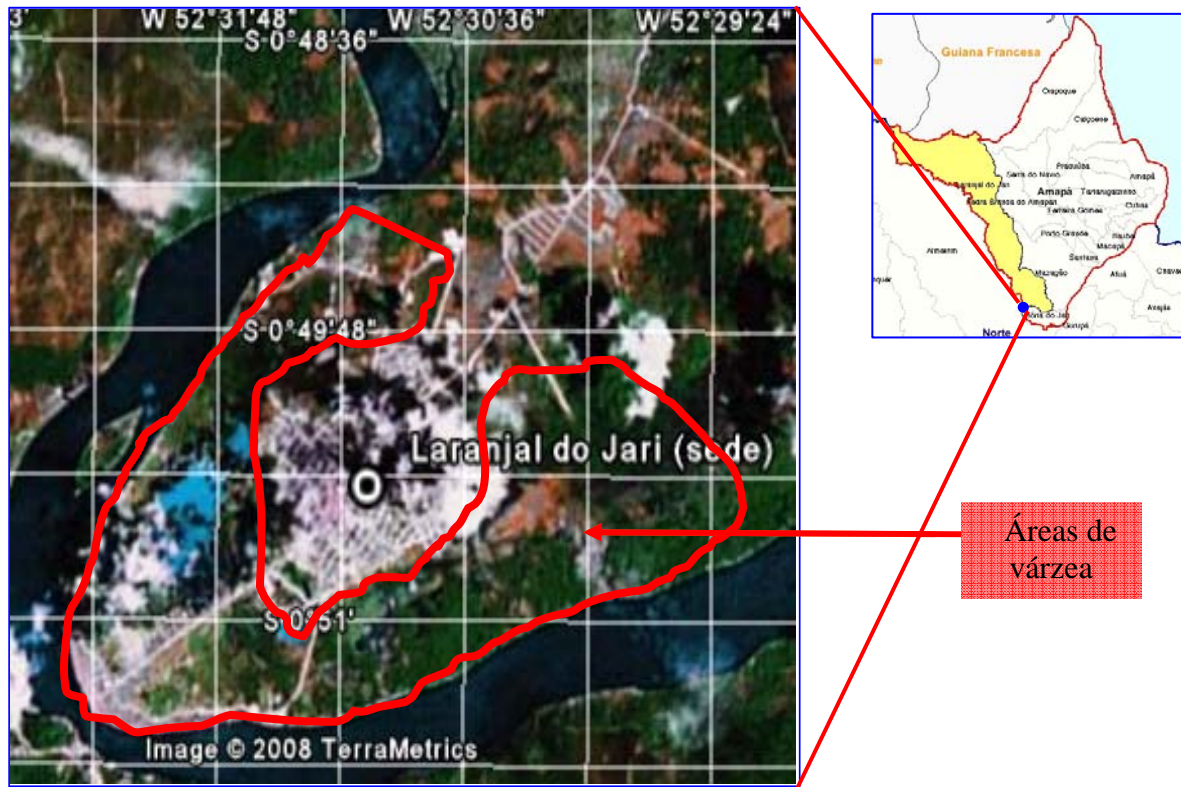
[...] mais uma forma social que constitui um nível de integração das ações e dos atores, dos grupos e das trocas. Essa forma é caracterizada pela relação privilegiada com um lugar, que varia em sua intensidade e em seu conteúdo. A questão se desloca então da definição substancial do local à articulação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

O novo município localiza-se na parte Sul Ocidental do estado do Amapá, limitando-se geograficamente com os municípios de Vitória do Jari, Mazagão, Pedra Branca do Amapari, Almeirim – Distrito de Monte Dourado-PA, Suriname e Guiana Francesa. Possui uma extensão territorial de 31.170,30 Km<sup>2</sup>, dessas terras, quase 100% foram destinadas a parques, reservas e áreas privadas, restando apenas 32 Km<sup>2</sup> consideradas patrimônio do município (TOSTES, 2006b), onde hoje funciona a cidade de Laranjal do Jari (FIGURA 3), distante 265 Km da capital do Estado do Amapá (CPRM, 1998).

Essa reduzida área representa um entrave para a futura expansão, carecendo de ações junto às demais esferas de governo que resultem na sua ampliação, tendo em vista que parte da área habitada é inadequada para tal propósito e que a expansão aponta em direção da BR 156, parte alta da cidade.

Sobre tal aspecto, vislumbra-se uma alternativa: a negociação, pelo Governo do Estado do Amapá, das terras de propriedade da Jari Celulose, reservada pela empresa como uma

espécie de compensação pela exploração cometida em solo amapaense, desde a sua instalação no Vale do Jari.

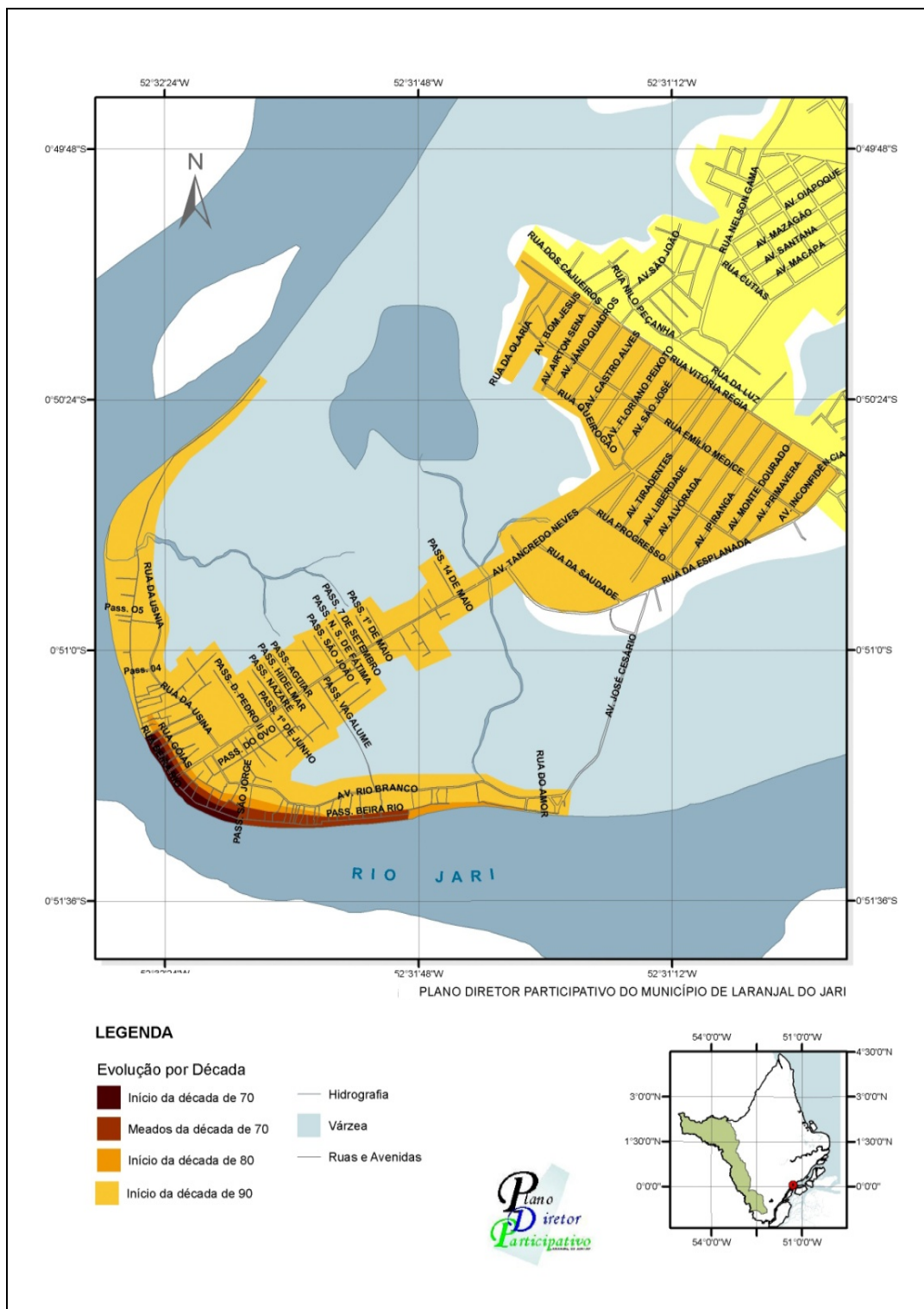


**FIGURA 3** – Sede do município e as áreas em estudos.  
Fontes: GOOGLE EARTH, 2008; SIDRA. IBGE, 2008b.

A criação do município suscitou uma evolução no início da década de 1990 quando se configura uma nova organização espacial, com a divisão em bairros e loteamentos (FIGURA 4). Segundo Lins (2001, p.301), o “[...] “Beiradão”, embora com crescimento desordenado e muito promíscuo, começa a ter edificações na terra firme, com ruas bem traçadas, luz elétrica e indício de que a Cidade deverá fixar residências familiares neste local [...]”.

Essa forma de organização espacial facilita o gerenciamento e permite ao gestor visualizar melhor os problemas e projetar potenciais soluções, ademais de ter um controle sobre o espaço a ser administrado. A despeito da referida evolução, verifica-se na FIGURA 4, que também foi significativa no ano 2000, mantendo a forma de uma âncora, porém ainda desordenada. A expansão da cidade refletiu na mobilidade e no sistema viário, carreando problemas substanciais a serem resolvidos, tendo em vista o desconforto que causam na população. Tal sistema parte de uma avenida denominada Tancredo Neves, construída

perpendicular ao eixo do rio, estendendo-se até a BR 156. Funciona como uma barragem dividindo ao meio as áreas de várzea, porém, converteu-se em importante corredor comercial.



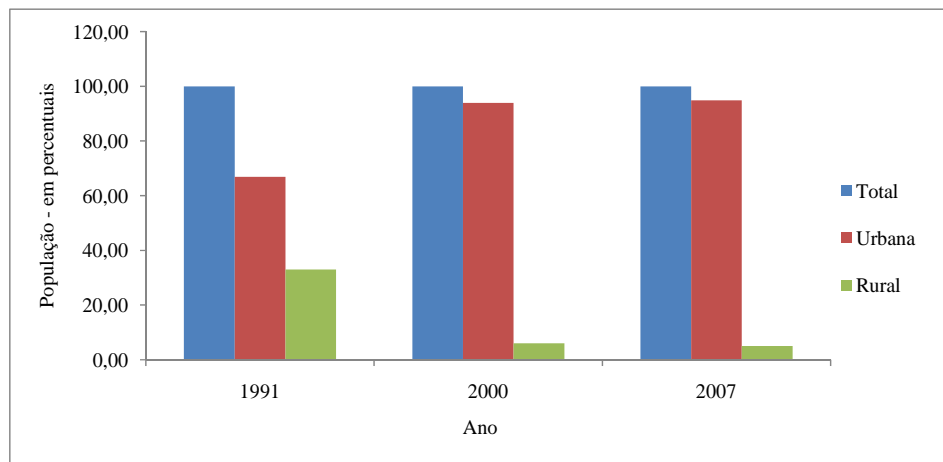
**FIGURA 4** – Evolução Urbana de Laranjal do Jari (décadas de 1970, 1980 e 1990)

Fonte: Topcar, 2005/SEMA/DGEO, 2004

Elaborado pela equipe técnica do PDP Laranjal do Jari

O trânsito ainda é desorganizado, pedestres, ciclistas, carros, motos transitam sem nenhuma preocupação com a segurança, onde cada um tende a se defender a fim de evitar potenciais acidentes. A mobilidade foi igualmente afetada, em razão da permanente concentração de setores comerciais, de equipamentos e serviços públicos, na área central, implicando na incipiência de conforto aos que habitam os novos bairros resultantes dessa expansão.

O acelerado processo de expansão refletiu na população de Laranjal do Jari. Em 2007, o resultado do censo apontou uma população de 37.491 habitantes, com um incremento de 75,42% em relação a 1991 (FIGURA 5). Em 1991, a população urbana era de 66,91%, concentrando-se 33,09 na área rural. Em 2007, a população urbana já representava 94,91%. Segundo o IBGE, oficiosamente, não houve migração de populações de áreas rurais para a área urbana e sim anexação de terras à área urbana que abarcou parte da área rural, capitaneando também a população residente nessas terras.



**FIGURA 5** – População do município de Laranjal do Jari  
Fonte: SIDRA. IBGE, 2008a

A criação do município engendrou, em parte, uma perspectiva de organização sócio-espacial, uma vez que, constitucionalmente conquistou a sua autonomia, logrando êxito na conquista às transferências constitucionais e voluntárias. Não obstante, ainda perduram indefinições de algumas competências, especialmente quando envolvem questões sociais (COHN, 2002). Vale salientar, que essa autonomia proporcionou ao município, o direito de

instituir os tributos em conformidade com a legislação pertinente, no intuito de auferir arrecadação própria. Porém, essa prática ainda não se revelou promissora.

As finanças têm um papel fundamental na gestão pública, por permitir a execução das ações planejadas. Sobre esse aspecto, Moledo (In: VERGARA; CORRÊA, 2004, p.167)<sup>24</sup> alerta, que “O poder público local, detentor do poder de tributar, tem, na força impositiva do tributo, a melhor fonte geradora de receita para investir em seus programas de desenvolvimento”. Vale ressaltar que, a ocorrência de fatos geradores<sup>25</sup> de tributos e o uso adequado das legislações correspondentes, não só restringem a guerra fiscal como também são indutores de incremento na receita própria.

O município de Laranjal do Jari sobrevive sob total dependência das demais esferas de governo, conforme se verifica na TABELA 5 que se segue. Por meio desses dados é possível confirmar que as transferências constitucionais são significativas, representando em torno de 95% de toda a receita atribuída ao município. Isso não é salutar para o desenvolvimento de uma gestão municipal efetiva, uma vez que a autonomia financeira do município é praticamente inexistente. Por conta da fragilidade financeira, as transferências voluntárias, celebração de convênios e repasses constitucionais do governo federal e estadual, são primordiais para o desenvolvimento das atividades inerentes ao poder público municipal, inclusive investimentos em políticas públicas.

Os dados da referida tabela apontam, que a saúde financeira do município, embora apresente uma recuperação progressiva, o crescimento individual das receitas de um ano em relação a outro oscila significativamente. O IPTU<sup>26</sup> e o ISSQN<sup>27</sup>, considerados os tributos de maior expressão para o município não têm sido valorizados a contento.

A cobrança de IPTU se revela bastante prejudicada, num primeiro olhar, pelas condições de desorganização dos terrenos e conseqüentemente, a desatualização do cadastro imobiliário do município (MARICATO, 2001). A atualização cadastral permite identificar a existência de imóveis ou loteamentos clandestinos, além de outras questões. Permite também, a implementação da justiça fiscal e a definição de medidas que conduzam os imóveis ao cumprimento da sua função social (ROLNIK, 2001).

O ISSQN, por sua vez, por ser um imposto que incide sobre serviços realizados por

---

<sup>24</sup> Artigo: Um estudo sobre a geração de receita tributária visando ao desenvolvimento econômico *in* Proposta para uma gestão municipal efetiva.

<sup>25</sup> Fatos que motivam a cobrança de tributos.

<sup>26</sup> Imposto Predial e Territorial Urbano

<sup>27</sup> Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

empresas prestadoras de serviços, dispõe de meios jurídicos para restringir a sua evasão. Nesse aspecto, pode-se contar com os efeitos da legislação que instituiu a substituição tributária<sup>28</sup> (MULTICIDADES, 2005), onde as empresas contratantes dos serviços de outras, responsabilizam-se pela retenção desse imposto para posterior repasse ao município. Outro efeito interessante se refere à redução desse imposto até a alíquota mínima de 2% em caso de utilização como margem para captação de novos investidores para o município e que pode ser adotada a título de incentivo fiscal<sup>29</sup> (Ibid., 2005).

**TABELA 4 – Composição das Receitas do município de Laranjal do Jari (em Reais)**

Ano Corrente	2001	%	2002	%	2005	%	2006	%
RECEITA TOTAL (Corrente)	5.372.075,46	100,00	6.367.824,43	100,00	16.267.606,35	100,00	19.559.380,03	100,00
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	289.040,39	5,38	402.419,67	6,32	481.422,19	2,96	691.839,51	3,54
IPTU	23.892,64	x	9.586,45	x	1.813,65	x	...	...
IRRF	900,00	x	59.038,88	x	...	...	225.477,75	x
ITBI	131,26	x	...	...	227.686,46	x	...	...
ISSQN	191.628,66	x	267.500,35	x	199.113,06	x	450.642,16	x
TAXAS	72.487,83	x	66.293,99	x	52.809,02	x	60.702,41	x
TRNSF. ESTADUAIS	637.506,76	11,87	423.949,71	6,66	1.462.559,56	8,99	2.262.716,85	11,57
TRNS. FEDERAIS	4.446.428,31	82,75	5.600.493,93	87,02	13.865.442,22	85,23	16.174.551,57	82,69
RECEITAS PATRIMONIAIS	...	...	...	...	458.182,38	2,82	430.272,10	2,20

Fonte: STN, 2008

No decorrer da pesquisa, observou-se que a escassez de recursos próprios à disposição da gestão municipal requer um diagnóstico emergencial dos fatores que conduzem a essa lastimável realidade. A inexistência de instrumentos adequados para cobrança, arrecadação, controle e repasse de informações por exigência legal também conduzem o município à evasão de receita, por vezes jamais recuperável, com prejuízos imediatos às políticas sociais locais. Por essa razão, sobressai identificar os óbices para a mudança desse quadro em Laranjal do Jari, a começar pelos impostos mais importantes de competência do município.

Sobre o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF vale elucidar, que embora o apareça computado como receita própria (SNT, 2008), na realidade, compõe o elenco de receitas de transferência, de acordo com o plano de contas contábeis, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, tendo em vista que o seu valor é deduzido do montante do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) quando da transferência ao município.

<sup>28</sup> Lei Complementar 116/2003

<sup>29</sup> Emenda Constitucional nº 37

Essa realidade se verifica em praticamente todos os municípios brasileiros, ainda assim, o gestor municipal de Laranjal do Jari deve considerar o aspecto tributário como uma de suas ações prioritárias. Essa arrecadação é um dos instrumentos de política urbana previstos pelo Plano Diretor Participativo vigente. E como tal, repercutirá, fundamentalmente, na execução das ações resultantes dos desdobramentos que o plano engendrará, dirigidos aos problemas urbanos e ambientais das áreas de várzea.

Não basta ter uma gestão municipal efetiva, instrumento de planejamento compatível com a realidade local, sem, contudo, dispor de recursos financeiros para operacionalização das ações planejadas. Pode até parecer simplista, uma vez que culturalmente no Brasil, os tributos não são arrecadados conforme determina a legislação, mas é urgente a reversão desse quadro. Esta é uma das razões pelas quais os projetos de políticas públicas não são executados a contento. Contudo, tal medida requer mudança de postura por parte da gestão municipal no sentido de criar condições para que isso ocorra.

### 3.2 PROBLEMAS URBANOS DAS ÁREAS DE VÁRZEA

Os problemas urbanos de Laranjal do Jari são recorrentes à sua gênese e encontram-se disseminados em toda a extensão da área urbana, porém com elevada visibilidade de concentração, nas áreas ambientalmente frágeis (IEPA, 2000). Tais áreas se encaixam na condição de “cidade ilegal” (MARICATO, 2001, p.43), na medida em que a dinâmica sócio-espacial articula-se sem nenhum tipo de regra. Assim, a ocupação “predatória e irracional” (Ibid., 2001, p.44) contribui para a produção de um elenco de problemas que se somam, afetando a qualidade de vida de habitantes que se fixaram nessas áreas impróprias para habitabilidade.

Vale salientar, que o próprio Poder Público fortaleceu essa forma de ocupação quando instalou escolas, creches, posto de saúde, delegacia, secretarias da prefeitura, órgãos públicos estaduais e federais, dentre outros, em ambientes impróprios para tal. Maricato (2001, p.15) ressalta que, a ocupação em áreas impróprias, com total ausência de regras, submete os habitantes a um elenco de males protestáveis nos dias atuais constituindo uma “tragédia urbana”: enchentes, incêndios, como os que se encontram discriminados no QUADRO 5 a



seguir, além de epidemias, desmoraamentos, poluição hídrica, saneamento inadequado, adensamento populacional em condições lastimáveis e por extensão, incremento da violência.

