

ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES DE CALÇOENE E OIAPOQUE PELA BR-156 NO PERÍODO DE 2002 A 2016

ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF CALÇOENE AND OIAPOQUE CITIES BY BR-156 IN THE PERIOD FROM 2002 TO 2016

ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LAS CIUDADES DE CALÇOENE Y OIAPOQUE POR BR-156 EN EL PERÍODO DE 2002 A 2016

RESUMO

A BR-156 no estado do Amapá tem provocado inúmeros debates a respeito da maneira como foram aplicados os recursos públicos nesta rodovia federal. São décadas de investimentos, a cada governo federal ou estadual as ações têm sido fragmentadas sem ter o êxito para concluir a extensão total de aproximadamente 600 quilômetros. O desenvolvimento dos municípios de Calçoene e Oiaoque está diretamente ligado à finalização da rodovia. Tal fato representaria mudanças significativas no núcleo sede de ambas as cidades, criando expectativas de melhorias, de planejamento e do desenvolvimento. O objetivo do artigo é demonstrar como no período entre 2002 e 2016 ocorreram avanços, entraves, paralisações e outros problemas institucionais relacionados ao planejamento concebido e que afetaram o desenvolvimento das cidades de Oiaoque e Calçoene.

Palavras-chave: Amapá. Planejamento. Investimento. Infraestrutura e urbano.

ABSTRACT

BR-156 in Amapá state has provoked numerous debates about how public resources were being applied to this federal highway. There are decades of investments, and in each sphere, federal or state government through this period, measures have been taken without achieving success to complete the complete extension of approximately 600 kilometers. The development of the municipalities of Calçoene and Oiaoque has directly involved the completion of the highway; thus, this represents significant changes in the headquarters of both cities, creating expectations for improvement in planning and endogenous development. This article aims to demonstrate how there were several obstacles in a period between 2002 and 2016, stoppages and other pertinent problems related to the conceived planning and that affected the development of the cities of Oiaoque and Calçoene.

Keywords: Amapá. Planning. Investment. Infrastructure and urban.

RESUMEN

La BR-156 en el estado de Amapá ha provocado numerosos debates sobre cómo se aplicaron los recursos públicos a esta carretera federal. Son décadas de inversiones, las acciones de cada gobierno federal o estatal se han fragmentado sin tener el éxito de completar la extensión total de aproximadamente 600 kilómetros. El desarrollo de los municipios de Calçoene y Oiaoque están directamente involucrados con la finalización de la carretera, este hecho representa cambios significativos en las sedes de ambas ciudades, creando expectativa de mejora en la planificación y el desarrollo endógeno. El objetivo del artículo es demostrar cómo en un período comprendido entre 2002 y 2016 hubo varios obstáculos, paros y otros problemas pertinentes relacionados con la planificación concebida y que afectaron el desarrollo de las ciudades de Oiaoque y Calçoene.

Palabras-clave: Amapá. Planificación. Inversión. Infraestructura y urbanismo.

 José Alberto Tostes ^a

 Tiago Idelfonso e Silva Pedrada ^b

^a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá, AP, Brasil

^b Instituto Federal do Amapá (IFAP), Santana, AP, Brasil

DOI: 10.12957/geouerj.2022.64994

Correspondência: tostes.j@hotmail.com

Recebido em: 30 set. 2021

Aceito em: 02 jan. 2022





INTRODUÇÃO

Há décadas a malha rodoviária Brasileira possui problemas relacionados à sua estrutura. Estes problemas influenciam a construção do planejamento urbano regional e o processo de amadurecimento de políticas regionais em torno do desenvolvimento local-*endógeno* de diversas cidades que, por influência da própria sociedade e do estado brasileiro, criam expectativas positivas oriundas de investimentos em infraestrutura modal. No Norte do estado do Amapá, as transformações urbanas ocorridas nas cidades permitem avaliar uma nova configuração de desenvolvimento para a região, levando o estado brasileiro a (re)considerar atributos ligados a investimentos em infraestruturas que venham beneficiar pequenas cidades (BECKER, 2005).

Ao aferir informações sobre estados da região Norte do Brasil, Porto e Silva (2010) destacam que o Amapá — estado da Amazônia Legal com 90% de sua área florestal intacta e mais de 70% de sua área protegida — possui extensão de 142.815 km², compreendendo 1,7% do território nacional (é um dos menores estados do Brasil) e, além disto, sua localização diferenciada pode facilitar a fluidez de produtos do continente americano. Ao mesmo tempo, o Amapá possui outras características semelhantes às de outros estados, por exemplo, a ausência de políticas eficazes com planos a longo prazo. Esta ausência produz espaços urbanos desestruturados, o que leva à pressão social e agrava os anseios por progresso (ABRANTES, 2014).

Tendo em vista estas assertivas, traz-se à reflexão a conjuntura da construção destes espaços urbanos, considerados desestruturados por Abrantes (2014), relacionando duas pequenas cidades do estado do Amapá: Calçoene e Oiapoque. De acordo com Tostes (2013), estas cidades estão localizadas na mesorregião do Amapá e possuem relevância para a construção histórica do Brasil e para a formação do estado brasileiro, além de possuírem outras características que se assemelham entre si.

A saber, estas cidades possuem função hierárquica abaixo da capital Macapá, sendo consideradas cidades locais. Logo, por serem afastadas da região metropolitana do estado e por estarem em uma região marcada por atrasos em sua infraestrutura, ambas possuem baixa capacidade de atração populacional. Mas, ao analisar os fluxos da faixa de fronteira entre Oiapoque e Saint-George, percebe-se que a relação interfronteiriça pode ser o principal indutor para qualquer questão relacionada à atratividade. Esta relação para a região pode ser considerada intensa e merece destaque, já que esta atratividade não se replica nas demais cidades do estado.

O mapa do estado destaca a localização de Calçoene e Oiapoque. Nota-se que a região onde estas cidades estão inseridas possui fácil acesso (por estarem praticamente na periferia do estado) e uma dinâmica territorial que as diferenciam de outras cidades amapaenses. Logo, percebe-se que estes dois municípios representam a porta de entrada e saída terrestre pela BR-156 e pela costa do Oceano Atlântico, o que gera a articulação econômica e social com a população que ali reside, influenciando a rotina, as atividades desenvolvidas na região e no trecho de rodovia que as separa. Por isso o interesse em estudá-las (Figura 1).



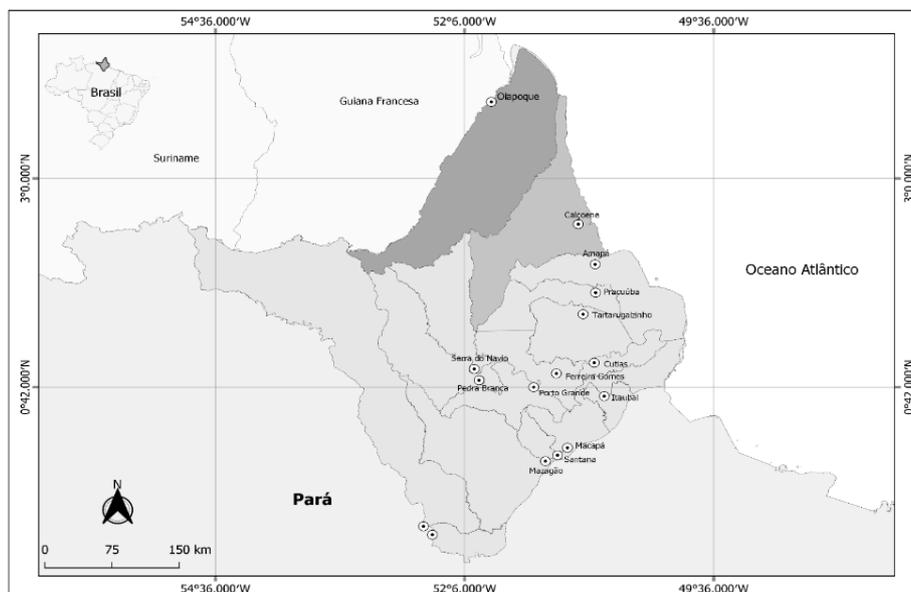
No que tange aos investimentos realizados para a construção e manutenção do eixo rodoviário da região Norte do Amapá, nota-se que a dinâmica de recursos gastos pelo estado e pelo governo federal tem trazido implicações para a construção do planejamento urbano e para o desenvolvimento destes dois municípios própria. Ademais, existe também, dentro de um contexto social e desenvolvimentista, expectativas de amadurecimento econômico para a região a partir do momento que as obras da rodovia forem finalizadas, com previsão para os próximos quatro anos, até 2025.

