

## **Construção da Mobilização Social, Participação e Comunicação na elaboração do Plano Diretor Participativo no Município de Laranjal do Jari**

José Alberto Tostes<sup>1</sup>

### **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.

**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 sociospatial 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-spacial 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.

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

### **Laranjal do Jari da Vila do Beiradão a Favela Fluvial**

Essencialmente ribeirinho, o Município de Laranjal do Jari localiza-se em uma região de vale arenoso e sujeito a enchentes. Apresenta graves problemas sócio-ambientais como infra- estrutura precária, saneamento básico inexistente, baixas condições de habitabilidade, alta densidade de resíduos sólidos sem a coleta adequada, esgoto a céu aberto e,

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sobre Arte pelo ISA-CUBA na área de História e Teoria da Arquitetura. Professor Adjunto I da Universidade Federal do Amapá. Tostes.j@unifap.br

principalmente, a falta de mobilidade urbana. Muitos destes problemas podem ser atribuídos à completa ausência de planejamento desde a criação do Município no ano de 1987.

O Município de Laranjal do Jari foi criado pela Lei Federal nº 7.639 de 17 de dezembro de 1987, desmembrando-se do município de Mazagão. Possui uma área de 31.170,30 Km<sup>2</sup>, localizando-se na parte sul ocidental do Estado do Amapá. Limita-se geograficamente com os municípios: Vitória do Jari, Mazagão, Pedra Branca do Amapari, Almeirim – Distrito de Monte Dourado-PA, Suriname e Guiana Francesa.

Laranjal do Jari surgiu do núcleo do “*Beiradão*”, um povoado instalado às margens do rio Jari, desprovido de qualquer condição de saneamento e salubridade, originado a partir da implantação do projeto Jari, quando muitos trabalhadores de baixo nível de instrução e de capacitação migraram para a região em busca de emprego na empresa Jari Celulose. À margem das riquezas produzidas, o povoado foi crescendo de forma desordenada e sem qualquer planejamento, transformando-se numa extensa área de palafitas sobre as águas, configurando-se assim em uma das maiores favelas fluviais do mundo, convivendo com graves problemas sócio-ambientais.

Essa prática, infelizmente, não ocorre somente em Laranjal, mas foi, e ainda é, comum na região Amazônica. No seco, as casas são quase sempre de madeira e distribuídas em quadras; na beira e no alagado, a estrutura é totalmente diferente: não existem quadras, quase não existem ruas, propriamente. As casas estão dispostas em passarelas ou pontes e becos. A maioria das casas não possui números que as identifiquem e as passarelas, por sua vez, também não recebem uma nomenclatura explicitada em placas ou qualquer outro tipo de artefato que possa identificá-las. A mesma passarela é, às vezes, conhecida por diferentes nomes.

Em contrapartida, há casos em que uma passarela se bifurca ou dá acesso a outras passarelas e becos e todas recebem o mesmo nome. Os nomes das passarelas quase nunca possuem registro na Prefeitura local. Além disso, as casas são “amontoadas”, muito próximas às outras, sendo que barulhos, sons e falas, assim como olhares e odores não encontram muitas barreiras. É comum que as janelas e portas tenham suas aberturas voltadas para as passarelas, ou para janelas e portas de outras casas, e ficam sempre abertas, não conferindo qualquer tipo de privacidade para seus moradores. A vida privada é, quase sempre, pública, nestas regiões. Ao falar de Laranjal, é comum falar da beira e do alagado.

A sensação primeira que se tem ao andar em suas “ruas” - que são, na verdade, pontes e passarelas, construídas sobre palafitas, como um transitar por sobre o rio - é de desequilíbrio, de insegurança, de instabilidade. Entretanto, passada a primeira sensação, vai-se percebendo que as passarelas são construções sólidas e que a estrutura que as mantém é segura. A falta de manutenção, no entanto, faz com que, em diversos pontos dessas “vias públicas”, ocorram problemas: são tábuas soltas, quebradas ou, simplesmente, ausentes. Além disso, em diversos trechos, um movimento lateral da passarela, combinado com um movimento longitudinal contribui para desestabilizar os passos. Nas passarelas não há qualquer apoio para as mãos que possa inspirar confiança ou estabilidade na travessia. É interessante observar que muitas das habitações da região Seca são construídas sobre palafitas. Isso se deve, além do hábito de assim se viver, ao reaproveitamento de construções da beira: as pessoas ao se mudarem da Beira para o Seco levam consigo suas casas que são, novamente, montadas.

