

APLICAÇÃO DA TEORIA DO PLANO-PROCESSO NA ANÁLISE DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM CIDADES DO BAIXO AMAZONAS: O CASO DE SANTARÉM-PA-BRASIL

Jader D. Ferreira, Maisa S. G. Tobias, Julia Maria Lourenço

RESUMO

As ações do Estado brasileiro em transportes para Amazônia estiveram vinculadas ao processo de urbanização e às políticas de planejamento territorial, com ênfase na doutrina de segurança nacional e no discurso de integração nacional. Assim, a região destacou-se como área a ser ocupada e urbanizada, fato que ensejou um planejamento territorial integracionista com abertura de grandes rodovias, que desencadearam fluxos crescentes de migrantes para região. Assim, inicia-se o artigo destacando-se o uso da Teoria do Plano-Processo em uma análise histórica da evolução até os dias atuais do planejamento, na dinâmica das ações do Governo Federal, principalmente, quando da criação dos planos de desenvolvimento regional, a partir da segunda metade do século XX. Em seguida, tem-se uma análise, a partir da teoria do Plano-Processo, de como as políticas de planejamento contribuíram no desenho urbano e socioeconômico da cidade de Santarém.

1 INTRODUÇÃO

Pensar o processo de ocupação do território perpassa por vários caminhos e, necessariamente, se traz a discussão à realidade e a forma do planejamento territorial e urbano, que apresenta em seu bojo a função primordial de ordenar, estrutura e reestruturar o território, no sentido de viabilizar as necessidades de qualidade de vida, materializada no provimento de condições básicas de saneamento, saúde, transporte, meio ambiente saudável, dentre outros. Nesse sentido, a análise do planejamento territorial e urbano, tendo como viés indutor o “plano-processo”, foi um conceito desenvolvido a partir dos anos 1970 do século XX e teve como principal instrumento o estabelecimento de planos definidos entre a decisão e o ato de investir, bem como entre a ação planejada e sua execução.

Para Lourenço (2003, p.218), o plano é um elemento determinante do processo de planejamento. Isto é, de um modo mais afirmativo, um processo de planejamento não pode ser iniciado sem um plano, já que este se constitui como essência e motor desse processo. Deste modo, é idealizado o desenrolar de um ciclo de planejamento que se sucede no tempo sem descontinuidades. Para Ferreira *et al* (2010, p.19), o plano não pode ser estático, ele precisa acompanhar a evolução do espaço-tempo, ser flexível, conter mecanismos de ajuste, sofrer monitoramento e avaliação permanente, principalmente, nos dias atuais, caracterizados pelo avanço da globalização.

A partir dos anos 1990, o plano-processo ganhou importância por representar a alternativa de realizar o planejamento urbano por meio de processos contínuos de retroalimentação, ou seja, do *feed-back* entre o planejado, executado e as mudanças verificadas na realidade. No entender de Ferreira (2011, p. 22):

Para compreender a relevância do plano-processo no ordenamento territorial é imprescindível considerar o planejamento como um contínuo adaptado às mudanças da realidade, necessário para se definir tarefas, metas e otimizar o uso de seus recursos, com continuidade no tempo. Planejar é tomar um conjunto de decisões antecipadas, realizar previsões sobre determinadas variáveis, adquirir informações internas e externas, criar cenários (hipóteses), problematizar a realidade e indicar ações a seguir, que serão avaliadas conforme as mudanças ocorridas no âmbito real.

Sendo assim, é válido ressaltar que um plano processo está em função de três pilares básicos para sua continuidade no tempo: 1) empenho político; 2) a capacidade técnica; 3) aceitação cultural. Quanto aos fatores-chave, Lourenço (2003) os divide nos seguintes grupos: fatores de ordem física, fatores de fundamentação técnica e fatores de ordem cultural (Figura 1).