**QUADRO 5** – Sinistros ocorridos na Cidade de Laranjal do Jari

Ano	Sinistros	Consequências
1982	Incêndio	Queimou grande parte do setor comercial.
1985	Incêndio	Consumiu 10 casas no bairro da Malvina
1989	Incêndio	Considerado o maior incêndio, atingiu a parte principal do comércio, incluindo o trapiche principal e a Prefeitura
1996	Enchente (nível do rio: dado não disponível)	Afetou todas as áreas de várzea
2000	Enchente (nível do rio: 3 metros)	Afetou todas as áreas de várzea, considerada a maior enchente.
2006	Incêndio	Destruiu residências e estabelecimentos comerciais no setor comercial e adjacências.
2008	Enchente (nível do rio: 2,84 metros)	Desabrigou em torno de 350 famílias moradoras das áreas de várzea

Fonte: CPRM, 2008, levantamento próprio, TAVARES, In: *Jornal do dia online*, 2008.

Os dados acima apontam e ratificam a situação de risco social, espacial e ambiental iminente nas áreas de várzea em decorrência dessa forma de ocupação. A enchente de 2000 atingiu 3 metros acima do nível do rio, desalojando as pessoas que habitavam nessas áreas. Tais pessoas foram deslocadas para o bairro do Agreste, criado em área de terra firme, por volta de 1996, ampliando a extensão daquele bairro. Contudo, grande parte dessas pessoas retornou à beira do rio, mesmo correndo riscos de incidência de outras enchentes.

O incêndio de 2006 também foi considerado de grandes proporções, vitimando em torno de 215 pessoas, que tiveram suas casas ou estabelecimentos comerciais atingidos pelo fogo. O local afetado ainda permanece praticamente inalterado, no entanto é importante salientar que a prefeitura local proveu uma alternativa para conectar o eixo comercial não afetado e as áreas ocupadas no entorno daquelas afetadas pelo incêndio, construindo uma passarela de concreto, o que o Plano Diretor vigente não permite, tendo em vista o que se encontra previsto, no referido plano, para aquela área.

As condições de sobrevivência em tais áreas representam a marca da desigualdade social que impera no município, na medida em que as aglomerações irregulares, “ilegais”, sujeitam-se às consequências perturbadoras (MARICATO, 2001), com impacto ambiental significativo, a exemplo dos sinistros que têm ocorrido na cidade de Laranjal do Jari. Nesse

contexto, os sinistros são factíveis de acontecer em razão da degradação ambiental provocada por acúmulo de lixo e resíduos sólidos nos locais inadequados que impedem o fluxo normal das águas do rio Jari. Associado a isso, as precárias condições habitacionais vigentes, conforme se pode visualizar na FIGURA 6, que se segue.



**FIGURA 6** - Vista Aérea da cidade de Laranjal do Jari  
Fonte: Força Tarefa Local, 2006

Laranjal do Jari é detentora de forte interesse econômico em razão das potencialidades naturais que o município apresenta. Entretanto, continua atraindo migrantes de outras regiões, multiplicando-se os problemas sociais - uma vez que o poder público não consegue responder positivamente na mesma velocidade, e ademais, interferindo na organização espacial das áreas de várzea que se transformou numa enorme favela fluvial (FIGURA 6). Essa realidade parece uma questão de resistência, mas, sobretudo, de sobrevivência, quando pessoas se apropriam de locais inadequados para fixarem suas residências, além de dificultar a regularização fundiária.

Em alusão à qualidade de vida, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2007), na consolidação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indica que Laranjal do Jari está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8), conforme a TABELA 6 que se segue.

**TABELA 5 - Índice de Desenvolvimento Humano de Laranjal do Jari**

	Ano	1991	2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal		0,635	0,732
Educação		0,63	0,852
Longevidade		0,651	0,728
Renda		0,624	0,617

Fonte: PNUD, 2007

Segundo o PNUD (2007), no período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Laranjal do Jari cresceu 15,28%. O segmento que mais contribuiu para este crescimento em 2000 foi a Educação representando 38,78%. A Longevidade, 33,14% e a Renda, 28,08%. Em referência aos outros municípios do estado, Laranjal do Jari apresenta uma situação confortável, ocupando a 5ª posição. No entanto, em que pese esses dados positivos, a realidade que está posta contesta esses números.

Com relação às condições sócio-econômicas, os dados registrados no relatório sobre a pobreza no Amapá, elaborado pelo Banco Mundial (ROCHA, 2002), somados aos dados coletados pela Força Tarefa Local<sup>30</sup> (2006), apresentaram o seguinte resultado: 7% dos pobres do Estado do Amapá estão em Laranjal do Jari que correspondem a 48,7% dos habitantes da sua área urbana e, portanto, a uma população de 13.887 habitantes considerando o censo de 2000 mensurado pelo IBGE.

A renda *per capita* estimada por Rocha (2002) foi de R\$ 80,74 e dentre os chefes de família investigados, 5% não possuíam renda. Relacionando as condições de pobreza à renda, observou-se que dos entrevistados pela Força Tarefa Local, em 2006, 21% estão abaixo da linha de pobreza, sobrevivendo com uma renda *per capita* de R\$ 41,86 e 28% estão na linha de pobreza, com uma renda *per capita* de R\$ 83,73, ou seja, 49% dos respondentes afirmaram que vivem com poucos recursos financeiros.

Os domicílios sem acesso à rede de abastecimento de água representam 19,79% e a proporção de domicílios inadequados quanto ao abastecimento de água é de 20% (ROCHA, 2002). Esses dois últimos indicadores, segundo o relatório, atenuam as adversidades vividas pela população das áreas de várzea. No entanto, apesar de 63% dos respondentes revelarem que a água fornecida pela Companhia de Água – CAESA, recebe hipoclorito, o destino que é

<sup>30</sup> Grupo formado por agentes sociais e sociedade civil de Laranjal do Jari, constituído para apoiar a elaboração do PDP na coleta e consolidação de dados, e também na logística que envolveu todo o processo.

dado à água utilizada é inadequado, vez que 84% ou mandam a água para rua, ou para o rio, ou despejam a céu aberto (FORÇA TAREFA LOCAL, 2006).

Sobre o prisma do esgoto sanitário inadequado, o indicador sinalizou um resultado bastante crítico de 99% (ROCHA, 2002). O relatório da Força Tarefa Local (2006), apontou que 64% da população entrevistada usam esgoto de forma inadequada e 63% das casas visitadas têm banheiros na parte externa.

Os dados apresentados mostram dissonância do IDH-M frente aos relatórios do Banco Mundial emitido em 2002 e o da Força Tarefa Local do PDP formulado em 2006, sendo que o primeiro, não reflete as precárias condições de vida da população residente nas áreas de várzea urbana. A situação sócio-espacial e ambiental dessas áreas contrapõe os dados consolidados pelo PNUD, mas confirmam os indicadores consolidados pela Força Tarefa Local e aqueles publicados pelo do Banco Mundial que apontam situações negligenciadas pelo poder público que não investe em políticas sociais.

A ausência de políticas sociais é visível:

Uma das principais implicações no que diz respeito às políticas sociais, e que tem reflexo imediato no nível local, reside exatamente na descontinuidade dessas políticas e programas sociais, marcados fundamentalmente por não serem sequer políticas de determinados governos, mas de determinados governantes (COHN, 2002, p. 152).

Cohn (2002) discute, que as políticas sociais não têm continuidade porque são formuladas e operacionalizadas em bases patrimonialistas e clientelistas. Para a autora, tal prática facilita a apropriação dessas ações por governantes descomprometidos com as questões sociais, preocupando-se com o seu próprio usufruto em detrimento da melhoria da qualidade de vida das pessoas. A ponte que está sendo construída sobre o rio Jari, com o propósito de interligar os estados do Amapá e Pará, também interfere nessa qualidade de vida, tendo em vista que uma de suas cabeceiras está instalada na área de várzea urbana, em Laranjal do Jari, isto é, em área adensada. Para que tal obra fosse iniciada, houve a necessidade de remanejamento involuntário das famílias fixadas no local onde foi construído o canteiro de obra da empresa executora do empreendimento. Essas famílias foram transferidas para o loteamento Cajari e o local aterrado para o início das obras.

A distância entre a área em que está sendo construída a ponte (área em vermelho) e o loteamento Cajari (área em amarelo) é significativa. Esses novos moradores passaram a vivenciar as mesmas dificuldades daqueles que habitam o local desde a criação do

loteamento. Sem mobilidade e acessibilidade, distantes do local de trabalho, lazer e comércio. Ou seja, as pessoas continuam vivendo em condições adversas para ceder lugar a um empreendimento que não se tem indicativos se, de fato, haveria necessidade de ser construído.

Conforme prevê o Estatuto da Cidade, deveria ter sido realizado um Estudo de Impacto de Vizinhança, por ser esta ponte um empreendimento de grande impacto ao seu entorno. Todavia, foi realizado um estudo que recebeu a denominação de Plano Básico Ambiental Ponte sobre o Rio Jari, elaborado pelo IEPA<sup>31</sup>. Como integrantes de tal plano, destacam-se alguns pontos que são relevantes para elucidações nesta pesquisa.

Sobre esse propósito, Corrêa (2007)<sup>32</sup> realizou um estudo socioambiental na área do entorno do empreendimento. Nesse estudo, a autora detectou que 426 moradores ou 120 famílias, permanecem no entorno da obra, sendo que 60% dessas, possuem crianças com idade entre 0 e 7 anos. Essas famílias já viviam em condições precárias, porém, com a implantação da ponte, outros fatores poderão contribuir para a piora da qualidade de vida dessas pessoas. Nesse levantamento, identificou-se o seguinte perfil das condições de moradia: 100% das casas foram construídas em madeira, com 85% em áreas alagadas e 15% em áreas sujeitas a enchentes. Com relação ao arruamento, identificou-se que 75% são passarelas já aterradas e 25% piçarra.

As condições de saneamento são semelhantes àquelas identificadas em todas as demais áreas de várzea urbanas do município, ocupadas com moradias. As instalações sanitárias foram construídas na área externa das residências com o depósito dos dejetos humanos à céu aberto, contribuindo para elevar a incidência de risco de doenças, como tifo, dengue, leishmaniose, hepatite, segundo Paulo Almeida<sup>33</sup>, especialmente em crianças.

Sobre a elevada taxa de domicílios atendidos com água encanada (98%), a despeito de ser um dado positivo, as condições precárias das encanações e acondicionamento e uso dessa água pela população residente no local, conduzem a fatores geradores de insalubridade e riscos à saúde. Sobre o lixo, verificou-se que a maioria dos moradores deposita sob as casas, pois a coleta pública é incipiente.

Seguindo nessa trilha, Oliveira<sup>34</sup> (2007) salienta que, em vistoria realizada no canteiro

---

<sup>31</sup> Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá

<sup>32</sup> Telmiran Corrêa é consultora do IEPA – um dos autores do Plano Básico Ambiental Ponte sobre o Rio Jari

<sup>33</sup> Paulo Célio de Almeida é Diretor da Vigilância Sanitária de Laranjal do Jari, em depoimento concedido a esta pesquisadora em 31 de outubro de 2007, sobre os problemas sociais, sanitários e ambientais.

<sup>34</sup> Décio Ferreira Oliveira é consultor do IEPA - um dos autores do Plano Básico Ambiental Ponte sobre o Rio Jari

de obras da empresa executora do projeto, no período de 27 a 30 de setembro de 2007, verificou-se, dentre outras coisas, situações consideradas de caráter relevantes e podem ser visualizadas na figura que se segue: foram vistos resquícios de resíduos de cimento dispostos no chão ou muito próximos à várzea e do Rio Jari, o que também pode gerar uma pluma de poluição na área do empreendimento, no entanto, essa pluma é removida sempre que ocorre tal problema, assim como, os resíduos são depositados no lixão (Vazadouro Municipal); ocorre um pequeno lançamento de restos de uma substância denominada “bentonita” (argila *montmorilonita* formada por cinza vulcânica), em áreas impróprias ou também diretamente no rio Jari, ou através da lavagem de equipamentos que entraram em contato com a substância.



**FIGURA 7:** Detalhe do resíduo de cimento sobre o solo.

Fonte: CORRÊA, 2007

Oliveira (2007, 43) revela que tais produtos sofrem um processo de transformação ou pela produção em excesso ou por aplicação inadequada. Para o autor, “Difícilmente, a eficiência da coleta garante a retirada total de material desperdiçado que se impregna ao solo ou pisos”. Como são produtos perecíveis após o preparo, não podem ser reaproveitados em outras oportunidades (FIGURA 7). A referida figura mostra que tais procedimentos podem acarretar sérios problemas ambientais com a impregnação de resíduos químicos no solo, devido ao abandono de sobras de argamassa e concreto que não chegam a ser utilizadas, por razões atinentes às atividades desenvolvidas naquele empreendimento. Em visita por esta pesquisadora ao local, não foi identificado um ambiente adequado para acondicionamento de sobras desses produtos ou qualquer forma de tratamento desses efluentes e daqueles

decorrentes das lavagens de veículos que também se efetua no interior do empreendimento após o processo de concretagem na obra, sendo construída somente a fossa dos vestiários e banheiros.

No citado relatório de verificação *in loco*, não há menção sobre isso, mas os moradores do entorno também podem ser afetados pela poeira decorrente da manipulação do cimento pelos operários da obra. O pó que paira no ar, adentra as casas do entorno, porém os efeitos negativos supostamente emergirão gradativamente e em longo prazo, convertendo-se na perspectiva de perigo constante.

É uma situação bastante delicada, os moradores do entorno convivem com o movimento de veículos pesados que tomam as ruelas, colocando em risco a vida das pessoas, especialmente crianças que circulam pelo local como se a rotina daquele ambiente não houvesse mudado. Apesar disso, o empreendimento se avizinha a: passarelas, igrejas, bar-danceteria, Instituto Cultural e residências. Segundo Oliveira (2007), existem propostas e intenção da Prefeitura Municipal de dar continuidade aos procedimentos de remanejamento, bem como urbanização-valorização das áreas de entorno do empreendimento, porém estas dependem de viabilização técnica e financeira, ainda em tramitação nos órgãos competentes.

Diante dessa recente dinâmica, novos empreendimentos comerciais e residenciais começam a se instalar no entorno do local de construção da ponte, sinalizando uma perspectiva de especulação imobiliária. Contudo, ainda não é possível inferir sobre os benefícios comerciais desse empreendimento para a região. Vislumbra-se, à primeira vista, apenas a integração entre os Estados do Amapá e Pará, por meio de via pavimentada, o que de fato dinamiza o tráfego de pessoas e veículos entre tais estados.

### 3.3. PLANOS, PROJETOS E AÇÕES PENSADOS PARA LARANJAL DO JARI

#### **3.3.1 Plano financiado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Laranjal do Jari, formulado no biênio

1993/1994, foi viabilizado por meio de um Convênio assinado entre a SUDAM<sup>35</sup> e a UFPA<sup>36</sup>, em 1992, com a interveniência da FADESP<sup>37</sup>. O gestor municipal em tal período era o Sr. Antônio de Jesus Santos Cruz.

Este plano fez parte de uma política que visava a elaboração ou atualização de Planos Diretores em áreas da Amazônia Legal consideradas prioritárias. Segundo o documento, a intervenção naquele município, pela SUDAM, à época, partiu das inquietações oriundas das condições vulneráveis de sobrevivência daquela população e da carência de infra-estrutura à disposição de tal população que não podia contar com nenhuma contrapartida do Projeto Jari.

Tais condições são típicas de aglomerados urbanos que se formam no entorno de grandes projetos. A presença do Projeto Jari naquela região encetou um inchaço populacional evidenciando cada vez mais a escassez dos serviços e equipamentos públicos. Com o fim de mitigar essas deficiências e dotar a gestão municipal de um instrumento balizador das suas ações, a SUDAM financiou a elaboração do Plano Diretor do Município tendo como perspectiva expressar na organização do espaço urbana as ações decorrentes das discussões havidas durante o processo de elaboração.

A primeira tarefa, concluída em outubro de 1993, foi diagnosticar a realidade local, baseando-se nos aspectos físico-territoriais, econômicos e sociais, detalhadamente registrados. Em agosto de 1994, concluiu-se a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Laranjal do Jari, contendo as diretrizes gerais e específicas por setor, visando orientar o crescimento urbano a fim de preparar a cidade a cumprir o seu papel no “[...] processo de desenvolvimento estadual, de pólo de comercialização de produtos agrícolas do Município e da sua área de influência” (SUDAM; FADESP, 1994). Em que pese as indicações de um elenco de fatores negativos impeditivos ao avanço da agropecuária e extrativismo vegetal em Laranjal do Jari, o plano enfatiza a possibilidade de desenvolvimento do município por esses vetores quando afirma que:

Laranjal do Jari deve situar-se, também, estrategicamente, como centro fornecedor de produtos alimentares e matérias-primas para os mercados de consumo regional e extrarregional, e, no médio e longo prazos, também para as atividades agroindustriais a serem incentivadas a implantar-se no Estado. É importante repetir que essa perspectiva de inserção da economia de Laranjal é, sem dúvida a melhor opção a ser seguida, com vistas ao desenvolvimento do Município (SUDAM; FADESP, 1994, 2º Relatório, p. 12).

<sup>35</sup> Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

<sup>36</sup> Universidade Federal do Pará

<sup>37</sup> Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa da UFPA.



A fundamentação dessa perspectiva de desenvolvimento local encontra-se situada no plano, sob a alegação de que Laranjal do Jari possui faixas de solos favoráveis à exploração agrícola “[...] com rendimento médio de cultivos superior a toda a agricultura do Estado, pastos naturais, e a maior concentração de áreas de coleta extrativista de castanha no Amapá [...]” (SUDAM; FADESP, 1994).

No que tange a reorganização do espaço urbano, o plano contempla as seguintes propostas:

- Estruturar a cidade para o desempenho de suas funções de entreposto comercial da produção agrícola municipal e de sua área de influência e, no médio e longo prazo, de pólo agro-industrial do estado;

- organizar espacialmente a cidade com vistas ao acesso democrático e justo dos seus habitantes, à terra, à infra-estrutura, aos serviços e equipamentos públicos;

- Assegurar à cidade, organização econômica, social e política que permita à sua população, acesso ao trabalho, à habitação e à participação social e política.

A viabilização de tal proposta foi condicionada ao cumprimento de diretrizes norteadoras consideradas básicas, dentre as quais destacam-se:

- Implementação de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, capaz de reorganizar o espaço e as funções urbanas, com o objetivo de ordenar o crescimento e proporcionar o desenvolvimento da cidade;

- Ampliação de áreas destinadas à habitação e equipamentos urbanos;

- Diminuição da faixa de ocupação ao longo do rio Jari, através da adoção de mecanismos de incentivo, urbanísticos e tributários, a transferência de moradias existentes para as áreas mais altas, especialmente as do Agreste;

- Definição de um sistema de drenagem pluvial, que leve em conta as características geográficas do sítio e a preservação dos recursos hídricos existentes;

- Definição de um sistema de esgotamento sanitário de dejetos humanos e legislação municipal referente ao tratamento e esgotamento de resíduos industriais nocivos à saúde da população;

- Priorização, por parte da administração municipal, de soluções habitacionais para a população de baixa renda, utilizando para isto, linhas de financiamento público, parceria com a iniciativa privada, recursos próprios, programas de auto-ajuda, etc;

- Participação da sociedade civil, através de entidades representativas, nos processos de planejamento e gestão.

O plano também propõe a utilização de instrumentos que poderão subsidiar a materialização da proposta em tela. Dentre esses, a legislação urbanística de controle do parcelamento, uso e ocupação do solo, o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir. O mesmo instrumento faz menção à utilização do Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE como instrumento definidor das prioridades estaduais. No entanto, esse instrumento só foi elaborado, para o Estado do Amapá no ano de 2000, mas precisamente abrangendo apenas a região Sul do estado. Portanto, naquela ocasião o ZEE ainda não havia sido elaborado.

