

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

POLITICAS URBANAS INTERVENCIONISTAS NAS CIDADES AMAZÔNICAS: NO AMAPÁ, A
ENCRUZILHADA ENTRE A NECESSIDADE E A OBRIGAÇÃO

José Alberto Tostes (Universidade Federal do Amapá)

Práticas Urbanas Intervencionistas nas Cidades Amazônicas: no Amapá, a encruzilhada entre a necessidade e a obrigação.

Resumo

O planejamento é um importante instrumento de organização para uma sociedade, mas ao longo das últimas décadas, têm sido notório que o processo de gestão assumiu uma outra face, principalmente, em virtude das pressões sociais e os interesses políticos. Caminhando nesta direção, este texto é uma visão crítica sobre as questões que permearam as grandes dificuldades de implementação de planos diretores urbanos no Amapá; as mudanças que contribuíram efetivamente para alterar cenários e que acarretaram profundas transformações, as quais, por sua vez, originaram graves problemas urbanos e rurais com implicações sérias, inclusive, nos índices de pobreza urbana que chega a atingir de 78% da população urbana. O objetivo deste trabalho é analisar e demonstrar que papel estes planos diretores representaram no desenvolvimento do Amapá; como se instalou a prática intervencionista do fazejamento urbano e como esta prática tem permeado a encruzilhada de nossos gestores na condução da administração pública de nossas cidades. As perspectivas de mudança nessa prática, com a elaboração e a construção de planos diretores com formatos mais participativos que possam conduzir a grande maioria dos municípios do Amapá e da Região Amazônica a uma condição de desenvolvimento com melhores índices de qualidade de vida.

I - Planejamento no Amapá

O Amapá experimentou e tem experimentado todos os tipos de planos urbanos ao longo de mais de cinco décadas, destacando-se a partir de 2004, as orientações advindas do Estatuto da Cidade BRASIL (2004). Não tem sido fácil a tarefa de construir e colocar em prática o processo de discussão participativa; não são poucos os motivos para tal, mas o principal deles é, sem dúvida alguma, a pouca experiência de administração pública participativa no Brasil na área de planejamento urbano.

Vários são os aspectos que influenciaram ou tem influenciado o processo de desenvolvimento e, como consequência, a aplicabilidade do planejamento em todos os municípios. Tal condição está diretamente relacionada a determinados ciclos ocorridos envolvendo períodos econômicos, processo migratório e centralidade no planejamento estatal, entre outros.

Assim como nos demais ex-territórios federais, a formação e estruturação das atividades econômicas e a organização espacial amapaense ocorreram em um primeiro momento vinculadas com a propaganda de defesa nacional, tendo sido criadas diretrizes políticas e administrativas para essas unidades federadas e sido implantadas infra-estruturas com a preocupação de estimular atividades econômicas, principalmente no setor do extrativismo mineral.

No caso do Amapá, essa estruturação teve a sua maior expressão em 1943, com a instalação da Indústria e Comércio de Minérios- ICOMI PORTO(2003). Naquela época havia uma articulação para que os Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, tivessem um maior desenvolvimento para o planejamento regional e, na prática, o que aconteceu foi uma série de intenções elaboradas pelos seus dirigentes, a fim de responder às imposições do Decreto-Lei n. 411/69, visando garantir dinamismo político, jurídico e econômico próprios, apesar de continuarem vinculados às decisões do Governo Central, como se fossem departamentos do Ministério do Interior.

Existiram tentativas de incluir o Amapá e todos os demais territórios no planejamento do desenvolvimento regional, o que oportunizou a proposição de planos de desenvolvimento urbano tecnicamente bem construídos, mas pouco considerados por gestores do Território Federal do Amapá. Os planos da FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1973) e HJ COLE (1977) são os exemplos que mais demarcaram os planos para a época.

II - Estado do Amapá: Do rural ao urbano

Antes de sua transformação em Estado pela Constituição de 1998, o Amapá foi Território Federal, criado em 1943, e sua história é vinculada à história da Cidade de Macapá. Esta fora criada pela Lei Provincial nº 281 de 06/12/1856 e de sua vez resultante da elevação da então Comarca pertencente ao Grão-Pará e Maranhão, que se remonta aos tempos do Império, pelo Decreto-Lei nº 87 na data de 30 de abril de 1841.

VIDAL (1982) registra que em 1738 já existia um destacamento militar na falésia onde atualmente se encontra a Fortaleza São José de Macapá e que a partir de 1751 teve início a colonização da região de Macapá, assim como o início do processo de urbanização do hoje Estado do Amapá. Transportando-se para tempo futuro, se constata que em 1970, da população total do Amapá, 54% já residiam na zona urbana.