Portanto, a problemática relacionada de deficiências de infraestrutura levou em conta os benefícios parciais que ocorreram nas Calçoene e Oiapoque a partir de 2010.

Tostes e Ferreira (2016) descrevem que um dos aspectos importantes para aferir as condições econômicas foi do Índice de Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia (ISMA) que atestou que a mesorregião Norte do estado do Amapá (as cidades citadas) apresentou números desfavoráveis no que se refere a dados e informações sobre seu desenvolvimento.

É preciso analisar a relação dos investimentos na pavimentação rodoviárias no trecho norte da BR 156, entre as cidades de Calçoene e Oiapoque por conta de verificar os benefícios alcançados, com as variações ocorridas no crescimento e desenvolvimento das cidades. O período temporal observado no artigo se estende de 2002 a 2016, época dos primeiros registros de pagamento para as obras no Norte do estado. Tais circunstâncias denotam empiricamente que Calçoene, ao longo de quatorze anos, supostamente tenha tido mais condições de crescimento e desenvolvimento que Oiapoque, no que diz respeito à questão do acesso pela BR-156. Tal pressuposto se deu em função de que a pavimentação chegou à cidade no ano 2007, porém, não significou necessariamente que os números sociais de Calçoene fossem melhores que Oiapoque de acordo com o IBGE (2019).

Figura 1. Mapa do estado do Amapá com a localização de Calçoene e Oiapoque



Fonte: IBGE (2019). Elaborado pelos autores (2020).



Para chegar à cidade do Oiapoque ainda é necessário percorrer cerca de 120 km de estrada pavimentada elevando assim os custos de manutenção dos serviços de terraplanagem desse trecho. Cabe evidenciar, de acordo com Tostes (2018), que a ausência de pavimentação neste trecho aumenta o número de horas do traslado, ocasionando no aumento dos custos para população local. No trecho sem pavimentação entre as cidades existem cenários relevantes e que elevam os custos, tais como: comunidades indígenas; 45 pontes (alvenaria e madeira); maior número de áreas de preservação e reservas hídricas; maior área de faixa litorânea; conflitos ambientais (situações de latifúndio) e diversas áreas protegidas por lei federal ou estadual.

Todos estes fatores reunidos têm dificultado o pleno desenvolvimento das cidades citadas, pois, as demandas por terras têm impossibilitado novos investimentos em equipamentos urbanos, bem como a fiscalização de áreas preservadas. Quanto às comunidades indígenas, têm sido cada vez maiores os problemas estruturais. Muito embora seja de responsabilidade federal, o município tem feito o atendimento de mobilidade para a maior parte das aldeias indígenas.

O presente artigo está dividido em três tópicos de análise. O primeiro aborda o planejamento e o desenvolvimento, a discussão sobre o fator de mudança no contexto econômico local, a visão de distintos autores e teorias que elucidam os processos de crescimento e de transformação estrutural dos instrumentos que permitem o desenvolvimento. O segundo tópico aborda como ocorreu a aplicação dos recursos na BR-156 entre Calçoene e Oiapoque; a partir dos anos 2000, o Governo do estado do Amapá retomou as obras de pavimentação no extremo norte da rodovia, dividiu o trecho em 4 (quatro) grandes lotes, cada lote teve licitação e contrato firmados, assim foi possível iniciar e avançar ao longo dos anos. Entretanto, tal processo gerou inúmeros entraves com relação à execução dos serviços, ocasionando avanços, mas também atrasos e paralisações. O terceiro tópico trata das cidades de Calçoene e Oiapoque e as distintas implicações institucionais como o fortalecimento do planejamento e a gestão pública. O tópico enfatiza o cenário com relação ao desenvolvimento dos municípios de Calçoene e Oiapoque; as controvérsias geradas a partir da BR-156 e possíveis melhorias dos municípios; em ambos os lugares ocorreram enormes expectativas de alcançar resultados que impulsionassem a melhoria dos municípios, porém são descritas uma série de situações institucionais que efetivamente poderiam ter possibilitado avanços expressivos, mesmo com a pendência de conclusão da BR-156.

A opção de análise entre 2002 e 2016 se deve à retomada da pavimentação da BR-156 no ano de 2002 com as tratativas do governo do Amapá em executar as obras pendentes. Mas, diversos fatores contribuíram para que inúmeras ações institucionais como os planos e projetos vinculados a área do turismo e a cooperação com o Platô das Guianas não tivessem o êxito esperado, conforme os documentos oficiais da Secretaria de



Transportes do Governo do estado do Amapá (2018) e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

O procedimento metodológico utilizado foi a análise de informações e documentos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e da Secretaria do estado de Transportes do Amapá (SETRAP). Os documentos analisados foram os contratos licitatórios para aquisição dos lotes de pavimentação da BR-156, os relatórios de prestação de contas do governo do estado do Amapá entre 2002 e 2016 e os planos concebidos no período de análise, além de trabalhos científicos produzidos no Mestrado em Desenvolvimento Regional na Universidade Federal do Amapá sobre Calçoene e Oiapoque.

O planejamento e o desenvolvimento

Lira (2007) explica que a função do planejamento é estabelecer uma política de desenvolvimento e dar condições para que o capitalismo consiga se reproduzir, atuando como um instrumento do estado. O autor continua afirmando que foi por estes aspectos que o planejamento se tornou de fundamental importância, porque à medida que surgiam as propostas técnicas de melhorias para determinada região, surgiam também os meios apropriados de reprodução do capital em geral, sem deixar de considerar os conflitos de interesses entre diversos atores. Sobre este tema do planejamento, o autor completa com o seguinte:

Tendo sido concebido e construído com esse propósito, o planejamento tornou-se sinônimo de solução para se descortinar o desenvolvimento econômico e, por conta disso, transformou-se na panaceia dos que procuravam um instrumento capaz de soerguer as economias que se encontravam em atraso no seu desenvolvimento. Portanto, ao longo de 50 anos, quando o sistema capitalista mundial se viu diante de uma nova crise econômica de proporções globais, o planejamento foi adotado e utilizado como instrumento definidor de políticas econômicas implementadas principalmente por países subdesenvolvidos (LIRA, 2007, p. 72).

Há também o planejamento voltado para o espaço urbano. Contribuindo com o tema, Ferrari Jr. (2004) afirma que quando o estado percebe o cenário de tensão existente no espaço urbano, cria-se propostas de planejamentos urbanísticos, cuja falha está na imposição dos planos. Isto é, os “planos perfeitos” levando em consideração modelos de ordenação de outras cidades (com outras realidades) têm sido um equívoco do governo. Assim, o autor reitera que o planejamento urbano precisa ser flexível e maleável com o passar do tempo, onde medidas cautelosas para conter as tensões vivenciadas no espaço urbano podem ser revisadas sempre. Neste contexto, para o autor:

o planejamento pode ser entendido como sendo um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação, no caso especificamente aqui estudado aplica-se essa melhoria às cidades. Assim, pensar o espaço como exclusivamente resultado de um plano pode ser um equívoco. O plano abre um leque de opções e possibilidades de construir o espaço, todavia nem tudo que está determinado por ele vem ser refletido no espaço (FERRARI JR., 2004, p. 16).