As precárias condições habitacionais e a desorganização espacial instituída, identificadas durante o levantamento sócio-econômico, além de detalhado levantamento em outros segmentos (primário, secundário e terciário), necessários à elaboração do diagnóstico como instrumento introdutório para elaboração do plano foram decisivos na definição de tais propostas.

Ao analisar as propostas para organização espacial urbana, observa-se um elenco de possibilidades, inclusive voltadas às áreas de várzea, largamente abordadas quando da descrição morfológica do espaço urbano como áreas problemáticas em termos de ocupação (MARICATO, 2001). Dentre aquelas, o controle e impedimento de ocupação das áreas abaixo da cota de inundações; preservação dos recursos hídricos, solo e ar; e, implantação do sistema de drenagem para secamento das vias de circulação e das áreas mais baixas com tendência de acumulação de águas.

Tais possibilidades exprimem potenciais soluções dos problemas de ocupação e suas conseqüências, cuja viabilização vislumbrou-se por meio de instrumentos de ação propostos. Esses instrumentos contemplam, dentre outros, a capacitação de recursos humanos; o próprio Plano Diretor; Plano Urbanístico para a Área Portuária; operações urbanas em áreas especiais da cidade, criação de Fundo de Desenvolvimento Urbano para uso em programas de habitação popular. Mas há que se destacar, a fragilidade dessas propostas quando não se identifica no plano, a regulamentação por meio de instrumentos capazes de auxiliar a gestão municipal a colocá-las em prática, como se as idéias estivessem fora de lugar (MARICATO, 2001).

No entanto, segundo Cardoso<sup>38</sup>, este plano “foi o mais completo”, dentre os que

---

<sup>38</sup> Cleber Cardoso é o Coordenador do Plano de Diretor Participativo de Laranjal do Jari. Concedeu depoimento a esta pesquisadora sobre os planos e projetos elaborados para o Município de Laranjal do Jari e as perspectivas de elaboração dos planos setoriais previstos no Plano Diretor Participativo. Macapá (AP), em 30. 10. 2007.

antecederam o Plano Diretor vigente. Ainda assim, ressalta que foi elaborado de forma tecnicista, embora a participação da sociedade tenha sido bastante enfatizada como fundamental para o êxito do plano. Como instrumento jurídico norteador, foi baseado na Constituição Federal de 1988 e em outros planos pensados para a região amazônica.

Cardoso (ver nota 38) assevera que, o plano nunca foi implementado e isso não é difícil de verificar, pois os problemas apontados ainda persistem, indicando ausência de políticas em direção ao seu cumprimento. Portanto, não há registro da sua eficácia, nem tampouco, da participação social no decorrer das etapas de elaboração. Outra questão que vale salientar é que este plano não contempla nenhuma proposta cartográfica para o redesenho urbano.

### **3.3.2 Programa de Integração Mineral em Municípios da Amazônia - PRIMAZ**

O PRIMAZ foi elaborado pela CPRM Serviço Geológico do Brasil, sob a égide do Ministério de Minas e Energia em parceria com o governo do Amapá e a prefeitura de Laranjal do Jari na gestão do Sr. Manoel Gomes Coelho. Tal instrumento foi idealizado com a finalidade de divulgar estudos envolvendo recursos minerais, hídricos e ambientais, objetivando consolidar as informações geográficas, sociais, econômicas e de infra-estrutura, contemplando também informações sobre geologia, hidrogeologia, mineração, hidrologia e outros (CPRM, 1998).

Em análise ao documento verifica-se que se trata de um diagnóstico bastante criterioso, rico em detalhamentos que podem servir de subsídios aos gestores municipais e estaduais na elaboração de planos setoriais ou regionais. Este plano previa ainda contribuir para o controle e fiscalização dos recursos minerais, regularização de trabalhadores nessa atividade, identificação de potencialidades minerais e oportunidade de investimentos, elaboração de projetos de abastecimento de água potável e fomento à produção de materiais de emprego imediato na construção civil, ou de substâncias para corretivo do solo.

No documento há registro de que um dos problemas sociais de relevante preocupação reside na visível diferença entre as condições de vida das pessoas que moram nas áreas de várzea urbana e as que moram no Agreste, área de terra firme. Contudo, registrou também a dificuldade dos gestores em transferir a população das áreas de várzea urbana para áreas de terra firme. Ainda nos dias atuais é notória a dificuldade nesse sentido, o que resolveria em grande medida os problemas sócio-ambientais que perpassam pela vida daquelas pessoas afetando substancialmente o meio ambiente.

O projeto faz alusão às diversas obras de engenharia já existentes àquela época: pavimentação da Tancredo Neves, aterros e pavimentação de ruas, construção do prédio da Prefeitura, Câmara de Vereadores, Fórum, Correios, empresa de telecomunicações, hospital estadual, INSS, RURAP, escolas municipais Raimunda Capiberibe e Nazaré Rodrigues, Guarnição do Corpo de Bombeiros, Junta de Conciliação e Julgamento, Igrejas. São fatos que apontam alguns avanços na melhoria de vida local.

Com relação à educação, só havia até o ensino médio. A área urbana contava com 06 escolas estaduais, 11 escolas municipais e 01 escola particular. Na rede municipal havia um curso profissionalizante modular de Magistério com 125 alunos, com o fito de suprir a carência de docentes nas escolas locais. Em nível de graduação, nada de concreto, apenas negociação com a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) para implantação de um Campus Avançado. Grande parte das escolas foram construídas em madeira, além da deficiente infra-estrutura, falta de comunicação, ausência de bibliotecas e carência de material didático.

Na área da saúde, apontou-se questões igualmente preocupantes, pois as condições de atendimento à população eram precárias, contando com apenas 02 postos de saúde, um no centro comercial e outro no bairro do Agreste. Nesse sentido, o projeto sugere ações consideradas emergenciais e determinantes para o desenvolvimento, dentre essas a extinção do posto de saúde do bairro Central, instalado na passarela do comércio, na forma de palafita, para outro um local já aterrado na Tancredo Neves.

Registrou-se ainda que as atividades de esportes, lazer e turismo eram incipientes, embora a região disponha de variados locais propícios à visitação, dentre esses apenas a cachoeira de Santo Antônio recebia visitantes, outras opções de balneários situam-se em Monte Dourado para onde os laranjalenses se deslocavam a fim de usufruir de momentos de lazer.

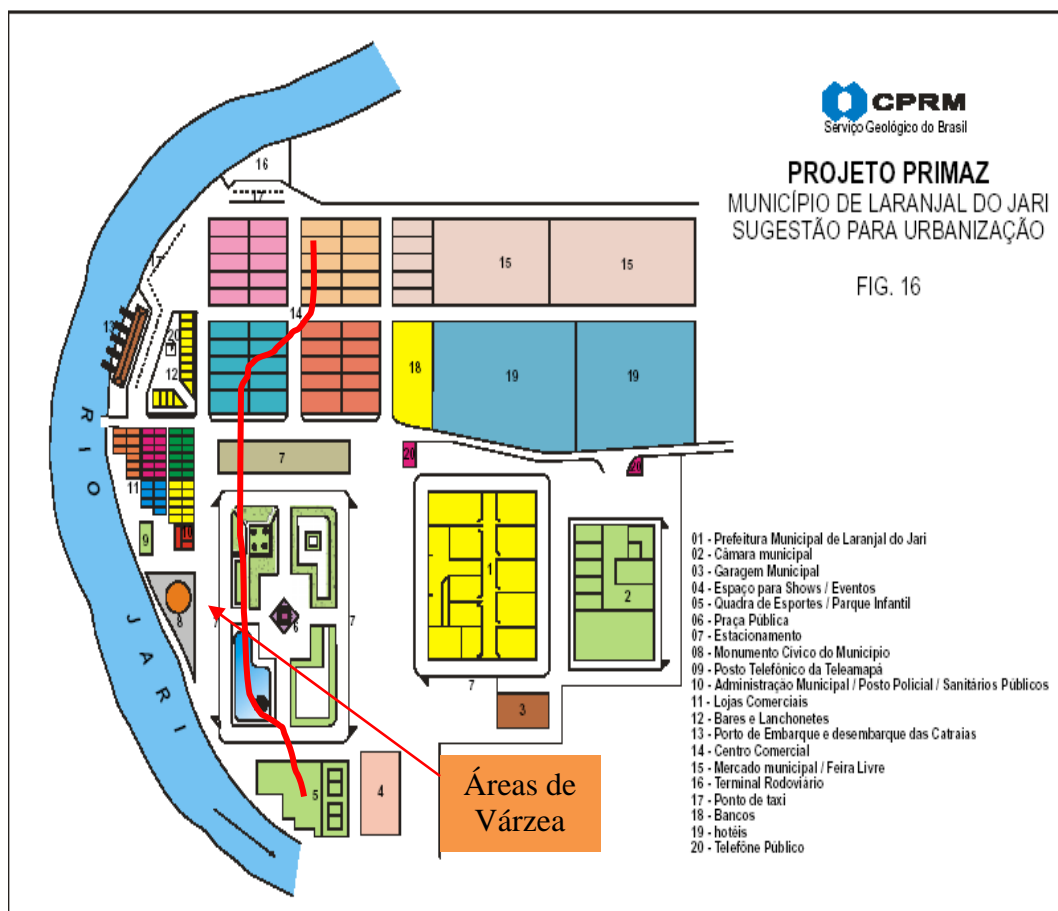
O abastecimento de água já era disponibilizado pela Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA), que captava água do rio Jari e realizava o tratamento para potabilidade no atendimento à população. No que se refere aos demais elementos do saneamento ambiental, o projeto destacou o forte impacto ao visitante de Laranjal do Jari quando se depara com as condições de vida dos moradores das áreas de várzea.

O impacto refere-se à total ausência de saneamento, poluindo não somente o local como também o rio Jari, apontando que essa situação “[...] merece uma análise acurada e medidas saneadoras de curtíssimas implantações” (CPRM, 1998, p. 90). E que a implantação da

Tancredo Neves e de outras passarelas que foram aterradas, “[...] criou uma zona de água estagnada, proliferando principalmente a criação de pernيلongos [...]” (CPRM, 1998, p.92).

O projeto tece menção positiva à criação do bairro do Agreste expressando obedecer a um planejamento urbano em condições de habitabilidade digna. Mas o que se verifica é que o bairro continua desprovido de infra-estrutura adequada para esse fim. O projeto também previu que, em longo prazo, toda a população ribeirinha estaria instalada no bairro do Agreste. Essa perspectiva não se concretizou, pois continua em grande parte instalada nas áreas de várzea nas condições mais adversas possíveis (MARICATO, 2001).

No prisma do ordenamento urbano, o projeto propõe um desenho de como organizar o espaço urbano de forma setorizada (FIGURA 8), mas não prevê a construção de projetos habitacionais, tendo em vista que na área de maior concentração populacional, o projeto previa ampliação das atividades comerciais.



**FIGURA 8** – Sugestão para Urbanização da cidade de Laranjal do Jari  
Fonte: CPRM, 1998.

Observa-se que a proposta previa também, o aterramento de todas as áreas de várzea urbana, não faz nenhuma alusão à preservação ou recuperação de áreas já antropizadas ou com tendência de ocupação. Associando a proposta mapeada com o conhecimento da cidade, verifica-se que tal proposta não se cumpriu.

Sobressai destacar, que o Primaz além da proposta de ordenamento espacial apresentada, reúne dados coletados em diversas pesquisas realizadas em Laranjal do Jari com bastante profundidade, os quais se encontram registrados nos relatórios disponibilizados pelo CPRM. Tais dados serão importantes para os desdobramentos requeridos pelo Plano Diretor vigente e Segundo Cardoso (ver nota 38), serão aproveitados na elaboração dos planos setoriais.

### **3.3.3 Plano de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável - PDLIS**

O Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável de Laranjal do Jari (PDLIS), elaborado em 1999, é resultante de uma sinergia entre as esferas de governo com o propósito de elaborar uma proposta de desenvolvimento para o município que sintonizasse com o Programa Comunidade Ativa, instituído em 1999, pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, do Governo Federal, sob a gestão da então primeira dama Ruth Cardoso.

Naquele município, o plano foi coordenado pela Secretaria de Planejamento do Estado e Agência de Mobilização e Promoção da Cidadania – AGEMP. Contou com a parceria do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, da Prefeitura de Laranjal do Jari e do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE). O intuito consistia em apontar propostas para o desenvolvimento local nas dimensões indicadas por Sachs (2001), como aquelas que devem ser trabalhadas de forma integrada e considerando os saberes tradicionais. Nas concepções desse autor, o princípio fundamenta-se no uso racional dos recursos naturais, a partir da identificação das potencialidades e vocações locais.

No documento consta (SEPLAN; AGEMP, 1999) que, inicialmente, foi realizada em Macapá uma capacitação dirigida aos gestores municipais e técnicos de órgãos públicos, entidades privadas e não governamentais ligados à viabilização do plano. A pauta contemplava a socialização sobre o Programa Comunidade Ativa, considerado indutor do

Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) em município com baixo IDH. Ao final desse encontro, firmaram-se parcerias.

Vale salientar que o prefeito de Laranjal do Jari não compareceu ao evento (SEPLAN; AGEMP, 1999). Então, os organizadores optaram por realizá-lo no município. Em razão do inexpressivo número de líderes participantes, decidiu-se realizar mais de uma reunião a fim de capitanear distintos atores sociais para a formação do Fórum de DLIS. Realizou-se então um nivelamento conceitual sobre o DLIS, estratégia de atuação do Programa Comunidade Ativa e procedimentos metodológicos para atuação do Fórum.

O plano indica que houve discussão com a sociedade, resultando na materialização do diagnóstico sobre os problemas e potencialidades locais, abrangendo todos os segmentos do município. O SEBRAE também realizou um diagnóstico, em 1999, porém com foco apenas nas potencialidades (vocações e vantagens comparativas), ou seja, de caráter meramente econômico.

O PDLIS acusa que membros da comunidade foram progressivamente sendo inseridos no debate, “conferindo-lhe maior legitimidade”. Então entende-se que houve uma indução na participação e que não foi ampla, participativa, apesar do documento não apresentar número de participantes, apenas 32 organizações foram representadas (SEPLAN; AGEMP, 1999).

A despeito disso, com base no diagnóstico e na identificação das potencialidades e vocações locais, as propostas foram formuladas de forma setorizadas, e, posteriormente sistematizada, em discussões amplas com a comunidade, segundo o Plano. O documento contempla além de uma breve caracterização sobre o município, relatos sobre o perfil local de cada um dos segmentos, contendo basicamente duas tabelas: uma com os problemas e as potencialidades e outra indicando as ações e prazos (curto ou médio).

No plano (SEPLAN; AGEMP, 1999, p.51), há menção de que em 1999, o afastamento do prefeito à época e a gestão municipal por curto período de tempo atribuída a diversos administradores, dificultou a execução de ações básicas em benefício da população local, somada a precarização do funcionamento de diversos órgãos, acarretando a desarticulação e instabilidade política no município. Portanto, esse pode ser um indicador de que o plano não foi aplicado, pois não se identificou até o momento a sua plena materialização e tampouco de desdobramentos em projetos.

Mesmo em condições favoráveis, considerando a inércia do poder público na realização de melhorias em qualquer setor da sociedade, caracteriza-se um plano ineficaz na sua plenitude, pois a grande maioria das ações requer o poder público como patrocinador. Nesse

contexto, o que se observa é a mitigação de parte dos problemas por conta de ações pontuais e fragmentadas. No que tange às potencialidades, continuam sendo apenas objeto de admiração.

Analisando tecnicamente o documento, observa-se algumas limitações:

- o PDLIS é um plano com ações para curto e no máximo, médio prazo. No entanto, existem ações que demandam um longo prazo na operacionalização, outras que se assemelham a procedimentos operacionais, acarretando risco de inviabilização;

- não foi previsto no plano os procedimentos para operacionalização das ações, quem será o executor e nem a justificativa associada a cada uma das ações;

- há premente desarticulação entre os gestores públicos e a sociedade;

- a ausência de parâmetros e de técnicas para delinear de forma coerente cada uma das ações e de autonomia na execução por parte da sociedade tende a enfraquecer a iniciativa da proposta;

- grande parte das ações dependia do poder público, sendo que o poder municipal encontrava-se em condições políticas adversas e, portanto dissociado do plano;

As limitações destacadas não inibem salientar que formular planejamento nas condições que o município se encontrava, representava de fato um desafio substancial. Não pela população, que apesar dos problemas e da falta de perspectiva se mostra incansavelmente receptiva e boa parte até disposta a colaborar com aqueles que se apresentam com a intenção de contribuir para o bem-estar da sociedade local. Mas pelo momento de fragilidade política que acaba influenciando, sobretudo na dimensão social e espacial e econômica.

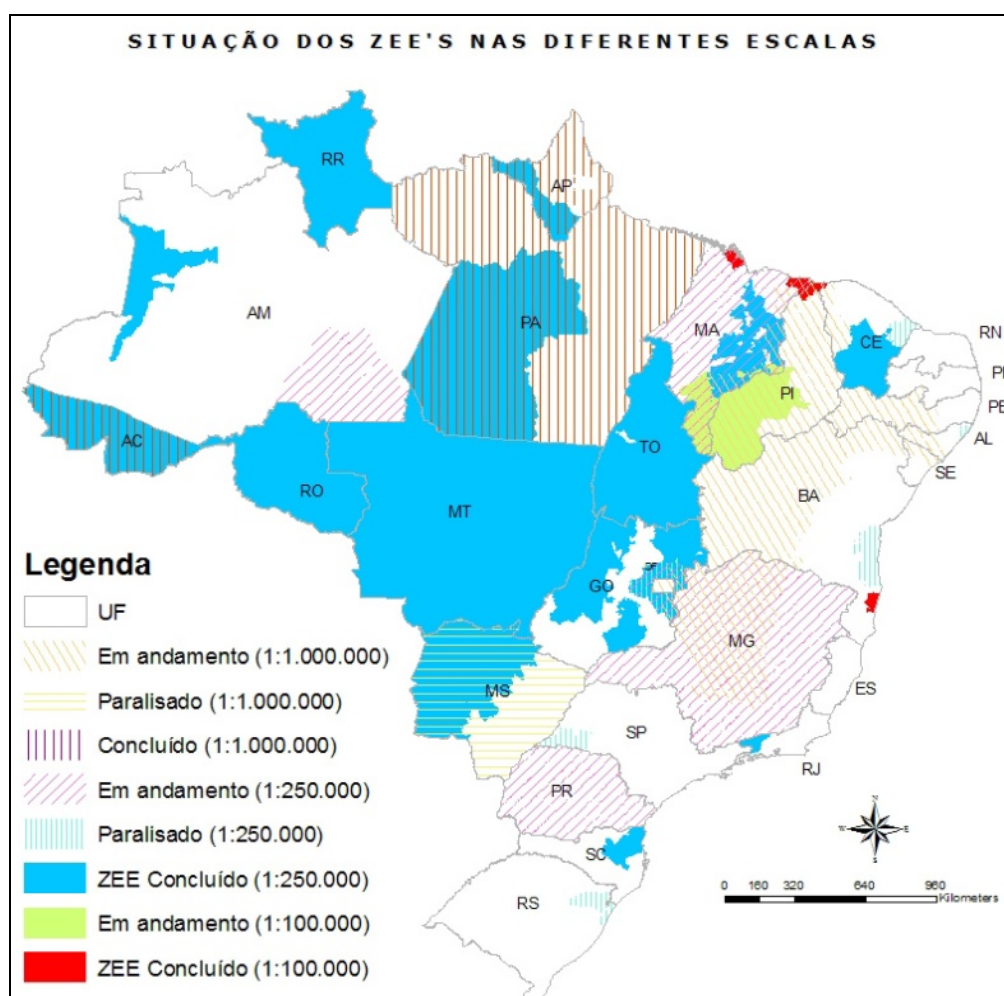
### **3.3.4 Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE**

O ZEE, realizado pelo Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá – IEPA em 2000 é um instrumento que contempla informações técnicas destinadas a subsidiar o planejamento e a gestão territorial sob as seguintes dimensões: regulamentação do uso e ocupação do território e formulação de políticas setoriais destinadas à utilização produtiva (IEPA, 2000). Para Steinberger (2006), o ZEE indica alternativas de uso do solo que não prejudiquem o meio ambiente e que pode servir para subvencionar a elaboração de zoneamentos urbanos e vice versa. Contudo, a exemplo de outros planos, a sua materialização requer complementação por meio de instrumentos mais específicos, dentre eles, planos diretores municipais e zoneamentos urbanos, capazes de atribuí-lhe legitimidade.



