

Gestão socioambiental e etnoterritorial em cenários de crise política: as oficinas de revisão do plano diretor participativo em Oriximiná PA**Socio-environmental and ethnoterritorial management in political crisis scenarios: the participatory director's review workshops in Oriximiná PA**

Recebimento dos originais: 10/12/2019

Aceitação para publicação: 20/12/2019

Wilson Madeira Filho

Doutor em Letras pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Professor Titular em Teoria do Direito pela Universidade Federal Fluminense

Instituição: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD-UFF)

Endereço: Faculdade de Direito da UFF, Laboratório de Justiça Ambiental, Rua Tiradentes 17, 3o. andar, Ingá, Niterói RJ, CEP 24210-510

e-mail: wilsonmadeirafilho@hotmail.com

Wagner de Oliveira Rodrigues

Doutor em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense - RJ

Instituição: Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Santa Cruz BA (UESC)

Endereço: UESC, Campus Soane Nazaré de Andrade, Pavilhão Valdir Pires, 2o andar, Rodovia Jorge Amado, km 16, Salobrinho, Ilhéus BA

e-mail: worodrigues@uesc.br

RESUMO

O cenário de crises políticas que caracterizou o Brasil no ano de 2016 não se ateve apenas ao processo de *impeachment* da presidente da República, mas se espraiou na investigação do envolvimento em atos de corrupção por parte expressiva dos políticos brasileiros, de senadores a vereadores. Desse modo, em Oriximiná, no Estado do Pará, encontra-se um desafio singular de finalizar os processos de planejamento estratégico em meio às ações investigativas por parte das polícias estadual e federal sobre o prefeito, o vice-prefeito e alguns administradores públicos locais, cujos mandatos chegaram a ser suspensos por mais de uma vez. Participando ativamente da equipe de coordenação da “Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Oriximiná PA 2016”, os autores, acompanhando o progresso das oficinas, conferências e audiências públicas, assinalam o conjunto dos fatos que interferem diretamente nas reivindicações e análises conjeturais para a propositura de um plano diretor que aponta para uma perspectiva de território pluriétnica e socioambiental, de base transfederativa, eis que se trata do segundo maior município do país, com vasto território, onde constam diversas unidades de conservação, terras indígenas, terras de quilombo, além da presença de outros povos e comunidades tradicionais, como ribeirinhos e planaltinos. A questão central a ser examinada é se e em que medida a gestão participativa e as metodologias de construção de um pacto estratégico popular é capaz de chegar a resultados fáticos diante desses cenários de instabilidade política e das atuais formas de governança.

Palavras-chave: Conflitos socioambientais, Gestão municipal participativa, Oriximiná PA, Federalismo, Etnodiversidade.

ABSTRACT

The scenario of political crises that characterized Brazil in the year 2016 was not restricted to the impeachment process of the President of the Republic, but also spread out in the investigation of the involvement in acts of corruption by a significant part of Brazilian politicians, from senators to councilors. Thus, in Oriximiná, in the State of Pará, there is a unique challenge to finalize the strategic planning processes amid investigative actions by the state and federal police on the mayor, the deputy mayor and some local public administrators, whose terms of office were suspended more than once. Actively participating in the coordination team of the “Review of the Oriximiná PA 2016 Participative Municipal Master Plan”, the authors, following the progress of the workshops, conferences and public hearings, point out the set of facts that directly interfere in the conjectural claims and analyzes for the proposal of a master plan that points to a perspective of multi-ethnic and socio-environmental territory, with a trans-federative basis, this is the second largest municipality in the country, with a vast territory, which contains several conservation units, indigenous lands, quilombo lands, in addition to the presence of other traditional peoples and communities, such as riverside and plateaus. The central question to be examined is whether and to what extent participatory management and methodologies for building a popular strategic pact are capable of reaching factual results in the face of these political instability scenarios and current forms of governance.

Keywords: Socio-environmental conflicts, Participatory municipal management, Oriximiná PA, Federalism, Ethnodiversity.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca fazer uma leitura crítica sobre o trabalho de revisão do Plano Diretor municipal Participativo de Oriximiná, situada na região do Baixo Amazonas (Calha Norte) do Estado do Pará. Este passou por duas fases distintas, uma primeira parte sob orientação formal do Governo do Estado do Pará, e uma segunda parte, onde contou com a parceria voluntária da Universidade Federal Fluminense, através dos autores. A inserção dos trabalhos sob um viés da extensão universitária auxiliou a salientar dimensões socioambientais e etnodiversas, deixadas em segundo plano pelo modelo técnico-burocrático anterior.

Embora pensar estratégias de desenvolvimento envolva metodologias de construção de propostas com base no pensamento coletivo, a realidade dos planejamentos estratégicos municipais se reduz, na maioria dos casos, a um conjunto de diretrizes pensadas (quase) univocamente através de uma plutocracia política que detém o poder local e que segue a própria lógica centralizadora do ordenamento territorial que é ditada por entes suprafederativos e pela lógica do desenvolvimento econômico.

Por isto é que, no caso concreto, se fez necessário conceituar uma eventual “base transfederativa” para o cotejo de áreas complexas, como o são territórios na Amazônia – para descrever um fenômeno em que o planejamento estratégico exige complexidade de propostas com competências distintas em interface – e, por meio dela, chamar a atenção para a invisibilidade institucional que predomina reinante sobre as áreas não-urbanas dos municípios – cuja orientação política situa-se tão distante

institucionalmente das orientações internacionais de pluralidade socioambiental e dos direitos de autodeterminação e autogoverno.