Tabela 1 - População total do Território Federal do Amapá por municípios em 1970

Município	TOTAL	%	Urbano	%	Rural	%
Macapá	86.097	75	54.470	87	31.627	61
Amapá	10.377	9	2.659	5	7.718	14
Calçoene	2.834	3	1.258	2	1.576	3
Oiapoque	4.554	4	2.097	4	2.457	4
Mazagão	10.497	9	1.697	2	8.800	18
Total-TFA	114.359	100	62.181	100	52.178	100
%	100		54%		46%	

Fonte: IBGE Censo Demográfico de 1970.

Naquele mesmo ano, Macapá tinha cerca de 75% da população total do Território e 87,59% de todo o contingente populacional urbano, fato que constituiu, sem dúvida, um reflexo maior do crescimento econômico da capital. O crescimento demográfico da capital se deu, em parte, devido à grande atração que passou a exercer sobre as populações das demais regiões. Atraída pela maior oportunidade de emprego, de estudo e pelo conforto urbano, a grande leva de imigrantes para Macapá provocou sérios problemas. Por um lado, a cidade recebia um número de pessoas superior à capacidade de criação de empregos, gerando um contingente não aproveitado de mão-de-obra, ou seja, em situação de desemprego. Por outro lado, o êxodo rural ocasionou uma queda na produção agrícola, segundo diagnóstico preliminar das áreas urbanas do Acre, Amapá, Roraima e Rondônia.

Desta forma, o crescimento econômico de Macapá não favoreceu o desenvolvimento das demais regiões do então Território uma vez que, enquanto Capital, passou a oferecer condições de desenvolvimento da iniciativa privada, o que ainda não ocorria nos demais municípios, sendo nestes facilmente observáveis os “efeitos regressivos” presentes em grande contraste com as condições estruturais dos “efeitos propulsores” decorrentes do desenvolvimento de Macapá.

A diversificação das atividades produtivas no Amapá teve forte impulso após a elevação do fornecimento energético pela Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes, em 1976. Contudo, o consumo de energia aumentou nas categorias Residencial e Setor Público (que juntos em 2003, corresponderam a 75% do consumo do Estado) e declinou na categoria Industrial após 1976 PORTO(2003).

As mudanças pelas quais o Amapá passou e vem passando a partir da Constituição de 1988, quando da sua transformação em novo Estado da Federação, marcam um outro período de análise. No que tange às questões do planejamento, deve-se destacar que vários fatores expressivos influenciaram os resultados obtidos nas últimas décadas, dentre os quais, o econômico e o político-administrativo foram determinantes e se refletiram principalmente no uso e ocupação das terras e nas questões ambientais de um modo geral.

A dependência econômica das Transferências Federais pelos ex-Territórios sempre foi uma constante. No Amapá, tais situações coincidiram com o encerramento das atividades da ICOMI; a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS); a implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), estimulando a produção no interior do Estado e; a instalação de mineradoras.

Nestas situações, os problemas urbanos se acentuaram e ficaram cada vez mais graves, quer porque a economia não se desenvolveu de forma apropriada, quer porque não ocorreu um comprometimento entre o estado e os municípios, notadamente na harmonia entre gestores. O Amapá sofreu, e ainda sofre, com a degradação das questões urbanas e com a omissão sucessiva de gestores que não conseguiram estabelecer políticas públicas para as áreas urbanas, principalmente para Macapá capital, Santana, Laranjal do Jari e Oiapoque.

A tabela 02 mostra que em 2000 a população do Amapá representa apenas 0,3% da população brasileira. Parece ser objetivo de política que a densidade média baixa de hoje – 3,3 habitantes por km² – permaneça relativamente baixa no contexto brasileiro, tendo em vista a opção por medidas conservacionistas e de proteção ambiental.

Tabela 02 - População do Amapá rural e urbana entre 1996 - 2000

Local	1996		2000		Taxa de Cresc
	População (%)		População (%)		(%)
Amapá	379.459	100	475.843	100	5,82
Urbana	330.590	87,12	423.581	89,02	6,39
Rural	48.869	12,88	52.262	10,98	1,69
Macapá	220.962	58,23	282.745	59,42	6,36
Urbana	209.663	94,89	270.077	95,52	6,53
Rural	11.299	5,11	12.668	4,48	2,9
Santana	69.501	18,32	80.169	16,85	3,63
Urbana	65.513	94,26	75.629	94,34	3,65
Rural	3.988	5,74	4.540	5,66	3,29

Fontes: IBGE, Contagem Populacional 1996 e Censo Demográfico 2000.

