

---

# O rural no planejamento urbano: o caso de uma cidade amazônica

## Ivana Lúcia Franco Cei

Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá. Procuradora de Justiça. Doutoranda em Direito pela Universidade John F. Kennedy, em convênio com o Instituto de Educação Superior Latinoamericano (IESLA), Buenos Aires, Argentina. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Amapá (Unifap). Professora do Centro de Ensino Superior do Amapá (Ceap) e do curso de Especialização em Gestão e Aplicação da Justiça no Desenvolvimento Humano, pela Escola Judicial do Amapá – (Ejap).

## Marcelo Moreira dos Santos

Ouvidor do Ministério Público do Estado do Amapá. Promotor de Justiça titular da 2ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Conflitos Agrários de Macapá. Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa (Ulisboa). Mestre em Desenvolvimento Regional. Professor Assistente de Direito Ambiental da Universidade Federal do Amapá (Unifap).

**Resumo:** Tendo em vista que no planejamento urbano as comunidades rurais ainda são mantidas isoladas do contexto urbanístico, este estudo tem como objetivo analisar de que modo o rural integra o planejamento urbano regional nas cidades da região amazônica. Mais especificamente, a indagação de como se deu a inclusão do rural no Plano Diretor do município de Laranjal do Jari. Para tanto, realiza-se um trabalho de revisão bibliográfica, com ênfase nos aspectos históricos do planejamento urbano na Amazônia, bem como o levantamento dos referenciais teóricos que discutem a relação urbano-rural. Além disso, busca-se identificar e analisar as implicações do modelo de planejamento urbano de Laranjal do Jari para o projeto de pesquisa sobre desenvolvimento de comunidades rurais do entorno da reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) do Rio Iratapuru. Sendo assim, a pesquisa se divide em quatro partes: a contextualização socioespacial do município de Laranjal do Jari, que enfatiza sua origem e as normas que indicaram o novo modelo de planeja-

mento para a cidade; o “Planejamento na urbanização da Amazônia”, em que se consideram os aspectos históricos da urbanização amazônica, enfatizando as experiências gerais de planejamento em diferentes momentos; a “Relação urbano-rural”, em que são traçadas as principais tendências do debate teórico dessa relação, contextualizando a posição brasileira; e, por fim, o “Rural no Plano Diretor do município de Laranjal do Jari” e a sua disciplina.

**Palavras-chave:** Rural. Planejamento urbano. Laranjal do Jari.

**Sumário:** Introdução. 1 Planejamento na urbanização da Amazônia. 2 Relação urbano-rural: aspectos teóricos. 3 O rural no Plano Diretor de Laranjal do Jari. 4 Considerações finais. Referências.

**Submissão:** 28/07/2022

**Aceite:** 12/09/2022

## Introdução

Atualmente, o debate urbanístico tem-se fundamentado em torno da concepção interdisciplinar do planejamento urbano, que é capaz tanto de promover o aumento das desigualdades sociais e o desenvolvimento, dentre outros indicadores socioeconômicos (MAGNAVITA, 2006), quanto de estabelecer-se em um ambiente democrático e igualitário (MARICATO, 2002). No entanto, ainda é perceptível a segregação de comunidades rurais dos processos decisórios, e mesmo das políticas públicas, cujos serviços tendem a se localizar nas cidades. As áreas rurais concentram os piores indicadores de desenvolvimento, contribuindo “para que sejam assimiladas automaticamente a atraso, carência de serviços e falta de cidadania” (ABRAMOVAY, 2000, p. 2).

Um conhecimento empírico que aponta a segregação das comunidades rurais na região amazônica e o isolamento de muitas dessas comunidades em relação à cidade, enfatiza a necessidade de um planejamento urbano que promova o desenvolvimento inclusivo e contribua para o resgate da cidadania. Muito embora a dicotomia *rural-urbano* exista em todas as cidades brasileiras, para este trabalho será considerado um recorte territorial específico. Adota-se como área de estudo o município de Laranjal do Jari (Amapá/Brasil), que há 15 anos aprovou seu Plano Diretor (LARANJAL DO JARI, 2007).

Este estudo tem como objetivo analisar como o rural integra o planejamento urbano regional nas cidades da região amazônica. A compreensão do debate sobre o papel do planejamento urbano para o desenvolvimento das comunidades rurais e, de modo específico, a compreensão de como o rural integra os instrumentos de planejamento urbano nas cidades amazônicas, nos leva a indagar como se deu a inclusão do rural no Plano Diretor do município de Laranjal do Jari. Na análise da forma de inclusão, será realizada uma revisão bibliográfica, com ênfase nos aspectos históricos do planejamento urbano na Amazônia, bem como um levantamento dos referenciais teóricos que discutem a relação urbano-rural.

Para tanto, dividimos o trabalho em quatro partes: a princípio, será realizada uma abordagem histórica do município de Laranjal do Jari, enfatizando sua origem e as normas que indicaram o novo modelo de planejamento para a cidade. Em seguida, serão considerados os aspectos históricos da urbanização amazônica,

ênfatizando as experiências gerais de planejamento em diferentes momentos. Depois, serão traçadas as principais tendências do debate teórico da relação urbano-rural, contextualizando a posição brasileira. Neste ponto, há de se destacar a falta de clareza dos critérios de definição da cidade e da área rural. Por fim, analisar-se-á como o Plano Diretor do município de Laranjal do Jari disciplinou o rural.

O município de Laranjal do Jari é o terceiro do estado em extensão territorial, possuindo 31.170 Km<sup>2</sup>, dos quais 93,54% integram Unidades de Conservação (Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, Reserva Extrativista do Rio Cajari, Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, Estação Ecológica do Jari) e terras indígenas (Reserva Indígena Waiãpi e Parque Indígena do Tumucumaque), bem como glebas particulares da Jari Celulose. Sua população, que segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000 era de 28.196 habitantes (PORTO; BIANCHETTI, 2005), superando, nos dias atuais, os 52.302 habitantes (IBGE, 2022).

Tostes (2018, p. 50) afirma que o município é essencialmente ribeirinho e apresenta problemas socioambientais, em parte “atribuídos à completa ausência de planejamento desde a criação do município, no ano de 1987”. A participação efetiva da sociedade local, em seus mais diversos segmentos seria, para o autor (2018, p. 51), elemento de relevância para reverter o atual processo de exclusão social.

O município se formou na margem oposta do rio, onde foi instalada a sede do Projeto Jari, do empresário norte-americano Daniel Ludwig.

Originalmente habitada pelos povos indígenas Apalai e Waiano, a região já tinha sido palco de, pelo menos, duas grandes fases da economia extrativista<sup>1</sup>. A primeira certamente capitaneada pela congregação religiosa dos Franciscanos, com a coleta de drogas do sertão<sup>2</sup>. A segunda, com a extração de castanha do Brasil ou castanha-do-pará (*Bertholletia excelsa* H&B *Lecythidaceae*), látex (*Hevea brasiliensis*)<sup>3</sup>, balata (*Manilkara bidentata* D. C. Chev), peles de animais e madeiras, na qual se destacou o coronel José Júlio, seringalista que comandou o processo extrativista até 1948.

Posteriormente, as áreas foram vendidas a um grupo de dez sócios, sendo oito portugueses e dois brasileiros, que formavam

---

<sup>1</sup> Conferir, neste sentido: *Direito, biodiversidade e desenvolvimento local* (SANTOS, 2016).

<sup>2</sup> Segundo o memorial de João Gualberto da Costa (1888 *apud* PINTO, 1986, p. 12), a região era rica em produtos conhecidos por drogas do sertão: “salsa, castanha, óleo de copaíba, gutaepercha. Calcula-se ser possível produzir 100 mil hecto litros de castanhas e os seus castanhais incultos fossem explorados”.

<sup>3</sup> Conforme anotado por Santos (2016, p. 143): “existe ainda a *Hevea guianensis* (seringueira-vermelha), *Hevea spruceana* (seringueira-barri-guda), *Hevea randiana microphylla* (seringueira tambaqui) e a *Hevea lútea* (seringueira-itaúba). A borracha também é extraída de plantas lactíferas da família das moráceas (caucho) e da balata (*Manilkara bidentata* D. C. Chev.) da qual se extrai o látex para a fabricação de correias de transmissão, bolas de golfe e goma de mascar”. Apesar de hoje ser rara a presença de seringueiras, Gualberto da Costa (1888 *apud* PINTO, 1986, p. 12) afirmou em seus memoriais que “nas duas margens do rio Jari, à altura da cachoeira de Santo Antônio, existiam de 60 a 100 mil seringueiras”.

a Empresa Jari Limitada, com atuação na exploração comercial e agropecuária da área.