No caso concreto, a metodologia adotada tradicionalmente para planejamento estratégico não correspondeu, em medida alguma, às demandas socioambientais e urbanísticas do município. Em um breve relato dos eventos públicos e das nuances discursivas nos bastidores das atividades do plano diretor foi necessária uma *contrametodologia* à aquela apresentada pelo Governo do Pará. Não que imaginássemos soluções imediatas através da humilde edição de uma lei – até porque os passos iniciais de uma leitura digna da realidade territorial de um município territorialmente tão vasto não a torna imune a fatores políticos externos e, principalmente, internos. Um destes conflitos foi a instabilidade política que se instalou na municipalidade, com o processo para cassação do prefeito de Oriximiná e a inconstância de operações policiais investigando casos de corrupção que afetavam, sem dúvida, não só a imagem do poder público local como o próprio desenvolvimento de políticas públicas – dentre elas a revisão do plano diretor local, objeto de nosso campo.

Com tantas variáveis, as nossas indagações ficavam em diversas expectativas, tanto do ponto de vista fático da crise do poder público local (que se soma às outras *crises* país afora) que podem influenciar a aprovação de um plano estratégico em nível local sob base transfederativa, quanto sobre as possibilidades de uma reação institucional contra o protagonismo político de povos e comunidades tradicionais participando, de um modo ou de outro, da arena pública local e influenciando sobre o devir de seus destinos em uma lei de ordenamento territorial que, nessa dimensão formal, contemplam suas demandas (quase sempre) negadas.

2 “BASE TRANSFEDERATIVA” EM ORIXIMINÁ?

As reflexões sobre o planejamento estratégico nos últimos anos colocaram o Brasil num desafio a adotar planos diretores que fossem capazes de instrumentalizar recursos administrativos voltados, por um lado, para o cumprimento da função social da propriedade/cidade e, por outro lado, para garantir o controle social dessas medidas. Ambos quesitos ganharam expressão com a edição da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que trouxe a exigência de participação popular na metodologia do processo de edição, revisão e execução de suas medidas pragmáticas.

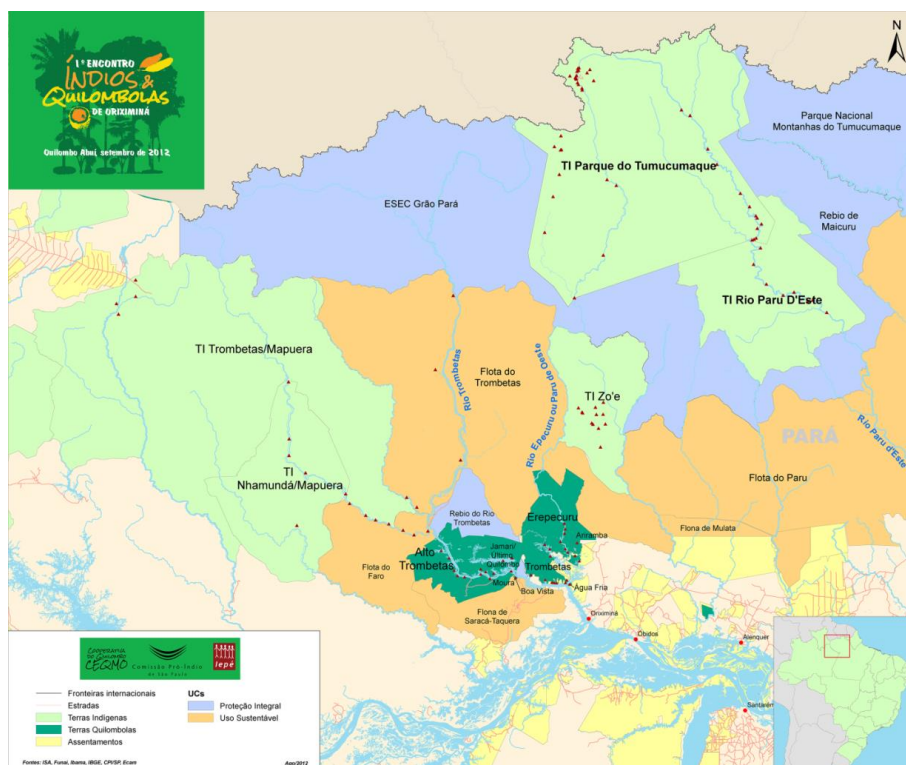
Porém, o pensamento genérico sobre o ordenamento territorial municipal no país adotou a sinonímia do espaço urbano. Nesse mesmo sentido, os novos movimentos de militância urbana vêm se caracterizando enquanto crítica à lógica da *cidade mercadoria*. Então, pode-se perceber, de pronto, que tudo o que foge da realidade urbana nos moldes capitalistas de produção do espaço tem sido pouco destacado nos planos diretores municipais brasileiros.

Tal fato faz com que a produção das injustiças ambientais ganhe uma dimensão territorial muito além do espaço urbano quando se trata da dicotomia *centro-periferia* (MARICATO, 1998; ROLNIK, 2005). Ao perceber o lugar da ruralidade nos planos diretores – ou, na nossa acepção, do *não-urbano*, visto que são muitas as formas de expressar os territórios nesta natureza – vê-se que quem mora, vive ou dialoga nestes territórios vive um limbo: mora no município, mas não é titular dos direitos *à cidade*.

Por isto é que pensamos que um planejamento que se diz “estratégico” e que tenha, por objetivo, ordenar o seu território não pode ignorar as múltiplas relações que existem em todo o seu interior, vez que é chamado – na legislação (art. 42 da Lei Federal n. 10.257/2001) – a disciplinar seu território num *todo*. Aliás, é preciso reconhecer que há em curso uma desterritorialização, do ponto de vista institucional (HAESBAERT, 2011), da própria noção de município – confundindo este com as zonas urbanas e, via de consequência, ignorando e invisibilizando, institucionalmente, a existência da diversidade e de toda uma sociobiodiversidade existente no seu interior (GERHARDT, 2007).

