



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

**TELMA MARIA DA SILVA VIANA**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NA ORLA FLUVIAL DE SANTANA:  
APORTES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

MACAPÁ – AP  
2016

**TELMA MARIA DA SILVA VIANA**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NA ORLA FLUVIAL DE SANTANA:  
APORTES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Desenvolvimento e Planejamento Regional.

Orientador: Prof. Dr. José Alberto Tostes

Coorientador: Prof. Dr. José Francisco de Carvalho Ferreira.

**TELMA MARIA DA SILVA VIANA**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NA ORLA FLUVIAL DE SANTANA:  
APORTES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL.**

**Área de Concentração:** Desenvolvimento e Planejamento Regional.

**Linha de pesquisa:** Desenvolvimento e planejamento socioeconômico.

**Banca Examinadora:**

**Presidente/orientador:**

*Jose Alberto Tostes*

Prof. Dr. José Alberto Tostes

**Instituição:** Universidade Federal do Amapá – PPG/MDR – UNIFAP.

**Examinador Externa:**

*Rosemary Ferreira de Andrade*

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosemary Ferreira de Andrade

**Instituição:** Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

**Examinador Interno:**

*Antônio Sérgio Filocreão*

Prof. Dr. Antônio Sérgio Filocreão

**Instituição:** Universidade Federal do Amapá – PPG/MDR - UNIFAP

**Resultado:**

*Aprovada*

Macapá-AP, 29 de agosto 2016

**Dedico aos *homens lentos* que mantêm a vivacidade da vida ribeirinha nesta fração da cidade, a Área Portuária de Santana, e tornaram possível serem reconhecidas as vivências, sociabilidades e, por conseguinte, identidades e resistências.**

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo agradeço a Deus que me manteve firme diante dos percalços que a vida impôs durante os anos de curso que se seguiram. Por suas amostras de bondade e solidariedade, as quais contribuíram para substituir temores por fé e persistência;

À minha família que, sem saber, foram sustentáculos permanentes durante todas as etapas dessa dissertação. Em especial ao meu companheiro Pedro que assumiu com maestria o papel de pai da Manuela durante minhas presenças-ausentes que me fizeram distantes de minha filha.

A colegas de trabalho, na pessoa de minha “chefe” Socorro Sandin, figura fundamental que compreendeu minhas ausências sem nunca tolher meus estudos.

Aos colegas de turma – MDR/2014: Alex, Antônio, Heliadora, Heluana, Janaina, João Paulo, Karol, Lorena, Marco, Sheila, Raimundo, Romário e Tatiana que compartilharam das angústias, erros e acertos comuns em processos de construção do conhecimento. Em especial ao amigo Romário por sua atenção e competência, que influenciaram desde o início, através de críticas e sugestões, a realização deste trabalho. Grata pelo companheirismo;

Aos Professores do MDR sempre disponíveis em compartilhar conhecimentos, especialmente ao Prof. Dr. Emmanuel Raimundo Costa Santos que fez contribuições fundamentais durante suas aulas e na banca de qualificação e ao meu orientador Prof. Dr. José Alberto Tostes e ao coorientador Prof. Dr. José Francisco de Carvalho Ferreira, sem os quais não seria possível concretizar essa empreitada intelectual e alcançar os resultados aqui apresentados.

A todos, minha mais profunda gratidão!

## RESUMO

A cidade de Santana-AP, banhada pelo majestoso rio Amazonas, tem sua gênese marcada por esse elemento natural que orientou a sua formação socioespacial e permanece orientando as investidas para o desenvolvimento da cidade e do estado do Amapá, sendo comumente identificada nos discursos políticos e do senso-comum como a cidade que agrega o grande potencial para o desenvolvimento local e regional, sua orla portuária. Mas que desenvolvimento é esse? E a quem ele irá beneficiar? História recorrente nas cidades da Amazônia, a prática da exploração dos recursos naturais e de áreas de posição estratégica como entreposto comercial na região, se estabeleceu na cidade de Santana como sinônimo de desenvolvimento, contudo, são investimentos pontuais em favor do grande capital, realizados sem acompanhamento de um planejamento eficaz do Estado e menos ainda com a participação da sociedade local. Essa dissertação versa sobre o planejamento e gestão urbanos como aportes para o desenvolvimento local com foco na discussão acerca da implementação de diretrizes presentes em instrumentos de planejamento e gestão previstas em leis, programas e projetos de intervenção urbana específicos para a cidade e para sua área de orla fluvial. Assim, a base de análise empírica definida para este estudo foi uma fração da orla fluvial urbana da cidade – a Orla Central, a qual sintetiza os usos e atividades presentes na dinâmica da totalidade da orla fluvial urbana de Santana.

**Palavras-chave:** planejamento e gestão urbanos; desenvolvimento local; participação social; orla fluvial; Santana.

## ABSTRACT

The city of Santana-AP, bathed by the majestic Amazon River, has its genesis marked by this natural element that guided their socio-training and remains guiding invested for the development of the city and the state of Amapá, and commonly identified in political speeches and of common sense as the city that brings great potential for local and regional development, its port waterfront. But that development is this? And whom he will benefit? History recurrent in the Amazon cities, the practice of exploitation of natural resources and areas of strategic position as a trading center in the region, settled in the city of Santana as a synonym for development, however, are specific investments in favor of big capital, carried out without monitoring of an effective planning of the state and even less with the participation of local society. This dissertation deals with the urban planning and management as contributions to local development with a focus on discussion about the implementation of these guidelines in planning instruments and planned management laws, programs and projects of urban intervention specific to the city and its area river waterfront. Thus, the empirical basis of analysis defined for this study was a fraction of the urban river edge of the city - the Central Waterfront, which summarizes the uses and activities present in the dynamics of the entire urban river waterfront of Santana.

**Keywords:** urban planning and management; local development; social participation; river shores; Santana.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 01 – Sistematização do procedimento metodológico da pesquisa .....	16
Figura 02 – Mapeamento Cadastral da Vila do Elesbão efetuado pelo Iphan no Inventário e Cadastro de Construções e Oficinas de Carpintarias Naval do Elesbão.....	60
Figura 03 – Parâmetros e princípios para o desenvolvimento socioespacial .....	93
Figura 04 – Proposta de Distribuição do uso do solo em Santana - PDUFJP .....	120
Figura 05 – Espacialização do Projeto Orla 2016, na Orla Central .....	190
Figura 06 – Levantamento e tabulação de dados sociais realizado pela SEMIP .....	191
Figura 07 – Layout do Projeto Orla a ser executado pelo DNIT .....	192
Figura 08 – Layout do Projeto Orla a ser executado pelo DNIT .....	192

### FOTOS

Foto 01 – Lazer entre moradores do Igarapé da Fortaleza .....	45
Foto 02 – Casas e igreja na comunidade ribeirinha .....	45
Foto 03 – Comércio na comunidade ribeirinha .....	46
Foto 04 – Porto da fábrica de açaí Sambazon .....	46
Foto 05 – Área da orla da Vila Amazonas, correspondente à REVECON .....	47
Foto 06 – Orla privada no <i>Staff</i> , Vila Amazonas .....	48
Foto 07 – Lazer de moradores do Novo Horizonte e Daniel, bairros que integram a Orla da Vila Amazonas .....	49
Foto 08 – Lazer de moradores do Novo Horizonte e Daniel, bairros que integram a Orla da Vila Amazonas .....	49
Foto 09 – Porto do FRIMAP .....	51
Foto 10 – Porto da Capitania dos Portos do Amapá .....	51
Foto 11 – Sub-estação da CAESA .....	52
Foto 12 – Visão da CDSA em conjunto com os silos da CIANPORT para atividades de armazenamento e transbordo de grãos .....	57
Foto 13 – Ponte que divide a comunidade do Matapi Mirim e Elesbão e que integram a Orla do Elesbão .....	59
Foto 14 – Subestação de captação de água da CAESA que abastece a comunidade do Elesbão e Matapi Mirim (Orla do Elesbão) .....	62

Foto 15 – Obra do Terminal Hidroviário inacabada e abandonada .....	185
Foto 16 – Risco iminente de parte do muro de arrimo .....	186
Foto 17 – Estrutura abandonada do píer .....	186

## **GRÁFICOS**

Gráfico 01 – Crescimento Populacional em Macapá e Santana .....	108
Gráfico 02 – Agrupamento dos representantes dos APE .....	157
Gráfico 03 – Necessidades que definem a relação entre o sujeito com o espaço da Orla Central .....	160
Gráfico 04 – Significações sobre a Orla Central .....	163

## **MAPAS**

Mapa 01 – Localização do Município de Santana .....	22
Mapa 02 – Orla Fluvial Urbana de Santana .....	33
Mapa 03 – Uso e atividade ao longo da Orla Urbana de Santana .....	41
Mapa 04 – Usos e atividades ao longo da Orla Urbana do Igarapé da Fortaleza .....	44
Mapa 05 – Usos e atividades ao longo da Orla Urbana da Vila Amazonas .....	50
Mapa 06 – Rede de relações de Santana com outros estados brasileiros a partir do Porto Organizado da CDSA .....	54
Mapa 07 – Rede de relações de Santana com outros países a partir do Porto Organizado da CDSA .....	55
Mapa 08 – Usos e atividades ao longo da Orla do Elesbão .....	61
Mapa 09 – Usos e atividades ao longo da Orla do Distrito Industrial .....	67
Mapa 10 – Limites da Orla Central no espaço intra-urbano da cidade .....	71
Mapa 11 – Macrozoneamento e orla urbana de Santana – PDP .....	131
Mapa 12 – Subdivisão da Orla Central e usos e atividades predominantes .....	150
Mapa 13 – Nova poligonal da CDSA inserida na orla fluvial urbana de Santana.....	195

## **QUADROS**

Quadro 01 - Zoneamento socioespacial da orla fluvial urbana de Santana.....	39
Quadro 02 – Impactos de intervenções do planejamento urbano moderno .....	74
Quadro 03 – Periodização do Planejamento Urbano no Brasil .....	82
Quadro 04 – Reestruturações Territoriais no TFA .....	106

Quadro 05 – Concepções de desenvolvimento para Santana, a partir do Plano Urbanístico da Cidade de Macapá – Grunbifl do Brasil .....	111
Quadro 06 – Concepções de desenvolvimento para Santana, a partir do Termo de Referência do Plano de Ação Imediata para Macapá (SUDAM) - PAIM .....	112
Quadro 07 – Concepções de desenvolvimento para Santana, a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano PDU – Fundação João Pinheiro/Gtfa .....	113
Quadro 08 – Potencialidades e oportunidades para o desenvolvimento do município de Santana – PPA .....	137
Quadro 09 – Diretrizes do Plano Plurianual 2002/2005, para o espaço da Orla Central	138
Quadro 10 – Categorização dos agentes produtores do espaço na Orla Central .....	147
Quadro 11 – Principais portos localizados na Orla Central .....	152
Quadro 12 – Movimento de passageiros em todas as linhas regulares do Amapá .....	153
Quadro 13 – Instituições/representatividades entrevistadas .....	155
Quadro 14 – Principais características das cidades de Macapá e Santana .....	170
Quadro 15 – Situação das entidades da Sociedade Civil Organizada na Orla Central...	172
Quadro 16 – Projetos de Intervenção na Orla Central .....	184
Quadro 17 – Levantamento de projetos de intervenção, a partir de 2005, e seus impactos na dinâmica da Orla Central .....	187

## **TABELAS**

Tabela 01 – População do Território Federal do Amapá (1955) .....	107
Tabela 02 – Distribuição populacional do município de Macapá, por distrito e respectivas vilas (1971) .....	117
Tabela 03 – Usos do solo na Orla Central .....	151
Tabela 04 – Perfil dos entrevistados .....	159
Tabela 05 – Frequência de respostas sobre as funções e usos na Área Portuária .....	164
Tabela 06 – Elementos importantes ao desenvolvimento local de Santana .....	167
Tabela 07 – Avaliação da gestão pública na perspectiva do Desenvolvimento da cidade	173
Tabela 08 – Prioridades para que haja o desenvolvimento local .....	177
Tabela 09 – Pontos importantes para melhoria do planejamento e gestão urbanos .....	179

## LISTA DE SIGLAS

**AE** – Agrupamento Empresarial

**AI** – Agrupamento Institucional

**ALCMS** – Área de Livre Comércio de Macapá e Santana

**AMAP** – Associação dos Moradores da Área Portuária

**AMCEL** – Amapá Florestal e Celulose S/A

**ANTAQ** – Agência Nacional de Transportes Aquáticos

**AP** – Amapá

**APE's** – Agentes Produtores do Espaço

**APSAP** – Associação das Profissionais do Sexo do Amapá

**ASA** – Amazônia Setentrional Amapaense

**ASCEBS** – Associação dos Carregadores de bagagem e serviços gerais no porto de Santana

**ASCO** – Agrupamento da Sociedade Civil Organizada

**AUMS** – Aglomerado Urbano de Macapá e Santana

**AVAS** – Associação dos Vendedores Autônomos de Santana

**CAEMI** – Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração

**CAESA** – Companhia de água e Esgoto do Amapá

**CAP** – Conselho de Autoridade Portuária

**CDP** – Companhia Docas do Pará

**CDSA** – Companhia Docas de Santana

**CMPU** – Conselho Municipal de Política Urbana

**CMPU** – Conselho Municipal de Política Urbana

**DIAGRO** – Agência Defesa e Inspeção Agropecuária do Amapá

**DNIT** Departamento Nacional de Infraestruturas e Transportes

**EFA** – Estada de Ferro do Amapá

**EIV** – Estudo de Impacto de Vizinhança

**FRIMAP** – Frigorífico Matadouro do Amapá

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICOMI** – Indústria e Comércio de Minérios S/A

**IPHAN** – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

**IRDA** - Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá

**LC's** – Leis Complementares

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LEIV** – Lei de Estudo de Impacto de Vizinhança

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LOMS** – Lei Orgânica do Município de Santana

**LRFUAP** – Lei de Regularização Fundiária e a Urbanização de Assentamentos Precários

**LUOPS** – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo

**MEI** – Micro Empreendedores Individuais

**PAIM** – Plano de Ação Imediata

**PDP** – Plano Diretor Participativo

**PDU** – Plano de Desenvolvimento Urbano

**PDUFJP** – Plano de Desenvolvimento Urbano - Fundação João Pinheiro

**PMHIS** – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

**PMS** – Prefeitura Municipal de Santana

**PPA** – Plano Plurianual

**RIV** – Relatório de Impacto de Vizinhança

**RMM** – Região Metropolitana de Macapá

**RPPN REVECON** – Reserva Particular do Patrimônio Natural Revecon

**SEDIN** – Secretaria Especial de Desenvolvimento e Infraestrutura

**SEMDUH** – Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação

**SEMIP** – Secretaria Municipal de Infraestrutura e Projetos

**SEMOP** – Secretaria Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos

**SINTASA** – Sindicato dos taxistas de Santana

**SPU** – Serviço de Patrimônio da União

**SUDAM** – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

**TFA** – Território Federal do Amapá

**TI** – Terras Indígenas

**TUA's** – Tipologias de Usos e Atividades

**UC** – Unidades de Conservação

**UHCN** – Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes

**ZEIA** – Zona Especial de Interesse Ambiental

**ZII** – Zona de Interesse Industrial

**ZIP** – Zona de Interesse Portuário

**ZRBD** – Zona Residencial de Baixa Densidade

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. A FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL DE SANTANA A PARTIR DE SUA ORLA FLUVIAL.....</b>	<b>20</b>
1.1. A interface rio-porto-cidade .....	20
1.2. A orla fluvial urbana como espaço socialmente produzido .....	29
1.3. Proposta de “zoneamento socioespacial” da orla fluvial .....	34
1.3.1. Orla do Igarapé da Fortaleza .....	42
1.3.2. A Orla da Vila Amazonas .....	47
1.3.3. A Orla da Companhia Docas de Santana .....	52
1.3.4. A Orla do Elesbão .....	58
1.3.5. A Orla do Distrito Industrial .....	64
1.4. Delimitação da área de estudo: a Orla Central da cidade .....	68
<b>2. PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: COMPLEMENTARIEDADES .....</b>	<b>72</b>
2.1. Críticas ao Planejamento Urbano Moderno .....	72
2.1.1. Planejamento e Gestão urbanos no Brasil: ressignificações .....	80
2.2. Planejamento e Gestão urbanos: ferramentas para o desenvolvimento socioespacial .....	91
2.3. O planejamento e gestão urbanos na ótica do desenvolvimento local .....	94
2.3.1. O princípio da participação social no planejamento do desenvolvimento local .....	100
<b>3. PLANEJAMENTO URBANO EM SANTANA: REFLEXÕES EM TORNO DE SUA ORLA FLUVIAL E DO DESENVOLVIMENTO LOCAL .....</b>	<b>104</b>
3.1. A trajetória do planejamento urbano em Santana pré-1990 .....	105
3.2. Os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos de Santana pós-1990.	123
3.2.1. Lei Orgânica do Município de Santana .....	124
3.2.2. Plano Diretor Participativo .....	127
3.2.3. Plano Plurianual .....	136
3.2.4. Lei Complementar Nº 007/2016 – Reforma Administrativa do Município de Santana .....	139
<b>4. PLANEJAMENTO E GESTÃO NA ORLA CENTRAL: A PROXIMIDADE ENTRE CONCEPÇÕES E PRÁTICAS .....</b>	<b>141</b>
4.1. A Orla Central como síntese das múltiplas organizações espaciais da orla de Santana .....	142
4.1.1. Os agentes e os usos do espaço na Orla Central .....	145
4.2. Reflexões a partir dos sujeitos sociais que produzem o espaço .....	154
4.2.1. Significações sobre a Orla Central .....	159
4.2.2. Desenvolvimento local e participação social na Orla Central .....	166
4.2.3. Diretrizes e práticas do planejamento e gestão urbanos na Orla Central .....	183
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>202</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>208</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>217</b>
<b>APÊNDICE B .....</b>	<b>220</b>
<b>APÊNDICE C .....</b>	<b>221</b>

## INTRODUÇÃO

A ocupação da Amazônia pode ser contada através do curso dos rios que a cortam por inteiro. Sua população autóctone, os índios, já mantinha essa relação direta com o rio como forma cultural de vivência, o que continuou durante o período de colonização quando o interesse por esse recurso natural passa a ser visto como um importante meio de circulação de pessoas, mercadorias e riquezas exploradas. Neste sentido, “[...] a importância dos rios, baías, furos e igarapés como meio de circulação principal para o desenvolvimento do comércio e da circulação dos produtos extraídos, produzidos e consumidos na região amazônica é incontestável” (SANTOS, 2002a, p. 11).

Como a maioria das cidades da Amazônia, Santana, tem sua história marcada pela forte relação com o rio, o que ainda a mantém como cidade estratégica para o desenvolvimento local e regional, bem como, na posição de entreposto comercial com o mercado mundial. Estando atrás somente da capital Macapá, Santana é a segunda maior cidade do Estado do Amapá em termos demográficos, e juntas exercem uma centralidade urbana sub-regional sobre as demais cidades amapaenses e algumas cidades do Golfão Marajoara no Estado do Pará (SANTOS, 2012a).

As atenções que cada vez mais tem se voltado à cidade de Santana, se deve à sua posição portuária estratégica no Canal Norte do rio Amazonas. Os aspectos físicos, propícios ao atracamento de navios de grande calado, há tempos vem sendo explorados como rota de ligação entre mercados mundiais e mais recentemente volta a ser alvo de investimentos de projetos privados, inovando através do setor graneleiro e mantendo suas origens em atividades minerais, que colocam a região portuária ainda mais em evidência no cenário nacional e internacional.

Como já ocorrera nas cidades da Amazônia, a prática da exploração dos recursos naturais e de áreas de posição estratégica como entreposto comercial na região, se estabeleceu na cidade de Santana como sinônimo de desenvolvimento, contudo, são investimentos pontuais em favor do grande capital, realizados sem acompanhamento de um planejamento eficaz do Estado e menos ainda com a participação da sociedade local.

Santana, portanto, juntamente com outras cidades Amazônicas, especialmente do Estado do Pará, fazem parte de um lucrativo planejamento econômico exógeno privado inserido

no circuito superior da economia<sup>1</sup>, que visa o escoamento de grãos numa relação comercial nacional e internacional. Diante do exposto, fica evidente que mais uma vez a cidade, seus moradores, seus interesses e cultura ficam alheios a esse processo que lhes exclui por completo do recorrente discurso proclamado pelos órgãos oficiais, políticos e senso-comum: de que Santana tem um grande potencial para o desenvolvimento local e regional. Mas que desenvolvimento? Para quem?

Alheia a esse processo, porém influenciada diretamente por ele, a cidade continua sendo contornada pelas dinâmicas urbanas e produção do espaço. E, apesar de Santana ser uma cidade que tem o rio em sua paisagem, mas que devido a toda dinâmica de produção e uso do espaço especialmente de ocupação de sua orla fluvial, vem a cada dia se distanciando desse recurso paisagístico numa disposição “de costas” para o rio, devido ao processo descontrolado de ocupação e uso desse espaço, processado historicamente sem planejamentos e gestão urbanos eficazes.

Tostes (2006) apresenta os principais instrumentos de planejamento de desenvolvimento urbano que, ora vigoraram, mesmo que de forma teórica, no Amapá, baseado em documentos disponibilizados pelas Prefeituras, sendo estes: Plano Grunbilf (1959), Plano de Desenvolvimento Urbano - Fundação João Pinheiro/Gtfa (1973), Plano de Desenvolvimento H.J. Cole & Associados (1977), Plano Diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Macapá (2004) e Plano Diretor Participativo de Santana (2006).

Observa-se, assim, que, igualmente a outras cidades brasileiras, no Amapá também houve a intenção de pensar a cidade a partir de planejamentos urbanos, datados, inicialmente, de 1959, quando do então Território Federal do Amapá (TFA), mas que consideraram, principalmente, Macapá e Santana tendo em vista que estas cidades se configuram como as duas principais portas de entrada para o estado e definem em si, a centralidade política-econômica. No entanto, foram mínimos os avanços na implementação destes.

A partir destes instrumentos técnicos é possível verificar de que forma o poder público, em seu planejamento e gestão urbanos, percebe e pensa o desenvolvimento local a partir da orla fluvial urbana de Santana, espaço intra-urbano que marca a gênese da cidade e orientou sua formação socioespacial. Com isso, o presente trabalho tem como objetivo central analisar os

---

<sup>1</sup> O circuito superior está contido na Teoria dos dois Circuitos da Economia Urbana, de Milton Santos (2008), segundo a qual, é aquele das grandes empresas e instituições (bancos, grandes corporações e o próprio Estado).

instrumentos de planejamento urbano, como planos, programas e projetos de intervenção, voltados ao espaço da orla fluvial da cidade de Santana, observando de que forma suas diretrizes estão voltados ao desenvolvimento local.

Para alcançar o objetivo central deste estudo foi indispensável a observação dos usos e produção do espaço na orla fluvial urbana com base no seu desenvolvimento socioespacial, bem como, dos agentes produtores do espaço, considerando a intensa relação entre a urbe e o rio, lugar onde a cidade começa e termina e se transfigura em um território de reunião dos movimentos da cidade em direção ao rio e do rio rumo à cidade, “de modo que na confluência desses movimentos de ritmos está posto o núcleo de sua dinâmica” (TRINDADE; SILVA; MALHEIRO, 2005, p. 9).

Para tanto, a presente dissertação se desdobrou em quatro objetivos específicos, quais sejam: 1. Compreender a formação da Cidade de Santana, a partir da relação com sua orla fluvial em seus aspectos socioespaciais; 2. Identificar agentes sociais, usos e processos socioespaciais presentes na orla fluvial de Santana, observando o espaço socialmente produzido; 3. Analisar os instrumentos de planejamento de desenvolvimento urbano a partir das diretrizes voltadas à Orla fluvial da cidade de Santana e; 4. Identificar as concepções de desenvolvimento pensadas para a cidade de Santana a partir da orla fluvial, verificando a aplicabilidade destes, mediante a realidade posta, para e pelos agentes que socialmente produzem o espaço.

Observa-se, portanto, que a área de análise deste estudo é a orla fluvial da cidade de Santana, aqui entendida como a faixa de contato imediato entre a terra e os principais rios e corpos d'água que banham a cidade (TRINDADE JÚNIOR; SANTOS; RAVENA, 2005), para o nosso caso, os rios Amazonas e Matapi e o Igarapé da Fortaleza. Contudo, considerando que a orla fluvial do município tem uma extensão de mais de 70Km (Santana, 1999)<sup>2</sup> considerou-se, em um primeiro momento da pesquisa, a orla fluvial urbana da cidade, respeitando as definições espaciais municipais, entre urbano e rural.

Em um segundo momento da pesquisa, foi elegida uma fração da orla fluvial urbana - a Orla Central, para realização de intervenções junto aos agentes produtores do espaço e para definição dos atuais instrumentos de planejamento e gestão urbanos que serviram de base

---

<sup>2</sup> Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima Projeto Orla - Plano de Intervenção na Orla do Município de Santana-AP

empírica para discussão acerca do desenvolvimento local e da participação social. O projeto selecionado para essa discussão foi o Projeto Orla - 2016, da Prefeitura Municipal de Santana (PMS), e as atuais medidas institucionais acerca da mudança da poligonal do Porto Organizado de Santana que alteram a política de desenvolvimento e ocupação da Orla Central. Os critérios que definiram tais procedimentos serão melhor tratados durante o desenvolvimento da dissertação.

Por hora, cabe informar que a definição da Orla Central como área de intervenção da pesquisa para coleta e análise de resultados se fez pela centralidade e síntese de usos e atividades que este espaço compreende, observados no trabalho de campo e nas referências feitas nos planos que, no que concerne à Santana, destacam como principal atributo de seu território, a orla portuária, a qual justifica seu surgimento, seu desenvolvimento e sua atual posição estratégica numa relação multiescalar.

Considerando os aspectos até aqui abordados é possível formular as seguintes questões que problematizaram a pesquisa: (1) como os atuais instrumentos de planejamento e gestão urbanos dão aportes ao desenvolvimento local? (2) será que as intervenções urbanísticas e as ações institucionais do poder público voltadas para a área da Orla Central, estão se orientando a partir dos interesses endógenos e respeitaram o princípio da participação popular nas decisões? (3) de que forma os instrumentos de planejamento urbano da cidade de Santana orientam a ocupação e uso do espaço na orla fluvial?

A hipótese definida para as questões acima registradas considera que o planejamento precarizado e a gestão urbana incipiente e ineficaz não promovem o desenvolvimento local, de forma a considerar os aspectos culturais, éticos e sustentáveis como substanciais. Estes, aliados à falta de interlocução com os agentes produtores do espaço que dinamizam a orla fluvial de Santana, ocasiona a ocupação e uso descontrolado deste espaço, em resposta às demandas sociais reprimidas pela ineficácia do Estado como agente regulador e executor de políticas de desenvolvimento urbano embasadas no alcance da função social da cidade.

Para responder as questões levantadas e checar a hipótese proposta, foi necessário fazer alguns levantamentos de dados, tanto de forma direta como indireta. A sistematização e análise dos dados levantados foi organizada no intuito de se desenvolver os objetivos propostos pelo trabalho, orientado através do método dialético materialista e da concepção teórica de que o espaço é socialmente produzido (LEFEBVRE, 2006; SANTOS, 2006; CASTELLS, 1983), pois

a partir desta concepção, é possível analisar a categoria espaço pela lógica do materialismo histórico dialético, envolto às relações de dominação e do conflito de classes.

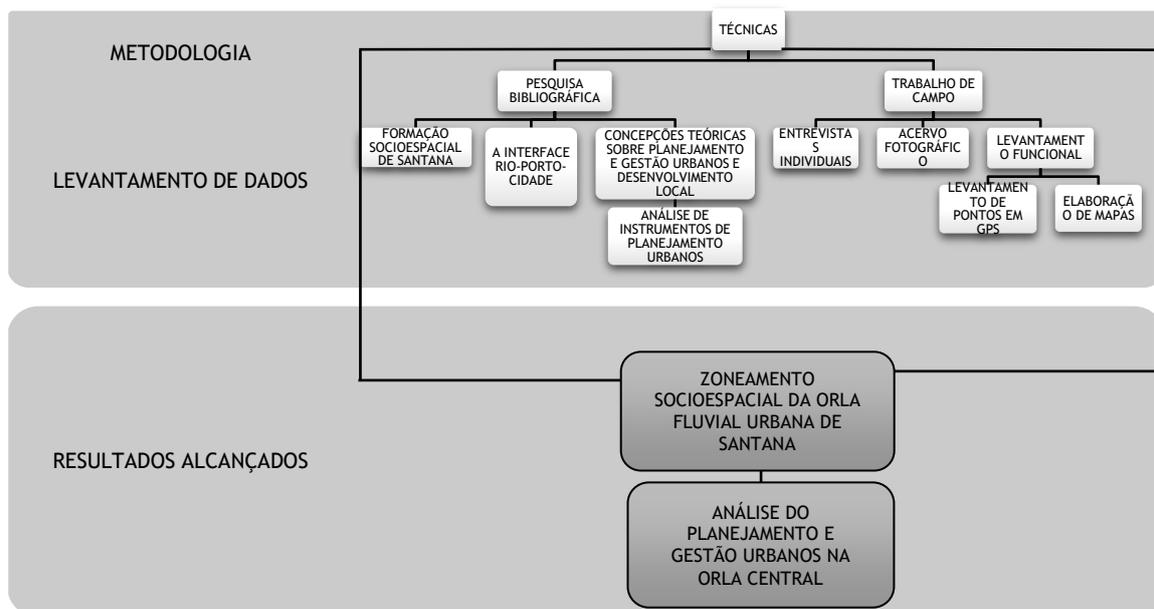
Observar, portanto, as dinâmicas do espaço urbano na orla fluvial de Santana, a partir do seu caráter de palimpsesto, “[...] memória viva de um passado já morto, transforma a paisagem em precioso instrumento de trabalho, pois ‘essa imagem imobilizada de uma vez por todas’ permite rever as etapas do passado numa perspectiva de conjunto”. (SANTOS, 2006, p. 70), o que possibilita entender o processo de construção do espaço e sua atual configuração.

Sob esta perspectiva de análise, a pesquisa aqui apresentada utilizou o método dialético, por este considerar o entendimento da dinâmica da cidade em torno das abordagens da produção e usos do espaço a partir da interação entre sociedade e a paisagem, admitindo que ocorram mudanças, interferências, transformações dialéticas, a fim de compreender a produção do espaço na orla de Santana e as formas de uso dadas a ele pelos agentes sociais que o produzem.

Para a dialética, as coisas não são analisadas na qualidade de objetos fixos, mas em movimento: nenhuma coisa está "acabada", encontrando-se sempre em vias de se transformar, desenvolver; o fim de um processo é sempre o começo de outro. Por outro lado, as coisas não existem isoladas, destacadas uma das outras e independentes, mas como um todo unido, coerente. Tanto a natureza quanto a sociedade são compostas de objetos e fenômenos organicamente ligados entre si, dependendo uns dos outros e, ao mesmo tempo, condicionando-se reciprocamente. (LAKATOS; MARCONI, 2003 p. 101)

O procedimento metodológico da pesquisa, pode ser entendido a partir da figura 01:

**Figura 01 – Sistematização do procedimento metodológico da pesquisa**



O levantamento de dados se deu em dois momentos: bibliográfico e de campo. No bibliográfico foram levantadas e analisadas teorias das ciências sociais e humanas acerca do planejamento e gestão urbanos e do desenvolvimento local, ambas pautadas nos princípios da participação social; levantamento das leis, programas e projetos urbanísticos e posterior seleção das diretrizes voltadas para o espaço de orla da cidade.

O trabalho de campo se destinou ao levantamento funcional *in loco* em toda extensão da orla fluvial urbana da cidade, a fim de identificar os representativos agentes produtores do espaço e os usos e atividades predominantes em cada fração da orla com afinco na Orla Central, a partir de observação sistemática, complementada pela pesquisa em documentos impressos, fotográficos e digitais.

Quanto a estruturação desta dissertação, foram organizadas quatro seções complementares. Cabe dizer que as ideias que permeiam a primeira seção, serão tratadas em quatro itens. O primeiro item trata da caracterização do objeto de estudo no contexto da Amazônia Setentrional Amapaense (ASA)<sup>3</sup>, com foco na formação de cidades ribeirinhas e beira-rio, nos termos teóricos apontados por Trindade Júnior (2010), onde a relação com o rio, como elemento simbólico ou paisagístico, é essencial para a compreensão do espaço socialmente produzido.

Posteriormente, apresentar-se-á um conceito sobre orla fluvial, baseado em estudos referência e pioneiros sobre o tema, para assim apresentar a orla fluvial urbana de Santana como espaço socialmente produzido, baseado nas concepções teóricas de Santos (2006) e delimitar o espaço intra-urbano, a Orla Central, a ser considerado na análise.

No item seguinte apresenta-se uma proposta de zoneamento da orla fluvial urbana a partir da formação socioespacial da cidade de Santana que revelam a produção do espaço urbano desta porção da ASA, marcada por fortes vínculos com a cidade de Macapá, com a região amazônica, com o Brasil e com o mundo, através de seus portos. O objetivo é

---

<sup>3</sup> A Amazônia Setentrional Amapaense – ASA – é uma regionalização e sub-regionalização da Amazônia, proposta por Santos (2012a), justificada pelas lacunas de estudos que visem compreender as particularidades sub-regionais que caracterizam a imensa região amazônica, contrapondo a prevalente visão homogênea sobre a região. Os critérios definidos pelo autor para delimitar a área da ASA extrapolam os limites administrativos estadual e nacional, abrangendo áreas dos municípios paraenses de Almeirim, Chaves, Afuá e Gurupá e se sobrepõe, de forma reticular, ao território da Guiana Francesa, através do eixo de migração internacional de brasileiros, principalmente, para as cidades de Saint Georges, Cayenne e Kourou,

compreender a formação da cidade de Santana, a partir da relação com sua orla fluvial em seus aspectos socioespaciais.

Por fim, será delimitada a área de análise desta pesquisa, apresentando os critérios metodológicos utilizados para definir a Orla Central como síntese da totalidade da orla e evidencia aspectos que corroboram para esta definição. Para tanto, foi necessário fazer uma apresentação da totalidade da orla urbana de Santana o que arregimentou esforços no trabalho de campo e bibliográficos e gerou uma proposta de zoneamento socioespacial da orla fluvial urbana da cidade, que vai além dos usos e funções estanques no espaço, mas que priorizou olhar suas particularidades funcionais, históricas e simbólicas que constituem a formação socioespacial da cidade.

Na segunda seção será tratada a base teórica deste estudo a partir da compreensão de três conceitos basilares à análise de instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano, que embasaram a análise de aferir a competência dos instrumentos no momento da gestão urbana e as consequências sociais e políticas trazidas por intervenções ou proposituras. Tais conceitos são o planejamento urbano e o desenvolvimento local, ambos pautados no princípio da participação social, que de forma complementar, ajudam a construir a noção do que vem a ser o planejamento participativo voltado ao desenvolvimento local.

A terceira seção, traça uma trajetória do planejamento urbano desde o TFA e discorre sobre a concepção de desenvolvimento do espaço planejada para Santana a partir da análise dos instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano pré-1990 e pós-1990. A divisão temporal destes instrumentos se deu pela data de municipalização de Santana, em 1987, o que sugere que até então, as políticas de desenvolvimento urbano para Santana estavam sob a competência da capital, Macapá.

Na quarta seção, desenvolve-se a análise de dados levantados diretamente em campo e se concluiu o zoneamento socioespacial da orla fluvial urbana da cidade com a apresentação sistemática da Orla Central, a partir da relação que há entre o espaço produzido e os agentes sociais, os usos e processos socioespaciais presentes na orla fluvial urbana de Santana.

Assim, procedeu-se com a identificação de agrupamentos de agentes produtores do espaço que mais interferem na dinâmica da Orla Central e, a partir destes, foram definidas representatividades que pudessem expressar os anseios comuns a todos os sujeitos que o integram, ficando definido doze pessoas para abordagem com entrevistas individuais e

aplicação de questionário fechado entre representatividades da sociedade civil organizada (05), de empresários (02) e de instituições do governo municipal (05).

Em seguida dá-se início à discussão sobre a aplicabilidade do planejamento urbano pensado para a orla fluvial urbana de Santana a partir da concepção sobre desenvolvimento local. Para tanto, buscou-se apresentar as diferentes acepções da Orla Central com base nos conceitos de espaço vivido e espaço concebido de Lefebvre (2006), que evidenciará a eficácia desses instrumentos quanto à contemplação do modo de vida ribeirinho ou a face ribeirinha da cidade, materializada na Orla Central e, sobretudo, se estão voltados ao desenvolvimento endógeno local.

A relevância deste estudo se revela como uma forma de avaliação da competência dos instrumentos de planejamento urbano baseado nos princípios da reforma urbana que preconiza o direito à cidade e a função social da propriedade, e dos pressupostos da aplicabilidade, coerência com a realidade e participação social que devem envolver quaisquer processos de planejamento e gestão públicas preocupados em promover o desenvolvimento local com justiça social e melhorias na qualidade de vida da população.

Servindo como orientação, não somente para intervenções urbanísticas voltados à orla fluvial da cidade, mas para qualquer outra intervenção que possa causar mudanças nas relações sociais e na dinâmica urbana de uma sociedade, a análise feita neste estudo possibilitou concluir que a participação da sociedade em todo processo de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento urbano é que condiciona o sucesso e a competência da gestão urbana.

## **1 A FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL DE SANTANA A PARTIR DE SUA ORLA FLUVIAL**

Esta seção inicial está estruturada em quatro itens distintos e complementares: a interface rio-porto-cidade, a orla fluvial como espaço socialmente produzido, uma proposta de “zoneamento socioespacial” da orla fluvial e a delimitação da área de estudo, a Orla Central da cidade.

De forma complementar, cada item abarca uma discussão que visa explicar a formação socioespacial da cidade de Santana a partir de sua orla fluvial, espaço intra-urbano que marcou a gênese da cidade, orientou a urbanização do espaço e permanece orientando as investidas para o desenvolvimento da cidade e do estado do Amapá, sendo comumente identificada nos discursos políticos e do senso-comum, como o grande potencial para o desenvolvimento local e regional.

### **1.1 A interface rio-porto-cidade**

O Estado do Amapá (AP) está localizado ao norte do Brasil, na Amazônia Setentrional Amapaense – ASA (SANTOS, 2012a), e tem como limite, a sul, municípios do Estado do Pará, a norte, faz fronteira com o Suriname e a Guiana Francesa, Território Ultramarino do Governo Francês, e, a leste, o Oceano Atlântico. O estado permanece com o título de ser um dos mais preservados estados do Brasil, com cerca de 72% do seu território protegido por Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI).

É importante que também seja considerada a questão fundiária no Estado, que tinha cerca de 95% de suas terras sob o domínio da União e sobre as quais o Estado não apresentava autonomia, herança do processo de criação do Território Federal do Amapá - TFA<sup>4</sup> por meio do Decreto-Lei 5.812 de 13.09.1943, sob a justificativa da necessidade de ocupação dos vazios demográficos das áreas fronteiriças (PORTO, 2005). Tal condição vem sendo alterada com a assinatura presidencial do Decreto 8.713, de 15 de abril de 2016, que regulamenta a Lei 10.304, de 5 de novembro de 2001, que se refere à transferência de terras pertencentes à União ao domínio do Estado do Amapá. Este, porém, é apenas um primeiro passo que, com certeza, alterará o cenário econômico, ambiental e social do estado.

---

<sup>4</sup> Segundo Porto (2002) os Territórios Federais foram mecanismos adotados pelo Governo Federal para estimular a ocupação de áreas de reduzida densidade demográfica, administrar sua potencialidade natural e garantir o domínio da região fronteiriça nacional e percorreram três etapas: a centralização, a descentralização e a estadualização.

O estado se originou às margens do Rio Amazonas, principal elemento para endereçar essa fração do Brasil e que o faz se destacar por sua densa rede hidrográfica. Tal riqueza é aproveitada para interligar os municípios entre si, mas também o Estado ao Brasil e ao resto do mundo, já que o Amapá não tem ligação terrestre com outros estados brasileiros, embora seja possível se vislumbrar uma ligação terrestre internacional através da concreta, porém não funcional ponte binacional que liga o estado à Guiana Francesa.

A nível local, os 16 municípios amapaenses se interligam principalmente por via terrestre e em alguns casos específicos através dos furos e igarapés que cortam o espaço amapaense, característica identitária da região amazônica. A cidade de Santana, local onde a pesquisa foi realizada, especialmente, tem a possibilidade de acesso a outros municípios por rodovias, ferrovia e vias fluviais, predicado desta cidade que se destaca por sua importante orla fluvial e portuária na foz do Rio Amazonas, e a torna principal entreposto comercial de cargas e passageiros, que dinamizam o espaço numa ida e vinda constante de catraias<sup>5</sup>, navios e ro-ro caboclos<sup>6</sup> que chegam e saem do Estado pelo mesmo rio que banha a cidade.

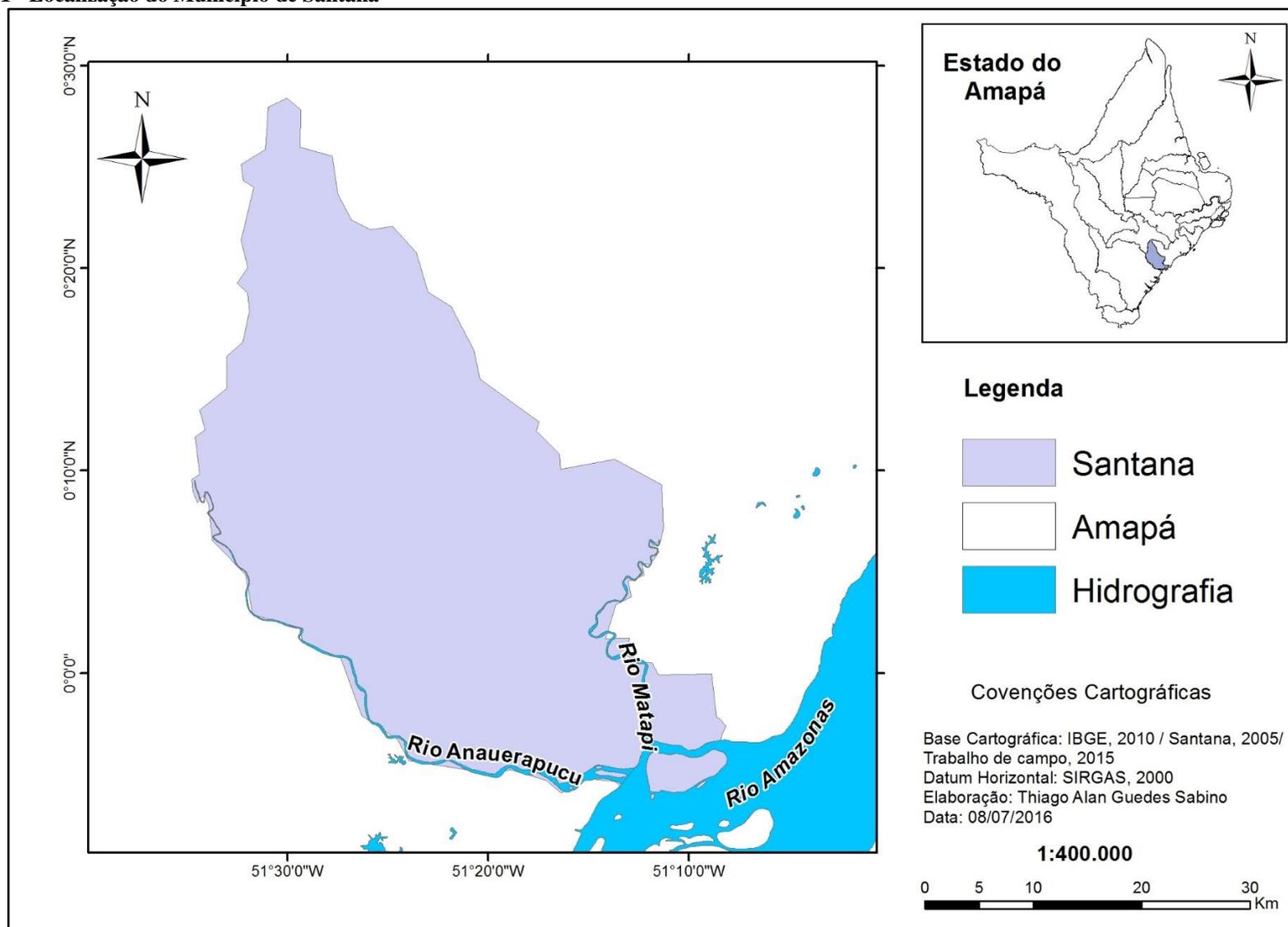
Santana, que dista, aproximadamente, 20 km da capital Macapá, está situada à margem esquerda do Rio Amazonas, ao sudeste do Estado do Amapá, na microrregião 03- (Macapá). Sua área é 1.578 km<sup>2</sup> e seus municípios limítrofes são: Mazagão, a sul, Macapá, a norte, e, a oeste, Porto Grande (mapa 01). O Plano Diretor de Santana (PDP), aprovado em 2006, define a divisão oficial da área urbana em 13 bairros, e a área rural em 05 Distritos: Ilha de Santana, Piaçaca, Pirativa, Igarapé do Lago e Anauerapucu. Tem duas comunidades quilombolas: Engenho do Matapi e São Raimundo do Pirativa.

---

<sup>5</sup> Embarcação motorizada típica da Amazônia, construída artesanalmente em estaleiros tradicionais, comumente utilizada para transportar pequenas cargas e passageiros, especialmente os ribeirinhos.

<sup>6</sup> Adaptação do modelo internacional de roll-on roll-off, transporte de contêineres em navios, para a Amazônia com o nome de ro-ro caboclo. Constitui-se em colocar caminhões e carretas sobre um comboio de balsas impulsionadas por um barco potente, denominado empurrador. É um meio de transporte intermodal, principal meio para o transporte de grandes cargas que abastecem todo o Estado, bem como, as ilhas vizinhas, assim como, para o escoamento de mercadorias que são distribuídas a partir de portos paraenses.

Mapa 01 - Localização do Município de Santana



Fonte: A autora.

A localização geográfica de Santana na Foz do Rio Amazonas (mapa 01) é seu mote de destaque, pois permite que a cidade seja percebida a partir da interface com o rio e com o porto, alçando múltiplas possibilidades de análise sobre o mesmo espaço. Assim, considerando a anuência de que o setor portuário é o principal elemento que mantém Santana como cidade estratégica para o desenvolvimento local, ao tempo que resguarda em si vivências da cidade ribeirinha, é válido caracterizá-la a partir da interface rio-porto-cidade, evidenciando a multiplicidade de relações que dinamizam e produzem o espaço urbano, com foco na orla fluvial da cidade.

É importante, então, que se faça um enquadramento da formação socioespacial de Santana na historiografia das cidades, que apontam para a constante necessidade do homem em todas as épocas, de se estabelecer em espaços que ofertem vantagens locacionais, como os rios, aspecto marcante no surgimento da maioria das cidades na Amazônia, pois, como enfatiza Trindade Júnior, Silva e Malheiro (2005, p. 09), “a relação histórica entre as cidades e o rio na Amazônia apresenta uma forte dimensão geográfica, responsável por expressar material e simbolicamente em suas paisagens e em seus espaços - concebido, vivido e percebido”.

Neste contexto, Holanda (1995), que se dedicou a discorrer sobre os empreendimentos díspares de construção de cidades pelas Américas portuguesa e espanhola, assinala a preferência da colonização portuguesa por áreas litorâneas e tropicais, com vista a facilitar o embarque e transporte das drogas do sertão (quando tal Coroa havia perdido o monopólio dos mercados de produtos do Oriente). Essa prática lusitana ficou expressa nas cartas de doação das capitâneas hereditárias que determinavam que os donatários só erguessem edificações nas ilhargas do mar e dos rios navegáveis. Os regimentos e forais da Coroa portuguesa indicavam que “[...] nas áreas fora do alcance da costa marítima as povoações deveriam surgir às margens das grandes correntes navegáveis, como o Rio São Francisco e o Amazonas” (CAMBRAIA; LOBATO, 2013, p. 40).

Quanto aos castelhanos, mesmo rechaçando os espaços litorâneos para implantação de cidades, devido ao perigo eminente que o lugar oferecia, com ressalvas admitiam tais instalações, justificando que não se devia escolher

[...] sítios para povoação em lugares marítimos, devido ao perigo que há neles de corsários e por não serem tão sadios [...]. Só em caso de haver bons portos é que se poderiam instalar povoações novas ao longo da orla marítima e ainda assim apenas aquelas que fossem verdadeiramente indispensáveis para que se facilitasse a entrada, o comércio e a defesa da terra (HOLANDA, 1995, p. 65-66).

Resguardadas as diferenças de interesses, intenções, visões entre a colonização portuguesa e a espanhola, que resultou na constituição de cidades díspares na América, é constante a importância dada aos corpos d'água na definição das posições para instalação destas cidades, principalmente na América portuguesa onde se enquadra a ocupação da região amazônica brasileira. Conforme apontam Cambraia e Lobato (2013), a preocupação com a posição da cidade, que era definida por sua função diante dos propósitos dos colonizadores portugueses, fica explícita no relato a respeito da fundação da cidade de Santa Maria de Belém do Grão-Pará, de Francisco Caldeira Castelo Branco, e evidencia que as estratégias de defesa militar e de comercialização ensejaram uma forma específica de ocupação do território e de posicionamento das povoações, que incluía os rios como um dos elementos indispensáveis para atingir os seus propósitos:

O fundador de Belém partira do Maranhão, com uma frota composta de três embarcações tripuladas por 150 homens; acompanhando a recortada costa do Pará, adentrou a baía do Marajó, e passando por entre grupos de ilhas que dão origem a estreita baía do Guajará, junto à barra do rio Guamá, encontrou um local excelente para a edificação de um forte, pois agradou-se Castelo Branco de uma ponta de terra, inacessível pela parte do mar e defendida pela parte da terra por extenso igarapé, que nascendo no alagadiço do Piri ia desembocar onde hoje é a doca do Ver o Peso (CAMBRAIA; LOBATO, 2013, p. 41).

A conquista da foz do Amazonas, porta de entrada para o interior da América Portuguesa, asseguraria, portanto, aos lusitanos a posse dessa região. A este respeito, Porto (2003) ressalta a importância do Amapá para a consolidação dessa empreitada. Segundo o mesmo autor, a cidade de Belém e o núcleo urbano formado a partir de Macapá (seja pela defesa da entrada pelo rio Amazonas mediante a construção de fortes, seja pela instalação de núcleos urbanos, no caso, Macapá e Mazagão) reafirmaram a autoridade da coroa portuguesa sobre esta região, onde se estabeleceu o controle do canal norte (Macapá) e sul (Belém) do Rio Amazonas, garantindo o domínio da foz deste rio.

Neste sentido, é válido sustentar que a gênese das primeiras cidades da Amazônia e/ou seus primeiros núcleos urbanos sempre apresentaram um vínculo muito próximo com o elemento hídrico, o que levou Moreira (1989 *apud* TRINDADE JÚNIOR; SILVA; MALHEIRO, 2005) a denominar de “ribeirinha” uma primeira fase de crescimento para a cidade de Belém, o que se aplica às demais cidades da Amazônia, como é o caso de Santana.

Gonçalves (2005) também considerou o elemento hídrico em seus estudos para definir os padrões de organização do espaço na Amazônia, os quais dinamizaram o território e, de certa forma, promoveram a configuração socioespacial na Amazônia que conhecemos. Para o autor,

são dois os padrões de organização do espaço: “rio-várzea-floresta (predomina até 1960) e estrada-terra firme-subsolo (se mantém até os dias atuais)<sup>7</sup>. A definição destes padrões se deu a partir de análises sobre as contradições e os conflitos que se encontram nas formas históricas de inserção do espaço regional no âmbito da economia capitalista mundial.

O padrão rio-várzea-floresta remonta ao período colonial e está alicerçado desde as origens na produção extrativista, na circulação fluvial e no modo de vida ribeirinho. Dessa forma, é colocado pelo autor em evidência o elemento hídrico como preponderante no estabelecimento das primeiras cidades da Amazônia. Algumas cidades que seguiram esse padrão de organização do espaço tornaram-se importantes, tanto pela infraestrutura que acumularam, quanto pelos diversos serviços que oferecem à população (LIMA e CARDOSO, 2006), o que as tornou cidades estratégicas em suas hinterlândias, como é o caso de Macapá, que mantém, juntamente com Santana, uma centralidade urbana em escala local e regional. Santos, E. (2012a, p. 42) explica como se expressam esses padrões de organização do espaço em Macapá e Santana:

O complexo portuário de Macapá – Santana recebe os fluxos de pessoas e de produção provenientes das margens das rodovias e ferrovias e, das margens e dos rios da embocadura do rio Amazonas. Essa macha urbana serve como espaço de articulação e sobreposição entre os padrões de organização espacial, identificados por Gonçalves (2001), para a região amazônica. Essas duas importantes cidades da ASA funcionam como espaço de consumo, entreposto comercial e elo logístico na circulação de pessoas e mercadorias em várias escalas.

Resguardadas as particularidades do caso amazônico, Trindade Júnior (2010), inspirado nas discussões que Milton Santos fez para o Brasil ao assinalar diferenças entre “cidades do campo” para “cidades no campo”, tipificou as cidades da Amazônia Oriental, e, mais especificamente as paraenses, em dois principais agrupamentos - as “cidades da floresta” e as “cidades na floresta”<sup>8</sup>, como forma de diferenciar as cidades pela natureza de suas gêneses. Neste sentido, “[...] definir a cidade na Amazônia para além da paisagem pressupõe levar em conta elementos outros que considerem a relação das mesmas com seu respectivo entorno e com os processos que a região vivenciou a partir de sua efetiva integração nacional”

<sup>7</sup> O primeiro padrão, é fruto da dinâmica econômica implementada durante o período colonial sob o comando da metrópole portuguesa. O segundo padrão a serviço da economia capitalista moderna sob comando do Estado Brasileiro.

<sup>8</sup> Para o autor, as cidades da floresta eram, até a década de 1960, as mais comuns na região. Mantêm forte relação com a dinâmica da natureza, da vida rural não moderna e do ritmo da floresta ainda pouco explorada. Sua relação é com o local e o regional. No caso das cidades na floresta, elas se articulam principalmente às demandas externas da região. E a relação com o local é baseada em interesses comerciais (exploração de madeira, minérios, turismo...). As *companies towns* ou “cidades-empresas” são a configuração das cidades na floresta.

(TRINDADE JÚNIOR, 2010, p. 117). A partir destas tipificações se enquadram as cidades ribeirinha e beira-rio, respectivamente.

Caracterizar a cidade de Santana, segundo as tipologias apresentadas pelo autor, requer análises profundas e específicas sobre o tema, o que não foi definido como objeto de estudo para esta pesquisa. Ainda assim, ousaremos descrever Santana com base no que foi possível imprimir a respeito destes estudos que analisaram cidades que compartilham aspectos análogos em seus conjuntos de sistema de objetos espaciais/geográficos e sistema de ações histórico/culturais dialeticamente articulados, sobre os quais são considerados:

[...] interações e modos de vida que são estabelecidos entre os cidadãos e o rio, seja este tratado como via de transporte de importância fundamental, seja este considerado como fonte de recursos econômicos e de subsistência, seja ainda como um referencial simbólico intrinsecamente relacionado à vida do homem amazônico” (TRINDADE JÚNIOR., 2002, p. 137).

Sobre as cidades ribeirinhas, Trindade Júnior, Silva e Amaral (2008) as descrevem com fortes enraizamentos socioeconômicos e culturais com o local e o regional, e é evidente a estreita relação com o rio, não somente por estarem à beira do rio, mas, e principalmente, por sua interação funcional com este elemento natural. É disso exemplo a circulação fluvial, principal meio de deslocamento, constituir fonte de alimento, afazeres domésticos, lazer e o simbolismo no imaginário sociocultural. A relação com o rio e a importância dele no cotidiano da cidade são os principais aspectos a serem considerados nesta análise. A rigor, segundo Trindade Júnior. (2010, p. 118-119), podem ser resumidos em três:

a) cidades pequenas quanto ao seu tamanho populacional e à extensão de seu formato territorial; b) localizadas às margens dos rios, e, em geral, de grandes rios, seja considerando a sua largura, seja levando em conta o volume de água e, ainda, o tamanho de seu curso fluvial, sendo este, inclusive, um importante atributo fisiográfico a ser considerado; c) tradicionais, no sentido do ordenamento espacial do conjunto espacial onde se inserem, do padrão de seu ordenamento intra-urbano, da produção econômica e das relações socioculturais locais e regionais.

Mesmo não se aplicando a Santana o primeiro aspecto, pois, segundo a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é uma cidade de médio porte, visto que já ultrapassam os 100.000 habitantes. Ainda assim, sua localização territorial, bem como a estreita relação dos cidadãos com o rio baseados em relações socioculturais, observadas em frações da cidade no percurso de toda sua orla, dão a Santana o caráter de cidade ribeirinha.

Quanto às cidades beira-rio, elas se enquadram nas chamadas “cidades na floresta”, ou seja, cidades que não estabelecem um vínculo de vivência com o rio, sendo apenas cidades à

beira de rio, polarizando o sentido de cidades ribeirinhas muito próprias das “cidades da floresta”. As cidades beira-rio, portanto, não podem ser consideradas cidades ribeirinhas, porém, as cidades ribeirinhas também podem incorporar características de cidades beira-rio.

Se considerado o elemento hídrico para caracterizar Santana, é possível compreendê-lo como definidor na formação socioespacial da cidade, ao passo de poder classificá-la, ao mesmo tempo, como cidade ribeirinha e beira-rio, que incorpora em si características próprias destes dois tipos de cidade. Porém, apenas a proximidade territorial com o rio não é suficiente para caracterizar as cidades sob a análise aqui apresentada. É necessário perceber as particularidades construídas através da multiplicidade de usos e de formas de apropriação da faixa de orla de Santana, que hoje reúne os resultados decorrentes da mediação entre sua atual realidade, que se configura, juntamente com Macapá, como “centro nodal da ASA” (SANTOS, 2014) e a dinâmica vinda através das vivências ribeirinhas.

Além da relação rio-cidade, Santana pode ser caracterizada a partir da interface porto-cidade ou sob o distanciamento entre a dinâmica portuária e a dinâmica da cidade. A construção de portos significou marcas para as cidades beira-rio que se estabeleceram em função de dar sustentação às atividades portuárias atreladas a grandes projetos públicos e privados. Neste sentido, o porto é entendido como um objeto fixo, é um instrumento de poder a serviço do capital que dita as regras de mercado a partir de suas necessidades. O objeto fixo, o porto, também é uma forma-conteúdo que tende a sofrer mudanças, ganhando novas funcionalidades e transformando os espaços (RODRIGUES; CARDOSO, 2012).

Nessa lógica, a dinâmica portuária que impulsionou a formação socioespacial de Santana com a instalação do porto da Indústria e Comércio de Minérios S/A (ICOMI) (1954-1956), iniciou sob a lógica de produção no mundo globalizado, a qual em nenhum sentido primou por uma boa integração porto-cidade. Ao contrário, a região portuária de Santana, que tem hoje como expoente o Porto Organizado da Companhia Docas de Santana (CDSA), nasce alheia aos interesses endógenos e ao desenvolvimento local, vindo a atender principalmente aos interesses de países centrais, ratificando a posição periférica ocupada pelo Brasil na divisão internacional do trabalho (MONIÉ; VIDAL, 2006).

No contexto regional, Santos, (2014) descreve a condição periférica de fronteira da ASA que se redefiniu a partir da década de 50 do século XX. Junto às ações de Defesa Nacional e de produtor para o mercado mundial é acrescida, a partir da década de 1990, a condição de um espaço periférico estratégico voltado aos interesses do mundo globalizado, sobretudo, por meio

da reestruturação de seus sistemas de objetos e ações, buscando promover e ampliar sua interação espacial, inclusive fisicamente com a Guiana Francesa (PORTO; SILVA, 2010) através da ponte binacional, mas também por infraestruturas de logísticas rodo-fluviais que tem no Porto de Santana seu principal nodal articulador.

Considerando que, historicamente, o porto não lhe serve como instrumento a serviço do desenvolvimento local e/ou regional, Santana se configura como uma “cidade com portos”, a qual não goza dos efeitos positivos que um porto em seu território pode oferecer, pois a existência deste objeto fixo não tem agregado valor às potencialidades e populações locais. Somente através de uma aproximação do porto com a cidade, se tornaria possível alcançar um “porto global” que abarcasse “[...] sistemas de trocas mundiais, sistemas econômicos, dinâmicas econômicas locais e dinâmicas urbanas específicas”, como apontam Monié e Vidal (2006, p. 978).

O descompasso entre as intervenções internas ao ambiente do Porto de Santana e sua articulação com a dinâmica local/regional, materializa as contradições que caracterizam a relação porto-cidade. Mais ainda, como objeto técnico, o porto interfere na relação da cidade com um objeto natural, o rio, e consolida novas territorialidades, a partir de um ponto fixo com pontos globais, orientando também a (re)estruturação urbana da cidade.

Porém, sem haver conexão entre as funções portuárias e as especificidades da rede produtiva local, condição necessária para que portos e cidades passem a coexistir numa relação onde, o porto, longe de se afastar da cidade, nela penetre cada vez mais estreitamente, sob uma perspectiva de cidades portuárias (SANTANA, 2005), se torna inviável quaisquer tipos de benefícios a cidades que, como Santana, vêm servindo para atender a interesses capitalistas externos.

A dinâmica urbana de Santana se dá por movimentos e ritmos da cidade em direção ao rio e do rio em direção à cidade. É em sua orla fluvial que está posto o núcleo de sua dinâmica. O rio, portanto, ao contrário do que afirma o senso-comum, não isola, ele integra. É através dele que as relações são travadas, pessoas transitam, entram e saem do estado, mercadorias são escoadas e trazidas para abastecer o mercado interno.

A condição de “isolamento” terrestre do Amapá dentro do Brasil, por não estar conectado com outras unidades da federação por rodovias, impõe mais ainda ao estado o desafio de potencializar sua dinâmica fluvial local, com destaque para a orla fluvial e portuária de

Santana, que abre perspectivas de integração que extrapolam a esfera regional, capaz de articular redes de transportes e comunicação, por meio de vias fluviais ou de conexão com a malha rodoviária, a partir de Belém. Do mesmo modo, com perspectivas de ampliação de sua rede global via Guiana Francesa, oferecendo novas opções de abastecimento interno ou escoamento de mercadorias por via marítima (CASTRO; PORTO, 2007).

Tudo isso permite afirmar que, a posição estratégica para articulação de redes multiescalares, ocupada pelo Amapá, em muito se deve ao seu potencial portuário e vantagens gratuitas, estabelecidas a partir da cidade de Santana. Porém, todo esse potencial requer investimentos e planejamento para ser melhor aproveitado do ponto de vista econômico e social, tema a ser destacado na próxima seção.

## **1.2 A orla fluvial urbana como espaço socialmente produzido**

O uso do termo *orla* é recorrente entre as pessoas, especialmente aquelas residentes em locais margeados por corpos d'água, sejam rios, igarapés, oceano. O termo, segundo Holanda (1995), se refere à borda, faixa, margem, beira-mar ou beira-rio, e para Moraes e Zamboni (2004) se refere a um detalhamento de espaços da Zona Costeira, correspondendo a um espaço intra-municipal. Essas são definições genéricas que correspondem, em parte, ao recorte espacial aqui apresentado como a orla fluvial urbana de Santana. Contudo, para fins deste trabalho se torna necessária uma definição para este espaço intra-urbano da cidade, que considere as peculiaridades do lugar, assim como as dinâmicas e relações que produzem esse espaço.