No que diz respeito aos conceitos de planejamento urbano no Brasil, Ferrari Jr. (2004) entende que a organização e a estruturação de suas diretrizes seguiram tendências do pensamento europeu nos anos 1970 e 1980. O período militar brasileiro — vivenciado entre os anos de 1964 e 1985 — foi o gatilho para intelectuais criticarem as ações dos militares em vistas da minimização do planejamento do estado, justamente por terem raízes marxistas. Ferrari Jr. completa sua afirmação sobre o período com a seguinte ideia:

Essas reflexões acerca do papel do planejamento ganha um escopo maior a partir da década de 1970, adentrando pela década de 1980, tendo o intuito de ‘desmascarar’ a verdadeira função do planejamento, entendido que através do intervencionismo e o regulacionismo estatal tinham, segundo vários autores, principalmente de orientações marxistas, o intuito tentar manter a cidade às necessidades do capitalismo, ou seja, manter condições favoráveis seja a longo ou em médio prazo, o *status quo* capitalista (FERRARI JR., 2004, p. 17).

Ferrari Jr. (2004) e Lira (2007), além das concepções de Monte-Mór (2006), enquadram que o Brasil está no grupo de países periféricos do mundo capitalista, onde o planejamento urbano foi forjado nas teorias do capitalismo, oriundas de países já desenvolvidos. Contudo, tal relação para Maricato (2000) já era conhecida como “ideias fora do lugar”, oriundas de outras realidades que visavam ser aplicadas em áreas seletivas, mas que deixaram as cidades como lugares fora das ideias.

Monte-Mór (2006) esclarece que há tempos o Governo do Brasil não articula seu plano urbano com o restante dos estados. Isto reflete em situações em que a população fica desassistida pelo próprio poder público. O autor elucida também que o Brasil se encaixa no grupo de países periféricos do mundo capitalista, visto que seu planejamento urbano regional foi forjado na relação dialética entre as teorias advindas do capitalismo avançado. Assim, conclui-se que a teoria de Maricato (2000) sobre “ideias fora do lugar” ganham sentido quando definida no começo do novo milênio.

Maricato (2000) analisa a diferença entre o capitalismo desenvolvido por países centrais e o capitalismo desenvolvido por países periféricos. A autora acrescenta que o processo de acumulação de capital no primeiro resultou no controle legal do estado sobre o trabalho. A partir disto surgiram políticas que asseguraram a elevação do padrão de vida da população destes países. No segundo a relação foi diferente, uma vez que a sociedade como um todo não conseguiu ser incluída no padrão urbano modernista, o que gerou “ilhas” de primeiro mundo cercadas de ocupação irregular.

Portanto, ao verificar as questões e reflexões levantadas por Correa (1987), Maricato (2000), Ferrari Jr. (2004), Monte-Mór (2006) e Lira (2007), verifica-se que as ações de planejamento promovidas no Brasil são de cunho capitalista, mas que ainda não são utilizadas como ferramentas capazes de vencer problemáticas periféricas do país. Por exemplo, as ocupações irregulares que acompanham o crescimento das cidades. O aspecto vislumbrado a partir de modelos de planejamento urbano oriundo de países capitalistas não foi o



suficiente para promover o desenvolvimento da maioria dos espaços urbanos no Brasil, o que tem desencadeado diversas problemáticas sempre crescentes nas periferias mais pobres.

Tal diálogo quando associados à concepção que contempla a formação socioeconômica da Amazônia, fazem perceber, por exemplo, que as dinâmicas que marcaram a região se restringiram em políticas desenvolvimentistas voltadas para a construção de grandes obras de infraestruturas com estímulos à migração e a setores econômicos capazes de intensificar a exploração de recursos naturais, principalmente a partir da segunda metade do século XX, sem levar em conta a utilização de ferramentas capazes de horizontalizar o desenvolvimento (CASTRO; CAMPOS, 2015).

Corrêa (1995), Castro e Campos (2015) já explicaram que os grandes proprietários industriais e as grandes empresas comerciais são — em razão da dimensão de suas atividades — grandes consumidores de espaço. Os autores fortalecem seus argumentos explicando que estes empreendimentos precisam de grande infraestrutura e, por conseguinte, terrenos grandes e baratos, que satisfaçam requisitos locais pertinentes às atividades de suas empresas junto a portos, a vias férreas ou em locais de ampla acessibilidade para a população. Ambas as teorias se interligam quando se olha para o espaço territorial amazônico.

Tão importante quanto o planejamento regional e urbano é a discussão do desenvolvimento endógeno. Reyes (2001) explica que o desenvolvimento na contemporaneidade compreende três condições: i) Lugar, se deve ter acesso à educação, moradia, serviços de saúde, entre outros; ii) Econômico, que diz respeito à boa distribuição de riqueza para a população, gerando assim oportunidades de emprego e renda; iii) Político, melhor dizendo, a legitimidade legal de prover a população de serviços básicos.

Validando a interpretação de Reyes (2001), Gómez (2002) também entende que o desenvolvimento local está justamente na melhoria da qualidade de vida da população e na eficiência da diversificação produtiva que ocorre na região.

Reyes (2001) e Gómez (2002) analisam que o território tem um papel fundamental na construção do desenvolvimento, dado que ele vai servir como aglutinador, isto é, como ponto de convergência desta visão do “novo desenvolvimento”. Sendo assim, a discussão se dará na compatibilidade existente entre o desenvolvimento local, territorial e endógeno.

Oliveira (2008) define que as dinâmicas que envolvem desenvolvimento são feitas e pensadas de forma exógena ou endógenas. Para o autor, as exógenas são aquelas impostas para a população. Já as endógenas são as ações propostas e construídas a partir da ação direta com a própria sociedade.

Ao pensar sobre a discussão do desenvolvimento local, Buarque (2002) explica que para ser consistente e sustentável, este tipo de desenvolvimento deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir



para elevar as potencialidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local. Ao mesmo tempo deve assegurar a preservação dos recursos naturais locais que são a base das potencialidades e condições para a qualidade de vida da população.

Friedmann e Alonso (1964) reforçam a ideia, ao afirmarem que sem considerar o território a partir de uma análise econômica se torna algo incompleto, melhor, o planejamento e o desenvolvimento se constroem de forma equivocada. Além disto, os autores ressaltam a importância de conhecer a região antes de se pensar em algum projeto. A localização é importante tanto quanto a própria ideia de um projeto para ela.

Para Gómez (2002), o enfoque deste tipo de desenvolvimento, entre o conceito mais propositivo do que explicativo, tem alguns pontos críticos que devem ser pensados com o objetivo de evitá-los, como: o desenvolvimento local funciona de uma forma que anula o conflito capital *versus* trabalho, via participação e consenso de todas as forças sociais, na medida em que busca desencadear um desenvolvimento em um determinado território, ou, uns são fazendeiros, outros empresários, outros funcionários públicos, outros são pequenos produtores e ainda há outros trabalhadores sem terra ou sem profissão. Porém, todos são tidos com o mesmo poder e a mesma influência, como se não existissem diferenças de interesses. O autor trata da incorporação do território unilateral no sentido de que as possibilidades que o território oferece são peneiradas pelo capital. Isto quer dizer que os participantes podem apresentar muitos projetos para a melhoria da participação social. Entretanto, só vai permanecer aquele pelo qual o capital se interessar, porque são os bancos, o estado, ou outras empresas que vão financiar. Além disto, o projeto tem que se sobressair em relação aos seus concorrentes, se adaptando às regras do mercado, dos bancos ou da própria política local.

Sobre as ferramentas que impulsionam o desenvolvimento local, Oliveira (2008) explica que os atores locais e a própria pressão gerada pelo aumento da competitividade fazem com que o processo de desenvolvimento endógeno comece a aflorar. Por isto, as estratégias e iniciativas encontradas no escopo do desenvolvimento local favorecem o surgimento e o crescimento de empresas locais, promovendo (assim) o desenvolvimento de produção, utilizando recursos naturais da própria localidade, atraindo a presença de capital externo interessado em investir na região (OLIVEIRA, 2008).