A situação que estamos a encontrar na realidade de Oriximiná está na estrutura institucional e sua atuação precária no vasto interior – chegando, mesmo, a ter quase todo o território distante, politicamente, da sua prefeitura local, mesmo devendo ser esta a provedora direta das políticas públicas em praticamente todo o município (MADEIRA FILHO, RODRIGUES, THIBES, 2015).

Figura 01: Unidades de conservação da natureza e PCT's na Calha Norte do Pará.



Fonte: Fundação “Comissão Pró-Índio”, 2012.

Não nos impressionaria, em princípio, o fato de Oriximiná possuir – em dimensões territoriais – duas vezes e meia o tamanho do território de todo o Estado do Rio de Janeiro (43.696 km² *versus* 107.603 km²). O município de Oriximiná possui uma divisão interna de governanças territoriais demarcadas entre unidades de conservação sob administração direta dos governos federal e estadual e áreas etnoambientais geridas por instituições voltadas ao gerenciamento de políticas públicas voltadas às populações tradicionais e indígenas e aos programas de ocupação rural vinculadas à colonização e à reforma agrária.¹

Neste sentido significaremos a realidade aqui descrita como “município de base transfederativa” ou, em outras palavras, uma unidade de poder local cujas decisões institucionais sobre todo o seu território estão, por conta do mosaico socioambiental existente, vinculadas à governança de entes suprafederativos e de expressões de poder etnoambientais de povos e comunidades tradicionais situadas em seu espaço político original. Longe de significar, com isto, um problema ou uma virtude, é um fenômeno que precisa ser enfrentado sob uma forte perspectiva transdisciplinar de modo a poder influir nas expressões sociais, políticas e identitárias a respeito de políticas públicas que conversem com os territórios em comum – o caso de um plano diretor, signo legal de um planejamento estratégico é uma destas expressões.

Com tal constatação não dá para encarar – se, realmente, a totalidade territorial do município interessa a este instrumento jurídico local – a produção do espaço a partir da lógica urbanística que os planos diretores constroem no cotidiano institucional brasileiro. O olhar analítico sobre os documentos de cada um destes territórios da sociobiodiversidade e a inclusão, em uma arena pública comum, de cada um de seus atores políticos no diálogo estratégico municipal desafia qualquer metodologia que se pretenda como “participativa”, “democrática” ou “inclusiva”.

Por outro lado, guardar todas as expectativas através de um documento jurídico que tenha toda a intenção de contemplar estas variáveis citadas não assegura, de pronto, que a produção da convivência etnoambiental seja minimamente harmônica, ou que conflitos socioambientais sejam minorados ou eliminados: a prática política da autodeterminação dos territórios deve seguir-se, de forma paralela, às

¹ Destacam-se, neste horizonte, a criação das primeiras unidades de conservação da natureza em Oriximiná (a Reserva Biológica do Rio Trombetas, à esquerda-norte deste rio, em 1979, e a Floresta Nacional Saracá-Taquera, à direita-sul do Rio Trombetas, em 1989, ambas vinculadas ao ICMBio – governo federal), e a consolidação da *joint-venture* Mineração Rio do Norte S/A (MRN), sem prejuízo das unidades de conservação estaduais (Floresta Estadual do Trombetas, Floresta Estadual de Faro e a Estação Ecológica do Grão Pará) e as áreas indígenas (Nhamundá-Mapuera, Trombetas-Mapuera, Katxuyana e o Parque Nacional Indígena de Tumucumaque), sem olvidar as áreas quilombolas e as glebas rurais do INCRA – o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária situadas a leste nas localidades do BEC e Planalto (com sua população tradicional Planaltina) e os projetos de assentamentos agrários em prol dos ribeirinhos do Lago Sapucá, já na foz e adjacências do Rio Trombetas com o Rio Amazonas – neste sentido demonstram, em estudos particulares de caso em Oriximiná, AZEVEDO (2012) e ALCÁNTARA (2015), ambos frutos de pesquisas anteriores à presente no PPGSD/UFF.

tecnologias democráticas anteriormente criadas para que novos paradigmas de gestão da sociobiodiversidade ponham, em concreto, aquilo que fora anteriormente pactuado.

No caso de Oriximiná a presença de unidades suprafederativas de poder dentro da esfera local da federação faz suscitar uma espiral convergente no espectro institucional: a influência que os Governos Federal e Estadual possuem sobre boa parte do território municipal de Oriximiná – ligada à criação de unidades de conservação da natureza ou ao reconhecimento/demarcação de áreas etnoambientais (como terras indígenas e quilombolas) – e que faz com que o poder local chegue, de fato, a uma fração muito pequena de todo o seu vasto território. E, para selar a constatação aqui apresentada, o simples fato da unidade subfederativa local – dentro do pacto federativo constitucional assumido desde 1988 – realizar a quase totalidade de suas políticas públicas à relação tributária de transferência direta ou indireta de receitas federais (como no caso da saúde, da educação e da assistência social) é um exemplo de como o Município replica muito mais a cartilha governamental ditada pelo Estado e pela União do que, propriamente, exerça a sua originalidade em criar e gerir políticas públicas advindas da própria Prefeitura local.