Antes de adentrar no intento de definir a orla fluvial urbana de Santana adotada para este trabalho, cabe esclarecer a adoção do termo espaço e sua produção para referir esta fração da cidade, sem o propósito de apresentar uma discussão teórico-metodológica sobre o espaço e sua produção, mas com a intenção de definir as referências sobre tais conceitos.

O filósofo Lefebvre (2006) utiliza o conceito de *produção do espaço* para explicar sua teoria de que o espaço não existe “em si mesmo”, ele é produzido a partir da realidade social. Neste sentido, o espaço não é somente palco das relações, mas fruto de uma produção social, além de condição e meio para as relações sociais.

Segundo Santos, (2006) o espaço é o presente que resulta da interferência da sociedade sob a paisagem, a qual incorpora as formas de momentos históricos transtemporal, acumulando

objetos passados e presentes. Portanto, paisagem e sociedade existem numa relação complementar e permanentemente se refazem. É a ação humana sobre as formas, ou seja, a paisagem, que lhe atribui função, significação e valor sistêmico. Como diz Santos, (2006, p. 67) “A paisagem é, pois, um sistema material e, nessa condição, relativamente imutável: o espaço é um sistema de valores, que se transforma permanentemente”.

Para o supracitado autor, o “conteúdo social”, acrescentado às formas e objetos técnicos de uma paisagem, atribui novas funções às formas geográficas, dinamizando o espaço, criando novas situações de equilíbrio, ao tempo que também apresentam novos pontos de partida para um novo movimento. Essa dialética, que envolve sociedade e espaço, vai resultar nas “formas-conteúdos” as quais serão a razão da evolução do espaço. Essa relação dialética fica clara na descrição feita pelo autor:

Uma casa vazia ou um terreno baldio, um lago, uma floresta, uma montanha [formas e objetos técnicos] não participam do processo dialético senão porque lhes são atribuídos determinados valores [conteúdos], isto é, quando são transformados em espaço. O simples fato de existirem como formas, isto é, como paisagem, não basta. A forma já utilizada é coisa diferente, pois seu conteúdo é social. Ela se torna espaço, porque forma-conteúdo (SANTOS, 2006, p. 71).

Ainda segundo Santos, (2006, p. 12), o espaço é definido como “um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações”, onde natureza e sociedade se encontram. A partir da observação do processo de globalização, e de como este interfere no espaço geográfico e da interpretação materialista histórico dialética da realidade, o autor atualiza sua definição de espaço como:

[...] algo dinâmico e unitário, onde se reúnem materialidade e ação humana. O espaço seria o conjunto indissociável de sistemas de objetos, naturais ou fabricados, e de sistemas de ações, deliberadas ou não. A cada época, novos objetos e novas ações vêm juntar-se às outras, modificando o todo, tanto formal quanto substancialmente. (SANTOS, 2006, p. 46).

Nesse sentido, o espaço é dinâmico, ou seja, vive em constante transformação e os sistemas que o formam são indissolúveis, solidários e também contraditórios, não devendo ser considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá (Santos, 2006).

Com base nesses conceitos, fica entendido que para estudar o espaço é necessário verificar as articulações e influências existentes entre os sistemas de ações e os sistemas de objetos. É a análise destes sistemas e a compreensão de que é a sociedade que dá vida às formas espaciais, atribuindo-lhes um conteúdo, que vai permitir estudar os problemas, as relações

socioespaciais, as formas de apropriação e produção do espaço, neste caso, a orla fluvial urbana de Santana.

Para Santos, (2002, p. 70) “O espaço humano é a síntese, sempre provisória e sempre renovada, das contradições e da dialética social” que se dão nos movimentos da sociedade sobre as formas geográficas, ou seja, a paisagem, atribuindo-lhes novas funções, que por sua vez transformam a organização do espaço e, por conseguinte, criam novas situações de equilíbrio, ao tempo que se inicia um novo movimento, a partir de novos pontos de partida.

Neste sentido, perceber a orla fluvial de Santana como um espaço significa considerá-la produto dinâmico e unitário das ações humanas sobre a realidade material (naturais ou fabricadas), que constitui seus sistemas de objetos, desde a gênese da cidade, para assim perceber as dinâmicas antagônicas e contraditórias, articulações e influências, evidenciadas na multiplicidade de organizações socioespaciais constitutivas da orla fluvial da cidade.

Do ponto de vista da ciência, o termo *orla* adquire sentidos diversos, dependendo da área de conhecimento e dos fins que se propõem estudar ou mesmo do método e/ou da ciência utilizados (MORAES, 1999 apud AMARAL, 2005). De maneira geral, os critérios mais utilizados para essa definição têm sido o natural, o socioeconômico e o político. O primeiro diz respeito aos limites naturais de caráter geomorfológico, significando a faixa de interação entre terras e águas. O segundo e o terceiro são divididos em dois elementos fundamentais: o padrão de uso do solo e a divisão político-administrativa, esta última relacionada, no caso brasileiro, a um recorte espacial municipal (MORAES, 1999 apud AMARAL, 2005).

Para fins deste estudo, os critérios ora apresentados não satisfazem uma definição do espaço de análise, no caso a orla fluvial de Santana, pois, por analisar o espaço a partir de sistemas de objetos e sistemas de ações, há de se considerar as mudanças que se dão nesses espaços a partir das intervenções humanas planejadas ou espontâneas, as quais redirecionam o uso do solo e ressignificam o espaço.

Sobre tais argumentos, e a partir de Amaral (2005); Trindade Júnior, Santos e Ravena (2005) e Beltrão e Rodrigues (2005), foram definidos três parâmetros para delimitação da orla de Santana, ambos relacionados à faixa de interação entre terra e água. O primeiro considera os usos e as atividades cotidianas que compõem o sistema de objetos e os sistemas de ações mais adensados relacionados ao rio.

O segundo parâmetro complementa o primeiro, acrescentando à orla aquelas faixas de terra que margeiam os rios, onde os sistemas artificiais não sejam dominantes. Ou seja, pode ser definido a partir da própria dinâmica da natureza, para o nosso caso, os rios Amazonas e Matapi e o Igarapé da Fortaleza.

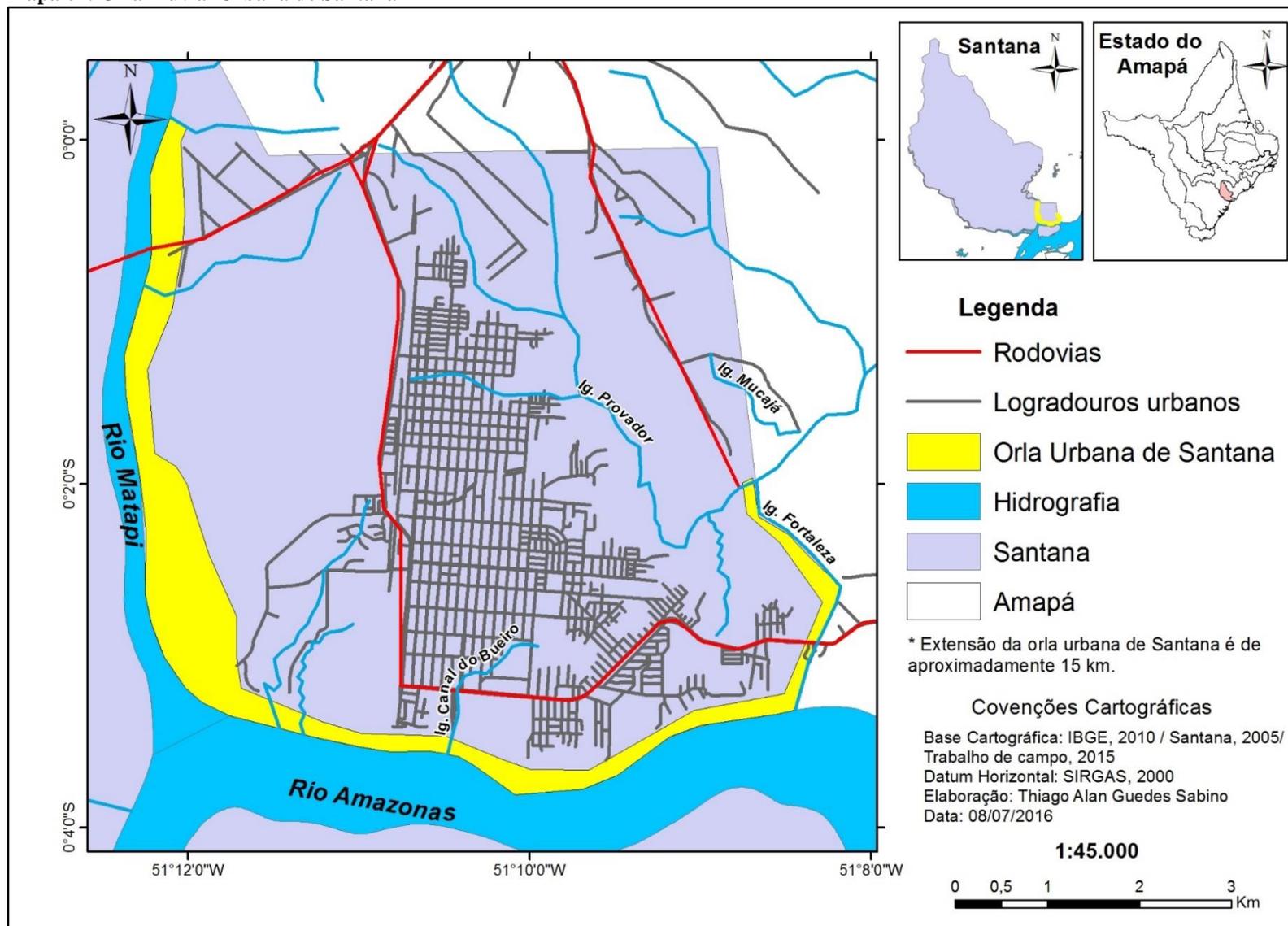
O último parâmetro também corresponde às áreas margeadas pelos corpos d'água, porém, ao que pese a sua identificação, considerou-se os traços do modo de vida ribeirinha, como crenças, saberes, costumes, hábitos que continuam a ser, mesmo morando na cidade, os quais definiu-se como *ribeira*<sup>9</sup>.

No que concerne à extensão da orla fluvial de Santana, poderia se alcançar a totalidade de mais de 70 km de extensão (REIS, et al, 2004). Tal impertinência ao estudo consente que, ao limite da orla fluvial, seja acrescentado o critério do limite urbano do município, definido no macrozoneamento urbano. Assim, para este estudo considerou-se como a orla fluvial urbana de Santana o conjunto das terras e das produções/construções que estão à margem dos rios Amazonas e Matapi e o Igarapé da Fortaleza, nos limites urbanos do município, tendo como limites paralelos, de um lado, esses mesmos cursos d'água e, de outro, as vias públicas que lhes são imediatamente paralelas, conforme apresenta o mapa 02:

---

<sup>9</sup> Adotou-se a definição de *ribeira*, a partir dos estudos de Beltrão e Rodrigues (2005), que corresponde a “Margem de um rio onde havia/há estaleiros para construção/repáros de embarcações que sobem e descem os rios da Amazônia” (p. 44). E que, portanto, se faz ocupar por agentes sociais que produzem o espaço por ações e objetos característicos

Mapa 02: Orla Fluvial Urbana de Santana



Fonte: A autora.

### **1.3 Proposta de “zoneamento socioespacial” da orla fluvial**

Dada a extensão, de aproximadamente 15 KM, da orla fluvial urbana de Santana, onde se percebem dinâmicas socioespaciais diversas e o aspecto multifuncional desse espaço intra-urbano que se reflete nos diferentes usos e atividades empregados nesta fração da cidade, é possível fragmentar este espaço com base na predominância de usos e atividades e apreender a relação entre os cidadãos e o rio a partir desta interação e dos modos de vida presentes no local. Assim, será possível estabelecer uma caracterização geral da orla fluvial urbana de Santana com base no espaço socialmente produzido, sem deixar de considerar a posição territorial inserida na dinâmica da cidade.

Nesse sentido, optou-se em fazer uma incursão sobre a totalidade da orla fluvial urbana de Santana, a qual foi zoneada com base em critérios que vão além da definição de usos e funções, que predominantemente as caracterizam e/ou foram definidos por planejamentos “rígidos”, pois não se pode ignorar que Santana tem no rio suas razões de origem e que permanece definindo sua dinâmica. Sua orla é o ponto de encontro da cidade com o rio, dos cidadãos com os ribeirinhos, do moderno com a tradição amazônica, dos circuitos superiores e inferiores da economia em um estado que foi ao longo de cinco séculos uma fronteira econômica e que se requalificou no decorrer de sua história atendendo aos interesses políticos e econômicos daqueles que tiveram o seu domínio ou, simplesmente, dos que o exploraram (SANTOS, 2014).

Objetivando compreender os diversos usos estabelecidos nas práticas cotidianas dos sujeitos que produzem o espaço, uma abordagem de caráter histórico-sociológico-geográfico é de suma importância para se alcançar tal objetivo. Conquanto, diante da ínfima produção científica sobre a urbanização da cidade, foram nos documentos oficiais que ainda foi possível encontrar algumas e soltas informações que ajudaram a entender como vieram se definindo os arranjos espaciais, usos e atividades na orla fluvial de Santana, os quais serviram para identificar cada fração desta orla.

Foram as observações sistemáticas de campo, na própria vivência pessoal da autora com a cidade, no convívio com esta porção do espaço urbano de Santana, nos diálogos ao longo do trabalho de campo, nas entrevistas semi-estruturadas, que surgiu a proposta de zoneamento aqui apresentada. Durante todo curso da pesquisa, teve-se o cuidado de olhar para esta porção da cidade sobre diferentes ângulos - dos que chegam e dos que saem pelos diferentes portos espalhados por toda sua orla urbana – a fim de evidenciar a multiplicidade de significados

impressos sobre um mesmo espaço, que dinamizam o lugar e revelam os sentidos de seus usos e atividades. É onde as diferentes sociabilidades se (des)encontram nas práticas cotidianas, onde a vida se realiza nas mais diferentes formas, sejam elas materiais ou simbólicas.

Assim como em Souza (2013), quando aponta uma via mais justa com o “zoneamento incluyente”, a proposta de zoneamento ora apresentada privilegia o olhar das ciências sociais e humanas (geografia, história, sociologia e planejamento urbano e regional) como forma de apreender as formas de usos presentes na orla fluvial urbana da cidade, em consonância com a formação socioespacial, livre do endurecido funcionalismo, que ignora a multiplicidade de usos e atividades existentes em um mesmo espaço, e, assim, também ignora os agentes sociais que atuam, vivem, dependem e usam de formas variadas, esses espaços.

Conforme Souza, (2013, p. 256), “O caráter ‘funcionalista’ do zoneamento convencional incorpora e acoberta a sua dimensão socialmente excludente e conservadora, a qual pode ser menos ou mais forte ou explícita”. Contudo, o “funcionalismo” que marca o zoneamento do uso do solo como instrumento do planejamento urbano convencional, pode ser evitado. Para tanto, é importante que não caia no “tecnocratismo” e que evitem “detalhismo e uma rigidez excessivos”, capazes de esterilizar o espaço urbano – negando a mistura de usos e atividades nele existentes.

Um zoneamento que esteriliza o espaço urbano ignorando a multiplicidade de usos e atividades responsáveis, em grande parte, pela dinâmica do espaço, elimina a possibilidade de permanência de culturas, vivências, inserção social, igualdade de direitos à cidade e à propriedade, deixando de cumprir seu papel no processo de planejar o desenvolvimento urbano baseado nos preceitos da reforma urbana. Neste sentido, a proposta a ser apresentada consiste num zoneamento a partir dos usos socialmente definidos no curso da formação socioespacial da cidade, sem privilégios a empreendimentos do circuito superior da economia, que não são os únicos parâmetros para o zoneamento, mas sim o conjunto de sistemas de objetos e sistemas de ações que definem o espaço da orla urbana de Santana, ou seja,

Se por um lado sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações, por outro, sistemas de ações levam ao surgimento de novos objetos ou refuncionalizam os preexistentes, ou seja, sistemas de objetos e sistemas de ações interagindo de forma dialética sobre o território. (SANTOS, 2014, p. 21).

Num contraponto a interpretações que atribuem somente ao Estado ou aos grandes projetos o protagonismo na definição e formação socioespacial das cidades, é plausível lembrar

que, para este trabalho, são importantes as formas de vivência que se pautam numa íntima relação com o rio, que suplanta as óbvias e necessárias relações econômicas e a necessidade natural pelo elemento hídrico. Sob esse aspecto, é importante fazer algumas ressalvas, pois o que comumente se observa é a disseminação de interpretações que se limitam à ideia de progresso e desenvolvimento a partir da implantação dos grandes projetos para explicar a dinâmica urbana das cidades, o que se nota para o Amapá e, portanto, a Santana. Segundo, Cambraia e Lobato (2013, p. 95), tais interpretações, “[...] elegeram como força maior da história as grandes estruturas: ora o Estado, ora os grandes projetos.”.

Contudo, antes mesmo das primeiras expedições europeias aqui aportarem já iniciara o processo de formação socioespacial nestas terras, pois “[...] o processo de formação socioespacial amazônico já ocorria a partir das ações produtivas materiais e simbólicas dos diversos povos pré-colombianos que ocupavam essa região” (SANTOS, 2012b, p. 114). A imagem do povo brasileiro deixa clara a miscigenação entre populações vindas para cá por circunstâncias diversas com populações nativas.

Para ser contada essa história sobre Santana, ainda faltam estudos que aprofundem a temática, contudo, nem por isso, se perde a certeza da existência de uma dinâmica urbana pré-colonial e/ou puramente ribeirinha pós-colonial, sem necessariamente estar atrelada ao Estado ou a algum grande projeto econômico, o que não significa atraso, inoperância ou passividade destas populações diante da história que segue viva e dinamiza a cidade, ao contrário, parafraseando Santos (1994, p. 39), “a força dos fracos é seu tempo lento”. Portanto, a dinâmica dada à cidade pelas populações que têm um modo de vida íntimo com o rio, os “homens lentos”, mantem sua cultura viva, cheia de símbolos e significados, indo além de “espaços opacos” e permanece lhes proporcionando diferentes possibilidades de viver o espaço da cidade e mantê-lo habitável. É, portanto, o tempo lento que faz possível serem reconhecidas as vivências, sociabilidades e, por conseguinte, identidades e resistências.

Considerando que a realidade só pode ser entendida como resultado da interpenetração dos contrários, ou seja, da luta entre os opostos, leia-se, de todos os agentes que protagonizam a produção do espaço, apresenta-se o zoneamento socioespacial pelo viés dos “grandes projetos privados e de Estado, onde os sistemas de objetos e ações desenvolvidos por eles passaram a definir certos arranjos espaciais no estado” SANTOS, 2014, p. 13), mas também pelo viés sócio-histórico-cultural que identifica e caracteriza agentes sociais que diariamente produzem o espaço na orla fluvial urbana de Santana.

A pretensão é apresentar um panorama geral de cada fração da orla a partir da formação socioespacial e dos usos e atividades, para sustentar a indicação da Orla Central como síntese da totalidade, sem recair na visão cartesiana (tecnicista) de que o todo é a mera soma das partes, mas evidenciando que na Orla Central estão sintetizadas relações socialmente produzidas, diversidade de usos e justaposição de tempos e espaços que se (des)encontram diariamente nas práticas cotidianas de (re)produção da vida.

Sob esta linha de análise, onde o todo não é a mera soma das partes, deve-se entender a realidade de forma dinâmica e totalizante e sob diferentes perspectivas - homem, natureza e as ações. A do homem, em seus aspectos culturais, econômicos e sociais. Os elementos da natureza que acabam por orientar a dinâmica do lugar e formam a paisagem, que, por conseguinte, orientam as ações do homem. Portanto, baseado em Santos (2006) a dinamicidade desse ambiente que incorpora a orla fluvial urbana de Santana se dá na interação do homem com a realidade física – as formas, através de suas ações – conteúdo, que resulta na produção do espaço.

Para a definição do zoneamento socioespacial os usos e atividades preponderantes foram eleitos como aspectos a serem considerados, no sentido de apreender vivências locais e a produção material e simbólica do espaço. Para tanto, foram definidas Tipologias de Usos e Atividades (TUA) detalhadas conforme apresentou-se o zoneamento socioespacial da orla urbana de Santana, tendo em consideração as tipologias sugeridas por Silva, Barbosa e Trindade Jr. (2005)<sup>10</sup>. Das dez tipologias definidas pelos autores, foram consideradas a residencial (TUA1), comercial (TUA2), de lazer e turismo (TUA3), de serviços (TUA4), institucional (TUA5), misto (residencial/comercial) (TUA6), aglomerados multifuncionais<sup>11</sup> (TUA7); e acrescentadas e/ou adaptadas a ambiental (TUA8) e comercial regional (feiras, mercados e portos) (TUA9).

---

<sup>10</sup> As tipologias de usos definidas sobre a orla de Belém, são: “[...] (1) residencial, (2) industrial, (3) comercial, (4) de recreação, lazer e turismo, (5) de serviços, (6) institucional, (7) de feiras e mercados, (8) misto e (9) subutilizado, além dos (10) aglomerados multifuncionais” (SILVA, BARBOSA e TRINDADE JR., 2005, p. 67). Baseamos o trabalho empírico de levantamento de dados sobre os usos, agentes e atividades presentes na Orla Central, nos trabalhos que vêm sendo realizados por mais de uma década nos programas de Iniciação Científica da UFPA, haja vista, a pertinência de replicação de experiências metodológicas bem-sucedidas que objetivam e têm como campo de estudo, espaços afins, que guardam semelhanças de ordem geográfica, histórica, social e cultural, como é o caso das orlas de Belém e Santana, resguardadas suas diferenças.

<sup>11</sup> Espaços onde o uso e ocupação do solo se deu e se mantém com atividades diversas, comerciais, portuárias e residenciais, principalmente regionais e do circuito inferior da economia (SILVA, BARBOSA e TRINDADE JR., 2005.).

Sob a orientação de trabalhos realizados por Silva, Barbosa, Trindade Júnior. (2005, p. 67), a definição das TUA “advém da natureza da atividade envolvida no uso do imóvel [ou em espaços abertos, improvisados e móveis], mas também da natureza do agente responsável por sua ocupação”. Foi a partir do levantamento funcional, realizado durante o trabalho de campo – identificação de usos e atividades preponderantes –, que se chegou a uma configuração da orla urbana de Santana. Dada a miscelânea de usos, atividades, formas e significados impressos sobre o percurso da orla fluvial urbana de Santana, são necessários estudos aprofundados para cada fração desse espaço, a fim de registrar as diversas temporalidades e espacialidades que o integram, o que não é objeto desta pesquisa.

Neste sentido, o desenvolvimento do zoneamento da orla de Santana, a partir da formação socioespacial, significa incorporar a formação econômica-social à dimensão espacial, ou seja, considerar a reprodução dos elementos históricos no espaço (SANTOS, 1982 *apud* SANTOS, e AMORIN, 2015). Deste modo, a pesquisa traz dentre seus resultados o zoneamento socioespacial da orla fluvial urbana de Santana e sua configuração se fraciona em seis áreas: a) Orla do Igarapé da Fortaleza, b) Orla da Vila Amazonas, c) Orla da CDSA, d) Orla Central, e) Orla do Elesbão, f) Orla do Distrito Industrial, apresentadas no quadro 01.

**Quadro 01: Zoneamento socioespacial da orla fluvial urbana de Santana**

<b>Zonas</b>	<b>Principais arranjos espaciais</b>	<b>Formas de usos preponderantes</b>
Orla do Igarapé da Fortaleza	Igarapé da Fortaleza	Residencial (baixo padrão), comercial (circuito inferior da economia)
Orla da Vila Amazonas	Vila Amazonas	Residencial/lazer (alto padrão)
	REVECON	Ambiental
	Subestação de captação de água da CAESA	Institucional
	Porto da Capitania dos Portos do Amapá	Serviços
	Porto da FRIMAP	Comercial
Orla da CDSA	Porto Oficial de Santana (DOCAS)	Comercial (circuito superior da economia)
	Área da AMCEL	Comercial (circuito superior da economia)
	Silos para armazenagem de grãos (CIANPORT)	Comercial (circuito superior da economia)
Orla Central	Porto da Souzamar	Comercial (circuito inferior da economia)
	Madeiras do porto do “bueiro”	Comercial (circuito inferior da economia)
	Área Portuária	Comercial (circuito inferior da economia)
	Beco da Avenida Santana	Residencial (baixo padrão)
	Baixada do Ambrósio	Residencial (baixo padrão)
	Feira do Mete a Mão	Comercial (circuito inferior da economia)
	Feira do Agricultor	Comercial (circuito inferior da economia)
	Mercado Municipal	Comercial (circuito inferior da economia)
	Terminal Pesqueiro Municipal	Nunca operado
	Porto do Grego	Comercial (circuito inferior da economia)
	Portos espontâneos (porto das catraias, porto do açaí, porto do pescado)	Comercial (circuito inferior da economia)
	Porto da Anglo (atualmente da Zamin)	Comercial (circuito superior da economia)
	Porto do Ipiranga	Comercial (circuito superior da economia)
Orla do Elesbão	Comunidade do Elesbão	Residencial (baixo padrão)
	Comunidade do Matapi	Residencial (baixo padrão)
Orla do Distrito industrial	Rampa do Matapi (Distrito Industrial)	Comercial (circuitos superior e inferior da economia)

	Portos particulares de transportadoras: Silnave, Nortlog, Bertoline...	Comercial (circuitos superior e inferior da economia)
--	--	---

Fonte: Trabalho de campo, 2015.

É importante esclarecer que, ao definir cada fração da orla, a partir da preponderância dos usos e atividades presentes e dos sistemas de ações e objetos, não se anula a sua existência nas outras frações. Ao contrário, serve para que se percebam as dinâmicas da cidade a partir da formação socioespacial de sua(s) orla(s), enfim para se encontrarem respostas às questões sociais de uma cidade que, apesar de estar inserida em um processo histórico longo, tem em sua formação socioespacial um ritmo de transformação lento (SANTOS, 2012b), porém, intenso, amargando os problemas sociais de grandes cidades, envolta em uma realidade de cidades estagnadas, reflexos da alocação de ajustes espaciais<sup>12</sup> em seu espaço, herança de projetos do grande capital e de ações do Estado.

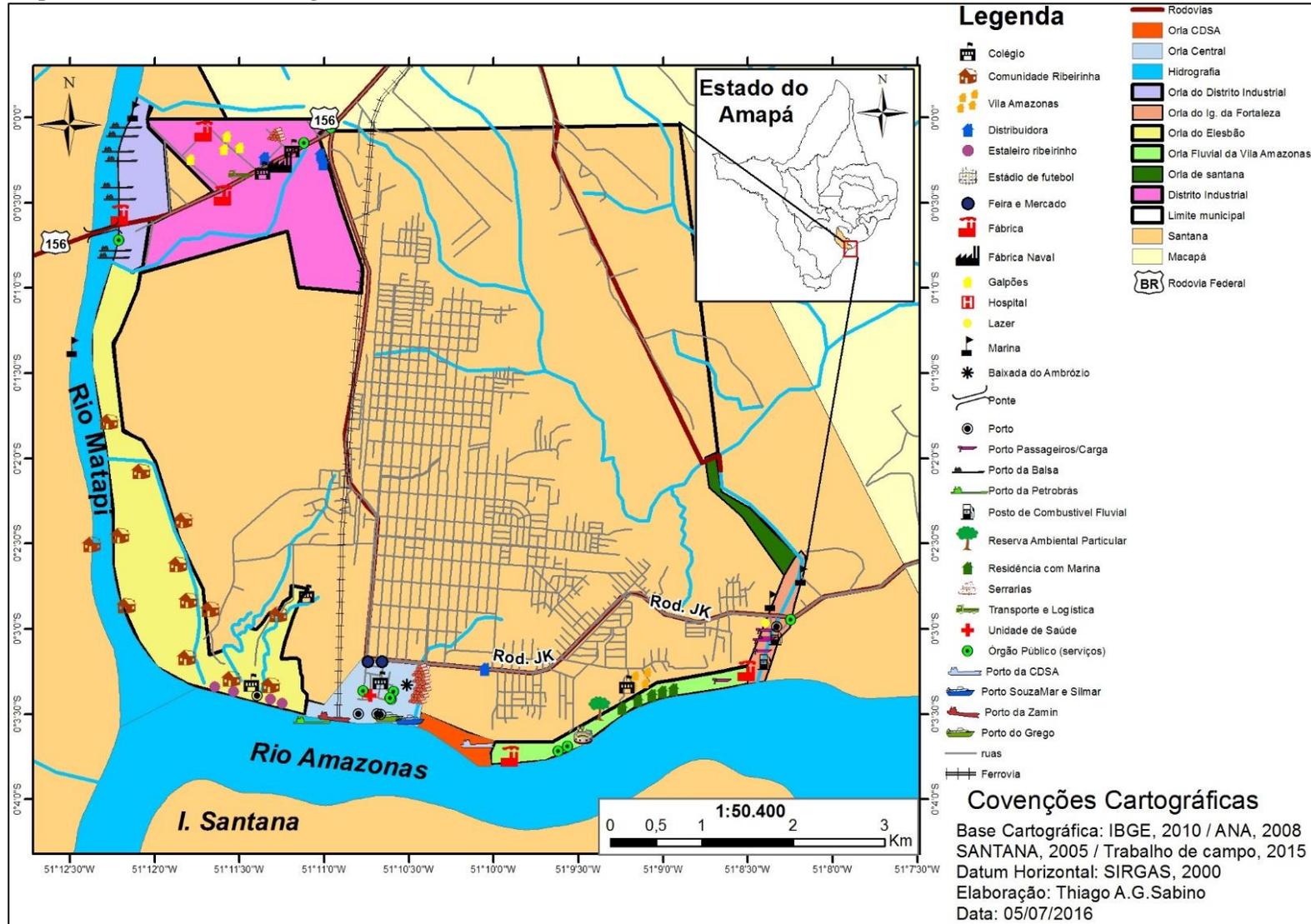
Com base nesta divisão geral da orla fluvial urbana de Santana (quadro 01 e mapa 03), é possível observar a diversidade de dinâmicas sociais, econômicas e culturais, o que a torna uma cidade multifacetada na relação com rios, palafitas, catraias, portos, trapiches, balsas, navios, que diversificam e dinamizam o espaço, e na relação de vivência/uso que os sujeitos sociais estabelecem/fazem com o rio, seja na condição de via de circulação para o modal de transporte fluvial, seja como vetor para o desenvolvimento econômico do grande capital e/ou a própria subsistência, seja ainda como um referencial simbólico à vida do homem da Amazônia, ou seja, do ribeirão.

Contudo, mesmo que a pesquisa foque a Orla Central, não se omitirá uma caracterização geral de cada zona da orla de Santana, percurso necessário para se apresentar aquela como a síntese da totalidade e espaço representativo de múltiplos usos e significados. Esta, porém, é uma apresentação sumária de cada fração da orla urbana de Santana, mas que evidencia o tema em questão neste trabalho.

O mapa 03 apresenta o zoneamento socioespacial da orla fluvial urbana da cidade, evidenciando os usos e atividades predominantes, de acordo com o levantamento efetuado.

<sup>12</sup> De ajustes espaciais, Porto (2007) chama as condições para a manifestação e mobilidade do capital instalados no espaço amapaense, os quais garantiram um amplo processo de transformações nas estruturas econômicas e sociais.

Mapa 03: Uso e atividade ao longo da Orla Urbana de Santana



Fonte: A autora.

De maneira geral, o Mapa 03 dá um panorama sumário dos usos na orla fluvial urbana de Santana. Ele também assinala outros aspectos. Por um lado, a ocupação humana na orla urbana é descontínua, fragmentada. Por outro lado, é percebida a multiplicidade de usos no decorrer da orla, o que sustenta a proposta de zoneamento aqui apresentada.

Um terceiro aspecto refere-se à predominância de usos percebidos na maioria das frações da orla que corresponde a atividades econômicas, o que denota o distanciamento dos cidadãos com relação ao rio, a partir da configuração da orla como um espaço relacional que, ao mesmo tempo, que impede o aproveitamento deste elemento natural devido ao impedimento posto pelos empreendimentos estabelecidos neste espaço, o torna distante e inacessível apesar da proximidade territorial.

Por último, mesmo que a predominância seja de uso comercial, ainda são expressivos os usos na orla de Santana para fins residenciais, tanto para famílias que consideram o rio como elemento de vivência simbólica, como para aquelas que estabelecem uma relação de lazer.

Em linhas gerais, a compreensão imediata sobre as formas de uso e ocupação na orla fluvial urbana de Santana mostram que a cidade, mesmo estando de “costas para o rio”, ainda apresenta aspectos da vida ribeirinha em algumas frações, além de que este (rio) dá a Santana uma relevância como cidade estratégica no contexto local, regional e internacional.

Deste ponto, inicia-se a uma apresentação do zoneamento proposto neste trabalho resultante do levantamento funcional que destacou os usos e atividades predominantes em cada fração da orla fluvial urbana de Santana.

### **1.3.1 Orla do Igarapé da Fortaleza**

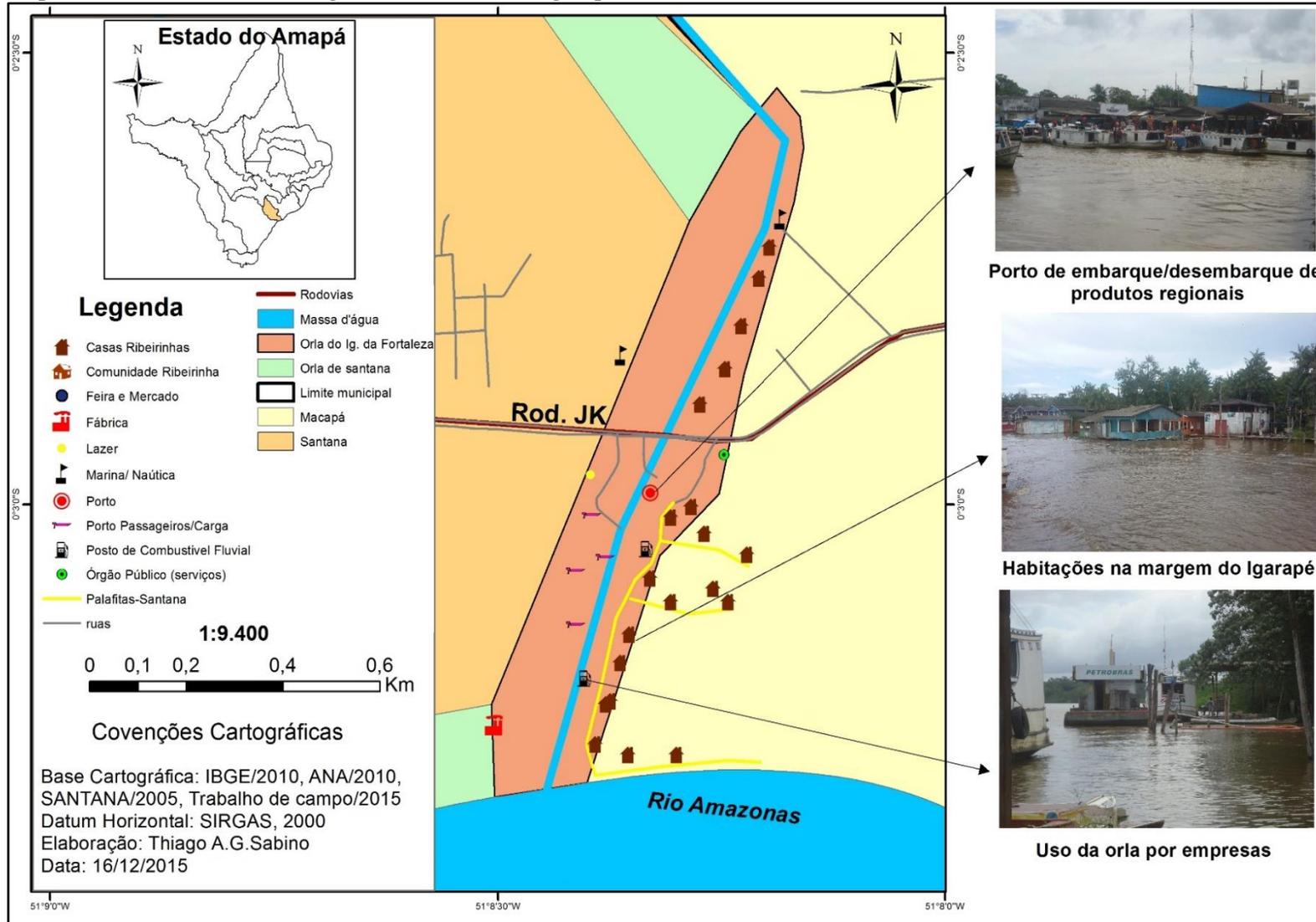
O bairro do Igarapé da Fortaleza está no perímetro urbano da cidade de Santana e, dada sua grande extensão, foi definida neste estudo uma área para realização do levantamento funcional e elaboração de cartografia, a qual corresponde à Orla do Igarapé da Fortaleza, com uma extensão aproximada de 1,1 km e estende-se da desembocadura do igarapé que faz limite com o rio Amazonas, até o Marina restaurante. O limite de largura desta orla é a rua da Gelopolar, até à Rodovia Salvador Diniz. Por entender que as relações socialmente estabelecidas se sobrepõem às lógicas formais, foram consideradas na análise da dinâmica do lugar as duas margens do Igarapé da Fortaleza e não apenas o lado pertencente a Santana, pois

ambas se complementam e congregam as realidades dos indivíduos e suas ações sobre a natureza, o que revela os usos e atividades nesse espaço.

O processo de ocupação dessa área está diretamente relacionado ao uso do rio, pois ainda é significativa a presença de famílias ribeirinhas tanto em áreas próximas ao curso do rio, como no próprio bairro de mesmo nome. O aspecto territorial que congrega o meio rural e o urbano e sua localização estratégica com acesso às duas principais cidades do estado foram, e continuam sendo, determinantes para a ocupação dessa fração da orla.

Na Orla do Igarapé da Fortaleza são múltiplos os usos do espaço (mapa 04) que se estabelecem por relações multiescalares. Em nível local o uso residencial (baixo padrão) caracterizado por residências localizadas à margem do igarapé ou aos fundos destas, acessadas por passarelas em madeira ou por água e são tipicamente ribeirinhas. Construídas em madeira ou mista, expressam a permanência do modo de vida ribeirinho, no uso do rio para o lazer, atividades comerciais e serviços (fotos 01 e 02).

Mapa 04: Usos e atividades ao longo da Orla Urbana do Igarapé da Fortaleza



Fonte: A autora.

**Foto 01 – Lazer entre moradores do Igarapé da Fortaleza**



Fonte: A autora.

**Foto 02 – Casas e igreja na comunidade ribeirinha**



Fonte: A autora.

O potencial hídrico do lugar e a localização estratégica, ainda no perímetro urbano em meio às duas principais cidades do estado, abre um leque de possibilidades para a incorporação de novas atividades ao local, o que já vem se estabelecendo com o surgimento de pontos comerciais fixos que facilitam a negociação com os ribeirinhos que vêm abastecer suas “despensas” (foto 03), e a oferta de serviços de marina que se avolumam no curso do igarapé sem necessidade de investimentos vultosos, uma opção a mais para a comunidade ribeirinha,

que reside no local, e para a elite local, que utiliza dos serviços de forma prática, dado o acesso ao local.

Dos tipos de comércio e serviços presentes nesta orla, a maioria se enquadra no circuito inferior da economia, a exemplo da comercialização de produtos da floresta: açaí, farinha, frutas, etc., comércio de gelo através de duas empresas, venda de combustível, armazenagem e distribuição de produtos alimentícios não perecíveis, serviços de marina e de transporte fluvial de cargas e passageiros. Porém, também se percebe no comércio, atividades do circuito superior da economia, a exemplo da fábrica de açaí SAMBAZON, que beneficia o produto e escoar para o mercado nacional e internacional (foto 04).

**Foto 03 – Comércio na comunidade ribeirinha**



Fonte: A autora.

**Foto 04 – Porto da fábrica de açaí Sambazon**



Fonte: A autora.

Aquando o trabalho de campo, em conversa com um empresário locatário de um galpão que armazena e distribui mercadorias, este evidenciou a falta de planejamento por parte do poder público que, com a construção da ponte que liga Macapá a Santana, inviabilizou o aproveitamento da orla do Igarapé da Fortaleza para a expansão de pontos comerciais (depósitos) para abastecer o comércio local. O posicionamento do empresário descarta e/ou desconsidera a permanência de famílias ribeirinhas na localidade, em favor do uso do espaço para atividades comerciais. Isso traduz o potencial deste espaço e revela os interesses antagônicos sobre o mesmo.

### **1.3.2 Orla da Vila Amazonas**

A orla da Vila Amazonas compreende toda uma faixa que ultrapassa os limites do bairro de mesmo nome, incorporando o curso paralelo aos bairros Igarapé da Fortaleza, Daniel e Novo Horizonte. Faz limite com a Orla do Igarapé da Fortaleza, a partir da desembocadura do igarapé, até à Orla da CDSA possuindo uma extensão aproximada de 2,8 km. Se caracteriza pela descontinuidade da ocupação antrópica, mantendo, ainda, uma paisagem cênica com espaços mais preservados do ponto de vista ambiental, a exemplo da Unidade de Conservação Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN REVECON). Mantém áreas particulares que outrora tinham ativados portos particulares para escoamento de produtos do ramo madeireiro e oleiro.

A maior parte da orla da Vila Amazonas é ocupada de forma fragmentada, descontínua, e se percebe a manutenção de uma vegetação e paisagem natural ou pouco modificada. Dá-se destaque à área da Unidade de Conservação REVECON (foto 05), que pertence a uma empresa ambiental particular, além de áreas de marina ainda sem a ocupação direta antrópica, mas com interferências, como as áreas paralelas aos bairros Novo Horizonte, Daniel e Igarapé da Fortaleza.

**Foto 05 – Área da orla da Vila Amazonas, correspondente à REVECON**



Fonte: A autora.

Um destaque para essa orla é a Vila Amazonas, um dos empreendimentos de infraestrutura produtiva implantado pela ICOMI na década de 1960. Sua fundação seguiu a orientação do rio, pois o que se pretendia era manter os trabalhadores próximos ao local de trabalho (porto e ferrovia) ao tempo que também pudessem desfrutar das amenidades climáticas ofertadas pelo rio Amazonas. Sua própria infraestrutura organizacional denota, a partir da hierarquização dos funcionários, que os lugares mais privilegiados pela natureza eram destinados à elite da ICOMI.

De acordo com Drummond e Pereira (2007, p. 164), esses arranjos espaciais eram usuais em vilas operárias de empresas mineradoras, petrolíferas e madeireiras de todo mundo, “[...] as casas dos engenheiros e técnicos são separadas entre si e das dos operários, formando como que três bairros distintos” (a Vila Amazonas, o Intermediário e o *Staff*). Assim, na Orla da Vila Amazonas o uso residencial e de lazer ganha destaque, porém com uma diferença.

Se consideradas as demais frações da orla, foi destinada ao uso privado da elite local da época, inaugurando no Amapá um processo de segregação espacial singular dentro e fora dos limites da Vila Amazonas, pois o *Staff*, área mais nobre da Vila, tem acesso controlado, o que perdura até hoje, obstruindo a visão e o direito ao rio (foto 06). Há, ainda, espaços de uso coletivo como o hospital da Vila Amazonas e um antigo clube para o lazer, hoje desativado e abandonado.

**Foto 06 – Orla privada no *Staff*, Vila Amazonas**



Fonte: A autora.

Nesse trecho, é também comum o uso para lazer por moradores que residem nos bairros adjacentes, como o Daniel e Novo Horizonte, como é possível ser observado nas fotos 07 e 08.

**Fotos 07 e 08 – Lazer de moradores do Novo Horizonte e Daniel, bairros que integram a Orla da Vila Amazonas**

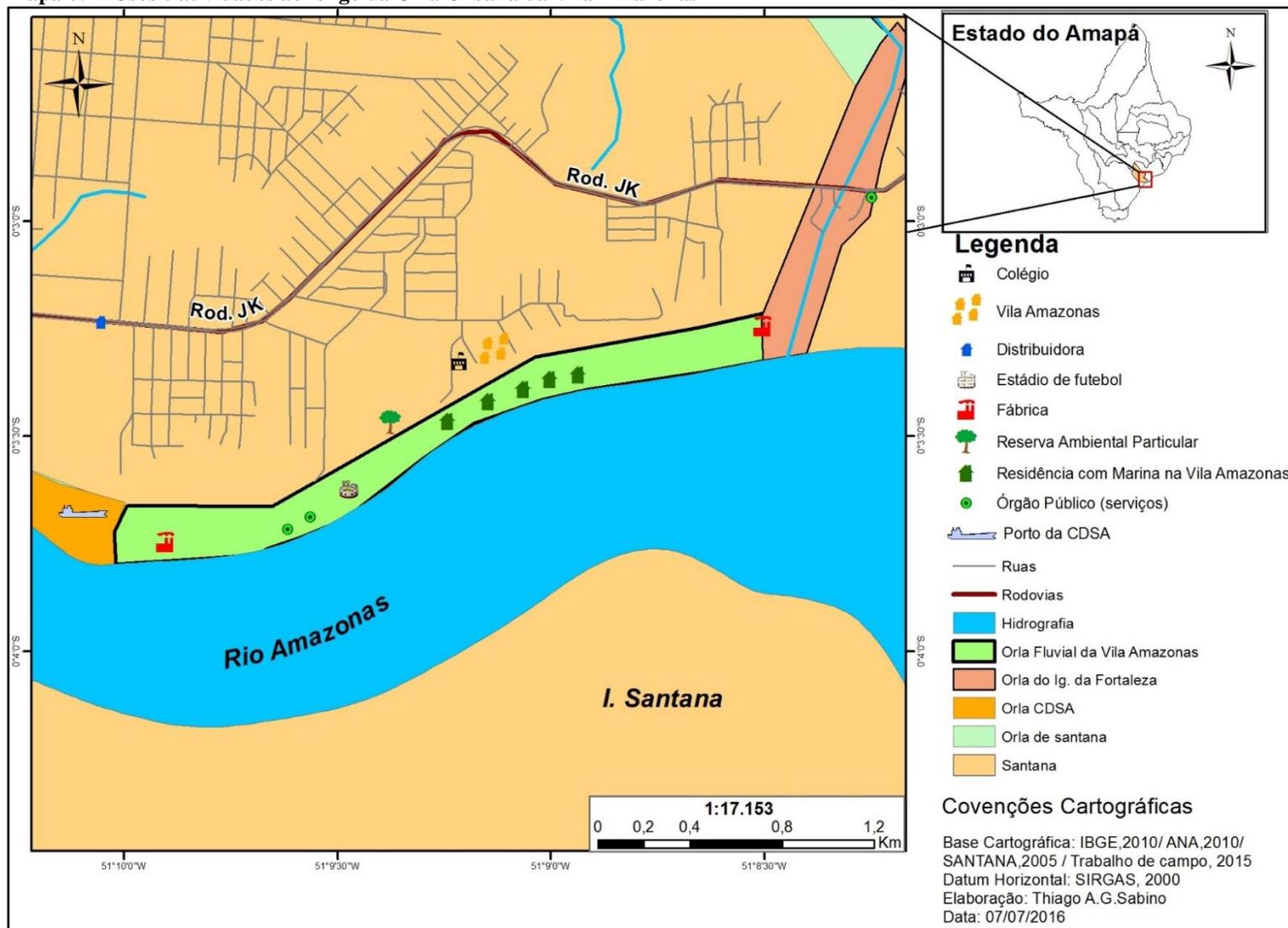


Fonte: A autora.

O mapa 05 evidencia que o uso residencial (de alto padrão) é percebido nesta orla, na área do *Staff* que integra a Vila Amazonas, ainda hoje ocupada por famílias de alto poder aquisitivo e que a utilizam para fins de lazer, como áreas de marina particulares ou extensão de seus quintais.

Mesmo sendo pouco adensada a Orla da Vila Amazonas congrega em seu espaço TUA residencial, comercial, de lazer e turismo, ambiental e institucional, se destacando como a única que tem em sua abrangência uma área ambiental (REVECON) oficialmente demarcada. O mapa 06 faz uma síntese dos limites, usos e atividades nesta orla.

Mapa 05 – Usos e atividades ao longo da Orla Urbana da Vila Amazonas



Fonte: A autora.

Praticamente toda a orla tem um “dono” para chamar de seu, o que pode ser observado com a presença de pequenos portos e atividades econômicas, como o matadouro particular pertencente ao Frigorífico Matadouro do Amapá (FRIMAP) e proprietários anônimos que demarcam suas áreas, porém, não estão com atividades ativas no local.

Dá-se destaque à presença de instituições públicas, como a Capitania dos Portos do Amapá e a Companhia de água e Esgoto do Amapá (CAESA) o que reforça que a orla fluvial de Santana tem um papel importante percebido pelas mais diversas formas de uso que nela se dão. As fotos 09, 10 e 11 corroboram com esta ideia. A primeira mostrando o porto da FRIMAP, a segunda o Porto da Capitania dos Portos do Amapá e a terceira a sub-estação da CAESA.

**Foto 09 – Porto do FRIMAP**



Fonte: A autora.

**Foto 10 – Porto da Capitania dos Portos do Amapá**



Fonte: A autora.

**Foto 11 – Sub-estação da CAESA**



Fonte: A autora.

A Orla da Vila Amazonas incorpora paisagens multifacetadas e antagônicas, pois expressa a segregação espacial iniciada na década de 1950 e que definiu os rumos para o início do processo de urbanização da cidade de Santana.

### **1.3.3 Orla da Companhia Docas de Santana**

A orla da CDSA compreende toda uma faixa de orla que se inicia a partir do porto da empresa de mineração Vila Nova, nos limites com a Orla da Vila Amazonas, até o canal do boieiro, ou Mata-fome, fazendo limite com a Orla Central, possuindo uma extensão aproximada de 1,2 km. É banhada pelo rio Amazonas e diz respeito à fração da orla mais voltada ao circuito superior da economia, pois desde a concepção e inauguração do Porto de Santana em 1982, administrado na época apela Companhia Docas do Pará (CDP) já se previa sua atuação em escala internacional, com um berço para navios marítimos e outro, perpendicular a este, destinado à navegação fluvial. Assim:

O porto foi projetado originalmente para atender ao projeto de desenvolvimento da região, quando se previa a exportação de café, cacau e dendê, o plantio de cana-de-açúcar, a pesca do camarão, a exploração de madeira de lei em toras e serrada, bem como do pinus em toras ou em cavacos, para a produção de celulose e papel (CDSA, 2012, p. 6).

As atividades ali desenvolvidas têm uma orientação para atender também a interesses endógenos, não de grupos sociais locais ligados ao circuito inferior da economia, mas de grupos empresariais que se estabeleceram localmente, especificamente para se beneficiarem das

vantagens fiscais advindas com a ALCMS, com o *boom* da construção civil e, mais recentemente, com as novas empreitadas na agricultura da soja.

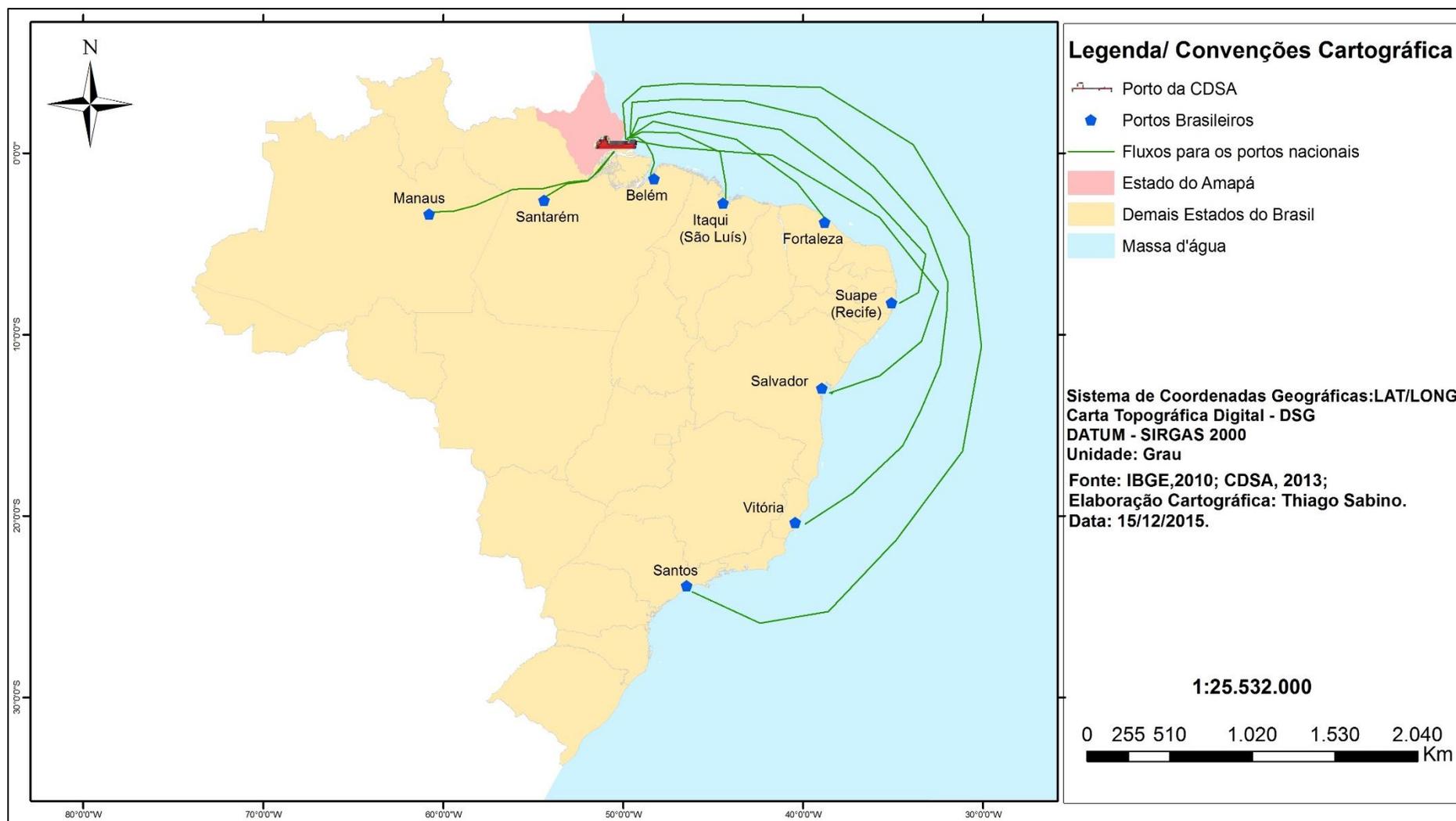
A Orla da CDSA equivale à área que expressa e dá a Santana a possibilidade para o estabelecimento de relações multiescalares (local, regional, nacional e internacional), alcançando e inserindo o estado no cenário internacional, principalmente através do porto organizado, ponto fixo que tem como principal vantagem competitiva diante dos demais portos brasileiros, sua localização e condições ímpares para o transporte flúvio-marítimo, uma vez que o porto se torna uma via de acesso entre o local e o global, pautado no seu potencial de desenvolvimento econômico.

Os mapas 06 e 07 permitem perceber a relação através das redes de conexões existentes entre Santana e o país, outros países e continentes a partir do seu porto organizado. Em 2013 foram mais de 15 países em todos os continentes que estabeleceram relações comerciais através do Porto de Santana, com tendência à expansão de seu raio de ação.

As escalas das relações, a partir do porto da CDSA, se dão, naturalmente, entre o local, nacional e internacional. A predominância de usos e atividades é comercial, inserido no circuito superior da economia. Utilizando a infraestrutura da ou dispostas na CDSA, são movimentadas cargas e produtos, como o cavaco e minério de ferro. O Porto de Santana também estabelece contratos de concessão com empresas responsáveis por boa parte da movimentação de cargas.

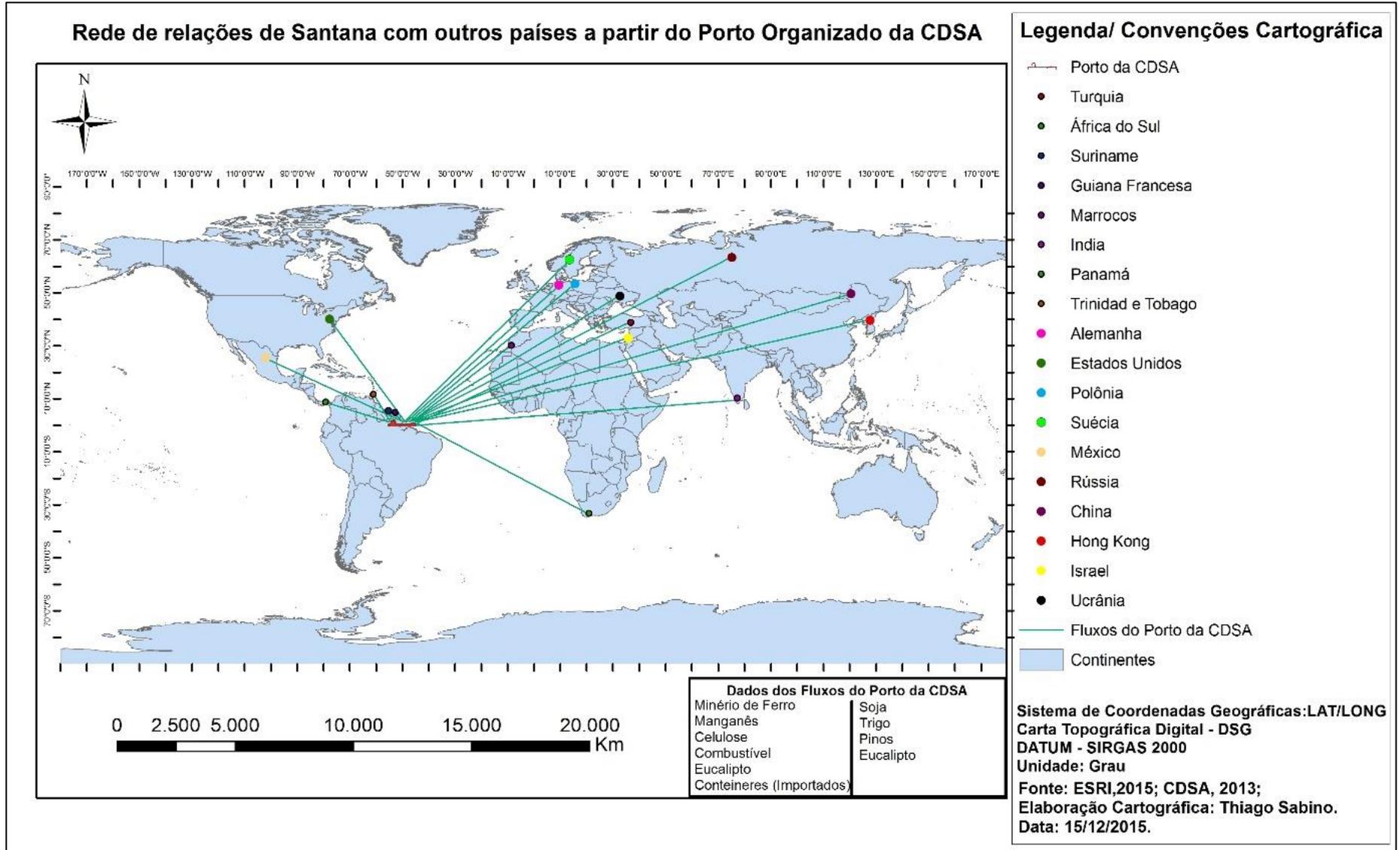
As principais empresas que fazem contrato de concessão com a CDSA são a CIANPORT, que já instalou silos para armazenagem de grãos de soja, e, em processo de instalação, a Caramuru que atuará no mesmo segmento. No Porto de Santana também são retiradas mercadorias para abastecer o comércio local, a exemplo da empresa de construção civil Manari e importadoras.

Mapa 06 – Rede de relações de Santana com outros estados brasileiros a partir do Porto Organizado da CDSA



Fonte: A autora.

Mapa 07: Rede de relações de Santana com outros países a partir do Porto Organizado da CDSA



Fonte: A autora.

Os usos e atividades na Orla da CDSA determinaram a caracterização socioespacial e definição dessa faixa de orla, evidenciado pelo uso econômico. Porém, não se descarta a existência e o adensamento de ocupações para fins residenciais e/ou misto, dada a capacidade de inovação e adaptação da população mais pobre aos novos usos e sistemas de objetos que são dados no espaço. Tal cenário é considerado, dada a proposta de alteração na poligonal do Porto de Santana, a qual considera a desapropriação de áreas hoje ocupadas por residências, mas também prevê a entrega de títulos definitivos a moradores que ocupam áreas da orla abrangidas pela atual poligonal, o que impossibilita quaisquer intervenções sobre estas áreas.

Com base nas informações, conclui-se que a relação estabelecida a partir do Porto Organizado alcança vários países do mundo, mostrando a importância estratégica da cidade, que tem o porto como potencial indutor para o desenvolvimento local/regional/nacional, consideradas as receitas<sup>13</sup> e faturamento<sup>14</sup>, e os empregos diretos e indiretos gerados a partir das atividades portuárias.

Considerando, pois, o papel histórico dos portos do terceiro mundo como meros sistemas de objetos a serviço dos países centrais, o Porto de Santana serve aos interesses dos grandes empreendimentos estabelecidos ou não no estado do Amapá e segue a lógica comercial globalizada. Portanto, suas operações são determinadas por lógicas de valorização que se situam fora do porto, haja visto que o potencial portuário da orla fluvial de Santana, em escala internacional inaugurado pela ICOMI, o levou a tornar-se rota marítima conectadas com portos de outros continentes e chamou atenção pela proximidade com o Caribe, Estados Unidos e União Europeia que favorece uma conexão com a região amazônica.

A Orla da CDSA representa essa relação escalar de forma bem mais expressiva do que a nível local ou nacional. Diante disso, novos cenários vêm sendo construídos no intuito de aproveitar seu potencial e infraestruturas e avançando na instalação de novos arranjos espaciais, para atender novas empreitadas que estão sendo novamente, de forma exógena, postas para

---

<sup>13</sup> A receita da CDSA é própria, oriunda apenas da arrecadação de tarifas dos operadores portuários, não recebendo quaisquer recursos financeiros do Estado e União (Relatório Anual – CDSA, 2013).

<sup>14</sup> O faturamento da CDSA é baseado em tarifas portuárias, conforme Resolução 4.093, de 07 de maio de 2015, orientadas por seis Tabelas que correspondem a operações portuárias realizadas dentro de sua área de jurisdição, com ou sem a utilização de infraestruturas da companhia. As Tabelas, são: I Utilização das Instalações de abrigo e acesso do Porto; II Utilização das Instalações de Acostagem; III Utilização das instalações Terrestres para movimentação de cargas; IV Armazenagem; V Suprimento de Utilidades, Equipamentos portuários e Serviços Diversos; VI Serviços Diversos.

atender a grupos empresariais, conforme entrevista do presidente da CDSA, a um programa de rádio local:

Como o Amapá está numa posição geográfica estratégica ele vai atender principalmente o centro-oeste do Brasil, como o estado do Mato Grosso, que está no centro do Brasil e hoje para levar sua produção agrícola até o Porto de Paranaguá (PR) leva 2.150 quilômetros e vindo para o Amapá muda completamente a rota. São cerca de 700 quilômetros do norte de Mato Grosso até o Porto de Miritituba (PA) e de lá através de barcaças vai trazer até o Porto de Santana e daqui para praticamente para o mundo todo. Então o Amapá se tornou o grande parceiro do Centro-Oeste do Brasil (PENA, 2015).