Um contraponto a esse objetivo de política é que a população do Amapá vem crescendo a taxas muito mais elevadas do que a população brasileira em geral, sendo uma expansão significativa por se tratar de uma área de fronteira e de atração de populações migrantes, tal como se caracteriza a Região Norte como um todo (ROCHA, 2002).

Entre 1996 e 2000, a taxa geométrica de crescimento da população do Amapá foi de 5,8% a.a., substancialmente mais elevada do que a verificada na Região Norte (3,3% a.a.), e bem distante do crescimento médio brasileiro no mesmo período (1,9% a.a.).

Ao contrário do que se observa na maior parte das demais áreas rurais do país, no Amapá ainda ocorre crescimento da população rural, concomitantemente, um processo de urbanização acelerado. Segundo o critério oficial, que se coaduna com os limites entre área urbana e área rural definidas por autoridades municipais, a população do Amapá seria quase que totalmente urbana – 89% em 2000 -, o que representa uma evolução drástica em relação aos 81% observados por ocasião do Censo Demográfico de 1991.

Absorver esses contingentes demográficos tem sido um desafio de peso para o Estado, tanto no que concerne à expansão e criação de novas atividades produtivas, como a garantia de acesso à infra-estrutura social. A urbanização acelerada, que implica concentração demográfica crescente no eixo Macapá-Santana, vai de par com o agravamento das condições de vida na capital devido à multiplicação de assentamentos residenciais precários e com

características de elevada densidade. Ambas as cidades absorveram intensivamente as conseqüências do processo desordenado de crescimento, processo este demonstrado pela ocupação de áreas de ressacas que funcionam com bacias de acumulação de águas e também do equilíbrio do micro clima das cidades. A estimativa é de que aproximadamente 20% da população destes dois municípios, o que hoje representaria algo em torno de 80 (oitenta mil) pessoas, residem em áreas de ressacas.

Em 2006 Macapá concentra quase 60% da população do Estado e, dadas as características locais, se coloca duas questões como centrais para o planejamento urbano do Estado. A primeira é, qual o padrão desejável de repartição espacial de população? E, na segunda, o que está atrelado sobre quais escolhas das atividades econômicas a serem estimuladas e desenvolvidas?

Num espaço aproximado de 15 anos, Macapá e Santana mais que duplicaram o número de bairros existentes sem que, em curto prazo, houvesse perspectiva para benefícios de infra-estrutura; o grande número de loteamentos abertos sem tal condição demonstra, da parte dos gestores, a falta de preocupação com o urbano.

III - Os planos diretores urbanos idealizados entre 1959 do século XX a 2005 do novo milênio

Dada a rápida evolução demográfica e a baixa evolução produtiva no Estado, é legítima a preocupação com a incidência de pobreza que pode se agravar, ainda mais, em função da migração; do abandono de atividades tradicionais na área rural e; da urbanização descontrolada.

Diante disso é necessário se questionar qual a relação entre a preocupação com o planejamento e a (ir)real implementação deste no Amapá no decorrer de meio século? Para melhor compreensão sobre o assunto é importante conhecer: quando e quais foram os planos diretores urbanos elaborados nesse intervalo de tempo; como se originaram; qual a centralidade das respectivas proposições e, por fim, o grau de aplicação de cada um.

A visão estabelecida em um período de cinquenta anos no Amapá denota a vinculação por um planejamento essencialmente cartesiano. O Amapá experimentou planos diretores que foram solicitados por distintos governos do território e dos governos municipais, ressaltando-se que até meados da década de 80 (oitenta) Santana era distrito de Macapá e que, portanto, os Planos GRUMBILF (1960), PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1973) e HJ COLE (1977) abrangiam aos dois municípios, mas que a partir de 1990 cada um desses municípios passou a elaborar seus próprios planos de desenvolvimento.

Tabela 3 – Plano Diretores Urbanos elaborados entre 1959 e 2003

Ano	Plano	Contratante	Executor	Grau de Aplicação
1959	Grumbilf	CEA	Governo do Território Federal do Amapá	Mínimo
1973	PDU/FJP	GTFA	Governo do Território Federal do Amapá	Regular
1977	PDU/HJ Cole	GTFA/PMM	Prefeitura Municipal de Macapá	Mínimo
1990	PDU/PMM	PMM	Prefeitura Municipal de Macapá	Mínimo
1995	PDU/SUDAM	PMS	Prefeitura Municipal de Santana	Mínimo
2003	PDU/PTC	PMM	Prefeitura Municipal de Macapá	Não avaliado
2005	PDU/PTC	PMLJ/PMS	PMS/PMLJ	Em elaboração

Fonte: Governo do Estado do Amapá/ Prefeitura Municipal de Macapá
 Prefeitura Municipal de Santana, Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari

De todos os planos que neste período foram elaborados, o PDU/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO(1973) foi o que mais teve densidade na sua aplicação, cujo processo de implantação foi gerenciado pelo Governo do Território Federal do Amapá em conjunto com Ministério do Interior. Trata-se de projeto incentivado pelo Governo Federal para todos os territórios federais por meio do programa de planejamento urbano, dentro de uma visão de integração nacional. De acordo com a FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1973) a aplicação deste plano se restringiu muito a Macapá e Santana. Nos demais núcleos a aplicação do plano foi praticamente nula e, com isso, até mesmo a perspectiva de integração regional acabou não funcionando como se previa.