3 O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORIXIMINÁ

Como desdobramento de projetos de extensão universitárias e das iniciativas para instaurar um Laboratório de Justiça Ambiental em Oriximiná, foi-nos possibilitado o exercício de trabalhar – em experimentação dialética entre a universidade, o poder público e as lideranças etnoambientais – na mobilização social para elaboração de oficinas comunitárias de diagnóstico conjugadas à orientação da equipe técnica local para a redação do texto de lei substitutivo à Lei Municipal n. 6.924/2006 (que define o Plano Diretor Municipal Participativo e dá outras providências) que expressasse, minimamente, as variáveis acima demonstradas e a construção de um diálogo socioambiental com o mosaico territorial no planejamento estratégico do lugar.²

Inicialmente pactuado em março de 2015 passaram-se dois meses até que soubéssemos de um fato relevante: durante o hiato entre março e maio daquele ano a Prefeitura e o Governo do Pará, através do programa intitulado “PROTURB” (Programa Estadual de Ordenamento Territorial Urbano), executado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP/PA) celebraram, entre si, um convênio interfederativo, o qual ofereceu a oportunidade de capacitar e auxiliar

² Neste contexto devem-se referenciar o Projeto do Centro de Assistência Jurídica da Universidade Federal Fluminense (CAJUUFF), em Oriximiná, sob a coordenação dos professores Wilson Madeira Filho e Cristiana Veras, e o Observatório Fundiário Fluminense, sob a coordenação dos professores Ana Maria Motta Ribeiro e Wilson Madeira Filho, com o conjunto de docentes e discentes, através do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, que viabilizaram, com apoio da Prefeitura Municipal de Oriximiná, a execução das práticas de campo sobre a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo em comento neste trabalho.

os técnicos municipais na produção da revisão do plano diretor local – e, como o lugar já havia participado de programa similar a este em 2006, a adesão, neste diapasão, revelou-se quase como natural diante da oportunidade do Estado revisar, por meio de seu olhar, o planejamento estratégico do território oriximinaense.

O PROTURB entende que o território bem ordenado passa pela inserção de toda a sociedade civil e a economia municipal no “(...) espaço estadual paraense e em particular na região amazônica”. Mas ressalva que é preciso identificar o papel socioeconômico de cada unidade federativa local para desempenhar melhor esse papel de integração regional, conformando assim um sentimento de “tranquilidade necessária a se realizar o bom ordenamento territorial e a formalização de arranjos territoriais importantes que possam contribuir para o sucesso econômico, social e político de todo o espaço paraense” (GOVERNO DO PARÁ/PROTURB, 2016). Semanas após a celebração do convênio foi realizada, no dia 26 de junho de 2015, a Audiência de Lançamento na Câmara Municipal de Oriximiná com o lema “A cidade que Queremos”.

Nesse sentido, vale salientar que, para além da tendência de significar o planejamento estratégico municipal enquanto um planejamento puramente urbano, a ação do governo estadual significou, na prática, um modelo de centralização política e institucional de todas as decisões do ordenamento espacial – metodologia, agentes, produtos e o resultado final – nas mãos e mentes dos gestores públicos de Belém (deixando de lado a dinâmica territorial local e, conseqüentemente, a necessidade de integração do vasto interior oriximinaense com as realidades rurais em suas diversas expressões). Por óbvio, que esse centralismo político busca também minimizar despesas e atender a demandas de um controle mínimo sobre as potencialidades socioeconômicas da região. Contudo, ao optar por aspectos formais – como o estabelecimento de cronograma para atendimento quantitativo da espacialidade municipal por via de oficinas agendadas sem participação de lideranças locais, com utilização de ferramentas de análise meramente consultivas em temas genéricos -, de certa forma significou restringir o alcance da revisão legislativa.

Foto 01 – *Outdoor* sobre a Audiência de lançamento do processo de Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo no distrito-sede de Oriximiná



Fonte: SEMDURB, maio de 2015.

Diante deste quadro e da perspectiva de reprodução das metodologias clássicas de ordenamento do espaço municipal em Oriximiná, onde o próprio *outdoor* de propaganda revelava um perfil urbano, a equipe municipal retornou da “capacitação”, em agosto de 2015, com a expectativa de observar e perceber a dinâmica da primeira fase da construção do novo plano diretor – a fase de diagnósticos comunitários e técnicos. Fomentados através de oito oficinas rurais e quatro urbanas, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEMDURB) viajou aos diversos confins do município em busca de: a) fazer uma rápida apresentação, em assembleia, das principais ideias de um plano diretor para Oriximiná; b) estabelecer um levantamento, em técnica de *brain storm* (“tempestade de ideias”), de problemas, potencialidades e propostas afetos a oito grupos temáticos (habitação e regularização fundiária; transporte, sistema viário e mobilidade; saneamento e meio ambiente; educação; saúde; assistência social; cultura, patrimônio cultural, esporte e lazer; e desenvolvimento econômico), e validá-los coletivamente; c) eleger dezesseis delegados de cada polo (urbano ou rural) para a Conferência Municipal do Plano Diretor – que ocorreu, após dois adiamentos, nos dias 05 e 06 de abril de 2016.

O resultado desta primeira fase pode ser avaliado em três principais aspectos: 1) sem preparo técnico, muito menos político, a visão dos comunitários foi reproduzida, em parte, na ótica dos próprios agentes da equipe do Plano Diretor – reforçando as invisibilidades e ignorando as questões que, de fato, faziam a população se preocupar com a omissão, por parte do poder público, de direitos individuais, sociais e coletivos; 2) com as anotações em mãos, os secretários e técnicos da prefeitura – por onde as propostas foram sistematizadas, fizeram a inferência de ignorar pautas comunitárias com alegações de serem *tecnicamente inviável* ou *impertinente à matéria*; c) com o retardo dos diagnósticos técnicos decorrentes da própria Prefeitura (como a leitura técnica que deveria ser comparada, paralelamente, à leitura comunitária) tais foram apresentados parcialmente (com informações, na maioria dos instrumentos, ausentes ou incompletos), dificultando ainda mais a leitura dos territórios do interior e da zona urbana central de Oriximiná.

Foto 02 – Apresentação de propostas e eleição de delegados na Oficina Comunitária da Área Cuminã e Erepecuru, no dia 28 de agosto de 2015.



Foto: Wagner Rodrigues.

Foi preciso, após revisão crítica da equipe municipal, que então considerou a proposta feita um ano antes pela equipe da UFF de colaborar voluntariamente no processo, desenvolver estratégias de abordagens, com base nos eventos públicos restantes, para redesenhar as tarefas de modo a estabelecer a importância de um planejamento estratégico do Município sob base transfederativa, o que exigiria, fatalmente, a saída dos modelos de planos diretores com a lógica urbana que circunda a grande maioria dos municípios brasileiros.