Na paisagem da Orla da CDSA já vêm sendo feitos os novos ajustes espaciais que incorporam tal empreendimento, como é o caso dos silos para armazenagem de grãos de soja (foto 12), o que já fora declarado pelo presidente da CDSA, como incipiente à demanda por vir.

**Foto 12 – Visão da CDSA em conjunto com os silos da CIANPORT para atividades de armazenamento e transbordo de grãos**



Fonte: A autora.

Na área que compreende a Orla da CDSA são ainda observadas heranças dos empreendimentos orquestrados e coordenados pela ICOMI, como a AMCEL (criada como subsidiária do Grupo CAEMI). Esse recorte que, expressivamente revela cenários que contam o passado, representa o presente e aponta o futuro de Santana, representa o grande ponto entre o local e o global no tocante à economia, também como sistemas de objetos e de ações que orientaram a produção do espaço e, principalmente, do espaço urbano, norteadas pelas sequenciais investidas do grande capital. Assim, o Porto de Santana, como principal arranjo espacial da Orla da CDSA, se constitui, juntamente com outros importantes portos inseridos

nos Estados do Arco Norte<sup>15</sup>, como o Porto de Vila do Conde, o de Miritituba, o Porto de Santarém, o Porto de Manaus, como um diferencial na malha portuária brasileira para novas empreitadas como o escoamento de grãos produzidos no Centro-oeste do país para a Ásia e Europa.

Apesar das estimativas de que em 2015 se daria início ao escoamento de grãos para outros continentes a partir do Porto de Santana, observa-se que entraves atrasaram parte do planejamento, porém, as atividades via portos paraenses se concretizaram, indicando que há no Amapá dificuldades de ordem política, de gestão, de logísticas que devem ser superadas, tendo em vista o aproveitamento do potencial portuário e do Amapá, através do Porto de Santana, objetivando o real desenvolvimento local diante de seus atributos naturais que devem ser transformados em vantagens.

#### **1.3.4 A Orla do Elesbão**

A Orla do Elesbão compreende ao trecho de orla entre a comunidade do Elesbão, no limite com a Orla Central, até alcançar a comunidade vizinha, o Matapi Mirim que, apesar de adentrar o rio Matapi, principal rio que identifica a próxima zona de orla a ser apresentada, a Industrial, tem maior relação com o que estamos definindo como Orla do Elesbão, por comungar de uma principal e especial característica, o modo de vida ribeirinho. Ambas as comunidades, pertencem ao bairro de mesmo nome, ao Elesbão, porém, a referência que se adotou para definir esta fração da orla, não é a área do bairro, mas sim a dinâmica de sua orla, conforme a foto 13. Sua extensão é de em média 5,7 km.

---

<sup>15</sup> O Arco-Norte faz parte dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), que integra o planejamento do Estado para a promoção da integração internacional e desenvolvimento econômico previstas nos PPA's (2007/2010). Os ENID's foram construídos, resumidamente, a partir dos critérios: malha multimodal de transportes; hierarquia funcional das cidades; identificação dos centros dinâmicos e os ecossistemas existentes, os eixos totalizam em nove grandes cortes espaciais: Arco Norte; Araguaia – Tocantins; Madeira – Amazonas; Oeste; Rede Sudeste; Sudoeste; Sul; São Francisco e Transnordestino (SUPERTI, 2011).

**Foto 13 – Ponte que divide a comunidade do Matapi Mirim e Elesbão e que integram a Orla do Elesbão**

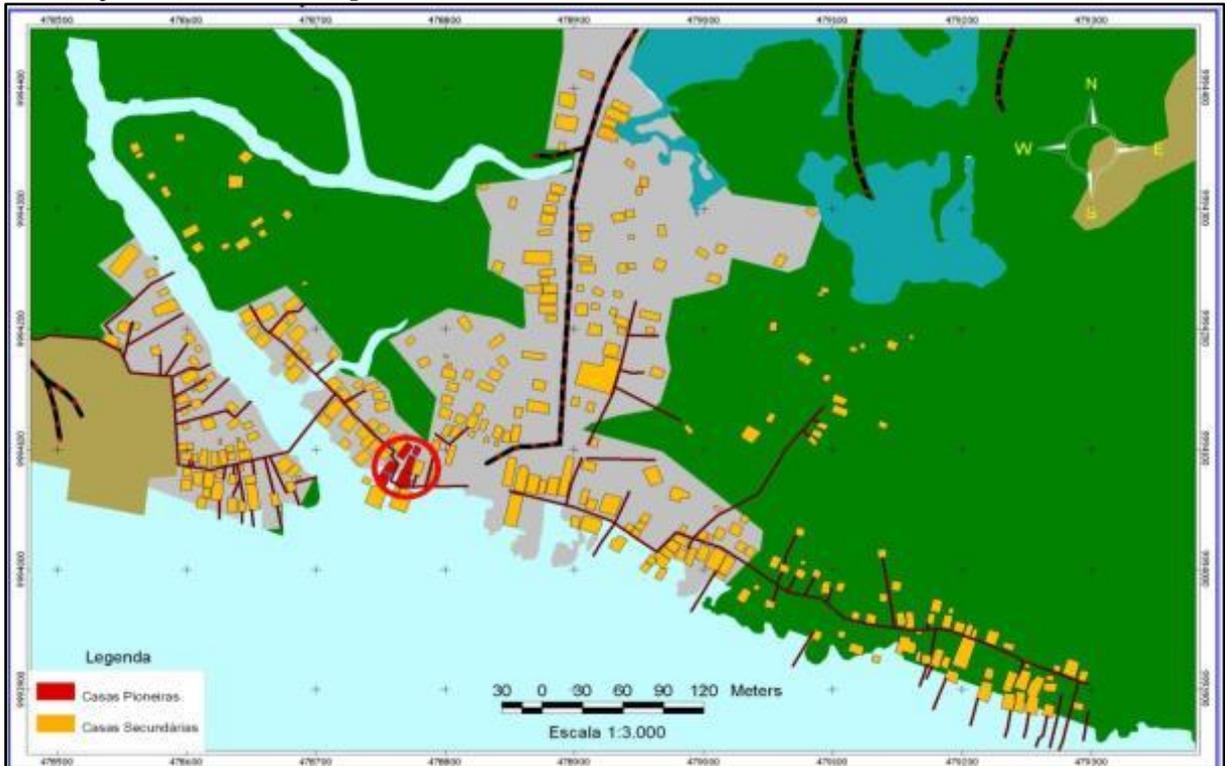


Fonte: A autora.

A orla do Elesbão é percebida como um espaço de resistência das populações amazônicas tradicionais, especialmente as ribeirinhas, mesmo experimentando mudanças advindas a partir do processo de urbanização eclodido na década de 1950 com a instalação da ICOMI, a qual incentivou a vinda de milhares de pessoas, entre estas, ribeirinhos iludidos pela ideia de progresso que o empreendimento traria (RODRIGUES, 2011). Mesmo estando inserida no recorte urbano da cidade, a população local mantém fortes traços da vida ribeirinha. Logo, esta orla traz como mote o rural e o urbano presentes em um mesmo espaço socialmente produzido. Deste modo, se compuseram “novos ritmos e estilos de vida, incorporados a uma identidade que não foi totalmente perdida, mas integrada ao novo tempo, ao mundo moderno” (ALMEIDA et al, 2009, p. 57).

Segundo Relatório do IPHAN (2009, apud, TAKAMATSU, 2014), em meados de 1950 chegaram as primeiras famílias que formaram a Vila do Elesbão, vindas principalmente das ilhas do Golfão Marajoara (cidades legitimamente pertencentes ao estado do Pará), a maioria do município do Afuá. Os depoimentos de moradores dão conta que a ocupação do local iniciou no lado oeste da atual comunidade, com os primeiros habitantes se organizando em glebas de terra para uso próprio, em especial ligado ao agro extrativismo. Com o tempo, passaram a vender parte de suas terras surgindo uma nova forma de organização, de palafitas, que começam a ser construídas e interligadas por passarelas, primeiramente para a região oeste da orla do rio, depois na direção leste, é o que mostra a figura 02, a concentração de palafitas às margens do rio.

**Figura 02 – Mapeamento Cadastral da Vila do Elesbão efetuado pelo Iphan no Inventário e Cadastro de Construções e Oficinas de Carpintarias Naval do Elesbão**

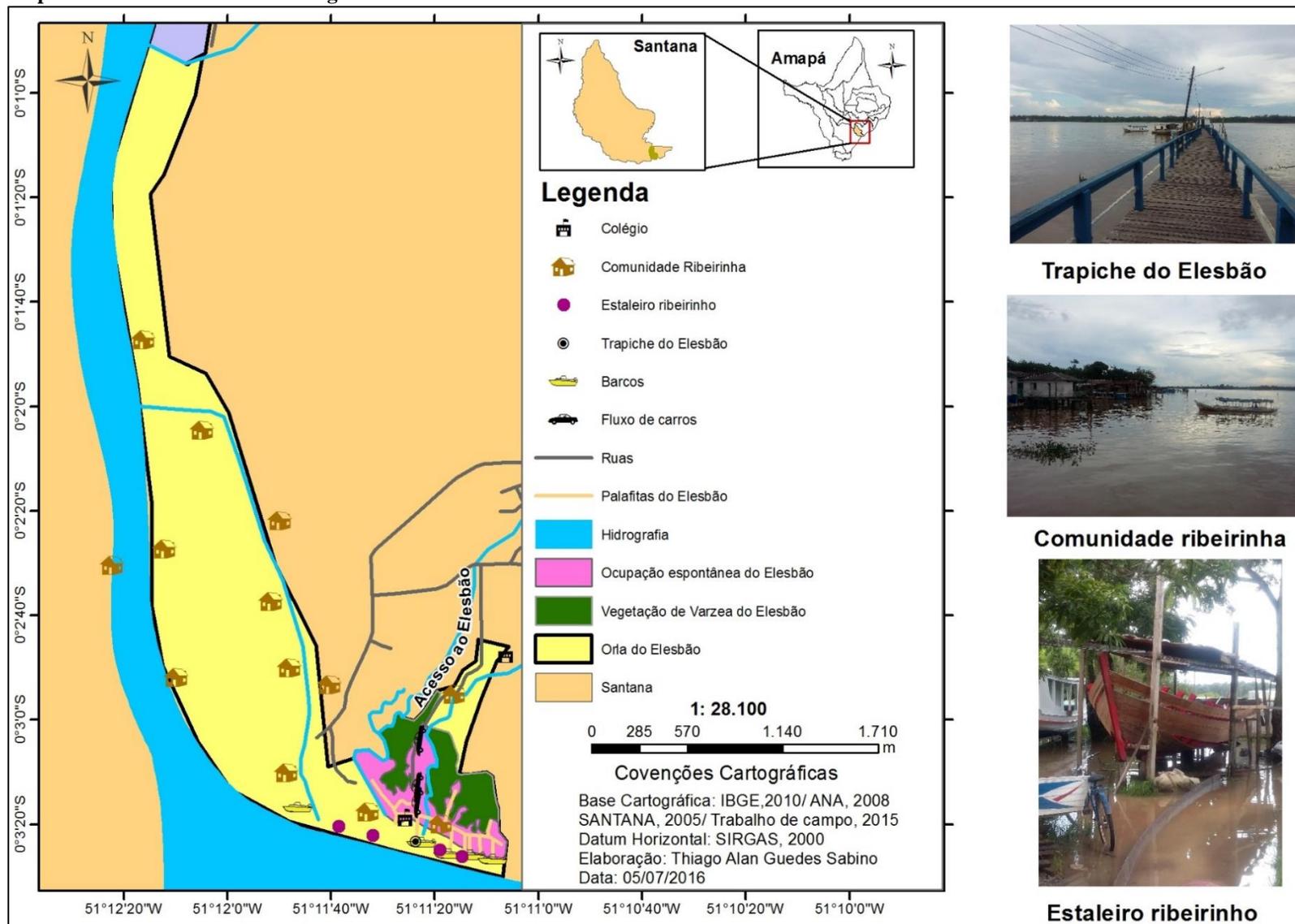


Fonte: IPHAN, 2009 *apud* TAKAMATSU, 2014.

Considerando os aspectos característicos das cidades ribeirinhas, apresentados na Seção I, é inevitável trazê-los à análise quando se trata da Orla do Elesbão. Silva e Malheiro (2005) destacam que, mais do que a localização absoluta (que já colocaria diante do absolutismo de que a proximidade com o rio torna uma cidade ou comunidade ou pessoa, ribeirinha), a identidade ribeirinha, ou seja, a dimensão simbólica sobre a qual a vida se dá, se constitui “a partir de” e “por meio de” um arranjo de objetos espaciais, como o rio, o trapiche e os barcos, em uma inter-relação contínua e continuada entre a pessoa/comunidade com o rio, elemento central.

Esta descrição é percebida ao longo da Orla do Elesbão, a qual incorpora estes e outros objetos espaciais que adensam a representação simbólica e a relação entre os cidadãos e o rio, como é possível de perceber no mapa 08.

Mapa 08 – Usos e atividades ao longo da Orla do Elesbão



Fonte: A autora.

Como se fez notar no mapa 08, os usos residencial e comercial estão presentes na Orla do Elesbão, mas são necessários destaques. No caso de usos residenciais, observa-se a manutenção marcante de características ribeirinhas, pela proximidade com o rio e pelo acesso e mobilidade por pontes ou pelas construções de casas em madeiras, mas também pela forma de vivência e relação estabelecida com o rio, o qual não serve apenas como um elemento paisagístico e/ou de lazer, mas como um bem necessário e integrante da vida cotidiana, natural, simples, sem “forçação”. Simplesmente acontece, se aproveita, se vive, porque é assim: o rio não é um acaso é o causador que dá significado à vida ribeirinha.

E nesta relação próxima entre rio-comunidade, também se percebem arranjos espaciais que visam melhorar as condições de vida da população local, como o fornecimento de água encanada (conforme foto 14), energia elétrica, serviços básicos de saúde e educação, dentre outros.

O uso residencial, em linhas gerais, se caracteriza por casas e população predominantemente ribeirinhas. Tal população tem moradia fixa no local, não configurando situações de uso esporádico para lazer ou especulação. Observa-se ainda a permanência de famílias extensivas, que incorporam e mantêm vivas práticas culturais e simbólicas do fazer e viver ribeiro.

**Foto 14 – Subestação de captação de água da CAESA que abastece a comunidade do Elesbão e Matapi Mirim (Orla do Elesbão)**



Fonte: A autora.

Destaca-se ainda o uso para fins comerciais sobre esta fração da orla urbana de Santana, que de forma geral, se insere nos moldes do comércio tradicional e do circuito inferior da economia, a exemplo de atividades econômicas baseadas no extrativismo e no artesanato, com destaques para: a pesca e a carpintaria naval exercida pelos mestres artesãos navais em estaleiros rústicos. Hoje, essa atividade está em processo de reconhecimento como patrimônio

cultural imaterial pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Os profissionais envolvidos na atividade da carpintaria naval artesanal são, mestres artesãos ou carpinteiros navais, calafates<sup>16</sup>, pintor, além de ajudantes que são aprendizes do ofício (RODRIGUES, 2011).

A carpintaria naval nos estaleiros artesanais vem sendo *locus* de estudos e análises em diversos campos do saber (INSTITUTO, 2009; RODRIGUES, 2011; TAKAMATSU, 2014). A comunidade do Elesbão representa ser o principal espaço de resistência dessa atividade originada na prática de indígenas antes da chegada dos portugueses nessas paragens e se aprimorou pelo hibridismo de duas vertentes: “De um lado o conhecimento do europeu e de outro o saber dos aborígenes nas técnicas de confecção de embarcações, [que] possibilitaram o surgimento do ofício [do mestre artesão]”. (RODRIGUES, 2011, p. 12).

Conforme aponta o levantamento do Instituto (2009) a formação da comunidade do Elesbão surge na esteira dos arranjos espaciais que deram início ao que hoje constitui a Área Portuária, a partir das infraestruturas produtivas da ICOMI. A vocação da comunidade na produção de embarcações em estaleiros artesanais surgiu em consequência da localização territorial e a necessária locomoção via fluvial que se impunha à população local e regional, assim como para as empresas que ali se instalavam ou transitavam impulsionados pelo *boom* da ICOMI, fator determinante na formação da estrutura urbana nesse espaço.

De acordo com Takamatsu (2014) o Elesbão se tornou e permanece referência quando se trata do ofício da carpintaria ligado à produção e ao modo de vida, mantido pelos habitantes da região que se especializaram no conhecimento e permanecem transmitindo a cultura do Ofício da Carpintaria Naval. Suas origens, podem assim ser explicadas:

Com a atividade de pesca predominante na região e, tendo em vista ser o rio a única forma de acesso para se chegar as demais comunidades e cidades, a construção naval surge naturalmente, como necessidade por parte destes moradores. Assim, este conhecimento passou a ser transmitido para as gerações seguintes e a atividade e suas embarcações passaram a ser conhecidas e procuradas pelos moradores das demais comunidades ribeirinhas, tanto do interior do Amapá que cresceram ao longo do rio Matapi como Cinco Chagas, Mazagão, etc, e ainda por moradores das ilhas do Marajó. A atividade de carpintaria naval expandiu tanto que nos dias de hoje predomina e caracteriza o local (TAKAMATSU, 2014, p. 45).

---

<sup>16</sup> Calafate é o profissional responsável por calafetar o barco, isto é, vedar com estopa as fendas ou juntas de uma embarcação (RODRIGUES, 2011).

Na orla do Elesbão estão resguardados parte do viver e do saber ribeirinho da cidade de Santana transfigurados por sistemas de objetos e sistemas de ações responsáveis pela formação do espaço na sua orla fluvial, que tem na história das formas de uso desse espaço uma explicação da maneira como se deu e se mantém até hoje esse fragmento da cidade ribeirinha em Santana.

Contudo, se percebe esvanecendo diante do avanço técnico que desafia a manutenção de objetos naturais, pela substituição por objetos artificiais, técnicos, fabricados, envolvido por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais estranhos ao lugar, o que torna mais do que nunca, “[...] necessário um plano de manejo para a localidade, com delimitação de zoneamento com a finalidade de preservar as características locais, dando melhores condições de uso do solo sem degradação do meio ambiente” (INSTITUTO, 2009, p. 66, *apud* TAKAMATSU, 2014, p. 44).

### **1.3.5 Orla do Distrito Industrial**

Motivado pelo desejo de transformar o TFA em unidade da federação o governo de Janary Gentil Nunes precisava elaborar uma proposta de autonomia econômica, para assim alcançar a autonomia política. Em 1955 foi elaborado o Plano de Industrialização do Amapá sustentado na proposta de exploração mineral e, como desdobramento, supostamente na industrialização local que se daria através da implantação de um polo mineiro-metalúrgico aproveitando as reservas de ferro, de manganês e a madeira local. Entre as metas do plano se previa a construção da hidrelétrica do Paredão, no rio Araguari aproveitando o potencial hidráulico da região (MARQUES, 2009).

Décadas após, em 1973, o Plano de Desenvolvimento Urbano - Fundação João Pinheiro (PDUFJP), constatou que o estado tinha a vocação para a industrialização, especialmente a partir de matérias-primas locais, e que para o desenvolvimento local deveria haver uma diversificação na industrialização indo além do extrativismo mineral. Sobre tais perspectivas para o desenvolvimento do Amapá, em 1980 foi criado o Distrito Industrial quando a Prefeitura de Macapá destinou uma área na então vila de Santana (pertencente ao município de Macapá), à instalação de indústrias, se configurando um cenário para o desenvolvimento econômico do então TFA.

As hipóteses para o desenvolvimento econômico do município de Macapá, apresentadas no Termo de Referência para o Plano de Ação Imediata de Macapá (PAIM), em 1971, indicavam dois necessários eventos distintos, porém, correlatos: a conclusão da primeira etapa da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes (UHCN) e o incremento à industrialização. Por já ter implantada em seu território a base industrial existente no TFA através da ICOMI e BRUMASA, a então Vila de Santana foi definida como área destinada a comportar a infraestrutura necessária para atender os propósitos da industrialização que se pensava à época.

Tal industrialização deverá ser orientada para o aproveitamento de matérias primas regionais para permitir uma diversificação da economia [para além da mineração], fazendo-se o exame da pauta de importação a fim de identificar os produtos mais facilmente substituíveis ou aqueles protegidos por altos custos de transferência (MACAPÁ, 1971, p. 106).

Assim, o Decreto 01/66 do Governo do TFA já destinara uma área de 40 ha declarada de interesse social para habitações, já prevendo o aumento da “[...] possível demanda motivada pela implantação de um parque industrial nesse local, pois, a condição de zona portuária e as facilidades de acesso por via rodoviária [conferiam] a Santana, condições para se tornar a zona industrial de Macapá” (MACAPÁ, 1971, p. 86).

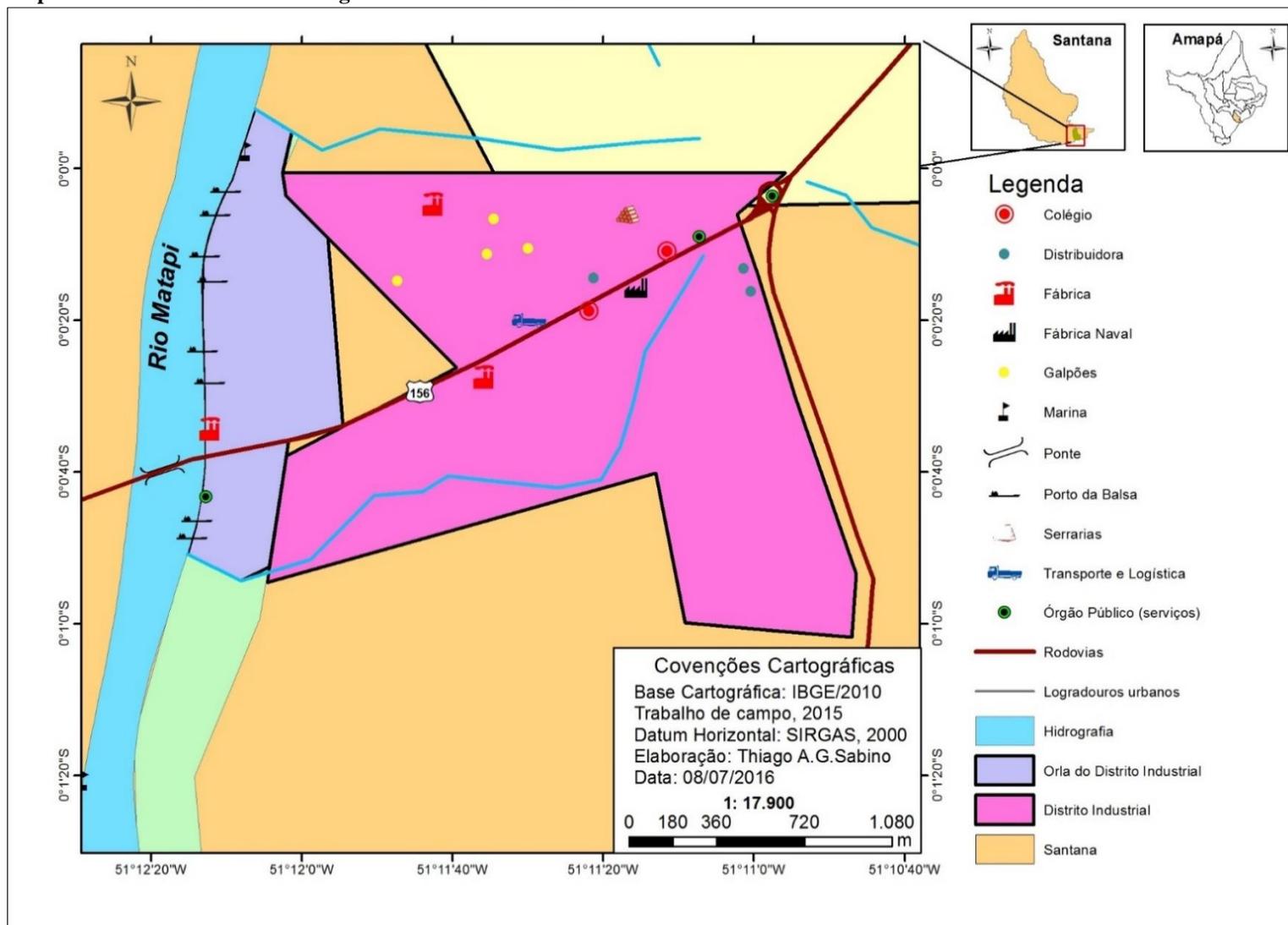
O plano se cumpriu no sentido da destinação da Zona Industrial ao longo da margem esquerda do Rio Matapi, com a implantação de uma rodovia, porém “a função precípua de induzir a ocupação da Zona Industrial e de expansão industrial propostas” (MACAPÁ, 1973, p. 03), (ver figura 04) não atingiu os níveis desejados, já que o uso dado hoje à área está longe dos propósitos de uma zona industrial. Com o aumento do fornecimento energético pela UHCN em 1976, no período entre este ano e 1985, houve aumento de consumo em todas as categorias, exceto a industrial, apesar da implantação de indústrias de transformação após a década de 1970 e a instalação de outras impulsionadas pela criação do Distrito Industrial na década de 1980 (PORTO, 2003; 2005; 2007; 2013).

[...] neste período (1976 a 1985), há uma continua expansão de todas as categorias ligadas ao setor energético, exceto a industrial. [...] o setor industrial registrou declínio acentuado (de 61,2%, para 16,8%) em dez anos (1976-1985), devido ao crescimento do consumo de outras categorias (residencial e do setor público) e à não ampliação do parque industrial no Amapá.

Após a estadualização (1988), o setor energético passou a atender principalmente as categorias “residencial” e “pública” (juntas corresponderam a 69,34% do consumo do Estado, em 2000). Em 2003, os valores registrados pela CEA indicam que 49,04 por cento do consumo energético é residencial; 3,97 por cento, industrial; 20,68 por cento comercial; e 26,30 por cento, público (PORTO, 2013, p. 131).

Hoje, o Distrito Industrial de Santana incorpora dinâmicas em escala regional e nacional, alocando em seu espaço órgãos públicos, distribuidoras, galpões de empresas, principalmente transportadoras, que se instalaram na área incentivadas pelo governo e pelas vantagens locacionais, dada a localização próxima e/ou a margem do rio Matapi. A Orla do Distrito Industrial, com extensão que alcança 1,7 km, tem, portanto, sua dinâmica diretamente relacionada aos empreendimentos implantados na área, já que incorporou a característica de principal entreposto comercial para mercadorias que abastecem o estado inteiro. Ver mapa 09:

Mapa 09 – Usos e atividades ao longo da Orla do Distrito Industrial



Fonte: A autora.

O Distrito Industrial de Santana e, portanto, a Orla do Distrito Industrial, representa o expoente máximo de Santana como espaço de circulação e distribuição dos produtos que chegam pelo modal de Belém, sendo predominante o uso do espaço nesta orla para fins comerciais inseridos nos dois circuitos da economia: superior com desembarque de mercadorias vindas de outras regiões do país, principalmente Sul e Sudeste pelo modal de Belém, que abastecem o mercado local e localidades do Golfão Marajoara e; inferior tendo como principal arranjo espacial a “rampa do Matapi”, diariamente usada para o embarque e desembarque de pessoas e mercadorias que transitam entre comunidades localizadas no curso do rio Matapi, como: São Raimundo do Pirativa, Sete Chaves, Porto do Céu, Alto do Pirativa, etc..., e a partir da margem direita do mesmo rio, como: Anauerapucu, alcançando o município de Mazagão e com acesso ao trecho sul da BR 156 que dá acesso ao município de Laranjal do Jari.

#### **1.4 Delimitação da área de estudo: a Orla Central da cidade**

Completando o zoneamento socioespacial da orla fluvial de Santana, falta a Orla Central, área de intervenção e análise desta pesquisa que será apresentada e discutida na última seção deste trabalho. Por ora, será feita a delimitação desta fração da orla da cidade a fim de possibilitar a visão de sua inserção na totalidade e esclarecer o percurso metodológico para sua delimitação.

Para delimitar a área de estudo, faz-se necessário esclarecer o processo metodológico para o caminho percorrido. Depois de definir o conceito de orla, partiu-se para uma caracterização geral da mesma. Esta caracterização permitiu fazer o zoneamento acima exposto em 06 frações. Desta caracterização e zoneamento, foi possível perceber que a área denominada Orla Central sintetiza as dinâmicas de uso e ocupação pelos agentes produtores do espaço, presentes nas demais frações da orla.

Para tanto, alguns fatores justificam esta opção. Por um lado, Santana nasceu orientada pela vantagem locacional de sua orla fluvial, com potencialidades portuárias à margem do canal norte do rio Amazonas. Isso determinou sua gênese e orientou a formação socioespacial da cidade, além de sua grande relevância histórica. Por outro lado, localmente, a Orla Central corresponde à Área Portuária de Santana, espaço que congrega usos e atividades diversos observados na extensão urbana da orla fluvial de Santana, o que a torna síntese das múltiplas formas de uso desse espaço intra-urbano da cidade. Em terceiro lugar, a “Área Portuária de

Santana” apresenta grande intensidade no fluxo ou circulação de transportes flúvio-marítimos (locais, regionais e internacionais) de carga, passageiro, passeio etc., o que a configura, a nível local, como a principal porta de entrada fluvial para o estado, tanto para pequenas e grandes cargas, como para passageiros de pequenas e grandes embarcações que trafegam na região amazônica. Por último, para uma análise do planejamento e gestão urbanos voltados para o espaço de orla do município, esta fração possibilita perceber o espaço “concebido”, a partir das propostas e/ou implementação de projetos de intervenção pública que buscam revitalizar este setor da cidade, e o “vivido”, dada a realidade material e humana que dinamiza esse espaço.

No mais, mesmo com a dinâmica urbana que vem criando novas centralidades para o processo produtivo de bens, serviços, fluxo de mercadorias, que historicamente vem produzindo o espaço na Orla Central, ainda é forte e necessário o uso deste espaço como núcleo dinamizador da cidade. Nele convergem usos motivados pelas necessidades de habitar, viver, produzir e consumir (CARLOS, 1994), evidenciando a intensa relação entre a urbe e o rio, lugar onde a cidade começa e termina e se transfigura em um território de reunião dos movimentos da cidade em direção ao rio e do rio rumo à cidade, “de modo que na confluência desses movimentos de ritmos está posto o núcleo de sua dinâmica” (TRINDADE; SILVA; MALHEIRO, 2005, p. 9).

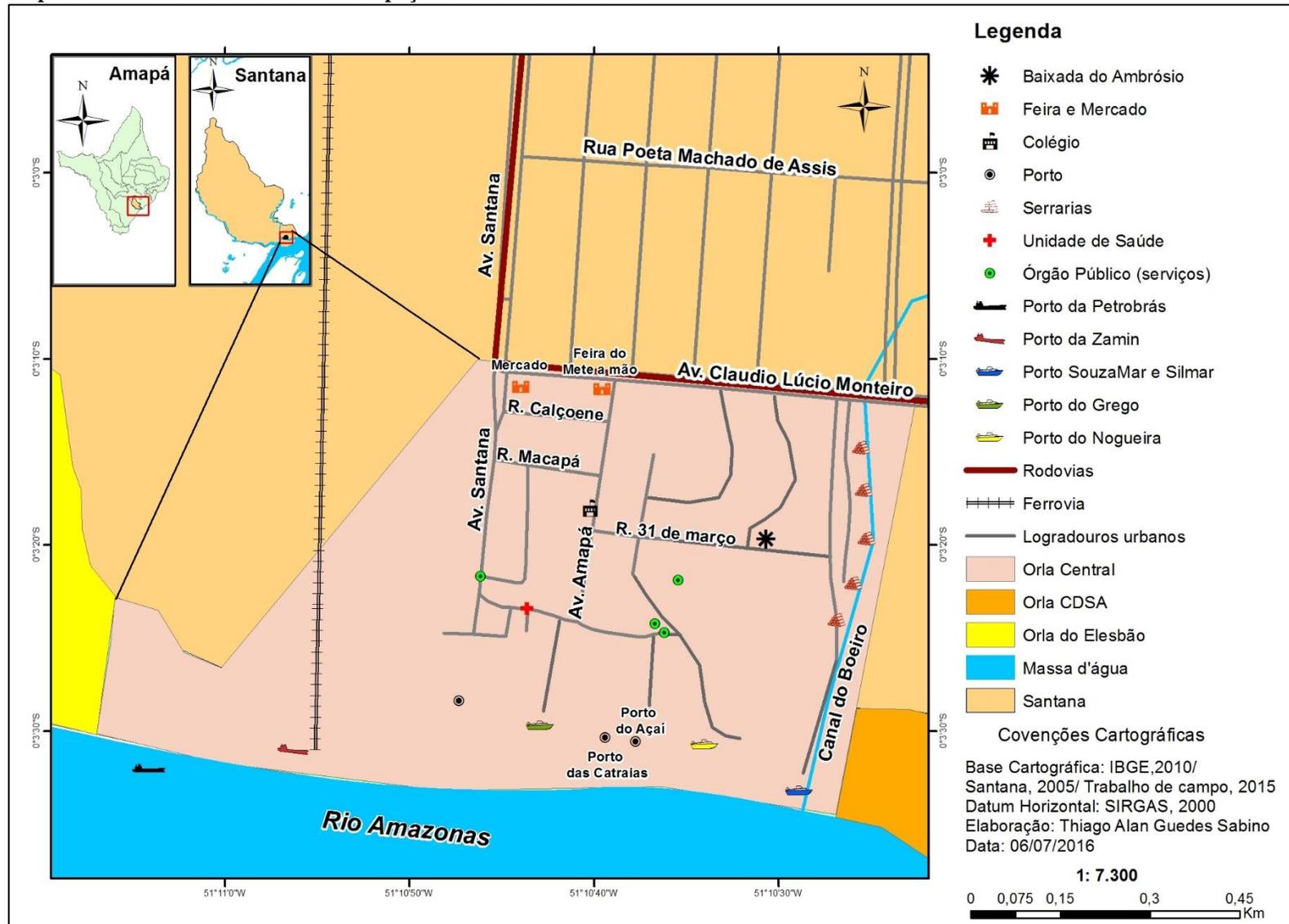
Somado aos parâmetros que definem a orla fluvial urbana de Santana e as considerações sobre a definição de uma Orla Central, se faz necessário esclarecer ainda, as mais adequadas formas de análise a ser adotada neste trabalho, quando se objetiva analisar o planejamento e gestão urbanos, com foco em uma fração da cidade. Para tanto, segundo SOUZA (2013), a escala local é, por excelência, do planejamento e da gestão de cidades, porque possibilita análises de recortes espaciais, que venham expressar a possibilidade de uma vivência pessoal intensa do espaço e a formação de identidades socioespaciais, baseadas nessas vivências.

Partindo da proposta de Santos (2002, p. 27) para análise da orla de Belém, é necessário “[...] uma escala com nível de detalhe grande, o qual permita uma observação espacial na dimensão de quadras urbanas”. Assim, neste estudo, tratar-se-á a orla urbana de Santana como um espaço intra-urbano que está inserido na cidade, no nível de escala local, no subnível microlocal, para delimitar a fração da orla em dimensões de subbairro - a Área Portuária - e de quadras urbanas - dividida em vias públicas imediatamente paralelas ao rio Amazonas, tal como sugerido por Souza (2013).

Neste sentido, a delimitação do que se configurou nesta pesquisa como a Orla Central, considerou em sua extensão a faixa de terra diretamente ligada ao rio Amazonas que banha a frente da cidade, entre as orlas da CDSA e do Elesbão. Se as margens do rio servem como limite naturais da Orla Central, fazendo referência ao elemento hídrico, pois nessa zona, há a presença de várias áreas acrescidas de marinha (aterradas), considerou-se que a metodologia utilizada por Santos (2002, p. 30) para estudar a orla de Belém se adequa aos propósitos deste trabalho, quando define que “[...] as vias públicas paralelas [aos corpos d’água] [...] servirão para delimitar a largura [daquela] faixa de orla, pois expressam espacialmente a ruptura e dissociação dos usos voltados e vinculados diretamente com o rio, dos usos especificamente ligados ao interior da cidade”.

Assim, estabeleceu-se como limite, em largura, a Rua Claudio Lúcio Monteiro, até as mediações do Canal do Bueiro, perímetro entre o início da área da AMCEL até a Avenida Santana, alcançando becos e ruelas que ultrapassam tal avenida, pois não seguem um padrão de arruamento, dada a ineficácia de um planejamento urbano, conforme o mapa 10.

Mapa 10 – Limites da Orla Central no espaço intra-urbano da cidade



Fonte: A autora.

## **2 PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: COMPLEMENTARIEDADES**

Esta seção objetiva esclarecer alguns aspectos da compreensão sobre o planejamento urbano a partir de matrizes teóricas modernistas e das críticas elaboradas em torno destas, à nível mundial. E no tocante a sua aplicabilidade no Brasil que se deu sob a égide destas matrizes, através de modelos de planejamento importados e “fora do lugar”.

Outra construção importante diz respeito à relação entre planejamento e gestão urbanos como ferramentas para o desenvolvimento socioespacial e urbano, o qual objetiva alcançar melhores condições de qualidade de vida e justiça social. E é neste processo que se insere a discussão sobre a participação social, acerca do papel dos sujeitos sociais que produzem o espaço e sua contribuição na construção de ações urbanas mais equilibradas.

De forma complementar se estabelece o desenvolvimento local pertencente ao amplo domínio de estratégias de desenvolvimento regional, nacional etc. Para tanto, deve-se aliar o princípio constitucional da participação social estabelecido como diretriz a ser seguida nos processos de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

### **2.1 Críticas ao Planejamento Urbano Moderno**

Segundo Souza (2013) as críticas ao planejamento urbano se acentuaram a partir da década de 1970 e tiveram como principais representantes, entre os seus críticos, intelectuais marxistas e políticos conservadores que não mantinham quaisquer semelhanças nas justificativas que embasavam suas críticas, ao contrário, a lógica de ambos se pautava em posicionamentos contrários ao *status quo* do sistema capitalista.

Para avançar nas pautas de críticas formuladas pelos dois agrupamentos, intelectuais marxistas e políticos conservadores, se torna necessário conhecer sobre o objeto de crítica, ou seja, o planejamento urbano influenciado pelo modernismo e pelo keynesianismo. Segundo Magalhães (2008), o planejamento urbano tem relação com o campo do urbanismo, não havendo, com clareza, os limites entre os dois campos, principalmente pelo viés histórico. O urbanismo surge como disciplina autônoma no século XIX, enquanto o planejamento urbano se desenvolve no século XX.

Contudo, é possível estabelecer diferenças entre estes campos, no que concerne às formas de abordagem que compreendem às suas áreas de estudo e atuação. Ambos estudam fenômenos urbanos e atuam sobre a espacialidade urbana. Porém, o urbanismo apreende-se ao desenho urbano e ao projeto físico-arquitetônico das cidades, às formas. Enquanto que o planejamento urbano tem como foco (ao menos deveria) pensar a cidade, a partir dos processos sociais que a produzem, ou seja, seu conteúdo.

Não havendo aqui a pretensão de abordar sobre os limites e papéis do urbanismo e do planejamento urbano, questão esta que ultrapassa os objetivos do presente estudo, compreende-se que foi na prática de urbanistas que se formularam os primeiros planejamentos urbanos e, conforme indicado por Souza (2013), foram sobre estes que se fundamentaram as críticas de intelectuais marxistas como Lefebvre, 1968, 1972 e 1970; Castells, 1983; Harvey, 1980; Santos, 2006, que fizeram objeções a forma como o planejamento urbano concebia o espaço, sem considerar a cidade em meio a processos de conflitos sociais.

Gonsales (2005) afirma que o século XIX foi marcado por uma série de projetos de interferência na cidade que de diferentes formas objetivavam lidar com os problemas da nova cidade industrial e do homem moderno. É, portanto, no final do século XIX que se observam as primeiras intervenções urbanas com “pretensões”<sup>17</sup> científicas nos países centrais europeus que se irradiaram por colônias e ex-colônias. O quadro 02 descreve as mais emblemáticas intervenções urbanas que influenciaram na formação de cidades em todo o mundo.

---

<sup>17</sup> Destaca-se como “pretensões” as intervenções urbanas citadas, pois segundo Françoise Choay (1979) se contesta o estatuto de cientificidade do Urbanismo do final do século XXI.

**Quadro 02 – Impactos de intervenções do planejamento urbano moderno**

<b>Técnico responsável</b>	<b>Exemplo de Projeto de Intervenção urbana</b>	<b>Impactos urbanos</b>
O engenheiro urbanista Idefons Cerdà	Plano de Expansão de Barcelona – Eixample (1859)	Projeto arrojado na infraestrutura sanitária, no sistema viário e no desenho de quarteirões integrados ao espaço urbano em praças internas, projetou a extensão da cidade para além das muralhas, demolidas em 1854. Treze anos depois, Cerdà publicou sua Teoria Geral da Urbanização onde consolidou os princípios técnicos da engenharia urbana que por décadas orientou os melhoramentos nas grandes cidades do mundo no início do século XX.
Barão Georges-Eugène Haussmann	Reformas de embelezamento urbano de Paris – Plano Haussmann	Projeto que se baseava num esquema geral de racionalidade urbanística que demoliu e construiu milhares de casas, implantando infraestrutura e parques, abrindo grandes avenidas e dando à área central da cidade o sentido majestoso e a organização, privilegiando as preocupações higienistas que caracterizavam a cidade moderna. Influenciou todo o mundo ocidental e suas colônias respondendo às necessidades ultra-liberais e pragmáticas do espírito empreendedor capitalista de metrópoles industriais. Representou a forte intervenção do Estado em áreas centrais, com caráter autoritário e arbitrário, e foi alvo críticas por liberais, intelectuais e artistas devido a rigidez e rompimento com a compreensão urbano-arquitetônica unificada da cidade barroca que a antecedeu nas artes urbanas.
Le Corbusier	Plano Voisin	Encabeçou a corrente “progressista” do urbanismo que privilegia aspectos racionais da ação individual articulados com o sentido de progresso modernista e propôs um novo arranjo urbano que se adequasse à vida moderna. É dele a ideia de criação de bairros-jardim, para as classes mais ricas. A proposta apresentada para Paris por Le Corbusier conhecida como “Plan Voisin” e assim como os outros que surgiram, propõe a destruição do centro medieval de Paris e a construção de um centro comercial e de negócios com torres isoladas propondo uma cidade que representasse o “espírito da época” e do homem moderno. Na cidade moderna deveria existir separação entre os usos, grandes áreas livres, unidades de vizinhança, separação entre veículos e pedestres, etc.

Fonte: Gonsales (2005); Ferrari Júnior, (2004).

Para Madariaga (1999, apud MAGALHÃES, 2008), a cidade seria o objeto principal do urbanismo científico e da arte urbana, a qual foi planejada (regulada e adaptada) às novas exigências da sociedade capitalista e industrial, priorizando a solução de problemas higiênicos e de circulação e, conforme o quadro acima, tem nos casos de Barcelona e Paris, sob a orientação de Idelfonso Cerdá e do Barão Haussmann, respectivamente, os maiores exemplos

desta forma de pensar a cidade, que segundo Gonsales (2005, p. 01), significam “[...] propostas de negação da cidade, afastando-se da urbe doente, essas intervenções eram apresentadas sob a forma de propostas “curativas” que enfrentavam as enfermidades da própria cidade.

No Brasil, o planejamento e intervenções urbanos experimentados no século XX, segundo Monte Mór (2006, p. 64) foram influenciados predominantemente pela vertente progressista, capitaneada por Le Corbusier.

Tanto na arquitetura moderna brasileira, consolidada nos anos trinta com o projeto do Ministério de Educação e Saúde, no Rio de Janeiro, quanto no urbanismo progressista representado na nova capital federal construída ao final da década de cinquenta, essa corrente consolidou, no bojo de suas várias adaptações e redefinições, o sentido de modernidade que marcou o país no seu processo inicial de urbanização sob a égide da industrialização substitutiva de importações, período que se estendeu, com fases distintas, até o golpe militar de 1964.

Durante o século XX novas correntes do urbanismo se formaram e se constituíram em ciência, dado o alcance de exigências que o saber científico faz, o quê, conforme Choay (1979, p. 276) não se percebe nas primeiras teorias do urbanismo se referindo ao trabalho pioneiro de Cerdá<sup>18</sup> que “[...] não satisfaz uma série de exigências atualmente características de uma teoria científica: a capacidade explicativa, a capacidade de previsão, a transitividade e sobretudo a refutabilidade”. A autora discutiu sobre tais correntes que permaneceram influenciando o mundo durante o século XX. Parte destas correntes formavam a Escola de Chicago<sup>19</sup> a quem também foram dirigidas as críticas de intelectuais que passaram a discutir a cidade e o urbano.

Suas críticas ao pensamento modernista de desenvolvimento da cidade, faziam contraposição a estudos urbanos conservadores, especialmente, da Escola de Chicago (década de 20 e 30) que tratavam os indivíduos como meros consumidores do espaço urbano capitalista. Segundo Souza (2013, p. 26) as críticas de Castells e Harvey,

Contrapunham-se, assim, tanto ao idealismo da Sociologia culturalista quanto ao darwinismo social dos sociólogos urbanos da Escola de Chicago – os quais reduziavam os conflitos sociais a uma competição entre indivíduos, em analogia com as idéias biológica-evolucionistas de “luta pela vida” e “sobrevivência do mais forte”, subestimando a existência dos condicionantes impostos pelas

---

<sup>18</sup> Idelfonso Cerdá foi o autor da publicação *Teoría General de la Urbanización* em 1867. Este estudo é considerado por alguns como primeiro tratado do urbanismo. “Neste, Cerdá utilizou o termo urbe para referir-se aos assentamentos humanos, e urbanização para a ação sobre a urbe. A partir da aproximação destes termos surge o nome urbanismo, já no início do século XX” (MAGALHÃES, 2008, p. 75).

<sup>19</sup> O termo Escola de Chicago diz respeito ao Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade de Chicago, constituído no final do século XIX que se tornou o principal centro de estudos sociais dos Estados Unidos.

contradições de classe e recusando uma interpretação dos conflitos também enquanto lutas de classe.

O autor afirma que o ponto de convergência entre os diversos autores marxistas sobre o planejamento urbano, estava na observância do planejamento como instrumento a serviço da manutenção do *status quo* capitalista que, com bases positivistas de desenvolvimento para a sociedade, estruturavam o planejamento urbano modernista na crença do progresso linear capitalista e na figura do Estado (FERRARI JÚNIOR, 2004).

A influência do modernismo no planejamento urbano se reflete em forma de agressões às reais necessidades, vivências e diversidade características de cada sociedade, em todas as escalas de planejamento, mas principalmente, em escala local, forma mais adequada de se pensar a cidade com vistas a atender sua população.

Pode-se então dizer, que a crítica dos intelectuais marxistas ao planejamento urbano moderno se traduzia como a crítica ao intervencionismo e ao regulacionismo estatal que através da “representação do espaço” que corresponde ao espaço concebido na divisão triádica do espaço social de Lefebvre (2006), se concretiza sob a forma do planejamento urbano mediante aquilo que o autor chama de “sistemas de signos elaborados intelectualmente” que expressam uma ideologia dominante vinculada às relações de poder e de produção. E que vai servir como instrumento legal para intervenção capitalista sobre o espaço que se converte senão simplesmente como solo urbano, já que esse espaço concebido acaba mais tarde ou mais cedo, por ser convertido em espaço imobiliário, isto é, em espaço para vender (DELGADO, 2013).

A grande contribuição, portanto, de intelectuais contemporâneos foi iniciar o debate sobre o desenvolvimento da cidade de forma menos mecanicista e mais orgânica, inserindo na pauta de discussão sobre o espaço o elemento “produção social” a partir do qual se “desnaturalizou” o processo de desenvolvimento da cidade, incrementando “[...] os problemas sociais manifestados na cidade, encarando o espaço urbano como um produto social e os ‘problemas urbanos’ como problemas relacionados com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder na sociedade capitalista” (SOUZA, 2013, p. 26).

Esse processo desenvolve-se num meio espacial estruturado, criado pelo homem. A cidade pode, por isso, ser olhada como um ambiente tangível construído – um ambiente que é um produto social... Ela é construída com uma tecnologia dada e elaborada no contexto de um dado modo de produção. O urbanismo é uma forma social, um modo de vida, ligado entre outras coisas, a uma certa divisão do trabalho e a uma certa ordem hierárquica de atividades,

que é amplamente consistente com o modo de produção dominante. (HARVEY, 1980, p. 174)

Segundo Souza (2013), o debate crítico da pesquisa urbana é, portanto, renovado de maneira significativa a partir das obras de Henri Lefebvre com *O direito à Cidade* (1968), *Revolução Urbana* (1970) e *O pensamento marxista e a cidade* (1972), Manuel Castells com *A questão Urbana* e David Harvey com *A Justiça social e a cidade*, através dos quais passa-se a considerar os sujeitos sociais que agem sobre o espaço e assim, o produzem.

Pensadores brasileiros foram fortemente influenciados pelas produções que denunciavam o papel centralizador do Estado, que intervia ou propunha às cidades, uma redefinição do espaço voltado a atender o *modus operandi* da produção capitalista, desconsiderando quaisquer outros aspectos que não estivessem a serviço da manutenção da ordem social, travestida no progresso do mercado. Maricato (1997, p. 113) afirma que do modernismo o “[...] planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico”.

Contudo, mesmo com a efervescência acerca do planejamento urbano que movimentou a área no Brasil, pouco se discutiu a respeito do acelerado crescimento das cidades “fora da lei” e de qualquer plano, pois segundo Villaça (1999) as produções acadêmicas que discutiam o tema eram fundamentalmente ideológicas. E conforme, Maricato (1997)

É notável como essas atividades referidas, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada da realidade que estava sendo construída. Mesmo a produção acadêmica de esquerda esteve mais voltada para o que se passava nos Estados Unidos e na Europa do que para o que ocorria no Brasil urbano que crescia, comprometendo fortemente o meio ambiente e as condições de vida da maioria da população.

Outro aspecto que foi alvo de críticas ao planejamento urbano foi a influência recebida do keynesianismo e fordismo que definiu o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social e um mercado de massas. O período foi marcado por um grande crescimento econômico, acompanhado, de um lado, por uma significativa distribuição de renda e, de outro, por um maciço investimento em políticas sociais.

A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e

social (com incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.). (MARICATO, 1997, p. 113-114)

Sob o mesmo objeto de crítica (o intervencionismo e o regulacionismo estatal), porém, num contraponto à lógica de análises dos intelectuais marxistas, foram formuladas as críticas de políticos conservadores que se opunham ao espírito keynesiano que, para evitar crises e salvar o capitalismo, causava-lhes prejuízos baseando o planejamento no *welfare states* que sustentava o crescimento econômico em modelos de desenvolvimento sob elevados gastos sociais por parte do Estado, o que conclamou neoliberais a defender o “Estado mínimo” e apoio ao “mercado livre”. Souza (2013, p. 30) contextualiza o colapso do planejamento típico do *welfare states*,

O mais tardar em meados dos anos 70, após o primeiro choque do petróleo (1973) e em meio ao avanço da crise do sistema capitalista mundial, os alicerces econômicos que por décadas haviam sustentado um planejamento influente em países como Reino Unido, a França e a Alemanha, estavam já visivelmente abalados. Os primeiros sinais de esgotamento das estratégias keynesianas de sustentação do crescimento econômico e dos modelos de “desenvolvimento” baseados em elevados gastos sociais por parte do Estado estimularam o assanhamento dos (neo)liberais.

Outro aspecto de crítica, que procedeu não somente de setores neoliberais e intelectuais sociólogos e geógrafos contemporâneos, mas também de urbanistas que acompanhavam o colapso do planejamento urbano moderno estatal, foi sobre a segregação espacial e a ordem rígida que disciplinaria o uso do espaço da cidade que se institucionalizou nos instrumentos de planejamento urbano através do zoneamento do uso e ocupação do solo, inspirado na Carta de Atenas<sup>20</sup> produzida pelos urbanistas progressistas europeus e incrementada pelas teorias sociais e econômicas gestadas nos Estados Unidos.

Segundo Monte Mór (2006), tal forma de conceber o espaço pelo Estado se pautava numa visão racionalista que visava controlar os conflitos urbanos sob a égide do capital e poder hegemônico da burguesia. Além de objetivar ordenar o espaço à divisão social do trabalho, sob a hierarquia, rigidez e lógica da divisão técnica do trabalho na fábrica, o que no Brasil se consolidou em cidades mono-industriais que “[...] espelharam em seu planejamento esse

---

<sup>20</sup> A Carta de Atenas foi produto da segunda fase das Conferências Internacionais de Arquitetura Moderna - CIAMs (1933/47), e sob a liderança de Le Corbusier se consolidou a visão essencialmente funcionalista do espaço. No penúltimo CIAM, de 1953, sob a liderança do Team X as críticas ao funcionalismo se consolidaram (MARICATO, 1997).

modelo de urbanismo subordinado à lógica produtiva industrial” (MONT MÓR, 2006, p. 07), como ocorrera em Volta Redonda e Ipatinga, entre muitas outras cidades, exemplifica o autor.

Sobre o tema, Maricato (1997, p. 116) sucinta uma relação de críticas que convergem quanto ao colapso do planejamento urbano modernista pautado na segregação espacial e a ordem rígida que visa disciplinar o uso do espaço.

Para Jane Jacobs, o caos urbano – ordem rica e complexa – foi sufocado pela ordem mecânica, redutiva, frívola. Para Berman, a cidade funcionalista segregou os espaços e “neutralizou as forças anárquicas e explosivas que a modernização havia reunido”. Muito antes, em 1929, confirmando as críticas, Corbusier declararia: “Precisamos matar a rua”. De acordo com ele, o novo homem precisaria de um outro tipo de rua. A relação dos críticos ao planejamento urbano e especialmente à técnica do zoneamento é muito vasta. Lefèbvre foi mais longe em sua atraente radicalidade, identificando o planejamento (ou o urbanismo, indiferentemente) como o pior inimigo do urbano por destruir a vida cotidiana

Monte Mór (2006) aponta o zoneamento funcionalista do espaço como sendo a principal herança prático-teórica do planejamento urbano moderno, que de fato é, pois nos planos de desenvolvimento urbano municipais brasileiros este representa, se não a principal, mas uma importante diretriz regulada nos Planos Diretores e Leis Complementares.

As pautas para as críticas em torno do planejamento urbano moderno no Brasil e no mundo, estavam, então, fundamentadas no fracasso de um modelo racional e rígido que concebia o espaço a partir da hegemonia capitalista e política, insuficiente às demandas sociais agravadas pela crise do *welfare state* e pelo avanço do neoliberalismo no mundo, que no Brasil se refletiram no surgimento de cidades periféricas sem as mínimas condições de moradia digna na acepção global do termo, conforme Monte-Mór (2006, p. 68).

Em países subdesenvolvidos, de industrialização fordista periférica e incompleta, como o Brasil, os espaços ‘incompletamente organizados’ (Santos, 1978) e as periferias urbanas precárias proliferaram com áreas de sub-habitação e ausência de serviços urbanos e sociais básicos. Essa suburbanização precária que se iniciou nas grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, com a industrialização substitutiva de importações, produziu periferias pobres parcialmente integradas à dinâmica urbana. A expansão do modelo fordista a partir dos anos sessenta, contrariamente à expectativa de maior inclusão social, resultou no agravamento das condições de exclusão urbana, como veremos à frente nos desdobramentos no Brasil do planejamento urbano do pós-guerra.

O Estado mínimo, significaria, então, uma estrutura fragmentada e burocrática que agia sobre o espaço baseado em uma percepção cartesiana da realidade o que se refletia em

planejamentos estanques regidos pela racionalidade científica e técnica que planificavam sobre a diversidade da cidade, modelos de concepções de espaços externos que Maricato (2000) chamou de “idéias fora do lugar” referindo-se às primeiras experiências de planejamento urbano no Brasil durante o século XX, mas que perduram até hoje.

Este contexto que eclodiu em conflitos urbanos, no final dos anos DE 1970 em todo o mundo, provocados pela segregação espacial que se agravou devido a industrialização e expansão urbana que gerou uma suburbanização composta por populações pobres, marginalizadas e excluídas do centro da economia e do espaço do poder, desprovidas de políticas urbanas e abandonada à sua própria sorte. A exclusão é, portanto, um todo, que segundo Maricato (2003), significa, social, econômica, ambiental, jurídica e cultural.

O caos social que se constituiu sob a forma de segregação, informalização e exclusão social urbanas, reflete, segundo Ferrari Júnior (2004) a incapacidade do Estado, especificamente nos países capitalistas centrais, em manter o Estado de Bem-Estar Social, baseado no ideário Keynesiano que não conseguiu manter a prosperidade econômica tão difundida até meados dos anos setenta que provocou o colapso do planejamento urbano estatal, o que não significou o seu esgotamento, mas sim seu enfraquecimento e transformação.

Segundo Souza (2013, p. 31) o enfraquecimento no planejamento urbano moderno foi tanto efetivo quanto ideológico, pois o planejamento que até então estava estreitamente associado ao Estado intervencionista, passava a novas modalidades de planejamento incorporada à gestão “[...] simbolizada pela ascensão da perspectiva de governança local (*local governance*) em detrimento dos esquemas mais estatistas de governo local (*local government*).

### **2.1.1 Planejamento e Gestão urbanos no Brasil: ressignificações**

É consenso entre pesquisadores que a origem do planejamento urbano no Brasil, está atrelada a ações do Estado direcionadas para o ordenamento urbano, que remontam desde o período colonial. Contudo, Villaça (1999), não atribui à estas iniciativas de intervenções urbanas (ocorridas até a década de 1940) o status de Planejamento considerando que, somente em meados do século XX esta expressão passou a ser utilizada, tal como hoje é significada, a ação do Estado sobre o espaço intra-urbano. Sendo, portanto, designadas por ele e outros pesquisadores como Urbanismo.

No Brasil a palavra *planejamento* associada ao urbano é mais recente que *urbanismo*, e sempre teve uma conotação associada à ordem, à racionalidade e à eficiência, enquanto *urbanismo* ainda guardava resquícios do "embelezamento" sempre foi mais associado à arquitetura e à arte urbanas. Essa foi a razão pela qual o ensino do urbanismo nasceu no Brasil junto com o ensino da arquitetura. Mesmo quando o urbanismo era ensinado nas escolas de engenharia, desenvolveu-se entre os engenheiros arquitetos. Se o aspecto sanitário ou de saúde pública tivesse dominado no urbanismo brasileiro, este ter-se-ia desenvolvido nas faculdades de Medicina. Se as obras de infra-estrutura tivessem predominado, nas escolas de Engenharia. Mas não. O urbanismo no Brasil, como aparentemente em todo o mundo latino, aparece inicialmente associado à "arte urbana", à "arquitetura das cidades", ao "embelezamento urbano". (VILLAÇA, 1999, p. 205)

Para alcançar significados que hoje é possível apreender acerca do planejamento urbano no Brasil, algumas fases se sucederam acompanhando matrizes teóricas do planejamento modernista de países centrais sobre os quais se pautaram as verdades que sustentaram a elaboração de planos que foram ou não executados no Brasil, mas que mesmo assim, fazem parte da história do planejamento urbano do país.

Sobre esse processo, pesquisadores se dedicaram ao levantamento histórico acerca do planejamento urbano no Brasil que, neste estudo, sistematizou-se a partir de duas vertentes. Primeiro, acerca das principais características do planejamento urbano estabelecidas a partir de significações dadas a estes por estudiosos que se debruçaram em analisá-los, tal como foi apresentado pelo discurso dominante em cada período. E segundo, a formas como estes planejamentos significavam a cidade a partir das propostas de interferência que propunham sobre estas.

Para tanto, tomado como referência o trabalho Villaça (1999) que traçou uma periodização da história do planejamento urbano no Brasil em três períodos compreendidos entre: 1875-1930, 1930-1990, ano em que se inicia o terceiro período e que perdura até o fim do século XX. Acrescenta-se, ao esquema proposto pelo autor, um quarto período que se inicia em 2001 e alcança os dias atuais, marcado pela aprovação do Estatuto da Cidade, legislação que regulamenta diretrizes da nova ordem jurídico-urbanística no país, introduzida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), em seus artigos 182 e 183 que tratam da execução da política urbana, através do conceito de função social da propriedade.

**QUADRO 03 – Periodização do Planejamento Urbano no Brasil**

<b>Fases do planejamento urbano</b>	<b>Período</b>	<b>Significações dadas ao Planejamento Urbano</b>	<b>Significações dadas a cidade pelo Planejamento Urbano</b>
Plano de Embelezamento e Melhoramento	1875-1930 - Belle Époque -Capitalismo Monopolista - Mundo Europeizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento urbano (latu sensu) brasileiro provindos da tradição europeia;</li> <li>- Planos de saneamento e expansão urbana;</li> <li>- Planos discutidos “abertamente” (evidentemente entre iguais) antes de serem implementados;</li> <li>- Efetivação dos planos com continuidade após sucessão de governos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Cidade bela”, “cidade do consumo”;</li> <li>- Os planos refletiam as propostas das elites hegemônicas para as cidades;</li> <li>- Planejamento com vistas ao embelezamento e melhorias em infraestruturas, principalmente sanitárias, e ajardinamento de parques e praças;</li> <li>- Limpeza de áreas centrais através da erradicação de ocupações de baixa renda;</li> <li>- Abertura e regularização do Sistema Viário;</li> <li>- Intervenções pontuais em áreas específicas (centro e reforma e reurbanização de áreas portuárias);</li> <li>- Segregação urbana.</li> </ul>
Plano Geral/Plano-discurso	1930-1992 (subdividido em 03 períodos): - O urbanismo e o Plano Diretor (1930-1965) - Superplanos (1965-1971) - Plano sem mapa (1971-1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos marcados pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica;</li> <li>- Versavam sobre os problemas urbanos com base em conteúdos ideológicos da classe dominante;</li> <li>- Ferramenta indispensável para a solução de “problemas urbanos”, porém, sem pretensões de serem executados;</li> <li>- Elaboração de planos propostos para o conjunto da área urbana formal, porém, o foco eram as áreas centrais priorizando o capital imobiliário;</li> <li>- Distanciamento entre os planos e suas propostas e a possibilidade de implementação destes, por parte de administração pública;</li> <li>- O subperíodo dos planos sem mapa: limitado a elaboração de objetivos, políticas e diretrizes singelos e perfeitos, porém, sem possibilidade ou pretensões de realização;</li> <li>- Planos de políticas e diretrizes gerais com “posterior detalhamento” de planos que nunca viram;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Cidade eficiente” e funcional com articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades através de sistemas de vias e de transportes;</li> <li>- “Cidade da produção” voltada a atender as necessidades de reprodução do capital imobiliário;</li> <li>- Cidade projetada com base na construção da ordem urbana ideal;</li> <li>- Negação de investimentos na “cidade ilegal” ou “informal”.</li> </ul>

		- Planejamento urbano passa a ser significado de atividade intelectual de elaborar planos.	
Plano Diretor Politizado - Movimento da Reforma Urbana	1992-2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição de 1988, que estabelece uma nova ordem urbanística;</li> <li>- Plano Diretor como instrumento que define o cumprimento da função social da propriedade urbana;</li> <li>- Construção de um urbanismo redistributivo e democrático;</li> <li>- São revelados os interesses vinculados ao espaço urbano ocultados pela ideologia do plano diretor moderno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Função social da cidade e da propriedade;</li> <li>- Visa planejar a “cidade real” mediante o princípio da participação social e gestão democrática;</li> <li>- Instauração da regulação pública do uso e ocupação do solo urbano e zoneamento urbano;</li> <li>- Instauração de instrumentos para fazer valer o direito à cidade (regularização fundiária de favelas, Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, solo criado);</li> <li>- Cria-se a percepção de que as vantagens competitivas nas cidades dependem da capacidade dos governos em empreender a unificação das forças locais econômicas, sociais e políticas em torno de projetos.</li> </ul>
Regulamentação do Planejamento Urbano	2001...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promulgação do Estatuto da Cidade;</li> <li>- Definição do princípio da participação social na elaboração dos planos diretores municipais;</li> <li>- Institucionalização de órgãos de controle social (conselhos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidades mais justas, sustentáveis e de todos;</li> <li>- Reconhece e qualifica o direito às cidades sustentáveis por meio da concretização dos direitos humanos na cidade através da garantia "do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações." (artigo 2º, D);</li> <li>- Surgimento da questão local e descentralização do planejamento urbano.</li> <li>- A cidade-mercadoria (local x global).</li> </ul>

Fonte: Leme (1999); Villaça (1999) e Souza (2014). Organização: A autora.