Em 20 de março de 1967, o empresário Daniel Ludwig pagou 4.703.333 dólares pela Jari e pela área entre o Pará e o então Território Federal do Amapá, cuja área ainda hoje é objeto de discussão: 1.200.000 ha (PINTO, 1986); porém, em 1969, a área declarada era de 3.654.491 ha (SAUTCHUK; CARVALHO; GUSMÃO, 1979).

Segundo Loureiro (2004), a empresa havia adquirido terras de titulação duvidosa: “um desses imóveis, a Fazenda Saracura (que havia sido registrada por seus proprietários originais como tendo 4.346 ha), a empresa alegava ter mais de 2.460.000 ha” (LOUREIRO, 2004, p. 142).

A construção de porto, aeroporto, estradas de penetração, oficinas, armazéns, hospital e da *company town* de Monte Dourado fez com que, já no início de 1968, existissem mais de 2 mil trabalhadores na região. Esse número aumentou com o processo de desflorestamento de uma área de 160 mil hectares<sup>4</sup>, e seu replantio com uma floresta homogênea de *Gmelina*. Segundo Garrida Filha (1980), em 1977, a população local somava 23 mil pessoas diretamente ligadas à empresa, além de 5 mil trabalhadores braçais. Essa população de trabalhadores, essencialmente masculina, quase todos “solteiros” ou desacompanhados de sua

---

<sup>4</sup> Segundo Garrida Filha (1980), a área plantada com *Gmelina* e *Pinus* correspondia a 200.000 ha. O projeto de desmatamento e posterior reflorestamento apresentado ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) ainda previa uma área de 2 mil hectares, na Serra do Areião (PINTO, 1986).

família por contingências do trabalho, formaram uma demanda suficiente para a instalação de comércio de bebidas e casas de prostituição, o que se deu fora das vilas da empresa, no lado oposto do Rio Jari, no Território Federal do Amapá. No mínimo de 10% a 15% dos moradores dessa ocupação humana inicial, denominada de Beiradão, eram trabalhadores da Empresa Jari (GARRIDO FILHA, 1980).

Sautchuk, Carvalho e Gusmão (1979, p. 36) afirmam, com uma percepção da época em que se iniciava a aglomeração humana, que o Laranjal do Jari “é uma forma de povoação típica da Amazônia. São palafitas construídas nas beiras dos rios, favoráveis ao estilo de vida do caboclo amazônico”, que se formou a partir de “uma currutelazinha de nome Laranjal do Jary, hoje tão ultrapassada quanto o ‘y’ do seu nome”. Para os autores, tais tipos de ocupação, os “beiradões”, tiveram uma tripla função:

- a) dar morada à boa parte dos trabalhadores do projeto; b) manter um batalhão de trabalhadores de reserva, utilizados principalmente em trabalhos sazonais pela Jari; e, c) ser um centro de diversões para os trabalhadores, servindo para “atenuar as tensões”, como disse um diretor da empresa (SAUTCHUK; CARVALHO; GUSMÃO, 1979, p. 37).

Respeitado o equívoco de identificar as técnicas de construção em áreas de várzeas com o modo de vida e produção do caboclo amazônico, o relato histórico do texto evidencia a disparidade entre a formação e a organização de espaços de habitação tão próximos e ao mesmo tempo tão distantes. Uma decorrente do planejamento do espaço urbanizado que favorecia os interesses da empresa, com suas casas com estilos e vizinhança

hierarquizada (*staff*, intermediários, alojamentos e silvivilas), e cada equipamento urbano em um lugar específico e previamente estudado. Outra, com uma formação alinhavada sem nenhum tipo de intervenção pública, aglomerando pessoas, casas, objetos e culturas diferentes em um espaço de segregação social e econômica. A segunda dependendo economicamente da primeira; e a primeira ignorando mesmo os piores crimes e afrontas aos direitos humanos que ocorriam na segunda.

O crescimento populacional levou à criação do município de Laranjal do Jari por meio da Lei nº 7.639, de 17 de dezembro de 1987. Foi indicado como primeiro prefeito, o sr. Antônio de Jesus Santa Cruz. Em 1988, com as primeiras eleições municipais, foi eleito o sr. João Queiroga de Souza, do Partido da Mobilização Democrática do Brasil (PMDB). Apesar da criação do Distrito de Água Branca do Cajari, pouco foi feito em relação ao planejamento urbano. A cidade continuou a ser regulada por dois fatores preponderantes: o intenso crescimento demográfico e os constantes incêndios que ocorreram nas palafitas da região de Laranjal do Jari. Aliás, um dos incêndios ocorridos no Bairro Malvinas, fez com que a população fosse deslocada para a parte mais alta, resultando na criação de um novo bairro, denominado Agreste<sup>5</sup>.

A ocupação de novos espaços, a abertura de estrada para Macapá e a instalação de instituições como a Polícia Militar, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Câmara de Vereadores

---

<sup>5</sup> Os primeiros bairros eram denominados popularmente a partir de acontecimentos marcantes: Malvinas (Guerra das Malvinas), Agreste (novela inspirada no romance de Jorge Amado, *Tieta do Agreste*). Tostes e Paixão (2022) indicam como os principais sinistros os que ocorreram nos anos de 1982, 1985, 1989, 1996, 2006 e 2009. Além disso, as enchentes de 1996, 2000, 2008 e 2022, somam-se aos elementos do caos urbanos.

etc. minimizou a dependência econômica da população local em relação à empresa e possibilitou que se pensasse em uma intervenção no espaço urbano laranjalense.

A primeira experiência de planejamento de forma mais efetiva deu-se em 2007, ajustando o planejamento urbano às exigências da legislação nacional em vigor. A tendência de concentração da política de planejamento urbano em torno da União, além de ressaltar a centralidade da sistemática federativa brasileira, levou à adoção de instrumentos legislativos que partissem de diretrizes gerais, o que tornou plano diretor obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. O art. 182 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) estabelece que, na ordenação da cidade expressa no plano diretor, deve-se buscar atender às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (art. 40). Mais especificamente, decreta que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo” (BRASIL, 2001, art. 40, §2º)<sup>6</sup>. Logo, enquanto norma vigente, o

---

<sup>6</sup> Para Mukai (2001, p. 44) o plano diretor não pode abranger a totalidade do município: “a propriedade rural, para cumprir sua função social [...] deve observar outros condicionantes previstos no art. 186. Portanto, a norma referida no Estatuto é absolutamente inconstitucional”. O argumento é reducionista e se baseia em uma dicotomia entre a cidade e a área urbana, restringindo, em razão disso, o plano diretor a aspectos de regulação fundiária.

planejamento urbano deve englobar todo o território, sem distinção quanto a áreas urbanas ou rurais.

Sob essas diretrizes nacionais, foi aprovada a Lei Municipal nº 302-PMLJ-AP, de 11 de maio de 2007, que instituiu o Plano Diretor Municipal,

[...] abrangendo a totalidade do território, é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município e integra o processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas (LARANJAL DO JARI, 2007, art. 2º).

## 1 Planejamento na urbanização da Amazônia

A urbanização na região amazônica, considerada sob uma perspectiva histórica, identifica-se com diferentes ciclos econômicos. Da ocupação das margens dos grandes rios durante a colonização portuguesa, nos idos dos séculos XVI-XVIII, até a instalação de *company towns* em período mais recente da história amazônica, a maioria das cidades surgiu influenciada pelos padrões culturais e arquitetônicos distintos dos, empregados pela população local ou autóctone, criando barreiras culturais e econômicas entre os que vivem em áreas urbanas e rurais. Existem, pelo menos, dois períodos da urbanização da região Amazônica. Uma proposta de periodização desses modelos deve considerar a relação com o poder público<sup>7</sup>, uma vez que o Estado tem papel

---

<sup>7</sup> Uma outra classificação considera quatro períodos na história da urbanização da Amazônia: a) urbanização proto urbana: identificada somente como primeiro ciclo da borracha a partir da primeira metade do século XIX, desconsiderando a experiência colonial; b) cidade-primaz: resultante do ciclo da borracha, identificado com as cidades de Belém e Manaus como centrais em relação às cidades menores; c) urbanização regional: a partir dos anos 1960 como projetos de colonização e desenvolvimento regional; e d) macrozoneamento regional: a partir de 1991 e 1996 (KAMPEL; CÂMARA; MONTEIRO, 2001).

relevante no estabelecimento dos parâmetros do planejamento e da organização do espaço urbano.