O ZEE elaborado para o Amapá contempla apenas a região Sul do estado (FIGURA 9), compreendendo os municípios de Mazagão, Vitória do Jari e parte do município de Laranjal do Jari. Segundo o relatório, a definição desses municípios como prioritários, pautou-se “[...] na gravidade dos problemas ambientais predominantes nessa região, com impactos profundos sobre a sustentabilidade dos recursos naturais e a qualidade de vida das populações humanas residentes” (IEPA, 2000, p.7).

O mesmo relatório aponta ainda, que a decisão do Estado por tal priorização visava a implementação do Projeto de Gestão Ambiental Integrada – PGAI, em área piloto, que também haveria de ter o Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) como organização financiadora. Nesse contexto, o ZEE do Amapá contemplou integralmente as áreas rurais dos municípios envolvidos. A única menção à área urbana foi identificada no relatório como áreas com sistema de uso e propriedade definidos.



**FIGURA 9** – Situação do ZEE do município de Laranjal do Jari  
Fonte: MATEO, 2007

Segundo Steinberger (2006, p.153), “Apesar do ZEE ter começado oficialmente a sua operacionalização em 1986, somente a partir de 1995 que passou-se a ouvir menções explícitas ao urbano”. O PPG7, financiador do ZEE, coordenador no Brasil pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, não atribuía prioridade às questões urbanas, mesmo havendo nítida necessidade em razão da elevada concentração populacional em áreas urbanas, em se tratando de Amazônia.

No caso do ZEE do Amapá foi o que o relatório final revelou. Ratifica-se que a ênfase foi atribuída às áreas rurais dos municípios envolvidos. Por definição, é um relevante instrumento para subsidiar o planejamento do território e tendo como uma das suas atribuições, a elaboração de diretrizes para o uso e ocupação do território. Ademais, um de seus regulamentadores é o plano diretor do município e os problemas ambientais mais expressivos estão consolidados em áreas urbanas, especialmente em se tratando de Laranjal do Jari.

A imagem que se tem é de que há uma concepção instituída de que só é possível ordenar o espaço onde a natureza está intacta. No entanto, o ZEE pode ser elaborado de acordo com as especificidades de cada região, inclusive urbana (DEL PRETTE, In: STEINBERGER (Org), 2006).

De acordo com Del Prette (In: STEINBERGER (Org), 2006, p.215):

Se o ZEE não for capaz de responder às questões básicas do gestor público e do agente privado, não será viável nem viabilizará uma interlocução com as diversas políticas públicas. Para que isso aconteça, há a necessidade de romper com o círculo vicioso das ações setoriais, com atuação isolada, criando e/ou ampliando a interlocução consistente com a política agrícola, a política industrial, a política de recursos hídricos, a política de desenvolvimento regional e as políticas territoriais em geral.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente<sup>39</sup>, o ZEE do Amapá, contempla apenas 32,6% de todo o ZEE previsto para o estado, mas ainda carece de regulamentação e implementação. E que os Estados é que determinam aonde investir estrategicamente, por isso a definição da região Sul do Estado. Como produto o ZEE do Amapá, apesar de não ter sido concluído, foi o instrumento utilizado para aprovação da Lei de Ordenamento do Estado, criação de Unidades de Conservação de Florestas Estaduais, indicou áreas para criação de Corredor de Biodiversidade, dentre outros.

---

<sup>39</sup> Em aula ministrada por Marcos Estevan Del Prette (MMA) e Kátia Mateo (GTZ) durante a realização da Academia Amazônia, patrocinada pelo MMA, Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) e Universidade Federal do Acre (UFAC), realizada em Rio Branco – AC, no dia 21. 11.2007.

No que se refere à participação social durante a sua elaboração, o relatório aponta discussões em torno de resultados parciais com representantes de organizações sociais e políticas dos municípios envolvidos e de Macapá. No entanto, não há elementos contundentes que permitam afirmar se esse instrumento foi construído em bases participativas.

Para Del Prette (In: STEINBERGER (Org), 2006, p.210):

Muitos projetos de ZEE não dão certo ou não saem das gavetas por falta de interlocução com a diversidade de grupos sociais, sejam agentes econômicos, gestores públicos, tomadores de decisão, comunidades afetadas. [...] Muitas vezes, há um velho voluntarismo messiânico, chegando-se ao extremo de juntar técnicos e populares para discutir causalidade e o resultado é transformado imediatamente em diagnóstico, com tendência à indução de respostas técnicas.

Até a conclusão da pesquisa não se identificou aplicabilidade deste instrumento, o que já havia sido constatado pelo MMA, conforme mencionado anteriormente. A despeito disso, contém um cervo de informações técnicas do meio natural e sócio-econômico das áreas estudadas, destacando as vulnerabilidades e as potencialidades que podem proporcionar relevantes subsídios para tomada de decisão na definição de políticas públicas (BONETI, 2006).

As tentativas de planos e projetos da cidade de Laranjal do Jari abundam total ausência de aplicação de instrumentos de planejamentos até alguns meses passados. No entanto, em sua sede, a partir de 2005, houve intenso movimento em torno da elaboração do atual planejamento municipal denominado Plano Diretor Participativo - PDP.

A trajetória do PDP foi trilhada ao longo de quase dois anos, proveniente da conjugação de esforços formulada entre o poder público, a sociedade e os agentes sociais e nesse contexto se inseriu a Universidade Federal do Amapá. A citada Instituição conduziu o desenvolvimento das atividades pertinentes, baseando-se no texto do Estatuto da Cidade.

A aprovação do PDP, pela Câmara de Vereadores do Município, ocorreu em 27 de abril de 2007 (AMAPÁ, 2007), sendo sancionado em 11 de maio de 2007, sob o nº. 302/2007. Desde então, esta é a Lei maior do município, ainda a ser regulamentada por meio de Leis Complementares.

## **4 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE LARANJAL O JARI**

### **4.1 TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO**

Inicialmente o município de Laranjal do Jari não integrava o Projeto Metodologias Participativas de Planejamento Urbano no estado do Amapá, coordenado pela Universidade Federal do Amapá. Essa perspectiva começou a ser vislumbrada após a visita da prefeita Euricélia Cardoso ao Campus daquela Instituição no município de Santana, em julho de 2005. O projeto foi redimensionado e direcionado para Laranjal do Jari com o intuito de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) do município.

O PDP de Laranjal do Jari resultou de uma composição construtiva e deliberativa emergida a partir da parceria firmada entre a Prefeitura de Laranjal do Jari (AP) e a Universidade Federal do Amapá. O seu delineamento foi iniciado em agosto de 2005, com a visita técnica da Universidade ao município, consolidando-se com a celebração do Convênio de Cooperação Técnica e Científica, pelo prazo de 03 (três) anos.

A celebração do convênio foi pautada nas razões que se seguem: de um lado, como projeto de pesquisa e extensão, em razão das nítidas conseqüências provenientes do intenso processo migratório que, historicamente, foi muito forte em Laranjal do Jari, pela proximidade do Projeto Jari, no vizinho estado do Pará. De outro, por ter o município mais de 20.000 habitantes, sendo este um dos requisitos da obrigatoriedade determinado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2005a.).

Em atendimento aos preceitos legais oriundos do texto do Estatuto, a gestão municipal em conjunto com as comunidades locais e a Universidade descerraram uma série de discussões sobre questões que permeiam as problemáticas locais e as potencialidades, visando prognosticar os destinos do município. Foi um processo que se desenrolou por 20 meses culminando com a elaboração do plano.

A perspectiva era de produzir um planejamento para a gestão urbana e territorial que fosse exequível e funcional, considerando as peculiaridades locais (FERRARI, 1984). E ademais, que apontasse alternativas para o resgate das condições de urbanização da cidade

(TOSTES, 2006b), a fim de que essa possa cumprir a sua função social e a população, de exercer o direito à cidade (LEFEBVRE, 2006) e da cidadania de acordo com o que preceitua o Art. 8º, Título II, Capítulo I, do PDP.

A função social da cidade foi prevista no Art. 4º, Título II, Capítulo I, do PDP, contemplando um elenco de atributos que se forem cumpridos proporcionarão a humanização do meio urbano, de forma democrática, assegurando aos homens o direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e à propriedade conforme estabelece o enunciado do Art. 8º da mesma Lei. Correspondem ao direito à cidade para todos, o que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e rural e à acessibilidade, ao trabalho, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Em relação às áreas de várzea urbana, o parágrafo único do mesmo artigo acrescenta que, a função social será cumprida se houver: a manutenção do ecossistema, o aproveitamento turístico e o controle da ocupação e uso do espaço urbano. São alguns pressupostos para estabelecer uma trajetória que contrarie a direção predatória, tanto social quanto ambiental (MARICATO, 2001). Para tanto, é importante conhecer o espaço a ser administrado e planejado de modo que os impactos decorrentes da reordenação espacial urbana, previstos, sejam minimizados.

Em Laranjal do Jari, verificou-se que desde a sua gênese até 2004, os gestores não se preocuparam em aplicar um modelo de planejamento ainda que apresentasse um formato tecnocrático e nem tampouco a construção desse instrumento com viés focado nas especificidades locais e ancorado por discussões e deliberações democráticas. O Estatuto da Cidade era um instrumento desconhecido no âmbito da gestão pública, da população e de outros segmentos da sociedade local também, o que ainda ocorre na maioria dos municípios amapaenses.

O PDP, diante do quadro da ocupação nas áreas impróprias para habitação e das conseqüências suscitadas, representa a perspectiva de uma proposta com alternativas engendradas democraticamente. Nesse sentido, mesmo sendo oriundo de uma obrigatoriedade, possibilitou aos munícipes e até mesmo aos gestores, discutir a cidade e elaborar o planejamento municipal. Em conformação com o que preconiza o Estatuto da Cidade, o plano foi fundamentado na participação comunitária, provendo informações numa linguagem acessível a todos os níveis de participantes, para melhor compreensão das estratégias de elaboração a serem desenvolvidas no decorrer do processo.

#### 4.1.1 Metodologia de elaboração do PDP de Laranjal do Jari

O PDP foi sistematizado por meio de um aparato multidisciplinar com articulação entre os diversos agentes sociais, culminando com a realização das seguintes etapas: a primeira consistiu na leitura técnica e comunitária da cidade; a segunda, na submissão dos resultados em reuniões ampliadas com os atores sociais locais, realização de oficinas e seminários para deliberações sobre as demandas e necessidades sócio-espaciais e ambientais; e, a terceira, a integração entre ambas as etapas que resultou na elaboração do documento final.

A leitura técnica da cidade requereu a constituição de um grupo de pesquisadores e consultores locais, denominado Força Tarefa Local<sup>40</sup> cujo encargo previa a coordenação local, coleta de dados primários e a condução de todo o processo de mobilização, discussão, elaboração e sistematização do PDP. Tal grupo local foi composto de três coordenações com atribuições distintas, porém articuladas (TOSTES, 2007c):

Coordenação Geral: responsável pela organização, mobilização, assembléias, comunicação social, assessoria de imprensa e relacionamento com a Câmara de Vereadores, além da sistematização de documentos;

Coordenação Executiva: incumbida da análise das propostas da Prefeitura a serem debatidas com a sociedade em cada uma das etapas do plano, coordenação de todo o processo e, sistematização e edição do produto final, incluindo o anteprojeto de Lei;

Coordenação Técnica: imbuída do propósito de formular as propostas, diagnósticos, formação e capacitação, organização de oficinas sobre o diagnóstico e as propostas, levantamento e sistematização de informações, digitalização de mapas cartográficos, cadastros e outras ferramentas pertinentes.

A primeira exposição técnica ocorreu em agosto de 2005, com o Seminário de Preparação e Qualificação especialmente para os gestores municipais e membros da Câmara de Vereadores do município com apresentação da metodologia que seria desenvolvida no trajeto de elaboração do Plano Diretor.

Em setembro do mesmo ano, realizou-se uma capacitação específica à Força Tarefa Local por meio de três oficinas, com o fim de promover o engajamento entre todos os integrantes e o delineamento das primeiras formulações do PDP. Nessas oficinas foram

---

<sup>40</sup> Equipe multidisciplinar composta por funcionários da Prefeitura, representantes comunitários, estudantes e professores.

definidos os mecanismos para inserção e envolvimento da população nos debates para que essa se apropriasse do plano, conhecendo o significado, a importância e o propósito. Não obstante de tais mecanismos, houve a mobilização preliminar de representantes de poder público e de segmentos sociais, contando com a participação de 200 pessoas, que apontaram sugestões para a condução do plano (TOSTES, 2007c).

Os dados coletados por tal equipe se desdobraram na estruturação de um importante diagnóstico técnico sobre as condições sócio-econômicas e ambientais daquela realidade (TOSTES, 2006b). Além disso, contribuiu na construção do acervo histórico do município que, praticamente nada possuía nessa direção. O diagnóstico foi fruto da abordagem de 2.200 (dois mil e duzentos) domicílios, atingindo uma população de 12 mil habitantes.

O levantamento sócio-econômico e ambiental foi realizado por 70 (setenta) profissionais entre professores da rede de ensino local e agentes de saúde, atuantes em diversas comunidades e distribuídos de acordo com a sua relação com tais comunidades. Nessa parte do trabalho também se buscou identificar os projetos em andamento na prefeitura; os recursos disponibilizados ou em andamento por agentes financiadores; ações dos governos federais e estaduais previstas ou em andamento a serem consideradas pelo PDP (TOSTES, 2006b).

O resultado do diagnóstico permitiu a realização de dois eventos: em Ago/2006, I Encontro Técnico para servidores municipais, objetivando nivelar informações sobre o andamento do PDP; e, no mesmo mês, o II Seminário Participativo do PDP, desta vez com a participação de um público diversificado, jovens, idosos, estudantes, representantes das comunidades, agricultores, policiais, servidores públicos, gestores, empresários, instituições não governamentais, organizações e instituições públicas e privadas.

A consolidação das informações atinentes ao núcleo urbano de Laranjal do Jari foi ancorada pelo envolvimento de pesquisadores da UNIFAP (arquitetos, engenheiros, pedagogos, sociólogos, assistentes sociais, enfermeiros, economistas, geólogos e contadores) e técnicos do município, que se reuniram para discutir os dados levantados. As áreas rurais, já dispunham de dados edificados por projetos patrocinados por outros ministérios. Os resultados obtidos no levantamento reafirmam os indicadores dos problemas existentes no município.

No mesmo ano, outras atividades foram desenvolvidas, sempre por etapas, partindo da primeira versão do PDP. Na primeira etapa, foram realizadas reuniões temáticas; formação e qualificação de agentes sociais; elaboração da cartilha do plano. A segunda consistiu da consolidação das propostas para o PDP, após os debates e discernimento para segregar as

propostas oriundas de interesses individuais daquelas que são ancoradas em interesses coletivos, consideradas prioritárias para o plano. A terceira contemplou a apresentação e discussão das propostas do plano na Audiência Pública realizada em fevereiro de 2007.

Tal audiência ocorreu na Associação Comercial e Industrial de Laranjal do Jari – ACILAJA, com duração de aproximadamente 7h e transmissão direta via rádio FM para todo o Vale do Jari. Contou com a presença de aproximadamente 500 pessoas, entre pessoas da comunidade, organizações sociais, entidades, instituições públicas. Essa audiência ocorreu de forma ordeira, com a comunidade participando efetivamente, apoiando, questionando quando necessário, sugerindo propostas para os planos setoriais, resultando na aprovação da versão final do plano. Ao final, deliberou-se sobre a versão final do plano que em seguida foi aprovada, sendo transformada em Projeto de Lei, e, posteriormente convertida na Lei maior do município.

Esse evento teve como propósito apresentar à comunidade em geral o resultado de 20 meses de trabalho que possibilitaram a construção da leitura técnica da cidade e a leitura comunitária nas áreas urbanas e rurais. Ao final do evento, deliberou-se também, sobre a publicação da Revista do Plano Diretor Participativo em dois volumes visando disponibilizar tal instrumento para o amplo conhecimento sobre todo o processo que ensejou o PDP de Laranjal do Jari (TOSTES, 2006b). Esses volumes foram confeccionados em novembro de 2007 e distribuídos às Entidades e Associações, órgãos públicos, ou seja, da mesma forma que a lei do PDP impressa.

No decorrer das etapas de elaboração do plano, verificou-se que houve mobilização no sentido da ampla divulgação em torno da realização dos eventos. Todo um aparato instrumental de comunicação foi utilizado durante as etapas de construção do plano. Constituiu-se um Plano Cartográfico e Assembléias que se ocuparam de apresentar de forma circunstanciada e com o maior grau de clareza possível, o mapeamento de aspectos relativos aos dados sócio-econômicos, ambientais e urbanos acerca da realidade encontrada e que permitiram a obtenção da leitura técnica da cidade.

Alguns entraves foram enfrentados ao longo do percurso, dificultando o cumprimento do cronograma pré-estabelecido. A ausência de recursos municipais; as adversidades suscitadas pelo período chuvoso, pois o tempo de viagem ao Laranjal do Jari foi aumentado devido as condições da BR 156; e, a demora na liberação dos recursos da Caixa Econômica Federal em razão da inadimplência do município junto ao Governo Federal na prestação de



contas de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) por gestores anteriores.

#### 4.2 ALCANCE DAS METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E ATORES ENVOLVIDOS

A política do Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, em direção à construção de planos diretores impõe como premissa a participação da sociedade e a gestão democrática das cidades. Constituídos em princípios, estão previstos no Estatuto, no intuito de induzir a mudança de postura na atuação dos gestores municipais. Mudança essa que requer abdicar de um formato de gestão clientelista, tecnocrático e contraditório aos anseios sociais, para outro no qual prevaleça os interesses da coletividade e a participação social associada à técnica como ferramenta de planejamentos construídos democraticamente.

Nesse sentido, o plano possui um forte viés participativo alicerçado por metodologias participativas. De acordo com Tostes (2007c, p.20), a “Metodologia participativa é aquela que permite a atuação efetiva de participantes, no processo de construção sem considerá-los meros receptores, nos quais depositam conhecimentos e informações”. Tais metodologias são instrumentos adotados para efetivação do plano e de políticas públicas sob a égide do princípio da participação popular (Ibid., 2007c). O conceito de participação pressupõe divisão de poder no processo decisório, descentralização na tomada de decisão; empoderamento atribuído à sociedade e não mais centralizado no poder público (SOUZA, 2006a).

De acordo com o texto do Estatuto da Cidade, é de fundamental importância a participação da sociedade nessas etapas, com críticas, sugestões e expressão dos seus anseios e necessidades. São aspectos que enriquecem o instrumento de planejamento para que esteja compatível com as necessidades locais e com as possibilidades de execução. Nesses termos:

O desenvolvimento de um processo participativo permite uma interação interdisciplinar e multisetorial, facilitando o surgimento de soluções mais criativas e ajustadas a cada realidade. A não participação dos envolvidos implicará, em grande parte, no pouco comprometimento e auto-identificação para com os mesmos (CORDIOLI: In BROSE (Org), 2005, p.26).

Interessa elucidar que, em grande parte dos eventos realizados no decorrer da elaboração do plano, esta pesquisadora teve a oportunidade de se inserir como participante o que

possibilitou a compreensão mais apurada de todo o processo de construção, uma vez que o seu objeto de estudo era o referido plano.

A ampla participação dos atores sociais envolvidos, dentre esses a Associação de Moradores do Bairro do Agreste - AMBA, Movimento Reggae – MOREJAR, Fórum de Desenvolvimento Local Sustentável – FDLIS, Sindicato da Construção Civil e Associação dos Artesãos (TOSTES, In: CARDOSO; CARVALHO, 2007a), revelou-se importante para o exercício do processo democrático (SOUZA, 2006a). Isto permite inferir que a incipiente capacidade de articulação, associada ao nível baixo de intelectualidade são entraves para o processo participativo. Porém, se a articulação for elevada, cidadãos comuns se tornam “[...] capazes de dialogar com técnicos, desde que esses se disponham a um diálogo” (SOUZA, 2006a, p.329).