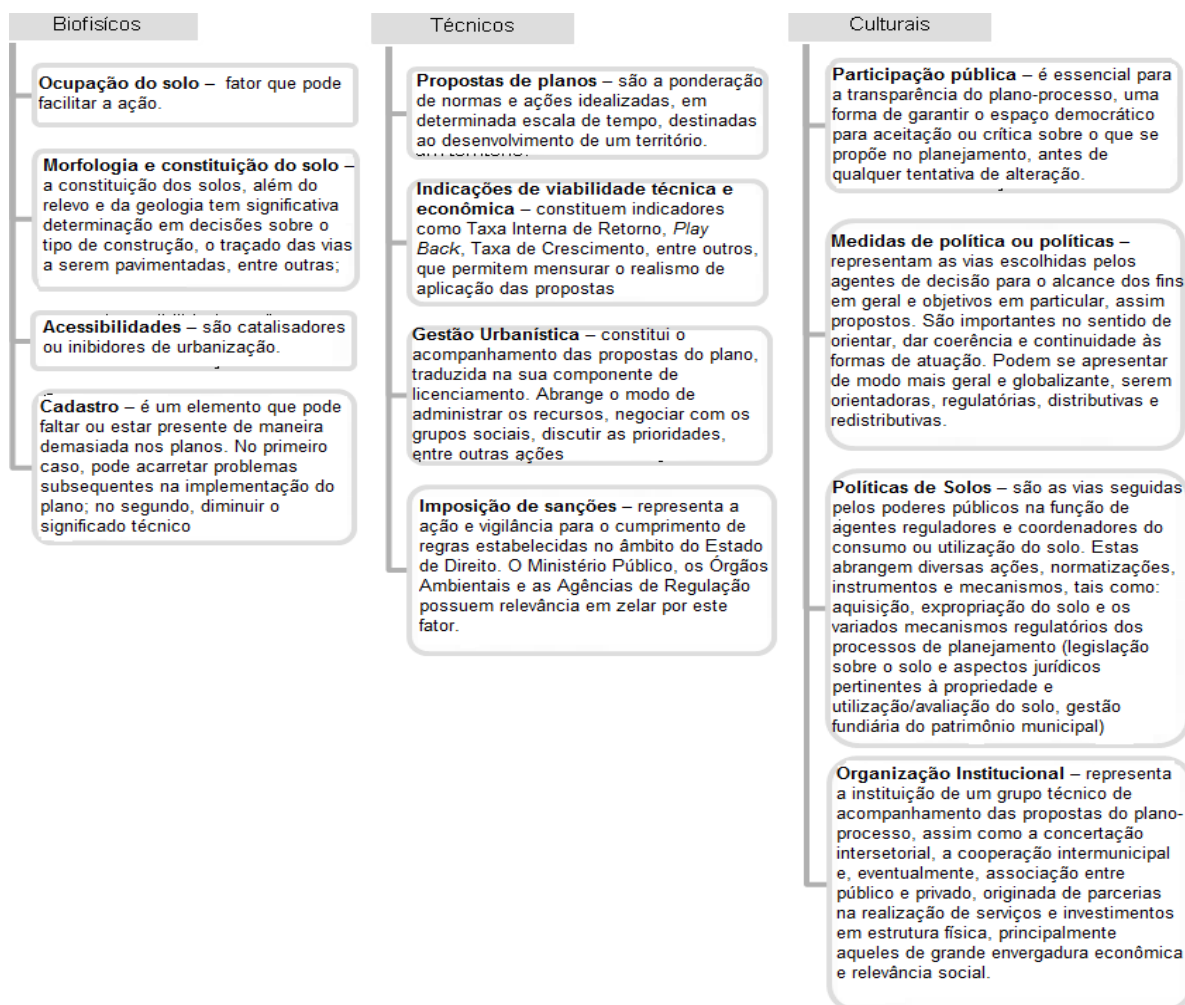


Fig. 1 Fatores Determinantes do Plano-Processo

Fonte: Extraído e adaptado de LOURENÇO, 2003, p. 225.

Além dos fatores determinantes do Plano-Processo, Lourenço (2003) fez a abordagem de outros dois que, caso não sejam aplicados, podem colocar em risco o sucesso do plano-processo aplicado ao ordenamento territorial, estando apresentados na Figura 2. Tais fatores são de fundamental importância para o conhecimento real de como o planejamento está ocorrendo e, de como as políticas do Estado estão se desenvolvendo na região.

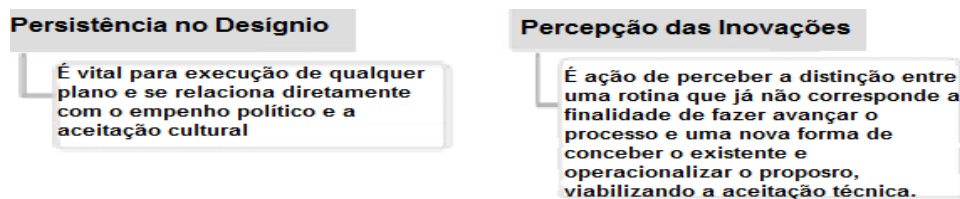


Fig. 2 Fatores Críticos do Plano-Processo

Fonte: Extraído e adaptado de LOURENÇO, 2003, p. 225.

2 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO AMAZÔNICO E O PLANEJAMENTO ESTATAL

Na segunda metade do século XX, o processo de ocupação e urbanização do espaço amazônico viveu uma nova realidade, atrelada diretamente às políticas públicas de planejamento vinculadas às ações do Estado Desenvolvimentista, principalmente, no período militar (1964-1985); fato que colocou o Brasil em destaque no cenário mundial, pois tem o seu papel alterado na divisão internacional do trabalho.

Na perspectiva do desenvolvimento e a valorização das terras amazônicas, foi criada pelo Governo brasileiro, no início da década de 1950, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, cujo objetivo principal estava assentado na elaboração de planos para a valorização econômica da região, algo que desencadeou profundas transformações no espaço geográfico amazônico, a partir da apropriação, pelos grandes empresários, de riquezas regionais.

Em função dos planos vinculados à SPVEA, o espaço amazônico passou a vivenciar, a partir de iniciativas estatais, um intenso processo de urbanização que, na visão de Becker (1999, p. 30), caracterizou-se como uma nova tecnologia espacial do poder estatal que se desenvolveu, impondo ao espaço nacional uma poderosa malha de duplo controle – técnico e político – correspondente ao conjunto de programas e projetos governamentais (...), capazes de interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e mercadorias na Amazônia, com a criação de novos territórios diretamente geridos por instituições federais.