Ao analisar as discussões de Friedmann e Alonso (1964), Gómez (2002), Buarque (2003), Moraes (2003) e Oliveira (2008) entendem que o desenvolvimento local possui aspectos mais territoriais e é cenário onde o desenvolvimento endógeno surge. Isto é, o desenvolvimento local acontece entre uma determinada região que se desenvolveu e se constitui como um local próspero para que o desenvolvimento endógeno ganhe forças, incentivos e ocorra.

Para Barquero (2001), o desenvolvimento local leva em consideração as características locais, fortalecendo-as, descobrindo-as ou fomentando-as. Para o autor, desenvolvimento local é:



O processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, bem como pelo aproveitamento das economias externas e pela introdução de inovações, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região. Este conceito está baseado na ideia de que localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais, bem como de economias de escala não aproveitadas, que formam seu potencial de desenvolvimento (BARQUERO, 2001, p. 57).

Portanto, entende-se que conforme as afirmações de Amaral (2001), Barquero (2001), Oliveira (2008), Costa (2017), as teorias a respeito do desenvolvimento local tendem a superar o desequilíbrio pela fomentação de todos os territórios, tirando proveito do potencial de desenvolvimento que a região tem, somando-as de forma positiva.

O principal dinamizador para o fortalecimento deste tipo de desenvolvimento encontra-se com os atores locais, impulsionados cada vez mais pelos desafios colocados pelo aumento de competitividade. Seguindo a mesma linha de Barquero (2001), Oliveira (2008) completa sua afirmativa explicando que é no fortalecimento das características locais e, como consequência, do capital local que surge o desenvolvimento endógeno.

O desenvolvimento endógeno surge como uma mudança extremamente relevante para as teorias que cercam o desenvolvimento econômico. Graças ao surgimento de formas mais flexíveis de se acumular capital, geradas em cenários de incertezas pelo aumento massivo da concorrência (fruto da globalização), pode-se caracterizar os processos de crescimento social e econômico, que se transformam em instrumentos de política de desenvolvimento industrial e regional (BARQUERO, 2001).

De acordo com Barquero (2001), o surgimento espontâneo e independente destes fenômenos, relacionados a modelos de produção mais flexíveis e às políticas modernas também de caráter flexível, gerou redução dos níveis de instabilidade do sistema e permitiu enxergar os processos de globalização no marco do desenvolvimento territorial, ratificando desta maneira as ideias de Reyes (2001), Gómez (2002). O autor completa afirmando o seguinte:

A principal ideia do novo paradigma é a de que o sistema produtivo dos países se expande e se transforma pela utilização do potencial de desenvolvimento existente no território (nas regiões e cidades), mediante os investimentos realizados por empresas e agentes públicos e sob o crescente controle da comunidade local (BARQUERO, 2001, p. 37).

Sobre a importância do território, na visão de Gómez (2002), o território no sentido mais amplo do termo pode atuar ativamente na formação de estratégias que influenciam sua dinâmica econômica. Para o autor, não se limita apenas como sendo um receptor passivo das determinações exógenas ao processo local e territorial. No ponto de vista regional, Oliveira (2008) acrescenta que o desenvolvimento endógeno está



ligado diretamente ao crescimento econômico da região, implicando em vários resultados positivos. Para o autor, a influência do crescimento econômico por meio do desenvolvimento endógeno implica:

numa contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região (OLIVEIRA, 2008, p. 7).

Da mesma forma, Barquero (2001), Oliveira (2008) e Souza (2009) afirmam que a política econômica de um plano de desenvolvimento, se fazem de baixo para cima, a partir de pequenas comunidades locais. Junto com este pensamento, percebe-se então que a teoria do desenvolvimento territorial e a teoria do desenvolvimento endógeno compartilham de mesma concepção a mesma concepção do espaço econômico.

Análise dos investimentos no trecho da BR-156 entre Calçoene e Oiapoque

Em se tratando de Amazônia, Oliveira Filho e Nogueira (2015) esclarecem que a abertura da maioria das estradas é uma ação que teve início há décadas e foi orquestrada, em boa parte, pelo próprio Exército no período militar com o objetivo de garantir e preservar a soberania da segurança nacional. Da mesma forma, acreditava-se que o desenvolvimento da região dependeria de possíveis redes que pudessem interligar o território ao restante do país. Os autores expressaram também o seguinte argumento:

Deve-se deixar claro desde já que uma parcela significativa das rodovias construídas entre 1950-1980 foi projetada muito antes, quando a vertebração do território ainda ocorria a partir de linhas férreas entre as províncias situadas no litoral e aquelas localizadas no interior. Esse propósito de integração do território, durante o período imperial e início da república, já almejava estabelecer um processo de ocupação e a construção de caminhos por onde se pudesse realizar o escoamento da produção interna para os portos marítimos e para as cidades litorâneas (OLIVEIRA FILHO; NOGUEIRA, 2015, p. 13).

A partir dos anos 2000 o Governo do estado do Amapá, para dar início às obras de pavimentação do extremo norte da BR-156, dividiu o trecho em 4 (quatro) grandes lotes. Cada lote teve licitação e contrato firmados, com isto foi possível iniciar e avançar ao longo dos anos. Para melhorar o entendimento sobre os lotes, o Quadro 1 identifica cada um deles e apresenta sua extensão, da mesma maneira que seus subtrechos.

Quadro 1. Lotes da BR 156, na mesorregião do estado, de acordo com GEA/SETRAP, 2020

Lote	Subtrecho	Extensão (km)
01	2ª entrada para o Amapá (AP 410) – Entrada AP 260 (B) para o Lourenço	55,69
02	Entrada AP 260 (A) para Calçoene – Rio Cunani	54,5
03	Rio Cunani – Rio Curipí	55,97
03ª	Entrada AP 260 (A) para Calçoene - Rio Curipí	112,5
03B	Rio Cassiporé - Rio Oiapoque	103,7



04	2ª entrada para o Amapá (AP 410) – Entrada AP 260 A para Calçoene	56
----	---	----

Fonte: GEA/SETRAP (2016). Elaborado pelos autores (2020).

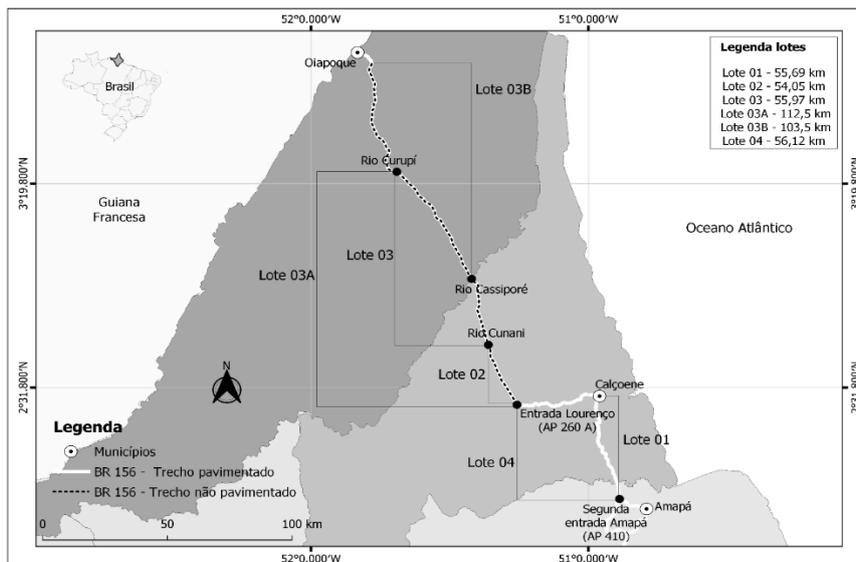
Estas especificidades podem ser notadas quando se analisa a demora para que as obras fossem executadas e/ou concluídas. Além disto, é certo ressaltar também que a população que reside na região careceu de atenção, pois, seu cotidiano foi afetado pelo andamento lento ou paralisação destas obras da BR-156, que tem sido a razão dos inúmeros transtornos para quem utiliza-se da BR no seu cotidiano.

