

*Amarildo Nogueira Batista**
*Elói Martins Senhoras***
*Antônio Tolrino de Rezende Veras****

A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR NAS CIDADES DE FONTEIRA: UMA REFLEXÃO A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DE PACARAIMA (RR)

Introdução

A gênese de Pacaraima (RR) está associada aos processos de instalação na região das Fazendas Reais, as quais tinham o intuito de garantir a posse e a ocupação das terras localizadas ao norte do Vale do Rio Branco ao governo lusitano, não obstante, tenha sua consolidação acontecido num período posterior, na década de 1950, com a instalação de um posto do Batalhão Especial de Fronteira (BEF), que tinha como objetivo guarnecer a fronteira e servir de apoio dado os contatos conflitos entre índios e posseiros na região (SILVEIRA e GATTI, 1988)

Nesse sentido, a implantação desse posto avançado do Exército deu início a formação de um vilarejo, que veio a se torna vila do Marco BV-8¹. Assim, pode-se considerar que “o processo de surgimento de Pacaraima está relacionado com o período de militarização do Brasil entre 1964 e 1985, quando o Estado traça um plano estratégico que objetivava a integração da Amazônia à economia nacional” (SILVA, 2007, p136).

Ressalta-se que o processo de ocupação dessa fronteira brasileira foi também influenciado pela implantação de projetos de assentamentos principalmente na região Amazônica. Isto contribuiu para o aumento populacional e para o crescimento dos aglomerados urbanos, e deu status à cidade de BV-8, que até 1995 pertencia ao Município de Boa Vista.

1 A denominação BV-08 associa-se ao marco divisor da Fronteira Brasil-Venezuela, número 08, a qual tem sido tradicionalmente cristalizada na mentalidade e na oralidade regional, como apelido de uma dinâmica fronteira, própria, de cidades-irmãs (SILVA, 2007)

* Universidade Estadual de Roraima (UERR) E- mail: amarildoleao@oi.com.br

** Universidade Federal de Roraima (UFRR) E- mail: eloisenhoras@gmail.com

***Universidade Federal de Roraima (UFRR) E-mail: tolrino@usp.br

Com o desenvolvimento das relações diplomáticas entre os governos brasileiro e venezuelano, objetivando a integração comercial, a pavimentação da BR-174, dinamização do comércio fronteiriço e ainda as ações políticas de criação de novos municípios no interior do Estado, contribuíram para que em 17 de outubro de 1995, ocorresse a transformação da vila do BV-8 em Pacaraima, com a sede do município com o mesmo nome.

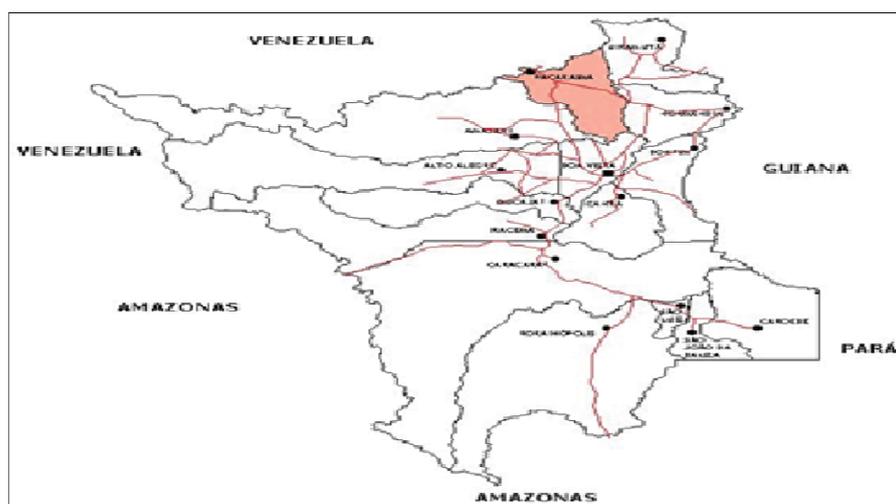
Esse *status* dotou o município de certa autonomia e contribuiu para que este passasse a receber órgãos públicos, Federais e Estaduais, como objetivo de arrecadação fiscal, fiscalização policial, no sentido de maior controle das atividades comerciais e de entrada e saída de pessoas na fronteira.