Subsequente a última etapa periodizada por Villaça (1999), conforme o quadro 03, que na época da elaboração de seu artigo afirmou estar se referindo a fatos futuros de um período que se iniciara (a partir de 1992) marcado pela reação ao segundo (1930 a 1990) e que estavam se formando a partir da crise do planejamento urbano, discussões em torno do planejamento e

gestão urbanos como conceitos complementares ganharam força, especialmente, a partir da segunda metade da década de 1980, quando do enfraquecimento do planejamento como ferramenta do Estado intervencionista.

Até então, planejamento e gestão significavam conceitos distantes em suas funcionalidades, ainda que não sejam sinônimos. Contudo, o *planejamento forte* do Estado intervencionista, próprio do fordismo, processualmente foi enfraquecendo e ganhando novos significados quanto ao papel, função, procedimentos e conteúdos do planejamento urbano.

De acordo com Ferrari Júnior (2004) o questionamento quanto à eficácia do planejamento moderno no Brasil se formou a partir da visão que se tinha sobre as cidades que priorizava a ordenação do território, sua configuração arquitetônica, seus equipamentos coletivos, acabando por valorizar a forma em detrimento da construção da cidadania de grande parte de seus habitantes, diga-se, da população pobre e marginalizada do processo de desenvolvimento econômico capitalista e , portanto, da urbanização politizada e planejada.

Segundo o autor, somado a isto, também contribuíram para o enfraquecimento do planejamento moderno no país, os reflexos do período dos “trinta gloriosos”<sup>21</sup> (1945/1975) no Brasil que culminou com a decepção pós “Milagre Econômico” incorrendo no aprofundamento da crise econômica em 1980 conhecida como a “década perdida” e a lenta abertura política. Assim como nos países centrais, países periféricos também sentiram a inoperância e incapacidade do Estado em gerenciar políticas de desenvolvimento urbano eficazes às pautas sociais, econômicas e urbanas efervescentes à década de 1990 o que ocasionou a transformação do planejamento em práticas mais flexíveis, conforme Souza (2013, p. 31)

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo *gestão* (nos países de língua inglesa, *management*), o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas *aqui e agora*, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. Em outras palavras ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco” (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo[...]”.

---

<sup>21</sup> Período que corresponde aos anos do *welfare state*, chamados por alguns autores de “trinta gloriosos” (VELTZ, 1992, 1996; MATTOS, 1997 apud MARICATO, 1997).

Nesse período do planejamento urbano no Brasil a característica que lhe deu forma foi a “mercadófila”, relacionada à hegemonia ideológica do modelo neoliberal e a crise o *welfare state*, se aproximando da lógica da gestão, entendida como “a administração dos recursos e problemas *aqui e agora*” substituindo o que Brindley et al (1989 apud SOUZA, 2013) chamou de *planejamento regulatório* e *planejamento pautado em investimentos públicos* por planejamentos em estilo “empresarialista” (HARVEY, 1989 apud SOUZA, 2013), onde a cidade é tratada como mercadoria no processo de crescimento e competitividade econômicos e o planejamento, na perspectiva “mercadófila”<sup>22</sup>, passou a dar suporte direto aos interesses imediatos do capital privado em detrimento a direitos sociais que já não cabiam ou ficaram relegados ao descaso nesse processo do planejamento.

Mesmo sob a perspectiva “mercadófila” que estabelece a relação perniciosa entre o planejamento e a gestão, é em Souza (2013) que também se discorre a respeito da complementaridade dos conceitos que dá a gestão a conotação de um controle mais democrático, enquanto o planejamento seria mais tecnocrático. Para o autor, o planejamento é a preparação da gestão em torno dos recursos e das relações de poder, vislumbrando-se evitar ou mitigar problemas e ampliar a margem de manobra no enfrentamento a situações adversas que cotidianamente se manifestam e que precisam ser contornadas. Já a gestão se remete ao presente, é o momento do agir em conformidade com os recursos disponíveis e as necessidades imediatas.

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares* (SOUZA, 2013, p. 46).

Se planejar, portanto, é preparar uma gestão futura, este deve ser tratado como um plano de Estado e não de governo, pois segundo Tostes (2012, p. 100) “os maiores obstáculos de planejamento no Brasil é a descontinuidade das políticas públicas nas mais diversas áreas, além da excessiva visão técnica atribuída aos planos”. Conforme Villaça (1999), muitos planos chegaram a ser executados por sucessivos governos durante o primeiro período do planejamento

---

<sup>22</sup> Souza (2013) insere a análise do tipo de gestão e planejamento urbanos sob duas perspectivas: a mercadófila e a autonomista. A primeira está relacionada à hegemonia ideológica do modelo neoliberal e a crise do *welfare state* que se contrapõe ao planejamento moderno do Estado intervencionista. A segunda perspectiva está pautada nas reflexões de Catoriadis acerca de autonomia individual e coletiva, conforme veremos mais a frente.

urbano no Brasil (1875-1930), porém, segundo Maricato (1997) isso seria impensável atualmente, já que cada governo busca deixar sua “marca” na gestão e ignora qualquer linha de continuidade, com exceção dos casos de eleição de sucessores indicados, o que não é regra.

Paralelo ao período “mercadófilo” do planejamento urbano (e anterior a ele), vinham se fortalecendo as lutas do movimento pela Reforma Urbana, surgido a partir de iniciativas de setores da igreja católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país, a partir de meados dos anos 70, em consequência da crise urbana agravada pelo acelerado processo de urbanização-industrialização que foi acompanhado da modernização do espaço urbano sem deixar o lado arcaico, o que significou uma modernização para poucos, assim como, a cidadania e os direitos (MARICATO, 2003; 1994).

A mobilização em prol da reforma urbana se encorpou, por definitivo, em meados da década de 1980, com a constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que ganhou a adesão de diversas entidades da sociedade civil, de profissionais e acadêmicas (SOUZA, 2013). E a partir desse movimento e do processo de abertura política no país se consolidaram as mais emblemáticas conquistas sociais sob o ideário da reforma urbana, que tinha como objetivo primário: “reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades” (SOUZA, 2013, p. 158).

O resultado concreto da conquista do movimento da reforma urbana foi a constituição, pela primeira vez na Carta Constitucional brasileira, de um capítulo específico sobre política urbana (arts. 182 e 183 da Constituição de 1988) (BRASIL, 1988) que significou mais que uma regulação jurídica, mas demonstrou a força dos movimentos de iniciativa popular e de entidades que, quando mobilizados em torno de objetivos comuns e solidários, conseguem alcançar conquistas coletivas e avanços sociais. O texto constitucional promulgado em 1988, ficou com a seguinte redação:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988).

É no período último e em processo, do planejamento urbano definido neste estudo (a partir de 2001, quadro 03) que se estabeleceram as bases legais da política urbana brasileira através da promulgação do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001) disciplinando o Capítulo da Política Urbana da CF/88. O Estatuto da Cidade, trouxe novos rumos para o desenvolvimento urbano a partir da afirmação de diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a gestão democrática. E reformulou a concepção de “Plano Diretor” pós-Estatuto, dando-lhe um novo conceito que parte do princípio da ampla participação popular, dando destaque à sociedade civil organizada, especialmente os movimentos sociais envolvidos na luta pela Reforma Urbana (SANTOS JÚNIOR et al, 2011).

Nesse sentido, os “Novos Planos Diretores” são eleitos como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, com elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes e passam a ser estes, os municípios, os protagonistas na implementação da política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988). Segundo Ferrari Júnior (2004) o município sempre foi considerado o *locus* privilegiado do contato direto do poder público com a população e foi após a Constituição de 1988, que essa

condição se afirmou, pois houve estreitamento das relações entre sociedade civil e poder municipal através da mediação entre demandas e decisões.

Maricato (1994) corrobora com esse pensamento indicando que o espaço mais propício ao planejamento urbano é à nível do poder municipal e das propostas locais de urbanização específica que melhor reconhece seus gargalos consolidados em favelas, loteamentos irregulares, áreas de conflito fundiário e ambiental, áreas deterioradas de ocupação antiga etc. A mesma autora (MARICATO, 2001) também defende a regionalização do planejamento como uma forma de amenizar os crescentes problemas urbanos, observadas as especificidades locais, assegurando as conquistas da Constituição de 1988, como a autonomia, a participação e o controle social.

Num contraponto, Souza (2013, p. 161) afirma ter sido esta, “uma importante derrota estratégica”, que incorreu somente num “legalismo” e “um certo tecnocratismo”, pois os avanços se deram a nível de constituição de arcabouço legal de planos e marcos regulatórios, em detrimento de uma análise social mais ampla sobre o real sentido da Reforma Urbana e da função social da propriedade e sem uma “amarração em nível nacional” dessa política.

Se reconhece a importância da descentralização da política urbana, pois em tese isto aproxima o planejamento urbano das reais demandas e anseios da sociedade. Não obstante, pesa a inoperância de municípios que pela falta de aparato técnico humano, recursos físico-financeiros e consciência política-jurídica da função social de cidade e da propriedade urbana como direitos de todo cidadão, acabam por tornar o plano diretor pouco eficaz diante da demanda de reforma urbana, reprimida pela ineficiência do sistema burocrático, tecnocrático, político e jurídico. Ferrari Júnior (2004), faz, portanto, suas reservas quanto a essa descentralização observando que nem União e nem municípios conseguiram desenvolver-se urbano, econômico e socialmente para que a “autonomia” para planejar a cidade não incorra em maiores problemas fiscais e sociais.

Para Tostes (2007b), o modelo descentralizado de planejamento urbano, trazido pelo Estatuto das Cidades, é ainda emblemático nas pequenas e médias cidades da Amazônia.

[...] é um modelo que não funciona em sua plenitude, em razão de que os estados e municípios amazônicos esperam receber da União os incentivos e recursos para dirigir seus investimentos e estes chegam muito restrito para as prefeituras.

Tostes (2007; 2013) afirma, que o planejamento é um importante instrumento de organização para uma sociedade, porém, o que se observa, é que o processo de gestão assumiu outra face, principalmente, em virtude das pressões sociais e dos interesses políticos, incorrendo em planejamentos inoperantes do ponto de vista econômico, e inconsistentes quanto às capacidades e condições políticas e de gestão, que acabam por agir de forma emergencial e imprevista através da prática do “fazejamento”, tentando dar resposta à pressão e demandas sociais reprimidas.

Maricato (1994) assinala que a causa do problema está no planejamento que insiste em ignorar a “cidade real” e prioriza a excessiva fragmentação de atribuições e divisão “[...] perversa de competências entre quem pensa e quem implementa e controla o uso e a ocupação do solo, a legislação urbana, frequentemente detalhista e burocrática” (p. 13). A autora, faz ainda uma nota que permite entender que o problema do planejamento urbano é ainda mais sintomático de um país que nunca priorizou a pauta da reforma urbana dentre suas políticas públicas, que se evidenciou no que restou da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, que na diluição e modificação de seu conteúdo não incorporou a proposta da obrigatoriedade do Plano Municipal, “Ela [a emenda aprovada] foi mais objetiva definindo instrumentos urbanísticos de controle fundiário e de participação democrática na gestão urbana”. (MARICATO, 1999, p. 120).

Ainda assim, Souza (2013), ainda que reconheça os ganhos ocorridos, critica a pouca importância dada a participação popular, “fator-chave” no processo de avanços constitucionais e de amadurecimento social, que no texto constitucional é secundarizado e perde a oportunidade de impulsionar a democratização do planejamento e da gestão.

O princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, pela primeira vez tratado como direito dos brasileiros, também foi criticado pelo autor que afirma ser uma “fórmula” vaga e limitada inserido em um debate inconcluso em torno do termo. Sob uma perspectiva jurídica a função social da propriedade, nos dizeres de Silva (2006, p.76-77), significa:

[...] a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não mais pode ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza.

Há, portanto, uma sobreposição do interesse social no que concerne aos poderes inerentes à propriedade privada, condicionando-os ao benefício da coletividade, podendo haver a perda do imóvel, não somente pela pouca ou ausente diligência do proprietário, mas, principalmente, se houver a prevalência da função social, conferida pelo ordenamento jurídico. Neste sentido, a cidade passa a ser um direito que, de forma sustentável, deve garantir “[...] o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

Em palestra no curso “A cidade do capital e o direito à cidade”, realizado no Instituto Pólis, em São Paulo (SP), Maricato (2015), infere sobre o sentido da função social da propriedade em uma perspectiva política que deveria combater a histórica exclusão socioespacial garantindo amplos e igualitários direitos à cidade que, a partir dos dispositivos legais possibilitaria, por exemplo, a desapropriação de imóveis nas áreas urbanas que deveriam ser destinados a políticas de moradias. Ferreira (2005, p. 16) clarifica,

[...] imóveis situados na chamada “cidade formal” geralmente se beneficiam de infra-estrutura urbana (esgoto, água, luz, asfalto, etc.) custeada pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade; mantê-los vazios, a prática recorrente dos especuladores, representa um alto custo social, assim exercer a função social da propriedade não é nada além de dar-lhes uso. Contudo, a lei vem servindo para atender interesses privados seletivos.

Maricato (2015) é incisiva ao dizer que “Faltam juízes que reconheçam a função social da propriedade”, referindo-se a magistrados que ignoram a legislação a respeito da função social da propriedade do país e decidem sempre em favor da propriedade privada e acrescenta: “Não vai ser com lei que vamos resolver os problemas urbanos, vai ser com luta social”. Sua fala indica que a luta pela Reforma Urbana não acabou quando da constituição de avançados e sofisticados arcabouços jurídicos, mas encontra impulso no agravamento dos problemas urbanos ligados à habitação, capital imobiliário, privatização de espaços públicos, questões ambientais e fundiárias, dentre tantas outras que se condensam na negação do direito à cidade.

A luta pelo direito à cidade volta às ruas: o que está em disputa é a própria cidade, seus equipamentos sociais, suas oportunidades de emprego, de lazer, de mobilidade. Mas essa disputa se refere também à aplicação do fundo público, que ao invés de se dirigir à reprodução da força de trabalho, se dirige à reprodução do capital. O que se estabelece é a oposição entre valor de troca e valor de uso no espaço urbano; entre renda imobiliária e condições de vida. A crise urbana está no centro do conflito social no Brasil, só não a enxerga aquele que não quer ver. (MARICATO, 2011, p. 26).

Pensar, portanto, o planejamento urbano sob a égide da reforma urbana exige que os instrumentos de planejamento e gestão estejam voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática. O Estatuto das Cidades, ao estabelecer diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, é considerado um avanço na tentativa de melhor ordenar a cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A partir de sua aplicação, espera-se buscar o aprimoramento da gestão pública, por meio da necessária participação social no processo de planejamento e de tomada de decisão sobre os temas da política urbana voltados também para a questão fundiária e a utilização de mecanismos inovadores que visam ao cumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 2001).

## **2.2 Planejamento e Gestão urbanos: ferramentas para o desenvolvimento local**

Na primeira seção apresentou-se a metodologia utilizada para se alcançar a área de análise deste estudo, a Orla Central. Assim, a orla fluvial urbana de Santana foi zoneada a partir de critérios que consideram, principalmente o processo de formação socioespacial da cidade a partir desse espaço intra-urbano, o qual expressa aspectos importantes e conectados da formação do espaço que vão além da dimensão espacial, mas somam-se a ela elementos históricos da formação social e econômica.

De acordo com essa proposta, não se trata de tentar analisar ou contrapor o zoneamento funcional que segue nos instrumentos de planejamento urbano de municípios, mas sim de alcançar uma forma de análise capaz de expressar aspectos mais reais e relevantes do fenômeno estudado e seus efeitos e/ou eficácia para o desenvolvimento socioespacial. Portanto, no que concerne ao planejamento e gestão urbanos expressos nos instrumentos de desenvolvimento da cidade de Santana que se constituem em forma de planos, projetos e ações de intervenção, suas análises se farão, portanto, a luz de um plano mais abstrato, o do desenvolvimento socioespacial.

Segundo Souza (2013) o conceito de desenvolvimento da forma como é costumeiramente utilizado, se limita a concepção de modernização da sociedade nos parâmetros do capitalismo e ocidental, em detrimento aos fatores ecológicos e sociais os quais de fato possibilitam perceber o desenvolvimento como “uma mudança social positiva”, quando trazem efeitos contrários às expectativas dos sujeitos sociais, não se trata, portanto, de desenvolvimento. Para que isso não ocorra, o autor adverte que o conteúdo dessa mudança deve

estar de acordo com os “desejos e expectativas dos grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas. Desenvolvimento é mudança, decerto: uma mudança para melhor” (SOUZA, 2013, p. 60-61).

Nestes termos, o conceito de desenvolvimento socioespacial apresentado pelo autor referendado, se adequa aos propósitos deste estudo quando este dá importância ao espaço para as mudanças sociais positivas que devem contemplar as relações sociais e, igualmente, a espacialidade<sup>23</sup>, porque o espaço é palco destas relações sociais, ao tempo que também é fonte de recursos e recurso em si devido a sua localização, o que para uma análise dos instrumentos de planejamento e desenvolvimento através de projetos de intervenção pública urbanísticas para a Orla Central se torna primaz, pois desde a gênese da cidade esse espaço vem orientando sua formação socioespacial e atraindo empreendimentos que exploram as vantagens locacionais ofertadas na orla fluvial urbana da cidade.

Para Souza (2013) o desenvolvimento socioespacial pode, então, ser constatado quando há uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social, os quais estão inter-relacionados em seus objetivos, quando “[...] ao estabelecer que a satisfação das necessidades básicas dos grupos menos privilegiados terá prioridades sobre a satisfação das necessidades não-básicas dos grupos mais privilegiados. Nenhum dos dois objetivos é, em última análise, mais importante que o outro. Ambos são imprescindíveis” (p. 64).

No limiar, portanto, entre a autonomia individual e a autonomia coletiva é que o autor estabelece parâmetros que definem as bases para o desenvolvimento socioespacial sob o alcance da melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. As discussões teóricas que levaram o autor a estas definições se fizeram em torno da obra do filósofo Cornelius Castoriadis que tratou do conceito de *autonomia* (individual e coletiva)<sup>24</sup> capaz de conciliar poderosamente o *respeito à alteridade* com a *exigência de igualdade*, derrubando deformações ideológicas que contrapõem a liberdade individual à igualdade em um plano coletivo.

A autonomia individual, que anda de mãos dadas com o princípio da defesa da alteridade legítima (“direitos à diferença”, em que se incluem percepções distintas das próprias necessidades, e desde que perseguir a satisfação dessas necessidades não fira as liberdades básicas de outrem), e a autonomia coletiva, em que a exigência da justiça social e, por conseguinte, de igualdade efetiva

---

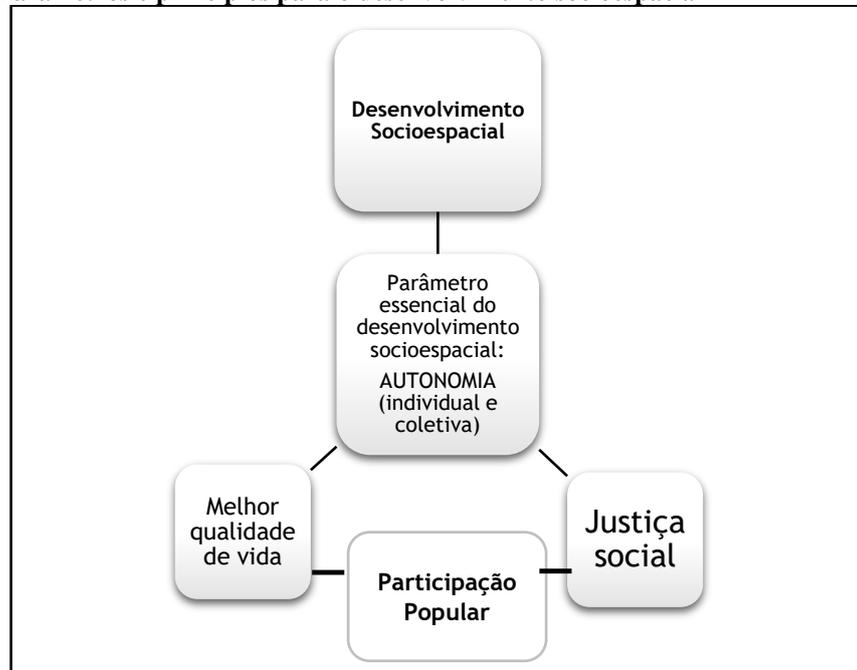
<sup>23</sup> A espacialidade é o momento das relações sociais geografizadas, o momento da incidência da sociedade sobre uma determinada parcela do espaço (SANTOS, 1996 apud SANTOS, 2002).

<sup>24</sup> Segundo Souza, (2013), juntamente com a perspectiva “mercadófila” essa é uma perspectiva à análise do planejamento e gestão urbanos, conforme referendado anteriormente nesta seção.

de oportunidades, pode ser convenientemente posta, não são ideias antitéticas, mas [...] interdependentes (SOUZA, 2013, p. 65).

A autonomia individual e coletiva são, portanto, tomados como princípios e parâmetros para se alcançar mais justiça social e uma melhor qualidade de vida e, portanto, o desenvolvimento socioespacial, isto porque estes estão subordinados àqueles, quando o caminho democraticamente mais legítimo para o desenvolvimento socioespacial na forma como Souza (2013) o descreve, ocorre quando os próprios indivíduos e grupos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades para tal desenvolvimento. Observe-se a figura 03:

**Figura 03 – Parâmetros e princípios para o desenvolvimento socioespacial**



Fonte: Souza (2013). Adaptado pela autora.

Neste sentido, é nesta relação que o autor estabelece entre a autonomia (como parâmetro subordinador) e o alcance de mais justiça social e uma melhor qualidade de vida (parâmetros subordinados a autonomia) para explicar o sentido adotado para desenvolvimento socioespacial, que se estabelece a participação popular como mecanismo fundamental para que as mudanças sociais sejam positivas, o que as torna desenvolvimento de fato.

Todo percurso teórico feito por Souza (2013) é, portanto, um exercício para embasar uma metodologia adequada à análise e ao desenho de intervenções planejadoras, advertindo para o papel da população beneficiada, nesse processo, a qual não deve ser tratada como mera recebedora passiva de benefícios materiais, mas como agente controladora do próprio processo,

devendo ser incorporado nos projetos de intervenção, a “experiência prática cotidiana” e o “saber local”.

A *práxis* planejadora ou gestora, e antes dela já a própria atividade de pesquisa, deveria, idealmente, encarnar a fusão criativa do saber dos atores sociais com os balizamentos técnico-científicos trazidos, na qualidade de consultores populares, pelos profissionais de planejamento e gestão (SOUZA, 2013, p. 69).

O desenvolvimento socioespacial deve, portanto, ser pensado a partir de estratégias de desenvolvimento configurados no planejamento e gestão urbanos que tem por finalidade última a superação de problemas, especialmente fatores de injustiça social, e a melhoria da qualidade de vida. E sob estes dois parâmetros subordinados deverão se dar, tanto o diagnóstico para elaboração de uma intervenção quanto a avaliação desta, pois tomados separadamente, se tornam insuficientes as bases para a análise de quaisquer intervenções ou estratégias de desenvolvimento socioespacial ou, mais precisamente, urbano (SOUZA, 2013).

### **2.3 O planejamento e gestão urbanos na ótica do desenvolvimento local**

Nas palavras de Souza (2013) o desenvolvimento só ocorre se houver *mudança social positiva*, o que significa que estas devam estar vinculados às expectativas dos grupos sociais e em conformidade com seus valores culturais e particularidades histórico-geográficas.

Neste sentido, o planejamento e a gestão urbana são ferramentas de promoção do desenvolvimento socioespacial que em nossos dias têm como objetivos combater a injustiça social e melhorar a qualidade de vida da população, compreendidos como estratégias de desenvolvimento, não apenas da cidade ou do local, mas também regional e nacional, podendo ser compreendidas como estratégias de desenvolvimento urbano, a partir da crescente satisfação das necessidades, básicas, não básicas e materiais e não materiais de uma parcela cada vez maior da população (SOUZA, 2013).

Desse modo, ao inferir sobre o desenvolvimento socioespacial ou desenvolvimento urbano nos termos tratados por Souza (2013) pode-se referir o termo desenvolvimento emprestado da biologia e do evolucionismo de Darwin que foi transposto para a área social no final do século XIX e, passa, então, a designar um processo gradual de mudança social (FISCHER, 2002). Apesar da importância da discussão no campo semântico, não há o intuito

de estabelecer o caráter evolutivo do conceito de desenvolvimento em diferentes campos do conhecimento, o que demandaria esforço de revisão teórica bastante ampla e escapa aos objetivos deste trabalho. Contudo, é fundamental que se defina na trajetória de seu construto as bases conceituais para o desenvolvimento local.

Para tanto, adotou-se o sentido abordado por Fischer (2002), de desenvolvimento como um processo gradual de mudança social, ainda que o conceito de desenvolvimento permaneça em processo de construção, constituindo-se tema de debate e controvérsias em abordagens economicistas, etnocêntricas e conservadoras que usualmente tratam o desenvolvimento como sinônimo de desenvolvimento econômico no sentido da modernização *capitalista e ocidental* da sociedade (SOUZA, 2013). Segundo Fischer (2002, p. 18) “[...] percebe-se que o desenvolvimento é encarado como um processo seqüencial e interdependente, por meio do qual a sociedade tradicional seria transformada numa sociedade moderna, isto é, ocidentalizada.”.

Nestes termos, o alcance do desenvolvimento em nada considera aspectos sociais, culturais, ambientais locais o que não se aplica ao desenvolvimento como *mudança social positiva*, pois para isso, tal mudança deveria ser regulada pelas *redes sociais*<sup>25</sup>, “[...] que depende de estímulos internos e externos, múltiplas interações entre alterações internas e externas, aleatórias ou não, cujo “propósito” é assegurar a conservação dinâmica dessas próprias redes e, nessa medida, dos elementos que a compõem. (FRANCO, 2004, p. 05).

Quando as mudanças na sociedade são tratadas pelo enfoque meramente econômico não se está a falar, portanto, de desenvolvimento, ainda que desenvolvimento também abarque o aspecto econômico, mas está-se a tratar de crescimento, envolto no mito de que crescimento gera automaticamente desenvolvimento. O período da história brasileira conhecido como o “milagre brasileiro”, discorrido anteriormente nesta seção, evidencia um momento de crescimento econômico no país, mas que nem por isso significou o seu desenvolvimento, pois o modelo político-territorial agia no sentido de se omitir aos problemas urbanos e sociais através de um “padrão periférico de crescimento” que atendia de forma precária e excludente, a demanda por moradia e infraestrutura urbana por parte dos trabalhadores (ROLNIK, 1997).

O colapso do “milagre brasileiro” no final dos anos 70, acentuado pelos movimentos pela redemocratização do país, põe ao fim o crescimento econômico e primeiramente atinge a

---

<sup>25</sup> Franco (2004) faz a relação direta entre redes sociais e capital social, sendo que, as redes sociais são, em essência, os múltiplos caminhos existentes entre indivíduos e grupos.

classe trabalhadora despontando os primeiros sinais do aumento da taxa de desemprego e dos índices de inflação. Segundo Rolnik (1997, p. 158),

A crise do milagre e da ditadura militar representou também a crise fiscal do Estado. As obras públicas, que durante décadas sustentaram partidos políticos e enriqueceram empreiteiras, começaram a se inviabilizar em função da escassez de recursos decorrente da estagnação financeira e da impossibilidade de contrair empréstimos, dado o altíssimo nível de endividamento interno e externo. Isto significou uma ampliação da demanda por serviços públicos e subsidiados – consequência do aumento da pobreza –, que correspondem, ao mesmo tempo, à diminuição da capacidade do Estado para atender a essa demanda. Este é o cenário em que se encontra a cidade nos anos 80: a chamada “década perdida”, momento difícil de reestruturação político-territorial.

Franco (2004, p. 05) traça um paralelo entre Brasil e China<sup>26</sup> para exemplificar o despontar contraditório que existe entre crescimento e desenvolvimento.

A China vem sendo considerada uma maravilha em termos econômicos. Mas sua posição no ranking do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano, que mede o capital humano) é muito pior do que a do Brasil (que, por sua vez, já é péssima). Ela ocupa a 94ª posição com 0,745 enquanto que o Brasil ocupa a 72ª com 0,775.

A China está crescendo, sim. Mas nós também crescemos na década de 1970. Crescemos como? Crescemos como a China está crescendo: concentrando renda, riqueza, conhecimento, poder e não nos preocupando muito com o meio ambiente. Isso significa crescer de maneira não sustentável (ainda que tal crescimento possa ser sustentado, para usar um termo menor incorporado pelos economistas).

Não é muito difícil produzir esse tipo de milagre quando se escolhe 15% da população para prosperar. Ou melhor, quando se decreta que 85% da população não vão prosperar. Um mercado de bens duráveis para a minoria próspera vai, certamente, prosperar. Os resultados da convivência dessas duas economias nós já conhecemos.

Talvez como forma de tentar driblar a crença economicista de desenvolvimento como derivado de crescimento foi-se agregando ao planejamento do desenvolvimento, a partir dos anos de 1970, a pauta da integração dos setores econômicos e sociais e da sustentabilidade do desenvolvimento racional, o que derivava da concepção de desenvolvimento integrado adotado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) que, segundo Fischer (2002, p. 19) significava, “[...] um processo total, multirrelacional e que inclui todos os aspectos da vida de uma coletividade [...]”.

Nos anos que se seguiram o conceito de desenvolvimento foi sendo acrescido de adjetivos. O mais permanente deles, provavelmente, é termo integrado, como reação à “camisa de força” das definições econômicas do

---

<sup>26</sup> Franco (2004) utiliza dados do IDH de 2004. Os resultados de 2015 colocam o Brasil na 75ª posição e a China em 90ª.

desenvolvimento, incorporando dimensões sociais e preocupações ambientais, bem exemplificada pelo tripé da Agenda 21 que Ignacy Sachs [1990] define como “prudência ecológica, eficiência econômica e justiça social” (FISCHER, 2002, p. 04).

Na sequência, durante as décadas de 1980 e 1990, como informa Fischer (2002), vivencia-se uma diminuição na capacidade de investimento do Estado em grandes projetos de desenvolvimento, decorrente, principalmente, da ascensão de correntes conservadoras de inspiração neoclássica, que desenharam no mundo uma estrutura de Estado menos interventor que, assim como, refletiu-se em mudanças nos planejamentos urbanos, percorrido anteriormente, também alteraram as políticas nacionais de desenvolvimento coordenadas pelo Estado que tiveram restrito seu espaço.

Para Castro (2001, p. 8) houve a ruptura no nível dos paradigmas quanto a ação do Estado nos anos de 1980, o que significa: “Ao longo desse período, as idéias de universalidade, centralidade, integração e intervenção são paulatinamente substituídas pelas de pluralidade social, multiplicidade de pontos de referência, coordenação múltipla de atores e participação em redes e em parcerias.”. Assim, contextualizado na crise do *welfare state* e relacionado à hegemonia ideológica do modelo neoliberal do Estado mínimo ganham lugar as políticas locais de desenvolvimento (FISCHER, 2002). E o local surge como vetor dos processos de desenvolvimento econômico endógeno.

Para o período referendado (final do século XX), em que se esgota o paradigma do desenvolvimento centrado no estado-nação, Zapata (2006), faz referência a operacionalização da concepção de desenvolvimento endógeno local, que se consolidou, segundo as palavras da autora “[...] com um crescente número de experiências de desenvolvimento territorial, baseadas no novo paradigma através da implantação de planos e projetos estratégicos consensuados, com o objetivo claro de contribuir, efetivamente, para a redução da pobreza e das desigualdades.” (ZAPATA, 2006, p. 15).

Em meio à crise do modelo de acumulação capitalista nos países centrais, com reflexos nos países periféricos, na década de 1970, surgiram, então, as primeiras experiências de desenvolvimento local. No processo de globalização da economia graças aos avanços tecnológicos da terceira revolução industrial ou revolução técnico-científica-informacional<sup>27</sup> a inserção do trabalhador passa a ser em um novo regime de acumulação “flexível” que opta por

---

<sup>27</sup> Conceito de Santos, M., (1996) para se referir ao meio técnico-científico-informacional, onde a informação assume papel basilar para o desenvolvimento do território.

contratos temporários e incorporação de força de trabalho imigrante, etc., nos mercados de trabalho. Os processos de fabricação são transferidos para países ou regiões mais pobres e com mão-de-obra super explorada e a produção de mercadorias se dá por processos *just in time*, por lotes de encomendas etc. (HARVEY, 2013). Contra a ideia de grandes monopólios começam, então, a surgir as pequenas e médias empresas.

São as pequenas e médias empresas que, com sua flexibilidade e capacidade empresarial e organizativa, são chamadas a desempenhar um papel pró-ativo no processo de desenvolvimento. As economias locais se recriam diante da articulação mundial: novas formas de organização estão surgindo – redes de pequenas empresas, produção flexível e descentralizada – que, embora conectadas com forças do mercado global, são dependentes do nível de organização social e instituições locais (ZAPATA, 2000, p. 14).

Portanto, a concepção do desenvolvimento endógeno local, se apoia na “[...] idéia de que as localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, além de economias de escala não exploradas, que constituem seu potencial de desenvolvimento” (ZAPATA, 2006, p.19). Assim, os elementos e aspectos que compõem o desenvolvimento local têm significado em um território específico, o que não significa que o local está desligado do global, pois um interfere sobre o outro e os coloca em constante mudança. Isso porque “Cada lugar é ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente” (SANTOS, 2005, p. 170).

Ao tempo que o desenvolvimento local se constitui como uma resposta aos danos provocados pela globalização, também se apresenta como uma possibilidade de fomentar oportunidades decorrentes da globalização (SILVEIRA; CUNCA BOCAYUVA; ZAPATA, 2002 apud MAGALHÃES, 2008). Nesse ponto, cabem as palavras de Santos (2002) para explicar.

[...] a resistência mais eficaz contra a globalização reside na promoção de economias locais e comunitárias, economias de pequena escala, diversificada, auto-sustentáveis [...] numa economia e numa cultura cada vez mais desterritorializadas, a resposta contra os seus malefícios não pode deixar de ser a reterritorialização, a redescoberta do sentido do lugar e da comunidade, o que implica a redescoberta ou a invenção de actividades produtivas de proximidade (SANTOS, 2002, p. 72).

Neste sentido, o protagonismo do local no processo de desenvolvimento deve, portanto, se pautar em “[...] suas condições e potencialidades, especialmente no seu entorno imediato e nos setores de maior capacidade e vantagem locacional, concentrando esforços naquelas áreas em que podem vir a ser mais competitivos” segundo Buarque (2008, p.29). Ou seja, o local

incorpora as melhores condições para desenvolver potencialidades do lugar e das pessoas a partir da junção de forças e agregando valor a tudo isso junto.

Buarque (1999) sucinta, portanto, que globalização e desenvolvimento local constituem dois polos de um mesmo processo complexo e contraditório, exercendo forças competitivas de integração e desagregação a nível mundial. “Ao mesmo tempo em que a economia se globaliza, integrando a economia mundial, surgem novas e crescentes iniciativas no nível local, com ou sem integração na dinâmica internacional, que viabilizam processos diferenciados de desenvolvimento no espaço.” (p. 12-11).

Ou seja, ao tempo que a globalização demanda e provoca a uniformização e padronização do mercado e produtos visando integração mundial dos mercados, também há um movimento que demanda a diversidade impulsionado pela flexibilização das economias e dos mercados locais, decorrentes da interação dos valores globais com os padrões locais, articulando o local ao global.

Zapata (2006) assevera sobre as experiências de desenvolvimento local no Brasil que são resultados de iniciativas intencionais e participativas, envolvendo agentes públicos e privados, decorrentes do aproveitamento de oportunidades geradas para os territórios pela reestruturação produtiva e pela globalização. Neste sentido, o modelo de desenvolvimento “de cima para baixo”, focados em modelos exógenos “de fora para dentro”, substituído por uma nova política baseada no desenvolvimento local, pretende

“[...] superar os desequilíbrios com base no fomento ao desenvolvimento de todos os territórios que apresentem potencialidades e ativos locais para promover a diversificação e competitividade da economia local, com pactuação de atores e cooperação público-privada. (ZAPATA, 2006, p. 16).

Vale ainda destacar o sentido do local como escala definida para se pensar o desenvolvimento endógeno, pois o que à primeira vista pode parecer a mera delimitação do espaço territorial, o que também é, porém, não se resume a este, igualmente incorpora o sentido de espaço abstrato de relações sociais. Portanto, conforme Fisher (1992, p. 106)

“[...] quando se fala em local, não se está circunscrevendo o conceito à rua, ao bairro ou mesmo à cidade. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado ao bairro e município, como contornos do local, mas não necessariamente.

Ao se falar em local, alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em tomo de interesses,

recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto.

Buarque (1999) assegura que o desenvolvimento local pode ser aplicado em escalas diferenciadas de cortes territoriais e aglomerados humanos, “desde a comunidade e os assentamentos de reforma agrária, até o município ou mesmo microrregiões homogêneas de porte reduzido.” (p. 11). Mas se integra perfeitamente ao desenvolvimento local, o desenvolvimento municipal, pois o município, que já agrega uma amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo, é adequado à mobilização das energias sociais e integração de investimentos potencializadores do desenvolvimento, seja pelas reduzidas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece, através da municipalidade e instância governamental.

### **2.3.1 O princípio da participação social no planejamento do desenvolvimento local**

Se tratando do local como escala “[...] por excelência do planejamento e gestão das cidades” (SOUZA, M, 2013, p. 106), pode-se então inferir acerca do local como escala mais viável para o planejamento do desenvolvimento, seja este, ambiental, social, humano e econômico, etc., que, em síntese, constituem o desenvolvimento local, conforme definição de Zapata (2006, p. 08):

Quando falamos em desenvolvimento local nos referimos não só ao desenvolvimento econômico, mas também ao desenvolvimento social, ambiental, cultural, político e finalmente ao desenvolvimento humano. Por isso é preciso realizar investimentos em capital humano, capital social e capital natural, além dos correspondentes ao capital econômico e financeiro. O enfoque do desenvolvimento local possui uma visão integrada de todas essas dimensões, já que não é possível separar a interdependência existente entre elas.

Pensar, portanto, o desenvolvimento local incorre em diferentes formas de planejamento e gestão pública que, na perspectiva do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) exige uma nova forma de gestão pública, em que além do poder governamental local também haja a participação direta dos agentes locais em todas as etapas das políticas públicas – planejamento, implementação e acompanhamento das ações.

O princípio da participação social no Brasil tem na CF/88 seu marco a partir da introdução de novos dispositivos, alcançados através da mobilização da sociedade e que torna

o município um local político concreto, com maior autonomia administrativa e orçamentária. Assim como em outras áreas da gestão pública, ocorre a municipalização da responsabilidade pelo desenvolvimento urbano. Contudo, como assevera Dowbor (2016), essa descentralização colocou a administração municipal na linha de frente da nova geração de problemas econômicos e sociais resultantes da caótica urbanização do país. É sobre os municípios que recaem todas as responsabilizadas, sem que haja, melhorias nos mecanismos de financiamento de escalões superiores e descentralização financeira, pois no Brasil os níveis de financiamento aos municípios são característicos de países pobres, inferiores aos 15%.

Nos países desenvolvidos a proporção muda radicalmente, atingindo 66% dos gastos públicos no Japão, 55% na Suécia, 42% nos Estados Unidos. De forma geral, a ordem de grandeza é que os municípios dos países em desenvolvimento controlam algo em torno de 10% do orçamento, e cerca de metade do orçamento nos países desenvolvidos. Nos países que funcionam, os recursos estão mais perto de onde as pessoas residem, e precisam de recursos públicos.

Enquanto nos países desenvolvidos crescentemente o cidadão resolve os assuntos no próprio município, nos países pobres os responsáveis do município adotam o sistema de peregrinarem, viajando até a capital para cada autorização de financiamento, com todas as deformações políticas no uso dos recursos que isto significa. (DOWBOR, 2016, p. 10).

Observa-se, portanto, a contradição entre os problemas que os municípios assumem e a estrutura centralizada de Estado que herdada, mas a questão central não se trata apenas de descentralização de recursos, mas, segundo argumenta Dowbor (2016), se refere a democratização do conjunto do processo de tomada de decisão mais aproximado da população, com uma revisão profunda da hierarquia de competências, através de abertura de espaços, de autonomia local, de renovação tecnológica, jurídica e social. Buarque (1999, p. 26), observa sobre os efeitos contraditórios que a descentralização tem sobre a democracia e a participação.

[...] de um lado, transfere autoridade e a responsabilidade decisória para as forças políticas dominantes nos microespaços, tendendo a reforçar as estruturas de poder local; de outro lado, contudo, estimula o envolvimento e o interesse das comunidades e dos atores sociais, promovendo a consciência da sociedade e a reeducação política no município e na comunidade. Assim, prepara as condições para uma efetiva e profunda mudança da cultura política e ajuda na consolidação da democracia e da gestão participativa.

Para que de fato a descentralização se constitua como um passo importante para a democratização do Estado e do planejamento, deve-se aliar o princípio da participação social atrelado ao conceito de capital social que abarca aspectos imateriais que condicionam o desenvolvimento, como a confiança, participação, cooperação, redes, ação coletiva, estrutura

social, entre outros, mas que no todo significa a capacidade da sociedade de estabelecer vínculos de confiança interpessoal e formar redes de cooperação, para o alcance de objetivos coletivos e, portanto, o desenvolvimento.

Não obstante, há de se reconhecer os avanços conquistados pela reforma urbana acerca da participação social, conforme discutido anteriormente. Especialmente através dos princípios constitucionais da democracia participativa e da publicidade dos atos da Administração prestigiados no inciso VI do art. 52 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, o Legislativo e o Executivo devem assegurar a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, assim como a publicidade e o acesso a documentos e informações produzidos durante esse processo (art. 40, § 4º, I a III do Estatuto da Cidade). Assim, o princípio participativo se constitui na Lei nº 10.257/01 pela "participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo" (BRASIL, 2001).

O princípio da gestão democrática da cidade ou do controle social das políticas públicas afetas à ordem urbanística, também é ponto resguardado no Estatuto da Cidade, conforme artigos 2º, II, XIII; 4º, III, "f" e § 3º; 27, § 2º; 33, VII; 40, §4º; 42, III; 43 a 45; 52, VI (BRASIL, 2001).

É justamente nesse processo em que os agentes locais são apresentados como os responsáveis pelo desenvolvimento, que ganha força o “poder local” que se constitui, nas palavras de Dowbor (2016, p. 15) “[...] no mecanismo mais racional de regulação das principais atividades da área social, da urbanização, da pequena e média produção”.

A participação social no planejamento do desenvolvimento local se faz, então, mais eficaz, tangível, significativa e viável na escala local, onde, notadamente, há a possibilidade de interações “face a face”, observa Souza, (2013). E, conforme, Dowbor (2016), o poder local é instrumento fundamental da participação comunitária para o desenvolvimento local, pois a nível local que se alcança as verdades sobre os problemas e anseios da população.

Para tanto, uma ferramenta chave desta participação é o planejamento descentralizado que alcance a comunidade e dê a possibilidade dos indivíduos se pronunciarem antes das decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante de fatos já consumados. Buarque (1999, p. 26) pontua sobre o assunto.

A descentralização facilita, significativamente, a participação da sociedade nos processos decisório, e pode, portanto, constituir um passo muito importante para a democratização do Estado e do planejamento. A escala municipal e comunitária cria uma grande proximidade entre as instâncias decisórias e os problemas e necessidades da população e da comunidade, permitindo uma maior participação direta da sociedade, reduzindo o peso e as naturais mediações dos mecanismos de representação. Fortalece o poder local e amplia as oportunidades do cidadão na escolha das suas alternativas e na decisão sobre seu destino.

Nestes termos, é consenso que o planejamento urbano deva primar pelo princípio da participação social sob a forma da “democracia direta” e que esta seja permanente no momento da gestão, pois os instrumentos de planejamento, por mais democráticos, justos e relevantes às demandas da sociedade que sejam, só passam a significar conquista e avanços sociais ao serem regulamentados e implementados mediante a influência e monitoramento da sociedade. Caso contrário, segundo Souza, (2013, p. 321),

[...] corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade.

O que de fato, incorreria em um “tecnocratismo de esquerda”, nas palavras do autor. Pois o que se espera do processo decisório participativo conquistado pela luta da reforma urbana não é apenas a elaboração e aprovação de instrumentos e planos de desenvolvimento urbano convertidos em leis, mas sua implementação que depende de condições de ordem econômicas, políticas, culturais, etc., mas, sobretudo, é o empoderamento, a governança local, o capital social que, em suas diversas significações, convergem quanto à capacidade e protagonismo da sociedade em monitorar, fiscalizar e pressionar o cumprimento da política de desenvolvimento urbano.

Portanto, com base em Zapata (2000), se observa que através do planejamento participativo voltado ao desenvolvimento local que envolve os valores e os comportamentos dos diversos membros da sociedade, deva-se alcançar o empoderamento e fortalecimento da comunidade, baseado em valores como a autonomia, democracia, dignidade da pessoa humana, solidariedade, equidade e respeito ao meio ambiente.

### **3 PLANEJAMENTO URBANO EM SANTANA: REFLEXÕES EM TORNO DE SUA ORLA FLUVIAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Nesta seção, se faz uma trajetória sobre o planejamento urbano de Santana por meio de instrumentos que ao menos deveriam ter acompanhado a formação socioespacial da cidade, mesmo que esse processo independa da intervenção do Estado, pois se dá processualmente a partir da constituição e transformação histórica dos sistemas de objetos e ações, em consonância com cada sociedade. Contudo, há de se considerar o papel inegável do Estado na condução da dinâmica urbana das cidades, através de planejamentos governamentais que, na Amazônia, datam da primeira metade do século XX, através de um moderno aparelho de Estado e de sua crescente intervenção na economia e no território (BECKER, 2004).

Santos (2012a, p. 107) figura esse momento da história, no contexto da ASA:

É importante ressaltar as ações do Estado como um aspecto fundamental nas transformações das cidades amazônicas. Tais ações estão ligadas aos interesses das novas atividades produtivas e de seus agentes que, em um âmbito regional acabaram privilegiando alguns espaços dentro do território regional, tornando-os pontos de articulação que promovem uma reestruturação socioespacial na rede urbana regional. No caso da região em análise, essas ações repercutiram diretamente sobre a cidade de Macapá, a qual passou a ser o espaço privilegiado na rede urbana regional da ASA.

A centralidade urbana assumida por Macapá se deu através de uma dinâmica que extrapola o fator demográfico, mas que se refere aos seus fluxos econômicos; ao papel político desenhado junto a atores locais e mesmo a atores externos à região; ao seu significativo crescimento econômico apresentado na rede urbana regional e ao fluxo migratório, destinado às cidades de porte médio (TRINDADE JUNIOR; PEREIRA, 2007 *apud* SANTOS, 2012a).

No que concerne às cidades de porte médio, Macapá e Santana se enquadram nessa classificação, porém, estudos vêm apontando que, além do fator demográfico, é o status de cidade média que melhor se aplica à Macapá, o que compreende Macapá e Santana como um aglomerado urbano (SANTOS, 2012a; SANTOS, 2016), que constitui uma única cidade média.

Esta configuração para as duas cidades vem se dando desde o início da formação socioespacial desse território, o que permite afirmar que o planejamento urbano de Santana, num todo inicial, foi concebido pela capital, Macapá. Como aglomerado urbano, a necessidade de um planejamento integrado para as duas cidades, se torna cada vez mais evidente, tendo em vista ações comuns que pudessem minimizar problemas de ordem ambiental, social,

econômica, dentre outros que são afins às duas cidades, e maximizassem ações que potencializassem a melhoria da qualidade de vida no Aglomerado Urbano Macapá Santana (AUMS), (SOUZA, 2014; SANTOS, 2016).

O planejamento concebido nos planos propostos para o Amapá teve no eixo Macapá- Santana seu maior vetor e consideravam a integração entre os dois espaços reflexos de uma perspectiva econômica. O desafio posto estabelece a necessidade da integração não só do planejamento dos dois espaços em uma visão de continuidade e conectividade, mas também de estabelecer ações que integrem o conjunto de fragmentos percebidos no espaço urbano (SOUZA, 2014, p. 25).

Sob esta análise, que elucida a complementariedade e continuidade no eixo Macapá-Santana, foi traçada uma trajetória do planejamento urbano voltado para Santana, observadas as particularidades do processo histórico de formação socioespacial, buscando, na análise de tais instrumentos, perceber as concepções de desenvolvimento local para ou através da orla fluvial urbana de Santana, sobretudo, a Orla Central. Para tanto, foram definidos como parâmetros de análise dos instrumentos de planejamento de desenvolvimento urbano, conteúdos que orientam o ordenamento da cidade através do uso, controle e gestão sobre a totalidade da orla, com afincamento à fração da Orla Central, fazendo o contraponto com os preceitos sobre a função social da cidade e da propriedade urbana, previstos no Estatuto das Cidades.

Sob tal orientação, não se faz necessário e nem se objetiva a análise integral de leis, planos, programas e projetos urbanísticos, mas tão somente das diretrizes que, de alguma forma, estejam voltadas à Orla Central.

### **3.1 A trajetória do planejamento urbano em Santana pré-1990**

Até 1987, Santana teve seu território sob a tutela da capital, sem autonomia administrativa e dependente de um planejamento que partisse desta. Como espaço constituinte do território macapaense, Santana agregou à Macapá significados e vantagens que a definiram como sendo o *locus* do desenvolvimento socioespacial do estado, de onde irradiavam as condições e orientações para o desenvolvimento dos demais municípios. Tal afirmação se baseia no fato de Macapá permanecer, até a década referendada, constituída por mais da metade dos atuais municípios do estado.

Para uma melhor compreensão, referendam-se as contribuições de Porto (2002), que destacou três áreas “geo-econômicas” na organização espacial amapaense da década de 1940: o Norte, o Centro e o Sul, correspondentes às delimitações originais do TFA, Amapá, Macapá e Mazagão, respectivamente. No passar dos anos correspondentes ao período do TFA, até alguns anos após a sua transformação em estado, o espaço amapaense foi se reestruturando por força de “[...] ações dos setores privados e públicos na aplicação de investimentos, repercutindo no aumento do movimento migratório, a sua urbanização e a sua reorganização espacial” (PORTO, 2002, p. 111). Conforme a estruturação atual do estado, vejamos como se deu no tempo e no espaço essa reestruturação (quadro 04):

**Quadro 04 – Reestruturas Territoriais no TFA**

ÁREA GEO-ECONÔMICA	MUNICÍPIO	CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO	MOTIVAÇÕES PARA CRIAÇÃO INSTITUCIONAL
NORTE	Amapá	1943	Um dos primeiros núcleos urbanos formados sob o pretexto da ocupação de espaços vazios e proteção de áreas fronteiriças.
	Oiapoque	1945	Preocupações geopolíticas.
	Calçoene	1956	Pela exploração aurífera.
	Tartarugalzinho	1987	Por movimentos políticos locais.
CENTRO	Macapá	1943	Um dos primeiros núcleos urbanos formados sob o pretexto da ocupação de espaços vazios e proteção de áreas fronteiriças.
	Santana	1987	Atuação do grande capital, através de empresas privadas, em suas terras.
	Porto Grande	1992	
	Pedra Branca do Amapari	1992	
	Serra do Navio	1992	Pela construção da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes para atender aos empreendimentos do grande capital privado.
	Ferreira Gomes	1987	
	Itaubal	1992	Por movimentos políticos locais
	Cutias	1992	
	Pracuúba	1992	
SUL	Mazagão	1943	Um dos primeiros núcleos urbanos formados sob o pretexto da ocupação de espaços vazios e proteção de áreas fronteiriças
	Laranjal do Jari	1987	Áreas de influência imediata do complexo industrial do Jari com a atuação do grande capital
	Vitória do Jari	1994	

FONTE: PORTO, 2002. Adaptado pela autora, 2016.

Note-se que aquando da criação do TFA, em 1943, o Amapá tinha apenas três municípios (Macapá, Amapá e Mazagão), aumentados para quatro, com Oiapoque, em 1945, que incorporavam as dinâmicas das demais localidades, especialmente quanto à economia prevalecente na área, que se caracterizava pela indústria extrativa da borracha, da castanha, do pau-rosa, da madeira, das sementes oleaginosas, no município de Mazagão. No caso do

Município do Amapá, pela exploração das minas de ouro e pela criação de gado, onde o latifúndio pecuarista surgiu, inicialmente, com a finalidade de fornecer alimento à base aérea americana no período da Segunda Grande Guerra (PORTO, 2002). Já o município de Macapá, neste contexto, mantinha sua centralidade histórica como principal núcleo urbano do TFA e confirmava seu peso, pois reunia em seu espaço uma amostra bem ampla das condições sociais e econômicas de sua população (DRUMOND; PEREIRA, 2007).

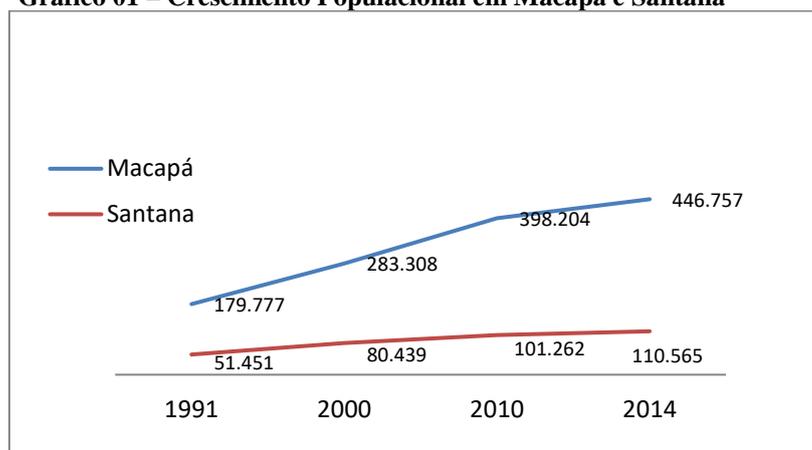
**Tabela 01 – População do Território Federal do Amapá - 1955**

Municípios	População (número de habitantes)
Macapá	17.830
Amapá	1.266
Mazagão	1.129
Oiapoque	690

Fonte: IBGE. Brasil. Território do Amapá. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1955, p. 10. Adaptado pela autora, 2016.

A tabela 01, apresentando a população do TFA, mostra que Macapá, em 1955, detinha a maior população entre os quatro municípios, permitindo perceber sua histórica centralidade urbana. Até a década de 1980, o então município de Macapá compreendia nove dos 16 municípios instituídos hoje no estado (área geo-econômica centro do quadro 04, p. 107). Sua importância não se dava somente pela massa da população estar ali localizada e por sua vasta área de abrangência, mas, também, pelas vantagens locais que se apresentavam em seu território, a exemplo, do potencial portuário da orla fluvial de Santana e das minas de manganês de Serra do Navio.

É com Santana, principalmente, que se dá o desdobramento para a manutenção dessa centralidade, o que se confirma quando se observa estarem concentrados nestas cidades, serviços, infraestrutura, entre outros importantes elementos que orientam a vinda e permanência de pessoas no eixo urbano Macapá-Santana, tornando o AUMS, historicamente, o eixo de concentração da população do estado (conforme gráfico 01).

**Gráfico 01 – Crescimento Populacional em Macapá e Santana**

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000.

Observa-se, portanto, que o desmembramento do município de Macapá, a contar de 1987, por menos significou a simples divisão territorial de Macapá e Santana, mas, sobretudo, marcou por definitivo a centralidade urbana no eixo Macapá-Santana, o que se observa a partir do crescimento populacional destes dois municípios, expresso a partir de 1991<sup>28</sup> (gráfico 01). Do mesmo modo, a datar de 1988, Santana superou a população dos municípios mais antigos (Mazagão, Amapá, Oiapoque e Calçoene), assim como diluiu, parcialmente, a forte participação econômica de Macapá em termos de produção, empregos, etc., conforme revelam Drummond e Pereira (2007, p. 78).

Vale a pena destacar que Macapá não perdeu apenas território e população, mas também produção, empregos, transações comerciais e base fiscal, pois alguns dos novos municípios ficaram com alguns dos maiores negócios do estado: a mina de Serra do Navio (fechada em 1997), a Estrada de Ferro do Amapá, os portos de embarque de minérios e cavacos de madeira, o processamento industrial de manganês, cromo e madeira, as plantações comerciais de árvores, e a geração de energia hidrelétrica.

Na esteira do processo de urbanização da cidade de Macapá, novos espaços foram sendo ocupados e novos usos foram definidos como consequência das políticas de intervenção e do investimento do grande capital privado internacional, sobretudo, sobre as cidades de Serra do Navio e Santana, os dois principais núcleos onde foram alocadas as infraestruturas produtivas da ICOMI.

O Projeto ICOMI foi o precursor dentre as intervenções políticas territoriais, que teve como base a exploração de *commodities* com destino ao mercado externo sob a ação do capital

<sup>28</sup> Foi somente a partir de 1991 que o censo tratou separadamente a população de Santana e Macapá, dado o desmembramento destes municípios em 1987.

internacional, prática comum em toda região amazônica, que se intensificou no pós-guerra e ampliou as discussões sobre a participação desta região no mercado mundial como fornecedora de matéria-prima. Com base nas análises das dinâmicas “geo-econômicas” que (re)estruturaram o TFA e de fatos históricos remetidos desde o período colonial, Porto (1999; 2007; 2013) fundamentado no pensamento de Caio Prado Júnior, afirma que o “Amapá é um grande negócio”, pois:

Historicamente, a atividade econômica que mais se destacou no território amapaense foi a extração de seus recursos naturais (madeira, pescados e minérios). Essa potencialidade levou o governo português a implementar propostas de ocupação dessas terras (oficial ou particular), para garantir a sua exploração, cujas experiências foram sendo modificadas em suas estratégias, desde a simples exploração de matérias-primas até o seu beneficiamento, porém com o mesmo destino, o mercado externo (PORTO, 1999, p. 23).

Assim, o Amapá foi palco de políticas de intervenção do governo central que adotou, como uma das estratégias para integrar esta região às demais brasileiras, a partir do final da primeira metade do século XX, o incentivo à instalação do capital internacional, através do qual se percebe a chegada da ICOMI e do Complexo Industrial do Jari.

Dada a importância das políticas de desenvolvimento orquestradas pelo Estado para explicar a dinâmica urbana da cidade de Santana, a década de 1950 é apontada por Tostes (2012) como um ponto de partida para entendermos as transformações socioespaciais urbanas no Amapá, provocadas, especialmente, pela instalação da ICOMI, em 1953. Este foi, portanto, o cenário que deu início às principais transformações e (re)estruturações urbanas que explicam o atual contexto da cidade.

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. [...] entre essa e o porto surgiu uma vila espontânea, denominada Vila Maia ocupada por migrantes oriundos principalmente de regiões ribeirinhas do estado do Pará, movidos pela expectativa de empregos e de benefícios da infraestrutura. 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 (TOSTES, 2012, p. 31).

Sob este contexto, com início em 1959, foram dados os primeiros passos em direção a um planejamento para o desenvolvimento urbano do então TFA, considerando, sobretudo, Macapá e Santana. Ao se referir a este planejamento, Tostes (2006) apresenta vários planos de

desenvolvimento que vigoraram, mesmo que de forma teórica, no Amapá. Sobre tais instrumentos, o autor destaca:

A perspectiva de planejamento urbano sistematizado no Amapá teve como origem indireta a construção da Hidrelétrica de Coaracy Nunes, a CEA (Companhia de Eletricidade do Amapá) contratou a empresa GRUMBILF do Brasil para elaborar o Plano Grumbilf, posteriormente a este plano, destaca-se outros planos propostos para Macapá, dois para Santana. No entanto, a baixa capacidade técnica presente nos municípios, aliada a um baixo grau de participação da população na sua concepção, refletiu-se na deficiência da aplicação dos planejamentos propostos aos municípios amapaenses por décadas (TOSTES, 2013, p. 02).

Mesmo sem alcançar os objetivos propostos ou mesmo estando aquém das expectativas e interesses endógenos que contemplassem o desenvolvimento local, destacam-se na trajetória do planejamento urbano de Santana, os instrumentos: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – GRUMBILF, Termo de Referência do Plano de Ação Imediata para Macapá (PAIM) Plano de Desenvolvimento Urbano Fundação João Pinheiro/Gtfa (PDUFJP), Plano de Desenvolvimento H.J. Cole & Associados e Plano Diretor Participativo de Santana.

Destes instrumentos, 04 precedem a criação do município de Santana, em 1987, o que permite definir duas fases distintas nessa trajetória: a primeira, pré-1990 (antes da criação do município de Santana), que insinua que há uma proposta de desenvolvimento integrado; e uma segunda fase, pós-1990 (após a criação do município), que sugere o desenvolvimento local (de Santana) como carro-chefe da proposta. No que concerne ao espaço concebido a partir do conteúdo destes instrumentos, destacam-se:

**Quadro 05 – Concepções de desenvolvimento para Santana, a partir do Plano Urbanístico da Cidade de Macapá – GRUNBILF do Brasil**

Instrumentos de Planejamento	Diagnóstico e diretrizes sobre/para o desenvolvimento urbano e/ou econômico	Macapá	Santana
Plano Urbanístico da Cidade de Macapá – GRUNBILF do Brasil – 1960	Percepção sobre o eixo Macapá-Santana	Sem referências.	
	Plano de Urbanização	Planejar a cidade para um crescimento populacional de 26 mil para 100 mil habitantes em 30 anos.	Disciplinar e controlar a concessão e ocupação das áreas de “Porto Santana”, prevendo a rápida evolução.
		Aproveitar o potencial turístico e atributos naturais, na orientação da ocupação do espaço.	Reservar áreas a empresas, tendo em vista a importância do “Porto Santana” para todo território.
		Manter os “pulmões verdes” da cidade, ou seja, os lagos naturais e sua vegetação.	
	Comércio	Descentralizar o comércio, projetando núcleos comerciais e de serviços em cada bairro.	
	Indústria	Somente pequenas indústrias e oficinas seriam permitidas no perímetro urbano.	Ao longo da Rodovia “Macapá-Porto Santana e nas imediações da área do Porto Santana”, ficou destinado a instalação de indústrias e de vilas operárias, prevendo as vantagens do porto da ICOMI após a expiração do contrato.
	Vias de comunicação	Br 156	Estrada de Ferro do Amapá - EFA
		Navegação pelo rio Amazonas	Navegação pelo rio Amazonas
Aeroporto			
Usos da orla fluvial	Retirada do Estaleiro do Governo da orla da cidade, considerando o prejuízo ao aspecto da orla e o incômodo barulho.	Instalar reservatórios de combustível no “Porto Santana”.	
	Transferência do estaleiro do governo para “os lados do bairro Elesbon” <sup>29</sup> (atual Santa Inês).		
	Retirar o ponto de depósito de combustível, próximo ao Macapá-hotel, devido aos riscos iminentes e ao comprometimento do embelezamento do local. Os serviços de distribuição de combustível deveriam ser transferidos para “os lados dos estaleiros do Elesbon”.		