Os planos urbanos elaborados são distintos, mas convém salientar a enorme diferença cronológica e a razão para solicitação de todos estes planos. O plano da GRUMBILF DO BRASIL (1960) foi um pedido da Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA em 1959 e tinha como única finalidade cumprir um cronograma de ordenação da rede elétrica na capital, sem preocupações com um planejamento mais abrangente para a época. A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO(1973) e HJ COLE(1977) são planos da década de setenta e atendiam a uma visão de planejamento proposto pelo governo federal para os Territórios, com

uma visão extremamente cartesiana. Estes planos sempre foram vistos como um excelente trabalho técnico, elaborados dentro de gabinetes, mas com pouquíssima aplicabilidade para a realidade amapaense, podendo ser inferido que a não participação - sequer de gestores - nas respectivas elaborações é um fator que os levou a tão baixo grau de aplicação.

Neste mesmo período os aspectos políticos da transformação do Território Federal em Estado em todo o processo de planejamento e de gestão administrativa, dentre outros reflexos, encadeou uma nova relação federalista, não mais subordinada às decisões do Governo Central; intensificou-se a criação de novos municípios; possibilitou-se a criação de áreas estaduais protegidas, principalmente reservas extrativistas. Um destaque recente foi a criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque que ampliou significativamente as áreas protegidas no Amapá, mas para os municípios envolvidos na sua área de criação ainda não houve nenhum benefício real, nem ao menos nas respectivas sedes.

Na década de 1990, sob a égide da Constituição de 1988, no Município de Santana, agora já desmembrado do de Macapá, houve uma tentativa de se cumprir o texto constitucional que se refere à obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, mas apesar da intenção, o PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SANTANA (1993) pouco foi utilizado. Enquanto isso, Macapá ampliou a abrangência de leis complementares, sem, no entanto ter um plano aprovado legalmente.

A partir do novo milênio, sob a implementação do Estatuto da Cidade BRASIL (2004) e com a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores, desta feita com o requisito da participação da sociedade, o Município de Macapá aprovou um PLANO DIRETOR URBANO DE MACAPÁ (2003) denominado de plano diretor participativo, sem de fato este ter sido assimilado pelos diferentes segmentos da sociedade. Após três anos de aprovação do plano, os resultados têm sido ineficazes e o seu desconhecimento por parte da sociedade está na página do Ministério das Cidades que o considerou como não participativo.

Em 2006, os Municípios de Santana e de Laranjal do Jari, respectivamente o segundo e terceiro do Estado do Amapá em densidade populacional, deslancharam o processo de elaboração de seus planos diretores. A metodologia adotada em ambos para a construção das propostas requer uma expressiva participação da sociedade na discussão das situações que envolvem a territorialidade dos mesmos.

Existem muitos problemas no Amapá que interferem na elaboração de propostas, tanto para as questões urbanas como rurais; mas, sem dúvida alguma, dentre todos, o problema da não regularização fundiária é o ponto crucial por afetar o planejamento de todas as áreas e em todos os municípios.

O problema começa na gestão do elevado percentual de terras pertencentes à União, antes gerenciadas pelo INCRA e FUNAI, que foram demarcadas entre os anos 1960 e 1980. Embora haja áreas de proteção ambiental e áreas indígenas demarcadas após 1990, estas foram previstas desde aquele período, demonstrando que desde outrora haviam preocupações com relação à gestão dos recursos naturais. O problema gerencial se agrava no Amapá-Estado, posto que a destinação de terras para este e, deste para os novos municípios ensejou a criação de novas instituições para este gerenciamento, agora no âmbito estadual. As esferas institucionais passaram a interagir sobre o uso e ocupação do solo da União com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA; nas questões de terras indígenas com a Fundação Nacional do Índio- FUNAI e; nas áreas federais protegidas com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente- IBAMA. A interação com o Estado se dá por meio do Instituto de Terras- TERRAP e, para as reservas estaduais, com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente- SEMA.