É importante destacar que o processo de espoliação das terras indígenas também corroborou para a formação do Município de Pacaraima, que teve um crescimento intensificado com distribuição de lotes urbanos e a criação da Área de Livre Comércio.

A localização fronteiriça do município, sua vocação turística e as questões socioambientais colocam a cidade de Pacaraima, segundo o Estatuto da Cidade como uma cidade que devem elaborar plano diretor, pelo qual se preveem diretrizes e orientações para a política urbana no sentido do direito à cidade.

O Município de Pacaraima, distante 214 km da Cidade de Boa Vista, está localizado na fronteira do Brasil com a Venezuela, tendo os seguintes limites: ao Norte, com a Venezuela; ao Sul, com os municípios de Boa Vista e Amajari; a leste, com os municípios de Uiramutã e Normandia e a Oeste com o Município de Amajari (Figura 1).

Figura 1 – Localização geoestratégica de Pacaraima (RR)



Fonte: SEPLAN-RR (2002)

O referido município foi incorporado ao Estado de Roraima como uma área geoestratégica, guardando uma relação de equidistância entre o Norte e o Sul do Estado, conectados por malha rodoviária (BR 174) e aérea, posição esta, que justificou o interesse de grupos externo à região na aplicação de investimentos produtivos através de ações técnicas, dadas as suas peculiaridades ambientais, estratégicas e étnico-culturais, bem como ser uma área que individualiza uma porção do país com potenciais de desenvolvimento voltados para a agropecuária e o comércio fronteiriço.

Em Pacaraima identifica-se que o processo de produção e (re) produção do espaço geográfico, algo não distante da intencionalidade decorreu de um processo de apropriação de território que pode ser revelado como um “ (...)jogo urbano se joga sobre um sítio determinado que é a sua ”mesa”. Aí se juntam parceiros que se enfrentam segundo os grupos e filiações a que pertençam. Há os políticos, técnicos e funcionários que representam o governo.” (SANTOS, 1988, p 88)².

Materiais e métodos de pesquisa

O método utilizado para a produção deste trabalho partiu de leituras em referenciais secundários e de uma pesquisa de campo, ambas, realizadas no curso de mestrado, quando se juntou as primeiras bibliográficas e quando se realizou visitas técnicas, registros fotográficos e enquetes com os moradores de Pacaraima.

Metodologicamente, o estudo foi construído com base em levantamento bibliográfico, pesquisa documental, entrevistas e coletas de dados em diferentes instituições públicas e privadas do Estado de Roraima, bem como, trabalho de campo, empiricamente de fundamental importância para dar embasamento teórico à análise, o que facilitou definir o início do processo de produção do espaço urbano de Pacaraima.

Partindo-se de um método claramente dedutivo, de natureza exploratória, o presente artigo está estruturado em três seções subseqüentes e complementares que aprofundam o conhecimento fenomenológico sobre o caso de estudo proposto, no município de Pacaraima (RR).

Com base nesta estrutura o artigo apresenta na primeira seção uma discussão teórica sobre a organização sócio-espacial, a qual é complementada por outra discussão que afunila o discurso para a análise empírica, na segunda seção, por meio da

2 Assim, se aproximarmos da reflexão materialista histórica que a história é resultado da luta de classes, logo se compreende que as disputas de território físico, social e econômico são forças que determinaram a organização do espaço, representadas pelas intencionalidades de cada grupo de agentes promotores do espaço, onde aqueles que detém maior poder aquisitivo e o controle do Estado terminam deter o poder decisório.

abordagem do cenário urbano da apreciação da paisagem de Pacaraima. Por fim, a terceira seção discute a positiva normatividade do Plano Diretor, a fim de abrir o caminho para últimas considerações à guisa de conclusão.