<sup>29</sup> O bairro “Elesbon” a que se refere o Plano Grunbilf, corresponde ao trecho atualmente cortado pela Avenida Hélio de Souza Pennafort, que começa na Avenida Henrique Antônio Galúcio e termina na avenida 1º de Maio, lugar onde vários pioneiros da edificação do povoado de Macapá formaram um aglomerado urbano, interessados e residir às margens do rio. Portanto, não corresponde ao bairro de Santana chamado Elesbão, referência para a definição da orla de mesmo nome definida neste trabalho.

		Instalar infraestrutura definitiva (doca) que substituirá o “trapiche”, para atracação de embarcações. E abertura de canal para possibilitar a atracação de mais embarcações, mesmo na vazante da maré.	
--	--	---	--

Fonte: Plano Urbanístico da Cidade de Macapá – GRUNBILF do Brasil, 1960. Adaptado pela autora.

**Quadro 06 – Concepções de desenvolvimento para Santana, a partir do Termo de Referência do Plano de Ação Imediata para Macapá (SUDAM) - PAIM**

Instrumentos de Planejamento	Diagnóstico e diretrizes sobre /para o desenvolvimento urbano e/ou econômico	Macapá	Santana
Termo de Referência do Plano de Ação Imediata para Macapá – SUDAM - 1971	Percepção sobre o eixo Macapá-Santana	Centro-urbano ou Zona Macapá-Santana, polarizados.	
	Escalas de transportes	Regional por via fluvial, através do trapiche do Santa Inês; Nacional por via fluvial, possibilitada pelo intercâmbio estabelecido através de Belém.	Regional por via marítima, através do Porto de Santana que já contava com um píer fixo e um flutuante, capacitado para a atracação de navios. Além dos portos espontâneos formados na área portuária de Santana.
		Local/regional/nacional/internacional por via aérea a partir do Aeroporto Internacional de Macapá, com voos para localidades do TFA, Belém e Caiena na Guiana Francesa.	Internacional por via flúvio-marítima, através do porto privado da ICOMI que exporta minério para acerca de vinte países.
		Internacional por via rodoviária (BR 156), possibilitado pela proximidade física com a Guiana Francesa.	Local via transporte ferroviário, possibilitado pela Estada de Ferro do Amapá – EFA construída pela ICOMI.
	Usos do solo urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comercial e residencial;</li> <li>- Definição de zonas ambientais, diminuindo o aspecto retilíneo e valorizando espaços e criando um espírito comunitário;</li> <li>- Controle de expansão urbana nas áreas de ressaca;</li> <li>- Remanejamento e organização da área de comércio;</li> <li>- Remoção de “casebres e prédios deteriorados”, a fim de melhorar a paisagem entre a Fortaleza e a praça Veiga Cabral.</li> </ul>	Aderindo à proposta de Zoneamento elaborada pelo IRDA <sup>30</sup> , o plano indicou os usos residencial, comercial, industrial, portuária e incluiu o cinturão verde.
Usos da orla fluvial	Remanejamento de comércios tradicionais e de casebres no entorno da Fortaleza São José de Macapá, visando à melhoria		

<sup>30</sup> Numa tentativa de racionalizar o crescimento e ordenar a implantação de infraestruturas urbanísticas e de serviços em Santana, a ICOMI através de seu organismo de planejamento, o Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá - IRDA elaborou em 1966 um plano urbanístico previsto para uma população de 25.000 habitantes. Este pode ser considerado o primeiro projeto de urbanização voltado exclusivamente a Santana.

		da paisagem da orla e organização funcional viária, tendo em vista a expansão urbana e a necessária instalação de equipamentos básicos.	Alocação de estrutura portuária e industrial. E uso residencial, considerada a existência da Vila Amazonas.
		Construção de cais de saneamento na faixa de orla entre a Fortaleza de São José e o Igarapé das Mulheres;	
		Uso residencial a partir do Igarapé das Mulheres, no Perpétuo Socorro.	
	Expansão urbana	Em três eixos: - rodovia Macapá-Santana - rodovia da Fazendinha - na direção da área ocupada pelo aeroporto.	
	Institucional	- Efetivar o planejamento e implantar coordenação na ocupação e uso do solo urbano; - Criar unidade para administrar melhorias habitacionais;	
	Planejamento	- Elaborar Plano de Diretrizes para o Desenvolvimento Territorial com diretrizes na área econômica e social.	
		- Elaborar Plano de Ação do Governo Municipal, instrumento básico para administração pública municipal e condensar a política de desenvolvimento.	
	Economia	- Desenvolver prioritariamente aspectos da economia local; - Diversificação da economia pela industrialização de matérias-primas regionais (madeira, couro, pesca, camarão, sementes oleaginosas, produtos em cerâmica);	

Fonte: Termo de Referência do Plano de Ação Imediata para Macapá – SUDAM, 1971. Adaptado pela autora.

**Quadro 07 – Concepções de desenvolvimento para Santana, a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano – Fundação João Pinheiro/Gtfa - PDUFJP**

Instrumentos de Planejamento	Diagnóstico e diretrizes sobre/para o desenvolvimento urbano e/ou econômico	Macapá		Santana
Plano de Desenvolvimento Urbano PDU – Fundação João	Percepção sobre o eixo Macapá-Santana	Dois núcleos urbanos complementares e integrados.		
	Funções do núcleo urbano	Centro administrativo e de serviços.		Núcleo industrial.

Pinheiro/Gtfa - 1973	Sistema rodoviário local	Integrar o conjunto urbano; Induzir a ocupação de novas áreas, obedecendo aos usos previstos; Induzir o desenvolvimento dos dois aglomerados urbanos; Opções de tráfego interligando Macapá-Santana/Macapá-Fazendinha-Santana	
	Distribuição do uso do solo	Definiu as funções das áreas urbanas em zonas de usos predominantes de acordo com a realidade socioeconômica: - Zona Comercial - Zona de Comercio Atacadista e de Depósitos - Zona Administrativa - Zona Residencial de Alta Densidade - Zona Residencial de Media Densidade - Zona de Expansão Urbana	Acrescentou para Santana usos específicos: Zona Industrial Zona Portuária Zona Comercial Zona Residencial Média Densidade Zona de Expansão Urbana
	Comércio	Destinaram-se duas zonas ao setor de comércio, sendo que, para o comércio atacadista e de depósitos, foi considerada a proximidade com o rio para construção de pequenas docas para o descarregamento de produção hortifrutigranjeira para o abastecimento da capital.	Considerado como eixo para a entrada de mercadorias destinadas ao comércio atacadista.
	Lazer	Fazendinha (praia), Fortaleza de São José e área beira-rio (do Igarapé da Mulheres até a Fortaleza de São José).	-
	Usos da orla fluvial	Zona portuária	Porto de Macapá
		Embarque e desembarque de mercadorias em doca nas proximidades do Elesbão (atual bairro Santa Inês), em função das zonas de comércio atacadista e depósitos.	Instalação de indústrias grande e médias Uso comercial atacadista
Terminal de transporte fluvial para embarque e desembarque de passageiros.		Expansão urbana com uso residencial	

Fonte: Plano de Desenvolvimento Urbano PDU – Fundação João Pinheiro/Gtfa, 1973. Adaptado pela autora.

Em linhas gerais, conforme sistematizado nos quadros 05, 06 e 07, observados os planos pré-1990, se percebe que a realidade posta não correspondeu, em parte, às projeções pensadas para o eixo Macapá-Santana. Por exemplo, quanto às estimativas de crescimento populacional, o Plano GRUNBILF, elaborado para responder ao “[...] crescimento desordenado e rápido da cidade de Macapá com concessões precipitadas de áreas e lotes e sem base de um plano diretor”, desconsiderou em suas “previsões criteriosas” ocorrências abruptas de crescimento populacional, via processos de migração, crescimento vegetativo, êxodo rural, enfim, processos de urbanização da população<sup>31</sup> que fizeram Macapá alcançar, já no ano de 1980 uma população de 137.451 habitantes, contrariando as estimativas de que, em 30 anos (1990), a população passaria de 26 para 100 mil habitantes.

Tendo em conta estas considerações, uma ressalva deve ser feita: o Relatório do supramencionado Plano faz referência apenas à cidade de Macapá, ao seu centro urbano, não havendo nenhuma consideração ao núcleo urbano de Santana que, àquele período, já se constituía por uma adensada e considerável população atraída pela ICOMI ou mesmo autóctone, como populações tradicionais ribeirinhas.

Após uma década, em 1991, Macapá, tendo desmembrado de sua territorialidade nove distritos, somava uma população de 179.777 habitantes, quase o dobro do previsto no Plano GRUNBILF. O mesmo plano não considerou o crescimento espontâneo e não projetou o desenvolvimento urbano de Santana, mesmo reconhecendo seu potencial portuário e sua rápida evolução, relegando seu espaço a mero suporte ao desenvolvimento da capital.

Onze anos depois da elaboração do Plano GRUNBILF se iniciou um novo processo de planejamento para Macapá (quadro 06), através do PAIM, convênio com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Mesmo não sendo o produto final (o Plano), o documento apresenta diretrizes e proposições para o desenvolvimento e uso do espaço. Define Macapá como o município que “comanda a vida do Território” justificado por suas condições de sede administrativa, pela localização geográfica, que corrobora sua condição de entreposto comercial, “[...] funcionando como polo de atração de compradores e vendedores do interior do Território e mesmo das ilhas paraenses próximas” (MACAPÁ, 1971, p. 08), e pelo controle econômico que exercia no Território, dado pela receita oriunda da exploração do manganês que, àquela época, se dava em larga escala industrial. O núcleo de Santana, então Vila, exerce uma

---

<sup>31</sup> Santos (2005) e Lefebvre (2006).

polarização com Macapá, em virtude de acomodar instalações de infraestrutura produtiva da ICOMI e de se destinar a ser polo industrial, configurando-se no PAIM como o principal eixo de expansão urbana para Macapá (via rodovia Macapá-Santana, atual Duca Serra).

Quando se refere às relações multiescalares estabelecidas a partir de Macapá, mesmo não explicitada a importância do núcleo urbano de Santana e especialmente de sua orla fluvial, que, juntamente com Macapá se definem como pontos para escalas regionais, nacionais e internacionais, é constatável a referência através do porto da ICOMI, um dos principais arranjos espaciais que moveu o desenvolvimento do TFA que só pode ser viabilizado pela vantagem locacional da área. Mesmo assim, o plano se refere somente à Serra do Navio, distrito de Macapá, como o de maior expressão para o Território, o que leva a concluir que, pelo fato de Santana não ter nenhuma autonomia ou organização administrativa independente de Macapá, não se vislumbrou no plano relações de complementariedade e/ou integração entre os dois núcleos urbanos, apesar de se referir a eles como “centro-urbano Macapá-Santana”.

Os dados da tabela 02 mostram que a concentração da população do TFA estava na capital Macapá, tendo em seu núcleo urbano 2/3 da população total do Território (52.547 habitantes). Observa-se, ainda, que a população da então Vila de “Sant’Ana” contribuía decisivamente no incremento populacional do município de Macapá. Comparada aos distritos, sua população era quase o dobro do Bailique, mais populoso dentre os demais. Ainda assim, os instrumentos de planejamento, ora apresentados, não concebiam ao eixo Macapá-Santana uma proposta de planejamento baseada na integração e complementariedade desses espaços.

**Tabela 02 – Distribuição populacional do município de Macapá, por distrito e respectivas vilas (1971).**

<b>Município/distritos</b>	<b>Zonas</b>	<b>Vila</b>	<b>Total</b>
Macapá	Urbana	Macapá (cidade)	72.188
		Sant'Ana	12.185*
		Fazendinha	1.049*
Bailique	Bailique (vila)		6.258
Ferreira Gomes	Ferreira Gomes (vila)		1.430
Porto Grande	Porto Grande (vila)		2.667
Serra do Navio	Serra do Navio (vila)		5.212
<b>Total do município de Macapá</b>			<b>87.755</b>
<b>População total do TFA</b>			<b>116.480</b>

Fonte: Anuário Estatístico do Amapá, 1971; Censo 1970. Adaptado de Macapá (1971).

\*Estes números estão incluídos na população total de Macapá

No que concerne a uma proposta de urbanização para Santana certo avanço foi percebido no PAIM em relação ao plano GRUNBILF, apoiado em algumas poucas diretrizes do projeto de urbanização elaborado pelo Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá (IRDA) em 1966, para referenciar um planejamento para aquele núcleo urbano, prevendo revisão e adequação em face das condições da época, além do estabelecimento de critérios para o controle da ocupação e montagem de infraestrutura.

Apesar de aspectos como a economia e demografia aferirem dados relativos à Santana e aos distritos, o planejamento que vem pensar o desenvolvimento, organização, normatização do uso do solo, etc., do município de Macapá, se conteve a poucas proposições ao já estabelecido no segundo maior núcleo urbano do TFA. Este se mostrava em pleno processo acelerado de expansão desordenada e informal, porém, planejado espontaneamente, o que significa a partir das abordagens de Souza (2013, p. 52), que uma perspectiva entre o dualismo “espontâneo” e o “planejado” abordado a partir de processos de produção socioespacial, permite perceber que “[...] espontâneo e planejado interagem o tempo todo de maneira nada simples”.

A ocupação espontânea do espaço em Santana decorreu das ações do Estado e do grande capital, que ao dotarem o espaço de infraestrutura, atraíram os ocupantes e mudaram significativa e abruptamente as perspectivas de vida e os *modus operandi* da população ribeirinha.

Mesmo não fazendo referências aos efeitos no processo socioespacial advindos pela ICOMI, o PAIM a descreve como uma indústria “caracteristicamente ‘encravada’ na ‘economia tradicional’” do Território e denota seus efeitos sobre a economia. Quando excluída a atividade do minério, aponta queda vertiginosa da taxa de evolução da economia, indo no sentido contrário ao elevado incremento demográfico e ao acentuado esvaziamento rural, em função das “[...] oportunidades que foram criadas ou que se imaginava existirem” (MACAPÁ, 1971, p. 18) pela instalação da ICOMI no Território.

Os efeitos mais perversos desta realidade social se deram em Macapá e, principalmente, em Santana, que neste processo foi tratada como um “vazio urbano” disponível ao uso do grande capital e sem quaisquer preocupações de ordenamento, colocando a sociedade, predominantemente migrante ribeirinha, à margem do processo de desenvolvimento da elite econômica e política que já se estabelecera na capital do TFA.

Em 1973, o Plano de Desenvolvimento Urbano - Fundação João Pinheiro/Gtfa (MACAPÁ, 1973) foi concluído e sua percepção sobre Macapá e Santana foi de dois núcleos urbanos, pensando um “modelo de desenvolvimento” para o conjunto e primou em deixar claras as funções de cada um. Macapá como centro administrativo e de serviços e Santana como núcleo industrial. Reconheceu que, embora distintos, deveriam desempenhar funções complementares e admitiu a integração de ambos através da área compreendida entre eles, o que vai ao sentido do processo de conurbação entre as duas cidades, previsto já no plano, e que, hoje, se encontra em pleno desenvolvimento (SANTOS, 2012a; SANTOS, 2016).

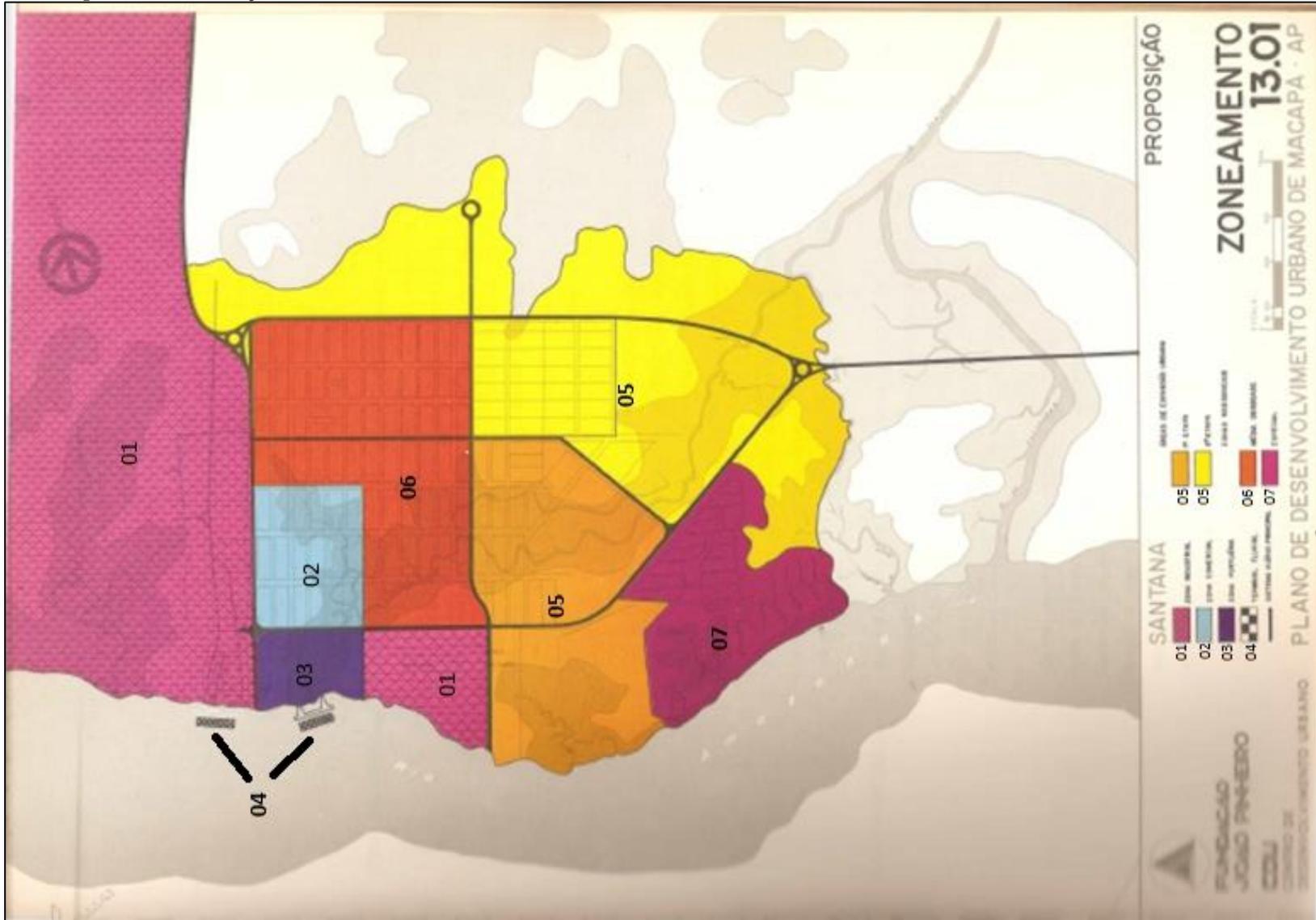
Neste contexto, o plano previu a expansão urbana de Macapá mediante a ocupação de áreas periféricas em consonância com a tendência “espontânea” que se apresentava, o que incluía, dentre outras, “áreas nas imediações das saídas para Fazendinha, Santana e Pacoval (MACAPÁ, 1973). Para a Fazendinha, especificamente, se tratava de uma rodovia que interligava os dois núcleos urbanos. Além de ser destinada como área de expansão urbana, também concebeu para o seu espaço a produção hortigranjeira e a localização de clubes campestres, usos hoje consolidados.

Outro importante aspecto do plano, foi a definição de zonas de usos predominantes, que considerou a realidade socioeconômica e admitiu a evolução do crescimento espontâneo, vitalizando os aspectos positivos e corrigindo suas possíveis distorções. Assim, o plano esclarece: “A proposição dessa forma de ocupação de acordo com os diversos usos, pretende

estar em consonância com o comportamento das cidades, respeitando a dinâmica de ocupação urbana espontânea, que não admite qualquer setorização de função de forma rígida” (MACAPÁ, 1973, p. 11), postura que dialoga com o rechaço a planejamentos que adotam a rigidez de zoneamentos funcionais (SOUZA, 2013).

Consideradas as funções primazes de cada núcleo urbano, porém, sem perder o foco sobre o sentido de complementação de funções entre os dois núcleos, que passa a exigir maior integração entre eles, seja pela melhoria do sistema viário, seja pela forma de ocupação do espaço, o plano apresentou seus zoneamentos definidos por usos comuns a ambos os núcleos (comercial, residencial e de expansão urbana), mas também por “usos específicos”, para Macapá a Zona Administrativa e para Santana as Zonas Industrial e Portuária.

Figura 04: Proposta de Distribuição do uso do solo em Santana - PDUFJP



Fonte: Macapá, 1973. Adaptado pela autora, 2016.

Assim, no sentido de complementação e de integração, a proposição de zoneamento indica que os núcleos seriam ligados pela “Rodovia de Interligação nº 01”, atual Duca Serra, principal via de acesso de Macapá à Zona Industrial. O plano indicou a área da usina de peletização e o porto de minérios da ICOMI como a Zona Industrial e, prevendo o surgimento de novas indústrias a partir da colonização do interior do Território através da Perimetral Norte, propôs outra área que, além do perímetro para expansão da ICOMI, serviria para acomodar indústrias de maior porte. Toda essa área corresponde à Zona Industrial, conforme indicado na figura 04 (número 01 da legenda).

O plano define que as atividades portuárias são vocações espontâneas de Santana e constata que neste espaço deva ser construído o Porto de Macapá, dadas às condições técnicas e urbanísticas favoráveis. Daí a caracterização desta área como Zona Portuária (número 03 da legenda na figura 04).

Sobre a localização do Porto de Macapá, o plano em parte se cumpriu, pois o mesmo está localizado em Santana, correspondendo, neste trabalho, à Orla da CDSA. Contudo, não foi alocado na área proposta pelo PDUFJP, permanecendo nesta a “Área Portuária” ou Orla Central (proposição deste trabalho), evidenciando que se manteve o processo espontâneo de ocupação, relatado no diagnóstico sobre o núcleo urbano de Santana:

[...] a área portuária, que atende não só ao carregamento de navios de minério, como também serve de local de estocagem *para* a parcela mais significativa da mercadoria que chega ao Território. Consequentemente é o local em que se nota a maior animação urbana, em que pesem as precárias condições de infraestrutura e arruamento (Macapá, 1973, p. 78).

O diagnóstico ratifica a preponderância de uso comercial para a área que hoje é o Bairro Comercial (número 02 na legenda da figura 04), o qual se estabeleceu seguindo a principal via rodoviária com ligação entre Macapá e Santana, a Avenida Santana, e que, por sua vez, orientou o processo de urbanização da cidade, como fora referido no plano:

[...] a área comercial nas imediações do escritório do parque de estocagem de minério da ICOMI, na avenida Santana. Todavia, o comércio existente é ainda embrionário, praticamente um comércio de bairro, onde predominam bares, poucos restaurantes e algumas lojas de armarinho (MACAPÁ, 1973, p. 79).

A proposição destaca a Zona Residencial Especial (número 07 da legenda na figura 04) na orla fluvial do núcleo, que se figura na Vila Amazonas e prevê como primeira etapa de expansão urbana a área correspondente aos hoje, bairros Daniel, Novo Horizonte e Remédios I

(então Vila Kutaca), (número 05 da legenda na figura 04), sem considerar a possibilidade de uso para atividades portuárias nessa parte da orla, mas objetivando a integração da Vila Amazonas ao restante da cidade, o que iria de encontro à segregação urbana instituída.

Com base no zoneamento, o plano indicou instrumentos de controle (Índice de ocupação do terreno e taxa de utilização dos terrenos), por entender que:

Uma vez proposta uma Distribuição do Uso do Solo Urbano, através das Zonas de Predominância de Usos, onde são definidas as funções das edificações permissíveis em determinadas áreas, torna-se imprescindível dotar a política urbanística pretendida de instrumentos de controle capazes de permitir o alcance dos objetivos nela postulados (PDUFJP, 1973, p. 28).

Dos Planos pré-1990, apenas o PAIM faz referência ao desenvolvimento local, indicando que a institucionalização do planejamento (genérico), através de uma unidade e coordenação na estrutura administrativa da Prefeitura, iria efetivar um processo técnico de planejamento capaz de racionalizar o comportamento do Poder e sua relação com outras esferas do poder local. Tal instrumento, segundo o plano, seria o apoio ao governo para incrementar o desenvolvimento local.

De toda forma, é possível perceber o foco de cada instrumento de planejamento com base nas perspectivas “mercadófilas” e “autonomista”, definidas por Souza, (2013), ou seja, se a proposta está marcada pelo tecnicismo elitista e/ou excludente ou se está pautada em processos e estratégias de mudanças socioespaciais positivas, respectivamente.

O GRUNBILF priorizou o embelezamento da cidade de Macapá sem considerar sua formação socioespacial. O Termo de Referência do PAIM avançou quanto à percepção sobre o espaço, contudo, permaneceu na linha do embelezamento e higienização do centro, buscando organizar o espaço sobre a lógica da disposição espacial de comércios, residências, equipamentos, etc. Enquanto que o PDUFJP, definiu usos, apresentou instrumentos de controle e principalmente, percebeu a relação de complementariedade e integração entre Macapá e Santana.

Destarte, observa-se que todos os instrumentos de planejamento urbano pré-1990 não priorizaram a integração dos dois principais núcleos urbanos do TFA (Macapá e Santana), assim como não consideraram a formação socioespacial, ou seja, as ações dos sujeitos sociais que produzem o espaço motivado pela cultura, economia, ambiente de forma processual e contínua na história.

Assim posto, estes instrumentos em nada prospectaram o desenvolvimento socioespacial (principalmente de Santana) a partir de processos e estratégias de mudanças positivas para a sociedade, baseados nos parâmetros da melhoria da qualidade de vida e da justiça social, o que os torna aquém da perspectiva *autonomista* de desenvolvimento socioespacial e as aproxima da perspectiva *mercadófila* marcada pelo ranço tecnicista de *planos-discurso* (VILLAÇA, 1999) e *fora-do-lugar* (MARICATO, 2000).

### **3.2 Os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos de Santana pós-1990.**

A partir da transformação de Santana em município, o que lhe deu dentre outras prerrogativas, autonomia administrativa para planejar o desenvolvimento e ordenamento de seu território, houve iniciativas advindas desde 1989, que visavam criar normativas legais para orientar o planejamento e desenvolvimento urbano do município, a exemplo de Projetos de Lei como: 1. Lei nº 005/1989 que cria normas sobre o ordenamento territorial urbano e de expansão urbana, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo; 2. Lei nº 142/1993 que autoriza o município a estabelecer normas para o reaproveitamento do solo; 3. Lei nº 264/1995 que dispõe sobre edificações; 4. Lei nº 265/1995 que dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano; 5. Lei nº 266/1995 que dispõe sobre a contribuição de melhorias e; 6. Lei nº 267/1995 que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Santana.

Entretanto, foi somente a partir da elaboração do Plano Diretor Participativo de Santana, que resultou na Lei Complementar nº 002/2006 (SANTANA, 2006), que começou a se desenhar uma proposta de planejamento e desenvolvimento urbano para o município.

Feitas as observações, sob os propósitos e parâmetros adotados para analisar os instrumentos de planejamento que orientam a política de desenvolvimento urbano do Município de Santana, dando ênfase às disposições e diretrizes voltadas à totalidade da orla da cidade, para assim prosseguir no estudo dos projetos, ações e/ou intervenções direcionados à Orla Central, destacam-se os principais instrumentos de planejamento, os quais são:

- Lei Orgânica do Município/1992 – Revisada e atualizada em 2000;
- Lei Complementar nº 002/2006 – Plano Diretor Participativo (PDP), que se desdobrou nas leis: Lei nº 949/2012 – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo da Macrozona Urbana;

Lei nº 950/2012 - Obrigatoriedade de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), Lei nº 951/2012 - Regularização fundiária e a urbanização de Assentamentos Precários e produção habitacional, destinadas à população de baixa renda;

- Lei nº 1.034/2013 - Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017;

- Lei Complementar nº 007/2016 - Dispõe sobre a estrutura Administrativa do Município de Santana – Prefeitura Municipal de Santana – PMS.

### **3.2.1 Lei Orgânica do Município<sup>32</sup> de Santana**

Tendo a compreensão de que a Lei Orgânica do Município vem dar as diretrizes gerais sobre a organização municipal e que são as leis complementares que aprofundam suas diretrizes, respeitando a dupla subordinação decorrente do poder constituinte derivado, ou seja, Constituição Federal e Constituição Estadual, buscou-se identificar na Lei Orgânica do Município de Santana (LOMS) as diretrizes em torno da Orla Central ou Área Portuária, tendo como parâmetro de análise suas proposições acerca do desenvolvimento local e da participação popular.

A LOMS foi promulgada em 1992 e teve sua última revisão e atualização em 2000. Entretanto, o cerne de seu conteúdo inicial se manteve e ratificou, dentre as atribuições do município, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, previu definir o “[...] sistema, diretrizes e bases do planejamento municipal equilibrado, harmonizando-o com o planejamento estadual e nacional” (SANTANA, 2000, p. 38). Sobre esta diretriz, se percebe o reflexo da recente emancipação do município, que evidenciava a necessidade de um planejamento integrado à Macapá dadas as peculiaridades, proximidade, complementariedade e integração histórica entre as duas cidades, porém, não há registro de ações que consolidassem essa intenção.

---

<sup>32</sup> A Lei Orgânica do Município é a lei maior municipal. É através dela que os Municípios se organizam, e ela está para o município como a Constituição Federal está para a União e deve estar subordinada à Constituição Federal, bem como, a Constituição Estadual. De acordo com Pedro Lenza leis orgânicas podem ser tidas como Constituições Municipais (<http://www.jusbrasil.com.br>).

A LOMS também se refere ao Plano Diretor de Desenvolvimento, que ao que se percebe são instrumentos distintos, pois define que este será direcionado a normatizar a política urbana municipal, parecendo se referir ao Plano Diretor preconizado no Estatuto das Cidades.

A LOMS prevê a participação popular em dois artigos (34 e 35) e a insere na discussão do poder legislativo, o que significa que faz o registro sobre os instrumentos de participação disponíveis à população, tanto para a proposição de legislações, quanto ao controle social, a saber: o plebiscito, referendo de iniciativa popular de leis, audiências públicas, conselhos populares e tribunas livres. Contudo, tais dispositivos não garantem ou preveem o princípio da participação popular na *práxis* do processo de planejamento quando define que é prerrogativa privativa do município a sua elaboração (SANTANA, 2000).

Art. 188- o planejamento municipal será realizado, na forma da lei, por entidade municipal, que sistematizará as informações básicas, coordenará os estudos, elaborará os planos e projetos relativos ao plano diretor e supervisionará sua implantação (SANTANA, 2000).

Freitas (2009) observa que o princípio da participação popular está implícito na LOMS podendo ser constatado somente através de análise contextual da lei que está subordinada à legislação federal, especialmente, à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade, requisito previsto no conteúdo da referida lei.

A LOMS tem o mérito de definir a elaboração do Plano Diretor dentro dos princípios da reforma urbana e apresenta, dentre suas atribuições, prover e organizar tudo que diga respeito aos interesses do município de Santana, assim como do bem-estar da população, cabendo-lhe, entre outras competências:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

XI – organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

XII – promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

XIII – estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como limitações urbanísticas convenientes a ordenação de seu território, observada a legislação federal;

[...]

XVII – adquirir bens, inclusive mediante desapropriação;

XVIII – regular a disposição, o traçado e as demais condições dos bens públicos de uso comum;

XIX – regulamentar a utilização dos logradouros públicos e especialmente no perímetro urbano (SANTANA, 2000).

Essas são algumas das competências do município quanto ao seu protagonismo no desenvolvimento urbano de forma a atender às demandas sociais e aos interesses locais, tendo as pessoas como ponto focal desse desenvolvimento, aspecto preponderante a ser considerado no processo de planejamento.

No capítulo VIII, do artigo 180 ao 189, a LOMS (SANTANA, 2000) trata da Política Urbana a ser formulada e executada pelo município, apontando o Plano Diretor como o instrumento que irá fixar diretrizes para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com vistas à melhoria de vida e do bem-estar de seus munícipes, demonstrando encontrar-se atendida e em permanente diálogo com o preconizado na CF/88 quanto à reforma urbana e que, mais adiante, se consolida através do Estatuto das Cidades.

O alcance da função social da propriedade urbana fica condicionado às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor, o que significa controlar o uso e ocupação do solo, ou seja, regulamentar o zoneamento e os usos permitidos ou permissíveis. E, ainda, proteger o ambiente, preservando a paisagem, os monumentos e a história da cultura da cidade. Sobre esse último aspecto, a LOMS referenda a preservação dos principais cursos hídricos da cidade, citando os rios Matapi, Vila Nova, Piaçaca, Maruanum, Igarapé do Lago e Pirativa por meio da exploração controlada das atividades portuária e comercial, “[...] impondo-se a obrigação da recomposição ou recuperação das áreas atingidas, ou ainda o seu adequado aproveitamento alternativo” (SANTANA, 2000).

No que concerne à “Área Portuária”, é destinado um capítulo (Cap. XIII) (SANTANA, 2000) para definir a competência do município, apesar disso, é pouca a relevância que se dá a esta, que significa ser o principal espaço responsável pela dinâmica da cidade e que estabelece a relação multiescalar exercida pelo estado. A LOMS prevê, dentre outras, a competência de planejar a política de desenvolvimento para a área portuária, prevendo ainda uma lei que disporá sobre a criação do sistema Municipal de Gestão Portuária, diretrizes estas que não se consolidaram, haja vista, a inexistência de um planejamento focal ou de um órgão municipal específico à gestão da orla urbana da cidade.

Da mesma forma, a Lei não esclarece qual a finalidade, ou seja, as formas de usos permitidas no espaço da “Área Portuária” e nem mesmo define a abrangência desta área, porém,

prevê “atuar com seu poder de polícia” para impedir que haja “desvio de finalidade” na utilização de terrenos, áreas, equipamentos e instalações localizadas em toda área portuária. É no Plano Diretor que se percebe um avanço sobre essa discussão.

É importante lembrar, que naquele período não havia a definição de uma Autoridade Portuária local, considerando que o então, Porto de Macapá, estava sob a gestão da Companhia Docas do Pará (CDP). Situação, esta, que somente foi mudada em 2002 com a municipalização do porto oficial através do Convênio de Delegação nº 009/02, do Ministério dos Transportes e Prefeitura de Santana, bem como com a interveniência da CDP, quando foi criada a Companhia Docas de Santana (CDSA), Empresa Pública de direito privado, para exercer a função de Autoridade Portuária.

### **3.2.2 Plano Diretor Participativo**

Conforme definido na LOMS é ao Plano Diretor que cabe definir as diretrizes sobre a política urbana a ser executada pelo município. Em Santana, o Plano Diretor se estabelece pela Lei Complementar nº 002/2006 e está versado sob a égide da reforma urbana conforme expresso na CF/88 e no Estatuto da Cidade. Na trajetória do planejamento urbano de Santana, o PDP pode ser considerado o marco regulatório da política de desenvolvimento urbano e rural do município, o qual dá as bases para se alcançar os princípios da reforma urbana, definindo-os sobre a pauta da função social da cidade e da propriedade, sustentabilidade, gestão democrática e participativa e desenvolvimento da cidadania.

Já na sua denominação, o PDP reforça o caráter participativo do planejamento em sua formulação, execução e acompanhamento da política urbana e rural no município, a qual se fará de forma democrática, com interlocução participativa entre o Poder Público Municipal e os diferentes segmentos da sociedade. E será precedida, dentre outras formas, com respeito às peculiaridades da região (SANTANA, 2006).

Suas diretrizes e métodos, para garantia da participação popular, dialogam com as exigências do Estatuto da Cidade e, ainda, com a LOMS que previram instrumentos e mecanismos de participação da população, como as audiências públicas, que foram promovidas pela Prefeitura Municipal de Santana (PMS), com o objetivo de criar espaços de debates ou ao menos atender aos marcos regulatórios que exigem a promoção de mecanismos de participação

social. O Estatuto das Cidades não deixa ao município alternativas para a não observância deste quesito, prevendo consequências mediante o não cumprimento, ou seja, com

[...] a falta de realização de audiências públicas pelo executivo municipal no processo de elaboração do plano diretor pode configurar um vício processual em razão do desrespeito ao preceito constitucional da participação popular, que resulte numa declaração de inconstitucionalidade por omissão do plano diretor (BRASIL, 2002, p. 50 apud FREITAS, 2009, p. 148).

Freitas (2009, p. 126) apresenta uma trajetória para o amadurecimento da participação popular em Santana, que culminou com o processo de elaboração participativa do PDP.

Santana é um município em que, à primeira vista, vem se intensificando processos de participação de popular, vide algumas importantes manifestações tais como o crescimento de organizações de associações de moradores durante os anos 80, a implementação do processo designado de Emenda Participativa e do Orçamento Participativo, nos anos de 2003 a 2005. Todos esses processos ocorreram anteriormente à instalação do processo de elaboração participativa do plano diretor de Santana em 2005.

Em seus estudos, Freitas (2009) tem o propósito de apresentar o processo de construção participativo do PDP e demonstra a não eficácia, baseado no processo de esvaziamento e irrisória participação da comunidade em que se deu a discussão e construção do PDP e sua formatação no produto final, ou seja, a Lei 002/2006. Cabe agora a análise da garantia do princípio da participação social, no produto final, sob a observância de que a política urbana deve ser acompanhada mediante à gestão democrática, ou seja, à efetivação do previsto no PDP de forma participativa através do controle social, conforme também dispõe no Estatuto das Cidades que dispõe o inciso II, do seu artigo 2º, que:

Art. 2º- A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Neste sentido, o PDP prevê no seu título V, em quatro capítulos, a gestão democrática da cidade por meio da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Para tanto, ratifica os instrumentos participativos previstos na LOMS, adequando-os à política urbana, ficando definido que:

Art. 146. Fica assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, mediante as seguintes instâncias de participação:

I - conferência municipal de política urbana;

II - assembleias de política urbana por RPA'S;

III - audiências públicas;

IV - iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - plebiscito e referendo popular;

VI - conselhos municipais relacionados à política urbana.

Destas instâncias praticamente nada se concretizou no Município. Desde a conclusão do PDP nenhuma conferência, audiências públicas ou assembleias foram realizadas para discutir a política urbana do município, mesmo já tendo passado 10 anos de sua publicação, cinco anos a mais do prazo de revisão definido no PDP e também extrapolando o limite do prazo definido pelo Estatuto das Cidades que se esgota em 10 de outubro de 2016.

Sobre os conselhos municipais relacionados à política urbana e por se tratar de matéria obrigatória de constituição para aprovação do PDP, foi institucionalizado o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), órgão consultivo e deliberativo composto paritariamente por 16 membros, porém, considerando as 17 competências elencadas no PDU, se observa que não há efetiva atuação deste no que se refere a acompanhar as diretrizes da política urbana e intervir como entidade responsável pelo controle social, mas se restringe a compor a estrutura administrativa para efeito de aprovação de planos setoriais.

O desenvolvimento local é versado no PDP sempre intercambiado com a sustentabilidade ambiental, econômica e socialmente justa, dessa forma:

Art. 10. A política de promoção do desenvolvimento econômico no Município deve estar articulada ao desenvolvimento social e à proteção do meio ambiente, visando à redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida da população. Atentando para o potencial turístico e portuário como indutores do progresso econômico (SANTANA, 2006).

Assim, o PDP expressa seu diagnóstico quanto aos potenciais atributos para o desenvolvimento local, atribuindo ao turismo e ao porto tais potencialidades, e define que na consecução da política de desenvolvimento econômico e social devem ser observadas, dentre outras, as diretrizes:

I - promover e estimular o desenvolvimento econômico local endógeno, associando-o aos interesses do desenvolvimento do potencial portuário, industrial e turístico;

- II - estimular o fortalecimento das cadeias produtivas do Município e da Região, no que for pertinente;
- III - atrair novos setores produtivos para o Município, em consonância com a política de desenvolvimento regional;
- VI - fortalecer as atividades comerciais e comunitárias, de qualquer porte e segmento, e os serviços de apoio à produção em geral e especialmente a agricultura familiar;
- [...]
- X - fortalecer o segmento do turismo ecológico, explorando economicamente o potencial do território para esse fim, especialmente a Bacia Hidrográfica do Igarapé da Fortaleza e a Ilha de Santana;
- [...]
- XV - incentivar a articulação da economia local à regional, à nacional e à internacional de forma integrada (SANTANA, 2006).

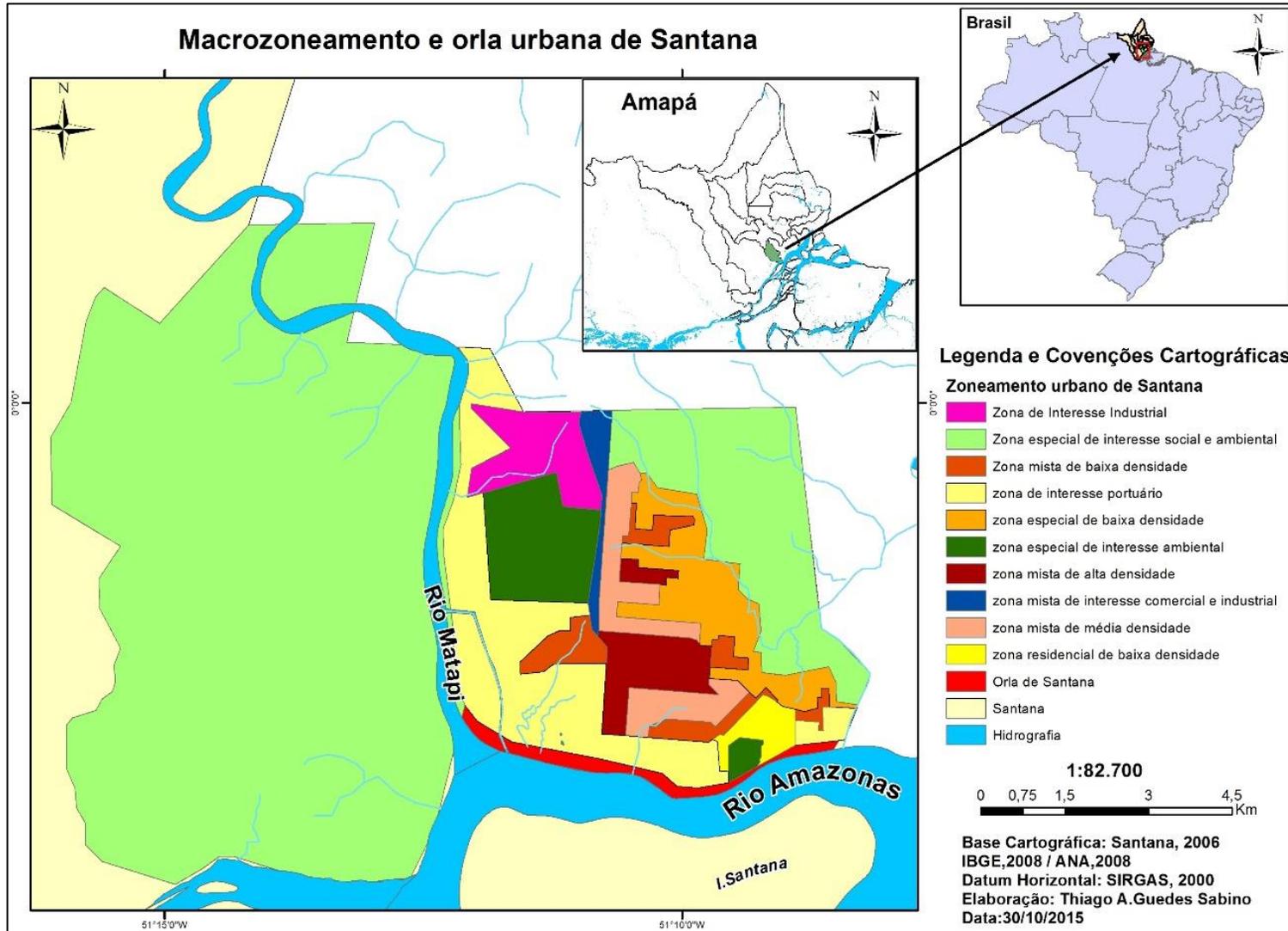
Com relação à LOMS, o PDP apresenta avanços significativos na discussão sobre um projeto de desenvolvimento econômico e social para Santana baseado no aproveitamento de seus atributos naturais, que passam a ser vistos como vantagens locais a serem aproveitados para a promoção e estímulo ao desenvolvimento local endógeno, sob o tripé: porto – indústria – turismo.

O reconhecimento das economias do circuito inferior é também referendado no plano, mesmo que não se faça alusão direta ao comércio informal, primário e/ou ribeirinho presente na quase totalidade da orla urbana de Santana, e que está adensado na orla central da cidade. No entanto, de forma geral se prevê o incentivo à articulação da economia local, às escalas regional, nacional e internacional.

Como não poderia ser diferente, outro importante avanço no PDP é o macrozoneamento apresentado no Capítulo I da Lei 002/2006 (SANTANA, 2006) documento, que divide o município em duas Macrozonas complementares, urbana e rural. A orla fluvial urbana tratada neste estudo, obviamente está dentro dos limites da Macrozona urbana, em consonância com o atual perímetro urbano, instituído pela Lei n.º452/99 – PMS.

Por conseguinte, o Capítulo II da referida lei trata do zoneamento que institui as regras gerais de uso e ocupação do solo para cada uma das Zonas em que se subdividem as Macrozonas. No caso da urbana, ela foi concebida em 10 zonas, conforme o mapa 11:

Mapa 11 – Macrozoneamento e orla urbana de Santana - PDP



Fonte: A autora.

Na proposta de zoneamento apresentada no PFJPA, a Orla Central corresponde à zona portuária, o que leva a concluir que este zoneamento considerou os usos prevaletentes e simulou desdobramentos para o desenvolvimento urbano de Santana pautados, principalmente, na industrialização. A atual Macrozona Urbana caracteriza-se pela diversidade de usos que geraram a definição de 10 zonas. Porém, no que se refere à orla fluvial urbana, o PDP abarca praticamente todo esse espaço como Zona de Interesse Portuário (ZIP), com exceção das áreas que correspondem a Vila Amazonas (*Staff*), Zona Residencial de Baixa Densidade (ZRBD) e a REVECON, Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA).

Num contraponto ao zoneamento definido no PDP, com o olhar voltado especificamente a sua ZIP, se confirma a rigidez deste PDP na determinação de funções para este espaço que foram concebidas “fora do lugar”, ou seja, fazendo alusão ao amplamente conhecido texto de Maricato (et al 2000) “As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias”, vem se percebendo que os problemas urbanos voltados a todos os aspectos, social, urbano, ambiental e econômico se agravam com a prática de tentar implantar planejamentos sem conexão com a realidade social, cultural e ambiental. A reflexão sobre a formação socioespacial da cidade ainda está ausente na reflexão urbanística.

O reflexo deste descaso está na desconsideração que o PDP faz à diversidade de usos, ocupações, atividades, agentes sociais que diariamente dinamizam a orla fluvial urbana da cidade, expresso nos objetivos do Zoneamento Urbano, destacando-se os itens V e VI que fazem referência ao potencial portuário da cidade e visam, respectivamente, estruturar a cidade para o desempenho de suas funções vocacionais de entreposto comercial e de principal distrito industrial do Estado e planejar a área portuária, com a elaboração de um plano que permita a instalação de um complexo portuário capaz de atender as futuras necessidades de importação e exportação do Estado, de forma articulada e principalmente ordenar a abertura da cidade para o Rio Amazonas.

Ao utilizar a expressão “funções vocacionais”, o PDP estabeleceu um limite de interpretação ao que seria a vocação da cidade, restringindo ao aspecto funcional o desenvolvimento econômico, devendo o desenvolvimento local endógeno estar associado “[...] aos interesses do desenvolvimento do potencial portuário, industrial e turístico”. Não admitindo assim, que interpretações baseadas em um “zoneamento includente” ou “zoneamento de prioridades” (SOUZA, 2013, p. 261) fossem discutidas no cerne da questão para assim se definir os usos e ocupação permissíveis do solo.

Incluem-se nesses objetivos, ações voltadas ao desenvolvimento econômico local e ao paisagismo da cidade através da abertura das janelas da cidade para o rio, porém, dada à institucionalização da poligonal da CDSA, em vigor desde 2002, não há qualquer menção ao fato de que a maior parte da ZIP estava, até março de 2016, na área de abrangência da companhia, o que impedia quaisquer usos ou intervenções que não fossem autorizados pela CDSA, assunto a ser aprofundado na última sessão deste estudo.

No que se refere ao princípio da função social da cidade, o PDP, no Artigo 4º, faz sê-lo entendido como o direito de todos à cidade, que se desdobra nos direitos à terra urbanizada, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e rural, à acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer. Para tal intento, se tornam necessárias medidas a mais nos campos do planejamento e do legislativo, que se constituem na construção de planos setoriais e em Leis Complementares, o que fica previsto no PDP em seus artigos: 14 – Plano Municipal de Habitação; 18 – Plano de Gestão e Saneamento Ambiental; 21 – Plano Diretor de Mobilidade Urbana e Rural e; 26 - Plano de Preservação do Patrimônio Cultural do Município de Santana.

Quanto à legislação, somente depois de seis anos da promulgação da Lei Complementar do PDP é que passaram a vigorar suas Leis Complementares (LC), as quais são: Lei nº 949/2012 – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo da Macrozona Urbana (LUOPS); Lei nº 950/2012 - Obrigatoriedade de Elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança e do Relatório de Impacto de Vizinhança (LEIV); Lei nº 951/2012 - Regularização Fundiária e a Urbanização de Assentamentos Precários e produção habitacional, destinadas à população de baixa renda (LRFUAP). Esta última é produto direto do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Santana (PMHIS), concluído em 2012.

Isso demonstra o papel definidor do PDP na orientação e sequência da construção do planejamento urbano e, por conseguinte, da gestão urbana. Pois, segundo Souza (2013) planejamento e gestão são distintos e complementares por possuírem referenciais temporais específicos e por se referirem a diferentes tipos de atividades. O que significa que, primeiro planeja-se a gestão futura, depois, na medida do possível, efetiva-se o que foi planejado, sem incorrer em incoerências que não permitam a flexibilização e improvisação, dada a certeza do imprevisível e do indeterminado em qualquer processo.

Definindo diretrizes para as Leis Complementares, o PDP classifica o uso do solo em residencial, não-residencial e misto. Para o Orla Central ou Zona Portuária, fica destinado o uso não-residencial com uma ou mais atividades, entre, industrial, comercial, portuária, de prestação de serviços e institucional, sendo que, o plano destaca o impedimento do uso residencial somente na Zona de Interesse Industrial (ZII), porém, conforme citado acima, para detalhamento e complementação dos parâmetros do PDP sobre uso, parcelamento, ocupação, impacto de vizinhança e demais assuntos pertinentes ao ordenamento urbano, fica determinada a elaboração de LC.

Assim, dadas as condicionantes expressas no PDP e endossadas na LUOPS, conforme os parâmetros urbanísticos para ocupação do solo (Anexo XVII do PDP) é permitido o uso residencial em frações da ZIP, abrangendo a Orla Central, porém, uma parcela maior é destinada ao uso não-residencial.

Para fins de localização por uso e atividades, será obedecida a classificação por fator de incomodidade nos níveis<sup>33</sup> que estabelecem os padrões de incomodidade admissíveis em função do zoneamento e da hierarquização viária (Anexo XVI do PDP). Nestes termos, a ZIP se enquadra no nível II ao tempo que também admite o uso residencial, o que parece dúbio no sentido de que não são estabelecidos parâmetros que definam o aspecto a ser prevalecente na determinação do uso de um espaço de uso residencial e ao mesmo tempo o não-residencial.

A partir do Parágrafo Único, Seção I do Capítulo II da LUOPS que considera incomodidade “[...] o estado de desacordo de uso ou atividade com os condicionantes locais, causando reação adversa sobre a vizinhança, tendo em vista suas estruturas físico-ambientais e suas vivências sociais” (SANTANA, 2012, p. 04). E do seu Artigo 28 que dá nova redação ao artigo 72 do PDP,

“Art. 72”. Para fins de localização, os usos e atividades serão classificados, por fator de incomodidade, nos níveis constantes do Quadro 1, Anexo XVI, que estabelece os padrões admissíveis de incomodidade:

I – alteração significativa no ambiente natural ou construído;

II – sobrecarga na capacidade de atendimento de infra-estrutura urbana;

---

<sup>33</sup> O Artigo 16 da LUOPS relaciona os níveis de incomodidade por Zonas definidas no Macrozoneamento urbano. Os níveis vão de não-incomodo até o nível III: 1 – não-incômodo: o uso residencial e as categorias de uso não-residencial com ele compatíveis [...]; 2 – incômodo nível I, o uso não-residencial, cujos parâmetros de incomodidade permitem sua instalação em toda a Macrozona Urbana, à exceção das vias locais; 3 – incômodo nível II, o uso não-residencial, cujos parâmetros de incomodidade permitem sua instalação em toda a Macrozona Urbana, à exceção das vias locais e vias coletoras secundárias; 4 – incômodo nível III, o uso não-residencial cuja incomodidade restringe sua instalação aos eixos viários e a Zona Exclusivamente Industrial.

- III – repercussões significativas nas relações sociais em decorrência do uso, porte ou ocupação e projetados;
- IV – deterioração na qualidade de vida da população circunvizinha. (SANTANA, 2012, p. 08).

Destes, é possibilitada a interpretação de que são os incômodos às vivências locais que irão determinar o uso e atividades, o que permite afirmar que se de fato forem considerados a produção material e simbólica que historicamente orientou a formação socioespacial na Orla Central, aquela zona portuária deve adequar quaisquer intervenções urbanísticas às peculiaridades que dinamizam o local, regra a ser seguida para a urbanização de toda a ZIP ou a orla fluvial urbana da cidade, descrita neste trabalho. Mas também é dever da gestão, primar pelos objetivos da ZIP que visam, sobretudo, ampliar e ordenar as atividades portuárias, promovendo o desenvolvimento econômico, social, ambiental e urbano, o que não descarta o envolvimento das populações e atividades locais neste propósito.

Para esta discussão é importante trazer ao debate o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), instrumento concluído em 2011 e que respeitou em todas as suas etapas os princípios da participação popular e da publicidade, através de reuniões por bairros e com lideranças comunitárias e realização de duas audiências públicas. O diagnóstico do déficit habitacional se pautou em duas modalidades de necessidade habitacional: déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque<sup>34</sup>.

Conforme o PMHIS (SANTANA, 2011), o déficit alcançou 6.940 unidades habitacionais e destas 953 foram percebidas somente na Baixada do Ambrósio, ou seja, o adensamento populacional e a compressão no espaço por casas que na maioria dos casos são inadequadas à habitação, indicam que na Orla Central se acumulam problemas sociais, dentre os quais, o habitacional refletido especialmente na Baixada do Ambrósio, conforme conclui o PMHIS:

Ademais, as moradias existentes nessa localidade não atendem as condições mínimas de salubridade e segurança necessária ao ser humano. Estão edificadas, em sua maioria, em área de ressaca sem condições sanitárias

---

<sup>34</sup> O conceito de déficit habitacional adotado no Brasil vem de estudos e pesquisas realizados pela Fundação João Pinheiro e “[...] está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como “déficit por reposição do estoque” e “déficit por incremento de estoque” (BRASIL, 2007, p. 16)

aceitáveis e os moradores são carentes de equipamentos urbanos públicos suficientes para seus atendimentos. Os acessos pelas passarelas são dificultosos, onde as edificações chegam a se aglomerar sem as observâncias técnicas devidas, causando insegurança de toda ordem (SANTANA, 2011, p. 15).

Não obstante aos impedimentos legais (Lei estadual nº 0455/99 e Lei municipal nº 498/2001) para alocação de residências em áreas de ressaca ou sujeitas a alagamentos e em consonância com as diretrizes do PDP quanto ao uso da ZIP, o PMHIS previu o reassentamento de 60% dos domicílios dispostos na Baixada do Ambrósio e o remanejamento<sup>35</sup> de 40%, possibilitando a manutenção e respeito à vivência e dependência dos moradores quanto à Área Portuária.

A indiferença quanto à área da poligonal da CDSA permanece na LUOPS, denotando a incoerência e falta de interlocução da gestão municipal quanto aos instrumentos normativos que regulamentam o uso da orla urbana fluvial de Santana.

### **3.2.3 Plano Plurianual**

Com foco no planejamento da atual gestão municipal para perceber o planejamento voltado à Orla Central, nada mais pertinente que buscar informações no Plano Plurianual (PPA), que se desdobra na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que integram o processo de planejamento municipal devendo, estes instrumentos, incorporarem as diretrizes e prioridades do PDP.

O Plano Plurianual de 2014/2017 (SANTANA, 2013) emblemado pelo programa de governo com a marca “Mudando Santana de Mãos Dadas com o Povo”, apresenta-se sobre o princípio da participação popular e registra tal participação na elaboração de suas propostas por meio de reuniões realizadas na zona rural e urbana, ocorridas nos meses de junho e agosto de 2013, tendo como fundamentos essenciais o compromisso de “desenvolvimento econômico-social” e os “anseios e necessidades da população”.

---

<sup>35</sup> A definição do Ministério das Cidades sobre o reassentamento e remanejamento de famílias está descrita no Anexo II, da Instrução Normativa 08/2009 significando: - Reassentamento: alteração do local de moradias de famílias, implicando na sua remoção para outro terreno, fora do perímetro da área da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado. - Remanejamento: alteração do local da moradia de famílias, implicando na reconstrução da sua unidade habitacional no mesmo perímetro da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado. (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.5)

Na observância dos Macros Desafios do PPA, se torna imperiosa a política de desenvolvimento urbano e rural definida nas diretrizes do PDP, apresentando como alguns de seus principais desafios:

- Garantir direitos e serviços ao cidadão;
- promover o desenvolvimento e ordenamento urbano;
- reorganizar e requalificar o uso e ocupação do território municipal;
- garantir uma gestão municipal democrática, ética, transparente, eficiente e eficaz.

Neste sentido, os macros desafios e diretrizes estratégicas dialogam com o PDP utilizando-o como instrumento básico no processo de planejamento municipal, levando em conta as necessidades da cidade, identidades culturais e as desigualdades existentes no município, com vistas ao desenvolvimento e ordenamento urbano.

O fomento à localização estratégica e às múltiplas vocações do município tão proclamadas em discursos, também são pautas para a promoção do desenvolvimento de Santana no PPA, que aponta como mecanismos para tal, “[...] a atração de negócios que permitam a geração de trabalho e renda” (SANTANA, 2013, p. 26). Sob a orientação do PDP, que assinala como potencialidades ao desenvolvimento local o turismo, a indústria e o porto, o PPA endossa afirmando que através destes saíram soluções para o desenvolvimento e destaca:

**Quadro 08 – Potencialidades e oportunidades para o desenvolvimento do município de Santana - PPA**

Potenciais Atributos	Oportunidades
Porto	- a localização portuária e o porto de grande calado que representa uma vantagem comparativa de acessibilidade aos mercados da América Central, América do Norte e Europa, pela redução dos custos de transporte e tempo de viagem.
Indústria	- a existência de núcleos isolados e não integrados de produção no estado do Amapá sugere a possibilidade de implantação de atividades em Santana que vai de indústrias de confecções, montagem de eletroeletrônicos, agroindústrias para beneficiamento de pescado, laticínios, produção de compotas, sucos e óleos, celulose, até a miner-indústria voltada para a joalheria, cerâmica e oleiraria.
Turismo	- a exploração do ecoturismo, com a implantação de hotéis fazendas, sítios e células de convivência ecológica, parques temáticos ecológicos, esportes radicais e pescas esportivas.

Fonte: Santana, 2013. Adaptado pela autora.

Sobre tais bases que orientam as proposições ao desenvolvimento local e urbano de Santana, o PPA definiu 21 programas, dentre os quais apenas dois preveem ações diretamente

à Orla Central. Ademais, outros programas voltados ao urbanismo, organização do espaço, limpeza pública, infraestrutura urbana, etc., que são direcionados a toda a cidade, também incluem o espaço que compreende a Orla Central.

**Quadro 09 – Diretrizes do Plano Plurianual 2002/2005, para o espaço da Orla Central**

<b>Programas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Ações/finalidade</b>	<b>Metas</b>
Bairro Ideal – Requalificação com inclusão social	Requalificação urbana e ambiental na área habitacional da Área Portuária	Requalificar as habitações da Baixada do Ambrósio	Não definida
Mudando Santana – Vida Melhor	Investimento em infraestrutura básica, com ênfase em obras de saneamento, recuperação e pavimentação das vias públicas.	Projeto Orla	Não definida

Fonte: Santana, 2013. Adaptado pela autora.

Os programas e ações do PPA sintetizados no quadro 09, expressam o espaço concebido pela gestão municipal à Orla Central, indicando que o uso residencial deverá permanecer neste espaço, porém, com requalificações tanto das unidades habitacionais caracteristicamente marcadas pela inadequação e insalubridade, como pela requalificação ambiental, mostrando que a relação indivíduo e ambiente deve ser mantida com o uso racional e sustentável dos bens naturais. Por meio do Projeto Orla fica evidenciada a organização do espaço urbano com a adequação e manutenção de serviços, de atividades correlatas e do comércio característico e peculiar da Orla Central. O tema será aprofundado na última parte deste trabalho.

Adentrado o último ano de mandato da Gestão Municipal “Mudando Santana de Mãos Dadas com o Povo” poucas ações foram executadas na Orla Central. Entre as intervenções realizadas ou em andamento, pela PMS, ocorre o Projeto de Construção em Concreto armado da Passarela Esperança, Passarela Beira Mar, Passarela Shalon, todas localizadas na Baixada do Ambrósio. As passarelas em concreto estão substituindo as precárias pontes em madeira. O recurso do projeto vem da Emenda Parlamentar nº 81001612, inserida no objeto Implantação de Infraestrutura Básica; e a Construção de uma Creche, também na Baixada do Ambrósio. Contudo, não houve quaisquer intervenções de ordenamento do uso e ocupação do espaço.

### 3.2.4 Lei Complementar nº 007/2016 - Reforma Administrativa do Município de Santana

Dadas as constantes referências que se faz ao potencial portuário de Santana, buscou-se identificar a confirmação deste princípio que orienta as políticas e ações voltadas ao desenvolvimento de Santana nas normativas legais pertinentes. Assim, um instrumento de organização e planejamento municipal a ser considerado neste estudo é a recente Lei nº 007/2016 que trata da Reforma Administrativa da PMS, reestrutura o seu organograma administrativo e aponta um novo caminho para o planejamento e o desenvolvimento da cidade. Esta lei passou a vigorar em março deste ano estando em processo de adequação nos órgãos municipais.