O biênio 2002/2003 se destacou pela execução de duas propostas de gestão do espaço amapaense que não passaram por discussões com a sociedade: a criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque AMAPÁ (2002) e a criação do Corredor da Biodiversidade no Amapá (2003). Documentos legais foram sancionados com a finalidade de fornecer suporte legal à gestão ambiental do Estado do Amapá, normatizando o seu uso da potencialidade natural.

A relação entre a gestão ambiental e as questões urbanas e rurais se depara com um “abismo” porque, as cidades não têm a menor estrutura urbana que apresente condições de vida satisfatória e muitas zonas rurais não dispõem de políticas públicas e nem infra-estrutura que possibilite a implantação de uma economia sustentada com a preservação dos recursos ambientais. Os indicadores de pobreza social relatados pelo Banco Mundial para o ano de 2002 atestam tal situação e um dos fatores que contribuem para isso é a falta de planejamento para uma gestão ambiental adequada, ou melhor dizendo, é a prática do “fazejamento urbano” que resulta na gestão ambiental inadequada. No Amapá, outro dado que contrasta com os 58% de áreas protegidas, é o fato de que com poucas terras do Estado (11%) as alternativas econômicas ainda são incipientes para garantir desenvolvimento urbano através do desenvolvimento econômico adequado à realidade local, estrangulando principalmente os municípios.

Cabe aqui a indagação: Que papel que tem tido os gestores dos municípios do Amapá frente a situação tão estrangulante? Efetivamente, não tem ocorrido nenhum processo de mobilização visando uma ampla discussão sobre como o município se insere na elaboração

de propostas que integrem as áreas protegidas. Os exemplos mais específicos são os casos de Laranjal do Jari e Oiapoque - dois dos cinco municípios abrangidos pelo Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque – que somente em 2006 começou a discutir de forma participativa um processo de inserção e de integração sobre o território municipal.

No Amapá a experiência tem demonstrado que o processo participativo tem tido aspectos positivos principalmente no engajamento das comunidades na discussão dos interesses de seu município. Mas, apesar desse avanço qualitativo, existem claras diferenças entre a real necessidade de estabelecer políticas sérias e responsáveis para o município e os interesses individuais dos seus gestores. Ainda prevalece uma profunda indiferença por parte desses gestores quanto a obrigatoriedade e, mais que isso, sobre a importância da elaboração do planejamento. Muitos são os fatores que confirmam todo este processo.

A grande maioria dos municípios brasileiros, em especial os municípios amazônicos e aqueles que estão no Amapá, foram criados sem nenhuma sustentação econômica, frutos de decisões políticas interesseiras com a finalidade de se estabelecer os chamados “currais eleitorais”. Um reflexo desta realidade tem sido a existência de municípios com profunda dependência dos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios – PFM; de emendas de parlamentares no orçamento da União e; de diversos programas federais. As consequências de todo este universo são degradantes e uma delas tem sido a prática clientelista observada em muitos municípios, a qual favorece de forma intensiva a formação de lobbies e de “esquemas” em processos licitatórios, obras e outras situações semelhantes.

A prática clientelista e as situações derivadas ocorrem justamente porque os gestores destes municípios, não tem planos, e, conseqüentemente, não tem no planejamento a base das ações a serem desenvolvidas. Aplica-se a prática intervencionista do fazejamento que se caracteriza basicamente pela preferência por ações imediatistas, de curto prazo. Não há no fazejamento nenhuma preocupação com trabalhos de médio e longo prazo e sim, as expectativas com o horizonte de até a próxima eleição. Daí a importância de, de fato, se discutir também o papel que exerce as organizações sociais em todo este quadro e sob que ótica tais organizações contribuem concretamente para a democratização do processo de construção da gestão pública.

O resultado da postura do “fazejamento” clientelista é o somatório de fatores que favorecem por ordem: o desvio de recurso público; a má aplicação do recurso; fraudes contra o erário público; contratação de serviços inadequadamente; descontrole fiscal; irregularidades na ocupação das terras; benefícios pessoais em detrimento do coletivo; contratação de pessoal desqualificado; ausência de recursos tecnológicos que beneficiariam diretamente as áreas

urbanas e rurais; gestores despreparados para o exercício da coisa pública; legislativo passivo e sem comprometimento. As conseqüências de todo este processo aparecem nas profundas mazelas locais e nas dificuldades que os municípios amazônicos enfrentam para obter recursos destinados a realização de novos investimentos.

IV - O fazejamento como prática intervencionista para o rural e o urbano

Os gestores públicos municipais se tornaram reféns do dia-a-dia na condução do município, incluindo a opção de não estabelecer metas de médio e longo prazo e, sim, a de priorizar ações de curto prazo e de resultado imediato, como por exemplo a prática comum de quando possível fazerem doações (passagens aéreas, pagamento de contas, ajuda de custo, auxílio funerário, etc) e quase sempre sob a justificativa de “carência econômica” do beneficiado.