Com o intuito de perceber a divisão da mesorregião do estado e do trecho norte da rodovia em lotes, o mapa da Figura 2 traz o dimensionamento de cada trecho, levando em consideração os pontos onde cada lote inicia e termina. O dimensionamento real da infraestrutura do trecho norte da BR-156 mostra que toda e qualquer ação oriunda do poder público possui grande importância para o crescimento e desenvolvimento, mas, por outro lado, estas ações vinham acompanhadas de desafios ligados à paisagem do lugar, bem como a própria manutenção de recursos para finalizar as obras.

A análise técnica é feita a partir da ordem dos lotes 01 a 04, organizados no Quadro 1 e apresentados no mapa da Figura 2. Assim, o lote 01 — compreendido no trecho entre o 2º entroncamento da rodovia que dá acesso ao município do Amapá e a rodovia AP-260 (A), que dá acesso à comunidade do Lourenço, em Calçoene — teve um prazo de 900 dias para ser concluído, conforme contrato nº 044 assinado em 2010. O lote possui uma significativa importância, pois, por meio dele o município do Amapá está ligado à Calçoene e a Oiapoque, interligando a mesorregião do estado via rodovia.

A descrição do objeto contratado para o lote 01 é a seguinte: Serviços de Execução das Obras de Implantação e Pavimentação da Rodovia BR-156, LOTE 01 trecho: Cachoeira de Santo Antônio – Fronteira Brasil/Guiana Francesa (fim da ponte internacional), subtrecho: 2ª entre. (p/ Amapá) – entre. AP-260 (A) p/ Lourenço, segmento: km 577,99 ao km 633,68. Sendo assim, a extensão do lote chega a 55, 69 km (AMAPÁ, 2014).

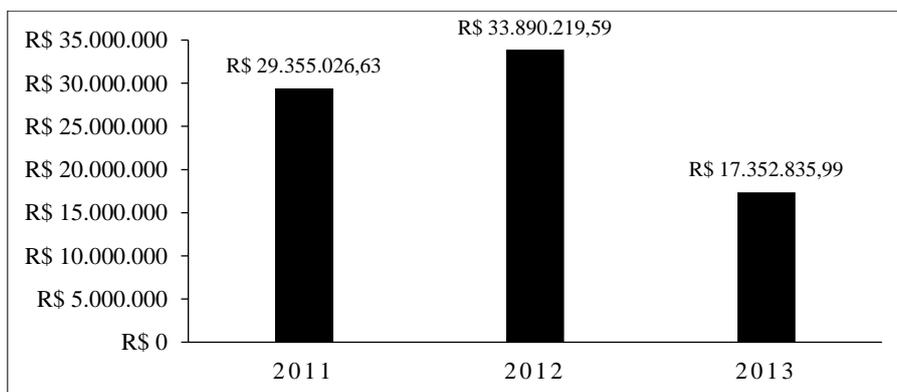
Figura 2. Mapa de localização dos lotes do trecho norte (mesorregião) da BR-156



Fonte: GEA/SETRAP (2016). Elaborado pelos autores (2020).

Em termos financeiros o objeto da obra do lote 01 custou ao estado o valor de R\$ 80.598.01,68 e foi pago através de 32 medições no intervalo de 2011 até 2013. Analisando o processo de pagamento, pelas medições, foi possível identificar também a construção de 9 (nove) pontes de concreto que são conhecidas como Obras de Arte Especiais (OAE) que, isoladas, custaram R\$ 902.292,98, ou melhor, pouco mais de 1% do valor montante do lote.

Figura 3. Valores totais pagos no lote 01, de 2011 a 2013



Fonte: GEA/SETRAP (2016). Elaborado pelos autores (2020).

A Figura 3 mostra os valores subtotais pagos nos anos correntes da obra. As obras visavam garantir que toda a região estivesse devidamente interligada, tal resultado possui um aspecto importante, pois, o trecho de 56 km devidamente pavimentado facilitaria o fluxo de entrada e saída das cidades, impactando na melhoria da logística de pessoas e de mercadorias oriundas de outras regiões do estado. Logo, é certo que havia a expectativa dos municípios melhorarem os indicadores sociais e econômicos, mas o acesso a estas cidades da



mesorregião do estado necessitava também de outros investimentos, ligados à manutenção do trecho em questão, o que não era objeto do contrato do lote 01.

O lote 02, compreendido no trecho entre rodovia AP-260 (A), que dá acesso à comunidade do Lourenço até o rio Cunani, em direção ao Oiapoque, teve seu contrato cancelado antes das obras começarem. A rescisão do contrato foi publicada no Diário da União do Estado do Amapá com o seguinte extrato:

Partes: Secretaria de Estado de Transportes (Setrap). CR Almeida S/A engenharias de obras. Cláusula primeira – do objeto: promover a rescisão do contrato de nº 022/2011-Setrap, firmado com a empresa CR Almeida S/A Engenharia de Obras, elaborado em 07/12/2011, tendo como objeto a execução pela contratada das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR 156/AP, lote 02, trecho cachoeira Santo Antônio – fronteira Brasil/Guiana Francesa (fim da ponte internacional) – lote 02 – subtrecho entre. Ap-260 (a) (p/ Calçoene) – rio Cunani, segmento: km 633, 68 – km 687, 33, extensão 54, 05 km. cláusula segunda – do fundamento legal: o presente termo de rescisão do contrato 022/2011-Setrap tem por fundamento o disposto na cláusula décima primeira – da rescisão do contrato, do instrumento principal, bem como, no art. 79, ii, da lei federal de nº 1279/2013 – PAA/PGE. Processo administrativo de nº 6.0000715-Setrap (AMAPÁ, 2014, p. 8).

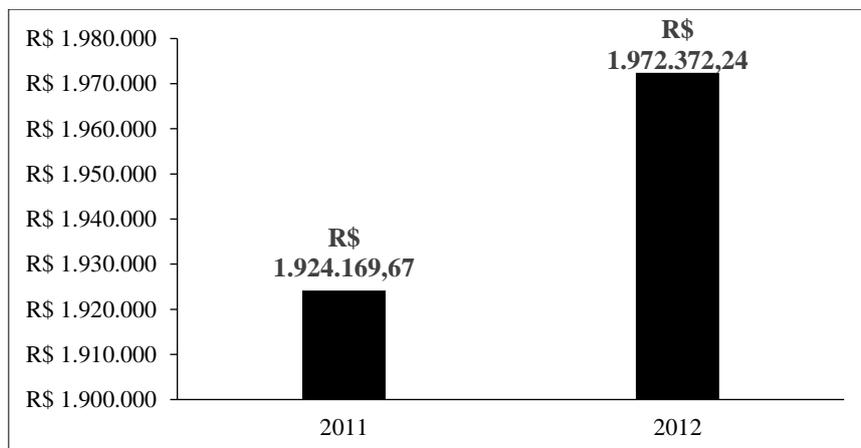
Sobre este cancelamento, a equipe técnica da Setrap disponibilizou o contrato, mas não informou sobre o(s) motivo(s) do cancelamento. Porém, os processos mostram que para o lote 02 foi disponibilizado apenas um único contrato que fazia referência ao lote 03 (A) dedicado apenas à manutenção do trecho. No entanto, o lote possui vários trechos conhecidos por terem atoleiros, gerando diversos prejuízos materiais no transporte de carga.

De acordo com o extrato publicado, a obra previa a pavimentação do trecho em questão e com isso estimava-se que os ganhos para as comunidades que vivem no trecho de Calçoene até o rio Cunani seriam grandes. Ela facilitaria a rotina de locomoção e manutenção da população da região, porque também havia a previsão para a construção de 18 (dezoito) pontes no subtrecho.