A reforma administrativa, segundo técnicos entrevistados durante a pesquisa, visa reorganizar as competências e finalidades das secretarias. Aos assuntos ligados a execução e planejamento da política urbana ficam as responsabilidades sobre a Secretaria Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos (SEMOP), que tem por finalidade “[...] promover e executar a política de obras, infraestrutura e viação pública do Município, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor e Planos Setoriais” (SANTANA, 2016, p. 21), e terá um departamento específico para o planejamento e desenvolvimento; a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH), responsável pela:

[...] política de planejamento do município e desenvolvimento urbano; manter um processo contínuo de acompanhamento e aprimoramento da legislação relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano; realizar estudos técnicos, planejar e coordenar o desenvolvimento urbanístico do Município; propiciar o posicionamento do Município em questões relacionadas ao seu desenvolvimento urbano, incluindo as que decorram de sua inserção em planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos; fazer cumprir as legislações e as normas regulamentares, referente às edificações erguidas no Município; deliberar sobre todos os processos referentes a edificações, urbanismo e postura municipal; fiscalizar a execução de projetos e obras aprovadas pela Prefeitura; promover ações que aprimorem a política habitacional do Município; estimular a iniciativa privada a contribuir para promover a melhoria das condições habitacionais e aumentar a oferta de moradias adequadas e combatíveis com a capacidade econômica da população e coordenar a execução dos Projetos Habitacionais de Interesse Social [...] (SANTANA, 2016, p. 22).

Além dessas secretarias, há ainda a Secretaria Especial de Desenvolvimento e Infraestrutura – SEDIN, que tem dentre outras finalidades: coordenar ações referentes:

[aos] serviços urbanos, da organização do espaço urbano, das concessões públicas, e das políticas de desenvolvimento e meio ambiente; [...] promover o desenvolvimento de projetos que melhor estruturam o espaço urbano do Município; [...] promover estudos que qualifiquem os impactos sociais e econômicos das obras executadas pelo Município; coordenar o sistema de regulação do espaço territorial do Município de Santana [...].(SANTANA, 2016, p. 11).

De forma geral, estas são as secretarias com competências afins à política urbana, o que faz supor a inclusão de diretrizes para a gestão da “Área Portuária”, ou melhor, das infraestruturas urbanas públicas, tendo em vista que o PPA prevê intervenções na orla, intenções estas confirmadas na submissão pela PMS de um primeiro Projeto Orla em 2013 e do atual, em vias de processo de Licitação pelo Departamento Nacional de Infraestruturas e Transportes (DNIT).

A construção de equipamentos urbanos auxiliares às atividades portuárias, que incluem o terminal de passageiros e píeres na Orla Central, sugere a necessidade de um planejamento prévio que garantam os seus usos e alcances sociais, contudo, não há qualquer definição ou indicação que permita concluir a forma de gestão da infraestrutura portuária ou no mínimo, que considere este espaço, que assim como a CDSA e conforme os instrumentos de planejamento percorridos acima, também incorporam recursos e elementos fundamentais ao desenvolvimento local.

Não obstante, não parece se tratar de um ato de negligência sobre tal assunto, mas a atitude permite ponderar acerca de um ato planejado que considera a entrada de empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos para o arrendamento de serviços portuários e de tais equipamentos, possibilidade referendada por opiniões pessoais dos secretários municipais de Infraestrutura e Projetos e de Governo, em entrevista.

Ainda assim, é necessário que o município, direta ou indiretamente, se faça presente, mesmo porque a ele cabe a responsabilidade de fazer cumprir o planejamento urbano de forma democrática e atendendo a decisão popular. Afinal, como espaço intra-urbano que representa ser o potencial atributo da cidade e que hoje está além dos limites do Porto Oficial de Santana, se torna primaz a definição de responsabilidades quanto à gestão deste espaço, com vistas a garantir o seu ordenamento e o desenvolvimento local.

#### **4 PLANEJAMENTO E GESTÃO NA ORLA CENTRAL: A PROXIMIDADE ENTRE CONCEPÇÕES E PRÁTICAS.**

Nesta última seção, será apresentado o capital social deste trabalho, resultado de intenso, porém, inicial estudo sobre a orla fluvial urbana de Santana como um espaço intra-urbano da cidade, que reserva uma variedade de possibilidades de análises nos mais diversos campos das ciências ambientais, sociais, econômicas, entre outras mais.

Dentro dos objetivos propostos, apresenta-se a discussão sobre a aplicabilidade do planejamento urbano, pensado para a orla fluvial urbana de Santana a partir da concepção sobre desenvolvimento local para a gestão municipal e para os agentes que produzem o espaço na Orla Central. A análise se subsidiará nos materiais levantados, coletados em campo e sistematizados após tratamento analítico.

Antes, porém, de apresentar a análise dos dados, será concluído o zoneamento socioespacial da orla fluvial urbana da cidade com a apresentação sistemática das Tipologias de Usos e Atividades (TUA), que significam a produção material e simbólica, singularizando a Orla Central e os Agentes Produtores do Espaço (APE), responsáveis pela dinâmica do lugar.

No percurso até esta etapa do trabalho e as conclusões a serem apresentadas neste, buscou-se expor as diferentes acepções da Orla Central com base nos conceitos de espaço vivido e espaço concebido do filósofo Henri Lefebvre<sup>36</sup> (1974), para tanto, seguiu-se três pautas. Na primeira, foram analisados os instrumentos de planejamento e gestão urbanos – espaço concebido (seção III); e na segunda etapa se buscou identificar os sentidos e anseios dos agentes que produzem o espaço – o espaço vivido (tratamento e análise dos dados da entrevista); sendo por último, a partir dos anseios e acepções manifestos pelos sujeitos sociais, verificou-se a pertinência destes instrumentos para o desenvolvimento local, tendo como parâmetro as concepções teóricas que embasam tal discussão (seção II).

---

<sup>36</sup> Para Lefebvre (1974) o espaço vivido é o espaço de usuários e habitantes que se configura através das acepções dos sujeitos sociais que produzem o espaço, correspondendo ao espaço de representação elaborada a partir das vivências, que envolvem os espaços físicos e lhes sobrepõe sistemas simbólicos complexos, codificando-os e convertendo-os em moradas de imagens e imaginários. O espaço concebido é o da representação abstrata vinculado às relações de poder e de produção que se inserem no sistema capitalista. Pelo pensamento hierarquizado, imóvel, distante do real é produzido o espaço concebido, advindo de um saber técnico de arquitetos, administradores, urbanistas..., que desconsideram a prática espacial e os espaços de representação e que são movidos por questões ideológicas que servem a sublimar interesses particulares e/ou institucionais de elites capitalistas e políticas.

#### **4.1 A Orla Central como síntese das múltiplas organizações espaciais da orla de Santana**

A Orla Central, área de intervenção da pesquisa, recebeu o caráter de centralidade pela localização territorial na espacialização da orla fluvial urbana de Santana, mas também por sua importância como espaço que marca a gênese da cidade, ficando abrangido seus limites entre as orlas da CDSA e do Elesbão.

Conforme definido inicialmente, a noção de espaço adotada neste estudo compreende que este é produzido na relação entre a sociedade com a realidade física, ou seja, é socialmente produzido (SANTOS, 2002). Indo além, este é “[...] entendido como produto material que emerge dialeticamente da interação entre a cultura e a natureza, onde o homem transforma a si mesmo e a seu ambiente em sua luta pela vida e pela apropriação diferenciada do produto de seu trabalho” (SOJA, 1993 *apud* SANTOS, 2002).

Assim, se torna pertinente a compreensão de produção do espaço de forma social e dialética na Orla Central, o que permite ainda denominar esse espaço intra-urbano, como síntese das múltiplas organizações socioespaciais da orla fluvial da cidade, pois ao tempo que reúne formas pretéritas que se acumulam e são substituídas mediante a ação de gerações que se sobrepõem, também se percebem movimentos desse espaço que age como promotor, ora de tendências em vigência na estrutura social, ora de espaços de resistência, dependendo de quem está a controlá-lo.

Percebido, portanto, como a síntese das múltiplas formas de uso observadas na extensão urbana da orla fluvial de Santana, considerou-se as mudanças estruturais e funcionais ocorridas desde a implantação da ICOMI no TFA, o que torna a Orla Central um “palimpsesto” (SANTOS, 2006) que engendra em sua paisagem diferentes espacialidades e temporalidades, e assim possibilita entender a formação socioespacial na Orla Central e sua atual configuração.

Sob tais conceitos, é possível identificar de forma mais técnica, no “espaço humano” da Orla Central, os agentes produtores do espaço, sem que haja aqui, a intenção de adentrar em uma discussão teórico-metodológica sobre o espaço e sua produção. Por ora, cabe definir as referências sobre tais conceitos, para assim apresentar os resultados obtidos na pesquisa, sobre o planejamento e gestão urbanos presentes ou pretendidos para a Orla Central, a partir da visão dos diversos agentes que dinamizam esse espaço.

Assim, sua essência pode ser percebida na relação das formas com a dinâmica social, evidenciados pelos elementos constituintes desse espaço, como: homens, firmas, instituições, meio ecológico e as infraestruturas, exemplos mais genéricos de elementos formadores de espaço (SANTOS, 1997 *apud* SANTOS, 2002). A multiplicidade de usos, e, portanto, de agentes sociais, bem como de sistemas de objetos representados através das diversas organizações espaciais presentes, é destacada no Mapa 12 (p. 150).

A Orla Central concentra aspectos da dinâmica econômica, evidenciados nas Orlas da Fortaleza, CDSA, Elesbão e do Distrito Industrial, configurando-se como a zona de contato entre os dois circuitos da economia de Milton Santos (2008): o circuito superior, através de uma dinâmica relacional internacional e nacional; e o circuito inferior, com a presença do comércio local/regional e informal.

Os aspectos da dinâmica social e cultural, observados nas Orlas da Fortaleza, da Vila Amazonas e do Elesbão, principalmente no que concerne aos usos para fins residenciais, seja numa relação com o rio como referencial simbólico, seja este significando um valioso elemento paisagístico no mercado imobiliário, ou em consequência da ocupação espontânea nesse espaço.

Assim, as formas de uso reunidas na Orla Central podem ser sintetizadas pelo uso residencial e comercial, motivadas pelas necessidades de habitar e viver, assim como de produzir e consumir (CARLOS, 1994). Fator de destaque, é a configuração informal pela qual se dão as ações da sociedade sobre a estrutura espacial existente, ou seja, a informalidade que significa a “cidade ilegal” produzida a partir do processo de exclusão que marca o ambiente urbano (MARICATO, 2003).

Produto de um processo excludente de modernização e desenvolvimento, a “cidade ilegal” adota a contravenção como regra, ou seja, a informalidade como principal mecanismo para o uso e ocupação do espaço, onde “a exceção é a regra e a regra é a exceção”, numa sociedade onde a maioria não alcança a condição de cidadania (SCHWARZ, 1990; ARANTES, 1992 *apud* MARICATO, 2003, p. 153). Tal cidadania, no contexto do espaço urbano, se configura pelo acesso a serviços, equipamentos, mobilidade, infraestrutura básica, moradia digna, oportunidade para o desenvolvimento de atividades tradicionais, enfim, tudo o que a

“segregação urbana”<sup>37</sup> tira da população mais pobre, ferindo o seu direito a cidade, ou seja, às ruas, aos equipamentos urbanos públicos ou privados, aos monumentos, às praças, e, ao seu uso principal: a Festa (LEFEBVRE, 2011).

Trata-se, pois, de uma forma de segregação, de natureza socioeconômica, utilizada como mecanismo de dominação e exclusão contra a população pobre, impedindo ou dificultando o acesso a serviços, benefícios, direitos ou vantagens, seja público, seja privado (VILLAÇA, 2003).

Aplicada à Orla Central, a informalidade surge como regra na ordenação do espaço que congrega usos e atividades característicos de agrupamentos socialmente excluídos do modelo de modernização e desenvolvimento que privilegia o lucro, em detrimento da cultura e das aptidões locais da população, ao tempo que não agrega valor de uso social ao espaço, mas o trata como produto com valor de troca<sup>38</sup>.

Cenário que vem se desenhando desde a gênese de Santana quando, a partir da implantação da ICOMI no então TFA e das instalações de parte das infraestruturas produtivas na Orla Central com total dependência locacional em relação ao Canal Norte do rio Amazonas, foram sendo definidos os primeiros contornos urbanos da cidade.

Deste modo, a ocupação desse espaço orientado por interesses econômicos estabeleceu usos voltados ao circuito superior da economia em prol do capital privado, e na sua esteira foram-se estabelecendo usos alternativos orientados pelas necessidades humanas de habitar, desencadeando processos acelerados de crescimento populacional e urbanização que resultaram em ocupações informais; e de produzir/consumir, com base em economias do circuito inferior, os quais definiram a fisionomia da cidade, traduzida pela base econômica tipicamente

---

<sup>37</sup> Villaça (2003) denomina “segregação urbana” aquela cuja manifestação espacial ocorre no espaço urbano (cidade), a forma de exclusão social que apresenta uma dimensão espacial, e responsabiliza o mercado, como o principal instrumento de dominação e exclusão econômica, a exemplo do mercado imobiliário que segrega o espaço, na medida em que as classes média e alta se posicionam em determinadas áreas e, à custa das dificuldades de acesso da classe mais pobre, trazem consigo serviços, equipamentos urbanos, entretenimento, infraestrutura, etc.

<sup>38</sup> Em uma perspectiva marxista, o valor é determinado pelo trabalho socialmente produzido e, portanto, a terra não teria valor pois não é fruto do trabalho. Considerando, pois, que inserido no regime de produção capitalista a terra torna-se mercadoria, lhe é agregado valor, de troca (MORAES, 1993).

ribeirinha, como: o comércio extrativista, o comércio em regatões<sup>39</sup>, estaleiros artesanais, agricultura.

Assim, a Orla Central se tornou palco de dinâmicas antagônicas, porém, complementares entre os agentes sociais que a definem e dinamizam permanentemente, e seguem (re)produzindo o espaço na orla, pois, baseados em Carlos (1994), entende-se que a ocupação de um espaço para viver não implica apenas em tomá-lo para si num ato meramente de preencher uma parcela disponível no espaço, mas envolve sistemas de ações que vão transformá-lo, pois, significa o ato de “produzir o lugar”.

Posto desta forma, recai sobre os agentes sociais que, movidos por intuítos variados e carregados de intencionalidades, socialmente produzem o espaço na Orla Central e permanecem o (re)produzindo numa reação aos novos arranjos de objetos que, historicamente são modificados, situados em novos sistemas de técnicas que possibilitam o surgimento de novas formas de ações (SANTOS, 2002). Segue-se, então, a identificação destes sujeitos sociais para, assim, descrever suas percepções acerca do espaço da Orla, do planejamento e gestão urbanos concebidos para este espaço.

#### **4.1.1 Os agentes e os usos do espaço na Orla Central**

Perceber o espaço produzido requer identificar os agentes que atuam sobre esse espaço, dando-lhe novas configurações urbanas, a partir de duas formas de produção: material e simbólica<sup>40</sup>. Para tanto, foi através do trabalho empírico que se obteve respostas quanto ao espaço concebido e vivido, ou seja, qual a percepção dos agentes produtores do espaço que intervêm na Orla Central, através da descrição de produções materiais e simbólicas do espaço.

Segundo Zippinotti (2014, p. 29-30) a produção de formas simbólicas relacionadas ao espaço, pode ser assim explicada:

---

<sup>39</sup> Localmente conhecido como regatão, se refere ao comércio em varejo e/ou atacado realizado por ribeirinhos que percorrem os rios em embarcações de mesmo nome. Apesar de quase extinto, os regatões ainda se mantêm em longínquas comunidades ribeirinhas.

<sup>40</sup> Como produção material, são considerados os sistemas de objetos presentes em processos de fabricação, utilização e circulação. Como produção simbólica (abstrata) o espaço será percebido pelo sistema de ações, representado pela maneira como os sujeitos dão sentido à realidade física ou material, onde a subjetividade é o ponto essencial deste processo (NEVES DOS SANTOS, SILVA, 2011).

Qualificando este tipo de forma simbólica, tem-se como proposta que as formas simbólicas tornam-se espaciais quando diretamente associadas ao espaço e, em suas constituições estabelecem relações com os elementos fixos e fluxos, ou, em outros termos, quando há em relação às formas simbólicas, localização e itinerários. Nesse sentido, para sua efetiva espacialização tanto as localizações quanto os itinerários são de fundamental importância para as formas simbólicas espaciais.

O que significa, a caracterização da produção simbólica sobre a Orla Central foi obtida a partir da impressão que os agentes sociais têm sobre, a produção material que se constitui pela forma e arranjos urbanos na Orla Central, o que será apresentado no item que tratará da análise e discussão dos resultados.

Segue-se, então, com a identificação dos agentes produtores do espaço na Orla Central, adequando as contribuições teóricas de Corrêa (1989), Harvey (1980) e Santos (1979)<sup>41</sup>, para classificá-los, além dos estudos sobre a orla de Belém<sup>42</sup>, possíveis de serem replicados para este estudo, definiu-se como os principais agentes produtores do espaço de orla: 1. os proprietários dos meios de produção, comércio e serviços; 2. os agentes do circuito inferior da economia; 3. os proprietários usuários de moradia; 4. os grupos sociais excluídos e; 5. o Estado.

É importante que se destaque que, apesar de estarem categorizados, não significa que os agentes sociais estejam isolados entre si, ou espacialmente disjuntos na Orla Central. Ao contrário, a dinâmica na Orla Central irradia por toda a cidade, considerando que neste espaço intra-urbano, diariamente pessoas residentes ou transeuntes em todos os cantos da cidade, bem como os usos e as formas de apropriação na Orla Central, dão vida ao lugar desempenhando um papel fundamental para a configuração socioespacial da cidade.

Como forma metodológica para apresentar os resultados, tais agentes foram categorizados, a partir de aspectos socioeconômicos e políticos que determinam a forma como intervêm no espaço, logo, o uso do espaço, a atividade exercida, o poder aquisitivo, o papel social e político. O quadro abaixo, sintetiza essa categorização:

---

<sup>41</sup> Corrêa (1989), Harvey (1980) e Santos (1979) ( apud, SILVA; BARBOSA; TRINDADE JR, 2005) fazem uma identificação dos agentes produtores do espaço, a saber: Corrêa: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos; Harvey: usuários de moradias, os corretores de imóveis, os proprietários rentistas, os incorporadores, indústria de construção de moradia, as instituições financeiras e as instituições governamentais; Santos: os agentes dos dois circuitos da economia nos países subdesenvolvidos.

<sup>42</sup> Citados por Santos, (2002), o Projeto de Pesquisa: “Apropriação do Espaço e Controle do Uso do Solo na Orla Fluvial de Belém”, passou a identificar e definir outras categorias de agentes produtores do espaço urbano da orla, a qual foi adotada neste estudo.

Quadro 10 – Categorização dos agentes produtores do espaço na Orla Central

CATEGORIAS DE AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO	TIPOLOGIAS DE USOS E ATIVIDADES	AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO
Proprietários dos meios de produção, comércio e serviços	<b>COMERCIAL E DE SERVIÇOS:</b> - Porto da ZAMIM; - Porto privado do Grego; - Porto e oficina do Nogueira (BRASIVOX) - Porto privado da SOUZAMAR; - Porto do posto de combustível Ypiranga; - Hotéis e pousadas; - Lojas e pontos comerciais de diversificados ramos, principalmente: confecções, alimentação, passagens fluviais; - Escritórios de empresas de Navios e embarcações. - Serviços de táxi.	Empresários, comerciantes, microempreendedores individuais, taxistas, vendedores de passagem fluvial.
Agentes do circuito inferior da economia	<b>COMERCIAL REGIONAL, MISTO E AGLOMERADOS MULTIFUNCIONAIS:</b> - Porto do pescado; - Porto do açaí/catraias; - Feira do mete-a-mão; - Feira do pescado; - Feira do produtor rural; - Madeiras do Canal do Bueiro (Canal Mata-Fome); - Serviços: estivador, oficinas de bicicleta e mecânica, conserto de relógios, celulares...	Feirantes, vendedores de produtos regionais (açaí, pescado, farinha, frutas), ambulantes, autônomos, catraieiros, carregadores de bagagem.
Proprietários usuários de moradia	<b>RESIDENCIAL E MISTO:</b> - Área Portuária; - Baixada do Ambrósio; - Beco da Avenida Santana	Moradores das áreas e segmentos excluídos da sociedade.
Grupos sociais excluídos	<b>RESIDENCIAL, MISTO E AGLOMERADOS MULTIFUNCIONAIS:</b> - Baixada do Ambrósio; - “Cracolândia de Santana” (prédio da antiga PMS); - Beco da Avenida Santana.	- Segmentos excluídos da sociedade, como: prostitutas, usuários de drogas, moradores da área.
Estado	<b>INSTITUCIONAL E DE SERVIÇOS:</b> - Terminal pesqueiro; - Prédio do Super Fácil; - Posto da polícia militar; - Delegacia de polícia civil; - Posto da DIAGRO; - Posto da Receita Federal; - Escolas (02 escolas estaduais); - Posto de saúde; - Área de Marinha.	Prefeitura de Santana, Governo do Estado do Amapá, Governo Federal.

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

Conforme aponta Santos (2002, p. 43), “A ocupação da orla, geralmente, é feita por grupos políticos e econômicos favorecidos, que representam os diversos estabelecimentos

comerciais, portuários, industriais e de lazer que sempre, de alguma forma, estão ligados ao transporte fluvial”. A observação feita pelo autor acerca da orla de Belém se aplica ao processo impresso sob a Orla Central, o que é percebido através do mapa 12 e do quadro 10, que apontam o uso desse espaço, predominantemente, para atender a interesses econômicos, sejam estes, empresas, micro empreendedores individuais (MEI), autônomos, ambulantes ou o próprio Estado.

Proprietários dos meios de produção, comércio e serviços são representados por grandes empresas, mas também por pequenos empreendedores e trabalhadores autônomos que visam aproveitar a vantagem locacional do espaço de orla, o que não poderia ser diferente. Os maiores empreendimentos e/ou serviços, do ponto de vista do investimento de capital, ocupam a maior fração de áreas que margeiam o rio – valioso no mercado imobiliário e necessário para as atividades portuárias –, como são os casos dos portos privados do Grego, Souzamar e Ypiranga e o TUP da Zamin.

Como forma de resistência, se mantêm presentes nos intervalos não ocupados de forma privada, da orla que margeia o rio, os agentes do circuito inferior da economia, que tem como marca de suas atividades o trabalho intenso e informal, o que os torna os mais marginalizados no processo de produção capitalista. Não se está aqui a afirmar que a informalidade ou ilegalidade no uso e ocupação do solo ocorre de forma isolada e exclusiva na Orla Central, ao contrário, dada a incipiente política de regularização fundiária em todo o estado, Santana padece pela falta de apoio e oportunidades para a regularização fundiária de forma geral.

Contudo, na Orla Central, o uso e ocupação desordenada do espaço é um aspecto marcante desta fração da cidade, pois, a sua gênese sucede um projeto maior que não incluía o desenvolvimento local, muito menos a inclusão de pessoas atraídas pelo projeto ICOMI. Assim, baseados em Maricato (2000) observa-se o fenômeno da ilegalidade na ocupação de áreas urbanas, como resultado de um processo de urbanização que segregou e excluiu, e não como fruto da ação de lideranças subversivas que queriam afrontar a lei.

Dentre as atividades identificadas na área, é expressivo o comércio regional executado em aglomerados multifuncionais na abrangência dos portos do açáí/catraio e do pescado. Por toda a Orla Central se proliferam atividades do circuito inferior da economia, cujo sentido na maioria dos casos, tem estreita relação com a importância do rio, seja do ponto de vista funcional ou simbólico.

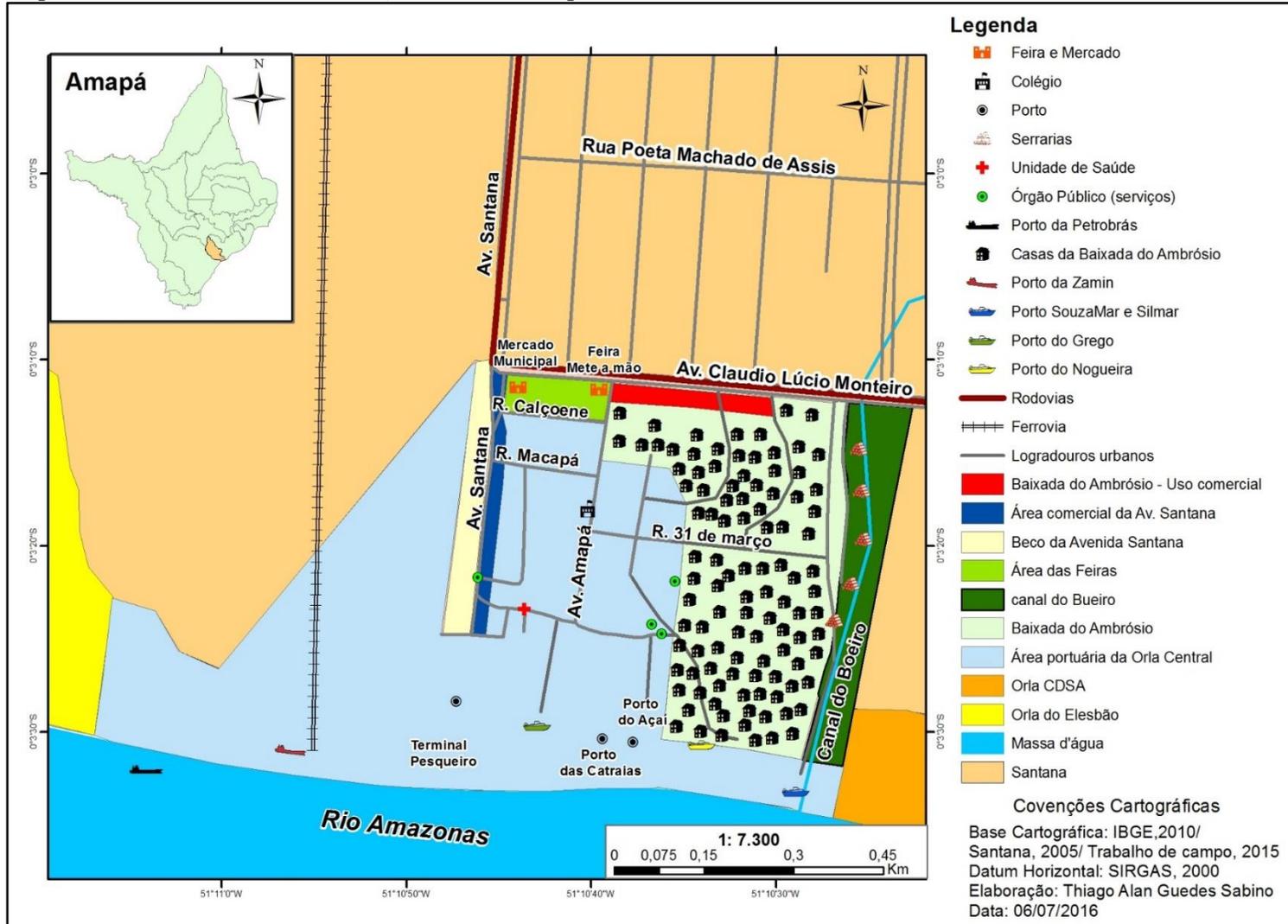
Os grupos sociais excluídos, que por algumas vezes são representados pelos mesmos sujeitos que atuam no circuito inferior da economia, são os de maior vulnerabilidade social dentre os demais agentes, pois, absorvem os problemas sociais característicos de cidades com portos, como: a prostituição, a violência, o trabalho infantil, o uso e comércio de drogas..., enfim, o adensamento de problemas que recaem sobre uma maioria, e pobre, dos sujeitos, e que por motivações diversas definem o uso residencial ou misto nesse espaço, e vivem de forma precária e insalubre.

De forma geral, a ocupação da Orla Central ocorreu de maneira espontânea, informal, o que não significa a não intervenção do Estado sobre este espaço que sempre representou ser a potencial vocação de Santana com sua orla fluvial e portuária, visão endossada nos planos institucionais.

Isso leva a perceber o Estado como um agente produtor do espaço que vem agindo, principalmente, como regulador do uso do solo, pois a ele compete a regulamentação dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano. E também como promotor, pois desde o início do processo de formação socioespacial da cidade de Santana, o Estado foi um dos principais agentes produtores do espaço na Orla Central, que mesmo de forma indireta por meio de incentivos à instalação de empresas a partir da ICOMI e do Grupo CAEMI, foi o grande responsável pelo início desse processo.

Com base na percepção local sobre o espaço e para uma melhor configuração da Orla Central, seu espaço foi subdividido em seis áreas, conforme o mapa 12:

Mapa 12 - Subdivisão da Orla Central, usos e atividades predominantes



Fonte: A autora, 2016.

A subdivisão da Orla Central, expressada no mapa 12, se baseia em uma orientação espacial que revela a dinâmica do lugar que ainda concentra neste espaço, desde o início do processo de formação socioespacial, comércios, serviços, atividades dos dois circuitos da economia, vivências ribeirinhas, etc., que se mantêm mesmo diante do intenso processo de urbanização da população, da cidade e da sociedade.

Conforme o levantamento funcional realizado no trabalho de campo, os usos e atividades na Orla Central expressam o (des)ordenamento do espaço que vem se dando de forma espontânea pela atuação dos agentes que socialmente o produzem, mas também a multiplicidade de usos e atividades que dinamizam o espaço. Considerados esses aspectos, é possível afirmar que a Orla Central sintetiza as TUA e dinâmicas presentes nas demais orlas da cidade (conforme apresentação feita na seção I deste trabalho), sintetizadas na tabela 02:

**Tabela 03 - Usos do solo na Orla Central**

TIPOLOGIAS DE USOS E ATIVIDADES	ÁREAS												TOTAL	
	Avenida Santana		Beco da Avenida Santana*		Área Portuária		Baixada do Ambrósio* (área residencial comercial)		Área de Feiras		Canal do Bueiro			
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Residencial	02	0,19	40	3,93	21	2,06	953 <sup>43</sup>	93,79	00	0,0	00	0,0	1.016	100
Comercial	50	24,63	20	9,85	95	46,79	10	4,92	01	0,49	27	13,30	203	100
Serviços	05	7,46	15	22,38	32	47,76	10	14,92	01	1,49	04	5,97	67	100
Institucional	01	8,33	00	0,0	11	91,66	00	0,0	00	0,0	00	0,0	12	100
Comercial regional	00	0,0	00	0,0	04	12,12	00	0,0	02	6,06	27	81,81	33	100
Misto	11	8,14	45	33,33	38	28,14	38	28,14	00	0,0	03	2,22	135	100
Aglomerados Multifuncionais	00	0,0	00	0,0	05	10,0	00	0,0	00	0,0	00	0,0	05	100

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

\* alguns dados acerca da Baixada do Ambrósio e do Beco da Avenida Santana foram obtidos através de fontes secundárias e outros podem não revelar quantidades precisas, pois devido à complexidade e abrangência destes assentamentos precários, não foi possível adentrar na totalidade do espaço.

A afirmação acerca da Orla Central como síntese da totalidade se baseia, portanto, a partir da configuração que se formou desde a gênese da cidade com a instalação da ICOMI e de suas infraestruturas produtivas, quando se estabeleceu a “Área Portuária” da cidade e com o tempo se definiu sobre este espaço o sentido de “porta de entrada”. Além disso, se intensificou

<sup>43</sup> IBGE (Censo 2010) – Tabela 2: Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, população residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, por sexo, e média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação, os municípios e os aglomerados subnormais.

a urbanização do espaço sob uma dinâmica própria e múltipla nas formas de usos e atividades, que resultou no surgimento de portos privados, públicos e informais, aglomerados multifuncionais e assentamentos precários que definiram os usos para este espaço.

**QUADRO 11 – Principais portos localizados na Orla Central**

PORTOS	NATUREZA
Porto do Grego	Privado
Porto do Nogueira	Público/privado
Porto Souzamar	Privado
Porto do Pescado	Público/informal
Porto dos Catraios	Público/informal
Porto da Zamim	Privado

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

Dos portos apresentados no quadro 11, os portos privados do Grego e da Souzamar são os mais representativos para corroborar com o *status* de “porta de entrada” atribuído à Orla Central, pois é através destes que de fato, se concentram operações portuárias de embarque e desembarque de cargas e passageiros. Para aferir o fluxo de passageiros no porto de Santana, tomou-se como referência a pesquisa realizada pela Agência Nacional de Transportes Aquáticos (ANTAQ), intitulada: Caracterização da Oferta e da Demanda do Transporte Fluvial de Passageiros da Região Amazônica. No relatório final, a ANTAQ identificou 11 portos que atendem como terminais de passageiros, em todo o estado. Destes, pelo menos 04 estão localizados em Santana e neles está concentrado o maior volume de passageiros que utilizam o serviço de transporte fluvial.

Das 602 embarcações regulares e legalizadas que navegam nos rios da Amazônia, 18 tem em sua rota, o Amapá. A pesquisa apresentou dados sobre o número de passageiros movimentados em todas as linhas regulares pesquisadas nos estados do Pará, Amazonas, Rondônia e Amapá, onde se incluiu também, informações sobre a demanda de passageiros em 2012 e a projeção para 2022. A seguir é apresentado no quadro 12 as informações referentes ao Amapá:

QUADRO 12 – Movimento de passageiros em todas as linhas regulares do Amapá

Linha / Trecho	Distância (Km)	Movimentação de passageiros (02 sentidos)		Tarifa média (R\$)	Capacidade média de passageiros por embarcação	Projeção 2022
		Mês	Ano			
ALMEIRIM – SANTANA	260	822	9.864	90,00	168	11.259
ALTAMIRA – SANTANA	412	1.744	20.928	120,00	92	23.259
BELÉM – SANTANA	514	10.928	131.136	131,00	156	149.679
GURUPÁ - SANTANA	173	949	11.388	67,00	90	12.998
BREVES - SANTANA/MACAPÁ	731	7.245	86.940	50,00	76	93.800
MONTE ALEGRE – SANTANA	448	342	4.104	160,00	183	4.555
PORTEL - SANTANA/MACAPÁ	355	3.099	37.188	70,00	71	42.894
PORTO DE MOZ – SANTANA	265	75	900	90,00	92	1.000
PRAINHA - SANTANA	385	292	3.504	95,00	183	3.999
SANTARÉM – SANTANA	600	4.444	53.328	97,00	183	60.869
SENADOR JOSÉ PORFÍRIO - SANTANA	354	44	528	100,00	92	591
VITÓRIA DO XINGU - SANTANA/MACAPÁ	517	3.567	42.804	120,00	92	48.856
BAILIQUE - SANTANA/MACAPÁ	157	5.744	68.928	32,00	79	77.150
LARANJAL DO JARI – SANTANA	192	1.563	18.756	60,00	89	20.819
<b>SUBTOTAL</b>	<b>-</b>	<b>40.858</b>	<b>490.296</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>551.728</b>
AFUÁ – MACAPÁ	83	8.070	96.840	26,25	125	117.613
ALMEIRIM - LARANJAL DO JARI	135	8	96	38,00	156	115
BELÉM - LARANJAL DO JARI	696	673	8.076	170,00	156	12.618
CHAVES – MACAPÁ	132	1.034	12.408	60,00	59	12.539
MONTE ALEGRE - LARANJAL DO JARI	325	10	120	110,00	93	137
PRAINHA - LARANJAL DO JARI	260	11	132	85,00	93	151
SANTARÉM - LARANJAL DO JARI	409	133	1.596	120,00	93	1.883
VITÓRIA DO XINGU - LARANJAL DO JARI	952	468	5.616	315,00	92	6.410
CAVIANA – MACAPÁ	80	859	10.308	25,00	60	11.814

<b>SUBTOTAL</b>	-	<b>11.266</b>	<b>135.192</b>	-	-	<b>163.280</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	-	<b>52.124</b>	<b>625.488</b>	-	-	<b>715.008</b>

Fonte: ANTAQ, 2012. Adaptado pela autora.

Os números apresentados no quadro 12 revelam que o maior volume de passageiros com origem ou destino o Amapá, tem o município de Santana como rota. O fluxo anual de pessoas em movimento por embarcações com rota em Santana, são 490.296, o que corresponde a mais de 70% do total geral de pessoas que utilizam o transporte fluvial. A projeção de demanda para 2022 mostra que mais de 550.000 mil pessoas, número cinco vezes maior que a população atual de Santana, necessitará utilizar os portos da cidade, o que confirma a sua condição de principal porta de entrada fluvial, mas, sobretudo, demonstra a importância desta fração da cidade a nível local, regional e internacional.

#### **4.2 Reflexões a partir dos sujeitos sociais que produzem o espaço**

Para o alcance de dados a contento para subsidiar as conclusões ora apresentadas, foram definidas estratégias de abordagem que atingissem os principais e mais representativos sujeitos sociais que produzem o espaço na Orla Central. Inicialmente, optou-se pela entrevista individual com representatividades das entidades/órgãos que atuam direta ou indiretamente na Orla Central, considerando a possibilidade de expressarem os anseios e visões da coletividade em suas áreas de influência, ficando assim agrupadas:

1. Agrupamento da Sociedade Civil Organizada: corresponde as entidades organizadas (associações, sindicatos, cooperativas) que têm relevante papel e atuação na área de intervenção da pesquisa, sendo que, neste agrupamento se inserem instituições de trabalhadores autônomos, formais e informais, minorias sociais e moradores;
2. Agrupamento Econômico: neste agrupamento considerou-se apenas as empresas de maior porte e envergadura de investimento com capital financeiro (o que não significa que todas se inserem no circuito superior da economia) e que atuam diretamente em atividades portuárias, pois, a diversidade de serviços e o expressivo número de estabelecimentos comerciais na Orla Central, determinou a definição do agrupamento 1;

3. Agrupamento Institucional: neste se inserem os órgãos que definem as diretrizes, as normas, as organizações e a gestão que regram e fundamentam a organização e ordenamento social, ou seja, aqueles ligados ao Estado como agente produtor do espaço.

Aos representantes dos agrupamentos da Sociedade Civil Organizada (ASCO) e Empresarial (AE) optou-se também pela aplicação de questionário fechado que possibilitou uma leitura focal e análise de dados a partir de respostas fechadas. Aos entrevistados institucionais, por se tratar de uma abordagem mais técnica, dadas suas relações com a Orla Central, não foi aplicado questionário, porém, a entrevista semiestruturada possibilitou ir além, de acordo com o entrevistado.

Sob estas definições, os entrevistados ficaram assim agrupados:

**Quadro 13 – Instituições/representatividades entrevistadas**

<b>AGRUPAMENTO</b>	<b>ÓRGÃO/ENTIDADE</b>	<b>REPRESENTANTE</b>	<b>FUNÇÃO</b>
Sociedade Civil organizada	Associação dos Carregadores de bagagem e serviços gerais no porto de Santana - ASCEBS	Daniel Corrêa de Jesus	Secretário
	Sindicato dos taxistas de Santana – SINTASA	Francisco de Assis	Vice-presidente
	Associação das Profissionais do Sexo do Amapá (APSAP).	Edna do Nascimento Maciel	Presidente
	Associação dos Moradores da Área Portuária - AMAP	Domingos Souza da Silva	Membro
	Associação dos Vendedores Autônomos de Santana - AVAS	Benedito de Melo Santos	Presidente
Empresarial	Porto do Grego	Ártemis Andricson	Empresária/gerente
	Porto do Nogueira	Arlete Sá da Silva	Empresária/gerente
Institucional	Prefeitura Municipal de Santana – PMS.	Alberto Góes	Secretário de Governo
	Secretaria Municipal de Planejamento	Ana Cláudia Machado de Souza	Técnica da PMS
	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Projetos – SEMIP.	José Alfredo Botelho	Secretário da SEMIP
		Almir Nogueira	Técnico – engenheiro
CDSA	Edilson Barros dos Santos	Coordenador operacional	

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

No ASCO, estão inseridas cinco entidades que representam os mais relevantes segmentos sociais que produzem o espaço na Orla Central. Segundo o secretário da ASCEBS, a entidade atualmente representa outros segmentos que se sentem sem representatividade formal, como os estivadores, os peixeiros, os açazeiros (trabalhadores que “apanham” o açaí), catraieiros, agências de venda de passagens fluviais, as quais consideramos neste trabalho como os principais aglomerados multifuncionais existentes na Orla Central. Hoje há em média 120 pessoas associadas.

A decisão de entrevistar um representante dos taxistas (SINTASA), se justifica pelo papel e olhar deste segmento sobre a Orla Central, tendo em vista que suas funções se tornam essencial na dinâmica da orla que carece de infraestrutura e serviços de transporte público.

A APSAP é uma entidade voltada a atender profissionais do sexo, principalmente, em ações de prevenção e, como recai sobre a Orla Central a produção simbólica deste espaço como zona de prostituição, se faz importante considerar as acepções da representante deste segmento.

A AVAS é uma entidade que congrega trabalhadores das feiras do Mete-a-mão, do Mercado Central de Santana e da Feira Livre, respectivamente. Por serem os espaços “organizados” que mais adensam trabalhadores do circuito inferior da economia, a entidade é primordial para a apreensão das acepções destes sujeitos.

A AMAP demonstra a especificidade do lugar, interesses e necessidades dos moradores que extrapolam a divisão oficial de bairro. Sua organização significa que o espaço da Orla Central tem sua própria identidade e dinâmica e, portanto, necessita ser tratado conforme tal.

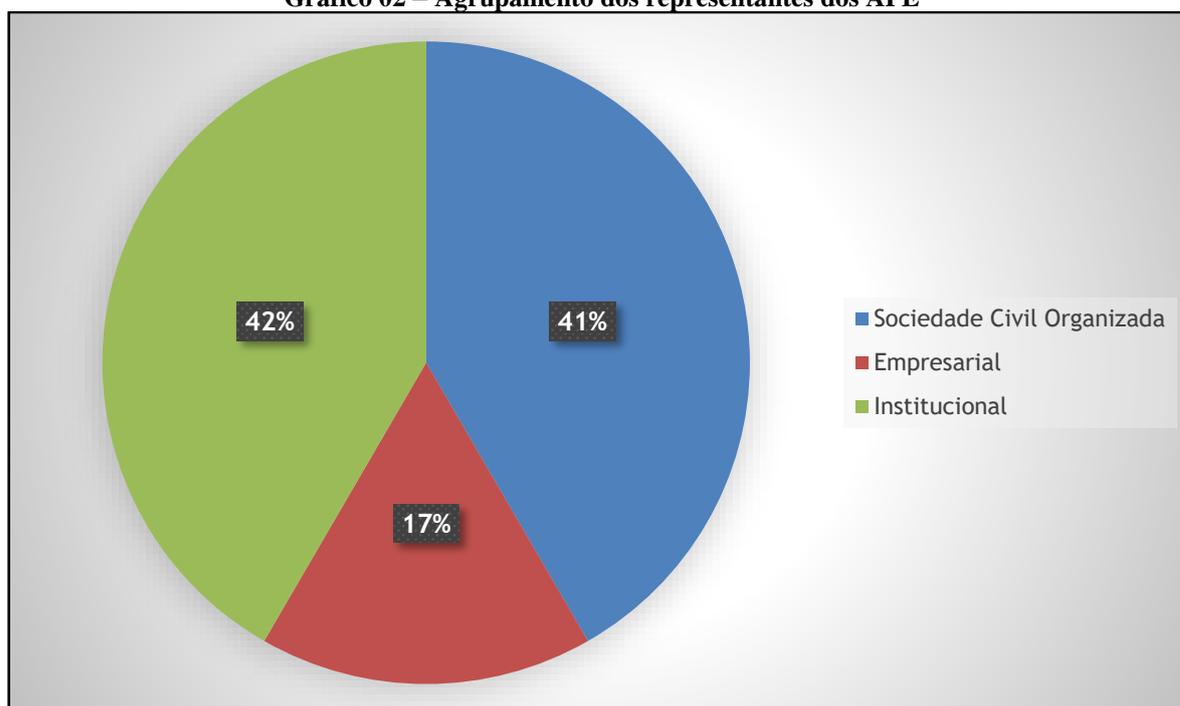
O AE, envolve o Porto do Grego, principal arranjo espacial privado da dinâmica portuária da Orla Central e o Porto do Nogueira, que atua através da Empresa BRASIVOX, na área de oficina e torneria mecânica de motores de embarcações ribeirinhas, principalmente. Esse porto é ainda, o único que desde 2013 possibilita a travessia de automóveis e mercadorias até a Ilha de Santana, serviço ofertado duas vezes na semana por meio de balsas do Governo do Estado e sem custos aos usuários. Esse novo uso passou a dar um conteúdo social ao referido porto, ressignificando seu arranjo que até então, servia apenas à empresa, tornando-o importante na dinâmica da Orla Central.

Quanto ao Agrupamento Institucional (AI), foram abordados secretários e técnicos municipais que estão à frente do planejamento e gestão de intervenções voltados à Orla Central,

conforme descrito no quadro 13. E considerou-se ainda a CDSA, por esta, até pouco tempo, possuir a competência sobre o espaço que compreende à Orla Central e apesar das mudanças (na poligonal), considera-se permanente a sua ingerência.

O gráfico 02, portanto, sintetiza a representatividade dos entrevistados por agrupamento, ou seja, no ASCO foram 05 os entrevistados, no AE foram 02 entrevistados e no AI foram 05 pessoas entrevistadas.

**Gráfico 02 – Agrupamento dos representantes dos APE**



Fonte: Trabalho de campo, 2016.

No que diz respeito ao tratamento e descrição dos dados, bem como à discussão dos resultados, buscou-se perceber a visão do conjunto de sujeitos que produzem o espaço na Orla Central acerca do espaço vivido, da participação social na elaboração e execução dos planos de desenvolvimento urbano, suas perspectivas quanto aos programas e gestão em curso, além de aferir a compreensão sobre a importância, função e objetivos do planejamento urbano. A hipótese definida no projeto de pesquisa serviu como parâmetro fundamental para o processo interpretativo, à qual foi somada a análise de informações empíricas e teóricas ao resultado ora apresentado.

Nestes termos, não houve o propósito de comparar o conteúdo ou os dados abstraídos das entrevistas entre os agrupamentos de representantes dos APE, pois, já é certa a divergência de acepções sobre os assuntos propostos, dada a natureza, interesses e motivações que regem

suas relações com o espaço na Orla Central, além de não haver paridade no número de entrevistados por agrupamento, sendo que não se trata de um estudo quantitativo. Assim, buscou-se na análise identificar divergências e convergências de pensamentos e ideias que elucidem distorções ou confirmações entre o que se planeja, o que se pratica e o que se vive, tendo como parâmetro maior, os preceitos da reforma urbana, do direito à cidade.

Assim, conforme as entrevistas realizadas, tratou-se os resultados respeitando o agrupamento dos representantes dos agentes produtores do espaço e suas análises serão orientadas por assuntos definidos por meio dos objetivos, não de forma isolada, mas de uma leitura holística e interligada que darão subsídios para as conclusões deste estudo. Assim, procedeu-se sobre a orientação dos assuntos: 1) Significações sobre a Orla Central; 2) Desenvolvimento local; 3) Participação Social e 4) Planejamento e gestão urbanos.

Neste sentido, para efeito da discussão acerca do assunto Significações sobre a Orla Central, ou seja, no que concerne a tabulação de dados, análise e discussão dos resultados, foram considerados apenas os representantes do ASCO e do AE (07 representantes aos quais foi feita a aplicação de questionário fechado). Quanto aos demais assuntos, a discussão se deu a partir dos dados abstraídos das entrevistas e questionários envolvendo todos os 12 entrevistados representantes dos APE.

Evidenciado o cunho metodológico da pesquisa de campo, em seguida serão apresentadas as principais conclusões a partir das análises dos dados sistematizados sobre a percepção dos agentes produtores do espaço na Orla Central, cotejadas com o corpo dos instrumentos legais discutidos na terceira seção, a fim de analisar se houve ou não a contemplação dos preceitos legais quanto ao desenvolvimento local, à participação social e à garantia do direito à cidade, tomando como parâmetro, políticas e projetos de intervenção pensados e/ou implementados para a Orla Central.

#### 4.2.1 Significações sobre a Orla Central

Os entrevistados representantes dos APE na Orla Central formam o seguinte perfil por sexo, idade e naturalidade:

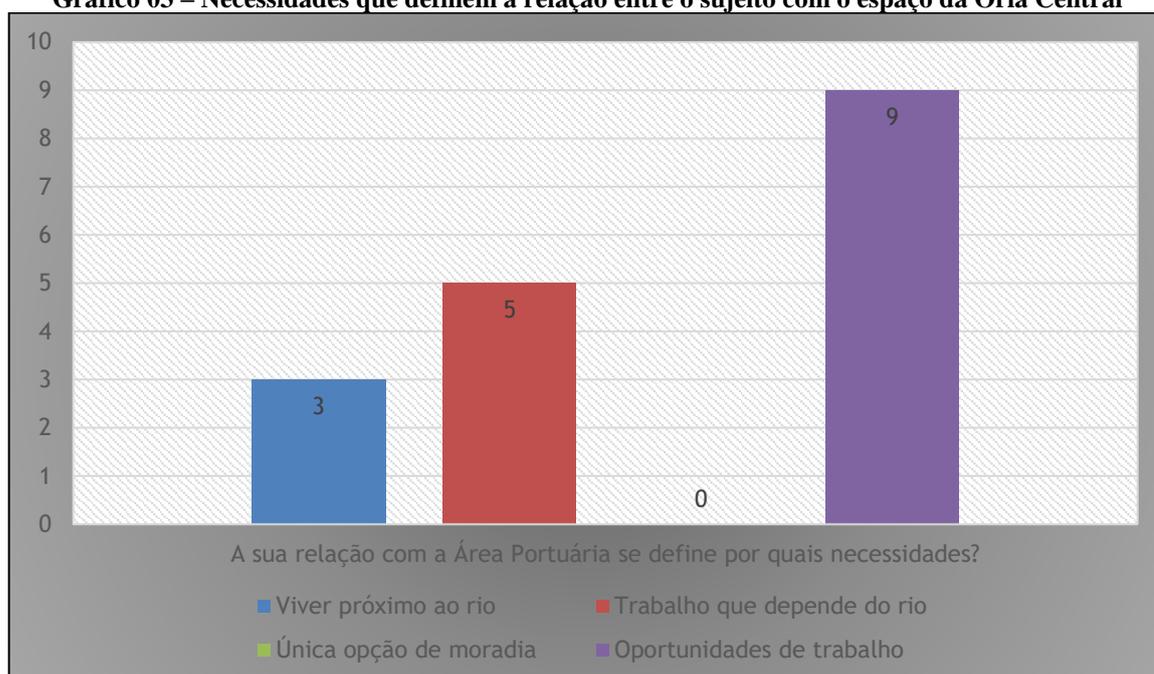
**Tabela 04 – Perfil dos entrevistados**

Perfil								
Sexo	Freq.	%	Idade	Freq.	%	Naturalidade	Freq.	%
Masculino	08	67	18 a 29	-	0	Amapá	07	59
Feminino	04	33	30 a 39	03	25	Pará	04	33
			40 a 49	02	17	Maranhão	-	0
			50 a 59	06	50	Outros	01	8
			A partir de 60	01	8			
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

Destes, apenas os entrevistados do AI não têm estabelecida uma relação direta com a dinâmica da Orla Central, mesmo havendo a presença do Estado como agente produtor do espaço. Os demais, representam empresários, trabalhadores, transeuntes e moradores que usam o espaço motivados por necessidades de *habitar, viver, produzir e consumir* (CARLOS, 1994), o que define suas relações com a Orla Central, dado aferido com o questionamento: *A relação entre você e a área Portuária se define por quais necessidades?* As respostas mais frequentes estão expressas no gráfico que se segue:

**Gráfico 03 – Necessidades que definem a relação entre o sujeito com o espaço da Orla Central**



Fonte: Trabalho de campo, 2016.

Como primeiro aspecto referente ao assunto: *Significações sobre a Orla Central*, em que vislumbrou-se apreender as concepções sobre as funções, importância e significações dadas ao espaço da Orla Central, o gráfico 03, permite figurar um contexto que revela a multiplicidade de relações e interesses sobre um mesmo espaço, assim como evidencia a intensa relação entre a urbe e o rio, que nos movimentos da cidade em direção ao rio e do rio rumo à cidade, estabelece na Orla Central o núcleo da dinâmica de Santana e atrai pessoas de todos os bairros e localidades próximas, pelas oportunidades de trabalho, ou ao menos a busca por elas. Pensamento corroborado na fala do representante da ASCEBS:

Essa Área Portuária ela vem desde a Souzamar até aqui [o Porto do Grego e] o Elesbão. Então é uma área bem ampla, com bastante moradores, bastante moradias e bastante [...] o comércio, o tráfego de pessoas, tanto quem chega, quem vai [...]. Um dos principais portos de migração de Santana é aqui o porto do Grego e o porto da Souzamar, onde chega pessoas e chega mercadorias, e vai pessoas e leva mercadorias, é esse porto aqui.

E também nas reflexões do representante da AMAP:

Aqui a gente mora perto de tudo. Tem posto de saúde, tem escola, tem a “beira” [...]. E emprego também! É temporário? É, mas chega um barco aí, aquele que chegar primeiro pra carregar o que tem dentro [...] ganha um emprego, é 20 reais, é 30 reais... Então, a facilidade é grande, há essa possibilidade.

A área da Baixada do Ambrósio, em parte, compreende a *ribeira* da Orla Central onde a necessidade de habitar, mas, sobretudo, de viver na Orla Central fica evidenciada, especialmente, na fala do representante da AMAP que destaca a permanência de modos de vida ribeirinho determinantes para a relação próxima dos residentes daquela localidade com o rio e que, portanto, morar no lugar não significa ser a única opção de moradia e sim, uma “escolha”.

A maioria, 80% a 90% dos moradores, tem uma ligação com as ilhas do Pará, tem parente aí pelos interiores. Tanto é que no Natal lota, campanha, dia de eleição todos eles vêm pra cá. Então é uma ligação muito forte, oriundos do interior [...]. Tu entras numa casa dessas eles falam em caça [...], açai, tem muito açai ainda aí. Tem uns que ainda usam a peneira em casa pra fazer [o açai] sem ser a bateadeira elétrica. O jeito de vestir. O trabalho deles, que a grande maioria trabalha em “barcada” buscando açai no interior e a gente só encontra no sábado e domingo que eles têm uma folga pra se divertir... E aí na conversa é isso mesmo: a linguagem interiorana, cabocla [...].

A dependência do rio como elemento essencial para o desenvolvimento de atividades econômicas e/ou serviços é a segunda necessidade mais citada pelos informantes e foi bem explicitada na fala da administradora do Porto do Nogueira: “[...] a maré não espera e é o tempo da maré que determina nosso trabalho”, referindo-se à atividade de mecânica nos motores das embarcações.

Também as profissionais do sexo apontam essa dependência quanto ao espaço da Orla Central para suas atividades, evidenciada na oratória da representante, que argumenta:

A porta de entrada do município é aqui [na Orla Central], é aonde tá a economia, é aonde tá o dinheiro e é por isso que pra prostituição o melhor lugar é aqui, porque se eu coloco um puteiro lá no centro, quem tá num navio ou numa balsa ou em qualquer lugar aqui, não vai sair daqui pra ir pra lá, se ele tem mais facilidade aqui...

Para uma análise sobre o espaço da Orla Central é fundamental a compreensão da prática socioespacial e das relações na produção e reprodução desse espaço intra-urbano, que expressa concretamente os processos sociais na forma de um ambiente físico construído sobre o espaço geográfico. Sob tal princípio de análise, infere-se diferentes percepções sobre a Orla Central através da produção simbólica que se dá nesse ou a partir desse espaço urbano, ou seja, da produção humana que resulta ou não em uma forma detentora de materialidade. Sobre isso, Cosgrove (2003 *apud* ZIPPINOTTI, 2014, p. 28) argumenta:

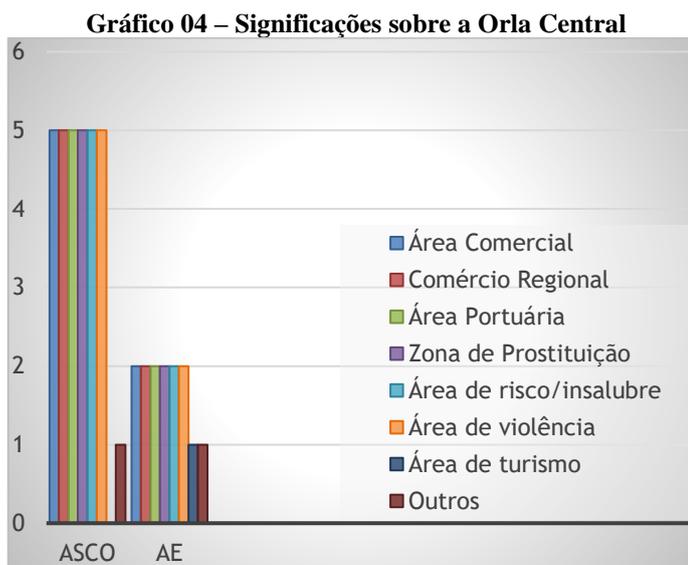
Os seres humanos experienciam e transformam o mundo natural em um mundo humano, através de seu engajamento direto enquanto seres pensantes, com realidade sensorial e material. A produção e reprodução da vida material são, necessariamente, uma arte coletiva, mediada na produção simbólica. Tais

códigos incluem não apenas a linguagem em seu sentido formal, mas também o gesto, o vestuário, a conduta pessoal e social, a música, a pintura, a dança, o ritual, a cerimônia, e as construções. Mesmo essa lista não esgota a série de produções simbólicas através das quais mantemos o nosso mundo vivido, por que toda atividade humana é material e simbólica, produção e comunicação.

Nas palavras de Corrêa (2007 *apud* ZIPPINOTTI, 2014, p. 28) “as formas simbólicas, materiais ou não, constituem signos construídos a partir da relação entre formas, os significantes, e os conceitos, os significados”. Assim, a Orla Central percebida pela produção simbólica nela ou dela constituída, foi significada pelos entrevistados considerando a proposta que indicassem como é localmente conhecida a Orla Central, com base nas características que já a identificam.

Por frequência nas respostas, ficou caracterizada como uma área voltada a todos os tipos de comércio e serviços: comércio regional de produtos da floresta, camarão, peixe, etc.; “área portuária” da cidade, onde está adensado o uso da orla para essa atividade, tais como, embarque e desembarque de pessoas e cargas; zona de prostituição, estereótipo comumente atribuído à localidades com portos; área de risco e insalubre considerando aspectos de moradia e condições de trabalho; área de violência, sendo que para estas três últimas características os respondentes destacaram a Baixada do Ambrósio, atribuindo àquela área a responsabilidade pelos altos índices de violência, comércio de drogas, prostituição e trabalho infantil.

Apenas uma respondente do AE, não reconheceu a prostituição neste espaço, por considerar em sua resposta os alcances da área do empreendimento em questão, evidenciando os limites de sua relação com a Orla Central. A mesma, também foi a única que caracterizou a Área Portuária como um local que já é utilizado para o turismo, quando assinala que “Não vou te dizer que é zerado [o turismo], mas muita gente vem pra cá só pra tirar foto. Até *book* de casamento já fizeram em cima da balsa. E o que passa aqui de estrangeiro pra viajar, pra conhecer floresta e fica tirando foto[...], então, chega a ser um pouco de turístico, sim!”.



Fonte: Trabalho de campo, 2016.

O espaço vivido se constitui apoiado no tipo de relação estabelecida entre o sujeito e o espaço, o que gera diferentes significações sobre o mesmo. Assim, fica evidenciado no gráfico 04, que são comuns as acepções sobre a Orla Central tanto para os representantes do ASCO como para os do AE, com exceção do turismo que é percebido apenas por aqueles que atuam, comercializam e/ou produzem atividades relacionadas ao turismo, como os operadores portuários ou vendedores de passagem, pois a relação entre o sujeito e o espaço é econômica, sendo isto que vai definir suas acepções sobre a Orla Central.

Todavia, o uso ou a atividade turística é um aspecto comum entre todos os respondentes quando indagados sobre quais devem ser as funções e usos permissíveis na Área Portuária, ou seja, o que deve ser planejado. Declarações dos entrevistados evidenciam tal perspectiva, não somente voltada ao desenvolvimento local como diagnosticado nos planos que indicam o turismo como potencialidade ao desenvolvimento de Santana, mas também na perspectiva de usos em um espaço carente de equipamentos de lazer e com grande apelo ao turismo sustentável, dados seus atributos naturais que tem o rio Amazonas como elemento integrador.

Ainda sobre a questão de como deve ser usado o espaço na Orla Central, houve consenso nas respostas por agrupamentos, com exceção ao quesito Espaço de Moradia, que remeteu as respostas dos entrevistados ao assentamento precário da Baixada do Ambrósio e que os fez defender a possibilidade de retirada das moradias do local, havendo ressalva apenas do representante da Associação de Moradores da Área Portuária (AMAP) posicionando-se a favor da permanência de moradias, advertindo que:

[...] dando uma estrutura melhorada [...] e claro organizado, porque aqui tá um emaranhado de casas. Então, se a gente [...] organizar o local pro povo morar [...], porque hoje tem três vezes mais gente aí dentro de casa do que o espaço comporta.

É, portanto, reconhecido o adensamento populacional na Baixada do Ambrósio, assim como é apontada a necessidade de ordenamento e adequação do espaço à moradia digna no local. No mais, todos concordam que a Orla Central deve servir prioritariamente ao comércio regional e serviços, principalmente por representantes do AE e AI e pelo representante da ASCEBS entidade que mais lida com estas atividades. Assim, as respostas que apontam a concepção dos entrevistados por agrupamento sobre a função e usos que devem ser realizados no espaço em questão, foram sistematizadas na tabela 05, consideradas apenas as respostas do AE e ASCOS e havendo mais de uma resposta por respondente:

**Tabela 05 – Frequência de respostas sobre as funções e usos na Área Portuária**

Tipos de respostas	Frequência	
	ASCO	AE
Espaço de serviços/comércio local e regional	05	02
Espaço de turismo	03	02
Espaço para grandes empresas nacionais/internacionais	02	01
Espaço de moradia	02	.
Espaço de Preservação Ambiental	03	02
Espaço de lazer	02	02

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

Complementando a sequência de questões que aferiram a percepção sobre a Orla Central, questionou-se sobre quais problemas eram enfrentados diariamente na Área Portuária? Foram apresentados seis itens para classificação, em três níveis de gravidade. Todos os itens indicados foram classificados no nível máximo: violência; uso e comércio de drogas; prostituição e trabalho infantil; falta de infraestrutura básica; má qualidade na oferta de serviços básicos; migração (entrada e saída descontrolada de pessoas e mercadorias).

Foi reforçada a problemática da violência como geradora dos demais problemas, relatado principalmente pelos representantes de entidades que dependem do comércio local para a sustento familiar, o qual vem sendo prejudicado devido aos altos índices de violência no local, situação evidenciada na fala do representante da AVAS que relata a perda do consumidor ribeirinho no comércio local.

[...] o povo ribeirinho, quando eles chegam, ele não tá tendo mais a oportunidade de visitar o mercado, a feira, por causa da violência, do crime...

porque o povo não pode mais sair por conta própria. A segurança tá péssima, não é colocando a culpa na polícia [...]. O que a gente vê muito hoje na Área Portuária é a violência, e o comércio tá perdendo hoje o lucro [...] por conta da violência.