Tais constatações permitem compreender a peculiaridade da urbanização desenvolvida na Amazônia, a qual foi estimulada pelo Estado para fins de ocupação, criação de um mercado consumidor e orientada pela ideologia da Segurança Nacional. Todavia, não foi contemplada com uma política urbana de desenvolvimento, capaz de propiciar o bem-estar social adequado à população instalada nessas áreas. Por isso, até hoje, as cidades da região sofrem graves problemas estruturais e as consequências da concentração fundiária vinculada ao controle da terra, dos efeitos provocados pelos grandes projetos, bem como das recentes mudanças ocasionadas pela mecanização das atividades agrícolas.

A atuação do Estado desenvolvimentista com investimentos, na abertura de rodovias implantação de núcleos de povoamento a exemplo das Rurópolis, Agrópolis e Agrovilas foi determinante, pois, estimulou a mobilidade de migrantes em direção às novas fronteiras de povoamento no espaço amazônico, ao longo das grandes rodovias. Todavia, não se criou qualquer tipo de política social que garantisse qualidade de vida a todos da população

migrante, nem a inclusão da mesma em atividades econômicas estáveis. Muitos, ao término dos projetos, ficaram desempregados, sem perspectiva (Figura 3).

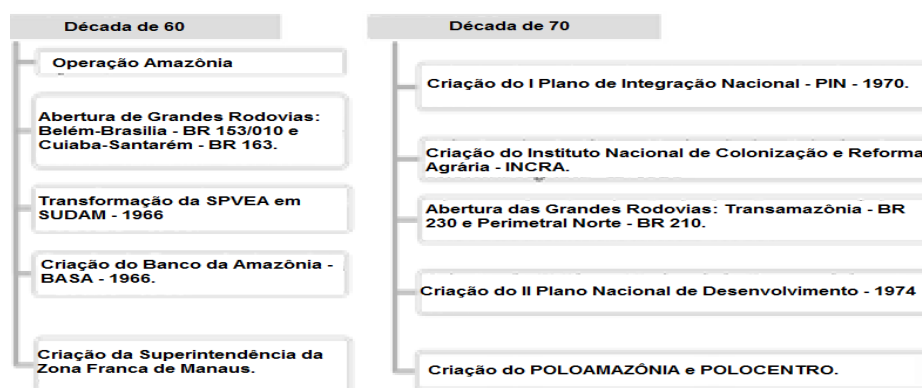


Fig. 3 Ações do Estado Brasileiro nas décadas de 1960 e 1970

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações de Benchimol, 1991; Bomfim, 2010; Kampel, 2002 e Oliveira, 2008.

Neste período, o fluxo migratório em direção ao espaço Amazônico provocou um significativo incremento populacional que segundo Benchimol (1991) foi de 38,5% entre 1960/1970 e 62,7% entre 1970/1980, obtendo um ganho líquido absoluto de 3.256.154 habitantes. Assim, a população da Região Norte saltou de 332.847 em 1972 para 5.866.673 habitantes em 1980. Esse crescimento acentuado, como já elucidado anteriormente, não foi acompanhado de uma política urbana, social e econômica capaz de gerar bem-estar social nas cidades a partir de moradia adequada, saneamento, oferta de serviços básicos como saúde e educação no grau necessário, nem eficaz no sentido de minimizar os efeitos “nocivos” do sistema capitalista, como desemprego, criminalidade e desigualdade social.

Chama atenção o papel governo de Juscelino Kubitschek que continuou com uma política voltada para a integração da região amazônica ao resto do país. No âmbito do Plano de Metas, surgem as rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho, que se configurariam nas décadas seguintes importantes eixos de ocupação da Região Norte (Arbex, 2005, p. 34). A criação dessas rodovias está relacionada com a integração da Amazônia ao processo de acumulação de capital da região Centro-Sul, do Brasil (Oliveira, 2008).

2.1 As ações do Estado Brasileiro nas décadas de 60 e 70 do século XX na Amazônia

Dentre as políticas públicas geradas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), ligados diretamente aos governos militares, destinados a serem instrumentos promotores do desenvolvimento sob a proposta de melhoria do padrão econômico do país, destacaram-se os planos de desenvolvimento aplicados. No espaço amazônico, são relevantes os I PND (1971 a 1974) e II PND (1975 a 1979) que, respectivamente, retrataram o papel do governo Brasileiro direcionado à promoção do desenvolvimento econômico, à estabilização da economia e à redução das desigualdades regionais. No espaço regional, encontram-se os Planos de Desenvolvimento da Amazônia – PDA - I e II PDA - cujo objetivo principal foi o planejamento do desenvolvimento regional, a *posteriori* originando ações do poder central que, apoiado no paradigma da integração nacional, criaram estratégias para o desenvolvimento da Amazônia.

Ainda, com base nos planos vinculados aos I e II Planos de Desenvolvimento da Amazônia, foi determinante o papel desempenhado pela SUDAM – Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia que, enquanto representante do Estado na região, teve a função de planejar e coordenar as diretrizes federais na Amazônia, enfatizando nos planos de desenvolvimento regional a proposta de implantar projetos agropecuários e minerais.