Logo, o referido contrato de nº 022 foi assinado em 2011 e trouxe em seu objeto a seguinte descrição: Execução de Obras de Implantação da Rodovia BR-156/AP, trecho Cachoeira Santo Antônio – Fronteira Brasil/Guiana Francesa (fim da ponte internacional) – Lote 02 – Subtrecho Entre. AP-260 (A) (p/ Calçoene) – rio Cunani, com extensão de 54,05 km (AMAPÁ, 2014).

O lote 03, compreendido no trecho entre o rio Cunani e rio Curipí, trecho que dá acesso a diversas aldeias indígenas, teve um prazo de 720 dias para ser concluído, conforme contrato nº 046 assinado em 2010, mas foi rescindido em 2012. O trecho do lote possui peculiaridades, porque em sua extensão existem diversas características que influenciam o progresso das obras, como a existência de mais de 500 mil hectares de terra de população indígena de 5.569 habitantes, conforme IBGE (2019). Isto é, a melhoria na infraestrutura de locomoção para uma área desta dimensão é sempre vista com expectativa, pois, garante o acesso da população aos serviços básicos nas cidades próximas.

Figura 4. Valores totais pagos no lote 03, de 2011 a 2012



Fonte: GEA/SETRAP (2016). Elaborado pelos autores (2020).

Em termos financeiros, o objeto da obra do lote ficou em R\$ 85.669.194,20 (valor do contrato sem reajustes). Contudo, o contrato foi rescindido, o valor total pago no intervalo de 2011 até 2012 foi apenas de R\$ 3.896.541,91, 7 medições, como mostra o gráfico 5. Analisando o processo, foi possível identificar também a previsão de construção de 10 (dez) pontes de concreto (Obras de Arte Especiais — OAE) que, sozinhas, custaram R\$ 2.190.301,91, mais de 56% do valor que foi pago na totalidade.

Conforme observado na documentação, a descrição do objeto contratado para o lote 03 é a seguinte: Execução das Obras de Implantação Rodoviária na Rodovia BR-156, LOTE 03, trecho: Cachoeira de Santo Antônio – Fronteira Brasil/Guiana Francesa (fim da ponte internacional), subtrecho: rio Cunani-rio Curipí, segmento: km 687, 73 ao km 743,7. A extensão do lote chega a 55, 97 km (AMAPÁ, 2012).

Posteriormente, além do contrato de construção (046/2010) houve mais dois contratos de “conservação e recuperação” destinados ao mesmo trecho. Para tal, o Lote 03 foi dividido em outros dois lotes com contratos distintos e separados, que são: Lote 03A (contrato 048/2010) e 03B (contrato 049/2010), com valores pagos de R\$ 2.555.222,60 e R\$ 14.937.569,17 respectivamente. Não obstante, o lote 03A teve seus serviços paralisados e, posteriormente, seu contrato rescindido, o que não aconteceu com o Lote 03B.

Seguindo com esta divisão, a extensão do lote 03A é de 112,5 km com subtrecho situado entre o entroncamento da Rod. AP-260 até o rio Curipí. Apesar do contrato rescindido, a obra teve 12 (doze) medições pagas no período do 2010 a 2012, totalizando R\$ 2.555.222,60. No entanto, o lote 03A há anos apresenta gastos com a conservação e recuperação. Aliás, no que diz respeito a estes custos, a Secretaria alega que a falta de atualização dos projetos executivos tem sido um empecilho para a adequação do trecho. Mesmo com os valores, no processo do lote não foi encontrada nenhuma planilha ou quadro que apresentasse os valores pagos mensalmente ou anualmente, apenas o valor pago acumulado (AMAPÁ, 2011).

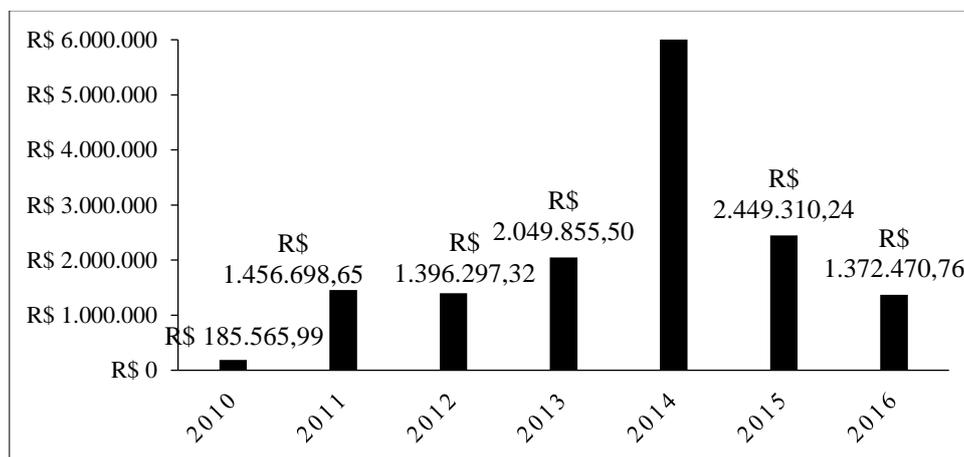


O valor total pago foi de R\$ 493.953,60, foi destinado para a manutenção de 11 (onze) pontes de madeira e R\$ 33.191,70 para a construção de 01 (uma) ponte, também de madeira, para o subtrecho. Logo, o objeto do contrato 048/2010 se destinou em realizar então Serviços de Manutenção (conservação e recuperação) da Rod. BR 156/AP, Trecho Cachoeira de Santo Antônio – Fronteira Brasil/Guiana Francesa, fim da ponte internacional (AMAPÁ, 2011).

No contexto de análise é importante salientar que a manutenção do lote 3B era fundamental para a logística e para o diálogo econômico entre o Oiapoque e a região metropolitana do estado. Aliás, não é somente o Oiapoque o principal prejudicado com a lentidão de avanço ou com as dificuldades impostas pela manutenção corretiva deste trecho. O estado apresenta perdas nas tratativas econômicas com o Platô das Guianas, onde a interação já deveria ter avançado.

Além do mais, o preço de produtos básicos e as políticas voltadas para o avanço do turismo são afetados também, porque durante o período invernosos as viagens se tornam perigosas, longas e exaustivas. Sendo assim, levando em consideração este cenário desenhado, é natural remeter ao que as rodovias eram na época em que elas foram implantadas, ou seja, as características ligadas à infraestrutura (praticamente de todas as rodovias) ainda são as mesmas: atoleiros, custos elevados para quem mora na fronteira, falta de atualização nos projetos etc. (TOSTES, 2018).

Figura 5. Valores totais pagos no lote 03B, de 2010 a 2016



Fonte: GEA/SETRAP (2016). Elaborado pelos autores (2020).

Segundo o governo do Amapá (2016), a extensão do lote 03B é de 103,5 km com subtrecho situado do rio Cassiporé ao rio Oiapoque. A obra teve 59 (cinquenta e nove) medições pagas no período do 2010 a 2016, totalizando R\$ 14.957.268,11, conforme os valores apresentados no gráfico 06. O trecho também possui relevância para as comunidades indígenas que ali residem e, além disto, é o lote que mais se aproxima da ponte binacional, apesar de ser julgado pela GEA/SETRAP como um lote onde as mudanças climáticas e os



“baixões” são os meios mais onerosos para a recuperação do trecho, justificando os gastos e a demora na manutenção.

A infraestrutura na BR 156 teve 11 (onze) pontes que receberam manutenção totalizando R\$ 741.679,38. Também houve a construção de apenas 01 (uma), com valor gasto de R\$ 982.178,32 e juntas as pontes custaram R\$ 1.723.857,70, cerca de 12% do valor total investido no trecho. Quando se somam os valores específicos com manutenção e conservação do lote 03, chega-se ao montante de R\$ 17.492.791,77. Valor gasto numa contratação de 216,2 km. Ao somar os valores totais do Lote 03 (construção, manutenção e conservação) chega-se ao valor de R\$ 21.409.033,62, como mostra a Tabela 1.