Sobre a violência na prática da prostituição, a representante da AMPSAP também relata o problema:

Tem muita gente que chega aqui na beira que tem medo de entrar. Os *gringo* hoje tão no navio ali, eles não entram mais pra cá, porque hoje a bandidagem é muito grande, ele não vai meter a cara [...] ali não se pode mais andar de noite. As putas andavam aí pela “beira” tranquilamente, hoje, as putas já são assaltadas pelas outras putas [...], o bandido já é assaltado por outro bandido, não existe mais segurança entre quem trafega na Área Portuária.

Sob tais declarações dos representantes dos APE ficou evidenciado que o assentamento precário da Baixada do Ambrósio é posto como o principal disseminador dos maiores problemas de violência existentes na Orla Central. E o ponto de convergência entre os entrevistados também indica que, uma possível solução para tais problemas seria a remoção das residências da referida localidade, o que justifica a predominância de opiniões que não concordam com o uso residencial na Orla Central fazendo referência a Baixada do Ambrósio.

Mesmo não compartilhando da opinião de remoção dos moradores, o representante da AMAP também reconhece o aumento no agravamento da violência que parte deste assentamento precário e que atualmente passou a estabelecer como alvo, os próprios moradores da área, relatando: “Aqui a gente já viveu várias fases: uma fase de violência entre as gangues, que já não existe mais. A violência com o povo de fora [...]. Mas o que é o foco aqui hoje é assalto, é roubos [...] aqui mesmo”. Este faz ainda uma análise da violência e aponta hipóteses para o agravamento, o que denota a vulnerabilidade social dos moradores da Baixada do Ambrósio que os expõem ao *modus operandi* da criminalidade e alicerça as sociabilidades que vão orientar as relações sociais naquele espaço.

Recentemente o governo atrasou cinco meses da bolsa [Programa de transferência de renda do Governo do Estado – Renda Para Viver Melhor] que é a renda maior da Área Portuária. E essas crianças foram tudo pra rua, e os pais, assim, jogaram a toalha: vão fazer o que vocês quiserem, não tem comida, não tem nada. Aí as mães não se contentam com o valor, vão pra mesa de jogo [...] Pra vê se “tufa” aquele dinheiro de 300 pra 500, pra 1000. E às vezes perde tudo. [...] É muito complicado, é gente grande mesmo, comandando essas crianças aqui. Gente da penitenciária.

Chama a atenção, as repetidas delações da problemática da prostituição infantil que está diretamente relacionada ao espaço portuário envolto em uma rede de problemas sociais que não

vem sendo combatidos e/ou priorizados nas políticas públicas municipais, como as habitações precárias, comércio e uso de drogas, assaltos e roubos, etc. Contudo, os representantes dos APE destacam essa problemática que se desdobra em problemas sociais maiores, mas não acham os caminhos nem possibilidades de solução e acabam por se manter indiferentes ao problema. Abandono e falta de orientação e acompanhamento institucional que se percebe com base na fala da representante das profissionais do sexo:

Prostituição e trabalho infantil nunca me envolvi, eu vejo, eu comunico, mas não me intrometo, porque é paralelo, o meu trabalho é de prevenção, o meu trabalho é tá prevenindo a prostituta, é conversando, é orientando. E se eu ver uma menor eu procuro chamar o Conselho Tutelar sem me identificar, mas porque é complicado, porque quando tu vê uma menor ali num ponto de prostituição é porque já foi uma maior que trouxe ela. Então, tu não pode te envolver porque, se de repente tu te envolve? É problema pra ti!

A multiplicidade de significações sobre um mesmo espaço indica, portanto, a diversidade de vivências e experiências fundamentadas em relações econômicas, sociais, culturais, políticas que constituem uma teia social *sui generis* na Orla Central.

#### **4.2.2 Desenvolvimento local e participação social na Orla Central**

Compreendido como processo de mudança social, que envolve diretrizes política, econômica, ambiental e social, buscou-se inferir entre os entrevistados em que aspectos eles percebem o desenvolvimento local. Neste sentido, as informações coletadas foram analisadas e fundamentadas nos aspectos econômico, social, ambiental e participação social.

Na tabela 04, que apresenta a frequência de respostas sobre as funções e usos adequados para o espaço da Orla Central, elegidos pelos entrevistados da sociedade civil e empresários, é possível inferir análises sobre o desenvolvimento local na perspectiva do desenvolvimento econômico que os dados oferecem. Como se percebe, as respostas prevaletentes são o Comércio regional, Serviços e Turismo, que estão alinhados aos instrumentos de planejamento urbano já elaborados para o município de Santana, os quais indicam como potencialidades ao desenvolvimento local a orla portuária, o turismo e a indústria<sup>44</sup>.

Essa compreensão compartilhada tanto pela sociedade, como pela gestão municipal, indica a oportunidade de construir um espaço que atenda às necessidades de todos os agentes

---

<sup>44</sup> Ver Seção III deste trabalho.

sociais envolvidos, sem privilégios às elites econômicas e políticas, que rompem com quaisquer possibilidades de propostas de desenvolvimento econômico e local, orientadas por atores e estratégias endógenas de desenvolvimento.

Dentre as opções apresentadas no questionário concernente a elementos importantes para o desenvolvimento local, os entrevistados dos três agrupamentos classificaram por grau de importância crescente, atribuindo pontuação de 1 a 3, conforme tabela 06.

**Tabela 06 – Elementos importantes ao desenvolvimento local de Santana**

Elementos	Frequência nas respostas		
	01	02	03
A orla fluvial da cidade (Orla Central)	-	-	12
O Porto de Santana (CDSA)	-	-	12
A ALCMS	-	03	09
A Zona Franca Verde de Macapá e Santana - ZFVMS	-	-	12
O Distrito Industrial	-	02	10
Outras	-	-	03

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

A afinidade nas respostas em todos os agrupamentos quanto às acepções sobre a Orla Central, bem como às concepções sobre os usos e funções deste espaço, cruzadas com as respostas que aferem os aspectos mais importantes para o desenvolvimento local, são dados a serem considerados nas estratégias de planejamento e intervenção urbana, pois ao que se percebe, possibilitarão um diálogo equilibrado e mais democrático entre sociedade e a gestão municipal, já que aos municípios compete a implementação da política de desenvolvimento e gestão urbana.

Assim, na fala dos entrevistados se confirma a predileção no que diz respeito à destinação da Orla Central como espaço para serviços, comércio local e regional, ao tempo que também denota a conformidade entre os representantes dos APE em relação à importância destas atividades que, por sua natureza e forma já constituída na Orla Central, indicam ser um mecanismo de desenvolvimento local que atende aos interesses, expectativas e contextos endógenos. O posicionamento veemente dos entrevistados quanto aos usos neste espaço é expresso principalmente pelos representantes do AE, mas também pelos do ASCO:

Turismo e lazer eles são importantes, mas [para] o serviço e comércio local não tem orla com a profundidade que a gente tem aqui, [Orla Central] em outro

lugar.... Nem aqui em Santana. Macapá não tem. E outro lugar não tem. Aqui, Santana é perfeito pra tudo isso.

De lá até aqui [Orla Central] tem que ser único e exclusivamente comercial, porque turismo tem várias...no Elesbão dá pra fazer turismo. Mas aqui nesse perímetro é comercial, mesmo! (ADMINSTRADORA DO PORTO DO GREGO).

O turismo é, portanto, reconhecido como um potencial ao desenvolvimento local considerados os atributos naturais de Santana, o que inclui a orla urbana da cidade. Nesse contexto, a Orla Central é percebida como um arranjo espacial, que compõe a logística necessária para o potencial turístico, no sentido da função de seus terminais de embarque e desembarque, mas não como espaço destinado à tais atividades, pensamento corroborado na fala do representante da AMAP: “A questão turística [está] aqui no Matapi Mirim [...], o Recanto da Aldeia [...], o Recanto das Palmeiras. Só que hoje esses balneários de Santana estão totalmente abandonados, ninguém viu, olhou com um olhar empreendedor”. E que se confirma no Inventário Turístico do Município de Santana, realizado em 2009, pelo Governo do Estado através do projeto de Governança no Turismo no Estado do Amapá.

O Município de Santana possui grandes potencialidades relacionadas aos aspectos ambientais, enriquecidos pela proximidade como Rio Amazonas e sua hidrografia que possibilitam, junto com a beleza cênica do bioma amazônico a utilização de roteiros fluviais, esportes náuticos e do ecoturismo, principalmente na RPPN REVECOM, que necessita de revitalização, bem como a visitação a comunidades tradicionais, tanto na Ilha de Santana como em outras localidades com claros potenciais para exploração do segmento de turismo cultural.

Outro ponto relevante é a grande conscientização de sua população em cultivar as tradições e a cultura, envolvendo religião, música, dança e culinária típica, que é um grande facilitador no caráter de uso da tradição cultural como potencial turístico para o município (BRASIL, 2009, p. 48)

Em todas as inferências sobre os elementos indutores do desenvolvimento local, foi ressaltada a condição de dependência destes ou de quaisquer outras atividades econômicas no estado quanto ao Porto de Santana, reafirmando a importância desse arranjo espacial para o desenvolvimento local. Numa relação nacional e global, o Porto de Santana é o principal elemento para desenvolver a cidade, assim como todo o estado, segundo a apresentação da Orla da CDSA feita na seção 1 deste trabalho.

Mas, se considerada a escala regional e local, fica evidenciada a importância que se dá à orla fluvial urbana da cidade figurando-se, principalmente, no espaço que corresponde à Orla

Central. O cruzamento entre a indicação dos usos predominantes (comércio e serviços regionais) e a definição dos principais elementos indutores ao desenvolvimento local (orla e porto) reflete as conclusões dos APE sobre o fator econômico para o desenvolvimento local.

Tal perspectiva encontra fundamento nos estudos que indicam Santana, juntamente com Macapá, como as cidades que exercem uma centralidade urbana sub-regional sobre as demais cidades amapaenses e algumas cidades do Golfão Marajoara no estado do Pará (SANTOS, 2012ab), mesmo ocupando um território de 1.577,52 Km<sup>2</sup>, o que representa aproximadamente 1% da área do estado e a torna um dos menores municípios em extensão, estando à frente apenas do município de Itaubal. Santana ocupa o segundo lugar em densidade populacional, atrás somente da capital Macapá.

Levando em conta, ainda, a proximidade geográfica e o nítido processo de conurbação pelo qual estas cidades vêm passando, intensificado pelos novos usos nas duas rodovias de conectividade, Duca Serra e JK, com destaque aos empreendimentos imobiliários, públicos e privados (SANTOS, 2016), e a institucionalização da Região Metropolitana de Macapá (RMM), através da Lei Estadual Complementar nº 23/2013, que apesar de entendimentos contrários sobre a aplicabilidade dessa configuração para estas cidades, o que não convém ser aqui discutido, vem reforçar a centralidade urbana destas, indicando suas importâncias como as principais portas de entrada para o estado numa configuração multiescalar: a capital Macapá através de sua porta aérea para voos nacionais e internacionais; e Santana como porta fluvial para as ilhas e municípios paraenses, além de servir como corredor marítimo e entreposto comercial em escala mundial (SOUZA, A., 2014; TOSTES, 2013, 2012, 2006; SANTOS, 2012a; PORTO, 2010).

Conforme apresentado na Seção 3, os primeiros instrumentos de planejamento concebiam o espaço correspondente ao eixo Macapá-Santana por relações de complementariedade e de integração, no sentido de sujeição de Santana à Macapá, o que relegou aquela, durante anos ao descaso do estado sem quaisquer propostas de ordenamento urbano, mesmo diante do acelerado processo de urbanização da população iniciado a contar do Projeto ICOMI.

Hodiernamente, a relação de complementariedade e integração permanecem, porém, no sentido de interdependência, considerando a forte influência de uma cidade sobre a outra, mas, sobretudo, a partir do enfoque das interações espaciais, sobre as quais não se pode conceber

Macapá de forma isolada de Santana, pois, a interação do espaço amapaense nos contextos regional e global requer a otimização das dinâmicas territoriais das duas cidades, considerando que em Santana, a partir de seu porto, se tem a interação em volume mediante a sua recepção de produtos nas escalas regional e global. Enquanto que Macapá, ocorre pela velocidade (aeroporto) e pela distribuição (comércio atacadista) (PORTO et al, 2008).

As relações de complementariedade de funções entre estas cidades podem ser sistematizadas a partir de Porto e Beltrão (2009); Santos (2012a); Santos (2016) e Souza (2014) incrementada com informações levantadas a partir deste estudo, sistematizadas no quadro 14:

**Quadro 14 – Principais características das cidades de Macapá e Santana**

MACAPÁ	SANTANA
Cidade comerciária e de serviços	Cidade comerciária, de serviços e industrial
Aglomerado Urbano Macapá e Santana	Aglomerado Urbano Macapá e Santana
Comércio varejista e atacadista	Comércio atacadista incipiente e predomínio do comércio varejista
Lugar de permanência e distribuição de produtos	Rota de passagem para entrada e saída de produtos
Cidade com portos (circuito inferior)	Cidade com portos (circuito superior e inferior)
Orla da cidade destinada a turismo e lazer: cidade beira-rio, com frações de cidade ribeirinha.	Orla da cidade com características ribeirinhas e voltada ao lazer e atividades portuárias: cidade ribeirinha e beira-rio

Fonte: Porto e Beltrão (2009); Santos (2012a); Santos (2016) e Souza (2014), trabalho de campo.

Assim, segundo Tostes: “Macapá e Santana influenciam e articulam, por sua centralidade, a organização social e econômica, em uma abrangência multiescalar, o espaço amapaense.” (TOSTES, 2013, p.02), o que leva a pensar o desenvolvimento local do estado, desde o AUMS (SANTOS, 2016; SANTOS, 2012a), que “[...] atuam como região indutora do desenvolvimento do Estado” (SOUZA, 2014, p. 36).

Contudo, a integração entre as duas cidades está aquém das condicionantes necessárias ao desenvolvimento local, pois nem nos instrumentos de planejamento se concebe uma proposta de desenvolvimento integrado para o AUMS. Souza (2014, p. 36-37) se refere à desarticulação entre as duas cidades, apesar do majestoso rio Amazonas como elemento de conexão.

Apesar da conectividade das duas cidades ter no Rio Amazonas uma de suas vertentes, as duas orlas fluviais não se articulam. Santana, considerada a porta fluvial do Amapá, estabelecendo relações locais e globais por meio de sua estrutura portuária. A relação da cidade de Macapá, no que diz respeito à estrutura fluvial, é baixa, estabelecendo relações locais e regionais.

Conforme Souza (2014), os planos propostos para o Amapá conceberam o eixo Macapá-Santana seu maior vetor sob uma perspectiva econômica de integração entre os dois espaços. E

aponta, mais do que a integração do planejamento dos dois espaços em uma visão de continuidade e conectividade, o desafio maior se dá pela necessidade de estabelecer ações que integrem o conjunto de fragmentos percebidos no espaço urbano.

No que concerne ainda ao aspecto econômico local, Dowbor (1987, p. 19) destaca que para reforçá-lo deve-se recuperar a autoridade da população sobre o seu próprio desenvolvimento, para tanto, “Descentralização, participação e planejamento significam, em última instância, o gradual reencontro da economia com as necessidades gerais da população”.

Portanto, além das conquistas já alcançadas a partir da luta pela reforma urbana, quando se trata da descentralização e do papel dos municípios como protagonistas no processo de planejamento, é preciso amadurecer a prática da participação social cidadã na construção do desenvolvimento local, o que implica em mudanças com melhor qualidade de vida, na cultura política e no capital social.

Na tabela 06 (p. 167) - Elementos importantes ao desenvolvimento local de Santana, obteve-se três manifestações que indicam a importância da organização comunitária, como um instrumento para se alcançar objetivos comuns entre grupos da sociedade.

Entre as inferências, destaca-se a do representante da AMAP, que fala da organização social como aspecto fundamental para tal propósito e a de representantes do AE que ressaltam o empreendedorismo e as normativas legais que impõem ao setor privado a responsabilidade pela organização dos trabalhadores portuários.

Às vezes [o que precisa] é organizar, organizar mesmo! A ideia era organizar a associação [...] que dá pra eles mesmos melhorarem o espaço deles [...] Todas as associações elas caem por descrédito ou não age mais porque não tem como se movimentar. Porque enquanto eles tiverem essa mentalidade de tudo esperar pelo poder público, nada funciona. E tendo essa organização, eles têm a liberdade de agir a qualquer hora, a qualquer momento dentro das necessidades deles.... E não dentro do que vai cair do poder público (REPRESENTANTE DO AE – PORTO DO GREGO).

O representante da AMAP, que na atual gestão também é Coordenador de Relações Comunitárias da PMS, destaca a dependência dos trabalhadores da Área Portuária, a exemplo de catraieiros e feirantes (do Mercado Central, da feira do Mete-a-mão e da feira livre), às ações do município e observa as perdas sociais advindas desse comportamento, o qual revela o baixo grau de desempenho do capital social da comunidade. O quadro 15 dá uma visão da situação de auto-organização de entidades na Orla Central:

**Quadro 15 – Situação das entidades da Sociedade Civil Organizada na Orla Central**

ENTIDADE	SITUAÇÃO DA AUTO-ORGANIZAÇÃO
Associação dos Catraieiros de Santana	Em processo de regularização e reativação
Colônia de Pescadores Z-6	Regularizada e ativa
Cooperativa dos Pescadores	Regularizada e ativa
Associação dos Estivadores	Desativada
Associação dos Carregadores de bagagem e serviços gerais no porto de Santana – ASCEBS	Regularizada e ativa
Sindicato dos taxistas de Santana – SINTASA.	Regularizada e ativa
Associação das Profissionais do Sexo (APSAP).	Ativa
Associação dos Moradores da Área Portuária – AMAP	Desativada
Associação dos Vendedores Autônomos de Santana – AVAS	Regularizada e ativa
Associação dos Vendedores de Açai	Regularizada e ativa

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

Das 10 entidades listadas acima, cinco foram abordadas nesta pesquisa e a escolha destas, conforme explicado anteriormente, foi em decorrência do envolvimento ou atuação na Orla Central. Nas entrevistas ficou evidenciada a falta de interesse e/ou envolvimento dos sujeitos sociais nas entidades existentes na Orla Central e o que os motiva à institucionalização em associações, cooperativas ou sindicatos são as exigências externas e/ou vantagens momentâneas, estando distante do real sentido de capital social que representa a capacidade de uma sociedade de estabelecer vínculos de confiança interpessoal e formar redes de cooperação objetivando a produção de bens coletivos.

Assim, a pouca representatividade e as ações descoordenadas dos sujeitos que produzem o espaço na Orla Central, aliada à inoperância da gestão pública na implementação da política urbana e do usufruto do espaço sem (re)investimentos por parte de grupos empresariais, ocasionam situações de desordem, irregularidades no espaço e embates entre os agrupamentos da sociedade civil, empresarial e institucional, ao tempo que estão institucionalizadas regras para a atuação de trabalhadores e sobre o uso e ocupação do solo.

Para representantes do AE, a responsabilidade de organizar os trabalhadores é de órgãos públicos, porém, sem a atuação deste, sem a iniciativa dos trabalhadores e mediante às pressões institucionais vem cabendo ao setor privado mediar esse processo, conforme relato:

Um entrave muito grande e que me responsabiliza perante o Ministério Público, é a organização dos trabalhadores avulsos, tanto de agenciadores, quanto dos carregadores (de bagagens). Eu já levei todos eles pro SEBRAE, eles estão se organizando como MEI's, [porque] sindicato não aceita eles, cooperativa não deu certo, associação não deu certo. O Ministério Público responsabiliza a gente, porque como eu sou responsável pela área, eu deixo

eles entrarem para trabalharem da pior forma: de chinelo, bêbados e isso causa risco às pessoas, aos passageiros. Então a responsabilidade é minha e eles obrigam eu a assinar a carteira deles, a contratar eles. Mas é impossível eu contratar mais de 100 pessoas do dia pra noite em uma empresa que é microempresa. Então eu trouxe o SEBRAE pra cá, fiz reuniões, organizei eles. (REPRESENTANTE DO AE – PORTO DO GREGO).

As informações auferidas nas entrevistas, indicam a indefinição de papéis e a negação de responsabilidades para si por parte dos três agrupamentos de APE. Fica evidente a falha do Estado, enquanto agente responsável pela implementação e regulação de políticas públicas, ao tempo que a comunidade se apresenta numa condição mórbida diante de seu papel de agente controlador que pode usar de mecanismos de participação popular no planejamento e gestão dos serviços estatais, considerando já haver previsões legais expressas, determinando que os planejamentos assim ocorram.

Quanto ao grupo empresarial, há uma expressiva insatisfação com o poder público sem que haja de sua parte, quaisquer manifestações de cooperação para melhorar o ordenamento do espaço, o qual vem sendo usado, há tempos, alheio às normativas que regulam as atividades portuárias.

Assim, a pesquisa buscou apreender entre os representantes do ASCO e do AE o poder local, tanto na fase de concepção do planejamento, quanto em sua gestão. Para tanto, questionou-se: *Como você avalia os aspectos relacionados ao desenvolvimento/melhorias da cidade, a partir da Área Portuária de Santana?* E, a partir da classificação dada a cada item sobre a qualidade dos serviços/ações em vigor, inferiu-se o conhecimento e a percepção dos entrevistados sobre a realidade de seu contexto e sobre a gestão pública, obtendo-se a seguinte tabela:

**Tabela 07 – Avaliação da gestão pública na perspectiva do desenvolvimento da cidade**

Serviços/ações	Frequência nas respostas		
	01	02	03
Planejamento urbano	05	02	-
A atuação da prefeitura, do governo estadual e do governo federal	07	01	-
As obras, ações e/ou serviços públicos	07	01	-
A infraestrutura física e operacional (portos, píeres, terminal de passageiros...)	08	-	-
A Organização, ocupação e uso do solo	07	01	-

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

A Tabela 07, demonstra que há concordância entre os entrevistados quanto a má qualidade da gestão pública, sobretudo, a municipal responsável por aproximar as políticas urbanas aos anseios, demandas e realidades local.

Durante toda a pesquisa teve-se a preocupação didática com os termos utilizados, fazendo uso de linguagem descomplicada e de fácil compreensão, mas quando questionados sobre o planejamento urbano foi observado, pela pesquisadora, o desconforto dos entrevistados, talvez não por ignorarem o significado do termo, mas pelo mal-estar de declarar que não o conhecem, havendo apenas uma manifestação positiva nesse sentido. Os demais preferiram iniciar com uma postura negativa de avaliação, a qual se manteve até o último item, sem maiores explicações, pois àquela altura já se estabelecera a insatisfação geral quanto à gestão pública.

É importante destacar que não se quer aqui, cobrar ou julgar o grau de conhecimento dos inqueridos sobre temas que são próprios da gestão pública, mas perceber seu envolvimento ou importância dada a estes mecanismos de empoderamento social, fundamentais em uma sociedade politizada e consciente de seu papel no direcionamento das políticas públicas. Assim, desconhecer, não participar ou não ser envolvido no processo de planejamento urbano são indicadores importantes para se perceber a ausência da participação social neste, que é um dos principais mecanismos para se alcançar um desenvolvimento voltado ao local.

Assim sendo, combinadas com a questão acima, indagou-se: *Quais instrumentos de planejamento urbano de Santana você conhece? E, Participou da discussão/elaboração?* As respostas são incoerentes quanto ao conhecer e o participar, porém, sintetizam a insuficiência dos mecanismos de envolvimento da sociedade no processo de planejamento, que segundo Freitas (2009), mesmo ocorrendo a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor de Santana – PDP de Santana, foi perceptível a diminuição participativa nas etapas finais do projeto.

Galindo (2016, p. 73), também destaca sobre o PDP, que o fato do simples estabelecimento de diálogos com atores sociais, como estratégia de participação no desenvolvimento de políticas apresentou limites, e:

Desta forma, a intencionalidade e efetividade participativas, institucionalmente divulgadas pelo poder público sobre a construção do Plano Diretor de Santana, por mais que indiquem um marco histórico de mudança paradigmática, nem sempre se apresentaram capazes de representar uma realidade de pleno processo.

Ainda concernente à tabela 07, sobre o ordenamento urbano entendido a partir da gestão, no uso e ocupação do solo, todos os entrevistados, novamente focaram na área da Baixada do Ambrósio, evidenciando a concepção de desorganização, informalidade, degradação ambiental e vulnerabilidade social, a contar deste assentamento precário, apontando soluções iniciada pela retirada das habitações da área. Conforme depoimentos acirrados dos entrevistados:

[...] se tivesse um Governo, os políticos de responsabilidade que tivessem interesse de construir uma área de lazer nessa “Baixada” aí, tirasse esse povo daí e construísse uma área de lazer [...], por exemplo, uma “praça do açaí”, não seria uma coisa bonita? (REPRESENTANTE DA AVAS).

No meu ponto de vista, sem prejudicar ninguém, deveria tirar a Baixada do Ambrósio...tirava daí e levava pra bem longe aqui da beira. Colocava coisas aqui que fosse gerar emprego [...] comércio e lazer[...] o turismo [...] (REPRESENTANTE DA APSAP).

Numa visão econômica, também é pontuada a necessidade de organização alicerçada em um planejamento: “Primeiro tem que limpar a área, isso aí seria um começo, isso aí seria o planejamento. E depois investir [...] retirar as ocupações informais, acho que seria o primeiro passo, e colocar só quem quer trabalhar de fato, de maneira correta [...]” (REPRESENTANTE DO AE – PORTO DO GREGO).

Referindo-se aos projetos de intervenção pensados para a Orla Central pela atual gestão municipal, o Secretário de Governo esclarece: “[...] a intervenção em termos de remanejamento é mínima possível [...] porque a proposta é exatamente preservar esse potencial [regional]”. Porém, com base nas plantas do referido projeto, as intervenções não alcançarão a Baixada do Ambrósio e conforme o PPA em vigência, percebe-se que a gestão municipal não prevê o remanejamento ou realocação das residências da Baixada do Ambrósio, mas vem agindo no sentido do ordenamento do espaço, com investimento em infraestruturas, como as passarelas de concreto, o que vai de encontro aos anseios de parte dos representantes dos APE.

Percebe-se, assim, que quando se fala em intervenção urbana, no sentido de organizar o espaço, os APE compartilham do “raciocínio econômico da reurbanização” de gestões públicas, e dos planejadores tecnocráticos que, segundo Jacobs (2001, p. 03), “é um engano”, porque consiste em práticas que não suprem as necessidades mais urgentes da população.

Por exemplo, a simples remoção ou realocação das habitações do assentamento precário da Baixada do Ambrósio, a qual já está integrada à cidade, sem respeito às vivências já estabelecidas pelos moradores do/no local, resultaria em novos “conjuntos habitacionais de

baixa renda, que se tornaram núcleos de delinquência, vandalismo e desesperança social generalizada” (JACOBS, 2001, p. 03), o que também se aplica à realidade da Baixada do Ambrósio que se constituiu fora da lógica do capital imobiliário e não recebem atenção devida por parte das gestões públicas e, por conseguinte, de políticas públicas de desenvolvimento urbano e tem “saqueados” o direito à cidade.

Os entrevistados atribuem à falta de planejamento as consequências da desorganização na Orla Central. E falta de planejamento significa responsabilizar a ineficácia do poder público intervindo no ordenamento do espaço. Se percebido pela perspectiva de Jacobs (2001) que observou no cotidiano das cidades planejadas, paisagens monótonas e não comprometidas com a diversidade estética e funcional, bem como desconsideraram as relações sociais que se desenrolam na cidade, pode-se inferir acerca da (des)ordem no espaço da Orla Central, resultante do processo espontâneo de urbanização, da não implementação de políticas urbanas ou planejamentos já instituídos para a cidade.

Neste sentido, é válido considerar que a não implementação de planejamentos aliados à inoperância do Estado vem possibilitando a permanência de usos que remontam da gênese da cidade, diferente de processos de ocupação privados de espaços públicos, como ocorrera na orla de Belém, que foram orquestrados pelo Estado e que, historicamente, vem usurpando da população ribeirinha o usufruto destes espaços (SANTOS, 2002; AMARAL, 2005; TRINDADE JÚNIOR., SILVA, 2005; MALHEIRO, 2009).

Neste sentido, o que parece ser desordem no uso e ocupação do solo urbano, pode ser entendido como um elemento que compõe a complexidade organizada que caracteriza toda cidade viva e que deve ser considerado por um planejamento que pretenda manter tal vivacidade.

Para uma análise acerca da visão dos entrevistados representantes do ASCOS e AE, na perspectiva do planejamento, sobre o desenvolvimento local, foi questionado: *O que deve ser prioridade para que haja o desenvolvimento local?* E solicitada a classificação de cada item, inferiu-se o grau de importância ensejado pelos mesmos a cada mecanismo/ação proposto, dados sistematizados na tabela 08:

Tabela 08 – Prioridades para que haja o desenvolvimento local

Mecanismos/ações	Frequência nas respostas		
	01	02	03
Organização do comércio, serviços e habitações na Área Portuária	-	01	06
Construção de terminal de passageiros, portos e píeres...	01	-	06
Retirada das ocupações informais da área portuária (habitações, comércio e serviços)	-	-	06
Incentivar o comércio e atividades regionais	-	01	06
A atuação da prefeitura para planejar e administrar a área Portuária	-	-	07
Planejamento com a participação da sociedade	-	-	07
Outros	-	-	02

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

A coesão nas respostas dos entrevistados a partir da proposta de indicar prioridades, com vistas ao desenvolvimento local, ou seja, a um planejamento que responda às suas expectativas e interesses, ratificou o que vem sendo indicado desde o início desta análise, as aceções sobre a Orla Central como espaço que possibilita o desenvolvimento de atividades regionais típicas do circuito inferior da economia, bem como o incentivo/apoio a estas atividades através do ordenamento do espaço, mas também de investimentos em equipamentos urbanos, especialmente infraestrutura que possibilite as atividades portuárias.

Novamente se voltou as respostas à retirada de ocupações informais da Baixada do Ambrósio, baseadas em argumentos já explicitados acima, com exceção do representante da AMAP. Assim como se deu destaque à importância do planejamento com participação social, com ressalvas feitas por representante do AE, entendendo que tal ação deva envolver somente o grupo empresarial, denotando suas reservas e entendimento quanto à intervenção popular.

Ainda assim, é pertinente inferir acerca da importância que se dá à participação social no processo de planejamento, conforme os argumentos que, indicam as dificuldades para se estabelecer um canal de comunicação e participação com a gestão pública e evidenciam o descompasso entre as intervenções urbanas (obras) e as reais necessidades de cunho social e econômico, respectivamente:

O melhor ponto pra ajudar nesse planejamento nós temos, a experiência, [...] a gente faz parte da história. [...] e nunca deram importância e a gente sempre correu atrás deles (da gestão pública) pra pedir ajuda pra pedir parceria [...] (REPRESENTANTE DO AE – PORTO DO GREGO).

[...] tem que haver a participação. Muita coisa não tem dado certo até hoje porque ainda se faz as coisas [os projetos de intervenção urbana] sem conhecer, [...] mas as vezes a gente tem que ouvir (REPRESENTANTE DA AVAS)

Percebe-se então, a importância da participação da comunidade local, em todas as etapas do planejamento, na gestão de espaços e equipamentos públicos, pois a ingerência sobre estes, deve conhecer o funcionamento do espaço e as necessidades de quem os usa e produz, o que implica no estabelecimento de regras conduzidas por autogestão democrática e compartilhada, por exemplo, o que suscitaria sentimentos de cooperação pautados em objetivos comuns.

Contudo, o que se percebe por meio das manifestações dos representantes dos APE, é a supervalorização de infraestruturas pautadas na definição de função, uso e ocupação das construções, que não valoriza a escala humana (JACOBS, 2001).

Ainda na perspectiva sobre o alcance do desenvolvimento local, baseado NO QUE SE TEM (tabela 06, p. 167), O QUE DEVERIA TER (tabela 08, p. 177) e O QUE SE PROPÕE ao planejamento, foi lançada a pergunta aos representantes do ASCO e AE: *O que é importante para melhorar o planejamento e a gestão urbanos na Área Portuária?* Com classificação por grau de importância.

**Tabela 09 – Pontos importantes para melhoria do planejamento e gestão urbanos**

Mecanismos	Frequência nas respostas		
	01	02	03
Planejamento integrado entre Macapá e Santana para gestão da orla fluvial contínua entre as duas cidades	01	-	06
Planejamento participativo com o envolvimento da população local	-	-	07
Organização social (trabalhadores, moradores, empresários)	-	-	07
Apoio dos governos estadual e federal para a prefeitura planejar e administrar a Área Portuária	-	-	07
A participação da população local na administração da área Portuária (controle social)	02	-	05
Administração dos equipamentos/infraestruturas urbanas (terminal de passageiros e cargas, portos, píeres) por empresa privada.	01	-	06

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

Percebidos como pontos importantes a serem considerados no planejamento e gestão urbanos de Santana, os dados da tabela 09, sintetizam a ideia do planejamento integrado entre Macapá e o referido município, ratificando a defesa de ações participativas e da organização social, destacando-se a dependência quanto ao governo central para o planejamento e implementação de política urbanas. Ferrari Júnior (2000) corrobora com essa análise, evidenciando que, apesar da descentralização do planejamento para a esfera local, fator de conquistas sociais, ainda há muito a se avançar e diz:

O fator agravante neste cenário é que nem a União e nem os Municípios conseguiram completar o desenvolvimento urbano, econômico e social no território nacional para que essa “autonomia” pudesse ser exercida de forma tranqüila sem maiores traumas fiscais e mazelas sociais (FERRARI JÚNIOR., 2000, p.21).

Tostes (2007a), completa indicando que o modelo descentralizado de planejamento urbano, trazido pelo Estatuto das Cidades, é ainda mais emblemático nas pequenas e médias cidades da Amazônia por ser “[...] um modelo que não funciona em sua plenitude, em razão de que os estados e municípios amazônicos esperam receber da União os incentivos e recursos para dirigir seus investimentos e estes chegam muito restrito para as prefeituras (p. 08).

Os dados ainda, oferecem informações que permitem afirmar o consenso quanto à gestão dos equipamentos públicos que deverão compor a infraestrutura de serviços e atividades portuárias (apenas um respondente indicou ser pouco importante) a empresas privadas, que conforme a nova lei dos portos se dariam através de contratos de arrendamentos portuários.

Tomando como base as informações auferidas nas entrevistas, é possível fazer uma análise sobre a base de sustentação dos que argumentaram a favor da concessão dos serviços públicos portuários ao setor privado, que podem estar fundamentadas pelo olhar de quem necessita e/ou consome os serviços, dos que produzem e comercializam o serviço e da gestão pública.

Para os primeiros a opinião favorável a privatização dos serviços públicos portuários tem como parâmetro a ineficiência do Estado em manter serviços públicos de qualidade, corroborada pela situação caótica e sucateada de equipamentos e serviços públicos básicos, como foi manifestado pelo representante da AMAP, “Eu acho que terceirizar a administração da frente da cidade pra que haja investimento permanente, que não caia. Porque o poder público ele vai abandonar, no momento certo ele vai abandonar”.

O segundo argumento se sustenta na visão econômica de quem produz os serviços e, portanto, percebe os percalços administrativos, infraestruturais, financeiros e condicionantes legais baseados em direitos sociais, trabalhistas e de segurança no trabalho, que embaraçam a administração e desenvolvimento do empreendimento, desmotivando e/ou dando insegurança para que se faça investimentos e melhorias, o que se justifica pelo descrédito do Estado como instituição a qual compete a responsabilidade pela implementação de políticas públicas. Percebe-se esta visão na fala de protesto e desabafo da administradora do Porto do Grego:

[...] a respeito desse investimento todo [Projeto Orla 2016] a gente já tá ouvindo isso há mais de 20 anos...eu fico assim, será que acredito, será que eu não acredito nisso, será que a gente investe? Porque nós temos condicionantes que obrigam a gente a investir... o IMAP [exige] a fazer muro de arrimo, a separar pessoas de cargas, aí tem os outros condicionantes também, que são pesados, pra melhoria do porto... então é um investimento muito grande que a gente se depara com esse fantasma de mais de vinte anos, que eu não tenho segurança se devo investir ou não.

Diante disso e de argumentos que dialogam com o que foi expressado pelo representante da AMAP, há consenso entre os representantes do AE, quando afirmam que “Uma empresa de fora administraria muito bem isso aqui. Aqui não tem nenhuma empresa qualificada pra isso, apesar de eu fazer parte de uma dessas empresas” (REPRESENTANTE DO AE - PORTO DO GREGO) e que “Seria interessante ter uma empresa que arrendasse [a estrutura portuária] pra administrar” (REPRESENTANTE DO AE - PORTO DO NOGUEIRA).

Uma terceira visão é a da gestão pública, que fundamenta seu posicionamento na privatização de seus serviços diante das alternativas legais que permitem a concessão de

serviços públicos portuários ao setor privado. E informa: “A administração atual entende que não é da alçada da prefeitura estar administrando esse terminal, é concessão! Pode vir uma empresa de fora, mas tem que haver uma concessão que deve ser fiscalizada, prestar um bom serviço e tudo” (SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA E PROJETOS). Corroborada na fala do Secretário de Governo,

[...] o município tem várias opções: ele mesmo administrar [ou] ele fazer uma concessão pública para iniciativa privada [...] pra isso ele tem um instrumento legal que é uma lei geral das concessões que o município tem aprovada na Câmara. Então, o município pode fazer isso, ele DEVE fazer isso!

[...] eu particularmente tenho um princípio, [...] eu acho que tem que entregar pra iniciativa privada fazer a gestão pública, a gestão como um equipamento público concedido a iniciativa privada. E a iniciativa privada, logicamente, seguindo regras muito claras do que deve fazer ali para funcionar atendendo a uma demanda da sociedade.

Observa-se que as respostas apresentadas pelos representantes dos três agrupamentos dos APE convergem em um aspecto, a anuência quanto ao esgotamento do modelo estatal de gestão diante do crescimento da demanda por serviços em setores de infraestrutura, associado à falta de investimentos. Como resultado desse processo se verificou a abertura dos setores de infraestrutura no Brasil e em outros países, a participação privada e o estabelecimento de arcabouço regulatório (PINHEIRO, 2003; CAMPOS NETO et al, 2009 apud BRITO et al, 2015).

No setor portuário, a partir da década de 1990 com a “Lei dos Portos” (Lei nº 8.630/1993) se iniciou um processo que permitiu a entrada de agentes privados no setor, ao tempo que foi reduzido o papel do Estado como gestor e operador portuário. Conforme apresentado na seção 2 deste trabalho, tal processo tem hoje como expoente legal a “Nova Lei dos Portos” (Lei nº 12.815/2013), que se percebe em pleno momento de implementação no município de Santana, o que possibilita afirmar que as atividades econômicas na Orla Central ocorrem aos moldes *laisse faire* onde, independente da intervenção ou não do Estado, a dinâmica social e do mercado se encarregam da realização de atividades regionais, como observa uma representante do AE, “com ou sem incentivo, a atividade regional vai acontecer, não tem jeito!”.

É importante destacar, que o posicionamento favorável à concessão da administração de equipamentos e serviços portuários ao setor privado, diz respeito à opiniões de representantes dos três agrupamentos, acentuando possibilidades de acertos entre os agentes sociais que

produzem o espaço e indicando pontos de convergência que podem propiciar um planejamento democrático frente ao poder centralizador de elites econômicas, que tendem a definir as decisões sobre o espaço público.

Ainda assim, chama a atenção, a negação que todos fazem à possibilidade da administração pública gerir o setor portuário através da administração direta ou formas de autogestão, que envolvam a sociedade civil e agentes públicos, os quais poderiam equilibrar interesses e necessidades sociais com a prestação de serviços públicos de qualidade através do compartilhamento de responsabilidades, engendradas por uma cultura de empoderamento da sociedade para a promoção de políticas urbanas voltadas ao desenvolvimento local.

De maneira geral, é possível inferir que a capacidade de organização da sociedade, impressa através das manifestações dos representantes institucionais que socialmente produzem o espaço na Orla Central, está em um estágio embrionário de participação social, que se reforça na prática de construção de políticas urbanas, dando-se em processos falhos de participação social, o que compromete a efetividade do planejamento, principalmente dos planos diretores. E conforme Freitas (2009, p. 13), sobre o processo participativo de construção do PDP de Santana, há de se considerar as especificidades locais, as quais são determinantes para moldar a dinâmica e o ritmo de qualquer processo de construção de uma política.

Assim, no processo de elaboração do novo plano diretor santanense, ocorrido entre os anos de 2005 e 2006, a realidade santanense, que é altamente contraditória, excludente e com facetas preocupantes de degradação ambiental, impôs suas dificuldades para a construção da política, especialmente por se tratar de uma temática complexa, como o são as problemáticas ambientais e urbanísticas. Da mesma forma, embora Santana já tivesse vivenciado algumas importantes experiências de participação popular, suas especificidades econômicas e sociais e sua trajetória marcada por regimes tutelados e autoritários, também exerceram suas influências sobre o processo.

Passados 10 anos do período referendado pelo autor e, mesmo já tendo havido outros momentos de processos participativos de gestão<sup>45</sup>, ainda são escassos os espaços de discussão e participação social que venham a fomentar o capital social, a prática e cultura da participação. E menos ainda, se avançou na incorporação dos anseios expressos nesses processos, quando da implementação de políticas públicas.

---

<sup>45</sup> Entre 2011-2012 foi elaborado o Plano Municipal de habitação de Interesse Social, em 2014 foi construído o Plano Plurianual de Santana e entre 2015-2016 vem sendo elaborado o Plano Municipal de Saneamento Básico. Todos embasados em marcos regulatórios, que exigem o envolvimento social no desenvolvimento da gestão pública.

O não envolvimento efetivo da sociedade, fica mais evidenciado quando se percebe que a mesma se coloca na dependência do Estado para que ocorram quaisquer movimentos integradores, acabando por se configurar como eventos isolados que surgem para atender a marcos regulatórios da política urbana, envolvendo uma parcela irrisória da população, o que “pesa negativamente ao se tentar cunhar esse processo, como sendo participativo ou deliberativo” (FREITAS, 2009, p. 264), comprometendo-se os resultados do processo de planejamento e do desenvolvimento da gestão pública, os quais não transparecem os reais anseios da população.

#### **4.2.3 Diretrizes e práticas do planejamento e gestão urbanos na Orla Central**

Feitas as considerações acerca das acepções dos entrevistados sobre a Orla Central e suas concepções sobre o desenvolvimento local e a participação social, volta-se o olhar para o planejamento e gestão urbanos. Confrontadas tais acepções e concepções com os instrumentos de planejamento analisados na seção 3 deste, se percebem pertinências e inconsistências entre o planejado e o vivido, porém, é na observância da prática da gestão pública que se concretizam as reais proposituras de projetos de intervenção urbanos para a Orla Central.

Desde a municipalização de Santana, em 1987, a política de desenvolvimento urbano que se constituiu, pouco avançou no sentido prático para ordenar o uso e ocupação do solo, o que inclui a sua orla fluvial urbana. E ainda se mostrou imprecisa e desconectada dos instrumentos regulatórios da gestão e uso desse espaço intra-urbano, pois desde 2002, quando foi assinado o Convênio de Delegação que entregou ao município a responsabilidade de gerenciar o Porto Organizado de Santana e quando também foi criada a CDSA, já se definira a poligonal<sup>46</sup> do porto, e com ela, a atribuição exclusiva à companhia para intervir nessa área, o que significa que somente a CDSA pode intervir ou autorizar quaisquer ações na totalidade da orla fluvial urbana da cidade, com exceção da Orla do Distrito Industrial.

Contudo, a inoperância do poder público em executar intervenções urbanas na Orla Central, conforme os quadros 16 e 17, que explana sobre os principais projetos direcionados àquele espaço, não se justifica pelas limitações de atuação do município na área da poligonal.

---

<sup>46</sup> A Lei nº 12.815/2013 define como áreas dos portos organizados as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e acesso ao porto. As poligonais são uma representação em mapa, carta ou planta dos limites físicos da área do porto organizado, espaço geográfico onde a autoridade portuária detém o poder de administração do porto público (Secretaria dos Portos da Presidência da República – SEP/PR).

O que se percebe é que havia, até 2014, o desconhecimento ou desconsideração das normativas que orientam o uso e gestão da maior parte da orla da cidade, pois as diretrizes e as práticas do planejamento e da gestão urbanas ignoraram esta normativa, considerando que o Plano Diretor e leis complementares, elaborados após 2002, não fazem qualquer menção a sua existência.

Tal discrepância institucional denota a falta de interlocução e conflitos de gestão que causam atrasos e inoperância ao desenvolvimento local, mas é na observância da prática da gestão pública que se pretende perceber como é concebido o espaço na Orla Central, por meio do que de fato já se implementou ou se propôs para o desenvolvimento deste espaço e consequentemente ao desenvolvimento local. Para tanto, considerou-se três grandes projetos, os quais são identificados, como: Projeto Orla 1998, Projeto Orla 2002 e o Projeto Orla 2016. Sobre tais projetos, é possível inferir:

**Quadro 16 – Projetos de Intervenção na Orla Central**

<b>Projeto</b>	<b>Convênio/objeto</b>	<b>Situação</b>
Projeto Orla 1998	Convênio entre a PMS e a SUFRAMA: Construção de Terminal Hidroviário com Infraestrutura para atender os usuários, incluindo a construção de galpão para guarda e proteção de pequenas cargas, Urbanização da área do terminal Hidroviário, construção de muro de arrimo, Flutuante principal.	Tomada de Contas Especial – TCE/obra paralisada. MOTIVO: Não executou na totalidade o projeto. Responsável: Ex-Prefeito Judas Tadeu Almeida Medeiros.
	Convênio entre a PMS e a SUFRAMA: Construção de 500 metros de muro de arrimo.	Tomada de Contas Especial – TCE/obra concluída pelo gestor seguinte. MOTIVO: Desvio de recursos. Responsável: Ex-Prefeito Judas Tadeu Almeida Medeiros.
	Convênio entre o GEA e a SUFRAMA: Construção do flutuante (píer) secundário do Terminal Hidroviário, no comprimento de 48,0m largura de 12,0m totalmente em aço naval - 2ª fase do Terminal Hidroviário de Santana.	Concluído
Projeto Orla 2002	Convênio entre a PMS e o Ministério dos Transportes/DNIT: Elaboração do Projeto Orla	Concluído pela empresa contratada, mas não entregue na totalidade a PMS, por falta de pagamento.
	Convênio entre a PMS e o Ministério dos Transportes/DNIT: Terminal Hidroviário de Santana; Projeto Habitacional para a Baixada do Ambrósio; Infraestrutura urbana e; Urbanização da Área Portuária.	Tomada de Contas Especial – TCE. Desviado da conta do convênio o valor de R\$ 4,2 milhões, sem que houvesse qualquer execução do objeto avençado no contrato. Houve a condenação de envolvidos.
Projeto Orla 2016	Convênio em processo de assinatura, entre a PMS e o DNIT: Prevê urbanização, infraestrutura portuárias, construção de equipamentos públicos e construção de	A executar (I etapa) pelo DNIT.

	espaços destinados ao comércio regional, serviços e ao turismo	
--	--	--

Fonte: Trabalho de campo, 2016.

Pode-se afirmar que a partir do primeiro Projeto Orla - 1988, conforme quadro 16, houve a primeira iniciativa que visava disciplinar o uso e o controle urbanístico na Orla Central, para tanto, foi criado o Decreto 452/99, que determinava a proibição de construções, reformas, ampliações, ou quaisquer outros tipos de obras ou serviços nas edificações do local. Em entrevista, o técnico da SEMIP e que naquela época respondia como Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, indicou que a ação visava “desobstruir a orla da cidade de forma a dar visibilidade ao rio”, o que de fato ocorreu, pois pela proposta de intervenção do projeto iniciou-se um processo de desocupação de parte da Orla Central.

O segundo Projeto Orla - 2002, conforme o quadro acima, não acrescentou em nada na infraestrutura e urbanização da Orla Central, ao contrário, subtraiu recursos dos cofres públicos e colocou o município em situação de inadimplência, o que impediu durante anos a captação de recursos para investimentos nas infraestruturas portuárias. Os dois primeiros projetos orla foram paralisados e após, suspensos e cancelados por desvio de recursos. Deixaram como herança, estruturas que hoje encontram-se sucateadas ou que nem existem mais, não oferecendo quaisquer benefícios à população, ao contrário, serviram para incrementar no espaço urbano a desordem e obstrução de espaços.

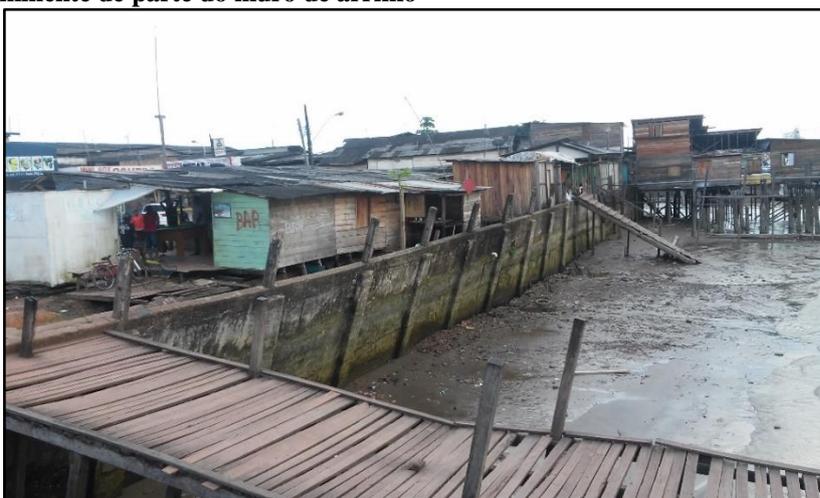
As imagens abaixo, refletem a atual condição dessas infraestruturas, bem como evidencia a retomada de áreas que já haviam sido desocupadas para desobstrução da ribeira da orla.

**Foto 15 – Obra do Terminal Hidroviário inacabada e abandonada**



Fonte: A autora.

**Foto 16 – Risco iminente de parte do muro de arrimo**



Fonte: A autora.

**Foto 17 – Estrutura abandonada do píer**



Fonte: A autora.

Diante do quadro apresentado, considerou-se pertinente na análise, focar em componentes representativos do atual planejamento e gestão urbanos, voltados ao espaço correspondente à Orla Central, por expressarem as propostas e/ou intervenções de projetos e ações da política de desenvolvimento urbano em curso.

O primeiro componente definido se refere ao mais atual e macroprojeto de intervenção proposto pela atual gestão municipal, o Projeto Orla 2016 (quadro 16, p. 184), que mesmo não tendo iniciado a etapa de execução, reflete o espaço concebido para esta fração da orla urbana. O segundo se volta à análise de ações institucionais que operam no sentido de (re)ordenar a gestão e ocupação da orla fluvial urbana da cidade, tomando como base as alterações na área da poligonal da CDSA.

Não obstante à existência de outros projetos e ações destinados à Orla Central, foram levantados e faz-se o registro dos mais relevantes, a contar do ano de 2005<sup>47</sup>, que por suas propostas, causam ou deverão causar maiores impactos na dinâmica da Orla Central, sintetizados no quadro 17:

**Quadro 17 – Levantamento de projetos de intervenção, a partir de 2005, e seus impactos na dinâmica da Orla Central**

PROJETO	IMPACTOS NA DINÂMICA DA ORLA CENTRAL	SITUAÇÃO
Restaurante Popular	Atração de mais pessoas à Orla Central, estabelecendo no espaço um ponto de referência para refeições acessíveis a trabalhadores e transeuntes do município.	Paralisado
Shopping Popular	Organização dos comerciantes em um espaço que possa se definir como ponto turístico para o comércio regional e em geral.	Paralisado
Terminal Pesqueiro	A localização do equipamento que fica ao lado do porto de minérios da ZAMIM, tornou o empreendimento sem funcionalidade devido à inadequação da localização para o beneficiamento do pescado, uso de câmaras frigoríficas e produção de gelo, o que causou o deslocamento do porto do pescado/açaí para uma área ao lado, que oferece risco aos trabalhadores, comerciantes e transeuntes. A situação provoca sentimento de frustração e incredulidade na gestão pública.	Concluído/não funcional
Reforma e ampliação do Mercado Municipal e da Feira Livre	Organização do espaço e dos trabalhos em locais dignos para a execução de suas atividades, agregando valor aos produtos e às atividades que já se estabelecera no município como ponto de referência para o comércio de produtos regionais.	Sem previsão de início
Construção de dois trapiches para descarga de peixe e açaí	Organização dos aglomerados multifuncionais que se estabeleceram no curso da ribeira da Orla Central, em portos improvisados para a descarga de produtos regionais, especialmente o açaí, pescado e camarão, além do serviço de transporte em catraios, onde se formou em seu entorno os mais diversos tipos de comércio e serviços, e por consequência, surgiram problemas sociais e ambientais de forte impacto na dinâmica do espaço.	Sem previsão de início
Projeto Orla - DNIT	O projeto contempla a construção de um terminal de passageiros e de um terminal de pequenas cargas; além de dois píeres fixos de atracação de embarcações, com partes flutuantes; construção do muro de arrimo com avanços em direção ao rio que podem chegar a 14 metros e; construção da rua beira rio. A intervenção estabelecerá a Orla Central como espaço de relações em escala local e regional; provocará investimentos e melhorias dos serviços em portos particulares; organizará o espaço com definição de locais apropriados para a execução de atividades e;	Em processo de licitação para execução da obra

<sup>47</sup> O período a partir de 2005 foi definido por marcar a retomada de políticas urbanas para a Orla Central, após o Projeto Orla (2002-2004) que previa a revitalização do Porto de Santana, mas que teve o convênio cancelado em virtude das irregularidades apontadas durante a ação da Polícia Federal que deflagrou a “Operação Pororoca” e prendeu 25 pessoas no Amapá, Minas Gerais, Pará e Distrito Federal, acusadas de participar de uma quadrilha que fraudava licitações.

	agregará valor às atividades, aos serviços e às pessoas que terão condições de dar mais qualidade aos serviços e produtos comercializados, mas, sobretudo, terão mais dignidade em suas condições de trabalho e de vivência.	
--	--	--

Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Projetos - SEMIP. Trabalho de campo, 2016.

O quadro 17, esboça os principais projetos de intervenção a partir de 2005 e, de certa forma, revela como foi e é concebido o espaço da Orla Central por gestões municipais que estiveram à frente da construção desses projetos. Observa-se que os projetos elencados, estão voltados a otimizar e organizar serviços e atividades já característicos da Orla Central, ou seja, o espaço concebido vem sendo adequado à atividades portuárias e ao comércio regional, o que converge com as acepções e concepções dos representantes dos APE's que atuam na Orla Central.

Cabe afirmar, que a gestão urbana voltada a esta fração da orla da cidade, considera a realidade posta, porém, o zoneamento urbano definido no PDP de Santana, em nada menciona e assegura a permanência deste espaço, como a área portuária, voltada a atividades e serviços em escala regional e aos interesses e necessidades da população local.

Outro aspecto que se destaca, com base no quadro 17, é a atuação da gestão pública baseada em um planejamento, porém, seu caráter inconclusivo, evidenciado pela inabilidade administrativa de executar projetos até suas conclusões, é ainda mais destacado e significativo à população que diariamente dinamiza o espaço, pois a estes pesam os maiores prejuízos de obras paralisadas ou não funcionais, situação expressa através da fala do representante da AVAS, que se refere aos Projetos do Restaurante Popular e do Shopping Popular, iniciados em 2007 e 2009, respectivamente, ambos paralisados e elaborados sem a consulta ou participação dos principais interessados: os comerciantes, autônomos e empreendedores individuais, que já exercem atividades econômicas e para quem se destina o uso dos equipamentos em questão.

Tem que haver a participação da sociedade, porque se não tiver[...] acontece o que aconteceu aí. O restaurante popular [...] poderia ser feito sem ter mexido com ninguém do outro prédio... agora o negócio ficou tão feio, o shopping também [...], um negócio muito mal planejado [porque] não planejam nada. [a equipe do governo] não sentou com o povo que vai trabalhar com o comércio nos pontos, pra dizer assim: eu quero uma opinião de vocês, o que vocês querem que a gente faça? Qual dessas aqui [propostas] vocês avaliam [escolhem]?

No que corresponde ao Projeto Orla 2016, definido neste estudo como um componente representativo do planejamento e gestão urbanos da atual gestão municipal (2013-2016), que

prevê intervenções urbanísticas e de infraestruturas portuárias, sua construção se baseou nos usos e atividades característicos da Orla Central identificados através de:

[...] estudo feito pela SEMIP [Secretaria Municipal de Infraestrutura e Projetos], inclusive de fluxo de cargas, [...] com diagnóstico [...] e elaboraram [...] uma proposta de intervenção que leva em consideração o potencial e as necessidades de uso daquele espaço, atendendo terminal de passageiros para receber embarcações de toda ordem de caráter regional e um terminal de pequenas cargas (SECRETÁRIO DE GOVERNO).

A fala do representante institucional da gestão municipal, deixa clara a consideração que se faz à dinâmica já estabelecida sobre a Orla Central e, principalmente, admite que neste espaço devam permanecer atividades e serviços que contemplem o desenvolvimento local, através do potencial portuário da área, visando dinamizar as características do lugar por meio do fomento ao turismo e ao lazer. Não na forma de espaços contemplativos ou “oníricos” estanques, mas sobre um conceito de que, é a dinâmica da Orla Central o principal elemento a ser evidenciado e que servirá de atração aos visitantes, a exemplo do que já ocorre em outras cidades com espaços ímpares em suas dinâmicas, como a Feira do Ver-o-peso e o porto de Santarém.

O Projeto Orla 2016 concebido pela PMS, se comparado a propostas anteriores, representa ser o mais completo, e que mais se aproxima da realidade e dos interesses da população local, pois prevê, conforme expresso pelo Secretário de Governo, o “desenvolvimento econômico e social do município” voltado ao “desenvolvimento local e regional” e estabelecendo a “Área Portuária” como o espaço de referência para atividades e serviços em “escala regional”, enquanto a “Docas em escala internacional”. A nível de comparação, o referido entrevistado aponta diferenças com relação aos demais projetos para a área.

Tem alguns diferenciais interessantes [comparado aos projetos anteriores], o primeiro é agregar essas atividades que hoje já existem lá, não simplesmente excluí-las, enxergando um mundo onírico [...] ali, como área de contemplação. Tem área de contemplação, mas ela tem que agregar oportunidades econômicas por causa da própria história do município.

O posicionamento indica a aceção que a atual gestão municipal tem sobre a Orla Central e como o atual planejamento urbano<sup>48</sup> concebe este espaço, o que orientou a elaboração

---

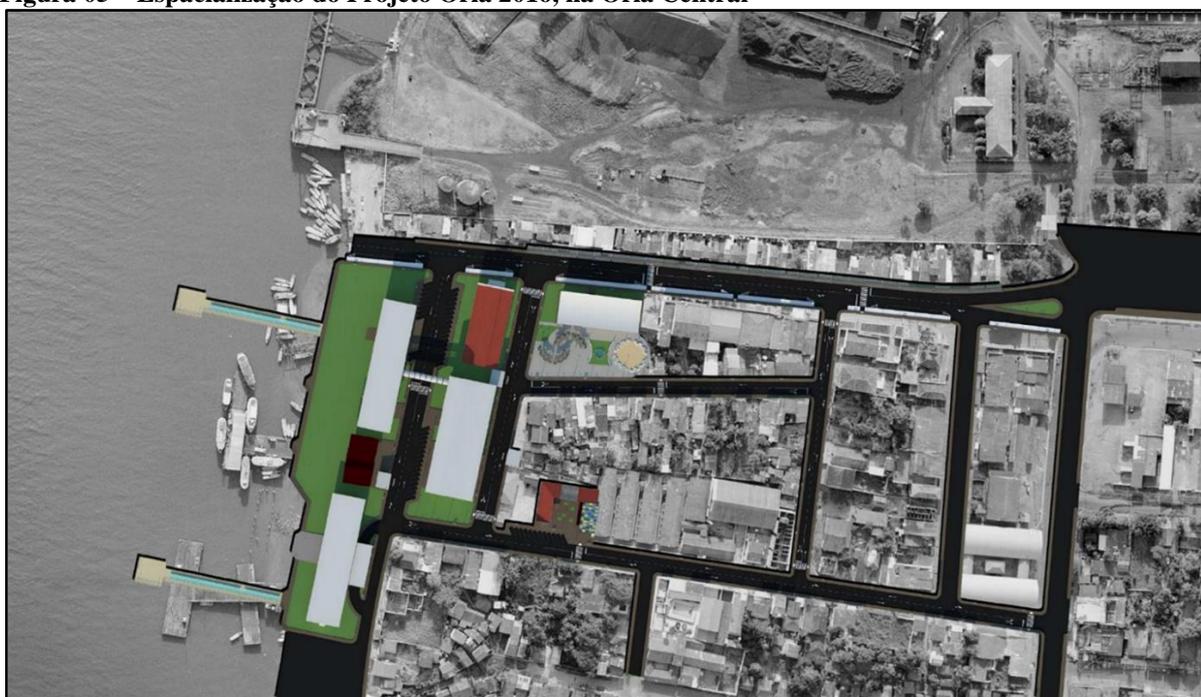
<sup>48</sup> O Plano Plurianual (2014-2017) e seu desdobramento na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA deixam claro o planejamento municipal quando definem programas, projetos e ações voltados a atender especificamente a “Área Portuária”.

do conjunto do projeto proposto pela PMS ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que previa, em quatro etapas: a urbanização da Área Portuária (sinalização, mobiliário urbano, asfaltamento); construção de equipamentos públicos e infraestrutura portuárias (terminal de passageiros, muro de arrimo, terminal de pequenas cargas e píeres fixos e flutuantes); construção de espaços destinados ao comércio regional, serviços e ao turismo (centro de produtos regionais, casa da cidadania, museu de cultura ribeirinha e mirante).

A delimitação da proposta, busca atuar no espaço de maior fluxo que, coincidentemente, está mais próximo ao rio e que atua somente nas áreas com baixa densidade residencial, que corresponde a localidade identificada neste estudo, como Área Portuária (mapa 12, p. 150), que fica na “ribeira” da Orla Central.

Portanto, a espacialização do Projeto Orla 2016, deixa claro que a intervenção não alcançará o principal assentamento espontâneo, que se constitui na Baixada do Ambrósio, o que incorrerá em mínimos remanejamentos, conforme enfatizado na fala do Secretário de Governo, supramencionada.

**Figura 05 – Espacialização do Projeto Orla 2016, na Orla Central**



Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Projetos – SEMIP, 2016.

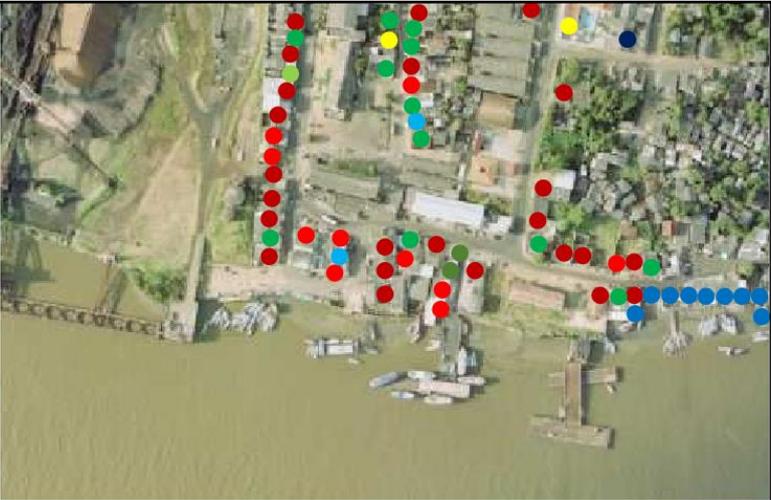
A figura 05 apresenta com exatidão a área de intervenção da proposta, a qual abrange parte da Orla Central, mas que impactará toda sua dinâmica, assim como a da cidade, da

população e dos municípios/comunidades que mantêm estreita relação com o estado através da Orla Central e demais orlas da cidade.