A atuação do Estado brasileiro no espaço amazônico, nas décadas de 60 e 70 do século XX, através dos Programas e Planos de Desenvolvimento, já citados, proporcionou a implantação de diversas obras de infraestrutura, a exemplo das grandes rodovias que integraram a região à dinâmica nacional, sendo determinante, também, para alterar a realidade demográfica da região. As rodovias e os grandes projetos econômicos tornaram-se elementos facilitadores para os deslocamentos populacionais das outras regiões do Brasil, em especial do Nordeste, em direção à Amazônia. Porém, como ressaltado anteriormente, não criaram condições adequadas para alavancar o desenvolvimento econômico em suas três dimensões: crescimento, estabilidade e equidade social, sendo dada prioridade ao crescimento econômico, deixando a desejar nas demais dimensões.

Ressalta-se que, entre 1940 e 1980, a população da região Norte cresceu 302%, enquanto a população do Brasil cresceu 188% no mesmo período. Em números totais absolutos, a população do espaço Amazônico passou de 1.462.420 milhões para 5.880.706 milhões, fato que alterou, também, a participação relativa da Amazônia no contexto nacional, passando de 3,5% na década de 1940 para 4,9% na década de 1980.

2.2 As políticas do Estado pós década de 1980

Em meados da década de 1990, já findado o período de dominação militar no Brasil, e apoiado na Constituição de 1988, o planejamento urbano na Amazônia passou a ter em sua dinâmica novos investimentos, agora atrelados aos novos programas e planos de desenvolvimento que, em graus diferenciados, sempre atuaram sobre a realidade territorial amazônica. Neste novo momento de planejamento, a questão ambiental ganha papel de destaque com as políticas de proteção ambiental que fazem parte da realidade presente na Constituição Federal. No novo modelo de planejamento para a Amazônia foram apresentados os seguintes programas: Programa Brasil em ação, Programa Avança Brasil, Programa Brasil de Todos e PAC (Figura 4).

Essa nova estratégia pensada para Amazônia surgiu no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no qual ocorreram os lançamentos dos Programas Brasil em Ação e Avança Brasil, que traziam em destaque a criação de eixos de desenvolvimento atrelados à necessidade de integração da Amazônia nacional e internacional. Tais programas teriam como função principal, a partir da redução dos custos de transportes, dinamizar o acesso e ampliar a capacidade de competição dos sistemas econômicos regionais. Nessa perspectiva, o Estado brasileiro buscou eliminar os entraves ao desenvolvimento econômico, trazendo para a região amazônica novas possibilidades de investimentos, dinamizando as potencialidades regionais.

Na sequência cronológica, o Programa Brasil de Todos (PPA 2004-2007), que surgiu no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva e, se desenvolveu dando continuidade aos programas desenvolvidos nos governos anteriores prosseguiu com as políticas de eixos de integração e desenvolvimento do espaço amazônico, como forma de dinamizar o desenvolvimento regional.

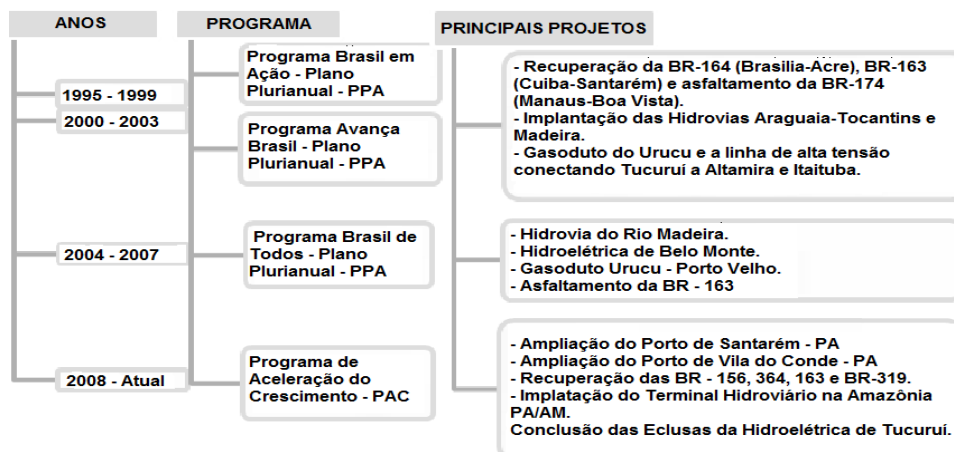


Fig. 4 Ações dos Planos Plurianuais e PAC

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações de Mello, 2002; Nigrielo, 2009; Toledo, 2009 e Brasil (2000).

Seguindo a lógica dos programas anteriores, tem-se no segundo governo do presidente Lula, a criação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que trouxe em seu bojo a proposta de eliminar os obstáculos à capacidade de obtenção de divisas, ampliando o saldo da balança comercial e desencadeando a capitalização do processo produtivo. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007 a 2010, contemplou um conjunto de investimentos em infraestrutura e um conjunto de normas vinculadas à expansão do crédito no país, e que se estendeu até 2011. No documento de apresentação do PAC (2007-2010), esse programa anunciou a promoção da aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira (PAC, 2007 *apud* TOLEDO, 2009).