As obras relacionadas ao Lote 4 estão concentradas no subtrecho entre Calçoene e Oiapoque. Segundo o contrato 013/2002, este subtrecho compreende uma extensão de 56 km. O prazo para a entrega dos serviços foi de 1676 dias, conforme contrato. Porém, de acordo com a relação de medições encontrada no processo de medições, a obra iniciou em 2002 e o término estava previsto para 2013 (AMAPÁ, 2013).

Tabela 1. Valores gastos nos lotes 03, 3A e 3B, de acordo com SETRAP/DOV, 2020

Valores referentes aos Lotes 03, 3A e 3B		
LOTE	EXTENSÃO	VALOR PAGO
3	55,97 km	R\$ 3.896.541,91
3A	112,5 km	R\$ 2.555.222,60
3B	103,7 km	R\$ 14.957.269,11
TOTAL	272,17 km	R\$ 21.409.033,62

Fonte: GEA/SETRAP (2016). Elaborado pelos autores (2020).

Sobre a situação financeira do contrato, anteriormente o valor inicial destinado para a construção do lote foi de R\$ 35.261.200,98. No entanto, com os aditivos que se somaram durante os serviços, o valor final pago foi de R\$ 73.023.448,26, divididos através de 24 medições pagas de 2004 a 2012. O Gráfico 4 apresenta o montante dos valores pagos anualmente.

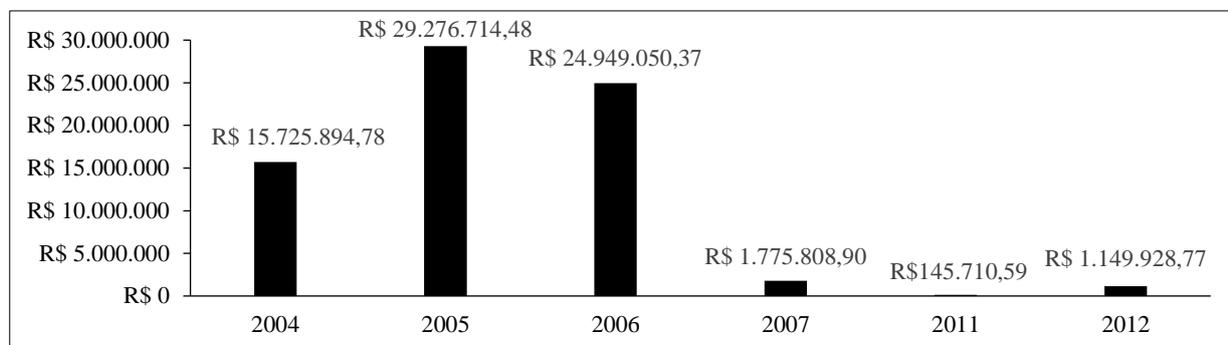
O objeto da obra é Execução de Serviços de Terraplanagem, Drenagem, Obra de Artes Correntes, Pavimentação, Obra de Artes Especiais, Sinalização, Obra Complementas e Proteção Ambiental. Com relação ao objeto, no item Obra de Artes Especiais (pontes) o valor gasto foi de R\$ 5.099.301,88, referente à construção de 10 pontes no subtrecho, representando 7% do valor total gasto no lote.

O que se percebe na análise dos lotes de investimentos no período de 2002 a 2016 é que são recorrentes os problemas relacionados aos pagamentos acima do valor medido, também se constata as fragilidades relacionadas ao cumprimento dos contratos assinados com as empresas encarregadas de executarem os serviços. Em um período de 14 anos são incalculáveis os danos e os prejuízos materiais para os municípios de



Calçoene e Oiapoque, contribuindo, de acordo com o IBGE (2019), com o elevado custo de vida, principalmente na cidade de Oiapoque.

Figura 5. Valores totais pagos no lote 04, de 2004 a 2012



Fonte: GEA/SETRAP (2016). Elaborado pelos autores (2020).

Outro aspecto a ser salientado em todos os documentos analisados, além dos contratos dos lotes, é a ausência de quais providências judiciais foram tomadas para responsabilizar as empresas detentoras dos contratos referentes às paralizações, desistência do contrato, bem como dos valores pagos com valores mais elevados em relação às medições realizadas.

As cidades de Calçoene e Oiapoque e as implicações institucionais de planejamento e gestão

As implicações planejamento e gestão para as cidades de Calçoene e Oiapoque podem ser demonstradas por dois aspectos importantes: o primeiro é que se acreditava que o único problema para possibilitar o desenvolvimento destes dois importantes municípios era a conclusão da pavimentação da BR-156. Porém, a avaliação dos resultados evidencia que somente este item não tem sido suficiente para promover as melhorias necessárias. No período de 2002 a 2016, o governo do estado do Amapá não conseguiu implementar os planos de desenvolvimento para promover o turismo e a melhoria do núcleo sede destes dois municípios.

Vários planos foram idealizados neste período entre 2002 e 2016, o Plano de Gestão urbana emergencial foi concebido em 2002 para ser aplicado até o ano de 2005, o novo governo eleito em 2003 desconsiderou o apoio institucional deste plano, muito embora o município de Calçoene tenha seguido várias das metas estabelecidas que estavam previstas no cronograma, conforme demonstra Xavier (2018), no caso de Oiapoque nenhuma meta foi cumprida no período.

Outro plano concebido que envolvia os dois municípios foi o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Polo Roteiro Maracá-Cunani (PDTIS) com a participação de mais nove municípios e elaborado entre 2009 e



2012 (TOSTES, 2018). Este plano foi apoiado com recursos do Ministério do Turismo, entretanto, o governo do estado do Amapá perdeu o prazo de prestação de contas junto ao Ministério, o que ocasionou a perda e a garantia dos recursos. No plano estava previsto cerca de vinte e oito projetos para Oiapoque e Calçoene.

Segundo Tostes (2018), em 2005 os municípios iniciaram a elaboração dos planos diretores municipais. Calçoene não conseguiu alcançar as metas iniciais por falta de recursos e Oiapoque atravessou quatro administrações municipais para que o plano fosse concluído em dezembro de 2020 e aprovado pela Câmara de Vereadores em fevereiro de 2021. Entre as principais demandas da comunidade sobre as necessidades principais no plano, a conclusão da BR-156 foi o item mais citado.

É preciso ressaltar que apesar de todo este cenário adverso em relação ao desenvolvimento dos municípios de Calçoene e Oiapoque, as emendas parlamentares destinadas para ambos os municípios atenderam tão somente aos investimentos de obras pontuais para as áreas de educação e saúde. Os custos operacionais dos transportes de produtos diversos, por conta das condições precárias da rodovia no trecho sem pavimentação, ficam encarecidos, um dos motivos são os danos e perdas dos produtos transportados.

De acordo com as empresas transportadoras, no período de maior intensidade de chuvas, as perdas atingem até 20% de toda a mercadoria. Outro problema institucional entre os municípios foi o abandono das pontes de concreto já construídas. De acordo com o cálculo da Secretaria de Transportes do governo do estado do Amapá (2016), estas estruturas serão perdidas em um prazo de mais dois anos em razão da deterioração das estruturas.

Parece evidente que Oiapoque, por estar no final da BR-156, apresenta problemas estruturais ainda maiores, pois, Calçoene conseguiu mitigar parte das dificuldades estruturais de conectividade com a capital e com os demais municípios, inclusive estabelecendo novas relações comerciais com cidades da Mesorregião Norte, como Amapá e Tartarugalzinho. Porém, a chegada da pavimentação da BR-156 não atenuou outras dificuldades e entraves burocráticos existentes por décadas como os conflitos fundiários.