Por ser uma região de interesse econômico – em virtude da extração do minério caulim e da produção da celulose – a população aumenta vertiginosamente, com a qual multiplicam-se também as mazelas sociais, dificultando o alcance por uma melhor qualidade de vida.

Segundo Tostes (2005c) no passado foram elaboração de Planos Diretores apenas para os Municípios de Macapá (capital) e Santana (segundo Município mais importante do Estado do Amapá) em décadas anteriores elaboraram Planos Diretores. Macapá, a capital, no ano de 2004 conseguiu materializar o seu “Plano Diretor Participativo”. Sobre os demais Municípios do Estado, o que inclui Laranjal do Jari, não havia nenhum tipo sequer de instrumento de planejamento estratégico, o que demonstra a importância da construção deste instrumento público, que é o Plano Diretor Participativo. Havia de fato planos elaborados por outras instituições, mas que não chegaram a se concretizar em ações concretas como o Plano de Desenvolvimento Urbano elaborado pela SUDAM na década de 1990.

### **A participação da Universidade Federal do Amapá na construção de Planos Diretores Participativos**

A Universidade Federal do Amapá iniciou um processo de aproximação junto aos Municípios desde o primeiro semestre do ano de 2004, quando consolidou o Programa de

Interiorização, formando os primeiros alunos de diversos cursos de graduação. De acordo com Tostes (2005b) foi a partir do segundo semestre do mesmo ano, com a criação do Curso de Arquitetura e Urbanismo e com um grupo de pesquisa já existente, denominado Arquitetura e Urbanismo na Amazônia, efetivou-se a idéia de implementar junto aos Municípios do Estado, projetos de pesquisa e extensão por meio de metodologias participativas, inicialmente previsto para apenas 04 (quatro) Municípios. A parceria com o Município de Laranjal do Jari se concretizou após a primeira visita técnica realizada no mês de agosto de 2005 e foi consolidada com a realização do I Seminário de Preparação e Qualificação no mês de outubro e de mais 02 (duas) oficinas do Plano Diretor Participativo nos meses de outubro e novembro.

O resultado imediato desta parceria, entre a Universidade Federal do Amapá e a Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari, foi a assinatura de um convênio de cooperação técnica e científica firmado entre os gestores por um prazo de 03 (três) anos. Diante desse contexto, e em cumprimento aos dispositivos constitucionais e aos princípios emanados do Estatuto da Cidade, a administração municipal em conjunto com as comunidades e a Universidade Federal do Amapá vem discutindo o planejamento que envolve toda a infraestrutura urbana do município e principalmente as ações de elaboração e construção do Plano Diretor Participativo, para promover o planejamento da gestão urbana e territorial, bem como, o resgate das condições de urbanidade da cidade.

A Prefeitura de Laranjal do Jari tem deu o suporte essencial ao andamento do processo com a criação de uma equipe, denominada *Força Tarefa Local*, formada por funcionários da prefeitura, representantes comunitários, estudantes e professores. A constituição da Força Tarefa tem contribuído para organizar e mobilizar os diversos segmentos sociais rurais e urbanos do Município para compreenderem o Plano Diretor Participativo como um importante instrumento de política pública. Além desta Força constituída, a Prefeitura se esforçou para auxiliar o processo de logística operacional para o desenvolvimento dos trabalhos da Universidade no Município, principalmente na realização dos eventos, como seminários e oficinas.

A participação de Ong's e entidades sociais mostrou-se ampla, o que revela uma satisfatória organização social inicial no Município e tem contribuído de forma especial no processo democrático. Desde o início do ano de 2006 o processo de mobilização se estendeu por todas as áreas rurais e urbanas de todo o município, cabe destacar que o Município de Laranjal do Jari possui diversas comunidades extremamente distanciadas, onde só é possível a

via de transporte fluvial, isso ocasionou que o trabalho de mobilização fosse realizado concentrando um maior número de pessoas em uma única comunidade. Um dos exemplos destas ações foi o trabalho realizado na Reserva Extrativista do Cajari a 50 km de Laranjal do Jari que concentrou cerca de 08 comunidades do Município, a participação foi intensa de todos os trabalhadores, na sua grande maioria extrativistas da reserva. O material utilizado era diversificado como faixas, cartazes, folders, fita de vídeo e um dvd produzido especificamente sobre o município e tinha como finalidade ilustrar a realidade de Laranjal do Jari. Tostes (2005a). A partir do mês de março a universidade em conjunto com a prefeitura de Laranjal do Jari concretizou a participação de 02 (dois) técnicos para conduzirem, junto à prefeitura e às comunidades, um complemento com a força tarefa já constituída no município.