3 A ANÁLISE DO PLANO-PROCESSO EM SANTARÉM-PA-BRASIL

Santarém encontra-se em local privilegiado, no encontro dos rios Tapajós e Amazonas, localizada na mesorregião do Baixo Amazonas, na região norte do Brasil, a 700 km de Belém, da capital do Estado do Pará, no Brasil (Figura 5). A cidade apresenta limites territoriais com dez municípios: ao norte, Óbidos, Alenquer e Monte Alegre; ao sul, Aveiro, Rurópolis, Placas e Belterra; ao leste, Prainha e Uruará e, a oeste, Juruti. Esta localização possibilita, também, uma articulação intensa de relações com estes municípios que, de alguma maneira, dependem de Santarém. A partir da reprodução da expansão urbana configurou-se a definição de algumas manchas urbanas ao longo das rodovias presentes no espaço urbano de Santarém.

3.1 Urbanização e planejamento em Santarém - PA

Na análise retrospectiva dos acontecimentos relativos ao processo de urbanização de Santarém, bem como em sua dinâmica de expansão urbana, foi possível perceber, desde a segunda metade do século XX, a influência dos planos de desenvolvimento territorial nas políticas territoriais na ocupação do espaço Amazônico. Neste sentido, pode-se considerar a existência de plano-processo em Santarém a partir deste período.

Na segunda metade do século XX, evidencia-se a implantação de grandes obras de infraestrutura na cidade, concomitantes com a elaboração de planos urbanos, cuja proposta era a de dinamizar a economia regional, sendo fatores de significativa importância para o

desenvolvimento urbano. Neste cenário, destacaram-se: a construção do porto de Santarém, a abertura das grandes rodovias e o aeroporto, que contribuíram para a ampliação da área urbana e da acessibilidade.

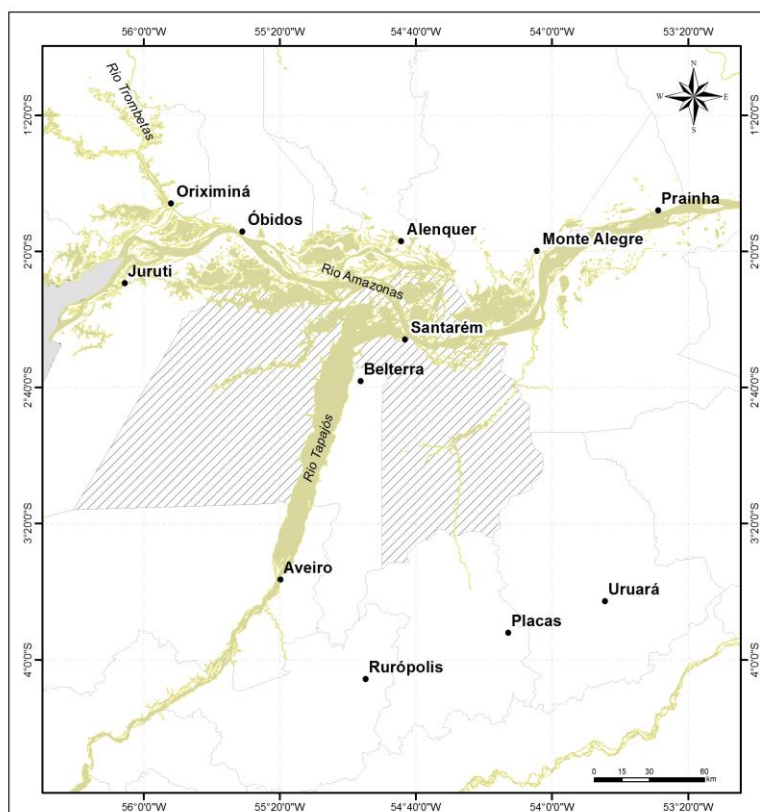


Fig. 5 Localização regional de Santarém-Pa

Todo o processo foi vivenciado em diferentes ciclos de planejamento, saindo da beira rio e adentrando a cidade em direção ao interior, ocorrendo em momentos específicos. O primeiro momento foi até 1940; o segundo momento compreende os anos de 1941-1950; o terceiro momento representou o período de 1951-1977; e por último, tem-se o período de 1978-2002. A partir deste período, verificou-se a ampliação do traçado inicial das vias de circulação e a forma de utilização do solo com um processo de ocupação desordenado e desenfreado. Em grande parte desses momentos, verificou-se que este processo não foi acompanhado pelo poder municipal.

Até 1940, notou-se ausência de atuação dos poderes Municipais e Estadual, uma vez que as decisões, bem como os planos criados para o espaço amazônico eram aprovados e implantados sob a tutela de poder na Esfera Federal, logo todos direcionados às políticas de integração nacional. Neste sentido, entende-se que os planos, apesar de afetarem a dinâmica territorial urbana, econômica e demográfica de diversas cidades amazônicas, não eram específicos para nenhuma delas. Entretanto, este fato não impedia o direcionamento de investimentos e ações para áreas de interesses estratégicos, sejam elas pela localização, ou pela presença de recursos naturais no território, fatores estes que, de alguma forma, pudessem dar retorno às iniciativas de integração da Amazônia a dinâmica nacional e internacional.