A participação dos conselhos locais também se revelou importante na construção do processo democrático. Os conselhos engajados foram: Conselho Tutelar de Laranjal do Jari, Conselho do Meio Ambiente, Conselho de Educação, Conselho de Saúde e o Conselho de Educação (TOSTES, In: CARDOSO; CARVALHO, 2007a). Os Conselhos de Gestão funcionam como espaços legitimados pelo poder público municipal, que servem de ambiente para exposição de interesses, sob a égide de regras a serem seguidas nas deliberações em torno de políticas públicas. Nesse contexto, grupos ou organizações tendem a impor seus interesses, embora sejam considerados instrumentos de descentralização e participação, manifestando uma pluralidade de idéias (MARICATO, 2001).

No caso do PDP, a criação desses conselhos na esfera municipal, deverá ser legitimada a partir da regulamentação de cada uma das políticas sociais instituídas por meio das políticas setoriais, a despeito do descompasso temporal, que em geral, ocorre entre a regulamentação de tais políticas e execução dessas. Essa é uma fase importante, que indica condições favoráveis de ampliação da participação social em todas as instâncias pós - aprovação do plano, por permitir a articulação entre representantes de todos os agentes sociais existentes no âmbito municipal. São espaços onde se visualiza as contradições e consensos, decorrentes do processo de mobilização que é indubitável para o exercício de uma cidadania politizada e do processo democráticos a bem da coletividade na difusão de políticas públicas.

Nessa perspectiva, o poder público tende a desconsiderar os Conselhos como aliados na gestão de políticas, nas distintas vertentes de intervenção na esfera governamental, pela incipiente assimilação da sua relevância. Destaque-se também a participação, nos eventos do plano, de agentes públicos do executivo municipal, do legislativo e outras Instituições

públicas de grande relevância para o município como o Ministério Público, Tribunal de Justiça e Caixa Econômica.

O processo de mobilização abrangeu todas as áreas urbanas e rurais do município, embora muitas dessas áreas rurais encontrem-se, na maioria dos casos, substancialmente distanciadas umas das outras, onde somente é possível atingi-las por via fluvial. Dessa forma, concentrou-se os eventos das áreas rurais na comunidade instalada na Reserva Extrativista do Rio Cajari, distante 50 Km da cidade de Laranjal do Jari (TOSTES, 2006b) pela situação geográfica dessa Reserva facilitando o acesso pelas demais.

O material utilizado para divulgação sobre os eventos foram: cartazes, folders, fitas de vídeo e um DVD produzido sobre o município, todos ilustrando de alguma forma, a realidade de Laranjal do Jari com o fim de conscientizar a população da importância da participação.

Nesse contexto, os espaços públicos passaram a ter expressiva representatividade após o advento do Estatuto da Cidade, na medida em que são revestidos com variadas conotações na acepção da palavra. No âmbito do planejamento participativo, alguns deles são investidos de relevante significado quando servem de arena, de lugar para que as estratégias de planejamento possam ser discutidas pelos atores sociais participantes. Tais discussões ocorreram por meio das metodologias participativas (TOSTES, 2007c), mesmo representando um grande desafio, em razão dos problemas serem multifacetados (MARICATO, 2001, p.71).

Indubitavelmente, a sociedade tem se manifestado no sentido da busca pela superação das dificuldades enfrentadas pela sociedade no contexto da gestão pública. Isso implica na definição de políticas públicas por meio do princípio da participação, como também na indução da prática do princípio da gestão democrática.

Mas não se pode deixar de elucidar que na composição das lutas empreendidas sobre esse prisma, identificam-se interesses ambivalentes (OLSON, 1999). Na trajetória de elaboração do PDP, não foi diferente, tendo em vista que esta forma de fazer planejamento ainda é muito recente e alguns vícios ainda permanecem enraizados, especialmente no contexto político.

Ao longo da construção do PDP, as metodologias participativas utilizadas para estimular a participação social - autônoma e democrática, na elaboração do PDP de Laranjal do Jari foram: Seminários, Oficinas de Capacitação, Encontros, Audiências Públicas, Assembléias, dentre outras. Tais metodologias permitiram o uso de estratégias destinadas à qualificação dos atores sociais; capacitação dos atores públicos; mobilização popular;

consultas públicas; pesquisas para levantamento, formulação e alimentação de banco de dados, antes inexistente; e, comunicação e intercâmbio entre os atores (TOSTES, 2007c).

As citadas metodologias funcionaram como um processo pedagógico, de aprendizagem, visando facilitar a pactuação das proposições que melhor atendessem as demandas elencadas pela população local. E ademais, revelaram-se positivas, na medida em que foram implementadas de forma articulada, possibilitando que o processo de construção do plano atingisse o caráter dinâmico e inovador diante da realidade que se verifica nos municípios amapaenses.

Em relação à participação democrática, o que se observou em Laranjal do Jari, foi a autonomia atribuída aos participantes do processo, embora induzida pela ampla divulgação dos eventos chamando a sociedade a essa participação e não a cooptação, como em geral ocorre na maioria dos municípios brasileiros (SOUZA, 2006a). De acordo com Cardoso (ver nota 38), o Ministério das Cidades realizou uma pesquisa por telefone envolvendo diversos segmentos sociais para aferir se o plano havia de fato contado com a participação da sociedade local, obtendo resultado positivo.

Sobre a divulgação do plano Cardoso (ver nota 38) afirmou que foi impresso no Diário Oficial do Município do dia 15 de maio de 2007 foi distribuído nas entidades, associações e instituições públicas locais. O direito à informação é uma das prerrogativas do plano para que os municípios estejam melhor preparados para intervir na administração pública, direito esse ancorado pela Constituição Federal de 1988 e que se encontra no texto da Lei do PDP.

#### 4.3 A FRONTEIRA ENTRE A DESCONFIANÇA E O ANSEIO POR MUDANÇA

A parceria firmada entre a Universidade e a Prefeitura de Laranjal do Jari, pelo que se percebeu nos eventos, suscitou efeitos positivos na aproximação de grupos sociais e gestores municipais, em prol da coletividade, em detrimento de interesses individuais e conflitantes (OLSON, 1999) subjacente que em geral existem. Vale salientar que naquela comunidade a desconfiança tem perdurado ao longo do tempo induzida por circunstâncias oriundas pela forma como a gestão pública tem sido conduzida, naquele município, desde a sua gênese.

Dessa forma, a participação cidadã foi gradativamente sendo instituída, pois a desconfiança era muito presente em face das práticas políticas que imperam no município desde a sua gênese. As desigualdades e segregações sociais ainda são evidentes, onde a exclusão dos processos políticos circunda as camadas menos abastada financeiramente (BONETI, 2006).

O poder público municipal de Laranjal do Jari, historicamente, tem atuado como administrador de problemas, como ocorre na maioria dos municípios brasileiros, fomentando dessa forma a ilegalidade do espaço urbano ocupado (MARICATO, 2001). E ademais, sem qualquer planejamento que preconize políticas públicas capazes de sanear os problemas sócio-espaciais e ambientais urbanos presentes naquele município.

Diversos projetos, planos e programas foram pensados para Laranjal do Jari, conforme apontados anteriormente, mas não resultaram em benefícios ao município. Isso se aplica também, as incontáveis pesquisas já realizadas, que poderiam servir de subsídio para melhorias nas mais diversas dimensões, mas pouco se tem realizado nesse sentido. Sobre esse aspecto, seu Gama (ver nota 21), manifestou-se dizendo: “[...] eu já recebi gente de várias partes do Brasil e até do estrangeiro que vieram aqui pedir informações sobre o Jari desde o início, mas nunca deu em nada [...]”. Especialmente para a área urbana, sem grandes dificuldades se identifica esta afirmativa ao observar a realidade que está posta. São situações que se arrastam ao longo do tempo, legitimando a ausência de credibilidade imputada às ações do poder público e em propostas que apontam para uma perspectiva de mudança.

A desconfiança não se restringe apenas em relação aos gestores públicos, mas a outros atores como ONG's e a Empresa Jari Celulose. Esta última, pelo seu porte, ainda que de forma indireta, contribuiu para a deflagração da precarização das condições sócio-espaciais e ambientais urbanas que remontam à origem do núcleo Beiradão. A postura da empresa em relação ao Jari sempre foi passiva. No decorrer dos tempos, depositou-se na presença da empresa uma expectativa de auferir benefícios positivos que resultassem em melhoria da qualidade de vida daquela população. Entretanto, a sua participação, por meio da Fundação Orsa, integrante do empreendimento, tem se mostrado tímida.

Tanto a população quanto o poder público municipal se ressentem desse comportamento. As ações das empresas vislumbrando a responsabilidade social, a que estão submetidas as empresas de grande porte perante o mercado internacional, não são expressivas em Laranjal do Jari. Há que salientar que o poder público local também não possui projetos vislumbrando a parceria entre as partes, embora sejam provisionados 1% da receita bruta

daquele empreendimento, por meio da Fundação Orsa, a serem utilizados em prol do município (TOSTES, 2007c).

A despeito de tal empreendimento é importante tecer considerações acerca de alguns aspectos: mesmo estando instalada na outra margem do rio Jari e, portanto, no Distrito de Monte Dourado, Estado do Pará, produz expressivo movimento econômico no Laranjal do Jari. O comércio de varejo funciona intensamente atendendo a todo o Vale do Jari, gerando postos de trabalhos e parte da mão-de-obra contratada direta ou indiretamente pela empresa corresponde a habitantes do Jari. Entretanto com relação a sua participação na elaboração do PDP foi muito tímida ou “praticamente nula”. Inicialmente criou-se uma expectativa colaborativa que não ocorreu.

Sobre o prisma das organizações sociais presente em Laranjal do Jari, detectou-se, segundo Tostes (2007c) que essas atuam ativamente nas discussões sobre as políticas públicas para a região, entretanto funcionam de forma precária, na medida em que não possuem, na grande maioria, o registro legal, inclusive regimento interno; o número de membros é diminuto, em torno de dois ou três, denotando a fragilidade dessas organizações; não possuem sede própria, e, não estabelecem metas para atuação.

Tais instituições apresentam-se, por vezes, como se houvessem herdado o modelo de administrar do poder público, onde algumas estão atreladas a ideais partidários ou viés político, prevalecendo os interesses individualizados em detrimento de interesses coletivos (SOUZA, 2006a). É comum também, a perpetuação das lideranças à frente de tais comunidades, consolidando-se os vícios, quando não permitem a oxigenação da organização por meio da renovação de idéias e comportamentos administrativos.

A Universidade, por sua vez, pelo que se observou durante todo o processo do plano, é a que desperta maior credibilidade, principalmente a partir da instalação do Campus Universitário na cidade. A presença da UNIFAP na região tem possibilitado a pesquisadores adentrarem nos mais diversos segmentos sociais para realização de trabalhos científicos ou de extensão como é o caso do PDP. Nesse aspecto, a interatividade observada entre todos os participantes (pesquisadores e acadêmicos e membros da sociedade laranjalense) engendrou importante intercâmbio no tocante a realidade de Laranjal do Jari, especialmente no núcleo urbano.

O PDP foi elaborado pela primeira vez e por conta disso poderá se deparar com alguns entraves na sua execução, pois requer mudança de postura do poder público local. “Mudar um sistema de governo local, baseado na improvisação, para outro fundamentado na previsão

(no planejamento) é, realmente, uma tarefa das mais complexas” (SCHWEIZER, 2008). Muitas são as resistências à inovação e ao trabalho norteado por metas, por horizontes, especialmente no serviço público, onde na maioria das vezes a máquina pública é desorganizada, despreparada (MARICATO, 2001).

Vale salientar que o plano está concluído, mas contempla as diretrizes gerais que carecem de regulamentação. Tal regulamentação é promovida por meio da elaboração das Leis Complementares que encetarão os planos setoriais consoantes a legislação urbanística do município de Laranjal do Jari, com ênfase à sua sede, nas mais diversas dimensões constantes no PDP. A esse respeito, o município enfrenta entraves de ordem financeira e operacional. Os recursos para esse fim ainda são poucos.

A questão de natureza operacional se refere à contratação de consultorias para elaboração de tais planos setoriais. Para esta fase, a UNIFAP não foi convidada, em princípio, a participar da elaboração desses instrumentais, por razões não identificadas. Ocorre que a prefeitura recorreu às faculdades privadas instaladas em Macapá, mas não houve entendimento nesse sentido.

O prazo para elaboração dos planos setoriais e instrumentos reguladores do PDP é de 01 (um) ano, e o prazo para aprovação, abril de 2008, após apreciação e aprovação pela comunidade conforme prevê as disposições transitórias do PDP, mas até o momento nenhum foi concluído. No entanto, Cardoso (ver nota 38) informou, na mesma entrevista, de que os prazos previstos para elaboração seriam cumpridos.

Em relação aos alcances, o plano contempla a articulação entre projetos periféricos para integração regional e políticas que envolvem as três esferas de governo (municipal, estadual e federal), projetando uma expectativa de desenvolvimento regional. Contudo, nesse estado, a integração entre políticas que envolvem as esferas de governo têm apresentado “[...] pouca efetivação de políticas urbanas regionais que acabaram tornando as cidades do Amapá núcleos urbanos frágeis com pouco desenvolvimento, [...]” (TOSTES, In: CARDOSO; CARVALHO, 2007a, p.94).

O Plano Diretor Participativo começa a apresentar bons resultados, apesar de ainda não ter sido implementado. Nesses termos, alguns projetos foram desenvolvidos na cidade: a capacitação para técnicos do município, patrocinada pelo Ministério das Cidades, sobre temas inerentes à gestão pública; e, o Programa de Extensão na área de Saneamento Ambiental-PROEXT/MEC/CIDADES (TOSTES, In: CUNHA; MARTINS, 2007d), também financiado, pelo Ministério das Cidades. O objetivo do PROEXT objetivou capacitar cidadãos do

município para compreenderem a relação com o meio natural, a problemática sócio-ambiental e os impactos na espacialidade da cidade. Esse projeto iniciou em 28 de abril de 2007, sendo concluído em novembro do mesmo ano, importando num total de cinco etapas, ministradas pelo UNIFAP.

O PROEXT contou com a capacitação de aproximadamente 150 pessoas da comunidade local na elaboração de projetos sobre a temática do saneamento ambiental. Sugeriu-se que tais propostas fossem encaminhadas à prefeitura, a fim de subsidiarem a elaboração dos planos setoriais relativos a essa questão e que fazem parte do contexto do Plano Diretor.

#### 4.4 CONTRIBUIÇÕES E ALTERNATIVAS DO PDP AOS PROBLEMAS URBANOS DAS ÁREAS DE VÁRZEA DE LARANJAL DO JARI

##### **4.4.1 Macrozoneamento e Zoneamento**

As contribuições e alternativas do PDP contemplam proposições que vislumbram as condições históricas e sociais da cidade de Laranjal do Jari. Inicialmente, houve a preocupação em resolver os problemas das áreas úmidas (várzea), posteriormente, verificar dentro dos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade como ordenar as áreas de várzea sem descaracterizar o contexto cultural ribeirinho.

Em relação a essas áreas úmidas, as pesquisas realizadas no trajeto de elaboração do plano apontam que “Mesmo em locais ribeirinhos ou de várzeas, com amparo de marco regulatório podem ser minimamente dotados de condições de ordenamento, urbanidade e inclusão” (TOSTES, 2006b). Analisando o PDP, que é o objeto desta dissertação, verificou-se que diversas políticas foram prevista e direcionadas às áreas de várzea urbana. Para estas áreas foram projetadas alternativas factíveis de serem concretizadas (FERRARI, 1984).

As proposições integram um conjunto de mapas que compõem o macrozoneamento e o zoneamento urbanos (Título III, Capítulos I e II do PDP) para o município de Laranjal do Jari decorrentes das demandas identificadas no diagnóstico elaborado.

O macrozoneamento tem o propósito de definir regras gerais de ordenamento do território, baseando-se nas características ambientais naturais e construídas, criando duas



grandes áreas de ocupação – macrozona urbana e macrozona rural, conforme Artigos 29 e 30 do PDP (AMAPÁ, 2007). Ademais, “estabelece um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana” (BRASIL, 2005a, p. 41), delimitando inclusive, o perímetro urbano para o qual se aplicam as regras da política urbana, daí a relevância do conhecimento da realidade local.

Esta pesquisa não se propõe a tecer comentários mais aprofundados em torno da macrozona rural e sim e em relação à macrozona urbana. Portanto, vale apresentar inicialmente a constituição da macrozona urbana e, a partir de então, restringir as abordagens no âmbito das áreas de várzea urbanas. De acordo com o Artigo 34 do plano, a macrozona urbana, em Laranjal do Jari, foi delimitada considerando-se o adensamento populacional e o grau de consolidação, além da infra-estrutura instalada. O Artigo 35 do mesmo plano estabelece a divisão desta macrozona no seguinte formato (FIGURA 10), conforme incisos:

I - Zona Habitacional – ZHAB: caracteriza-se por ser uma área predominantemente residencial, mas com infra-estrutura consolidada, porém com atividades comerciais dispersas;

II - Zona de Uso Misto- ZUM: contemplando diversos tipos de usos, mas carente de equipamentos públicos, e, edificação ou terrenos subutilizados ou sem utilização;

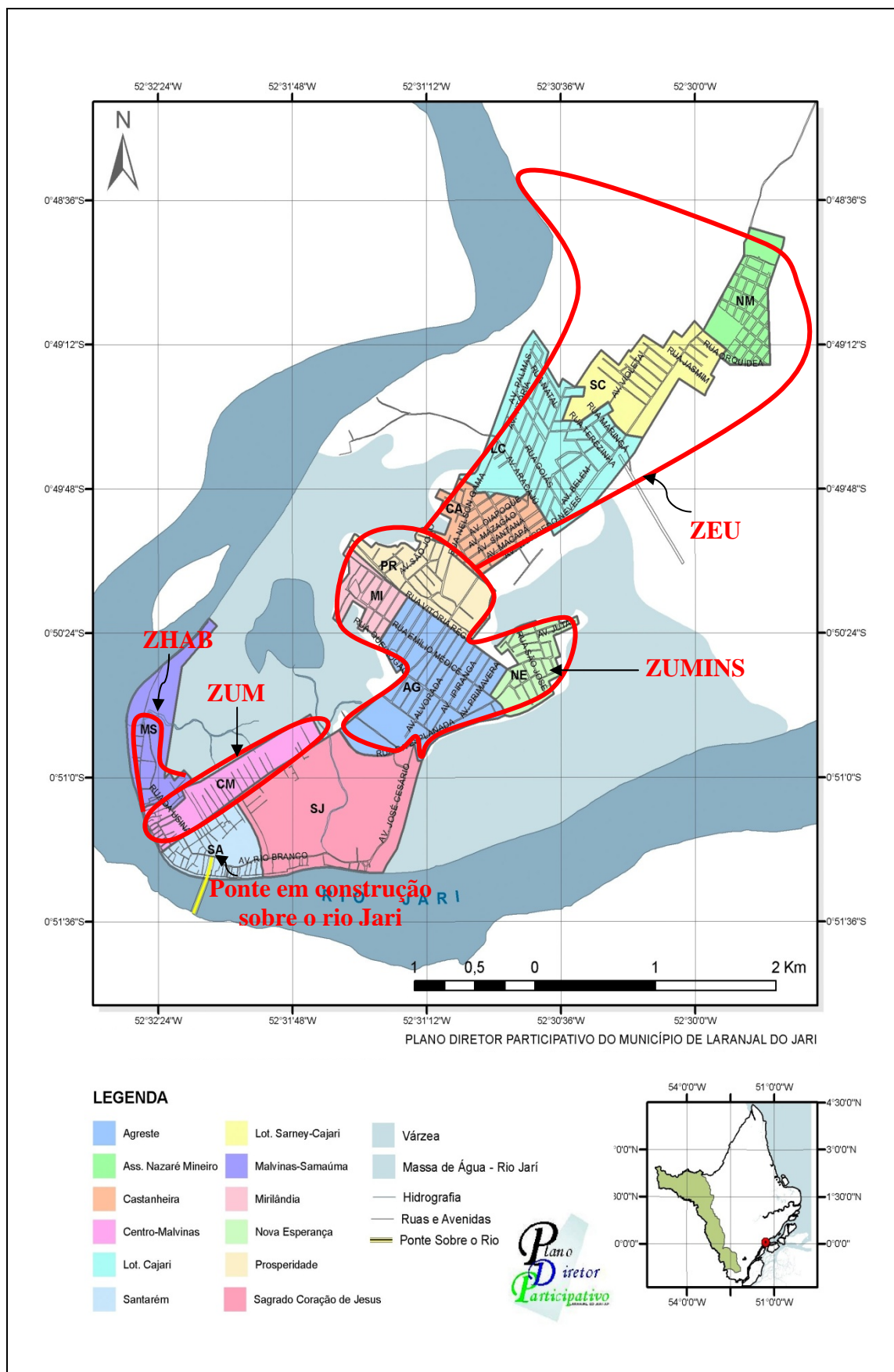
III – Zonas de Uso Misto Institucional – ZUMINS: caracteriza-se predominância de Instituições Públicas que prestam serviços à comunidade e de variados tipos de edificações;

IV – Zonas de Expansão Urbana – ZEU 1 e 2 : zonas previstas no PDP com o intuito de possibilitar a ampliação urbana, sendo os diversos usos definidos em lei. Tais zonas podem absorver investimentos comerciais, habitacionais, industriais, espaços verdes e áreas de lazer.