Temos, assim, em um primeiro período, a questão urbana tratada apenas de modo secundário em relação às propostas de ocupação do território ou mesmo dos interesses econômicos. A atividade planificadora do poder público ainda não se apresentava, tanto pela ausência de consciência teórica quanto pela atuação de políticas públicas de intervenção sobre o território das cidades. Nesse período, identificam-se como fases: a) pré-planejamento (cidades litorâneas); b) planejamento colonial (reforma urbana de Pombal); c) planejamento estético (*belle époque*); e d) planejamento industrial (*company towns*).

Um segundo período seria mais focado no referencial do planejamento urbano, pensado enquanto tal, e não apenas como efeito indireto do atrelamento da organização do território das cidades a interesses econômicos ou de mera ocupação demográfica. Nesta última fase, estão em discussão a política pública urbana e seus instrumentos, como o plano diretor e o zoneamento. De modo geral, as cidades da Amazônia identificam-se com os padrões culturais dos grupos exploradores, conforme os ciclos econômicos.

Embora existissem imensos aglomerados humanos antes da chegada dos europeus, a história das cidades na Amazônia é considerada a partir do século XVI, com a instalação dos primeiros núcleos de colonização. Apenas esse fato revela a complexidade<sup>8</sup> da questão e os cuidados que se deve ter em uma análise histórica.

---

<sup>8</sup> O termo “complexidade” é utilizado com base em Morin (2005).

Na Amazônia brasileira, a construção de cidades à margem dos grandes rios foi uma tentativa de implantação da cultura europeia. Contudo, não havia nenhuma preocupação, nas primeiras fases do período colonial, em ordenar o espaço e imprimir os rumos à ocupação das terras. Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 110) afirma que “a cidade que os portugueses construíram no Brasil não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza, e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem”.

Até o século XVIII, havia somente uma cidade na Amazônia: Belém (1616), constituída sob a cultura de cidades irregulares, semeadas<sup>9</sup> livremente no litoral. A partir de 1751, com a vinda de Francisco Xavier de Mendonça Furtado, irmão do marquês de Pombal, como governador do Grão-Pará e plenipotenciário das demarcações, inaugura-se a fase de reformas urbanas marcadas pelo pensamento iluminista europeu. A mudança, em termos quantitativos, foi imensa. De sua chegada até 1782, ano da morte do Marquês, foram criadas na Amazônia mais de 45 vilas, dentre as quais Bragança, São José de Macapá, Nova Mazagão, Barcelos, Tomar, Moura, Borba, Faro, Óbidos, Aveiro, Alenquer, Santarém, Almeirim, Chaves, Viseu, Guimarães, Porto de Moz e Sousel.

A partir do período pombalino, a cidade passa a ser identificada como o espaço da cultura, o lugar da racionalidade e da ordem. Seu oposto é a selva, a Floresta Amazônica, cuja brutalidade deveria ser convertida pelo ideal racional da cidade (ARAÚJO,

---

<sup>9</sup> A expressão é empregada por Holanda (1995) para contrapor o que designa de modelo desleixado dos portugueses (semeador) ao zelo urbanístico dos castelhanos e suas linhas retas (ladrilhador).

2003). Em 3 de maio de 1758, foi estabelecido o Diretório dos Índios, que, além de garantir a liberdade aos índios submetidos ao trabalho escravo, fazia recomendações para o ordenamento urbano, caracterizando-se com os primeiros instrumentos jurídicos que disciplinavam a estrutura e o ordenamento dos espaços urbanos na Amazônia. Além dos instrumentos jurídicos, a reforma urbana contou com um quadro de profissionais europeus. De fato, trabalharam na mencionada reforma, os técnicos, engenheiros e arquitetos da “escola portuguesa de arquitectura e urbanismo” (ARAÚJO, 2003, p. 162), e estrangeiros, entre os quais os engenheiros Sambuceti e Galluzzi e o arquiteto Landi, cujos trabalhos ainda se encontram nos fundamentos das cidades amazônicas da atualidade (ARAÚJO, 2003; FONTANA, 2005).

A política de Pombal na questão urbanística para a Amazônia objetivava tanto a valorização da mensagem estética (beleza e nobreza da arquitetura, desenho urbano), quanto da mensagem ética (“suave persuasão” pela coerência entre as formas e as intenções). No entanto, essa política urbana nascida na metrópole não tinha nenhuma relação com a realidade local, nem com a participação dos súditos. A principal característica desse modelo de reforma urbana pombalina foi a imposição das soluções prontas, identificadas com a realidade europeia, mas não necessariamente que viessem a atender os interesses da colônia<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Um dos fatos que caracterizam esse modelo de colonização forçada e baseada em um modelo racionalista europeu deu-se como deslocamento dos moradores da cidade de Mazagão, localizada em Marrocos (África), para a Amazônia, onde foi projetada e construída uma cidade que recebeu o nome de Nova Mazagão. A cidadela fortificada de Mazagão foi construída em 1514 pela Coroa portuguesa durante o esforço militar de retomada

Outro momento da urbanização amazônica se deu com o ciclo da borracha a partir do século XIX, caracterizando-se pela interiorização da fronteira urbana para regiões além do litoral e pela transformação das cidades de Belém e Manaus em centros de referência da civilização europeia da *Belle Époque*, criando-se uma “Paris em plena selva”<sup>11</sup>. O ciclo gomífero foi a fase

---

da Terra Santa. Localizava-se em uma das mais ricas regiões agrícolas de Marrocos, tendo sido construída de frente para o Atlântico, comum a muralha de 14 metros de altura, contendo em seu interior “mais de setecentas casas, a maior parte com dois pisos, terraços, janelas e portal de pedra” (VIDAL, 2005, p. 17, tradução nossa). A fortaleza já tinha sido abandonada pela Coroa portuguesa quando em 30 de janeiro de 1769 foi sitiada por mais de 120 mil soldados mouros, comandados pelo Imperador Moulay Mohamed, que exigiu a entrega da cidade. Em julho de 1769, a corte portuguesa determinou a entrega da cidade, encaminhando uma frota para a desocupação e o deslocamento de toda população inicialmente para Lisboa e depois para Nova Mazagão na Amazônia brasileira. Os diversos movimentos dos mazaganistas após a desocupação da fortaleza cristã de Marrocos são utilizados por Vidal (2005) para construir os elementos culturais e psicológicos das cidades amazônicas: a cidade da memória, a cidade da espera, a cidade de papel, a cidade real, a cidade palimpsesto. Durante o período em que permaneceram em Lisboa (de março a setembro de 1769) a concepção de cidade na memória dos então habitantes de Mazagão se contrapunha a sua constatação de Lisboa em plena reforma urbana, resultando em um choque de concepções. Durante a espera, a Coroa determinou que os mazaganistas seriam encaminhados para a Amazônia, transformando os defensores da fé em colonos. De 1769 a 1778, os mazaganistas permaneceram em Belém, enquanto era construída a Nova Mazagão. O projeto arquitetônico foi entabulado pelo engenheiro italiano Domingos Sambuceti em 1769, no entanto, a construção ficou a cargo da mão de obra indígena que empregava sua própria técnica de construção (utilização de fibras vegetais em detrimento de pregos para fixação da cobertura e pisos de barro), resultando em uma distância entre as belas casas projetadas e as realmente construídas. Porém, a cidade real é a que se formou a partir da simbiose de todos os elementos culturais. Esse mesmo traço vai se incorporando à dinâmica urbana na Amazônia, entre os encontros e desencontros das sucessivas frentes migratórias.

- 11 Segundo Oliveira Filho (1979), Ferdinand Denis teria cunhado a expressão diante da edificação de uma sofisticada civilização urbana em Belém e principalmente em Manaus.

econômica que provocou as mais profundas mudanças sociais, econômicas e políticas na região, representando um marco de transposição da economia colonial para a economia exportadora capitalista. A extração da goma, que em 1853 correspondia a 3,9% das exportações, passou a responder por 43% das exportações em 1863 (OLIVEIRA FILHO, 1979).

A borracha, que no início desse processo era produzida nas proximidades da fronteira econômica, passou a ser explorada em áreas muito além das fronteiras do mercado (OLIVEIRA FILHO, 1979). A penetração no interior na busca de novas fontes de recursos naturais, distanciando-se da maior parte das atividades tradicionais, assinalou um novo padrão de ocupação da Amazônia com a formação de novos povoamentos em locais mais distantes dos grandes rios. Esse fenômeno foi designado por Velho (1979) como “a fronteira em movimento”.