Um dos objetivos principais desta pequena equipe era aliar o comprometimento da Universidade Federal do Amapá com o município. Dentre as funções destinadas a estes técnicos estava dialogar com as comunidades, com as organizações legalmente constituídas, com as secretarias de governo, com as instituições estaduais e federais presentes na região. Os resultados desta participação nos primeiros meses permitiram verificar uma série de condicionantes que estavam diretamente correlacionados a elaboração do plano diretor participativo como: a elaboração de projetos que estavam em andamento na prefeitura; a solicitação de recursos através de diversos agentes financiadores; ações do governo do estado que estavam diretamente vinculadas com determinadas proposições do PDP; a participação mais efetiva dos gestores.

Um dos importantes fatores a serem considerados desta experiência foi a constatação de uma grande dispersão de documentos já existentes sobre o município de Laranjal do Jari, realizados por diversos órgãos públicos lá instalados. A própria prefeitura não possuía um banco de dados confiável e todos os documentos existentes não possibilitavam a construção de referenciais para serem utilizados para o plano diretor participativo.

Segundo Tostes (2005b) foi a partir do mês de abril de 2006 com a participação de uma equipe completa da Universidade Federal do Amapá - de arquitetos, engenheiros, sociólogos, pedagogos, enfermeiros, assistentes sociais, geólogo, economistas e contadores e mais um grupo de estudantes – aliaram-se aos técnicos residentes no município para a discussão da realização de uma série de levantamentos de natureza física, social e econômica que iria demandar obter informações em todo o núcleo urbano da cidade de Laranjal, já que os

dados existentes da parte rural estavam disponibilizados através de outros projetos paralelos promovidos por outros ministérios.

### **A Força Tarefa Local e Mobilização Social no Município**

Neste sentido é que, com a participação de diversos segmentos sociais, de entidades, de representantes das áreas envolvidas, foi constituída uma equipe para elaborar e discutir todo o teor do material a ser levantado. Após 45 (quarenta e cinco) dias de intenso trabalho e inúmeras revisões o material ficou pronto. A prefeitura selecionou em conjunto com a força tarefa local, cerca de 70 (setenta) profissionais entre professores da rede de ensino e agentes de saúde. Já no mês de julho foram selecionadas 12 (doze) áreas de acordo com a densidade de ocupação. Para cada área foi destacado um integrante específico daquela comunidade, o que permitiu que o trabalho tivesse sido um sucesso na aplicação, sendo feito pequenos ajustes posteriores para a materialização dos resultados obtidos.

Durante cerca de duas semanas uma equipe de 20 (vinte) profissionais da universidade e das comunidades conseguiram preencher todo o mapeamento relativo às inúmeras questões produzidas. Com o auxílio de vários outros setores do governo do estado, através da secretaria de planejamento, foi possível elaborar estatisticamente os resultados, gerando diversas possibilidades de análise e compreensão sobre a realidade do núcleo urbano de Laranjal.

Uma das preocupações sobre este trabalho era dar uma formatação consistente no conjunto das variáveis discutidas em diversos segmentos da sociedade, quais sejam, a Conferência da Cidade de Laranjal do Jari realizada em agosto de 2005, das reuniões de bairro, das oficinas, dos seminários, dos programas de rádios constituídos já ano anterior. Os resultados obtidos no levantamento reafirmaram os indicadores já existentes dos problemas existentes no município.

A abrangência do levantamento é demonstrada pela audácia de toda a equipe envolvida. Foram abordadas cerca de 2.200 (dois mil e duzentas) habitações atingindo a um público médio de 12 mil pessoas. A concretização deste trabalho permitiu que no mês de agosto de 2006 fosse realizado o I Encontro Técnico para servidores municipais que teve como objetivo nivelar e unificar as informações sobre o andamento do plano diretor participativo, visando gerar uma atitude de comprometimento em todos os segmentos técnicos

da prefeitura. Os resultados foram positivos ocorrendo o pleno engajamento de novos integrantes na força tarefa do PDP.