A organização sócio-espacial

As forças e os determinantes políticos e econômicos produzem e reproduzem no município, por meio da dinâmica do mercado e o uso e consumo do espaço, alterações na sua organização territorial e, conseqüentemente, uma inevitável desigualdade da organização socioespacial, sendo o Estado o principal agente desse processo.

Considerando os aspectos mais gerais considera-se, não é a técnica que exige aos países, aos lugares serem competitivos, mas a política produzida pelos atores globais, isto é, empresas, bancos e instituições globais (SANTOS, 2004). Neste aspecto, o cenário da cidade de Pacaraima deve ser analisado em função da dinâmica espaço-temporal das políticas de desenvolvimento ali adotadas ou impostas e das mudanças destas decorrentes.

Em Pacaraima há forte concentração populacional na sede municipal, dada a falta de atividades econômicas nas áreas rurais, capazes de gerar renda e produto que deem suporte para a população. A busca de oportunidades para o desenvolvimento dessas atividades deverá ser preocupação dos gestores públicos (VERAS e BATISTA, 2012.)

A economia do município baseia-se no comércio formal e informal realizado na fronteira com a cidade venezuelana de Santa Elena del Uairén, que atualmente tem se intensificado devido o aumento da procura por produtos venezuelanos por parte de brasileiros, que aproveitam a valorização da moeda brasileira em relação a venezuelana para realizar compras.

Outro aspecto do comércio praticado nessa região ocorre pela procura produtos brasileiro por parte de venezuelanos que também procuram a utilizar serviços educacionais, médicos e assistenciais oferecidos com maior facilidade em Roraima.

O conjunto dessas relações comerciais termina por favorecer a busca por emprego e renda na região que se une a facilidade de obtenção terras, principalmente em períodos eleitorais.

Assim, percebe-se uma confluência de forças centrípetas (horizontalização) e forças centrífugas (verticalização) que tornam nítidas as relações de poder nesse território e promovem alterações na relação entre essa cidade e as outras, bem como na relação cidade e cidadão. Portanto, é fundamental “entender a dinâmica urbana da região de Pacaraima e sua inserção como cidade fronteira na Amazônia Seten-

trional” (VERAS e BATISTA, 2012.).

Esse processo revela que a dinâmica social e econômica nesse território fronteiro, as formas de regulação territorial decorrentes da ação de indivíduos presentes e ausentes nele, que interferem no processo de desenvolvimento sustentável local, por meio de normas, políticas públicas e alianças de cooperação.

Vale salientar ainda que o tratamento dado às questões ambientais urbanas e aos conflitos étnico-culturais no município parte de uma interação dos fixos e fluxos modificadores desse espaço, já que é através da compreensão da ação dos agentes sociais de produção do espaço urbano que se pode compreender a própria cidade e, dialeticamente, voltar-se à compreensão da mesma.

O cenário urbano da apreciação da paisagem de Pacaraima

A Cidade de Pacaraima apresenta um conjunto de relações sociais que produzem e criam espaços geográficos: comércios, ruas, becos, áreas de lazer, calçadas, entre outros elementos que podem ou não estar definidos por fronteiras “imaginárias” e conflitantes de uma região “mística-cultural”, que envolve uma eclética área de “Livre Comércio”.

Na cidade de Pacaraima há um desarranjo em sua estrutura urbana decorrente de conflitos territoriais, índios e não-índios, processos político-administrativos, ocupações irregulares e falta de diretrizes quanto ao uso e consumo do solo urbano revelando no âmbito morfológico que“(…) o traçado urbano de uma cidade concorre para o equilíbrio psicológico de seus habitantes, visitantes e transeuntes” (SILVA, 1997, p. 276.)

Embora ainda predomine no discurso que Pacaraima é um município e uma cidade novos, não se pode conceber que seja negado o direito à cidade, que inclui o direito do cidadão de participar da gestão do município e da cidade e ter acesso aos equipamentos e serviços urbanos.

Assim considera-se que não se pode planejar uma cidade objetivando apenas finalidade econômica ou habitacional, masser um ambiente agradável para se viver, morar e trabalhar, onde o cidadão encontre saneamento, transporte e áreas de lazer, recreação, esporte e cultura, refletindo na qualidade de vida de seus moradores.