O ponto de sustentação dessa economia dava-se nas cidades de Belém e Manaus, onde funcionavam os portos e as casas de aviação. O rápido e vultoso crescimento econômico impulsionado pela indústria gomífera levou a intervenções urbanísticas que modernizaram e estabeleceram um novo modelo para as cidades amazônicas, o “afastamento das classes pobres dos limites urbanos, a implantação de uma estética que rompe com os padrões coloniais e o cosmopolitismo” (DAOUI, 2000, p. 24-25). Até a perda do monopólio da borracha para os ingleses em 1910, as cidades de Belém e Manaus apresentavam sinais da modernização, visíveis em teatros, fábricas de cerveja, charutos,

restaurantes refinados, praças ajardinadas, casas bancárias, telégrafos, linhas de bonde, iluminação pública e novos bairros que acolhiam famílias em processo de ascensão econômica e social (BURNS, 1966; DAOU, 2000).

Esse modelo urbano deu-se em total antagonismo dos seringueiros que trabalhavam na produção da borracha, cuja vida era marcada pelo trabalho excessivo e pela dependência econômica dos patrões do seringal, que os mantinham em um sistema de endividamento denominado “aviamento”. A relação entre o urbano e o rural era marcada pela exclusão dos que viviam no campo, principalmente nas áreas de extrativismo da borracha, em detrimento dos que viviam nas cidades modernas, concebidas sob padrões europeus, principalmente inglês e francês. Ratificou-se, a partir de então, uma ruptura ideológica na relação urbano-rural das cidades amazônicas.

A introdução de um novo padrão urbanístico para as cidades amazônicas acompanha a fase das políticas de desenvolvimento da região a partir dos anos 1950. Nesta fase, podemos destacar dois momentos distintos, mas interligados: a) a construção de núcleos urbanos planejados pelas empresas que se instalaram na região; e b) a construção de uma rede de cidades às margens das estradas que se abriram (BR 156 – Macapá-Oiapoque, Belém-Brasília, Transamazônica) e o deslocamento do modal de transporte dos rios para as estradas.

Após a Segunda Guerra Mundial, que animou a economia gomífera da região, a preocupação do Governo Federal com

a Amazônia levou ao estabelecimento de um programa de desenvolvimento, posteriormente previsto no art. 199 da Constituição Federal de 1946, na forma da concessão de créditos a partir de 3% dos impostos federais, no prazo de vinte anos. A Lei nº 1.806/1953, regulamentando o dispositivo constitucional, criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, destinado a implementar uma série de serviços e obras públicas para promover a produção agrícola, mineral, industrial e o desenvolvimento regional. Foi criada como órgão executor dessas políticas a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), com jurisdição sobre a Amazônia Legal<sup>12</sup>.

Estabelecendo uma interpretação das políticas desenvolvimentistas aplicadas à Amazônia, Ab'Sáber (2004, p. 131) afirma que:

por dezenas de anos, a partir da década de 1960, a Amazônia foi apresentada ao mundo ocidental como um espaço sem gente e sem história, passível de qualquer manipulação por meio de planejamentos feitos à distância, ou sujeito a propostas de obras faraônicas, vinculados a um falso conceito de desenvolvimento.

Além de introduzir a concepção de planejamento regional, as transformações socioeconômicas do período interferiam diretamente na criação, na organização e na interligação das cidades amazônicas, uma vez que as principais políticas

---

<sup>12</sup> Além dos estados e territórios federais existentes – Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Roraima (Rio Branco) e Rondônia (Guaporé) –, faziam parte da primeira composição do conceito operacional de Amazônia Legal os estados de Mato Grosso, Goiás e Maranhão, correspondendo a quase 60% do território nacional.

financiadas pelo SPVEA (1954-1960) estavam relacionadas com transporte e comunicações, saúde, energia elétrica, agricultura e educação. Irregularidades de gestão e o uso político do plano de desenvolvimento regional levou à falta de resultados mais sensíveis<sup>13</sup>. Para Mahar (1978), apesar da construção da rodovia Belém-Brasília e o financiamento de algumas indústrias, o impacto geral sobre a região foi mínimo.

O Plano de Valorização Econômica da Amazônia abriu uma nova perspectiva de planejamento regional, sendo seguido pela Operação Amazônia (1965-1967), cujas diretrizes econômicas e geopolíticas foram regulamentadas pela Lei nº 5.173/1966, que estabeleceu os polos de desenvolvimento, criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Banco da Amazônia (Basa) para o desenvolvimento regional. Seu primeiro plano quinquenal foi aprovado pelo Decreto nº 60.296, de 3 de março de 1967, destacando como meta principal a construção e pavimentação de estradas e o fomento ao crescimento econômico das faixas de desenvolvimento. Em 1968, foi instituído o I Plano Diretor para corrigir as falhas do I Plano Quinquenal. Do mesmo modo, os sucessivos planos de desenvolvimento regional objetivavam a integração nacional, a ocupação do território e a produção de riquezas, muito embora tenha instalado profundas injustiças sociais e econômicas.

---

<sup>13</sup> A SPVEA, diante de constantes denúncias de corrupção, foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), cujo relator foi o deputado do Território Federal do Amapá Coaracy Nunes.

Apenas para mencionar, foram ainda aplicados o Programa de Integração Nacional (1970-1975), o Programa de Redistribuição de Terras (Decreto-Lei nº 1.178/1971), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e o Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDAm), que, tornando ainda mais complexa a relação do desenvolvimento regional, vinculava o desenvolvimento do Nordeste à ocupação da Amazônia.

Uma diversidade de planos de desenvolvimento regional resultou tanto na criação de novos municípios no entorno dos empreendimentos como no estabelecimento de uma rede de cidades (BECKER, 2006), a partir do sistema de transporte e mobilidade, criando relações e retirando a primazia de Belém e Manaus como cidades centralizadoras de toda a economia da região. Essa política tem sido responsável pela atração de migrantes de origens regionais distintas, muito embora haja uma preponderância do deslocamento de nordestinos, tanto pela proximidade quanto pela natureza das políticas de ocupação do território e da vocação para a agricultura e pecuária planejada para a Amazônia.

A partir dos anos 1950, a população da região cresceu quase o dobro na média nacional: 518% contra 255%. Segundo o censo demográfico de 2005, a população da região correspondia a mais de 23 milhões, com 70% vivendo em cidades (BRASIL, 2006). Becker (2006) observa que o resultado atual desse processo histórico esboça-se em uma tendência de consolidação do processo de urbanização da região amazônica, que se configura como “um espaço definitivamente urbanizado” (BECKER, 2006, p. 95).

## 2 Relação urbano-rural: aspectos teóricos

A partir da teoria dos polos (lugar-central), Becker (2006) considera três tipos de urbanização amazônica: urbanização elevada com diferenciação interna (Rondônia, MatoGrosso, Tocantins e sudeste do Pará); urbanização elevada com pouca diferenciação interna (Amapá e Acre); e áreas de baixa urbanização (Maranhão, Amazonas e demais áreas do Pará). A relevância dessa classificação se faz presente no reconhecimento de subsistemas da centralidade das cidades de Manaus, Belém e São Luís na organização de redes urbanas, com influências tanto econômicas quanto sociais em relação às cidades. Essa mesma classificação foi adotada no Plano Amazônia Sustentável (PAS) (BRASIL, 2006) e serve para demonstrar que mesmo a concepção de planejamento não consegue romper o quadro de centralidade das grandes cidades sobre as menores<sup>14</sup>. Deste modo, mesmo que não se admita a exclusão, o planejamento que se baseia na centralidade de algumas cidades em relação às demais acaba irrompendo (ou revelando) uma política de segregação em cascata no processo de planejamento regional, primeiramente entre cidades e dessas (principalmente as cidades pequenas<sup>15</sup>) em relação às suas comunidades rurais.

---

<sup>14</sup> Uma hipótese cuja investigação não se desponta como objetivo deste trabalho, mas que poderá merecer uma investigação futura, é que quanto mais distante das cidades polos, mais segregada a população rural, pois mais distantes se encontram as políticas públicas de planejamento urbano.

<sup>15</sup> Os critérios para definição de pequenas cidades é o demográfico. Oliveira (2004, p. 3-4) entende que além desse critério, a caracterização de pequenas cidades da Amazônia deve considerar ainda: “1) a baixa articulação com as cidades doentorno; 2) atividades econômicas quase nulas com o predomínio de trabalho ligado aos serviços públicos; 3) baixa capacidade de oferecimento de serviços, mesmo os básicos ligados à saúde, à educação e à segurança; 4) predominância de atividades caracterizadas como rurais”.

Pensando a velocidade com que se operaram as transformações na totalidade do mundo, Santos (2005) observa que mesmo o passado próximo, anterior aos últimos trinta anos, deva ser considerado como dominante para explicar a fase atual da história da humanidade, na qual “o mundo como espaço se torna o espaço global do capital” (SANTOS, 2005, p. 23). O reflexo dessa expansão global do capitalismo se faz sentir no processo de urbanização da região amazônica, de uma forma diferente de outros centros urbanos, em razão de seus elementos natural, social, humano e relações com outras economias, comumente de dependência.