Nessa premissa, observou-se que não houve uma política voltada para a criação de um planejamento que atendesse a realidade local, uma vez que não foram observadas as

especificidades e necessidades dos municípios da região, priorizando assim, as políticas federais de ocupação. No caso de Santarém, apesar de ter crescido economicamente e expandido a sua forma urbana, os diversos planos voltados para a região não impediram o surgimento ou ampliação de seus maiores problemas urbanos.

Os ciclos de planejamento no espaço amazônico e, por sua vez, de Santarém sofreram várias interrupções que são reveladas nas sucessões de governo, próprias do jogo de interesses vinculados às políticas territoriais na região. Isto se deve, muitas vezes, por não se ter as ações iniciadas e/ou complementadas, característica comum observada nas políticas públicas brasileiras. Por outro lado, enquanto a vivência aumenta relativamente, sendo referendadas pela qualidade de vida e pelas atratividades presentes em Santarém, cada vez mais, novos interesses econômicos surgiram a partir de seu potencial, ainda pouco explorado.

Assim, houve um crescimento da desigualdade social, da distribuição de serviços públicos básicos e do crescimento desordenado, operando a ocupação em áreas irregulares. Este fato desencadeou outras demandas ao poder público, tais como aquelas relacionadas ao meio ambiente e as carências populacionais por novos serviços e habitação, pavimentação de vias de circulação, saneamento, dentre outros.

3.2 Análises dos fatores determinantes e críticos do Plano-Processo

Na leitura do processo de expansão da área urbana, que se desenvolveu na cidade de Santarém, observaram-se os fatores determinantes desse processo, além dos fatores críticos, tanto persistência de desígnio quanto das inovações. Há relevância, a partir da segunda metade do século XX, destacando-se, nessa dinâmica temporal uma continuidade no melhoramento de equipamentos urbanos pertinentes. Os principais fatores estão relacionados à acessibilidade, favorecendo com isso a inter-relação do desenvolvimento econômico e qualidade de vida. Apesar dos esforços dos poderes Federal, Estadual e Municipal, a urbanização se desenvolveu de forma precária, não conseguindo atingir satisfatoriamente nem as necessidades econômicas do município.

a) Análise dos fatores determinantes do Plano-Processo

A partir do Quadro 1 pode-se concluir que os fatores determinantes do Plano-Processo no município de Santarém retratam uma realidade que é permeada pela ação do Governo Federal no município que, ao longo dos anos, criou para a região Amazônica diversos programas e planos de desenvolvimento territorial, que afetaram o desenvolvimento territorial e a expansão urbana da cidade.

b) Análise dos fatores críticos do Plano-Processo

Com base neste modelo, tem-se como hipótese que o planejamento urbano na Amazônia pode ser orientado pela Teoria do Plano-processo, para o entendimento dos fatores críticos que são determinantes para o estágio atual de rede urbana e de gestão deste espaço no âmbito de Santarém, Brasil. A análise dos fatores determinantes foi realizada por Ferreira *et al* (2010), onde a metodologia de análise do plano-processo foi utilizada para explorar, na perspectiva do planejamento, os resultados práticos sobre a dinâmica de urbanização no município de Santarém.

b.1. A Persistência no Desígnio

O processo que se desenvolveu no município de Santarém, originou-se, principalmente, das ações do governo brasileiro na Amazônia, que contemplou em Santarém elementos singulares que justificam o seu envolvimento. Um exemplo: sua localização estratégica privilegiada, na extremidade norte da rodovia BR-163, originária do Centro-Oeste do país, grande produtora de grãos, em especial de soja.