De um lado, a situação decorrente do fazejamento é que a maioria da população aceita a relação de troca de benefícios a favor da manutenção deste status, completamente adverso a qualquer estratégia de planejamento. E, de outro, muitas das instituições são criadas justamente para favorecerem a este 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 de qualquer tentativa de organização coletiva.

Segundo MARICATO(2001) a distância entre plano e gestão se presta ainda ao papel ideológico de encobrir como palavras e conceitos modernos (e mais recentemente pós-modernos), práticas arcaicas: a) as obras são definidas pelas megaempreiteiras que financiam campanhas eleitorais; b) suas localizações obedecem à lógica da extração de renda imobiliária e do bem-estar da cidade oficial; c) o conjunto delas forma um cenário segregado marcado por simbologia exclusiva; d) as leis se aplicam a uma parte apenas da cidade; a fiscalização é discriminatória e; e) a política habitacional inexistente ou é constituída apenas por ações pontuais compensatórias.

A prática é antiga e prevalece nos municípios da Amazônia, que não têm renda, não têm equipe técnica qualificada e, os poucos cargos remunerados 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 dos

gestores, principalmente da não prestação de contas quanto a aplicação de verbas de programas federais o que impede obtenção de novos recursos para serem utilizados.

Toda a estrutura destas prefeituras é precária dificultando maior confiabilidade no armazenamento das informações e do registro de dados principalmente em relação ao cadastro de imóveis. No caso do Amapá, com apenas 16 municípios, a situação ocasiona graves problemas econômicos. 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 isso, sedes municipais sem a menor infra-estrutura urbana e sem as condições básicas necessárias para a manutenção da qualidade de vida dos cidadãos lá residentes.

O Relatório do Banco Mundial, ao descrever a pobreza no Amapá privilegiando o componente espacial de áreas urbanas e rurais, registrou que, embora a incidência da 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 78% dos pobres moram nessas áreas ROCHA (2002). Neste sentido, a pobreza do Amapá tem que ser tratada através de uma intercessão de mecanismos de política social e planejamento urbano. Como pobreza não pode ser entendida exclusivamente como insuficiência de renda, foram considerados aspectos de saneamento e de alfabetização para compor um quadro mais geral das condições de vida da população ROCHA (2002).

O planejamento tem sido historicamente substituído desde a transformação do Território em Estado. Um dos fatores que contribuiu e efetivamente contribuiu para isso é a completa desorganização institucional entre as esferas de poder (municipal, estadual e federal); nas quais programas e projetos muitas vezes não contribuem para o avanço e sim para acentuar profundas contradições. O caráter político (o que do caráter político? Ou é o caráter da descontinuidade política no planejamento mínimo que existe?) é outro problema sério que se acentua a cada ano. A democracia ainda não é exercida plenamente e parece ainda mais distante para os municípios do Amapá.

O que dizer de municípios como a Capital Macapá e de seu filho emancipado Santana, separados por menos de 30 km de distância e que nesses 50 anos tiveram várias oportunidades de colocar em prática um conjunto de proposições que muito contribuiriam para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos no Amapá e não o fizeram? Mesmo não o tendo feito, se observa que nestes dois municípios existem condições pontuais favoráveis e restritivas para a política anti-pobreza no Amapá, distinguindo as problemáticas urbanas e

rurais. A melhoria das condições de vida na área rural, preservando sua especificidade cultural e ambiental, é condição essencial para reduzir a atratividade de áreas urbanas.

As questões de pobreza e desenvolvimento urbano, que se mostram imbricadas em Macapá, têm como complicador a polarização exercida pela cidade sobre as populações ribeirinhas do canal Norte e ilhas paraenses, onde serviços públicos e as possibilidades de acesso à renda são ainda mais precários do que na capital ROCHA (2002).

De todos os planos propostos nestes anos para Macapá e Santana menos de 10% do conteúdo previsto foi colocado em prática. Um fator restritivo foi a não assimilação pelos governos municipais da obrigação de direcionar o desenvolvimento urbano das cidades, as quais terminaram sofrendo mudanças sensíveis e desordenadas no cenário urbano e oriundas do processo migratório decorrido em função de implementação de atividades econômicas nestas cidades.

Os planos urbanos não são contínuos e também tem dificultado que as cidades e os municípios tenham condições para se estruturarem. Um dos problemas graves em todo este processo é a falta de orientação e de regras de ocupação do espaço urbano, dificultando para os gestores a adoção de medidas mais severas no cumprimento da Lei. No Brasil abundantes são os exemplos de planos urbanos que ficaram no papel e não menos abundantes exemplos de leis que são seguidas exigem uma nova atitude em relação ao planejamento urbano (MARICATO, 2001).