Para Mendes (1996), o visual urbano é primordial para o bem-estar da população e de seus visitantes. Portanto, os aspectos de seu traçado urbano devem transparecer equilíbrio e harmonia, seus equipamentos devem formar um conjunto arquitetônico condizente com a cultura de sua população, e seus logradouros públicos devem ser limpos e acessíveis a todos, principalmente aos seus habitantes mais desfavorecidos

social e economicamente.

É fundamental compreender que os problemas socioambientais de Pacaraima envolvem um conjunto de obstáculos político-administrativos, socioeconômicos e culturais, os quais exigem para sua resolução a ação dos diferentes agentes locais e regionais, de sistemas normativos e de agendas e pactos sociais.

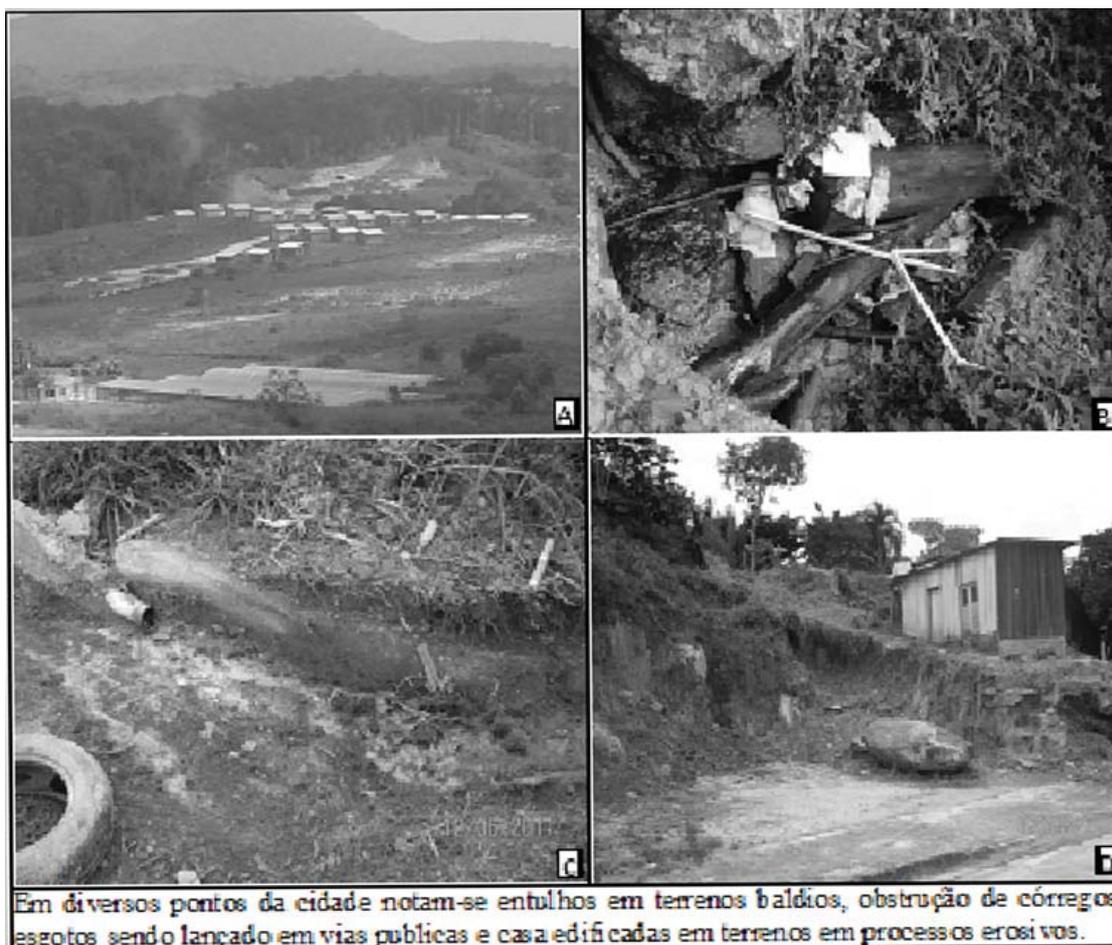
Dentre os diferentes elementos que integram o sistema de cidade, o planejamento e a gestão são fundamentais, pois por meio destes se pensa e executa a formação dela. Assim, a atual gestão de Pacaraima, quanto às questões relativas ao desenvolvimento socioambiental urbano, deve considerar os problemas como: dificuldade no acesso a terra, carência de habitações, falta de saneamento, desemprego, a instabilidade nas questões fundiárias entre outros.