Quadro 1 Fatores determinantes de Planos Territoriais

Bio-Físicos	Técnicos	Culturais
<i>Ocupação do solo:</i> se deu historicamente ao longo dos rios e, no século passado, adentrou o interior, com movimento fortemente marcado pela apropriação do território para a exploração econômica dos recursos naturais.	<i>Propostas de planos:</i> somente vieram a ocorrer na região, no século passado, por conta do desenvolvimento e valorização das terras amazônicas.	<i>Participação pública:</i> A participação pública dos diversos atores urbanos nos processos decisórios de planejamento da cidade é algo recente, dos últimos governos presidenciais, marcada pela participação da população no Plano Diretor do município, esta década (2010/2011).
<i>Morfologia/Constituição do solo:</i> área predominantemente ocupada por floresta e superfícies hídricas. Com estrutura geológica de terrenos terciários de formação de barreira e terrenos sedimentares expostos do Quaternário Antigo e Recente possibilita diversos usos do solo. A existências de riquezas naturais e minerais de grande diversificação, também propício para atividades primárias e minerais.	<i>Indicações viab. técnica-econômica:</i> os planos sempre se mantiveram com indicações gerais de viabilidade técnica e econômica, não alcançando especificamente o município, logo, pode-se considerar que estas indicações de fato não existem para Santarém.	<i>Medidas de políticas:</i> O município ainda carece de políticas públicas orientadoras, regulatórias, distributivas e redistributivas. Pode-se dizer que, atualmente, as políticas urbanas tem atingido de maneira ainda muito incipiente a população urbana.
<i>Acessibilidades:</i> Na região o que propiciou inicialmente a sua acessibilidade foi a existência de numerosos rios, sendo possível a navegação em todo território. Porém, para incrementos com a acessibilidade regional foram construídas, no século passado, rodovias que juntamente com os rios formaram uma rede viária decisiva para a ocupação regional, tendo a construção e modernização de terminais de transportes como fator de integração modal.	<i>Gestão urbanística:</i> A preocupação com a gestão urbanística é recente em Santarém, do início do século XXI. O próprio município não apresenta capacidade institucional adequada para a realidade urbana que se apresenta, sem estrutura institucional claramente definida e fortalecida por instrumentos capazes de conduzir o processo regulatório e normativo de controle urbanístico. Logo, pode-se afirmar que a gestão urbanística não existe de fato.	<i>Políticas de solos:</i> de maneira semelhante ao ocorrido com a escassez de medidas de políticas públicas, os poderes públicos na função de agentes reguladores e coordenadores do consumo ou de utilização do solo, ainda, necessitam empreender ações, normatizações, instrumentos e mecanismos de controle do uso e ocupação do solo.
<i>Cadastro:</i> Os dados cadastrais sobre a região começaram a ser produzidos a partir da década de 1960 com a criação de um órgão de fomento ao desenvolvimento regional (SUDAM) e a realização de outros estudos governamentais, fruto do período dos governos militares, por conta de uma geopolítica de apropriação do território. De maneira geral, a formação de cadastro é algo recente em Santarém.	<i>Imposição de sanções:</i> Por motivos já expostos no item anterior, pode-se dizer que dificilmente se consegue impor sanções no âmbito do sítio urbano do município. Porém, no âmbito rural municipal, os órgãos governamentais em nível de Estadual e Federal, se encontram bastante presentes na gestão do território, principalmente, na questão ambiental.	<i>Organização Institucional:</i> determinante em relação aos demais de ordem cultural, pois a organização institucional das propostas, o arranjo intersetorial, a cooperação intermunicipal e, eventualmente, associação entre público e privado, originada de parcerias na realização de serviços e investimentos em estrutura física. Naqueles investimentos de grande envergadura econômica e relevância social é praticamente inexistente, existindo apenas iniciativas isoladas.

Fonte: Ferreira *et al.*, 2010.

A localização de Santarém favorece o desenvolvimento de atividades portuárias, que são de extrema relevância para os interesses do Governo Federal, para a preservação da soberania nacional e a concretização de suas estratégias de ocupação e domínio do espaço amazônico. É nesse contexto que, sequencialmente, desde o período de dominação militar no Brasil até o momento atual, vários planos de desenvolvimento econômico e territorial foram sendo criados, atingindo de forma direta e indireta o município de Santarém.

b.2. Percepção das Inovações:

- Avaliação de Planos

A avaliação de planos é algo novo para a realidade das políticas públicas de planejamento territorial no Brasil. Tem início na década de 1990, por força da Constituição de 1988, que obrigou o acompanhamento e a avaliação de planos. Este fato se observou primeiramente nos planos plurianuais: Plano Plurianual (PPA, 1995 - 1999), Plano Plurianual (PPA, 2000-2003), Plano Plurianual (PPA, 2004-2007) e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

- Descentralização da Administração

Desde o período de dominação militar até o início da década de 90 do século XX, todas as decisões sobre a dinâmica de desenvolvimento, principalmente, na Amazônia estiveram atreladas e subordinadas às mãos do governo federal. A união determinava todas as estratégias a serem desenvolvidas para efetivação de sua dominação e ocupação do espaço Amazônico. Para tanto, as políticas de planejamento territorial se fizeram através da criação de diversos planos de desenvolvimento.

No início do século XXI, essa dinâmica de administração foi alterada em virtude da criação do Estatuto da cidade, em 2001. O documento passou a delegar o poder aos municípios para aprimorar a realidade da administração e controlar e direcionar melhor as verbas públicas, através da elaboração de Planos Diretores Municipais. Em Santarém, o Plano Diretor Municipal foi elaborado em 2006, contando com investimentos federais para a primeira etapa do sistema de esgotamento sanitário na área central da cidade, para a urbanização dos assentamentos de bairros, além de outras obras ao encargo dos governos Federal e Estadual.

- Participação Popular

Com o início da elaboração do Plano Diretor de Santarém em 2006, o poder público municipal propôs que os movimentos sociais participassem das discussões. Os principais debates se concentraram na formação das agendas de discussão sobre os problemas prioritários necessários para que o Plano Diretor fosse o indutor de desenvolvimento e que o mesmo se materializasse nos principais anseios da sociedade quanto às melhorias dos equipamentos urbanos.

Apesar das inovações, com a possibilidade de grande participação popular, os movimentos sociais afirmam que o processo não ocorreu de forma transparente e que vários dos encontros programados não ocorreram. Este fato alijou diversas comunidades do processo, que excluídas, não tiveram como expressar suas ansiedades (Holanda, 2010). Os questionamentos das comunidades sobre a forma de como ocorreram às discussões sobre o

desenvolvimento do Plano Diretor de Santarém e como o mesmo foi aprovado ocasionou, no final de 2007, uma sessão na Câmara de Vereadores, na qual foram discutidos vários pontos sobre as diretrizes urbanísticas do Plano Diretor, aprovadas em 2006. Nesta sessão, os vereadores do município prorrogaram em 24 meses o prazo limite para implementação da legislação urbanística, fazendo valer discussões com as comunidades locais. Dentre os resultados destas discussões, tem-se o Projeto de Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Código de Obras e Código de Posturas.