Na realidade, tal situação também decorre que a legislação aprovada não é cumprida pelas próprias deficiências do poder público municipal. Em Macapá, faz vinte anos que não ocorreu política habitacional consistente para ação junto aos programas de financiamento; os programas habitacionais foram substituídos pelos assentamentos urbanos, fato este verificado de norte a sul da cidade. Doava-se o lote urbano e pressionava-se o poder público para colocar infra-estrutura urbana complementar necessária.

Os retratos dos municípios amapaenses refletem a cara 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 se restringido simplesmente às coisas 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 a situação caótica de todo este quadro.

V - Considerações Finais

O Amapá tem apresentado ao largo desde o processo de estadualização profundas transformações na sua paisagem rural e principalmente urbana. Os motivos são diversas questões econômicas, políticas, sociais e ambientais. Os indicadores de pobreza relatados pelo Banco Mundial (2002) mostram claramente que a pobreza é essencialmente urbana cerca de 78%. Dentro da condição de estado mais preservado do Brasil o Amapá não tem usufruído desta condição ou dela ter tido benefícios. A maioria dos municípios (11) é recente com menos de 20 anos e muitos foram criados sem nenhuma base ou sustentação econômica, ficando na dependência extrema de recursos federais para a manutenção básica das funções primordiais. Em Macapá e Santana concentram a infra-estrutura urbana com condições mais favoráveis. Nos demais municípios as condições são precárias o que torna a dependência com a Capital cada vez mais intensa.

Os municípios não têm conseguido se inserir na discussão sobre a gestão de seu território com relação ao grande número de áreas protegidas, isso tem ocasionado entraves na obtenção de recursos para novos investimentos principalmente sobre aqueles que já estão previstos em Lei como Ecoturismo e os Estudos sobre a Biodiversidade. Não tem ocorrido a integração entre programas e projetos nas distintas instâncias e esferas: federal, estadual e municipal, ocasionando perdas inestimáveis para população. A condição mais precária nas áreas urbanas tem sido em relação ao saneamento básico, incluindo as condições de acesso à água, esgotos e resíduos sólidos. Um dos exemplos mais abusivos é o de Laranjal do Jari que acumula milhares e milhares de metros cúbicos de resíduos sólidos as margens do Rio Jari MONTEIRO(2002). Compreender a realidade existente no Vale do Jari é observar o próprio processo de ocupação da Amazônia LINS(1999).

Como então romper com a lógica que permeia a gestão das cidades no Brasil e no Amapá? Como definir estratégias que tenham o comprometimento por parte da população, dos gestores e da sociedade em geral? O que significa para o gestor a boa cumplicidade de ter um mandato construído com responsabilidade junto à sociedade. O custo social de decisões não tomadas e de ações públicas não implementadas têm sido elevado, principalmente na esfera municipal o que tem acarretado problemas urbanos irreversíveis.

Como evitar que as nossas cidades sejam administradas sobre a tutela de gestores que adotam práticas urbanas de fazejamento? Ao longo dos anos essa prática institucionalizou-se tem imposto às nossas cidades um quadro inteiramente desfavorável, e é fartamente identificada: na desconsideração de projetos elaborados e constituídos em governos anteriores; na desconsideração das leis vigentes como Código de Edificações e Uso do Solo; na atitude da não formação de equipes qualificadas para conduzirem à tarefa de desenvolvimento urbano; no descumprimento das metas básicas defendidas em campanha eleitoral; no desrespeito as decisões de fóruns ligados às questões ambientais e urbanas; na contribuição para a prática de desordenação urbana com a falta de políticas públicas para a habitação incentivando as invasões e ocupações desordenadas; nas tornando o legislativo práticas viciadas que condicionam os interesses individuais e não coletivos; na elaboração de projetos baseados em critérios políticos eleitoreiros; na desordem administrativa dos setores imobiliários e de fiscalização urbana; na falta de atualização de instrumentos legais e tecnológicos, dentre tantos outros atos que permeiam essa prática espúria, em detrimento da responsabilidade social dos gestores em prol do bem da coletividade.

De acordo com MARICATO(2001) um rápido diagnóstico que seja sobre as cidades brasileiras revela um conjunto de PDs aplicados a uma parte, apenas, da cidade e um conjunto de obras que, aparentemente, não obedecem a plano nenhum. Um Plano de Ação que inclua um plano de uso e ocupação do solo (ou Plano Diretor) como o conhecemos, deve orientar investimentos públicos e as localizações das obras urbanas, com a finalidade de regular os preços do mercado fundiário e democratizar o acesso à infra-estrutura urbana.