Na mesma semana de agosto ocorreu o II Seminário Participativo do Plano Diretor, com a participação de um público extremamente diversificado de jovens, idosos, estudantes, representantes de comunidades, agricultores, policiais, servidores públicos, gestores, empresários, instituições não governamentais, organizações e instituições públicas e privadas. Nesta oportunidade a universidade apresentou os resultados obtidos após 11 meses de trabalho que ajudaram a construir a leitura técnica da cidade e a leitura comunitária nas áreas urbanas e rurais. A participação efetiva do público proporcionou o conhecimento sistematizado sobre a realidade do município, permitindo que ao final do encontro fosse definido a publicação da Revista do Plano Diretor Participativo (2007) em dois volumes para o amplo conhecimento do público e da sociedade do Laranjal do Jari. No mês de setembro foi elaborado o conjunto de mapas temáticos que permitiram a elaboração do texto da proposta básica para ser apresentado nas audiências públicas que serão realizadas no mês de outubro. Toda a trajetória desenvolvida resultou na aprovação em Audiência Pública no mês de fevereiro e posteriormente a aprovação na Câmara de Vereadores, transformando o projeto em Lei Municipal.

### **Entraves e limitações institucionais a serem superados na implementação do Plano Diretor Participativo**

A elaboração dos planos diretores, apesar do esforço de mobilização, não é suficiente para o enfrentamento dos problemas existentes no Estado do Amapá. A mobilização de movimentos sociais, de gestores e da equipe da Universidade Federal do Amapá constitui-se um passo importante para a discussão de estratégias para planejamento, organização e gestão territorial do município, independentemente da obrigatoriedade imposta pelo Estatuto da Cidade. Tostes (2006).

É importante observar que as limitações econômicas, políticas e ambientais existentes não podem ser enfrentadas por ações isoladas (do âmbito exclusivamente municipal), face ao alto custo da infraestrutura necessária para a promoção de desenvolvimento através de níveis satisfatórios de qualidade de vida, tais como a provisão de

cemitérios públicos, aeroportos, hospitais, áreas para lazer e cultura, etc. Para tanto se faz necessário promover o destensamento das áreas ribeirinhas e de várzeas.

É de vital importância que se objetive conceber um planejamento minimamente integrado e ordenado, para que a cidade possa alcançar níveis satisfatórios de convivência, salubridade, mobilidade com brevidade e perenidade. A redução das atividades na orla deve ser gradualmente prevista. Em certa medida desestimulada e garantida com os instrumentos de regulação e de estímulos a criação, implementação e estruturação de novos centros ao longo do único eixo de possibilidades de desenvolvimento urbano, no sentido da BR 156. Deverá prever o PDP, através de zoneamento, políticas públicas voltadas ao turismo na orla, e desde já, vinculado a Ponte sobre o rio Jari, ligando os dois estados Pará e Amapá como novo Eixo promotor e indutor de tensionamento em locais desprovidos de infra-estrutura, hoje a jusante da cidade.

### **A relação de integração das áreas protegidas com a cidade de Laranjal do Jari**

Resgatar a agenda de compensação prevista na criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, do qual a cidade de Laranjal é uma das incrustadas no grande parque. É papel relevante no processo que hoje se planeja, não só para a cidade, mas para o município como um todo. Até então o parque está de “costas” para as cidades que permeiam sua imensa área de preservação. É também notória a ausência de aparato institucional que minimamente possa materializar as medidas que certamente surgiram, ou por necessidades, ou por legitimidade do instrumento participativo.

Reparar esse processo, que por décadas produz riqueza em larga escala (extraída de reservas naturais locais) em detrimento de um forte processo excludente imposto às comunidades do Vale do Jari, é o que se deve de forma redencionista e com máxima brevidade materializar a partir do Laranjal do Jari. Outro aspecto que diferencia a realidade ribeirinha de Laranjal do Jari é a pouca ou nenhuma capacitação de suas comunidades. Onde esta contém um leque escasso de possibilidades de emprego e renda, que o local e o regional oferecem criando bolsões de miséria que pressionam o Índice de Desenvolvimento Humano permanentemente para baixo. Todo planejamento nesta, ou nestas áreas serão vitais para que o outro lado da equação (exercício da cidadania) prospere.

## **Resultados Obtidos com o desenvolvimento do Plano Diretor Participativo**

Os mecanismos de mobilização verificados no local são fortes, paradoxalmente a todas as condições expostas ao norte. Portanto resgatar a auto-estima e pujança dessa gente não será tarefa distante, mas precisa acontecer. Mesmo os locais ribeirinhos ou de várzea podem ser minimamente dotados, e com ajuda de marcos regulatórios, se implemente condições de ordenamento, urbanidade e inclusão. É necessário capacitar toda essa gente.

As soluções duradouras devem surgir do processo de discussão com esse povo, privilegiando soluções cujo domínio não esteja fora de seus próprios alcances. Exemplos: passarelas com guarda-corpos, com espaços ou baías para coleta de resíduos, espaços de convivência, iluminação pública, redes, etc.