A própria velocidade com que a SEMDURB desempenhara as oficinas rurais e a desarmonia do momento dos eventos entre a agenda da Prefeitura, em detrimento da agenda da comunidade, já fora a forma inicial de perceber que muitos dos atos de produção de leituras técnicas e comunitárias estavam sendo feitos à custa da invisibilidade identitária, pluriétnica e socioambiental – para atender a metas suprafederativas de planejamento e, com isto, repetindo o mesmo cenário legislativo da lei (até então) em vigência. De fato, embora o Plano Diretor de Oriximiná fosse laureado como um paradigma institucional ao planejamento estratégico dos municípios paraenses – por parte da própria Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – a verdade é que (em termos práticos) as políticas públicas do lugar nunca foram pautadas nesta lei; e, ainda que o fossem, a invisibilidade do seu interior era latente e, em muitas vezes, reproduzia lógicas urbanísticas que estão muito distantes da realidade local (PAULINO, JUSTINA, 2013).

Foto 03 – Folder institucional (frente) divulgado no município de Oriximiná sobre o Processo de Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo - PDMP



Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Oriximiná, maio de 2015.

Nossa contribuição ativa, agora alinhada a SEMDURB ao PPGSD-UFF, desenvolvida na urgência dos fatos presentes e futuros sob o nosso apoio (quase que único) ao “Comitê Gestor do Processo de Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Oriximiná” consistiu no máximo envolvimento de técnicos, comunitários e representações políticas de lideranças tradicionais – indígenas, quilombolas, ribeirinhos, planaltinos e demais ruralidades – sem prejuízo das representações urbanas, na 1ª Conferência Municipal da Revisão do Plano Diretor, nos encontros com os técnicos do mencionado Comitê e na 2ª Audiência Pública – está voltada para a validação da minuta do projeto de lei substitutiva da norma de planejamento estratégico local.³

A estratégia redundou em uma revisão conceitual e espacial que prima pela afirmação de distintos macrozoneamentos, conforme proposta:

Art. 24 O macrozoneamento municipal, instrumento de ordenamento espacial que retrata as realidades socioespaciais e socioambientais do uso e ocupação do solo nos diversos territórios do Município de Oriximiná, estabelecerá, nos mapas em anexos a esta Lei, em seu conjunto, as seguintes macrozonas:

I – Macrozoneamento Urbano — MZUR, considerado como o retrato de áreas relacionadas às atividades humanas nos espaços urbanos e que possuam ou necessitem de implantação, melhoramento ou expansão de equipamentos públicos ligados às características próprias destes espaços;

II – Macrozoneamento Socioambiental — MSA, considerado como o retrato do mosaico de territórios da biodiversidade local (unidades de conservação da natureza) relacionando, em seu conteúdo, os órgãos ambientais responsáveis por estas áreas e a existência de eventuais conflitos territoriais de natureza socioambiental;

III – Macrozoneamento Rural — MZRU, caracterizado como o retrato socioeconômico em que define, pelos espaços rurais específicos, as vocações agrárias, de cultura animal, turística e extrativista responsáveis pelo abastecimento do campo e da cidade nos contextos local, regional e nacional;

IV – Macrozoneamento Industrial — MZI, contextualizado através das áreas que possuam atividades de transformação sob significativa influência socioeconômica no Município;

V – Macrozoneamento Indígena – MZIN, expresso por meio dos territórios indígenas titulados ou em reivindicação de titulação existentes em Oriximiná;

VI – Macrozoneamento Quilombola – MZQ, expresso por meio dos territórios quilombolas demarcados ou em reivindicação de demarcação situados em Oriximiná;

VII – Macrozoneamento Ribeirinho – MZRI, que aponta os territórios tradicionais dos ribeirinhos expressos por meio das comunidades que se reconheçam como tal em Oriximiná;

VIII – Macrozoneamento Planaltino – MZPL, que aponta os territórios tradicionais dos planaltinos expressos por meio das comunidades que se reconheçam como tal em Oriximiná.

Parágrafo único - Os macrozoneamentos acima destacados serão individualmente produzidos em escala compatível à definição visual destas áreas e, para melhor expressão da realidade, estarão anexos a esta lei devendo o Poder Público local regulamentar a finalização destes instrumentos de modo participativo juntamente com

³ Tais eventos ocorreram entre os dias 04 de abril a 24 de junho de 2016, na sede urbana de Oriximiná.

os diretamente interessados e apresentados os mapas para sua aprovação em audiência pública específica em prazo máximo de um ano após a promulgação deste Plano Diretor.

As apreensões, dificuldades e resultados desse breve fôlego metodológico sobre os próximos passos do Plano Diretor rumo a uma participação efetivamente democrática em Oriximiná foram paralelos ao processo de deflagração político-institucional sobre o Poder Executivo de Oriximiná (em virtude das movimentações políticas de cassação do Prefeito e das investigações policiais colateralmente em ocorrência) e, claro, face às conjunturas políticas que ocorriam também na instância da Presidência interina da República no Executivo Federal, com o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Tal conjuntura política seria, por si só, capaz de comprometer o desempenho do apoderamento do interior oriximinaense no produto final da revisão de seu planejamento estratégico? – a questão ficou no ar desde então.

4 CONJUNTURAS E CONJECTURAS PARA ALÉM DO “URUÁ-TAPERA”

O conjunto dos fatos sociopolíticos que interferem diretamente nas reivindicações e análises conjecturais para a propositura de um plano diretor que aponta para uma perspectiva de território pluriétnica e socioambiental, de base transfederativa, pode comprometer os esforços dos oriximinaenses em construir um ordenamento pluriterritorial com base no reconhecimento das tradicionalidades, ruralidades e demais expressões socioambientais no município. Para além da conjuntura política no país é preciso, antes, observar localmente o curso das práticas de invisibilização dos atores sociais em planejamentos estratégicos de nível local e comparar tal contexto com fatores políticos exógenos que condicionam os direitos pretendidos, nos dias atuais, pela sociedade oriximinaense em seu plano diretor.