Como se pode observar na FIGURA 10 que se segue, a definição das macrozonas ZHAB e ZUM ratifica a ocupação intensa nessa parte da várzea. O remanejamento das moradias não devolveria ao ambiente citado, as condições naturais salubres, por ser uma região já aterrada em diversas partes, inclusive com acúmulo de resíduos sólidos já compactados. Segundo Tostes<sup>41</sup>, a delimitação da ZHAB, área de várzea situada na frente da cidade, do lado direito de quem está de frente para o rio, em uma área aterrada e já consolidada, mesmo ainda sendo sujeita à enchentes. Os atenuantes desse quadro serão contemplados nos planos setoriais com a perspectiva de mitigação dos problemas vigentes.

---

<sup>41</sup> Coordenador do Grupo de Pesquisas Arquitetura e Urbanismo na Amazônia (GAU) e Coordenador Geral da elaboração do PDP de Laranjal do Jari, em depoimento sobre as proposições geradas através do Plano Diretor Participativo do Município de Laranjal do Jari para as áreas úmidas. Macapá (AP), em 24. 04. 2008.



**FIGURA 10** – Macrozoneamento urbano

Fonte: Topcar, 2005/SEMA/DGEO, 2004

Elaborado pela equipe técnica do PDP Laranjal do Jari

A figura 10 aponta que, os bairros Santarém e Sagrado Coração de Jesus e parte do Malvinas-Samaúma não foram inseridos no detalhamento da macrozona zona urbana, em que pese o intenso adensamento populacional e a construção da ponte sobre o rio Jari no bairro Santarém. Porém, a situação desses bairros não foi negligenciada quando da elaboração do Zoneamento Urbano (FIGURA 11), ou seja, da divisão das macrozonas em zonas menores, mediante regras para uso e ocupação do solo. Contudo, projetou-se alternativas que não contam com o estímulo de moradias nessas áreas.

A proposta do Ministério das Cidades prevê a inclusão de áreas consideradas informais, mas que compõem o espaço urbano, em áreas formais. Contudo, a promoção da legalização, pressupõe alternativas naqueles aspectos que forem possíveis de serem viabilizados. O zoneamento urbano projetado para Laranjal do Jari visa reordenar o espaço e revitalizar áreas ambientalmente frágeis (várzea), que se encontram atualmente habitadas, como é o caso dos citados bairros.

Sobressai destacar, que o zoneamento tem sido alvo de críticas ao longo do tempo, em razão de, na maioria das vezes em que esse instrumento é utilizado no planejamento urbano, termina esgotando em si a abrangência o que o planejamento urbano se dispõe a ofertar, isto é, passa a ser o próprio planejamento. Mas, segundo Cullingworth (1993 apud SOUZA, 2006a, p. 250) que é um dos críticos a esse modelo, o zoneamento “ [...] é a divisão do espaço sob jurisdição de um governo local em zonas que serão objeto de diferentes regulações no que concerne ao uso, da terra e à altura e ao tamanho para as construções”.

O modelo disseminado especialmente no Brasil foi herdado dos Estados Unidos, o precursor do uso dessa ferramenta de planejamento, nas últimas décadas do século XIX, sendo que este se reduz ao zoneamento. O zoneamento se consolida de fato, nas primeiras décadas do século XX, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. “A legislação de zoneamento de Nova York de 1916, por exemplo, é considerada o primeiro código a instituir um zoneamento abrangente nos EUA [...]” (CULLINGWORTH 1993 apud SOUZA, 2006a, p. 251).

As críticas perpassam não simplesmente por essa sobreposição conceitual, mas também pelo formato oriundo de raízes conservadoras, típica de sociedades onde o processo de dominação elitizado é predominante. O resultado visualiza-se facilmente no zoneamento projetado para aquelas realidades, caracterizado pela valorização do tecnicismo e evidenciação da exclusão e segregação social e habitacional (SOUZA, 2006a), estas últimas com intensidades diferenciadas.

Segundo Souza (2006a), a técnica convencional do zoneamento envolve a separação de usos e densidades. Mas outras técnicas foram adicionadas ao zoneamento com o intuito de flexibilizá-lo como instrumento de planejamento. Nesse prisma o zoneamento, portanto, “[...] pode e dever ser, inclusive, completamente permeável à participação popular” (Ibid., 2006a, p.260), considerando que as questões que influenciam na morfologia urbana interferem na vida das pessoas.

Diante dessa problemática acerca da tríade conceito, prática e dinâmica urbana, o citado autor sinaliza para um zoneamento incluyente ou tecnicamente delineado de acordo com as prioridades verificadas no ambiente a ser zoneado. Trata-se de um zoneamento em que o Estado, “[...] em vez de privilegiar os bairros já privilegiados, deveria pôr ênfase na satisfação das necessidades básicas dos mais pobres em matéria de equipamentos urbanos” (Ibid., 2006a, p.262). Para este autor, o ideário da reforma urbana ancorou as discussões em torno de um zoneamento semelhante, na virada da década de 1980 para 1990, voltadas à promoção social em áreas pobres a despeito da vigorosa defesa pelos modelos funcionalistas. Conforme a seguir:

A preocupação central de um zoneamento de prioridades e “incluyente”, em contraste com a técnica tradicional de zoneamento de uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado. [...] No caso das favelas, está se lidando com áreas de ocupação ilegal [...] (SOUZA, 2006a, p.263, itálicos do autor).

No caso das favelas, o autor discute que a ilegalidade é o fator preponderante a ser considerado independentemente das condições habitacionais (precárias ou nem tanto), carência de infra-estrutura dentre outras questões. A menção que o autor atribui à questão da ocupação ilegal coaduna com as concepções de Maricato (2001) tratadas anteriormente.

Em relação à questão dos assentamentos, Souza (2006a) afirma que difere da situação das favelas no quesito documentação, uma vez que os habitantes dessas áreas que se intitulam proprietários de imóveis, em geral possuem algum tipo de documento. Entretanto na legislação urbanística são considerados irregulares por não cumprirem requisitos mínimos previstos em Lei, como por exemplo, a destinação de 35% da área do loteamento para equipamentos comunitários e praças (SOUZA, 2006a). A esses espaços convencionou-se que são Zonas Especiais e Interesse social – ZEIS.

Outra inovação do zoneamento de prioridades refere-se às Zonas de Preservação Ambiental – ZPAS, que no caso do PDP de Laranjal do Jari denomina-se Zona Especial de Proteção Ambiental – ZEPA. As ZPA's ou ZEPA's abarcam diversos tipos de unidades de preservação, atreladas a qualquer uma das esferas de governo. A criação de tais zonas visa tão somente impedir a legitimação de ocupações em áreas impróprias e importantes para o equilíbrio ambiental e de abastecimento de água potável, como é o caso dos mananciais (Ibid., 2006a).

Nessa perspectiva, o zoneamento foi instituído para servir ao planejamento urbano na formulação de políticas mais ampliadas a partir de realidades urbanas com demandas por transformações. Diante disso, o plano estudado aponta para um zoneamento por prioridades (FIGURA 11), mesclado com as questões relativas ao uso do solo e ao adensamento populacional (AMAPÁ, 2007).

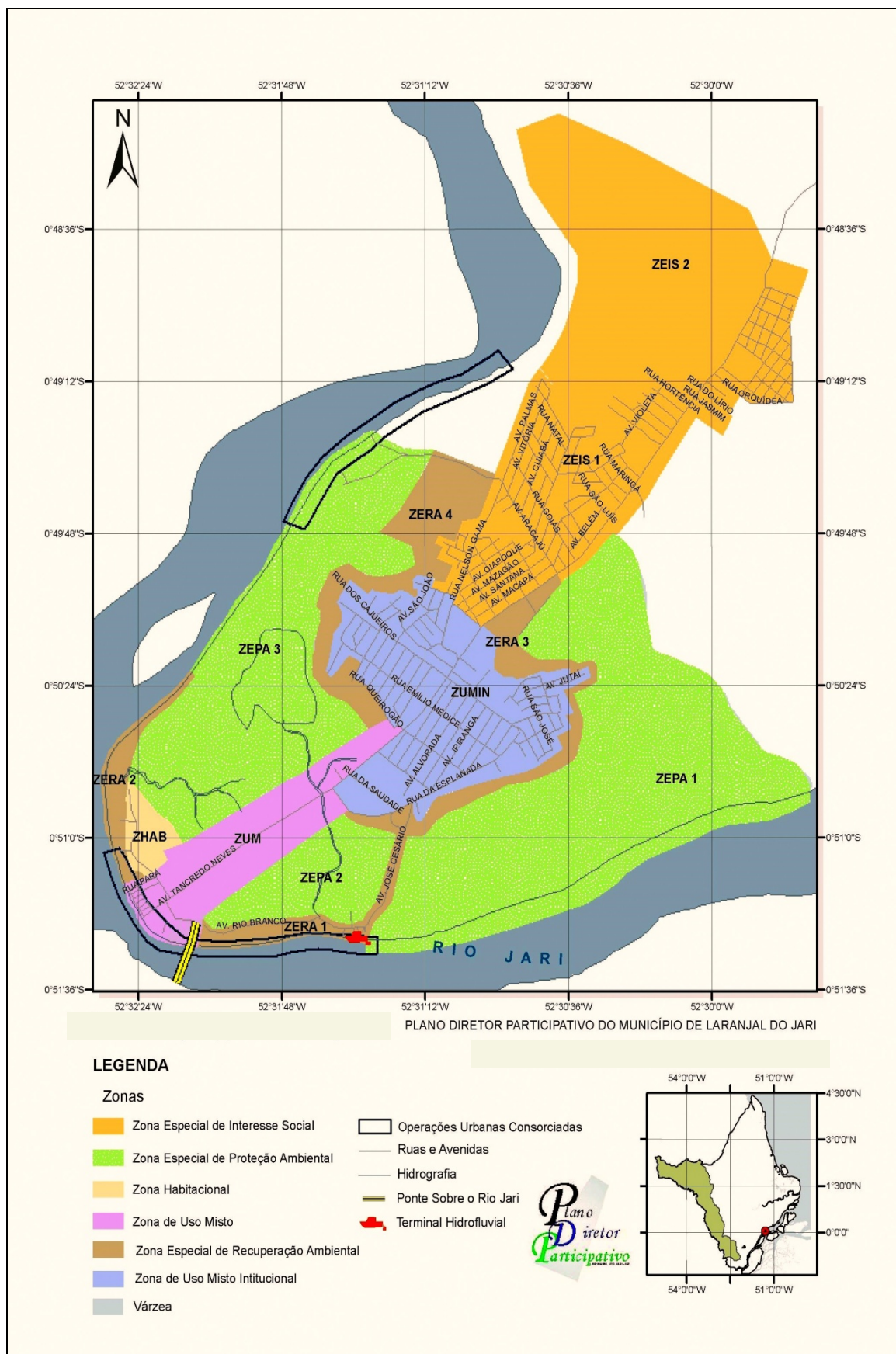
As contribuições sócio-espaciais e ambientais previstas no PDP no tocante ao zoneamento para as áreas de várzea urbanas, estudadas estão assim definidas: Zona Habitacional (ZHAB 2)<sup>42</sup>; Zona Especial de Recuperação Ambiental 1 e 2 (ZERA); Zona Especial de Proteção Ambiental 1, 2 e 3 (ZEPA); e, Zona de Uso Misto (ZUM), todas próximas à orla. Ratifica-se que a definição dessas zonas não reflete a solução definitiva e ideal, mas revelam soluções passíveis de atenuação das condições adversas existentes, constituídas ao longo de décadas e sem nenhum tipo de regra, porém buscou-se não descaracterizar integralmente as feições de um aglomerado que emerge às margens do rio e que integra a cultura do município.

Como indicam os artigos 30 e 40 do PDP, a ZHAB caracteriza-se pela predominância de residências, atividades econômicas dispersas, porém com infra-estrutura consolidada. Próxima a orla do rio Jari foi prevista a ZHAB 2 que contempla tais características. A ZHAB 2 possui uma parte, sendo atendida com abastecimento de água disponibilizado pela CAESA. Ademais, limita-se à Zona Especial de Recuperação Ambiental 2, vislumbrando-se auferição de potenciais benefícios a serem promovidos por essa condição.

Dentre os objetivos delineados para tal zona, vislumbra-se o ordenamento do adensamento construtivo, onde este ainda for possível, como forma de aproveitar a infra-estrutura disponível, possibilitando a ampliação da disponibilidade de equipamentos públicos, espaços verdes e de lazer (TOSTES, 2007c).

---

<sup>42</sup> A Zona Habitacional 1 integra a Zona de Uso Misto Institucional – ZUMIN.



**FIGURA 11** – Zoneamento urbano

Fonte: Topcar 2005/SEMA/DGEO, 2004

Elaborado pela equipe técnica do PDP Laranjal do Jari

Em referência à ZUM, o artigo 41 relata que se caracteriza pela predominância de uso misto, carência de equipamentos públicos e incidência de edificações não utilizadas e terrenos subutilizados ou não utilizados. Os objetivos constam do artigo 42 do PDP, nos seguintes incisos:

I – reconverter e implantar novos usos e atividades, inclusive o habitacional e institucional;

II – requalificar a paisagem urbana;

III – estabelecer um controle ambiental eficiente;

IV – valorizar e proteger o patrimônio cultural;

V – reestruturar as áreas degradadas passíveis de tratamento adequado com a implantação de infra-estrutura de saneamento básico e rede de esgoto.

Sobre a área destinada a esta zona, importa salientar que se trata de uma parte da várzea com adensamento populacional já consolidado. A Avenida Tancredo Neves é o marco dessa área, construída inicialmente por meio de aterramento da via que inicia na margem do rio Jari e corta a cidade até a saída, em direção à BR 156, permitindo a interligação entre Laranjal do Jarí à Oiapoque. É a principal via de acesso do município também para o resto do Estado, inclusive a capital Macapá. Nesse eixo, há intenso fluxo de pessoas e veículos, concentrando-se também grande parte do comércio de varejo que movimentava a economia local, incluindo hotéis, bares, restaurantes, boites.

No decorrer do desenho do zoneamento para esta área, iniciou-se a construção da ponte de 400 metros sobre o rio Jari a jusante da cidade que interligará o estado do Amapá ao estado do Pará por meio do distrito de Monte Dourado no município de Almerim. Orçada em R\$ 25 milhões de reais que serão cobertos com recursos do Governo Federal em parceria Governo do Estado, cabendo a fiscalização da obra à Secretaria Estadual de Transporte.

Os benefícios de tal empreendimento ainda são incertos. Mas num primeiro olhar, um dos benefícios será a dinamização do trânsito de pessoas no Vale do Jari, por outro lado, haverá considerável impacto nos postos de trabalho da classe dos catraieiros que cortam o rio de um lado a outro, inúmeras vezes ao longo do dia. Essa atividade existe desde a gênese do núcleo urbano, a despeito disso certamente não sustentará justificativa à sua permanência após a conclusão da ponte.

Por conta da construção de tal empreendimento, houve a necessidade de adequação da

ZUM para atender o fluxo de tráfego que deverá intensificar em razão da presença da Empresa Jari Celulose no lado paraense. Tais circunstâncias exigiram como alternativa, a duplicação da Avenida Tancredo Neves de modo que permita o traslado de veículos sem acarretar implicações ao sistema viário ao espaço urbano. Com a duplicação, ampliou-se a ZUM de tal maneira que a ponte fosse contemplada nessa zona, do contrário seria construída na ZERA 1, com implicações para a ZEPA 2, acarretando sérios impactos ambientais. Ademais, estaria em descompasso com as estratégias de utilização pensadas para essas zonas.

Segundo Tostes (ver nota 41), na definição na ZUM foi considerado o eixo da atual Tancredo Neves, porque inicialmente se pensava que a solução ideal era não ter habitação na várzea. Entretanto, não havia como realizar qualquer possibilidade de intervenção sem considerar o processo de ocupação. A solução encontrada foi caracterizar a extensão da Tancredo Neves como ZUM. Nesse sentido, cria-se uma faixa de domínio a partir do eixo central da via com cerca de 100 metros para um lado e 100 metros para outro. Essas metragens são consideradas razoáveis, inclusive para fazer o processo de recuperação dessa área de várzea com menor impacto possível em relação a uma série de outros fatores. Principalmente em relação à força gravitacional das águas ocasionada, por vezes, pela elevação das marés, assoreamento do rio e pelas condições do acúmulo de resíduos sólidos sob as casas.

Cabe ainda destacar a demarcação no zoneamento urbano de áreas destinadas às Zonas Especiais de acordo com o artigo 51 do plano. São áreas que requerem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se. De acordo com o PDP, classificam-se em: Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2; Zonas Especiais de Proteção Ambiental – ZEPA 1, 2 e 3; e, Zonas Especiais de Recuperação Ambiental – ZERA 1, 2, 3 e 4. Alguns critérios foram estabelecidos na referida Lei e que deverão ser observados para o fiel cumprimento deste artigo e que estão presentes nos parágrafos.

§ 1º Salvo o explicitamente disposto em contrário nesta Lei, as Zonas Especiais deverão obedecer aos parâmetros de uso do solo e aos coeficientes de aproveitamento da zona onde se localizam.

§ 2º Os demais parâmetros urbanísticos para as Zonas Especiais serão definidos nas leis municipais que regulamentarão cada uma das classes nomeadas nos incisos de I a III.

§ 3º As leis referidas no parágrafo anterior deverão estabelecer diretrizes para compatibilização entre diferentes classes de zonas especiais, na hipótese de sobreposição das



mesmas.

Ao contrário do que especificou Souza (2006a) ao se reportar às ZEIS, pensadas como uma alternativa de solução às favelas, calcificou-se nessas áreas, a favela da Cidade de Laranjal do Jari, concentrada exatamente no raio que abrange as zonas ZHAB, ZERA 1 e 2, ZUM, ZEPA 2 e parte da ZEPA 3. Considerada a maior favela fluvial do mundo (CLARETO, 2005), com diversos problemas sociais, espaciais e ambientais conforme detalhado no capítulo 3, representa um grande desafio fazer valer o zoneamento proposto para aquela região. Mas é interessante ressaltar, que para a superação desse amalgamado quadro, urge a implantação de proposições que se ancoraram nas demandas oriundas dessa realidade.

As ZERA 1 e 2 que não foram previstas no macrozoneamento, surgem agora como proposta do zoneamento em face das especificidades ambiental e antrópica. Essas zonas abarcam parte do bairro das Malvinas-Samaúma, Santarém e a parte mais adensada do bairro Sagrado Coração de Jesus. São bairros que “[...] apresentam as piores condições de infraestrutura da cidade em todos os aspectos possíveis: coleta de lixo, destino dos dejetos, distribuição de energia elétrica” (TOSTES, In: CARDOSO; CARVALHO, 2007a, p.105) e habitabilidade.

Em relação às ZERA's, Tostes (ver nota 41) assevera que as razões a induzirem essas definições tiveram como fator preponderante o fato de estarem localizadas em frente a cidade e praticamente coladas ao rio e também por sofrem influência de marés. Mesmo assim, 25% da população residente não se dispõe a migrar, pelo menos por enquanto, para outros bairros (TOSTES, 2007c).