A complexidade do objeto corresponde à complexidade da Orla Central, que se configura pela multiplicidade de usos e atividades reunidas no polígono delimitado pela proposta, tais como: institucional, comercial, misto, transporte de pessoas, transporte de carga, ponto de distribuição, conexão regional e serviços. Aspecto evidenciado através do levantamento funcional realizado durante trabalho de campo (ver tabela 03, p. 151) e corroborado pelo levantamento feito pela equipe de elaboração de projetos da SEMIP, conforme figura 06.

**Figura 06 – Levantamento e tabulação de dados sociais realizado pela SEMIP**

ATIVIDADE COMERCIAL	QTD.
Mini Box Varejista	23
Bares/ Restaurantes/ Lanchonetes	10
Farmácia	2
Panificadora	2
Açougue	1
Armarinho/ Confeções	12
Relojoaria	2
Oficinas de Equipamentos Náuticos	9
Hotel	1
Agência de Passagens Fluviais	2
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>



Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Projetos – SEMIP, 2016.

Baseados nesta proposta, foi elaborado pelo DNIT o projeto que está em processo de licitação para execução (ver quadro 17, p. 187), que contemplará parte da proposta da PMS e, portanto, do seu planejamento. O projeto do DNIT propõe concluir e construir arranjos espaciais na Orla Central, conforme as figuras 07 e 08:

**Figura 07 – Layout do Projeto Orla a ser executado pelo DNIT**



Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Projetos – SEMIP, 2016.

**Figura 08 – Layout do Projeto Orla a ser executado pelo DNIT**



Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Projetos – SEMIP, 2016.

As informações correspondentes ao Projeto Orla 2016, possibilitam a formulação de cenários que projetam ganhos a todos os segmentos da sociedade: trabalhadores, moradores, usuários, empresários, governo. O primor desta proposta, está na manutenção das formas de uso do solo na Orla Central, que rompe com práticas de gestões que sinonimizam a revitalização urbana com a redefinição de usos do solo, o que vai de encontro à *vitalidade urbana* (JACOBS, 2001), que rege a dinâmica do lugar e a vida dos sujeitos sociais que produzem o espaço, ao negarem a diversidade de usos e ao tentarem imprimir sobre estes, planejamentos pobres em diversidades e alheios à realidade.

Outrossim, determinará por definitivo este fragmento da cidade, como espaço que preserva as conexões simbólica, de vivência e de sobrevivência, entre cidadãos e o rio ou de

ribeirinhos com a cidade, em um vai e vêm constante de pessoas, cargas, embarcações que tornam a dinâmica deste espaço singular em relação ao restante da cidade.

Neste sentido, urbanizar e revitalizar espaços públicos de contato com o rio, a iniciar na Orla Central, deve significar mais que a simples intervenção com objetos físicos, e sim garantir o uso coletivo e democrático do espaço urbano a todos, ao povo, o qual iniciou o processo de urbanização da cidade a partir deste potencial que conecta a vida lenta em canoas, catraios e palafitas ao mundo caótico das cidades e que manteve viva, através da venda do açaí e do peixe, no transporte fluvial, no embarque e desembarque de pequenas cargas, na construção artesanal de embarcações, etc., a identidade do lugar a qual deve ser preservada por meio do planejamento urbano.

Para tal, a participação da sociedade nas decisões em todo o processo, se faz primordial, o que torna legítima a política de desenvolvimento urbano do município. Aspecto referido pelo Secretário de Governo da PMS que, apesar de seu posicionamento pessoal, endossa que a decisão final quanto à gestão das infraestruturas portuárias, previstas no projeto, será em função da discussão com a sociedade através de audiência pública, tendo em vista que se tem dois modelos, concessão pública à iniciativa privada e administração direta pela PMS.

Além do Projeto Orla 2016, destaca-se ainda como ação da atual gestão municipal, que incidirá diretamente na (re)ordenação do espaço e gestão da orla fluvial urbana da cidade, a alteração da poligonal da CDSA. Antes, porém, é importante enfatizar informações mais precisas sobre a área que corresponde à poligonal da companhia, ou seja, sua área de abrangência e o que significa para o município a definição desta.

Até março de 2016, a área de jurisdição do Porto Organizado de Santana estava definida em conformidade com a Portaria MT nº 71, de 15/03/00, instituída pelo Ministério dos Transportes, e se constituía:

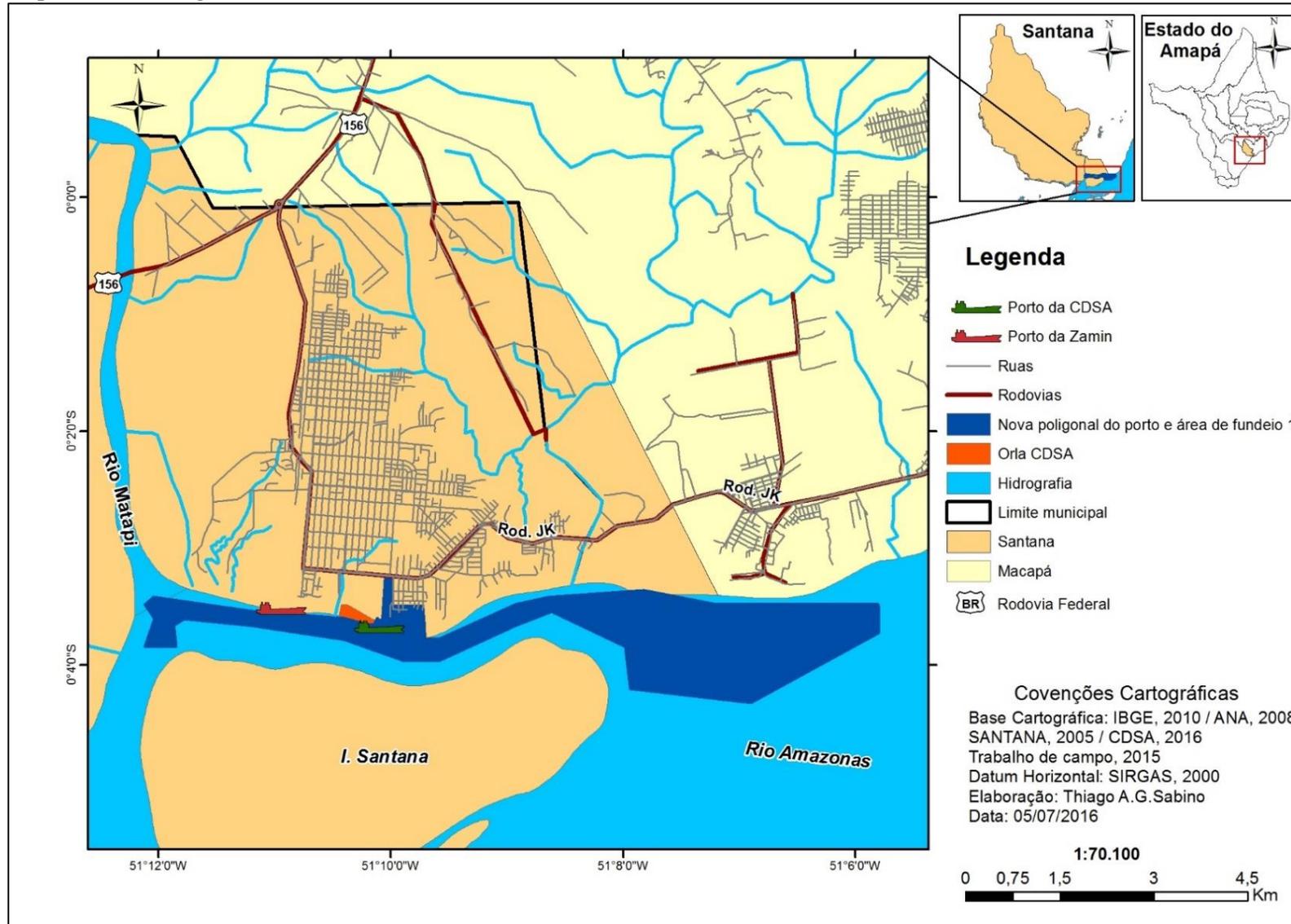
I - pelas instalações portuárias terrestres existentes no município de Santana (AP), tendo como limites extremos, a leste, a foz do rio Matapi, e a oeste, a localidade de Fazendinha, ambos projetados em direção ao rio Amazonas, abrangendo todos os cais, docas, pontes e píeres de atracação e de acostagem, armazéns, edificações em geral e vias internas de circulação rodoviárias e ferrovias, e, ainda, os terrenos ao longo dessas faixas marginais e suas adjacências, pertencentes à União, incorporados ou não ao patrimônio do Porto de Santana ou sob sua guarda e responsabilidade.

II - pela infraestrutura de proteção e acessos aquaviários, compreendendo as áreas de fundeio, bacias de evolução, canal de acesso e áreas adjacentes a estes

até as margens das instalações do Porto Organizado, conforme definido na alínea "a" desta Portaria, existentes ou que venham a ser construídas e mantidas pela administração do porto ou por outro órgão do Poder Público (CDSA, p. 12, 2012).

Baseado no que transcreve o documento o Porto Organizado de Santana permanece com esta constituição, porém, a partir da Nota Técnica nº 031/2016 da Secretaria dos Portos (SEP) da Presidência da República que trata da adequação da poligonal às determinações dos Arts. 2º e 15 da Lei Federal n.º 12.815/2013 da Nova Lei dos Portos (BRASIL, 2013) e aprova a alteração, ratificada por Decreto Presidencial assinado em 18/07/2016 (BRASIL, 2016b), ficam incluídas novas áreas de fundeio e menos áreas terrestres, ou seja, a quase totalidade da orla fluvial urbana de Santana (que inclui a Orla Central), bem como todos os sistemas de objetos nela contidos que estavam abrangidos pela área oficial do porto organizado, estão fora da nova poligonal.

Mapa 13 - Nova Poligonal da CDSA inserida na orla fluvial urbana de Santana



Fonte: A autora.

O mapa 13, retrata claramente as mudanças que serão feitas na poligonal da CDSA, revelando a disposição da maior parte da orla fluvial urbana da cidade para novos empreendimentos que deverão seguir os tramites expressos em lei.

Em síntese, a aprovação da alteração se baseou nas justificativas apresentadas pela PMS e a CDSA, as quais expressam de forma clara, parte do planejamento que a gestão municipal pensa para o espaço, conforme Nota Técnica nº 031/2016/CGRDI/DRMP/SPP/SEP/PR (BRASIL, 2016a).

- Será excluída da poligonal a área ocupada pela AMCEL, tendo em vista que se trata de área privada da qual o porto não possui domínio;
- Parte do aglomerado urbano do bairro Novo Horizonte será mantida na poligonal, pelo fato que se trata de invasão de área municipal. Há interesse para atividade portuária diante da necessidade de expansão da área do porto e de melhoramento de seu acesso viário. Tal decisão implicará em remoção de moradores de forma a ser definida pela gestão municipal;
- Embora conste como área da CDSA, o espaço compreendido pela Orla Central será excluído da poligonal, pelo fato de que não pertence legalmente ao porto e por se encontrar ocupado por terceiros, além de não haver interesse da CDSA para exploração.

Cabe afirmar, fundamentada nas justificativas, que a definição da antiga poligonal da CDSA<sup>49</sup> foi fruto de ações político-institucionais que desconsideraram a capacidade e interesses de gestões, além da formação socioespacial da cidade e das perspectivas de desenvolvimento local. Tal ação, “fora do lugar”, engessou o desenvolvimento desse espaço a projetos da CDSA, porém, voltada a atender preceitos da Nova Lei dos Portos e observando o principal interesse para a mesma, que é o curso do rio e áreas portuárias já intervencionadas pela companhia<sup>50</sup>. Sua alteração tornará possível a gestão e a atuação da Autoridade Portuária, dando-lhe maior segurança jurídica.

---

<sup>49</sup> Segundo o Secretário de Governo, mesmo ainda não estando oficializada através de Decreto-lei da Presidência da República, a CDSA e o município já foram autorizados a exercer sua autoridade portuária na área da nova poligonal, desde março/2016. Por isso, optou-se em já considerá-la como válida e tratar-se a anterior como antiga.

<sup>50</sup> O Artigo 22 do Regulamento de Exploração do Porto de Macapá (2014), que trata da utilização das instalações de acesso aquaviário e a inclusão de novas áreas de fundeio em sua poligonal, deixa claro que o elemento hídrico é seu principal mecanismo de controle e cobrança de tarifas: “A utilização da área de fundeio, canal de acesso e bacia de evolução pelas embarcações em demanda ao Porto e de seu tráfego nas referidas instalações, será autorizada pela Administração do Porto de acordo com os termos e condições deste Regulamento e prévia audiências das Autoridades Marítima, Aduaneira, Sanitária e de Polícia Marítima, conforme o caso”.

A nova poligonal vai dar à Companhia Docas a praticidade do exercício, vai permitir que agora a Companhia Docas exercite o papel de Autoridade Portuária porque tem uma poligonal realista, factível, que jogou para a zona de navegação a prioridade da poligonal. A poligonal prioritariamente ela tem que ocupar e delimitar as zonas de interesse de navegação e limitou as zonas de expansão de estrutura portuária àquelas zonas contíguas a estrutura portuária da Companhia Docas (SECRETÁRIO DE GOVERNO).

Com a definição da nova poligonal, poderão se tornar claros os limites de competência, quanto à gestão da orla fluvial urbana da cidade, à CDSA e à interface entre investimentos públicos e privados que evitarão conflitos de gestão. Os efeitos de sua alteração, podem, então, ser percebidos e interpretados sob os aspectos da gestão do espaço, uso e ocupação do solo e do desenvolvimento local.

Sobre a gestão do espaço da orla, o referido Secretário de Governo, que também ocupa atualmente a função de presidente do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), e que está à frente da articulação institucional para a execução da I etapa do Projeto Orla 2016 junto ao DNIT, destaca que “O papel de autoridade portuária, significa gerenciar sob a legislação que trata da matéria, tudo que estiver dentro daquela poligonal [...], ou seja, o próprio município não poderia fazer obras”.

Está claro, portanto, que compete à CDSA e ao município, como autoridade portuária, a gestão da área compreendida na poligonal do Porto Organizado. As demais áreas da orla fluvial urbana permanecem como área de marinha, portanto, pertencem à União, cabendo ao município e ao Serviço de Patrimônio da União – SPU, a gestão deste espaço.

Em entrevista com o técnico da CDSA e com o Secretário de Governo, foi levantada a possibilidade de repasse de parte destas áreas ao município, o que se insere no planejamento que visa doar o título definitivo aos atuais ocupantes dessas áreas: “[quanto] às áreas invadidas, ocupando terras públicas, cabe agora ao município, na negociação com o Serviço de Patrimônio da União, receber essas áreas e regulamentar essas ocupações, segundo o plano diretor do município” (SECRETÁRIO DE GOVERNO).

A referência do Secretário ao Plano Diretor deixa claro, portanto, que a ordenação desse espaço estará em consonância com as diretrizes que definem o uso e ocupação do solo a partir do macrozoneamento urbano, o qual define a orla da cidade como Zona de Interesse Portuário (ZIP). O uso econômico, voltado especialmente à ocupação por empresas privadas, estaria, assim, implícito no planejamento urbano, cenário corroborado na fala do Secretário.

A definição da poligonal ela engessa toda a área na frente da cidade, porque o pressuposto é que eu posso mudar parte da cidade pra outro lugar, mas eu não posso mudar o porto pra onde a natureza não me dá condição[...]. Zona com potencial portuário não tem em todo lugar, expansão da cidade eu posso fazer pra outras áreas [...] tem uma lógica. Então, onde tem potencial portuário, prioridade é porto.

[a alteração da poligonal] Abre a possibilidade de investimento privado nas áreas de potencial portuário que agora estão fora da poligonal. Porque, antes, só quem poderia ter feito e deveria ter feito investimento em infraestrutura portuária, era a Companhia Docas, que não tinha capital pra isso. Não tem capital para isso! Então, libera a Companhia Docas desse papel e ao mesmo tempo abre a possibilidade de uso dessas áreas de potencial portuário pela iniciativa privada sob regime de concessão pela União ou [...] a União pode delegar a Companhia Docas pra fazer a concessão”

Num contraponto, o Secretário também argumenta sobre a importância das ações institucionais para alterar a área da poligonal para os sujeitos que socialmente dinamizam e produzem o espaço na orla, sob a alegação de que “[Com a antiga poligonal] o município tava impedido de intervir, [assim] como o patrimônio de quem já fez qualquer tipo de investimento ali, tava submetido às regras da legislação portuária” (SECRETÁRIO DE GOVERNO). E que por isso:

[...] quem fez investimento lá [na Orla Central], estava, ou, na vigência da poligonal atual, está com seu patrimônio em risco porque fez sem autorização legal tanto do município quanto da União. Na hora que a gente trabalha e altera essa poligonal, a gente também tá protegendo o patrimônio dessas pessoas que fizeram investimentos.

Está em curso desde 2014, sob a direção da gestão municipal, um novo processo de formação socioespacial da cidade iniciando em sua orla fluvial que, segundo os representantes do AI, estão voltados ao desenvolvimento local, que tem no potencial portuário de Santana seu maior e importante indutor.

Contudo, tais ações institucionais fazem parte de um planejamento macro que integra as políticas do setor portuário brasileiro em conformidade com a nova Lei dos Portos – 12.815/13, que envolve interesses políticos-econômicos-institucionais. Sobre o assunto, se coloca a necessidade de análises mais profundas sobre este processo que está em curso no estado e no país.

Ademais, é importante que se faça referência ao processo de mudanças que a atual gestão municipal vem efetivando no seu principal Órgão da Administração Indireta, a CDSA, visando atender as prerrogativas dos marcos regulatórios do setor portuário brasileiro. Através da recente lei, de autoria do executivo municipal – Lei 1.097/2016-PMS, fica modificada a

atividade econômica da CDSA, de Empresa Pública para Sociedade de Economia Mista, o que significa a abertura para investimentos de capital privado na companhia, ainda cabendo ao município as ações majoritárias.

Essa mudança dialoga com a Lei n. 8.630/1993 (Lei de Modernização dos Portos) que em seu art. 1º, § 2º, abriu à iniciativa privada a possibilidade de executar operações portuárias, quando à delegou a prestação de praticamente todos os serviços e estruturas, até então operados pelo Poder Público (seja na esfera federal, estadual ou municipal) por meio de licitação, ficando este apenas com a administração/gestão e com papel de autoridade portuária, conforme o art. 33 da referida lei.

A nova Lei dos Portos, Lei n. 12.815/2013, dentre outros aspectos, abordou o estabelecimento de novos critérios e de uma nova natureza jurídica para os contratos de arrendamentos portuários, tirando-lhes o caráter de meros aluguéis de áreas e agregando aspectos que o aproximam a uma concessão de serviço público, como institutos análogos à prestadores de serviços públicos (FARRANHA, FREZZA e BARBOSA, 2015). Sob tais orientações, se darão quaisquer contratos que porventura venham a se estabelecer na orla fluvial urbana de Santana.

São evidentes no planejamento do setor portuário brasileiro, os propósitos de privatizar serviços e operações com a aprovação de concessões ou incentivos e abertura para instalação de empresas privadas nas zonas portuárias do país. Neste sentido, cabem às autoridades portuárias, sendo estas, municípios ou estados, representantes do Poder Central, implementarem o desenvolvimento do setor, o que está operando o município de Santana, percebido na fala do técnico da CDSA.

A intenção de hoje rever as poligonais dos portos é justamente pra que novas empresas possam se instalar. Antes [com a Lei 8.630/1993], você poderia instalar a sua empresa dentro da poligonal, claro que dentro dos tramites, indo pela ANTAQ, SEP, Capitania dos Portos, Autoridade Portuária. Com a Nova Lei dos Portos, a 12.815, ela fechou esse leque pras empresas poderem se instalar nas poligonais [TUP's]. Com a nova lei, nós estamos revendo a poligonal pra justamente, na Ilha de Santana abrir espaço pras empresas se instalarem. Por exemplo, a CIANPORT já é uma empresa que já tem área, pra futuramente, talvez em 2017, comece a fazer o terminal deles pra grãos.

A iniciativa da gestão municipal com a alteração da poligonal da CDSA, além de atender aos requisitos da lei, também opera em função de atrair grandes empresas para se instalarem na orla fluvial urbana da cidade, dispondo de espaços estratégicos para o uso econômico voltados

a atividades portuárias de grande porte, considerando que as diretrizes da Nova Lei dos Portos não mais autorizam instalações privadas dentro desta poligonal do porto organizado, tais como: terminal de uso privado, estação de transbordo de carga, instalação portuária pública de pequeno porte e instalação portuária de turismo.

Assim, estando a maior porção da orla urbana de Santana fora da área de abrangência da nova poligonal, não há impedimentos legais para a ocupação deste espaço, desde que se cumpram as novas diretrizes que regulam o setor portuário brasileiro. Nestes termos, para o Governo Federal, os interesses econômicos do público e do privado são contemplados, pois:

O objetivo foi o de conciliar o dever da autoridade portuária em controlar o tráfego das embarcações e garantir a sinalização e balizamento, sem diminuição da jurisdição legal para cobrança das tarifas por serviços prestados de infraestrutura marítima, conciliando os interesses do porto público com os investimentos privados já instalados e aqueles que porventura venham a se instalar na região em futuro próximo (BRASIL, 2016a, p. 03).

A iniciativa da PMS e da Autoridade Portuária através dessa ação institucional, demonstra o planejamento que a gestão municipal vem elaborando para a cidade alicerçado à definição de usos e ocupação em sua orla fluvial urbana, mesmo não havendo nenhum instrumento de planejamento atualizado que sistematize tais proposituras, mas com respaldo no Zoneamento Urbano do Plano Diretor de 2006, que institui as regras gerais de uso e ocupação do solo para Zona de Interesse Portuário – ZIP, que tem seus objetivos expressos no Art. 57 da Lei Complementar 002/2006 (SANTANA, 2006):

- I - ampliar, ordenar e potencializar as atividades portuárias, comerciais e de serviços;
- II - propiciar a redução de usos inadequados à área;
- III - permitir o monitoramento e o controle ambiental.
- IV - otimizar a integração regional e internacional;
- V – promover o desenvolvimento econômico, social, ambiental e urbano.

Os fatos, até então, já configurados, bastam para afirmar que as motivações que orientaram o início desse processo, não se fundamentaram nos interesses endógenos de desenvolvimento local, mas fazem parte de um macro planejamento que tem como marco regulatório a Nova Lei dos Portos.

Neste contexto, é imprescindível que na empreitada da gestão municipal se estabeleçam nas diretrizes da política de desenvolvimento urbano do município, garantias que atendam a todos os sujeitos sociais que historicamente vem produzindo o espaço na orla da cidade, a fim

de que não se repitam práticas de desenvolvimento exógenos voltados a atender os interesses do grande capital, usurpando da população a função social deste espaço.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

À cada seção deste estudo, foram apresentados resultados que se complementam e possibilitaram analisar os instrumentos de planejamento e gestão urbanas pensados para uma área específica da cidade - a Orla Central, na ótica do desenvolvimento local, tônica da proposta desta dissertação. A compreensão inicial acerca do tema considerou a hipótese de que o planejamento precarizado e a gestão urbana incipiente e ineficaz não promoviam o desenvolvimento local, de forma a considerar os aspectos culturais, éticos e sustentáveis como substanciais. Esta hipótese se reforçou na percepção da falta de interlocução entre gestão pública e os agentes produtores do espaço que dinamizam a orla fluvial de Santana, no processo de planejamento e gestão da cidade e que acaba por ocasionar a ocupação e uso descontrolado desta fração da cidade.

Assim, o presente estudo observou que a gênese da cidade tem como marco a Orla Central e que a partir desta se orientou a formação socioespacial de Santana sem que houvesse, durante todo esse processo, a relegação deste espaço ao esquecimento ou desinteresse por parte de agentes sociais que produzem o espaço. Ao contrário, a continuidade na ocupação da orla fluvial de Santana indica que sobre este espaço intra-urbano se criaram perspectivas de desenvolvimento, principalmente através de seu potencial portuário, que conectasse o local com o global a fim de engendrar as atividades de exploração mineral, o agronegócio, mas também por meio da ALCMS e da recente Zona Franca Verde de Macapá e Santana – ZFVMS (PORTO, 2002; 2007; SANTOS, E., 20012).

Nada obstante, nenhum destes empreendimentos econômicos ou possibilidades de desenvolvimento para Santana e ao estado, estavam próximos de alcançar níveis desejáveis de avanços sociais, ambientais e econômicos sustentáveis, essenciais para se estabelecer uma relação porto-cidade propícia ao desenvolvimento local. Mas, ao contrário, o que ocorrera foi que Santana vem amargando em sua dinâmica urbana, a sequente transição e rotatividade de empreendimentos de capital vultosos que passam por sua orla portuária, sem que a cidade perceba vantagens, o que pode ser aferido a partir das manifestações expressas nas entrevistas e análise dos questionários.

Como objeto técnico o porto interfere na relação da cidade com um objeto natural, o rio, e consolida novas territorialidades, a partir de um ponto fixo com pontos globais, orientando também a (re)estruturação urbana da cidade. Portanto, sem haver conexão entre as funções

portuárias e as especificidades da rede produtiva local onde o porto está inserido, não se criam condições favoráveis ao desenvolvimento local, pois somente por meio de uma relação onde o porto, longe de se afastar da cidade, nela penetra cada vez mais estreitamente, sob uma perspectiva de cidades portuárias, pode-se vislumbrar mudanças sociais positivas direcionadas ao desenvolvimento local.

Neste sentido, e com base nas concepções teóricas abordadas neste estudo acerca do desenvolvimento local que se apoia na ideia de que o potencial de desenvolvimento das localidades está nos setores de maior capacidade e vantagem locacional do lugar, ou seja, em seus recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, há que se considerar as indicações feitas nos instrumentos de planejamento a respeito do potencial portuário de Santana como indutor ao desenvolvimento local.

Tal perspectiva está embasada e ratificada pela atração que este espaço exerce sobre empreendimentos locais, regionais, nacionais e internacionais dos dois circuitos da economia, que atribuem valor de troca ao espaço, visando a obtenção do lucro por meio das vantagens e possibilidades que o atributo natural da orla apresenta e a partir do processo de apropriação deste, via propriedade privada (CARLOS, 1994).

Mas também é atribuído valor de uso a este espaço por meio do aproveitamento das vantagens locacionais para otimizar e realizar atividades diversas, ou simplesmente, como meio para viver, produzir, comercializar e consumir que se estabelecem no limite do uso do solo tão somente enquanto mercadoria. Tais usos deram a Orla Central o status de “Área Portuária”, pois é onde se percebe o potencial portuário da cidade sob a perspectiva local e regional, acessível a todos.

Sob tais aspectos apresentados, há de se considerar possibilidades para o uso e ocupação da orla urbana de Santana, pois o incentivo à empresas privadas aliadas ao interesse evidente de empresas de diversos ramos da economia pelo atributo natural da orla da cidade, permitem a perspectiva de cenários que excluem ou desconsideram permanências de usos e atividades de interesse local, especialmente na Orla Central que experimentou essa realidade até a década de 1.990, quando estava com praticamente toda sua área de marinha ocupada por portos privados

de transportadoras, cenário alterado desde as primeiras intervenções urbanas iniciadas pelo Projeto Orla 1998<sup>51</sup>.

Por estes motivos, é indiscutível a diversidade de usos e atividades na Orla Central e, portanto, de agentes que atuam sobre esse espaço, fenômeno que fica ainda mais evidenciado pelo (des)ordenamento territorial característico da localmente conhecida Área Portuária, o que faz constatar, sobre a fragilidade das ações do poder público neste espaço que, assim como pouco interviu neste segmento espacial da cidade, também manteve a dinâmica espontânea de uso e ocupação deste espaço que contribuiu para a manutenção de *tempos lentos* entrelaçados com a *vivacidade da cidade* e que impediu o privilégio de segmentos econômicos a transformarem o uso da orla em espaço privado, em detrimento de outros usos de fins públicos.

Assim, a hipótese inicial deste estudo é corroborada, pois observou-se que parte do desafio do planejamento e gestão urbanos como aportes ao desenvolvimento local implica a adequação do que se planeja e, portanto, do espaço concebido, aos anseios, realidade e interesses endógenos, ou seja, ao espaço vivido. Em outro sentido, porém, com os mesmos propósitos, o planejamento para o desenvolvimento urbano no que concerne a espaços com múltiplas dinâmicas e significações como a Orla Central, deve se pautar nas perspectivas do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, conforme o Estatuto da Cidade e seus princípios assentados no ideário da reforma urbana.

Para tanto, o planejamento para o desenvolvimento urbano extrapola o mero ato de instituir leis e construir planos, mas envolve o protagonismo da população através do controle social e democratização de espaços públicos, seja no tange ao uso como às decisões quanto a definição dos usos.

Assim, o Plano Diretor deve considerar seu território em todos os aspectos - físicos, econômicos, sociais, ambientais, culturais e institucionais - definindo programas e ações de uso do solo urbano, de dotação de equipamentos urbanos e comunitários, e sistemas eficazes de controle e acompanhamento desses programas, o que significa garantir a participação social no processo de planejamento de desenvolvimento urbano municipal. Outrossim, a participação da população é basilar, não somente quando no processo de planejamento, mas também como

---

<sup>51</sup> Ver quadro 15, p. 172.

suporte da gestão que pode e deve compartilhar responsabilidades, equilibrando direitos e deveres sociais, no que concerne ao direito à cidade e ao uso do espaço urbano.

Por meio da análise dos componentes representativos do atual planejamento e gestão urbanos - o Projeto Orla 2016 (macroprojeto de intervenção proposto pela atual gestão municipal) e as ações institucionais que operam no sentido de (re)ordenar a gestão e ocupação da orla fluvial urbana da cidade (que tem como expoente as alterações na área da poligonal da CDSA) observou-se um movimento que está inserido na relação entre a ordem global e a ordem local, o que inclui planejamentos e realidades político-econômicos regional, nacional e internacional.

Pela primeira vez, se criam perspectivas de desenvolvimento local a partir de vantagens locais que se configura na ZIP de Santana, porém, cabem reservas e requer-se análises mais profundas sobre um processo que se inicia localmente, mas que já se insere em um projeto macro e em curso no país, que integra políticas de desenvolvimento que colocaram a Amazônia brasileira na condição de espaço central e estratégico para a nova dinâmica do crescimento econômico com a integração física do Brasil a outros países.

A cidade de Santana por meio de sua orla portuária estratégica está inserida no projeto dos Eixos Nacionais de Integração (ENID) que cria na Amazônia corredores de exportação através da construção e ampliação de meios de transporte multimodais e visa aproximar o país dos custos de seus concorrentes e reduzir o tempo do transporte até importantes portos do comércio mundial, aumentando a competitividade dos produtos nacionais, a exemplo da soja que já está sendo produzida localmente, mas que também virá da produção do centro-oeste brasileiro para ser escoada via portos da Amazônia.

Neste sentido, as ações institucionais da atual gestão municipal significam mais do que a simples mudança da área de abrangência da CDSA, mas imprimem o planejamento e as concepções de uso e ocupação da orla fluvial urbana da cidade e apontam para a privatização deste espaço e da gestão das infraestruturas portuárias a advir por meio do Projeto Orla 2016, através de concessões públicas. Tal processo resultará em novos revestimentos funcionais que irão interferir diretamente nas relações sociais e na dinâmica socioespacial produzida na cidade, possibilitando a instalação de um novo processo de apropriação e uso deste segmento do espaço urbano de Santana.

A postura de todos os entrevistados que se posicionaram a favor da concessão à iniciativa privada, é sintomática de uma sociedade com baixa capacidade de capital social, sem mecanismos e/ou espaços estabelecidos para a participação cidadã de todos os sujeitos, Estado, sociedade civil e empresários e sem perspectivas proativas de pensar a gestão de infraestruturas públicas de forma a empreender socialmente e promover o desenvolvimento local.

A respeito do Projeto Orla 2016, cabe afirmar que a gestão urbana voltada a esta fração da orla da cidade, considerou a realidade posta, porém, o zoneamento urbano definido no PDP de Santana em nada menciona e assegura a permanência deste espaço como a área portuária voltada a atividades e serviços em escala regional e aos interesses e necessidades da população local. Neste sentido, a concepção que orientou a formulação da proposta de zoneamento socioespacial da orla urbana de Santana apresentada nesta dissertação se revela eficaz para uma normatização de usos e ocupações permissíveis sobre a orla fluvial de Santana, com vistas a garantir o direito a todos à cidade e dar uma função social ao espaço.

A proposta do Projeto Orla 2016, representa, portanto, um passo em favor do atendimento dos usos e atividades já estabelecidos na Orla Central, significando que ali possa se definir um ambiente incluyente àqueles que atuam em atividades do circuito inferior da economia e mais que isso, mantêm aspectos culturais e sociais significantes das comunidades ribeirinhas. Apesar disso, nada mais se vislumbra para fomentar tais modos de viver, comercializar, produzir e consumir ao longo da orla fluvial urbana da cidade, pois pelas regras ditadas na política do setor portuário, a capacidade de investimento financeiro se torna fator preponderante, o que se adequa à formatação de empresas privadas.

Logo, fica a cargo da gestão pública em suas diretrizes e práticas, a responsabilidade de manter, ofertar e ampliar o acesso aos usos e ocupações de espaços portuários também à população local, atendendo os preceitos da reforma urbana da função social da cidade e da propriedade.

Mas, para o alcance e garantia destes direitos, é preciso se avançar na concepção de desenvolvimento e democracia através do capital social, que coloca a sociedade civil como protagonista e elo nesse processo de movimento social (desenvolvimento) e de participação social (democracia), movida pela organização da sociedade em redes ou outras formas de sociabilidade motivadas pela solidariedade e cooperação. O que significa que somente avançando na capacidade de se organizar, confiar e cooperar, os sujeitos sociais excluídos do

processo de crescimento econômico capitalista, alcançarão a prosperidade econômica, democrática e de governança que figurará o real desenvolvimento local.

É primordial, portanto, que quaisquer políticas públicas de desenvolvimento urbano para Santana em seus planos, programas ou projetos de intervenção urbanos, considerem a orla fluvial da cidade em todas as dimensões de análise: econômico, ambiental e sócio-cultural. Sobre esta última, que sejam consideradas as interações entre os cidadãos e o rio, de forma a respeitar as relações de uso e de vivência entre estes, seja como principal via de transporte, seja como fonte de recursos econômicos e de subsistência, seja ainda como um referencial simbólico intrinsecamente relacionado à vida do homem amazônico que habita a cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Caracterização da oferta e da demanda do transporte fluvial de passageiros da região amazônica**. Brasília, 2013.

ALMEIDA, M. G. et al. **A modernidade invadindo a selva amazônica: estrada de ferro do Amapá: herança patrimonial**. UNIFAP. Macapá: 2009.

AMAPÁ, T.F. **Plano urbanístico da cidade de Macapá**: Relatório. Grunbilf do Brasil, São Paulo, 1960.

AMARAL, M. D. B. **A Guerra da águas: concepções e práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA)**. Belém/NAEA, 2005.

BECKER, B. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

BELTRÃO, J. F.; RODRIGUES, C. I. **Quando o sabor da ribeira aponta a instituição de identidade(s) em espaço urbano**. In: TRINDADE JR., Saint Clair; SILVA, Marcos Alexandre Pimentel (org.). Belém: a cidade e o rio na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2005.

BRASIL. Nota Técnica nº 031/2016. **Trata da Adaptação da área do porto organizado de Santana, no Estado do Amapá**. Brasília, 2016a.

\_\_\_\_\_. Decreto presidencial de 18 de julho de 2016. **Define a área do Porto Organizado de Santana, no Estado do Amapá**. Página 7, Seção 1, 19/07/2016 - DOU. Disponível em: <<http://diariooficial.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2016b.

\_\_\_\_\_. **Nova lei dos portos: lei 12.815/2013**. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal: 1988.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Projeto de Governança no turismo no Estado do Amapá: relatório final**. Plano de Desenvolvimento das Iniciativas de Estudos e Implantação da Governança no Turismo para o Município de Santana. Brasília, 2009.

BRITO, P. A. P. P et al. **Promoção da concorrência no setor portuário: uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):47-71, jan./fev. 2015.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

\_\_\_\_\_. **Metodologia de Planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Projeto de cooperação técnica INCRA/ICCA. Brasília, 1999.

CAMBRAIA, P.; LOBATO, S. **Rios de histórias: ensaios de história da Amazônia e do Amapá**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2013.

CARLOS, A. F. A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, M. L.; PORTO, J. L. R. **Ponte Brasil-Guiana Francesa: os paradoxos da integração em um contexto multi-escalar**. Revista de Economia Heterodoxa, nº 7, ano VI, 2007.

CASTRO, E. M. R. **Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados**. In: COELHO, M. C. N et al. Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém: UFPA/NAEA, 2001.

CHOAY, F. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

COMPANHIA DOCAS DE SANTANA, C.D.S.A. **Atualização do plano de desenvolvimento e zoneamento do porto organizado de Macapá**. Santana, AP, 2012.

COMPANHIA DOCAS DE SANTANA, C.D.S.A. **Relatório anual**: Descritivo dos investimentos, custos, metas alcançadas, execução orçamentária e balanço administrativo-financeiro-operacional da Companhia Docas de Santana conforme ordenado pela Resolução Normativa Nº 128/2005 – TCE/AP. Santana, AP, 2013.

CORRÊA, R. L. **O Espaço urbano**. 3 ed. São Paulo: Ática, 1995. (Série Princípios)

DELGADO, M. **O Espaço Público como Representação**: Espaço urbano e espaço social em Henri Lefebvre. Conferência proferida no âmbito do ciclo A Cidade Resgatada, organizado pela OASRN. Museu de Serralves, 2013.

DOWBOR, L. **O que é poder local?** Edição revista e atualizada, 2016.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Planejamento Municipal**. São Paulo, 1987. Disponível em: <http://dowbor.org/2010/09/ladislau-dowbor-introducao-ao-planejamento-municipal-sao-paulo-ed-brasiliense-1987-83p.html/>. Acesso em: 23 jan. 2016.

DRUMMOND, J. A.; PEREIRA, M. A. P. **O Amapá nos tempos do manganês: um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico – 1943-2000**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. S.; BARBOSA, F. O. **Nova lei dos portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos**. *Rev. direito GV* [online]. 2015, vol.11, n.1, pp.89-116. ISSN 1808-2432. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1808-2432201505>>. Acesso em: 05 mai. 2016.

FERRARI JR, J. C. **Limites e potencialidades do planejamento urbano**: Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Rio Claro, 2004.

FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. In: Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de 08 de 2005.

FISCHER, T. **Poderes locais, desenvolvimento e gestão**: introdução a uma agenda. In: \_\_\_\_\_ (Org). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

\_\_\_\_\_. **Poder local**: um tema em análise. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 105-113, out./dez. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8734/7465>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

FRANCO, A. **Capital social e desenvolvimento local**. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/capital%20social%20e%20cidadania/capital%20social%20e%20desenvolvimento%20local.pdf2004>. Acesso em: 15 mar. 2016.

FREITAS, O. J. B. **O princípio da participação popular na elaboração do Plano Diretor de Santana**. Macapá, 2009.

GALINDO, A. G. **Incorporação de discursos no processo participativo de planejamento da cidade: um olhar sobre a elaboração do Plano Diretor do Município de Santana-AP**. *Revista Estação Científica (UNIFAP)*, 2016, v6, nº 1. p 63-80.

GONÇALVES, C. W. P. **Amazônia, amazônias**. São Paulo, Contexto, 2005.

GONSALES, Célia Helena Castro. **“Cidade moderna sobre cidade tradicional: movimento e expansão – parte 2, Arquitextos**. São Paulo, Portal Vitruvius, abr. 2005. Acesso em 12/05/2016.

GRUNBILF DO BRASIL. Governo do TFA. **Plano urbanístico da cidade de Macapá**: relatório. São Paulo, 1960.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. **A justiça e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO DO PATRIMÓNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, IPHAN. Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular - CNFCP . **Proteja esta Casa – Retratos da Moradas Brasileiras**. Rio de Janeiro, IPHAN, 2009.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo, Martins Fontes, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo. Atlas: 2003.

LEFEBVRE, H. **O Direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 2011.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006.

LEME, M. C. S. **A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965.** In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (org.) *Urbanismo no Brasil 1895-1965.* São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

MACAPÁ, P. M. **Termo de referência para o plano de ação imediata de Macapá.** Macapá, TFA, 1971.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento urbano:** proposições. Fundação João Pinheiro – Centro de desenvolvimento urbano, v. 02. Macapá, TFA, 1973.

MAGALHÃES, C. S. **Planejamento urbano e participação social:** a conferência das cidades e a experiência recente de Duque de Caxias (RJ). Niterói, 2008.

MALHEIRO, B. C. P. **Portos, portas e postais:** experiências, discursos e imagens produzindo a orla fluvial de Belém (PA). 2009. 187 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), UFPA, Belém, PA.

MARICATO, E. **A produção capitalista do espaço urbano.** In: Curso a cidade do capital e o direito à cidade [Vídeo on-line]. Instituto Pólis, 2015. Disponível em: <<http://polis.org.br/noticias/curso-a-cidade-do-capital-e-o-direito-a-cidade-tera-transmissao-online/>>. Acesso em: 27 de mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Informalidade Urbana no Brasil:** a lógica da cidade fraturada. In WANDERLEY, L. E; RAICHELIS, R. (Orgs). *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública.* São Paulo: EDUC, 2009.

\_\_\_\_\_. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** In: CASTRIOTAS, L. B. (Org.). *Urbanização Brasileira – Redescobertas.* São Paulo: Ed. C/Arte, 2003. p. 78-96.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **As Idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias.** Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. et. All. (Org.). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos.* Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

\_\_\_\_\_. **Brasil 2000:** qual planejamento urbano? In: Cadernos IPPUR/UFRRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1, 1997.

\_\_\_\_\_. **O que se entende por Reforma Urbana?** In.: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades Brasileiras na Crise.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MARQUES, I. C. R. **Território federal e mineração de manganês:** gênese do Estado do Amapá. Rio de Janeiro, 2009.

MONIE, F; VIDAL, S. M. S. C. **Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, Dec. 2006.

MONT-MÓR, R. L. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil**. In: DINIZ, C.; CROCCO, M. A. (org.). *Economia Regional e Urbana*. Belo horizonte: Editora UFMG, 2006.

MORAES, A. C. R.; ZAMBONI, A. **Construindo o conceito de orla marítima**. In: FREIRE, O. D. S., et all (org.). *Projeto Orla Subsídios para um projeto de gestão*. Brasília: MMA e MPO, 2004.

MOREIRA, E. **Belém e sua expressão geográfica**. In: PARÁ. *Obras reunidas de Eidorfe Moreira*. Belém: Cejup, 1989. v.1.

PENA, E. **O porto de Santana será uma ferramenta para o desenvolvimento**. Disponível em: <<http://diariodoamapa.com.br/2015/02/09>>. Acesso em: 28/05/2015.

PORTO, J.L.R. **Expectativas da fronteira da Amazônia Setentrional**: a busca pela interação do Platô das Guianas *In*: PORTO, J.L.R.; NASCIMENTO, D.M. (orgs.). *Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial* - Rio de Janeiro: Publit, 2013.

\_\_\_\_\_. **A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional**: A inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (Org.). *Interações Fronteiriças no Platô das Guianas*. 1 ed., Rio de Janeiro Publit, 2010, v. 1, p. 139-160.

\_\_\_\_\_. **Aspectos da ação do Estado na fronteira da amazônica**: A experiência do Território Federal/Estado do Amapá. *Série Perspectivas do Amapá – volume 2*. Macapá, 2005.

\_\_\_\_\_. **Evolução e conflitos dos ajustes espaciais amapaenses**. IX Colóquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre, RS, 2007.

\_\_\_\_\_. **Amapá**: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000. 1. ed. Macapá: Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Amapá – SETEC, 2003.

\_\_\_\_\_. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000). 2002. 216 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, UNICAMP, São Paulo.

PORTO et al. **Interações espaciais em uma cidade média no meio do mundo: o caso de macapá (AP)**. *Somanlu*, ano 8, n. 1, jan./jun. 2008.

PORTO, J. L. R.; SILVA, G. V. **Novos usos e (re) construção da condição fronteiriça amapaense**. *Novos cadernos NAEA*, vol. 12. n. 2, dez. 2010, p. 253-267. REIS, D. S. et al. *Plano de intervenção na orla do município de Santana. Projeto de gestão integrada da orla marítima – Projeto orla*. Prefeitura Municipal de Santana. Santana-AP, 2004.

RODRIGUES, L. G. **Estaleiros artesanais**: homens e barcos na construção de uma economia das águas. *Revista Estação Científica (UNIFAP)*, Macapá, v. 1, n. 2, p. 85-97, 2011.

RODRIGUES, I. S.; CARDOSO, L. **Porto organizado de Santana**: um potencial econômico para o Estado. UNIFAP. Macapá: 2012.

ROLNIK, R. **São Paulo, um Século de Regulação Urbanística**: para quem, para quê? In: *Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. – ano 1, n.1, 1997.

SANTANA, P. M. **Lei 007/2016. Dispõe sobre a estrutura administrativa do município de Santana**, 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano plurianual do município de Santana, 2014-2017**. Santana, AP, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 002/2006**. Institui o plano diretor participativo do município de Santana. Santana, AP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei 949/2012**. Dispõe sobre uso, ocupação e parcelamento do solo da Macrozona urbana do município de Santana. Santana, AP, 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano municipal de habitação de interesse social**. Revista institucional. Santana, AP, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei orgânica do município de Santana**. Santana, AP, 2000.

SANTANA, R. N. N. **Cidades portuárias**: notas sobre os espaços estratégicos da mundialização e a questão do desenvolvimento local. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 2005.

SANTOS, B. S. **Os processos da globalização**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) *A Globalização e as Ciências Sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.

\_\_\_\_\_. **Técnica, Espaço, Tempo, globalização e meio técnico-científico informacional**. Editora Hucitec, São Paulo, 1994.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. **Introdução**. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; et al (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, E. R. C. **Infraestrutura na Amazônia Setentrional Amapaense (ASA)**: Eixos de circulação e configuração do espaço. Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento. Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Florianópolis, Santa Catarina, 2014.

\_\_\_\_\_. **Amazônia Setentrional Amapaense: DO “MUNDO” DAS ÁGUAS às florestas protegidas**. Presidente Prudente, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Urbanização e rede urbana na Amazônia Setentrional Amapaense/AP**. Revista Formação Online, n. 19, volume 2, p. 107 -131, jul./dez., 2012b.

\_\_\_\_\_.: diretrizes e práticas de planejamento e **À beira do rio e às margens da cidade** gestão para a orla de Belém (PA). Belém, 2002.

SANTOS, R. V. **Produção do espaço amazônico**: reestruturação urbana do aglomerado urbano de Macapá e Santana no Amapá. Macapá, 2016.

SANTOS, R. V.; AMORIN, J. P. A. **A centralidade urbana sub-regional de Macapá-AP e sua região de influência**. Anais XVI ENANPUR – Espaço, planejamento e insurgências. Belo Horizonte, 2015.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

SILVA, A. P.; MALHEIRO, B. C. P. **A face ribeirinha da orla fluvial de Belém**: espaços de (sobre)vivência na diferença. In: TRINDADE JR., S. C.; SILVA, M. A. P. (org.). Belém: a cidade e o rio na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2005.

SILVA, A. R. F.; TRINDADE JR, S. C. C. **Pensando a diferenciação socioespacial na Amazônia: a sub-região fronteiriça internacional dos estados do Pará e Amapá**. In: PORTO, Jadson L. R.; NASCIMENTO, D. M. (Orgs.). Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial. Rio de Janeiro, Publit, 2013, p. 31-62.

SILVA, M. A. P.; BARBOSA, E. J. S.; TRINDADE JR, S. C. **Uso do solo na orla fluvial de Belém: realidade e contradições**. In: TRINDADE JR, S. C.; SILVA, M. A. P. Belém: a cidade e o rio na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2005.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, A. C. M. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação: as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do desenvolvimento local**. Dissertação de Mestrado. Macapá, Universidade Federal do Amapá, 2014.

SUPERTI, E. **A Fronteira Setentrional da Amazônia Brasileira no contexto das políticas de integração sul-americana**. PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP Macapá, n. 4, p. 01-16, dez, 2011.

SUPERTI, E.; PORTO, J. L. R.; MARTINS, C. C. **Políticas públicas de integração física da Amazônia e a fronteira internacional do Amapá**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA 47, Code 2011.

TAKAMATSU, P. H. T. **Arquitetura Vernacular**: estudo de caso Vila do Elesbão/Satana-AP: análise do habitat vernacular no ambiente construído e sua preservação. Minas Gerais, 2014.

TOSTES, J. A. **O rio, a cidade e o território informal**. Disponível em <http://josealbertostes.blogspot.com.br/2014/08/o-rio-cidade-e-o-territorio-informal.html>. Acessado em 23.08.2014.

\_\_\_\_\_. **Transformações e dinâmicas urbanas ocorridas nas cidades do Estado do Amapá no período de 1950 a 2010**. In: PORTO, Jadson L. R.; NASCIMENTO, Durbens M. (Orgs.). Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial. Rio de Janeiro, Publit, 2013, p. 63-92.

\_\_\_\_\_. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na faixa de fronteira setentrional.** Rio de Janeiro, Publit, 2012.

\_\_\_\_\_. **Planos diretores do estado do Amapá: uma contribuição para o desenvolvimento regional.** Série Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Macapá-AP, Tostes, 2006.

\_\_\_\_\_. **Práticas urbanas intervencionistas no Amapá.** Cadernos de Estudos Municipais, v. 12, p. 170-188, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Práticas urbanas intervencionistas nas cidades amazônicas: no Amapá, a encruzilhada entre a necessidade e a obrigação.** In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, 21 a 25 de Maio de 2007, Belém – Pará, 2007b.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. **Imagens e representações da cidade ribeirinha na Amazônia: uma leitura a partir de suas orlas fluviais.** Revista Humanitas, Belém, v. 18, n. 2, p. 135-148, jun. 2002.

\_\_\_\_\_. **Cidades na floresta: os “grandes objetos” como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico.** Revista IEB n° 50, 2010 set./mar. p. 13-138.

TRINDADE JÚNIOR, S. C.; SILVA, M. A. P.; AMARAL, M. D. B. **Das “janelas” às “portas” para os rios: compreendendo as cidades ribeirinhas na Amazônia.** In: TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da; TAVARES, Maria Goretti da Costa. (Orgs.). Cidades ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências. Belém: EDUFPA, 2008, p. 27-47.

TRINDADE JÚNIOR, S. C.; SILVA, M. A. P.; MALHEIRO, B. C. P. **Belém, cidade e o rio: uma apresentação do tema.** In: TRINDADE JR, S. C.; SILVA, M. A. P. Belém: a cidade e o rio na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2005.

TRINDADE JÚNIOR, S. C.; SANTOS, E. R. C.; RAVENA, N. **A cidade e o rio: espaço e tempo na orla fluvial de Belém.** In: TRINDADE JR, S. C.; SILVA, M. A. P. Belém: a cidade e o rio na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2005.

VILLAÇA, F. **A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano).** Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 11, n° 44. Julho/setembro 2003.

\_\_\_\_\_. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, C; SCHIFFER, S R (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

ZAPATA, T. **Desenvolvimento Local e a Nova Geração.** Recife, Pernambuco: Editora Livro Rápido – Elógica. 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento econômico local: desafios, limites e possibilidades.** In: IADH, Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano. Desenvolvimento local: trajetórias e desafios. Recife: IADH, 2006. p.15-28.

\_\_\_\_\_ et al. **Gestão participativa para o desenvolvimento local.** Recife, PNUD, 2000.

ZIPPINOTTI, D. P. **As formas simbólicas espaciais e a dinâmica da centralidade em Vitória: um esforço de análise.** 2014.

**APÊNDICE A**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Questionário utilizado para coleta de dados para dissertação de mestrado com o objetivo de aferir o conhecimento dos agentes sociais sobre o planejamento e gestão urbanos, suas implicações e relevância para a cidade, e especificamente, para a Orla Central de Santana.

**QUESTIONÁRIO – AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO (APE's)**

FORMULÁRIO Nº _____		DATA: ___/___/___	
CATEGORIA APE: ( )PMPS ( )PF ( )ACI ( )PUM ( )GSE ( )ESTADO			
Nome: _____		Idade: _____	Telefone: _____
Uso/atividade: ( )estivador ( )feirante ( )vendedor ( )comerciário/autônomo ( )catraieiro ( )ambulante ( )morador ( )outros			
Bairro/localidade de residência: ( )Área Portuária ( )Comercial ( )Hospitalidade ( )Daniel ( )Novo Horizonte ( )Paraíso ( )Ilha de Santana ( )Elesbão ( )Igarapé da Fortaleza ( )Outro:			
Naturalidade: ( )Amapá ( )Pará ( )Maranhão ( )Outro:		Tempo de residência no Estado: ( )menos de 01 ano ( )1 a 3 anos ( )4 a 6 anos ( )6 a 9 anos ( )acima de 10 anos	

- 1) Dentre as opções, o que é importante para o desenvolvimento da cidade de Santana? Classifique-as:

1. A orla fluvial da cidade.	1	2	3
2. O Porto de Santana.	1	2	3
3. A ALCMS.	1	2	3
4. A Zona Franca Verde de Macapá e Santana - ZFVMS.	1	2	3
5. O Distrito Industrial.	1	2	3
6. Outras:	1	2	3
<b>1 sem importância</b>	<b>2 pouco importante</b>	<b>3 muito importante</b>	

- 2) Como deve ser usada a Área Portuária (Orla Central) de Santana (podem ser marcadas mais de uma alternativa)?

1. ( ) Espaço de lazer.
2. ( ) Espaço de serviços e comércio local/regional.
3. ( ) Espaço para a atividade de grandes empresas nacionais/internacionais.
4. ( ) Espaço de moradia.
5. ( ) Espaço de turismo.
6. ( ) Espaço de preservação ambiental.
7. ( ) Outras:

- 3) A relação entre você e a Área Portuária se define por quais necessidades (podem ser marcadas mais de uma alternativa)?

1. ( ) Viver próximo ao rio porque gosta do lugar.
2. ( ) Trabalho que depende do rio como fonte de recursos econômicos e/ou de subsistência.
3. ( ) Única opção de moradia.
4. ( ) Oferece oportunidades de trabalho e favorece o comércio.
5. ( ) Outras:

- 4) De acordo com as alternativas, quais características representam a Área Portuária de Santana (podem ser marcadas mais de uma alternativa)?

1. <input type="checkbox"/> Área comercial (confeções, alimentos, serviços, madeireiro...).
2. <input type="checkbox"/> Comércio regional (açai, camarão, peixe, frutas...).
3. <input type="checkbox"/> Área portuária.
4. <input type="checkbox"/> Zona de prostituição.
5. <input type="checkbox"/> Área de risco/insalubre.
6. <input type="checkbox"/> Área de violência.
7. <input type="checkbox"/> Área de turismo.
8. <input type="checkbox"/> Área ambiental.
9. <input type="checkbox"/> Outros:

- 5) Como está a infraestrutura da Área Portuária (Orla Central) de Santana?

1. Espaços públicos (praças, canteiros, calçadas, passeio público).	1	2	3
2. Sinalização.	1	2	3
3. Transporte público	1	2	3
4. Iluminação.	1	2	3
5. Pavimentação (asfalto).	1	2	3
6. Fornecimento de energia elétrica.	1	2	3
7. Água encanada (CAESA).	1	2	3
8. Esgoto.	1	2	3
9. Outra:	1	2	3
<b>1 péssima</b>	<b>2 boa</b>	<b>3 excelente</b>	

- 6) Para o desenvolvimento/melhorias da cidade, a partir da Área Portuária (Orla Central) de Santana, o que são necessários?

1. Planejamento urbano.	1	2	3
2. A gestão pública da orla e seus portos.	1	2	3
3. Administração dos equipamentos/infraestruturas urbanos (terminal de passageiros e cargas, portos, píeres) por empresa privada.	1	2	3
4. A destinação da área somente para grandes empresas.	1	2	3
5. O incentivo e apoio ao comércio e atividades regionais.	1	2	3
6. A infraestrutura portuária da cidade (portos, píeres, terminal de passageiros...).	1	2	3
7. Organização do comércio, serviços e habitações na Área Portuária.	1	2	3
<b>1 sem necessidade</b>	<b>2 pouco necessário</b>	<b>3 muito necessário</b>	

- 7) Quais os problemas enfrentados diariamente na Área Portuária (Orla Central) de Santana? Classifique-os:

1. <input type="checkbox"/> Violência: roubos, assaltos, estupros...	1	2	3
2. <input type="checkbox"/> Uso e comércio de drogas.	1	2	3
3. <input type="checkbox"/> Prostituição, trabalho infantil...	1	2	3
4. <input type="checkbox"/> Falta de infraestrutura básica: iluminação, fornecimento de água, coleta de lixo, esgoto...	1	2	3
5. <input type="checkbox"/> Oferta de serviços básicos: saúde, educação, segurança pública...	1	2	3
6. <input type="checkbox"/> Migração descontrolada.	1	2	3
7. <input type="checkbox"/> Outras:	1	2	3
<b>1 pouca gravidade</b>	<b>2 grave</b>	<b>3 muito grave</b>	

- 8) Sobre o planejamento urbano, para a cidade e para a Área Portuária. Como deve ser? (podem ser marcadas mais de uma alternativa).

1. ( ) Deve ser elaborado apenas com a participação da Prefeitura e suas secretarias.
2. ( ) Tem que ter a participação de toda a sociedade.
3. ( ) Deve considerar a realidade do lugar (vocações, atividades).
4. ( ) Deve copiar modelos de planejamento que deram certo em outros lugares.
5. ( ) Outras:

- 9) Quais os instrumentos de Planejamento Urbano de Santana que você conhece?

1. ( ) Plano Diretor Participativo.
2. ( ) Plano Municipal de Saneamento Básico.
3. ( ) Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbana.
4. ( ) Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.
5. ( ) Outros:

- 10) Participou da discussão/elaboração de algum?

1. ( ) Não	2. ( ) Sim. Qual(is):
------------	-----------------------

- 11) Qual a sua avaliação sobre os aspectos relacionados a Área Portuária?

1. ( ) O Planejamento urbano.	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
2. ( ) A gestão da prefeitura.	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
3. ( ) As obras, ações e serviços públicos.	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
4. ( ) A infraestrutura portuária (portos, trapiches, terminal de passageiros...).	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
5. ( ) A organização do espaço.	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>1 péssimo</b>	<b>2 bom</b>	<b>3 excelente</b>	

Declaro para os devidos fins que autorizo a divulgação desta pesquisa e sua reprodução.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) entrevistado(a)

Declaro para os devidos fins que todas as informações acima mencionadas correspondem as respostas fornecidas pelo entrevistado.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) entrevistador(a)

**APÊNDICE B**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Formulário utilizado para coleta de dados para dissertação de mestrado com o objetivo de aferir o conhecimento de representantes dos agentes produtores do espaço na Orla Central de Santana, sobre o Planejamento urbano, o nível de participação social no processo de planejamento e seu papel no desenvolvimento local da cidade.

**ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE DE AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO**

DADOS PESSOAIS DO ENTREVISTADO	
Nome	
Naturalidade	
Tempo de residência no Estado/cidade	
Profissão	
Endereço	
Telefone	

- 1) Qual o nome da entidade que você representa?
- 2) Qual a sua função na a entidade?
- 3) Desde quando a entidade está constituída e formalizada?
- 4) Quantos associados fazem parte da entidade?
- 5) Qual a área de atuação da a entidade?
- 6) Qual o papel da entidade na dinâmica da área portuária?
- 7) Os associados pagam alguma taxa para a entidade? Qual o valor?
- 8) A associação garante que direitos aos associados?
- 9) Por que resolveram criar a Associação?
- 10) O que é necessário para que alguém faça parte da Associação?
- 11) De que forma a atividade exercida pelos associados está relacionada a Área Portuária?
- 12) Qual a importância de seus trabalhos na dinâmica da área portuária?
- 13) Para você qual a importância da área portuária de Santana para a cidade?
- 14) O que você acha que falta para a área portuária melhorar?
- 15) E o que falta para o trabalho dos associados melhorar?
- 16) Na sua opinião a área portuária é local para morar, trabalhar ou os dois?
- 17) Na sua opinião o que precisa para a cidade se desenvolver economicamente?
- 18) Você acha que o planejamento da cidade melhoraria o trabalho, a morada, a convivência das pessoas aqui na área portuária?
- 19) Alguma vez a entidade foi convidada a participar de reuniões para discutir o planejamento da cidade?
- 20) A entidade já participou de algum momento que discutiu o planejamento urbano de Santana?
- 21) O que você acha que não pode faltar no planejamento urbano para a área portuária?
- 22) Você conhece o Plano Diretor de Santana?
- 23) Como você acha que o planejamento urbano para área portuária poderia melhorar o trabalho dos associados?
- 24) Enquanto representante da entidade, qual seria sua sugestão no planejamento urbano para a área portuária?

Declaro para os devidos fins que autorizo a gravação desta entrevista e sua reprodução.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) Entrevistado (a)

Declaro para os devidos fins que todas as informações acima mencionadas correspondem as respostas fornecidas pelo entrevistado.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) Entrevistador (a)

**APÊNDICE C**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Formulário utilizado para coleta de dados para dissertação de mestrado com o objetivo de aferir o conhecimento de representantes dos agentes produtores do espaço na Orla Central de Santana, sobre o Planejamento urbano, o nível de participação social no processo de planejamento e seu papel no desenvolvimento local da cidade.

**ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**

DADOS PESSOAIS DO ENTREVISTADO	
Nome	
Naturalidade	
Tempo de residência no Estado/cidade	
Profissão	
Endereço	
Telefone	

- 25) Qual o nome do órgão público que você representa?
- 26) Qual a sua função?
- 27) Na sua opinião quais as potenciais vocações para o desenvolvimento local de Santana?
- 28) Na atual estrutura administrativa do município a qual(is) pasta(s) compete a responsabilidade sobre a gestão da orla fluvial da cidade?
- 29) A partir da nova estrutura administrativa do município de Santana, como está inserida a gestão da orla?
- 30) De que forma o município pensa e planeja o desenvolvimento da orla fluvial urbana de Santana em seus instrumentos de planejamento?
- 31) Quais as particularidades da CDSA e do restante da orla urbana de Santana quanto as suas funções? Quais os principais aspectos que as diferenciam?
- 32) Como o município compreende a “área portuária” de Santana (Orla Central)?
- 33) O que vem sendo planejado pela gestão municipal para a orla da cidade, no que se refere a projetos e ações urbanísticos e infraestruturais? Sobre que aspectos de desenvolvimento eles estão pautados?
- 34) O que o município deseja promover e alcançar a partir destes projetos/ações?
- 35) Nesses projetos e ações para a orla de Santana (Orla Central), como estão inseridas as pessoas que trabalham e residem no local?
- 36) Quais serão as principais mudanças propostas por estes projetos/ações?
- 37) De que forma irão impactar nas relações comerciais e residenciais estabelecidas na área?

Declaro para os devidos fins que autorizo a gravação desta entrevista e sua reprodução.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) Entrevistado (a)

Declaro para os devidos fins que todas as informações acima mencionadas correspondem as respostas fornecidas pelo entrevistado.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) Entrevistador (a)