No eixo de expansão, programas de regularização fundiária propositivos e geradores de possibilidades, vias pavimentadas com blocos, produzidos pela indústria local. É importante que a experiência ora vivida em Laranjal, acoçada mais um grande em outubro de 2006, sinistro este indigne a todos e que dessa indignação surja o elemento que tanto precisa-se para enfrentar a contemporaneidade amazônica. É pertinente enfatizar que o Laranjal do Jari é zona ou cidade de fronteira, e assim sendo é contemplada por projetos e programas que se não são especiais, certamente deveriam ser.

Não se pode ver nestas cidades apenas o prisma geopolítico, mas, sobretudo a potencialidade de expansão existente nas fronteiras setentrionais. Se o vizinho platô das guianas, em nada nos inspira sua territorialidade, pelo menos é preciso considerar sua ligação aos blocos além mar. Não nos interessa ter construído apenas uma peça tecnocrática, detentora de propostas inalcançáveis, mas sim um planejamento com viés participativo, contemplando a utopia de sua própria gente, cujo enredo principal deve ser uma utopia esperançosa.

O interesse da população de Laranjal do Jari pelo processo participativo fortaleceu o exercício da cidadania em todo o município. Um ponto a ser considerado foi a falta de recursos, para atender as demandas da elaboração do plano diretor, que se constituiu em um entrave para o desenvolvimento do cronograma estabelecido. Outro fator que ocasionou dificuldades foram as condições adversas no período invernososo, pois a BR 156 que liga Macapá a Laranjal do Jari neste período aumenta consideravelmente o tempo de viagem até aquele município.

O atraso dos recursos solicitados junto à Caixa Econômica prejudicou sensivelmente os trabalhos, muito destes fatores foram ocasionados pela inadimplência do município junto ao governo federal, débitos de gestões anteriores, em relação aos programas federais como o FUNDEF. A base dos trabalhos foi constituída no Campus da Universidade Federal do Amapá em Santana, no Município de Santana. Apesar da distância não se constituiu dificuldade, pois como parte do desenvolvimento do trabalho a prefeitura do Jari instalou uma base na cidade de Laranjal do Jari, contando com uma equipe técnica vinculada a UNIFAP.

### **Considerações Finais**

A experiência e vivência com todos os participantes geraram um amplo intercâmbio, permitindo que docentes e discentes de diversas áreas tivessem uma interação sobre a própria realidade da universidade e principalmente sobre a realidade do município de Laranjal do Jari, fortalecendo a interação entre academia e a sociedade.

É crucial ressaltar que as prefeituras das pequenas cidades amazônicas necessitam de outros mecanismos de incentivo, onde haverá a necessidade de se conduzir o processo de elaboração dos planos setoriais, assim como os mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação do próprio plano, visando cumprir os propósitos estabelecidos no próprio Estatuto da Cidade. Para tanto é vital que a prefeitura constitua uma equipe interdisciplinar para gerenciar todo o trabalho complementar, mas tendo o fomento por parte dos agentes financiadores para a viabilidade de execução do Plano Diretor Participativo e de seus projetos setoriais.

A experiência vivida em Laranjal do Jari não pode ser apenas mais um trabalho técnico com o esforço de todos os agentes sociais envolvidos. Os indicadores da cidade de Laranjal do Jari demonstram a imensa necessidade de mudar uma concepção de gestão pública baseada apenas em critérios que não obedecem a nenhum padrão técnico, superar estas adversidades, será o grande compromisso de todas as comunidades envolvidas neste processo de construção do Plano Diretor. O que coloca em evidência a grande responsabilidade do próximo prefeito eleito para o quadriênio 2009-2012 em fazer valer as metas estabelecidas pelas comunidades de todo o Município de Laranjal do Jari.

## Referências

REVISTA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI. Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari. Laranjal do Jari, 2007.

TOSTES, J.A. **Plano Diretor do Município de Laranjal do Jari**. Açaí Produções Fonográficas DVD. Macapá, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Metodologias participativas de planejamento urbano no estado do Amapá: caso aplicado do Laranjal do Jari (AP)**. Anais do II Seminário Cidades que se Planejam. Fortaleza (CE), 2005b.

\_\_\_\_\_. **A UNIFAP na construção dos Planos Diretores Participativos do estado do Amapá** In: Revista do Plano diretor do município de Santana. Santana. Volume I, 2005c.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor e a Sustentabilidade Urbana In: Revista do Plano Diretor Participativo do Município de Santana**, Santana. Volume II, 2006.