Sobre esses bairros, Tostes (ver nota 41) expressou, que quando foi pensado o dimensionamento, tomou-se em consideração alguns fatores que não poderiam ser desprezados e que foram fundamentais à definição de alternativas para tais áreas. Do lado esquerdo de tais bairros, a presença de dois investimentos tende a produzir significativas alterações naquela paisagem.

Um deles era a construção da ponte que ligará Monte Dourado à cidade de Laranjal do Jari. Pelas características do investimento e de acordo com a sua estrutura física, certamente provocará substancial mudança no anel viário de chegada de Monte Dourado para Laranjal do Jari, num raio de mais ou menos de 150 metros no entorno da cabeça da ponte. Em função desse aspecto, será necessário remanejar considerável número de moradias, pela incompatibilidade com o fluxo de veículos, o que tornaria as condições de tais moradores

ainda mais adversas. No local onde ocorreu o sinistro (incêndio) de 02 de outubro de 2006 que dizimou diversas casas, não se permitiu mais a ocupação já prevendo esse aspecto.

Outro fator era a duplicação prevista à Av. Tancredo Neves, eixo central da macrozona ZUM, que exigiria também outros tipos de remanejamento, criando uma faixa de domínio entre as duas vias que permitiria fazer com que dos dois lados elas se tornassem áreas ou de recuperação ambiental ou de proteção ambiental.

Seguindo nessa trilha, devido à instabilidade das áreas que norteiam os bairros Santarém e Sagrado Coração de Jesus era primaz prever uma solução que contemplasse mais adequadamente essas peculiaridades. Sobre esse aspecto, Tostes (ver nota 41) acrescentou, que: “[...] a solução encontrada não era a ideal, mas era aquela que nós consideramos, diante das variáveis que existiam, as possíveis para aquele momento”.

Esta zona prevê o remanejamento gradual dos residentes, mas 25% não estão dispostos a acatar essa proposta (TOSTES, In: CARDOSO; CARVALHO, 2007a) o que representa um entrave para operacionalização do plano nessas áreas. Mas é possível compreender as angústias dessas pessoas, expressadas em oficinas, seminários e audiências realizadas no decorrer da elaboração do plano. Corresponde à outros remanejamentos sem planejamentos que em vez de beneficiar as pessoas envolvidas, provocou transtornos.

Tais remanejamentos ocorreram após a enchente de 2000, quando as famílias afetadas foram remanejadas para o loteamento Cajari, localizado na entrada da cidade, distante da beira do rio, onde se concentra praticamente toda a dinâmica da cidade. Contudo, não se oportunizou a essas pessoas, as condições de infra-estrutura e mobilidade. E ademais, essas pessoas saíram da proximidade do seu local de trabalho, isso gerou transtorno à cidade que não foi preparada para aquela situação.

Vale salientar que, o plano não impõe remanejamentos nas áreas de várzea sem Plano de Habitações de Interesse Social para absorver as famílias remanejadas, prevendo estudos para definir o montante de habitações a serem construídas, e principalmente dotando essas áreas de mobilidade urbana. Segundo Tostes (ver nota 41):

[...] o problema de grande parte do aglomerado das pessoas serem remanejadas não é só mudar da várzea para o local seco, mas é dar todas as condições possíveis aonde essas pessoas forem localizadas para que elas tenham todos os meios acessíveis para que não haja o problema que ocorreu na construção do loteamento Cajari.

O que foi posto no PDP relativo ao remanejamento difere do ocorrido. Trata-se de uma

alternativa para induzir a regularização da área já ocupada ilegalmente, convertendo-a em ambiente legalizado, formal (MARICATO, 2001). Mas é primordial que se façam estudos minuciosos sobre o movimento das marés e os riscos de endemias para que seja definida a densidade populacional ideal para estas áreas e respectiva demanda por infra-estrutura (TOSTES, 2006b).

No Banco de Experiências elaborado para o Ministério das Cidades em 2006, há a recomendação da necessidade de implantação de instrumentos de operações urbanas consorciadas envolvendo parte dessas zonas, visando a atração de recursos, inclusive do setor privado, para a urbanização e implantação de infra-estrutura adequada.

O plano identificou que a ocupação das áreas ribeirinhas e de várzea deverá ser desestimulada, sendo necessária inclusive para amenização climática da cidade de Laranjal do Jari. Contudo, requer integração entre as esferas de governo, dada a complexidade e alto custo com infra-estrutura à realização de ações pertinentes. Esse instrumento prevê esta integração, considerando que as ações não devem ser fragmentadas ou ficarem a cargo apenas do município que possui relevantes dificuldades na capitação de recursos.

As atividades comerciais na orla são intensas, por essa razão, propôs-se a redução gradual, mas com indicação de instrumentos de regulação e de alternativas que permitam o deslocamento para o eixo em direção à BR 156. A orla seria então uma porta para o fortalecimento do turismo na região a serem ancoradas por políticas públicas definidas para esse fim.

As ZEPAS, especialmente 1, 2 e 3, foram previstas por conta da influência das marés e que por essa razão são impróprias para habitação devido a qualidade do solo e risco iminente de enchentes. A ZEPA 2 é onde se situa a parte menos adensada do bairro Sagrado Coração de Jesus. No Banco de Experiências há uma ressalva relativa a essas zonas no sentido de que a proteção ambiental não impede a ocupação, mas além de legalizar essa parte do espaço urbano, a aplicação de instrumentos legais ambientais tende a desestimular a ocupação desordenada.

Nesse prisma, recomendou-se a realização de estudos minuciosos no tocante à viabilidade e a densidade de usos residenciais. Contudo, faz-se necessário destimular as atividades econômicas na beira do rio e orientá-las para áreas de terra firme, a fim de que as pessoas também comecem a ocupar o setor mais elevado da cidade. E que a ocupação da várzea seja feita considerando não apenas os projetos de natureza física de intervenção, mas os projetos setoriais de urbanização.

Para Tostes (ver nota 41), há uma perspectiva da manutenção da Av. Rio Branco, que hoje contorna uma área que sai inclusive da frente da ponte e pelo plano seria desativada. Caso isso seja materializado pela prefeitura, ocasionará uma outra forma de tendência divergente daquela inicialmente prevista. Para tanto, o plano deverá ser alterado nesse aspecto.

Quanto aos moradores que serão afetados por estarem ainda em áreas que serão desabitadas, foi pensado como alternativa que eles teriam que ser contemplados dentro dos projetos de habitação de interesse social – HIS, previstas para aquelas áreas que constam como Zonas de Expansão Urbana – ZEU. Contudo, tal remanejamento deverá ser gradual, sem repressão, ou seja, de forma pacífica e por etapas.

O plano em seu artigo 62 define a classificação do uso do solo em residencial, não-residencial e misto. De acordo com parágrafo primeiro do mesmo artigo o uso do solo residencial destina-se à moradia unifamiliar ou multifamiliar; o segundo parágrafo disciplina o uso do solo não residencial, ao exercício de uma ou mais das seguintes atividades: industrial, comercial, de prestação de serviços e institucional, porém nas zonas industriais não será permitido o uso residencial; o terceiro parágrafo define que uso misto constituído pelo uso residencial e não-residencial na mesma edificação. O artigo 63 da mesma Lei determina que todos os usos e atividades poderão se instalar na Macrozona Urbana, observadas as características da zona em que vier a se instalar e os objetivos do planejamento.

Nas áreas de várzea urbana, diversos fatores interferem na qualidade de vida das pessoas, embora visitando as casas, as ruelas e as pontes, a impressão que se tem é de que os residentes dessas áreas adotaram tais fatores como integrantes de suas vidas. Nesse aspecto o plano prevê medidas mitigadoras quando estabelece que os usos e atividades instaladas nas macrozonas deverão considerar o que no plano estão identificados como “geradores de incomodidades” (art. 66 do PDP).

De acordo com o artigo 64, *Parágrafo Único* a incomodidade é “[...] o estado de desacordo de uso ou atividade com os condicionantes locais, causando reação adversa sobre a vizinhança, tendo em vista suas estruturas físicas e vivências sociais”. Então, os usos e atividades para fins de localização serão classificados por fator de incomodidade, nos níveis estabelecidos por padrões admissíveis de incomodidade que deverão ser previstos através de lei complementar, de acordo com o artigo 65.

O plano contempla um elenco de propostas, mas para que essas sejam cumpridas, mister se faz, cumprir também o que prevêem as disposições transitórias do texto, especialmente

relativas aos planos setoriais, ancorados na discussão coma sociedade. Sobre esse aspecto Tostes (ver nota 41) assevera: “Nós temos que levar em conta que o PDP não traz nenhuma solução milagrosa, o que ele traz são indicadores e encaminhamentos de como se deve conduzir nas mais diversas áreas as diretrizes setoriais”. Isso implica inferir que, se esses dispositivos não forem cumpridos, os benefícios pensados não serão materializados.

#### **4.4.2 Diretrizes setoriais previstas no PDP para áreas úmidas (várzea)**

Sobre a questão da política urbana em relação às áreas úmidas (várzea) é importante salientar o que se segue:

O plano prevê o desestímulo do processo de ocupação em função da definição do zoneamento e atividades econômicas na orla. Porém, o remanejamento será parcial, não envolvendo a ZHAB e nem a ZUM. Em contrapartida, indica investimentos em Habitações de Interesse Social (HIS) na parte alta da cidade. A Política Municipal de Habitação prevista no Plano Diretor Participativo (Título II, Capítulo II, Seção II, Art. 11 do PDP), tem como um dos objetivos, “garantir acesso à terra urbanizada e à moradia ampliando a oferta e melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda”. Nesses termos, no art. 12 dessa Lei, foram definidas diretrizes como direcionadoras das ações necessárias ao cumprimento de tal objetivo.

Compõem esse contexto aquelas que se propõem a: promover a requalificação urbanística e regularização fundiária dos assentamentos inclusive de áreas degradadas; viabilizar a reabilitação de áreas de várzea degradadas, utilizando-se instrumentos que estimulem e atraiam moradores para novas áreas habitacionais; impedir ocupações irregulares em área de proteção e de risco; implementar programas de reabilitação e física e ambiental nas áreas de recuperação e proteção ambiental; garantir alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programa de recuperação ambiental e intervenções urbanísticas; recuperar ambientalmente as áreas legalmente protegidas ocupadas por moradias, não passíveis de urbanização e de regularização fundiárias, por meio do cumprimento de regras de proteção ambiental.

Todas as diretrizes supracitadas indicam ao poder público municipal trilhas de como mitigar os problemas já consolidados nas áreas de várzea urbana. Contudo, segundo Cardoso (ver nota 38), até novembro, ou seja, 07 (sete) meses após a aprovação do PDP, o município

dispunha de apenas R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para elaborar o plano setorial relativo ao segmento habitacional, o que em sua opinião é incipiente.

A Política de Saneamento Ambiental (Título II, Capítulo II, Seção III do PDP) foi pensada de forma integrada objetivando o equilíbrio ambiental prescrito no Art 6º do PDP. Para que o citado equilíbrio seja atingido, o plano determinou alguns condicionantes assim descritos: níveis crescentes de salubridade, por meio da gestão ambiental, do abastecimento de água potável, da coleta e tratamento de esgoto sanitário, da drenagem das águas pluviais, do manejo dos resíduos sólidos e da reutilização das águas, promovendo a sustentabilidade ambiental do uso e ocupação do solo.

Para a viabilização de tal objetivo foram traçadas algumas diretrizes setoriais que se encontram no artigo 16 do PDP, e que servirão de trilha para as ações que serão desdobradas posteriormente. Nesses termos, é válido relacionar algumas: garantir serviços de saneamento ambiental na área urbana e em todo o território municipal; ampliar as medidas de saneamento básico para as áreas deficitárias, por meio da complementação e/ou ativação das redes coletoras de esgoto e de água; investir prioritariamente no serviço de esgotamento sanitário que impeça qualquer contato direto no meio onde se permaneça ou se transita; criar a rede coletora de águas pluviais e do sistema de drenagem nas áreas urbanizadas do território, de modo a minimizar a ocorrência de enchentes e alagamentos.

A despeito das diretrizes citadas, vale ressaltar as que se propõem a: elaborar e implementar sistema de gestão de resíduos sólidos, garantindo a ampliação da coleta seletiva do lixo e da reciclagem, visando desobstrução do solo com a limpeza e destinação final, assim como o recolhimento rotineiro do lixo urbano; assegurar à população do município a oferta domiciliar de água para consumo residencial e outros usos, em quantidade suficiente para atender às necessidades básicas e de qualidade; assegurar o sistema de drenagem pluvial e o escoamento das águas pluviais em toda a área ocupada do município, por meio de sistemas físicos, naturais e construídos; promover a educação ambiental como instrumento para sustentação das políticas públicas ambientais, buscando a articulação com as demais políticas setoriais;

O artigo 17 do plano elucida que para alcançar o objetivo de promoção do Saneamento Ambiental Integrado, deve ser elaborado o Plano de Gestão para o Saneamento Ambiental. Contudo, o artigo 18 salienta que o referido plano deve conter no mínimo: diagnóstico sócio-ambiental que caracterize e avalie a situação de salubridade ambiental no município de Laranjal do Jari, por meio de indicadores sanitários, epidemiológicos e ambientais; metas e

diretrizes gerais da política de saneamento ambiental, com base na compatibilização, integração e coordenação dos planos setoriais de água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos, controle de riscos ambientais e gestão ambiental.

Para viabilização de tais propostas são necessários investimentos para implementação da política de saneamento ambiental, bem como das fontes de financiamento e das formas de aplicação, de acordo com os programas institucionais já existentes; caracterização e quantificação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos, institucionais e administrativos necessários à execução das ações propostas; regulação dos instrumentos de planejamento e controle ambiental; programa de investimento em obras e outras medidas relativas à utilização, recuperação, conservação e proteção do sistema de saneamento ambiental; e, regulamentação do Sistema de Controle de Áreas Verdes e de Lazer. E ademais, realização de campanha de orientação que coadune educação e informação sobre essa questão.

Não será tarefa fácil viabilizar os planos setoriais, na medida em que muitos fatores hão de interferir no cumprimento de tais diretrizes, especialmente os de ordem financeira e técnica. Nesses termos, a captação de recursos para viabilização dos planos setoriais deve ocorrer por meio de Instituições como MC<sup>43</sup>, CEF<sup>44</sup>, BB<sup>45</sup>, BNDES<sup>46</sup>. Outra questão preocupante é a carência de equipes especializadas que realmente possam trabalhar na Prefeitura local, especificamente na gestão e aplicabilidade do PDP e dos planos setoriais. O reflexo disso é a concentração da responsabilidade sobre o plano e seu desdobramento. Para Tostes (ver nota 41), “[...] todo o segmento da administração municipal deveria internalizar a questão do plano como uma prioridade máxima porque isso atinge a prefeitura no curto, médio e longo prazo”. Ademais, a prefeitura deve, gradativamente, adotar no seu quadro de servidores, equipe técnica especializada que se encarregue da elaboração de projetos necessários à validação da extensão do PDP.

Se o plano for internalizado pelos gestores locais apenas como um instrumento para cumprir uma formalidade legal ou como ferramenta para obtenção de financiamento, fatalmente não terá o resultado esperado pela sociedade. Trata-se de um processo que deve ser articulado, consistente, gradativamente implementado para que as gerações futuras vejam no plano, além das diretrizes, a efetiva mudança na filosofia de se pensar o espaço urbano.

---

<sup>43</sup> Ministério das Cidades

<sup>44</sup> Caixa Econômica Federal

<sup>45</sup> Banco do Brasil

<sup>46</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari aprovado em 2007 é a primeira experiência que de fato prevê intervenções no contexto urbano do município, embora alguns planos, projetos e ações tenham sido pensados ao longo de décadas para o município, porém sem registro de resultados concretos. Atualmente representa a Lei maior do município, sendo, portanto, um instrumento legal que lhe permite definir políticas públicas de forma continuada e de médio e longo prazo.

Vale ressaltar, que o PDP não é a redenção para os problemas existentes nas áreas de várzea urbanas, por si só não tem o poder de solução, de modificação da realidade local, mas é um sinalizador desse propósito que poderá ser viabilizado gradualmente, aliado às articulações sociais que são imprescindíveis nesse processo. A consolidação das articulações também é gradativa, na medida em que há conflitos que permeiam as relações sociais, envolvendo interesses que não são convergentes. Uma das razões pelas quais os PDP's no Amapá fracassaram está atrelada a ausência de envolvimento da sociedade que se manteve alheia ao que se propôs ao longo de décadas nesse sentido.

A mobilização da sociedade local revelou que quando se trata de propor alteração no ambiente construído é fundamental convocar quem conhece a realidade em que vive. A população de Laranjal do Jari reagiu positivamente às convocações que foram realizadas por meio de ampla divulgação da realização das fases de elaboração do plano. Discutiu-se os problemas e as propostas de acordo com o que seria possível cumprir, oportunizando o exercício da cidadania nas discussões sobre os destinos do município, numa linguagem acessível onde todos pudessem dialogar. No cerne dessa questão, vislumbrou-se fazer valer o princípio da participação, embora a cooptação da participação popular nesse aspecto, ainda seja muito presente.

O modelo de participação pregado pelo Ministério das Cidades exige que os gestores e assessores compreendam a formatação desse modelo, tendo em vista que os setores continuamente subjugados pelo conhecimento técnico ficaram sempre de fora da discussão dos planos diretores construídos por todo o Brasil. Trata-se de um exercício democrático que não se constrói da noite para o dia; é preciso efetivamente construir a própria mudança de atitude de cidadãos e principalmente de gestores. O que se observou durante a jornada de



elaboração do PDP, refere-se ao resgate da essência do município, discutindo-se a questão da municipalidade.

O citado plano contempla um conjunto de enunciados que extrapolam o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade, mas não é um instrumento que vislumbra a solução de todos os problemas. As contribuições identificadas no PDP revelam perspectivas de mudança no âmbito da situação em que se encontra a cidade, nas mais diversas dimensões, sobretudo, direcionadas às áreas de várzea urbana.

A despeito de ser um instrumento técnico, revelou-se também um relevante instrumento de luta social, cujo processo de elaboração exerce um papel pedagógico e político bastante significativo no âmbito da cidade, que deve ser estimulado. Contudo, a sua efetividade depende de pressão social sobre o poder público instituído para induzir mudanças sócio-espaciais que sejam substanciais na mitigação dos problemas, em especial, urbanos.

Sobre o aspecto da construção de acervo técnico, o plano viabilizou a construção de banco de dados contendo informações sócio-econômicas, ambientais e cartográficas, que poderão subsidiar a elaboração de projetos futuros. O município apresentou fragilidade também nesse quesito. Constatou-se na fase do diagnóstico uma grande dispersão de documentos, elaborados por órgãos públicos instalados naquele município.

Não havia banco de dados confiável na prefeitura e os documentos existentes não serviram de referenciais para utilização durante a construção do plano. As poucas informações localizadas estavam descentralizadas, algumas até sem a fidedignidade necessária. Isso demandou a realização de uma pesquisa de campo que permitisse traçar o perfil do município e da sua dinâmica para o mais próximo da realidade.

Observou-se nos documentos elaborados a preocupação com as questões ambientais e sociais, tendo em vista, que os habitantes da várzea costumeiramente são vitimados por incêndios ou por enchentes, devido às condições ambientais e de habitabilidade. Recentemente, ocorreu mais uma enchente, desalojando em torno de 350 famílias de suas casas (TAVARES, In: Jornal do Dia online, 2008). Esse tipo de sinistro é até previsível e comum, dadas as condições climáticas nessa época do ano, isto é, o período de intensas chuvas no estado do Amapá.

O PDP dentre outras coisas incorporou projetos cuja execução estava em andamento, a exemplo da ponte sobre o rio Jari, ou que ainda depende de viabilização como, por exemplo, a Hidroelétrica de Santo Antônio. Tal incorporação ilustra a flexibilidade do plano e a

providência de ajustes sempre que fatos novos ocorram e que possam interferir na dinâmica sócio-espacial urbana e ambiental da cidade.