Diante disso, observa-se que a mancha urbana de Pacaraima apresenta em seu traçado alguns pontos críticos, pois, percebe-se que suas paisagens são bastante heterogêneas entre si, nos aspectos ambientais e socioeconômicos, embora este último em menor proporção os quais devem ser planejados de acordo com o potencial do lugar.

Foi possível perceber que em diversos lugares há uma série de problemas ocasionados pela ausência de planejamento urbano, falta de cumprimento de legislação urbana e ambiental, ocupação e edificação indiscriminada em áreas sujeitas à erosão, ausência de uma política de governo quanto às questões fundiárias e ambientais.

Como exemplo da ausência de uma política urbana devidamente planejada podem ser mencionados, conjunto de moradias populares (figura 2a), córrego sendo soterrado (figura 2b), esgoto lançado na rua (figura 2c), casas edificadas em locais de risco (figura 2d), drenagens imperfeitas, ruas necessitando pavimentação, bueiros obstruídos, casas abandonadas sem utilização, esgoto exposto e depósito de lixo nos locais destinados ao passeio.

Figura 2 – Mosaico de problemas em Pacariama



Fonte: Arquivo pessoal. Fotografos: João Q.G. Carvalho, Antonio T. R. Veras, Amarildo N. Batista.

A ocupação e edificação relativamente indiscriminada em áreas/zonas potencialmente sujeitas a erosão trazem parcelas da comunidade e ao poder público dificuldades a serem superadas (investimentos de montantes substanciais de capital) que paralelamente à realidade, provavelmente terão apenas soluções paliativas. Esse contexto gerará num futuro dificuldades maiores, cada vez mais solicitando maior aplicação de escassos recursos, caso não venha enfrentados e corrigidos no presente. (MENDES, 1996).

Não menos importante, outro elemento que se manifesta nesse processo de expansão é o do surgimento de áreas privilegiadas, onde estão os mais abastados economicamente e de áreas mais periféricas, ocasionando o uma estratificação urbana, uma vez que “o urbano é mais do que produzir, é também um modo de consumir” (CARLOS, 2007 p.27)

A partir desse cenário, verifica-se que há a necessidade de ordenamento e disciplina dos espaços territoriais do perímetro urbano de Pacaraima, e para exercer esta tarefa o Poder Municipal deverá planejar a cidade e criar novos mecanismos de regulamentação do uso do solo urbano, tais como Código de Postura, que possam oferecer maior qualidade de vida, evitar problemas ambientais, segregação espacial e aprimore o crescimento econômico no âmbito urbano e rural do município.

A normatividade positiva do Plano Diretor

Atualmente a ocupação desordenada do espaço, a inexistência de reconhecimento social da necessidade em aceitar os limites que a insalubridade e a preservação ambiental colocam, traz como principal consequência ao meio ambiente de Pacaraima a falta de qualidade de vida dos seus moradores, o que é agravado pela ausência de um Plano Diretor e de uma legislação urbana adequada à natureza do município.

Destarte, esta questão central pode ser observada na maioria das cidades brasileiras, pois há uma *lógica de não-planejamento*, ou de falta de vontade política, em ordenar o espaço urbano da cidade, já que inexistem políticas públicas urbanas frente à pressão de alguns agentes econômicos que contribuem negativamente com esse processo de desorganização espacial.

Nesse sentido, embora exista corresponsabilidade de toda a sociedade de Pacaraima, é preciso “derrubar” o mito de que as pessoas de baixa renda e socialmente desfavorecidas estão degradando o meio ambiente. É fácil constatar que o crescimento desordenado da cidade hoje se faz com mansões, conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares, poluição dos igarapés, entre outros.