De fato, a aceleração do crescimento demográfico da região foi responsável por uma redefinição gradativa de tendências de consumo, de utilização dos recursos naturais e de referências culturais e sociais próprias de outras regiões. No entanto, essas influências externas foram mescladas com a forte cultura e as técnicas desenvolvidas pelas comunidades locais ou indígenas na sua relação com a riqueza de biomas. Essa tendência se torna clara ao se analisar as taxas de crescimento urbano registradas para a região a partir da segunda metade do século XX: “3,5% da população total em 1970, 44,6% em 1980, 61% em 1996 e 69,07% em 2000” (BECKER, 2006, p. 95). Becker (2006) utiliza a expressão “floresta urbanizada” para se referir à dinâmica de ocupação urbana da Amazônia, o que demonstra a fluidez do fenômeno e a dificuldade de estabelecer distinções entre o rural e o urbano.

Os critérios adotados para diferenciar o rural do urbano não se relacionam à presença de indústrias, nem de agricultura, uma

vez que em algumas cidades se pratica a agricultura e em algumas áreas rurais existem indústrias atuando. As distinções são criações culturais ou mesmo presunções que refletem relações de poder e dependência, caracterizados na historicidade e na cultura de determinado território. Essa imprecisão das fronteiras do urbano e do rural levou ao estabelecimento de esforços de entendimento ou de integração rural-urbano. Abramovay (2000) identifica três formas de delimitar, separada ou conjuntamente, essa fronteira conceitual: a delimitação administrativa, a delimitação pela ocupação da mão-de-obra na agricultura e a delimitação demográfica ou pelo número de habitantes.

A delimitação administrativa baseia-se em critérios de escolha do poder público a partir de legislação específica, que não se vincula, necessariamente, a aspectos históricos, culturais ou mesmo geográficos. É o que ocorre, por exemplo, na República Dominicana, no Equador, na Guatemala e no Brasil (ABRAMOVAY, 2000). No caso brasileiro, a distinção entre urbano e rural deu-se a partir da adoção do Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, que transformou as sedes de municípios em cidades (VEIGA, 2003), muito embora somente a partir do censo de 1940 tenha se começado a contar em separado a população urbana e a rural de um mesmo município (SANTOS, 2005).

Uma segunda forma de delimitar o rural e o urbano leva em consideração a ocupação da mão de obra na agricultura, como no caso de Israel, que considera urbana a localidade em

que 2/3 dos chefes de família não exercem atividades agrícolas (ABRAMOVAY, 2000).

Existe, ainda, a adoção de um patamar populacional. Países europeus como Espanha, Portugal, Itália e Grécia consideram rurais os assentamentos humanos com até 10 mil habitantes. Na França esse patamar é, desde o século XIX, de 2 mil habitantes vivendo na comuna. Os países latino-americanos que adotam o critério populacional estabelecem como limite números entre 2,5 mil habitantes (ABRAMOVAY, 2000).

No Brasil, a definição de rural é residual e decorre de se considerar como urbana a sede do município ou distrito independentemente de suas características. Veiga (2003) relata o fato de, no Censo de 2000, ter sido localizado um caso extremo da cidade de União da Serra (RS) que possuía apenas dezoito habitantes.

Adotando-se a perspectiva epistemológica da complexidade, uma posição de compreensão do urbano como um todo homogêneo deveria ser afastada em favor do reconhecimento de diferenças entre as cidades amazônicas e, assim sendo, da relação urbano-rural. Analisando o processo sociológico de ocupação das cidades amazônicas a partir da construção da Transamazônica, Alonso e Castro (2006) enfatizam que a percepção do rural-urbano a partir de dois polos opostos produz instrumentos cognitivos e simbólicos que se materializam no espaço físico e social da cidade, estabelecendo uma hierarquia físico-espacial que se expressa na ocupação das periferias pelas famílias pobres, comumente de origem rural,

de povos indígenas ou de comunidades tradicionais. Com essa hierarquia de classificação<sup>16</sup>, o rural passa a integrar a cidade como periferia ou mesmo vinculado à concepção de “marcas ou símbolos de poluição” (ALONSO; CASTRO, 2006, p. 25). Para Clastres (2003), ao se definir comunidades rurais ou mesmo indígenas como “sociedades primitivas” em oposição ao Estado, evidencia-se uma perspectiva de falta, de privação de algo e, com isso, lançam-se tais comunidades, consideradas fora do padrão urbano, à margem da história, do Estado, da escrita e do mercado, aumentando as fronteiras que separam o urbano e o rural.

Atualmente são três as correntes teóricas que buscam a superação dessa dicotomia *tout court* entre urbano e rural, que, por sua vez, inspiram formas diferenciadas de planejamento urbano: a teoria do *continuum* rural-urbano (norte-americana), a teoria do espaço periurbano – do campo e suas cidades (francesa) –, e a teoria da dimensão territorial do desenvolvimento (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE).

O *continuum* rural-urbano tem como ideia central a inexistência de diferenças no modo de vida, na organização social e na cultura, em razão da vinculação espacial. Essa posição surgiu na sociologia americana a partir dos anos 1960. Trata-se de uma perspectiva teórica que tem sido utilizada para caracterizar

---

<sup>16</sup> Para Bourdieu (2008, p. 26), essa hierarquia de classificação se constitui em uma luta onde a “classe real [...] é apenas a classe realizada, isto é, mobilizada, resultado da luta de classificações como luta propriamente simbólica (e política) para impor uma visão do mundo social”. A partir da divisão, a luta de classificação é a que busca mostrar um dos polos como o legítimo em detrimento do outro.

a elevação da renda e o acesso de comunidades rurais aos mercados nacionais e internacionais e para explicar o surgimento de agrupamentos de indústrias rurais (*clusters*) (ABRAMOVAY, 2000). Respeitadas as diferenças entre a sistemática brasileira e a norte-americana, a adoção da teoria do *continuum* levaria a conclusões segundo as quais, não havendo qualquer distinção entre o urbano e o rural, o planejamento urbano deveria abarcar todo o território do município da mesma forma ou com a possibilidade de participação de todos. No entanto, nessa homogeneização das realidades encontra-se o maior perigo de confundir a representação social das comunidades das áreas rurais pelos habitantes das áreas urbanas, excluindo-os do processo de planejamento.

Essa concepção do *continuum* entre rural-urbano identifica-se com o planejamento integral urbano ou planejamento integrado, em que prevalece o sentido da unidade territorial. O planejamento urbano, sob este enfoque, esboça-se, segundo crítica de Magnativa (2006, p. 2), como

[...] um todo, um organismo a ser criado e resultante da convergência de diferentes disciplinas e de decisões que deveriam expressar, no sentido global, unitário, uma desejável adequação mais próxima possível do acerto, da verdade científica, uma utópica visão e crença crescente no progresso.

Segundo a crítica formulada, seria arrogante a pretensão de um planejamento uniforme para realidades diferentes e complexas.

Outra forma de conceber a relação rural-urbano é adotada na França. Trata-se do patamar populacional para identificar áreas rurais. A partir de 1996, passou-se a admitir como novas

categorias os espaços de predominância urbana, a saber: os polos urbanos (população entre 8 mil e 10 mil habitantes) e a coroa periurbana (população que trabalha nos polos urbanos). Os espaços predominantemente rurais ou *bourg* rural admitem uma subdivisão em quatro categorias: a) rural sob fraca influência urbana (20% da população trabalha em um centro urbano); b) polos rurais (pequenas unidades urbanas que oferecem entre 2 mil e 5 mil empregos); c) periferia dos polos rurais (20% da população trabalha nos polos rurais circundantes); d) rural isolado (corresponde a 10% da população francesa) (ABRAMOVAY, 2000).

Uma outra delimitação entre as fronteiras do urbano e do rural considera como ideia central o território, a partir do qual se estabelece uma complexa rede entre indivíduos, empresas e a sociedade. Nesta concepção, entende-se por território “uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico” (ABRAMOVAY, 2000, p. 22). A partir dessa constatação considera a densidade demográfica<sup>19</sup> como critério conceitual, definindo três categorias de região: a) essencialmente rurais: mais de 50% da população habita unidades de bases rurais; b) relativamente rurais: entre 15% e 50% habitam unidades de bases rurais; c) essencialmente urbanizadas: menos de 15% habitam unidades de base rurais.

As duas últimas posições que pensam a complexidade da relação urbano-rural a partir da dinâmica de suas relações identificam-se com o planejamento estratégico que, além do

significado de competir no mundo globalizado, implica pensar a cidade inserida em um fluxo de redes local, regional, nacional e internacional (MAGNATIVA, 2006).