Estes são alguns dos fatores que tem ocasionado no Amapá e na Amazônia conseqüências desastrosas para as cidades e se refletem no imenso prejuízo social do não controle da expansão das mesmas. A responsabilidade dos gestores é vital, mas é preciso enfatizar que a sociedade civil organizada vem contribuindo com a aceleração deste estado de coisas quando elege representantes que estão alheios ao processo de organização da sua cidade. É comum as situações de fazejamento se tornarem uma condição oficial de uso e interpretação.

Há casos de cidades no Amapá onde o cidadão justifica o injustificável afirmando que só faz irregular por não há nenhuma lei que regule o Uso do Solo e de Edificações como é o caso da cidade de Laranjal do Jari. Tal situação acentua a completa desestruturação urbana consolidando assim para que a cidade apresente uma deterioração na qualidade dos serviços ofertados. Macapá e Santana sequer possuem operação urbana consorciada na área de transporte, lixo ou resíduos sólidos, culminando na degradação ambiental.

Nos últimos anos gestores municipais no Amapá vêm sendo afastados do cargo, sem, no entanto, haver punições mais severas para ações cometidas que acarretam em profundos prejuízos para todos os cidadãos; entre estes casos, é comum o desvio de recursos de verbas de programas federais que implicam na perda de investimentos para os municípios, prejudicando assim a milhares de pessoas. Os municípios de Laranjal do Jari e Oiapoque nem ao menos possuem legislação apropriada, havendo assim, evasão fiscal considerável, ocasionando perdas para o desenvolvimento econômico e urbano. Os critérios adotados são muitas vezes subjetivos sem que haja referenciais consistentes.

Os planos de desenvolvimento urbano foram elaborados, mas pouco ou nada foram aplicados, resultando em encaminhamentos equivocados que foram acelerados a partir da transformação do Amapá em Estado. A falta de controle do estado e a ausência de integração de políticas urbanas regionais tornaram nossas cidades núcleos urbanos frágeis com pouco desenvolvimento.

A perspectiva reside no pacto da sociedade pela construção dos planos diretores na versão participativa, que ainda terá um largo caminho a percorrer, pois será necessário o bom combate contra adversários de todo este processo popular que são as negociatas, os interesses meramente politiquieiros, as verbas comprometidas com os interesses eleitorais e sem nenhum critério técnico, a omissão dos gestores e o comodismo da sociedade civil.

Além desse incansável combate, essa nova perspectiva se concretizará através de uma maior participação do legislativo; do comprometimento das organizações sociais sem slogan partidário e com projetos estruturados e; também, do apoio de programas federais que já vem sendo colocados em prática a favor dos municípios que, no Amapá e na Amazônia, ainda sofrem com as mazelas da pouca qualificação dos recursos técnicos disponíveis mas que precisam envidar esforços para superar a prática do fazejamento, a fim de saírem da encruzilhada da mera execução por necessidade e adotarem o planejamento urbano como obrigação continuada e responsabilidade coletiva.

VI - Bibliografia

AMAPÁ, Assembléia Legislativa do Estado do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque: Macapá, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo. Guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos: Brasília, 2ª Ed. 2004.

LINS, Cristóvão. A Jari e a Amazônia. Almeirim, Pará: Dataforma, 1997.

MONTEIRO, Roberto Alves (org.). “Crianças e Pré-Adolescentes em Laranjal do Jari: risco e esperança: um Estudo Exploratório”. Relatório de Pesquisa, Fundação Orsa/Universidade Federal de Juiz de Fora, 2000.

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

Plano Diretor Urbano Grumbilf do Brasil. São Paulo, 1960.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Território Federal do Amapá. Fundação João Pinheiro. Macapá, 1973.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano HJCole. Macapá, 1977.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Macapá. Prefeitura Municipal de Macapá: Macapá, 1990.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Santana. Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. Santana, 1993.

Plano Diretor Participativo do Município de Macapá. Prefeitura Municipal de Macapá. Macapá, 2003.

Plano Diretor Partipativo do Município de Santana. Prefeitura Municipal de Santana: Santana, 2006.

Relatório do Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari. Laranjal do Jari, 2006.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. Amapá: Principais Transformações Econômicas e Institucionais (1943-2000). Macapá: SETEC.2003.

ROCHA, Sonia, Pobreza, Desenvolvimento e Política Social: O caso do Estado do Amapá. Relatório do Banco Mundial. Macapá, 2002.

VIDAL, Estácio. História do Amapá. Imprensa Oficial: Macapá, 1982.