Certamente existem setores que, pelo papel que desempenham na economia e na política local, devem ser especialmente responsabilizados pela situação atual e pelas suas consequências negativas no futuro da cidade. Os agentes (re) elaboram a natureza original de acordo com seus interesses, produzindo, por intermédio do seu trabalho, uma segunda natureza (SANTOS 1998).

Para garantir a qualidade social e ambiental de Pacaraima, o Centro de Estudos, Cultura e Cidadania (2002) revela que é necessária a adoção da gestão democrática e participativa, conforme estabelece o Estatuto da Cidade, fazendo com que os órgãos da administração pública e a comunidade estabeleçam articulações visando à formulação de políticas de desenvolvimento para a cidade.

Para isso um dos elementos fundamentais é Plano Diretor, desde que este esteja consubstanciado nas diretrizes do Estatuto da Cidade, do Código Florestal e

na vocação e sustentabilidade local. Este é um meio para equacionar os problemas socioambientais, de uso e ocupação do solo, conflitos étnicos e entre outros.

Para organização do município o Estatuto da Cidade obriga o poder público a planejar o desenvolvimento das cidades, com oferta adequada de equipamentos e serviços, além do ordenamento e controle do uso do solo.

Assim, o gestor municipal pode intervir na organização do espaço urbano da cidade através de políticas públicas voltadas para o planejamento urbano, pois, o Estatuto da Cidade instrumento político e jurídico capaz de amenizar as questões urbanas, outorga aos municípios o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano que não esteja sendo ocupado para atender a função social da propriedade.

O Estatuto coloca à disposição dos gestores um grande número de ferramentas para direcionar a gestão e o planejamento urbano, possibilitando que o poder público pudesse reduzir o abismo das desigualdades sócio-espaciais, combater a ociosidade da terra urbana, reduzir a especulação imobiliária e promover a gestão participativa.

O Plano Diretor, no âmbito das diretrizes do Estatuto da Cidade, inexistente na cidade de Pacaraima, no caso da sua efetivação, assumiria papel fundamental na implementação da política urbana, assegurando uma expansão urbana saudável, a criação de metas e diretrizes para o município, garantia de participação da população no processo decisórios das políticas públicas e ainda evitando os problemas comuns relacionados às cidade fronteiriças, considerando as questões de limites e fronteiras.

Assim, a cidade bem planejada poderá fazer uso de forma correta destes instrumentos de política urbana, sem distorções, o que favoreceria a implementação de desenvolvimento urbano sustentado a partir da consideração que o planejamento é importante instrumento de ação dos governos em todos os níveis, para promover o desenvolvimento econômico, em bases sustentáveis (CRUZ, 2000, p.9).

Considerações finais

Pacaraima encontra-se em processo de integração, onde podem ser identificadas mudanças na região em função das políticas oficiais de desenvolvimento no interior roraimense, combinadas a renovação do sistema viário e de comunicação, bem como redirecionando os diversos fluxos de pessoas, mercadorias, bens, serviços e informações e as novas relações políticas e comerciais existentes na fronteira.

Criam-se, dessa forma, novas hierarquias e especializações, agora voltadas para uma dinâmica cujo comando é nacional e internacional, haja vista o redimensiona-

mento da fronteira, que supera os discursos dos limites e recolocam a necessidade da cidade de se organizar para atender as demandas sociais e econômicas.

Esse processo de inserção da cidade de Pacaraima faz-se de modo desigual, em termos espaciais, acirrando a diferenciação urbana através da complexidade funcional das cidades amazônicas, com uma maior divisão territorial do trabalho, criando e/ou readaptando velhas formas para novas funcionalidades.

A diferenciação sócio-espacial reflete processos complexos que se realizam de modo desigual entre Pacaraima e Santa Elena del Uairén, gerando diferenciações hierárquicas, territoriais e econômicas, provocados por insuficiência na produção, descompassos entre a oferta e a demanda de bens e serviços que exige da sociedade civil daquele município uma efetiva participação.