A “Operação Uruá-Tapera”, deflagrada em função dos resultados de uma investigação iniciada em 2014, em atuação do Ministério Público do Estado do Pará, através do Núcleo de Improbidade Administrativa e do Grupo de Atuação Especial no Combate ao Crime Organizado, buscou fazer a apreensão de documentos, equipamentos e demais evidências de provas que corroborassem a existência de irregularidades licitatórias no âmbito da administração pública local, atingindo diretamente o Prefeito (afastado, judicialmente), o Vice-Prefeito e vários Secretários Municipais (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ, 2016).

A realidade fática com que assolou o cotidiano da Prefeitura e a mudança no ritmo cotidiano das atividades públicas colocou eventos importantes do poder público oriximinaense – dentre eles a Audiência de Validação da minuta de lei do novo Plano Diretor – no risco de não ocorrerem. A conjuntura política local se soma, neste sentido, à nacional no aspecto do combate sistemático à corrupção e, com ela, às práticas de prejuízo ao erário e ao bom funcionamento da administração pública,

em todos os níveis federativos. Mas, em que nível tais fatores comprometiam a validação dos trabalhos sobre a minuta do novo Plano Diretor de Oriximiná?

Se considerarmos, em primeiro plano, que o ordenamento territorial de Oriximiná – então vigente – é o retrato da realidade urbana e do desprezo institucionalizado das territorialidades pujantes no seu interior, então se pode dizer que, a despeito da governança socioambiental e etnoambiental ocorrerem por outros instrumentos normativos suprafederativos (via planos de manejo, termos de compromisso etc.), a dita “crise política local” pouco influencia. Houve o risco de não se empenharem recursos para a realização dos eventos finais e de todo o trabalho físico sobre as atividades de construção coletiva da minuta de lei, que poderiam sofrer uma suspensão temporária para a continuidade da sua atividade – o que, na prática, não ocorreu.

Por outro lado, há que se considerar que mesmo que a governança em Oriximiná seja, de fato, de base transfederativa – e que tenha, como mencionado acima, uma crise política suprafederativa em curso – há uma radicalização possível, também em progresso no país, sobre os direitos de povos e comunidades tradicionais que comprometem, sobremaneira, reconhecimentos futuros do próprio instrumento de planejamento local. Uma vez que a opção pela criminalização dos movimentos sociais, pelo rechaço dos direitos de classe e pelo aprofundamento da invisibilização dos povos e comunidades tradicionais se tornam uma práxis institucional, o significado da crise política local passa a ganhar uma proporção amplificada uma vez que – incapaz de Oriximiná governar a si própria com a instabilidade política derivada da corrupção local – Estado e União entram com mais vigor em políticas de segregação pluriétnica na sociobiodiversidade.⁴

No caso de Oriximiná as peculiaridades são bem mais complexas, pois sempre houve, por parte da municipalidade, uma política de esmaecimento identitário dos povos e comunidades tradicionais. No campo em que estivemos presentes, terminologias politicamente *neutralizadoras* como “comunitários rurais” e “colonos”, por exemplo, são usadas, no cotidiano institucional, para o distanciamento – simbólico e real – de povos e comunidades tradicionais não só no acesso de políticas públicas, mas, sobretudo, de cargos de poder local.

Não à toa a forma com que o tratamento dispensado nas primeiras ações metodológicas de revisão do Plano Diretor orientava para a perpetuidade desta visão de injustiça ambiental e tenderia, fatalmente, para a manutenção do *status quo* estratégico. Para o poder político local, ainda de base mandonista e

⁴ As especulações acima precisam ser avaliadas com o tempo, mas, diante do recrudescimento nas políticas de direitos humanos, etno e socioambientais já assumidas como fatos notórios por parte da nova governança federal em curso, pode-se esperar que em municípios com base transfederativa (como no caso de Oriximiná) as possibilidades de ressonância desta orientação sejam bem mais rápidas do que em outros que não possuem tal orientação territorial (ou seja, na sua composição espacial, predominantemente urbanos).

clientelista, parece permanecer como opção a consideração do largo território como “espaços vazios” da obrigação da atuação da municipalidade, restringindo a cidade inclusiva às marcas urbanas do distrito-sede, em detrimento do restante do enorme mosaico socioambiental que relega, à quase metade de sua população (situada nos territórios rurais de Oriximiná), a um limbo institucional que interessa (somente) no pleito eleitoral.

Todavia, os trabalhos de revisão do Plano diretor não só prosseguiram, como tiveram imediata continuidade com a Conferência da Cidade, ocorrida em 5 de julho de 2016, também em parceria com a equipe do PPGSD-UFF, e aprovou-se, na ocasião, complexa agenda de trabalho que incluía simplesmente todos os instrumentos legais previstos na proposta de revisão, a saber:

Tabela 1 - Agenda de Acompanhamento do novo Plano Diretor Municipal

Instrumento	Previsão do artigo no Novo Plano Diretor	Prazo	Competência
Núcleo de Trabalho Intersetorial (NTI) para criação/revisão das leis municipais urbanísticas	75	Imediato	Prefeitura Municipal de Oriximiná (PMO)
Plano Municipal de Saneamento Básico	56; 57; 58; 60	180 dias	SEMDURB, Audiência Pública, PMO, Câmara Municipal (CM)
Secretaria Municipal de Turismo	37, I	360 dias	PMO, Decreto
Revisão da lei de criação do Conselho e do Fundo Municipal de Turismo	37, VIII	360 dias	Secretaria Municipal de Turismo (SMT), Conselho a ser criado, Audiência Pública, PMO, CM
Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade e Acessibilidade	53	360 dias	PMO, Decreto
Secretaria Municipal de Turismo; e suas diretrizes	37	360 dias	PMO
Plano Municipal de Turismo	37, VIII	360 dias	SMT, Conselho a ser criado, Audiência Pública, PMO, CM
Plano Diretor de Transportes do Município de Oriximiná	54	360 dias	SMTTMA, Audiência Pública, PMO, CM
Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude	38	365 dias	PMO
Plano Municipal de Esporte e Lazer	38	365 dias	SMELJ, Audiência Pública, PMO, CM
Plano Municipal de Meio Ambiente	45, XIII	365 dias	SMMA, Conselho de MA, Audiência Pública, PMO, CM
Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude	38	365 dias	PMO, Decreto
Plano Municipal de Esporte e Lazer	38	365 dias	SMELJ, Conselho a ser criado, Audiência Pública, PMO, CM
Atualização dos mapas anexos ao PMDP	108	01 ano	SEMDURB, Audiência Pública, PMO, CM
Macrozoneamento Municipal	24; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 34	01 ano	SEMDURB, Audiência Pública, PMO, CM
Regulamentação do macrozoneamento	27	01 ano	SEMDURB, PMO - Decreto
Lei de Parcelamento; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	13; 75, I	01 ano	Núcleo de Trabalho Intersetorial (NTI), Audiência Pública, PMO, CM
Lei de Uso e Ocupação do solo	75, II	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Código de Obras	75, III	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM

Legislação específica para as Áreas de Especial Interesse	75, IV	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Código Municipal de Meio Ambiente	75, V	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Código de Postura	75, VI	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Leis ordinárias, que disciplinem as matérias afins	75, VII	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Transferência do Direito de Construir	16	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Operações Urbanas Consorciadas	17; 18	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Da Outorga Onerosa do Direito de Construir (solo criado)	19	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Direito de Preempção	20	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Empreendimentos que exijam Estudo de Impacto de Vizinhança	21	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Fundo Municipal de Urbanização e Regularização Fundiária	22; 23	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Fundo Municipal de Saneamento Básico	22; 23	01 ano	NTI, Audiência Pública, PMO, CM
Regulamento das Zonas de Especial Interesse	27	01 ano	SEMDURB, Audiência Pública, PMO, CM
Lei de Parcelamento	75; 76; 78; 79; 80	01 ano	SEMDURB, SO, PMO, CM
Lei de Uso e Ocupação do solo	75; 81 a 90	01 ano	SEMDURB, SO, PMO, CM
Legislação específica para as Áreas de Especial Interesse	75	01 ano	SEMDURB, SO, PMO, CM
Código Municipal de Meio Ambiente	75	01 ano	SEMDURB, SO, PMO, CM
Código de Postura	75	01 ano	SEMDURB, SO, PMO, CM
Núcleo de Trabalho Intersetorial	75	01 ano	SEMDURB, SO, PMO, CM
Sistema Permanente de Planejamento e Desenvolvimento Municipal	91	01 ano	SEMDURB,
Sistema Integrado de Informações Municipais	98; 99; 100	18 meses	PMO
Código de Obras do Município	72	Até dezembro de 2017	SO (Secretaria de Obras), SEMDURB, SMMA, Audiência Pública, PMO, CM
Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, CAISAN, COMSEA, PSAN, PLANSAN, feiras comunitárias, hortas comunitárias	36	02 anos	SMG, SMAS, SMS, SMMA, PMO - Decretos, Lei, CM
Diretrizes de Pesca e Piscicultura	41	02 anos	PMO
Plano Municipal de Habitação de Interesse Social	43	02 anos	SEMDURB, Audiência Pública, PMO, CM
Atualização da Lei Municipal Complementar nº 7.446, e seus anexos	45	02 anos	SMMA, Audiência Pública, PMO, CM
Lei do patrimônio histórico do Município	47	02 anos	SMEC, Audiência Pública, PMO, CM
Regulamentação da Zona de Perímetro Histórico	49; 50; 51; 52	02 anos	SEMDURB, SMCEL, PMO – Audiência Pública, Decreto
Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	57	02 anos	SEMDURB, Audiência Pública, PMO, CM
Déficit de salas de aula	63	02 anos	SME (Secretaria Municipal de Educação)
Guarda Municipal	68	02 anos	PMO
Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	36	02 anos	SEMDURB, SMMA, SMDS, Audiência Pública, Decreto com criação do Conselho, Decreto com criação da CAISAN
Apoio à consecução dos Termos de Compromisso	42; 107	02 anos	SMMA, ICMBio
Plano Municipal de Habitação de Interesse Social	43, V; 107	02 anos	SH, SEMDURB, PMO
Sede física permanente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SEMDURB – e de suas coordenadorias	43, XIII; 107	02 anos	SO, SEMDURB, COMCID, PMO