A relação urbano-rural e o modelo de planejamento mais adequado encontram-se em profunda crise paradigmática, denominada por Maricato (2002) de crise urbana, em que não é suficiente a mera dicotomia entre realidades que se integram, nem a adoção de modelos arbitrariamente implantados a partir de outras experiências. Cada vez mais o planejamento prescinde da participação dos que vivem, produzem, criam e destroem o território. A cidade não é só. Sua existência depende de suas relações com outras cidades, com o rural em seu território e com outros meios rurais.

Uma alternativa que desponta a partir desse cenário é o planejamento que considera as diferenças, mas não exclui de sua elaboração nenhum dos atores que convivem no território da cidade, como um todo. A integralidade que propõe não é territorial, mas com a participação de diferentes categorias e grupos sociais. Esse planejamento participativo sintetiza os elementos estratégico e integral sob uma perspectiva social. Com isso, afasta-se tanto a possibilidade de falta de intervenção na organização do espaço urbano quanto de uma intervenção autoritária ou arrogante. A participação transforma o planejamento em instrumento de cidadania e de inclusão.

As teorias apontam o imenso preconceito com que se trata o rural nas políticas públicas. Tem sido a partir dessa posição que se

estabeleceu historicamente, na qual o rural não faz parte da cidade, que as políticas públicas têm sido implantadas. A necessidade de se reconsiderar a atual perspectiva de tratamento do rural passa pela aplicação dos instrumentos de planejamento urbano, que considere a complexidade do fenômeno e supere a clássica dicotomia urbano-rural. Isso não significa que se deve considerar realidades diferentes como iguais. Há diferenças que devem ser consideradas, para que não se promova um desenvolvimento com exclusão de habitantes de um mesmo território.

### **3 O rural no Plano Diretor de Laranjal do Jari**

A instituição do Plano Diretor do município de Laranjal do Jari refletiu, desde o início de sua vigência, a crise paradigmática e a busca de uma alternativa democrática no espaço urbano amazônico. Contextualizada historicamente como um aglomerado humano nascido da segregação social e econômica a partir da instalação dos grandes projetos desenvolvimentistas da Amazônia nos anos 1960, o município esteve vinculado, durante seus primeiros anos de existência, à ausência de cidadania, de segurança, a elevados índices de prostituição (inclusive infantojuvenil) e à falta de saneamento.

A partir das diretrizes da política urbana fixadas pela Constituição Federal (arts. 182 e 183) e pelo Estatuto das Cidades, a Universidade Federal do Amapá (Unifap) e o município de Laranjal do Jari estabeleceram uma parceria com o objetivo de elaborar um planejamento urbano para a cidade. Tostes (2006, 2009, 2022) esclarece que um dos motivos da iniciativa da Unifap

é o crescimento demográfico do município e que a metodologia adotada considerou o enfoque do planejamento participativo. Em suas palavras:

A parceria com o Município de Laranjal do Jari se concretizou após a primeira visita técnica realizada no mês de agosto de 2005 e foi consolidada com a realização do I Seminário de Preparação e Qualificação no mês de outubro e de mais 02 (duas) oficinas do Plano Diretor Participativo nos meses de outubro e novembro. O resultado imediato desta parceria, entre a Universidade Federal do Amapá e a Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari, foi a assinatura de um convênio de cooperação técnica e científica firmado entre os gestores por um prazo de 03 (três) anos (TOSTES, 2008, p. 4).

Em agosto de 2006, foi realizado o II Seminário Participativo do Plano Diretor, com a participação de um grupo diversificado, contando, inclusive, com representantes das comunidades e agricultores. Segundo Tostes (2008, p. 7), “nesta oportunidade, a universidade apresentou os resultados obtidos após 11 meses de trabalho que ajudaram a construir a leitura técnica da cidade e a leitura comunitária nas áreas urbanas e rurais”. A partir dessa construção participativa foi discutida e aprovada a Lei Municipal nº 302/2007, que instituiu o Plano Diretor do município de Laranjal do Jari.

A lei do Plano Diretor possui 159 artigos, distribuídos em sete títulos: o Título I apresenta a fundamentação legal e a abrangência de aplicação do referido plano em relação à totalidade do território do município (arts. 1º-2º); o Título II disciplina as diretrizes da Política Urbana e Rural (arts. 3º-27); o Título III refere-se

ao ordenamento territorial (arts. 28-61); o Título IV refere-se aos parâmetros para uso, ocupação e parcelamento do solo na Macrozona (arts. 62-89); o Título V disciplina os instrumentos da Política Urbana (arts. 90-133); o Título VI dispõe sobre a gestão democrática da cidade (arts. 134-151); e o Título VII estabelece regras de direitos intertemporal, nas disposições finais e transitórias (arts. 151-159). Nesses diversos títulos, desponta o elemento rural, com maior ou menor número de citações, conforme se verá mais detalhadamente a seguir.

Fundamentado na Política Urbana Nacional, o Plano Diretor considera a totalidade do território, aplicando-se à área urbana e à rural. Um aspecto relevante do Plano Diretor é sua natureza de planejamento global, ponto de convergência do processo de planejamento municipal. Suas diretrizes devem ser observadas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento municipal, nos termos do art. 165, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e Lei Municipal nº 302/2007 (Plano Diretor de Laranjal do Jari). Deste modo, o rural (ou pelo menos seu território) deve estar incluído em todo o processo de planejamento do município, o que, em uma interpretação conforme a Constituição Federal, não inclui a disciplina fundiária daquela parte do território municipal.

O Título II trata da Política Urbana e Rural. Encontra-se dividido em dois capítulos, o primeiro sobre os princípios e objetivos gerais da política urbana e rural; o segundo sobre os

objetivos específicos da referida política e de suas diretrizes setoriais. Em diversas referências, há uma vinculação do urbano com o “rural” (arts. 3º, 4º, 8º, 19 [somente no cabeçalho da seção]), ou o “meio rural” (arts. 5º e 6º) ou ainda com “qualquer ponto do território” (art. 8º, IX). Claramente se estabelece uma vinculação entre rural-urbano, principalmente no sentido de promover o desenvolvimento econômico local e garantir o acesso a bens e serviços públicos. O sentido principal da Política Urbana e Rural é possibilitar a participação de todos os moradores do município, independente da localização espacial, nos processos de decisão democrática e na participação dos serviços, ao mesmo tempo que traz para o município a figura central de catalisar esses esforços.

Obviamente, a expressão da realização da Política Urbana e Rural “em todo o território” de Laranjal do Jari depara-se com um obstáculo político, uma vez que mais de 93% de sua área total se encontra sob jurisdição federal ou estadual, em forma de Unidades de Conservação ou de Terras Indígenas ou em áreas pretendidas pelas empresas sucessoras do projeto Jari. Esse fato torna ainda mais complexa a posição do município, que perde parte do poder de gestão autônoma, cabendo-lhe, pelo menos em relação à maior parte da área rural, uma parceria com outras escalas de gestão territorial.

O ordenamento territorial é tratado no Título III que, por sua vez, encontra-se dividido em dois capítulos: do macrozoneamento e do zoneamento. O macrozoneamento é o processo de natureza geopolítica que estabelece as regras fundamentais do ordenamento do território. No caso, dividiu-se o município em duas macrozonas:

a urbana e a rural, esta última correspondendo “às áreas protegidas, às áreas de conservação, parques e reservas, bem como as áreas turísticas como a Cachoeira de Santo Antônio” (LARANJAL DO JARI, 2007, art. 29, II). Muito embora não seja o objeto deste trabalho, é necessário apenas observar que a inclusão das áreas de preservação permanente (APPs) na Macrozona Rural deve ser interpretada de forma restritiva, uma vez que existem áreas de proteção no âmbito da Macrozona Urbana, que devem ser levadas em consideração para fins ambientais, mas que não integram obrigatoriamente a área rural do município: uma delas é a própria área de várzea, sujeita à inundação constante pelo fluxo-refluxo das marés do Rio Jari, sobre a qual se ergue parte da cidade.

Os objetivos da Macrozona Rural são: “garantir a produção de água e a proteção dos recursos naturais; recuperar as áreas ambientalmente degradadas e promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos existentes; contribuir como desenvolvimento econômico sustentável” (LARANJAL DO JARI, 2007, art. 32). Esses objetivos dão a clara ideia de não segregação do espaço rural e estão de acordo com a interpretação legislativa enfatizada no art. 47 do Plano Diretor, que reconhece o lugar do rural no planejamento municipal: O Macrozoneamento Rural, enquanto ferramenta e instrumento, norteará e definirá uma política de desenvolvimento que será aplicada de fora para dentro, com o intuito de desmistificar esse modelo de desenvolvimento, onde as ações são voltadas do centro para a periferia, esquecendo-se da área rural (LARANJAL DO JARI, 2007).