No âmbito das áreas de várzea urbana, o plano contempla ações específicas, redefinindo-as de acordo com as suas peculiaridades tanto espacial, quanto social e ambiental. O plano prevê a manutenção da ocupação de parte dessas áreas, já aterradas, com arruamentos ou pontes, que continuarão sujeitas a enchentes pela proximidade com o rio. Mas é compreensível essa alternativa, tendo em vista que a desapropriação em massa provocaria uma situação de intenso conflito popular. As partes menos adensadas se tornarão, ou zonas de recuperação ambiental, ou de proteção ambiental, permitindo o resgate da salubridade ambiental, a melhoria do micro clima da cidade, do fluxo natural do rio. Tais ações podem ser visualizadas pelo mapeamento confeccionado, permitindo identificar as questões ilegais que tem assolado essa parte cidade.

O zoneamento aplicado à cidade de Laranjal do Jarí baseia-se num modelo que agrega ordenamento espacial e a dinâmica urbana, para não dissociar o espaço e as pessoas que nele habitam considerando as nuances que norteiam essa relação, inclusive os problemas decorrentes. Identificou-se no planejamento de Laranjal do Jari, o que Souza (2006a) denomina de zoneamento por prioridade, isto é, o exercício sobre a cidade a partir do possível, mediante a realização das diretrizes setoriais projetadas, evitando dessa forma, dissonância com a realidade vivida pela população local.

A legitimação das áreas de várzea pelo plano possibilitará, ainda, a regularização fundiária habitacional contrapondo a situação ilegal ou informal a que foram submetidas ao longo de décadas. Tal regularização permitirá aos moradores a aquisição do título de domínio e de financiamentos para construção ou melhoramentos de tais habitações.

Sobressai acrescentar, que isso não inviabilizará o desestímulo de atividades econômicas nessas áreas úmidas (várzea) e a imputação de investimentos de recuperação ambiental. A despeito da resistência por parte da iniciativa privada, porque contraria os investimentos já consolidados. A proposta é de transferir as atividades econômicas, instaladas nessas áreas para áreas mais elevadas da cidade, desde que dotadas de infra-estrutura e condições de mobilidade e acessibilidade.

Sobre o prisma das dimensões políticas, econômicas, sociais, ambientais e culturais, a pesquisa revelou o seguinte:

Na dimensão política, o texto do Estatuto da Cidade atribui, com um dos requisitos, a elaboração do PDP para municípios com mais de vinte mil habitantes, como é o caso de

Laranjal do Jari. Outra questão a ser destacada é que o Estatuto no seu arcabouço trata o país como se as realidades fossem uniformes (BONETI, 2006), sem contradições nas suas peculiaridades, não considerando portanto, a sua heterogeneidade. Entretanto, uma coisa é pensar o Estatuto em nível de Brasil, outra, em nível da Região Norte e do estado do Amapá, onde as cidades, na grande maioria, são consideradas pequenas em termos populacionais.

O Estatuto da Cidade não atribui penalidades àqueles municípios que não cumpriram o prazo de execução e também não contempla mecanismos de acompanhamento de tal execução. Assim o PDP corre sérios riscos de não ser implantado em conformidade com o que ficou estabelecido, podendo sofrer alterações intempestivas ou simplesmente de não ser implantado. Os passos iniciais para se colocar em prática o que prevê o Estatuto, passa por um grande investimento das esferas de governo no sentido de esclarecer o que significa, o que representa e qual a implicação na vida individual e coletiva da população.

Do ponto de vista econômico, a perspectiva de ordenação espacial vislumbra a oferta de áreas ou setores para demanda de novos investimentos no município. Nas áreas já ocupadas a definição do ordenamento espacial projeta a melhoria para investimentos com adequação de mobilidade e acessibilidade.

No aspecto social, os investimentos em Habitações de Interesses Social – HIS, desestimularão a ocupação desordenada das áreas úmidas (várzea), além de possibilitar o atendimento às famílias mais carentes na priorização por HIS. Sobre o recurso para o projeto de HIS, ressalte-se que já é um caminho a ser trilhado para materializar as proposições relativas principalmente ao grau de intervenção nas áreas de várzea. Nesses termos, o plano possibilitou a inscrição do município no Ministério das Cidades, o que permitirá a obtenção de recursos para viabilização dos planos setoriais e de outros projetos que sejam importantes para a melhoria da qualidade de vida da população local.

Em relação à questão ambiental, o desestímulo do processo de antropização nas referidas áreas, como foi mencionado anteriormente, favorece a recuperação ambiental fazendo fluir a condição da qual esta área atende ao fluxo natural da pressão exercida pelo rio Jari.

Sobre o prisma do aspecto cultural, previu-se a preservação histórica da formação do núcleo urbano da cidade de Laranjal do Jari não descaracterizando a concepção de que esta cidade tem o perfil ribeirinho. Convém salientar que esta área precisava de uma ordenação espacial para regularização mínima junto ao município.

A despeito desses aspectos positivos elencados, destacam-se algumas reflexões para o futuro que merecem ser sanadas ou mitigadas a fim de garantir a implementação do plano que é um instrumento de política pública importante e determinante na definição de outras políticas que se desdobrarão a partir dele.

No âmbito municipal, a aplicação do Estatuto poderá enfrentar algumas implicações na sua aplicabilidade ao delegar ao Plano Diretor a competência de exercer alguns instrumentos, especialmente aqueles relativos às sanções pelo uso inadequado de imóveis. As implicações podem decorrer de interesses particularizados, que por essa razão poderão emperrar o processo de aprovação do plano correspondente, no legislativo municipal, podendo demandar longo tempo tramitando pelas Câmaras Municipais ou até mesmo sofrer alterações por conta de tais interesses ou ainda, nem ser aprovado.

Os estudos indicaram que não há uma predisposição para solucionar os problemas urbanos existentes, na medida em que grupos políticos se alimentam do caos instituído, não sendo vantajoso para tais grupos que isso aconteça. Mas à sociedade interessa mudar as circunstâncias de urbanização que historicamente têm se delineado na cidade de Laranjal do Jari. Isso é perceptível no contato com as pessoas residentes no local que expressam a sua indignação com a estrutura vigente.

Ressalte-se, que um ano após a aprovação do Plano Diretor nenhum dos planos setoriais ancorados pelo PDP foi elaborado. O poder público municipal continua inerte nesse aspecto, mesmo diante das circunstâncias de vulnerabilidade sócio-ambiental vividas pela população, desde a gênese do núcleo urbano. As razões são diversas: ausência de recursos próprios e de outras instituições; de interesse políticos; de mão-de-obra especializada nos quadros de servidores da prefeitura; e, de captação de linhas de financiamento de instituições de fomento em projetos urbanos para que elas sejam fonte canalizadora da viabilidade também dos planos setoriais. Nesse sentido, a existência do plano se torna teórica em função das condições existentes nos municípios.

Sobre o aspecto da sustentabilidade daquele núcleo urbano, se não houver investimentos maciço na educação, na área da informação, em tecnologia e naquelas obras consideradas básicas, não será possível reverter a situação existente em relação a questão do lixo, resíduos sólidos, água, saneamento básico. O comprometimento com a questão da sustentabilidade passa pela maneira como se vai conduzir a gestão pública. Se não ocorrer uma equação desse tipo, a sustentabilidade será apenas uma condição conceitual muito distanciada de um

propósito que se quer, o da melhoria da qualidade de vida das pessoas e ampliação de justiça social num ambiente mais equilibrado.

A publicidade das informações pertinentes ao município e à gestão municipal, a criação de instrumentos de democratização - onde se inserem os conselhos gestores, audiências públicas, assembléias e conferências, necessárias ao cumprimento do princípio da participação da população e da gestão democrática da cidade também são fundamentais na condução do plano.

Torna-se oportuno destacar, que de acordo com o PDP, o prazo para elaboração, discussão com a sociedade local e aprovação pelo poder público municipal, dos planos setoriais e a legislação urbanística expirou em 17 de maio de 2008 e não há indícios de que isso ocorra brevemente. Entretanto é fundamental que o gestor municipal esteja atento às disposições transitórias, onde constam os prazos para revisão do plano, elaboração dos planos que materializarão as diretrizes setoriais e Leis Complementares regulamentadoras do plano.

A situação sócio-espacial urbana de Laranjal do Jari não é específica desse município, ela é uma condição natural e adversa que ratifica que o planejamento não pode ser pensado apenas do ponto de vista teórico sem que todas as condições possam ser viabilizadas possibilitando o mínimo necessário para se colocar em prática a execução desses planos setoriais.

Os problemas são intensos e só serão revestidos se as gerações futuras forem preparadas para enfrentar de uma maneira responsável, equilibrada e adequada encontra previsto no Estatuto. Esse instrumento não deve ser encarado como algo distante, idealista e utópico, porém é preciso compreender que cada realidade tem uma história e toda história gera uma causa e uma consequência.

Esse estudo, não se esgota aqui, representa apenas o início de tudo o que ainda há de ser desvendados sobre as dinâmicas sócio-espaciais urbanas de Laranjal do Jari e de como os próximos gestores públicos vão se comportar diante do PDP em vigência. Ademais, muito há que se estudar sobre o tema abordado nesse trabalho e de como os gestores públicos têm encarado o planejamento, especialmente no período pós-Estatuto da Cidade onde a participação popular e o conhecimento da realidade a ser planejada são requisitos primordiais para fazer face ao exercício da cidadania e da melhoria das condições de vida das pessoas.

## REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Prefeitura Municipal de Macapá. **Lei Complementar nº. 026/2004-PMM**, de 20 de janeiro de 2004. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá, Macapá-AP, 2004.

AMAPÁ. Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari. Lei Municipal Nº. 302/2007-PMLJ, 11 de maio de 2007. Institui o Plano Diretor do Município de Laranjal do Jari/AP. **Diário Oficial do Município de Laranjal do Jari**. Laranjal do Jari-AP, Ano II, nº 311, p. 19, 15 de maio de 2007.

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

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

BRASIL. **Constituição (1988)**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.275, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 3. ed. Brasília: Coordenação de Publicações, 2005a, 273p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Governo Federal do Brasil, 2005b.

CARDOSO, Ana Cláudia; CARVALHO, Guilherme (Orgs). **Planos diretores participativos**: experiências amazônicas. Belém: EDUFPA, 2007.

CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. **Atualidade do Federalismo**: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Sylvia C.; CORRÊA, Vera Lúcia de A. (Orgs). Proposta para uma Gestão Municipal Efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. SãoPaulo: Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 8<sup>a</sup> ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

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

\_\_\_\_\_. **Espaço urbano na Amazônia brasileira**: um estudo de espacialidades em Laranjal do Jari (AP). In: X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo. Anais. São Paulo – SP: 2005. 18 p.

COELHO, Franklin Dias. **Desenvolvimento econômico local no Brasil**: as experiências recentes num contexto de descentralização. Elaborado para o Proyecto cepal/gtz “desarrollo económico local y descentralización en américa latina” comisión económica para américa latina y el caribe (CEPAL) Deutsche Gesellschaft für Technishche Zusammenarbeit (GTZ). Santiago – Chile; 2000.

COHN, Amélia. **Os Governos Municipais e as Políticas Sociais**. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA -BAVA, Silvio (Orgs). Os Desafios da gestão Municipal Democrática. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortes, 2002.

CORDIOLI, Sérgio. Enfoque participativo no trabalho com grupos. In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia Participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2005.

CORRÊA, Telmiran. **Educação Ambiental**: interna e externa no Empreendimento. In: Instituto de Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado do Amapá. Plano Básico Ambiental: Ponte sobre o Rio Jari. Macapá(AP), outubro, 2007.

CPRM Serviço Geológico do Brasil. Projeto PRIMAZ - Programa de Integração Mineral em Municípios da Amazônia. **Elementos Infra-Estruturais do município de Laranjal do Jari, Informações para Gestão Territorial – GATE**. Ministério de Minas e Energia – Secretaria de Minas e Metalurgia.– Belém-PA, 1998.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. SIDOU, Beatriz – tradução. Brasília: UnB, 2001.

DEL PRETTE, Marcos E. **Metodologias de Zoneamento: Controvérsias sobre o ecológico e o econômico**. In: STEINBERGER, Marília (Org). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

FERNANDES, Ana Cristina. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e Locais no capitalismo contemporâneo. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, nº 41, p. 26-45, 2001.

FERRARI, Célson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado – URBANISMO**. 4ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1984.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano: Uma discussão sobre os Pilares e Aspectos Recentes da Organização Espacial das Cidades Brasileiras. **Estudos Geográficos**. Rio Claro, 2 (1), p. 15-28, junho de 2004.

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

GARRIDO FILHA, Irene. **O PROJETO JARI e os Capitais estrangeiros na Amazônia**. Petrópolis – RJ: Vozes, 1980.

GOMES, Marcos Affonso Ortiz et. al. Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) como mitigador de impactos socioeconômicos negativos em empreendimentos agropecuários. In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. 3ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2005.

GOOGLE EARTH. **Mapa da Sede do Município de Laranjal do Jari**. Disponível em [www.googleearth.com](http://www.googleearth.com), acesso em 20. 06. 2008.

HARVEY, David. Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da Administração Urbana no Capitalismo Tardio. **Revista Espaço & Debates**. São Paulo: NERU, nº 39, p. 48-65, 1996.

IEPA - INSTITUTO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS DO ESTADO DO AMAPÁ. **Zoneamento Ecológico e Econômico da Área Sul do Estado do Amapá - Atlas: Projeto de Gestão Integrada-PGAI**, preparado para o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;. Macapá-AP: 2000.

LACAZE, Jean Paul. **Métodos do Urbanismo**. 1990. APPENZELLER, Marina. 2. ed. Campinas - SP: Papyrus Editora, 2001

LAGO, Luciana Corrêa do. Os Instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. **Revista R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS**, V.6, N.2/NOVEMBRO, 2004.



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

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

LOUREIRO, Violeta R. **Amazônia: Estado, homem, natureza**. Belém: CEJUP, 1992. (Coleção Amazoniana, 1).

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

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S. W. **Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?** Publicado no Correio da Cidadania, nº252, semana de 7 a 14 de julho de 2001.

MATTEO, Kátia Castro de. **Zoneamento Ecológico Econômico na Amazônia Legal**. Palestra proferida na Universidade Federal do Acre. Rio Branco: novembro, 2007.

MEDINA-VELASCO, Mirian. **Instrumentos de Gestão participativa das Políticas públicas em Cidades Médias**. In: INTERNACIONAL SOBRE CIDADES MÉDIAS, 6 a 9 de novembro de 2006, Uberlândia - Minas Gerais – Brasil. Anais em CD-ROM, 2006. 16 p.

MOLEDO, Eliane. **Um estudo sobre a geração de receita tributária visando ao desenvolvimento econômico**. In: VERGARA, Sylvia C.; CORRÊA, Vera Lúcia de A. (Orgs). Proposta para uma Gestão Municipal Efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MORIN, Edgar. **O método I: a natureza da natureza**. Portugal: Publicações Europa-América, 1977.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão Estratégica do Município**. In: VERGARA, Sylvia C.; CORRÊA, Vera Lúcia de A. (Orgs). Proposta para uma Gestão Municipal Efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MULTICIDADES. **LC nº 116 ameniza a guerra fiscal e cresce a arrecadação**. 2005, p. 39-43.

OLIVEIRA, Décio Ferreira de. **PBA: monitoramento e controle dos resíduos sólidos e líquidos**. In: Instituto de Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado do Amapá. Plano Básico Ambiental: Ponte sobre o Rio Jari. Macapá(AP), outubro, 2007.

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

OLSON, Mancur. **A lógica da Ação Coletiva.** São Paulo: Edusp, 1999.

PEREIRA, Carlos Matos. A Urbanização da Amazônia e o papel das Cidades Médias na Rede Urbana Regional. In: CARDOSO, Ana Cláudia Duarte (Org.). **O Rural e Urbano na Amazônia:** Diferentes olhares em perspectiva: Belém: EDUFPA, 2006.

PÉREZ et al. **Los métodos teóricos de investigación.** In: Metodología de la investigación educacional. Primera parte. La Habana, 1996.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Índice de Desenvolvimento Humano.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>, acesso em 20. 04. 2007

PORTO, Jadson Luís Rebelo. **Amapá:** Principais Transformações Econômicas e Institucionais (1943-2000). Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, Jadson Luíz Rebelo; BIANCHETTI, Arnaldo. **Dinâmicas urbanas amapaenses:** conflitos e perspectivas de um estado em construção. In: Congresso Internacional Urbenvion 2005, Congresso Internacional em Planejamento e Gestão Ambiental. Brasília, 11 a 15 de setembro de 2005.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália Moderna. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RIBEIRO, Vera Lúcia Santos (2004). **Indicadores para a Gestão Urbana:** Diferentes Maneiras de Usá-los. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br>, acesso em 15. 06.2007.

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

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade:** Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Polis 2001. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicações\\_interno.asp?codigo=92](http://www.polis.org.br/publicações_interno.asp?codigo=92), acesso em 27/06/2007.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

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

SCHASBERG, Benny. **A nova safra de planos diretores pós-estatuto da cidade**. In: STEINBERGER, Marília(Org.). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

SCHWEIZER, Peter José. Tirando o Plano Diretor da Gaveta. **Revista Municípios do IBAM**, nº 265, Jan-Mar 2008.

SEPLAN - SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO; AGEMP - AGÊNCIA DE MOBILIZAÇÃO E PROMOÇÃO DA CIDADANIA (Orgs). **Plano de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável de Laranjal do Jari**. Macapá-AP: 1999.

SIDRA – SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA. **Censo Demográfico do Amapá – 1991, 2000, 2007**. Disponível em: <[http://www.sidra ibge.org.br](http://www.sidra.ibge.org.br)>, acesso em 20. 03. 2008a.

SIDRA – SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA. Mapa de unidade da federação: Amapá e Laranjal do Jari. Disponíveis em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/territorio/mapa>, acesso em 20. 06. 2008b.

SINGER, Paul. **Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras**. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA -BAVA, Silvio (Orgs). Os Desafios da Gestão Municipal Democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Ângela Maria et al. **GUIA PARA NORMATIZAÇÃO DE TRABALHO TÉCNICO-CIENTÍFICO**: projetos de pesquisa, trabalhos acadêmicos, dissertações e teses. 5. ed. Uberlândia - MG: EDUFU, 2006.

SOARES, Arlindo José; GONDIM, Linda. **Novos Modelos de Gestão**: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA -BAVA, Silvio (Orgs). Os Desafios da Gestão Municipal Democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **De ilusão também se vive**: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e gestão urbanos no Brasil (1989-2004).In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia – Brasil. Anais. Anpur, 2005. 19 p.

\_\_\_\_\_. **Mudar a Cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 4<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

\_\_\_\_\_. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

STEINBERGER, Marília(Org.). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

STN - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Receitas Municipais.** Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>, acesso em 26/03/2008.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; FADESP/UFPA. Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Laranjal do Jari.** Laranjal do Jari-AP: Outubro de 1993 e Agosto de 1994.

TAVARES, Poliana. Enchente em Laranjal do Jari deixa 350 famílias desabrigadas. **Jornal do Dia online.** Macapá, 08 abr 2008. p. 1-2. Disponível em: <<http://jdia.leiaonline.com.br>.

TEIXEIRA, Elizabeth. **As Três Metodologias:** Acadêmica, da Ciência e da Pesquisa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

TOSTES, J. A. **Planos Diretores do Estado do Amapá:** Uma contribuição para o Desenvolvimento Regional. Série Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Editor: TOSTES, J. A. Macapá-AP, 2006a.

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

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Laranjal do Jari no Amapá:** a construção participativa na faixa de fronteira setentrional. In: CARDOSO, Ana Cláudia; CARVALHO, Guilherme (Orgs). **Planos Diretores Participativos:** experiências amazônicas. Belém: EDUFPA, 2007a.

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

\_\_\_\_\_. **Relatos e notas sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Laranjal do Jari.** Macapá (AP), 2007c.

\_\_\_\_\_. **Universidade Federal do Amapá e os agentes sociais na orientação das populações ribeirinhas da cidade de Laranjal do Jari:** abordagem na área de saneamento ambiental. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; MARTINS, Iguatemy Maria de Lucena (orgs). Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/Cidades - PROEXT. Brasília: 2007d.

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

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo, agosto de 2005.