4 CONCLUSÕES

A realidade observada do processo histórico de ocupação e desenvolvimento do município de Santarém mostrou ser importante para entender a dinâmica deste espaço nas suas especificidades. A compreensão dos planos e programas de desenvolvimento e do caráter das políticas públicas para a região amazônica, em especial, na cidade de Santarém, possibilitou a identificação os fatores críticos na análise do plano-processo inerente ao espaço em questão.

É evidente a necessidade de maior participação dos governos Municipal, Estadual e Federal na busca de melhorar a qualidade de vida da sociedade local na geração de saúde, emprego e renda, bem como de novas tendências de desenvolvimento regional, através de novos cenários e pela interferência na dinâmica socioeconômica e ambiental, proporcionadas pelo plantio da soja nas proximidades do município de Santarém; haja vista as possibilidades de expansão dessa cultura na região. Outra possibilidade ficaria por conta da produção de biodiesel, cuja perspectiva, também, é de crescimento em decorrência do aumento da demanda e com tendências a gerar mudanças na produção de alimentos, no emprego da mão-de-obra local, na definição de políticas e programas governamentais; questões a serem consideradas no plano-processo. Tais assuntos são de utilidade para estudantes universitários, pesquisadores e profissionais das áreas de geografia, economia, agronomia, sociologia, arquitetura, entre outras.

Por fim, a teoria do plano-processo com os fatores determinantes e críticos, mostrou-se como instrumento de grande importância para a compreensão da dinâmica de desenvolvimento de um espaço tal como o de objeto de estudo, bem como na análise do papel dos diversos atores em questão, onde a sua característica de fronteira territorial o torna propício a um processo de desenvolvimento permeado por momento de dinamismo acelerado e, contrariamente, por momento de estagnação.

5 REFERÊNCIAS

Arbex J, José. (2005) Terra sem povo, crime sem castigo. In: TORRES, Maurício (Org.) **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR**. Brasília: CNPQ.

Becker, B. (1999) Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. In: **Revista Território**. Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ, v. 4, n. 6, p.29 – 42.

Benchimol, S. (1991) **Amazônia legal na década de 70/80: expansão e concentração demográfica**. Manaus: CEDEAM/UA.

Bomfim, P. R. A. (2010). Fronteira Amazônica e Planejamento na Época da Ditadura Militar no Brasil: Inundar a Hiléia de Civilizações. **Revista da Universidade Federal de**

Goiás. 2010, p. 13-33. Disponível em: <www.Revista.ufg.br/index.php/bgg/article/viewfile/11191/7993>. Acessado em 02 fev. 2011.

Brasil (2000). **Programa Avança Brasil 2000-2003. Eixos da América do Sul impulsionarão desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/noticia.asp?id=63&cod=BUSCA>>. Acesso em: 05 out. 2010.

Ferreira, J. D., Tobias, M. S. G., Oliveira, J. M. G. C. e Lourenço, J. M. (2010) Análise dos fatores determinantes do plano-processo de Santarém-Pa-Brasil. **Revista de Divulgação Científica – AICA**, n. 2, s/p.

Ferreira, J. D. (2011) **Análise do Plano-Processo na Urbanização de Cidades no Baixo Amazonas: o caso de Santarém-Brasil.** Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano) - Universidade da Amazônia, Belém –Pará, Brasil.

Holanda, A. C. G.(2010) **Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de PDP – Pará Relatório de Avaliação de PDP – Santarém.** Disponível em: <www.observatoriodasmetrolopes.net/.../pa/março_2009.pdf>. Acesso em 20 set 2011.

Lourenço, J. M. (2003) **Expansão Urbana - Gestão de Planos-Processo.** Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian & FCT (MCES).

Kampel, A. S *et al.* (2001) **Análise espacial do processo de urbanização na Amazônia.** Programa de Ciência e Tecnologia para Gestão de Ecossistemas. Ação "Métodos, modelos e geoinformação para a gestão ambiental". Ministério de Ciências e Tecnologia. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

Mello, N. A. de. (2002) **Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento 1970 – 2000.** Tese de Doutorado (Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas) - Universidade de São Paulo, Université de Paris X Nanterre.

Nigriello, A. (2009) **Planos nacionais de viação.** Disponível em: <http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossi_e/aulas/5-nigriello/a5-10-nigr-PNviacao.pdf>. Acesso em 14 dez. 2010.

Toledo, M. R. (2009) **O Mundo no lugar: o atual projeto de modernização no município de Santarém (PA) - a viabilidade do território brasileiro para uso corporativo e a modernização do Porto de Santarém.** Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Geografia. Área de concentração Organização do Espaço) - Universidade Estadual Paulista.

Oliveira, J. M. G. C., (2008) Expansão urbana e periferização de Santarém-PA, Brasil: questões para o planejamento urbano. **Acta del X Coloquio Internacional de Neocrítica**, Universidad de Barcelona, Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/268.htm>>. Acesso em 20 set 2011.