Assim, Estatuto da Cidade, apesar de apresentar algumas lacunas, representa um avanço para a política habitacional brasileira, no sentido da garantia à cidade na redução da desigualdade social e por meio do Plano Diretor Municipal ao instrumento de regularização do uso do solo urbano e de gestão e planejamento participativo.

Com relação à produção de bens e serviços, tomamos por base as potencialidades do município em todo o seu conjunto e não apenas em um único setor, porém o planejamento deve ter como ponto de partida as necessidades e lacunas existentes, não só do município, mas na região como um todo.

A modernização e a diversificação na produção de serviços urbanos é uma das formas de elevar o nível produtivo e de garantia de políticas públicas que contemplem a implantação dos equipamentos urbanos, ações de trabalho e renda no Município que venham contribuir para o desenvolvimento socioeconômico.

Para a implantação do plano diretor para o município é necessário que a gestão pública perceba que esse instrumento pode tornar um dos eixos de direcionamento para melhoria da qualidade de vida no sentido da garantia a população o acesso e disponibilidade de infraestrutura física e social, sustentabilidade ambiental e econômica e sobre tudo o direito de participar da gestão e do planejamento.

Conclui-se que o Plano Diretor seria o principal instrumento de definição da organização espacial, articulação dos sistemas produtivos, integração dos agentes de produção do espaço, no sentido democrático da participação com fim de distribuição justa de benefícios, minimização da segregação socioespacial e geração de renda e empregos com vista à redução da pobreza e o desenvolvimento econômico.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Programa de Desenvolvimento da Faixa de
- CARLOS, Ana Fani A. A Cidade São Paulo: Contexto, 2007
- CENTRO DE ESTUDOS E CIDADANIA. Seminário: Problemas socioambientais e de expansão desordenada da cidade de Santa Catarina. 2002.
- COSTA, Rogério Haesbaert da. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- CRUZ, Rita de Cássia. Política de turismo e território. São Paulo: Contexto, 2000.
- Fronteira. PDF. Brasília, Julho de 2007.
- MENDES, Cesar Miranda. Um pouco da cultura do concreto: algumas experiências sobre verticalização urbana – Maringá/PR. UEM, Dep. Geografia. E-mail: dge@npd-lab.uem.br.
- PROGRAMA DE ESTUDOS E PESQUISA NOS VALES AMAZÔNICOS – PROVAM. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Área de Livre Comércio de Pacaraima. Composto e impresso pela gráfica da SUDAM. Belém-Pará. 1996.
- SANTOS, Carlos Nelson F. A cidade como um jogo de Cartas. Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF: São Paulo: Projeto Editores, 1988.
- SANTOS, Edlamar Oliveira dos. O Processo de Produção do Espaço Fronteiriço da Amazônia: O caso de Pacaraima - RR. UFRR. 1998. (Monografia)
- SANTOS, Milton. A Natureza do espaço: Técnica e tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec. 2004.
- SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE RORAIMA Plano Plurianual 2000 -2003. Boa Vista: CGEES/SEPLAN – RR, 2000
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE-RR. Série Diagnóstico(s) Municipal – PACARAIMA. (1996).
- SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro, São Paulo: Malheiros..1997.
- SILVA, Paulo Rogério de Freitas. Dinâmica Territorial Urbana em Roraima - Brasil. Universidade de São Paulo, 2007. (Tese Doutorado).
- SILVEIRA, Isolda Maciel da; GATTI Marcelo. Notas sobre a ocupação de Roraima, migração e colonização. Bol.do Museu Emílio Goeldi, Belém, Série, Antropoll 4 (1), 1988.
- VERAS, Antonio Tolrino de Rezende; BATISTA, Amarildo Nogueira Batista. Universidade Estadual de Roraima-UERR. (Re) Pensando O Espaço Territorial de Pacaraima In VERAS, Antonio Tolrino de Rezende; SENHORAS, Eloi Martins. Pacaraima: Um olhar geográfico. Boa Vista: Editora da UFRR, 2012.