O Plano Diretor incide suas regras de organização sobre o espaço rural com a pretensão de criar ou fortalecer as pequenas comunidades rurais do território municipal, recuperar áreas

degradadas, contribuir para o desenvolvimento sustentável dessas comunidades e incentivar o turismo rural e ecológico para o fortalecimento da economia local. Assim, a lei municipal cria uma obrigação de apoio ao desenvolvimento das comunidades rurais que deve estar vinculada aos demais processos de planejamento do município, inclusive o orçamentário-financeiro.

O Título IV, dos parâmetros para uso, ocupação e parcelamento do solo, foi endereçado à Macrozona Urbana, não havendo nenhuma referência ao uso do solo rural, mesmo as sedes de distritos ou demais assentamentos localizados. Cada comunidade deverá dar o traçado das ruas, a colocação de bares, o tamanho de lotes etc. Mesmo em São Francisco do Rio Iratapuru ou Cajari, onde existe a formação de núcleo com características urbanas, não se estabeleceram regras específicas. O mesmo se verifica em relação ao Título V, que trata dos instrumentos da Política Urbana, aplicáveis somente à Macrozona Urbana, mas que caberiam, feitas as devidas adaptações, para disciplinar a edificação de comunidades rurais.

Na parte sobre a Gestão Democrática da Cidade (Título VI) também não existe nenhuma referência direta a expressões como “rural”, “meio rural” ou “todo território”. Somente por uma interpretação sistemática e inclusiva se permitirá que as comunidades rurais participem do processo de gestão da cidade, que inclui a formulação de estratégias e políticas de desenvolvimento urbano, a atualização do Plano Diretor e a instituição de sistema de informação. A forma democrática de gestão dar-se-á, além dos

meios de participação direta, através de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de natureza consultiva e deliberativa das políticas urbanas. De fato, para que não se venha a esquecer da área rural, é preciso fazê-la presente na memória do texto. Uma possível revisão deveria ser mais clara no estabelecimento dos vínculos urbano-rural, inclusive via estradas vicinais ou com o melhoramento das ligações fluviais, mas, principalmente, estabelecendo espaço de protagonismo das comunidades rurais no processo de planejamento da cidade.

As comunidades rurais não foram esquecidas, muito embora em algumas partes do texto legal haja necessidade de explicitar o papel das comunidades rurais no planejamento e na gestão participativa. O fato de não constar as comunidades do entorno da RDS do Rio Iratapuru e os habitantes da região rural, ainda que não os exclua ou segregue desses processos urbanísticos, cria-se um risco de que não sejam chamados a integrar o debate, a gestão e a fiscalização do território e das políticas urbanas do município. A retomada dessa prática terá como reflexo o aumento do abismo e da dicotomia entre a cidade e o campo, entre o urbano e o rural.

#### **4 Considerações finais**

A história social das cidades amazônicas e especificamente de Laranjal do Jari, pelo menos consideradas em seus aspectos gerais, revela algumas questões relevantes para a discussão da relação urbano-rural e seus reflexos na compreensão da inclusão do rural no planejamento das cidades na Amazônia brasileira.

Primeiro, as cidades estão relacionadas aos processos de exploração econômica da região: à margem dos grandes rios, à margem dos portos que transportavam a borracha e à margem dos projetos de desenvolvimento.

Segundo, o crescimento econômico não se importou com os impactos das atividades econômicas sobre as populações locais e autóctones, sobre a ocupação do solo urbano e sua organização.

Terceiro, a ocupação do espaço urbano prestigiou o modelo cultural de cidade dos atores econômicos da vez: a cidade portuguesa, a cidade *belleépoque* (francesa/inglesa), a cidade-empresa (*company town*).

Quarto, a cidade, pelo menos simbolicamente, afastou-se do rural, criando muralhas socioculturais que segregam pessoas e paisagens, como se a produção econômica não dependesse daquela área, deixando claro que, na prática urbana das cidades amazônicas, uma realidade não faz parte da outra e, com isso, seus elementos se excluem para além dos aspectos conceituais.

Quinto, existe um grande número de cidades médias e pequenas deslocadas do plano central ocupado pelas grandes cidades, onde o rural e o urbano se confundem.

O Plano Diretor do município de Laranjal do Jari consagra a unidade territorial e a inclusão da população, independentemente de viverem na área rural ou urbana. A cidade, deste modo, é compreendida como um todo, sem a imposição de barreiras institucionais. Rompe-se com um modelo teórico de segregação pela localização da comunidade e se estabelece uma via

comunicacional, na qual todos os cidadãos podem e devem contribuir para as políticas urbanas.

Em suma, o modelo de desenvolvimento do Plano Diretor de Laranjal do Jari, apresentado como um texto normativo em construção, reflete a dinâmica social, cultural e econômica da região sul do estado do Amapá e esboça um modelo de desenvolvimento urbano em que todos os cidadãos, aomenos pelo desenho jurídico dessa nova fase do urbanismo amazônico, podem participar tanto do planejamento quanto da gestão da cidade, por meio de conselhos, na organização e na definição constante da função da cidade, seja no espaço urbano ou rural.

Tais direcionamentos induzem – em tom mais provocativo que conclusivo – a uma compreensão ampliada do conceito de cidade, em que o elemento rural neste incluído e, histórica e socialmente, resgatado pela aplicação dos novos marcos jurídicos introduzidos pelo Estatuto das Cidades e pelo modelo de desenvolvimento urbano baseado no planejamento urbano participativo e inclusivo.

**Title:** The rural in urban planning: the case of an amazonian municipality

**Abstract:** Bearing in mind that, in the urban planning, rural communities are still kept as an isolated from the urban context, this study aims to analyze in what way the rural integrates the regional urban planning in the cities of Amazonian Region. More specifically, the question of how the rural inclusion was made the Directive Plan of municipality Laranjal do Jari. For this bibliographical review work is carried out, with an emphasis on the historical aspects of the Amazon urban planning, and the survey

of the theoretical references which discuss the urban-rural relationship. Besides, it seeks to identify and analyze the implications of the urban planning model of Laranjal do Jari for the research project of the development of rural communities surrounding the Rio Itarapuru sustainable development (RDS). Thus, the research is divided in four parts: the socio-spatial contextualization of the municipality of Laranjal do Jari, which emphasizes its origin and the rules that indicated the new planning model for the city; the “Amazonian urbanization planning,” in which the historical aspects of Amazonian urbanization will be considered, emphasizing the general planning experiences in different moments; the “Urban-rural relationship,” in which the main tendencies of the theoretical discussion of this relationship, contextualizing the Brazilian position; and, finally, the “Rural in the Directive Plan of municipality Laranjal do Jari” and its discipline.

**Keywords:** Rural. Urban planning. Laranjal do Jari.

## Referências

AB’SÁBER, Aziz Nacib. *Amazônia: do discurso à práxis*. 2. ed. Campinas: Edusp, 2004. 319 p. ISBN 978-85-31400-91-9.

ABRAMOVAY, Ricardo. *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. 31 p. (Texto para discussão, n. 702).

ALONSO, Sara; CASTRO, Edna. A cidade de Altamira na representação dos índios: o rural-urbano como um aparente paradoxo. In: SIMONIAN, Lígia Terezinha Lopes (org.). *Indígenas e pesquisas recentes no NAEA: resumos de seminário*. Belém: NAEA: UFPA, 2006. p. 14-15.

AMARAL, Silvana; CÂMARA, Gilberto; MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira. “*Análise espacial do processo de urbanização da Amazônia*”: relatório técnico. Brasília, DF: MCT: Inpe, 2001. [30] p. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12607396/analise-espacial-do-processo-de-urbanizacao-da-dpi-inpe>. Acesso em: 4 nov. 2022.

ARAÚJO, Renata. A razão na selva: Pombal e a reforma urbana da Amazônia. *Camões*: revista de letras e culturas lusófonas, Lisboa, n. 15-16, p. 151-165, 2003. Disponível em: <http://cvc.instituto-camoes.pt/conhecer/biblioteca-digital-camoes/revistas-e-periodicos/revista-camoes/revista-no15-16-marques-de-pombal.html>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BECKER, Bertha K. *Amazônia*: geopolítica na virada do III milênio. Revisão [de] Márcia Lemos. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 168 p. (Coleção Terra Mater). ISBN 85-7617-042-6.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Tradução [de] Mariza Corrêa. 9. ed. Campinas, SP: Papirus, 2008. 224 p. ISBN 978-85-30803-93-3.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 82 p.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Amazônia sustentável: cenários propostos para um novo desenvolvimento regional: resumo executivo*. Brasília, DF: MI: MMA, 2006. [29] p. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/736/>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BURNS, E. Bradford. *Manaus, 1910: retrato de uma cidade em expansão*. Apresentação de Arthur Cezar Ferreira Reis. Tradução de Ruy Alencar. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 1966. 38 p.

CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*. Tradução: Theo Santiago. São Paulo: Cosac & Naify, 2003. 279 p. ISBN 85-7503-192-9.

DAOU, Ana Maria. *A belle époque amazônica*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000. 77 p. ISBN 85-7110-535-9.

FONTANA, Riccardo. *As obras dos engenheiros militares Galluzzi e Sambuceti e do arquiteto Landi no Brasil colonial do séc. XVIII*. Brasília, DF: Senado Federal, 2005. 102 p. (Edições do Senado Federal, v. 46). ISBN 85-7018-237-6. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1062>. Acesso em: 4 nov. 2022.

GARRIDO FILHA, Irene. *O Projeto Jari e os capitais estrangeiros na Amazônia*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1980. 98 p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed., 1. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220 p. ISBN 85-7164-448-9.

IBGE. *Cidades e Estados: Laranjal do Jari: população estimada [2021]*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ap/laranjal-do-jari.html>. Acesso em: 29 out. 2022.

LARANJAL DO JARI. *Lei Municipal nº 302, de 11 de maio de 2007*. Institui o Plano Diretor do Município de Laranjal do Jari. Laranjal do Jari, AP: Câmara Municipal, 2007.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *Amazônia: estado, homem, natureza*. 2. ed. Belém: Cejup, 2004. 341 p. (Coleção Amazoniana, n. 1). ISBN 978-85-33800-85-4.

MAGNAVITA, Pasqualino Romano. Planejamento urbano: tendências, ensino e questionamentos. *Revista VeraCidade*, Salvador, ano 1, n. 1, p. 1-13, dez. 2006. Disponível em: <http://veracidade.salvador.ba.gov.br/v1/images/veracidade/pdf/artigo5.pdf>. Acesso em: set. 2022.

MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. Rio de Janeiro: IPEA: INPES, 1978. 259 p. (Coleção relatório de pesquisa, 39).

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001. 204 p. ISBN 85-3262-633-5.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Tradução de Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005. 120 p. ISBN 85-2050-407-8. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5566228/mod\\_resource/content/1/LIVRO%20Edgar%20Morin%20-%20Introduc%CC%A7a%CC%83o%20ao%20Pensamento%20Complexo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5566228/mod_resource/content/1/LIVRO%20Edgar%20Morin%20-%20Introduc%CC%A7a%CC%83o%20ao%20Pensamento%20Complexo.pdf). Acesso em: 4 nov. 2022.

MUKAI, Toshio. *O estatuto da cidade: anotações à Lei nº 10.257, de 10-7-2001*. São Paulo: Saraiva, 2001. 186 p. ISBN 85-0203-576-2.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco. O caboclo e o bravo: notas sobre duas modalidades de força de trabalho na expansão da fronteira amazônica no século XIX. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 101-140, 1979.

OLIVEIRA, José Aldemir de. A cultura nas (das) pequenas cidades da Amazônia Brasileira. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. *Anais [...]*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2004. [10] p. Tema: A Questão Social no Novo Milênio. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel74/JoseAldemirdeOliveira.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

PAIXÃO, Eliana do Socorro de Brito; TOSTES, José Alberto. Laranjal do Jari (AP): conflitos na gestão urbana de uma cidade amazônica. In: TOSTES, José Alberto (org.). *As experiências de planejamento urbano nas cidades amapaenses*. Maringá, PR: Uniedusul, 2022. *E-book* (p. 49-67). ISBN 978-65-54180-07-8. DOI 10.51324/54180078. Disponível em: <https://www.uniedusul.com.br/wp-content/uploads/2022/07/E-BOOK-AS-EXPERIENCIAS-DE-PLANEJAMENTO-URBANO-NAS-CIDADES-AMAPAENSES.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

PINTO, Lúcio Flávio. *Jari, toda a verdade sobre o Projeto Ludwig: as relações entre Estado e Multinacional na Amazônia*. São Paulo: Marco Zero, 1986. 219 p. (Coleção nossos dias).

PORTO, Jadson Luís Rebelo; BIANCHETTI, Arnaldo. Dinâmicas urbanas amapaenses: conflitos e perspectivas de um estado em construção. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL EM PLANEJAMENTO E GESTAO AMBIENTAL, 2005, Brasília, DF. Anais [...]. Brasília, DF: [s. n.], 2005. Tema: Desafios Ambientais da Urbanização.*

SANTOS, Marcelo Moreira dos. *Direito, biodiversidade e desenvolvimento local*. Macapá: Unifap, 2016.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005. 174 p. (Coleção Milton Santos, 6). ISBN 85-3140-860-1.

SAUTCHUK, Jaime; CARVALHO, Horácio Martins de; GUSMÃO, Sérgio Buarque. *Projeto Jari: a invasão americana*. Apresentação: Octavio Ianni. 4. ed. São Paulo: Brasil Debates, 1979. 110 p. (Brasil hoje, n. 1).

TOSTES, José Alberto (org.). *As experiências de planejamento urbano nas cidades amapaenses*. Maringá, PR: Uniedusul, 2022. *E-book* (208 p.). ISBN 978-65-54180-07-8. DOI 10.51324/54180078. Disponível em: <https://www.uniedusul.com.br/wp-content/uploads/2022/07/E-BOOK-AS-EXPERIENCIAS-DE-PLANEJAMENTO-URBANO-NAS-CIDADES-AMAPAENSES.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

TOSTES, José Alberto. *Planos diretores no estado do Amapá: a experiência do município de Laranjal do Jari-AP*. Macapá, AP: Unifap, 2009. 277 p. Disponível em: [https://www.academia.edu/33885510/PLANOS\\_DIRETORES\\_NO\\_ESTADO\\_DO\\_AMAP%C3%81\\_A\\_EXPERI%C3%8ANCIA\\_DO\\_MUNIC%C3%8DPIO\\_DE\\_LARANJAL\\_DO\\_JARI\\_AP](https://www.academia.edu/33885510/PLANOS_DIRETORES_NO_ESTADO_DO_AMAP%C3%81_A_EXPERI%C3%8ANCIA_DO_MUNIC%C3%8DPIO_DE_LARANJAL_DO_JARI_AP). Acesso em: 4 nov. 2022.

TOSTES, José Alberto. Construção da mobilização social, participação e comunicação na elaboração do Plano Diretor Participativo no município de Laranjal do Jari. *In: PRACS: revista eletrônica de humanidades do curso de ciências sociais da Unifap, Macapá, AP, n. 1, p. 1-11, dez. 2008*. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/9/n1Tostes.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

TOSTES, José Alberto. *Planos diretores no estado do Amapá: uma contribuição para o desenvolvimento regional*. Macapá, AP: Tostes Ed., 2006. 191 p. (Série arquitetura e urbanismo na Amazônia). ISBN 85-9061-791-2. Disponível em: [https://www.academia.edu/33923750/Planos\\_Diretores\\_no\\_estado\\_do\\_Amap%C3%A1\\_Uma\\_contribui%C3%A7%C3%A3o\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_regional](https://www.academia.edu/33923750/Planos_Diretores_no_estado_do_Amap%C3%A1_Uma_contribui%C3%A7%C3%A3o_para_o_desenvolvimento_regional). Acesso em: 4 nov. 2022.

TOSTES, José Alberto; PORTO, Jadson Luis Rebelo; GUIMARÃES, Danielle Costa. Construção dos planos diretores na faixa de fronteira setentrional. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUITETOS, 18., 2006, Goiânia. Anais [...]*. Goiânia: [s. n.], 2006.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; ROCHA, Gilberto de Miranda (org.). *Cidade e empresa na Amazônia: gestão do território e desenvolvimento local*. Belém: Paka-tatu, 2002. 309 p. ISBN 85-8794-516-5.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. 304 p. ISBN 85-6201-912-7.

VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. 2. ed. São Paulo: Difel, 1979. 261 p. (Corpo e alma do Brasil, 45).

VIDAL, Laurent. *Mazagão, la ville que traverse l'Atlantique: du Maroc à l'Amazonie (1769-1783)*. [Paris]: Aubier, 2005. 314 p. (Collection historique). ISBN 978-27-00723-60-1.

---

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CEI, Ivana Lúcia Franco; SANTOS, Marcelo Moreira dos. O rural no planejamento urbano: o caso de uma cidade amazônica. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 12, p. 413-456, 2022. Anual.

---