Sede física para todos os Conselhos Municipais de política pública de desenvolvimento urbano	43, XIV; 107	02 anos	SO, SEMDURB, COMCID, PMO
Projetos de Trabalho Social	43, XVI; 107	02 anos	SDS, SH, PMO
Coordenação Municipal de Habitação	43, XVIII; 107	02 anos	SH, PMO,
Atualização da Lei Municipal Complementar nº 7.446, e seus anexos, adequando-as à Resolução do COEMA nº 120, de 28 de outubro 2015, e seus anexos	45, III ; 107	02 anos	SEMDURB, COMCID, PMO, CM
Secretaria Municipal de Cultura	46; 107	02 anos	PMO, Decreto
Zona de Perímetro Histórico	49	02 anos	PMO, CM
Conselho Municipal de Saneamento	56, V; 107	02 anos	SEMDURB, PMO, Decreto
Programa Municipal de Educação em Saneamento	56, VI ; 107	02 anos	SEMDURB, Saúde, Educação, Meio Ambiente, Habitação, Cultura, Defesa Civil, Agricultura, Audiência Pública, PMO, CM
Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	60, I	02 anos	SEMDURB, Audiência Pública, PMO, CM
Aterro Sanitário Municipal	60, V	02 anos	SEMDURB, SMMA, SO, PMO
Estruturar e garantir o funcionamento as Unidades Regionais de Gestão Escolar (URGE) nas áreas rurais do Município	62; 107	02 anos	SEMDURB, SE, SO, PMO
Déficit de salas de aula	63; 107	02 anos	SEMDURB, SE, SO, PMO
Plano Municipal Participativo de Saúde	65, I; 107	02 anos	SMS, Audiência Pública, PMO, CM
Conjunto de políticas de Saúde	65; 107	02 anos	SMS, PMO
Revisar o Plano Municipal de Assistência Social	66, II; 107	02 anos	SMS, SMAS, Audiência Pública, PMO, CM
Guarda municipal	68, I; 107	02 anos	PMO, Decreto
Política Municipal de Proteção e Defesa civil	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Política Municipal de Redução de Riscos e Desastre	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Política Municipal de Mudanças Climáticas	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Política Municipal de Segurança de Barragens	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil de Oriximiná	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Sistema Municipal de Monitoramento e Informações Para a Gestão dos Riscos e Desastres Naturais	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Plano Municipal de Contingências, Proteção e Defesa Civil	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil e Calamidades	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Núcleos de Proteção e Defesa Civil	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Taxa Municipal de Proteção e defesa Civil	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Comitê Municipal de Proteção Integral à Criança e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos, Desastres e Vulnerabilidades	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Abrigos Temporários	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Sistema de Alerta e Chamadas de Emergência	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Plano de Contingência	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Sistema Municipal de Cadastro de Voluntários de Proteção e Defesa Civil	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM

Semana Municipal de Redução de Riscos e Desastres	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Plano Municipal da Mobilidade Sustentável e Gestão de Riscos de Desastres	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Sistema de Comando em Operações	71, V; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Vistoria Prévia e Habite-se pela Proteção e Defesa Civil	71, XI; 107	02 anos	PMO, SMSP, Audiência Pública, PMO, CM
Diagnóstico da área urbana de Oriximiná	73, I; 107	02 anos	SEMDURB, PMO
Reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Oriximiná	73, II; 107	02 anos	PMO
Criação de Parques Fluviais	39	04 anos	SMMA, PMO, CM
Diretrizes gerais	5º, 8º, 9º; 35; 40; 42; 43; 45; 46; 47; 55; 57; 58; 60; 61; 62;	08 anos	PMO

Fonte: Anexo único às propostas aprovadas na 4ª Conferência da Cidade de Oriximiná

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Graças ao comprometimento da equipe da SEMDURB, da atuação enfática do Conselho Municipal da Cidade e, em especial, de toda a equipe do Comitê Gestor do Processo de Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Oriximiná, foi possível realizar uma revisão qualitativa do texto de lei e ainda propor medidas objetivas para sua implementação com controle social.

Tais avanços, ocorridos na região amazônica, praticamente sem apoio orçamentário e num contexto onde a estrutura política se encontra desmantelada e num momento no qual a própria configuração institucional nacional atravessava profunda crise, não foi pouca coisa. Tampouco ocorreram “heroísmos”, bravatas, lutas ou cenas espetaculares. Mas ocorreram fatos significativos, quando cidadãos comuns resolveram simplesmente continuar a trabalhar adequadamente e de forma digna, com autonomia e solidariedade.

Oriximiná mostrou que não necessita de prefeito, tampouco de Governo do Estado, nem mesmo de presidência da República, pois, mais do que nas pessoas dos políticos houve confiança na força das instituições, através da força das pessoas comuns.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Leonardo Alejandro Gomide. **Território minado**: desenvolvimento e conservação no vale do Rio Trombetas. Tese de doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito. Niterói: PPGSD/UFF, 2014.
- AZEVEDO, Thaís Maria Lutterback Saporetti. **Estatização do puxirum**: uso coletivo da terra no projeto estadual agroextrativista Sapucaá-Trombetas, em Oriximiná (PA). Dissertação de mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. Niterói: PPGSD/UFF, 2012.
- GERHARDT, Cleyton H. A invisibilidade do outro nos discursos científicos sobre áreas naturais protegidas. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, vol. 15, n. 02, 2007, 268-309.
- GOVERNO DO PARÁ/ PROTURB. **Programa estadual de ordenamento territorial urbano**. Disponível em <http://www.sedop.pa.gov.br/index.php/arquivos/2-sem-categoria/94-proturb>, acesso em 20 de maio de 2016.
- HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 6ª ed., São Paulo: Bertrand Brasil, 2011.
- MADEIRA FILHO, Wilson; RODRIGUES, Wagner de Oliveira; THIBES, Carolina Weiler. Transfederalismo como gestão cofederativa de conflitos socioambientais e sua possibilidade na revisão do Plano Diretor de Oriximiná, Estado do Pará. In: **Anais 4º Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades**. Foz do Iguaçu, 2015.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 2006.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. Oriximiná: Gaeco realiza operação “Uruá Tapera” de busca e apreensão no poder executivo. Disponível em <http://www.mppa.mp.br/index.php?action=Menu.interna&id=6726&class=N>, acesso em 12 de junho de 2016.
- PAULINO, Cassiano Lobato; JUSTINA, Eloísa Elena Della. Análise e discussão do uso do Plano Diretor no Município de Oriximiná-Pará. In: **Anais do XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana**. Rio de Janeiro: UERJ, 18 a 22 de novembro de 2013, p. 02-18.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.