É neste aspecto que a discussão do desenvolvimento traz à tona uma realidade da mesorregião do Amapá. A maioria dos dados relacionados à configuração institucional dos municípios em questão aponta diversas fragilidades institucionais em ambos os municípios. Uma fragilidade que alcança Oiapoque e Calçoene tem sido a questão fundiária. Expressiva extensão de terras hoje é registrada em nome de proprietários rurais, fato que tem dificultado para estes municípios desenvolver a expansão urbana adequada da sede municipal (TOSTES, 2018).

Conforme foi demonstrado no Índice de Sustentabilidade dos Municípios Amazônicos (ISMA, 2014), a Mesorregião Norte, que inclui os municípios de Oiapoque e Calçoene, apresenta os maiores índices de fragilidades socioeconômicas, baixa receita, vulnerabilidades econômicas e sociais e um baixíssimo grau de



atividades associativas, o que explica em parte as sucessivas administrações municipais sendo acionadas pela Justiça Federal e pelo Ministério Público.

Os estudos de Calçoene de Xavier (2018) mostram que até mesmo os investimentos em moradia desconsideraram completamente a realidade do lugar, foram construídas casas com modelos inadequados e sem nenhuma infraestrutura adequada. Em Oiapoque, a demanda por habitação formal tem sido prejudicada pela necessidade de desapropriar terras de latifundiários. Em 2018, com o auxílio da Universidade Federal do Amapá, foi possível obter junto à União o repasse de 210 hectares de terras para atender cerca de 150 famílias.

Sobre este caráter retoma-se as ideias de Reyes (2001), quando explica que o desenvolvimento deve respeitar três condições que são: social, econômico e político. A primeira condição (social) diz respeito, entre outras, ao acesso da população à moradia. A condição econômica está ligada à oportunidade de emprego e renda que a cidade gera a partir de atividades financeiras. E a terceira condição (condição política) é o papel do estado em prover a população de serviços básicos da administração dos recursos.

Interpretando a segunda condição de desenvolvimento, o quesito ligado à oportunidade de emprego mostra que o número de pessoas ocupadas nos dois municípios sempre variou. Em Calçoene variou de maneira positiva, conseguindo fechar o ano de 2016 com um pouco mais de pessoas ocupadas do que o ano de 2006. Por outro lado, a queda deste quantitativo foi expressiva de 2015 para 2016, de acordo com o IBGE (2019).

No que tange à condição política, última condição apontada por Reyes (2001), a capacidade de investimento do governo federal dá evidências de múltiplas adversidades quando se trata de avaliar o fortalecimento institucional de ambos os municípios com planos, programas e projetos com apoio da União. Os números revelam como o estado e os governantes olham para a região, a partir da mitigação puramente fragmentada, com ações pontuais. Cada cidade deve cumprir seu papel de administrar os recursos de maneira oportuna para garantir o bem social de todos, o que nem sempre gera resultado por conta das fragilidades institucionais, de acordo com Tostes (2012).

Para explicar os casos de Calçoene e Oiapoque, utilizou-se a concepção de Gómez (2002), quando se refere à importância do estado em garantir a qualidade de vida da população e a eficiência da diversificação produtiva da região. Este conjunto de ação entre estado, cidade e população é fundamental para dar sentido às iniciativas de desenvolvimento local.

É preciso dinamizar e valorizar mais a região da faixa de fronteira através da finalização dos investimentos na BR 156, além de fomentar e valorizar a cadeia de turismo em Calçoene.



Outros documentos importantes como o Índice de Sustentabilidade dos Municípios Amazônicos (ISMA), organizado e publicado pelo NAEA (UFPA) em parceria com as universidades da Amazônia Legal, evidenciam que a rodovia é uma variável que pode contribuir com o desenvolvimento endógeno, mas não a única (TOSTES, 2018).

Também aqui explora-se as ideias de Buarque (2002) que afirma que o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais, contribuindo com os aspectos sociais e a viabilidade de competitividade da economia local. Ademais, o autor sustenta que é necessário assegurar a preservação dos recursos naturais locais que são a base das potencialidades e condições para a qualidade de vida da população. Assim, ao olhar para tais fatores, nota-se que as potencialidades (em geral) de Calçoene e Oiapoque pouco foram oportunizadas. Por outro lado, a União e o próprio estado resguardam-se quando a discussão é sobre a quantidade de terras destinadas à preservação na região.

Nas narrativas teóricas sobre desenvolvimento, a maioria dos autores relacionam a participação econômica da comunidade em detrimento de atividades financeiras, recursos gerados na própria região. Por exemplo, Barquero (2001) afirma que o desenvolvimento endógeno é resultado do desenvolvimento da comunidade local e sua organização.

A contribuição de Buarque (2002) sobre este tema diz que o desenvolvimento endógeno deve ser enxergado como uma estratégia atuante sobre as dimensões culturais e sociais que afetam o bem-estar da comunidade. Sobre esta ideia de Barquero, os resultados do ISMA mostram que o grau de associativismo verificado em toda a mesorregião Norte do estado do Amapá é baixo, prejudicando a participação efetiva das comunidades (TOSTES, 2018).

Quando se cruzam os argumentos teóricos de Barquero (2001), Buarque (2002) com as configurações dos itens institucionais das duas cidades, percebe-se que os avanços da participação da sociedade juntamente com as atividades financeiras, pelo uso de recursos gerados pela própria região, ainda são reduzidos. Corroboram com estes argumentos os dados sociodemográficos e econômicos e as dificuldades estruturais das prefeituras dos municípios (TOSTES, 2018, p. 18).

Quando se analisa as cidades de Calçoene e Oiapoque, quanto a natureza dos investimentos, existem diferentes densidades, mas que se assemelham em alguns aspectos locais como a dinâmica das cidades sedes que tem no poder público a sua referência. Porém, convém salientar que para Barquero (2001) tais circunstâncias nestes lugares se dão por variáveis que levam à tona o discurso da utilização de recursos naturais e a participação da sociedade. Paralelo a isto, o autor explicita também que a participação governamental no ajustamento de políticas de incentivo, na organização de esforços (juntamente com a



sociedade) e no planejamento das cidades, é fundamental para equilibrar os fatores de desenvolvimento local. Desta forma, trabalhá-los de maneira isolada é um percalço que pode ser evitado.

Portanto, os investimentos realizados nos distintos lotes de investimentos na BR 156 de alguma forma promoveram a melhoria de diversas condições para os municípios e para as cidades de Calçoene e Oiapoque. Contudo, convém enfatizar que somente a variável da pavimentação da BR-156 não é a única que irá promover o planejamento integrado e alcançar o desenvolvimento esperado. O Portal da Transparência do Governo Federal mostra que em ambos os municípios, no mesmo período de investimentos na BR 156, foram desperdiçados expressivos volumes de recursos federais para atender às diversas áreas, o que explica as debilidades institucionais já atestadas em diversos relatórios técnicos oficiais 2014 (TOSTES, 2018).

Calçoene e Oiapoque estão inseridas em vários contextos, são cidades que fazem parte da faixa litorânea brasileira, estão no conjunto de municípios amapaenses que pertencem à Faixa Fronteira Setentrional do IIRSA (Integração Sul-americana), o chamado Escudo Guianense, estão no corredor da Biodiversidade e no chamado Corredor Transfronteiriço entre o Amapá e a Guiana Francesa (TOSTES; FERREIRA, 2016).

Este cenário institucional não possibilitou que os gestores municipais e o governo do estado do Amapá promovessem o desenvolvimento, observando as inúmeras potencialidades já existentes. A BR 156 principalmente na última década foi utilizada pelos governantes como referência para omitir problemas estruturais na fronteira e na costa litorânea de Calçoene.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após realizar a análise dos investimentos previstos para BR-156 que diretamente beneficiariam os municípios de Calçoene e Oiapoque, chegou-se ao entendimento de que as cidades cresceram, mas não alcançaram o desenvolvimento. O que se observou é que o fato de a pavimentação asfáltica ter chegado a Calçoene não fez com que a cidade ou município conseguissem ter resultados melhores em relação ao Oiapoque. O que leva a refutar a concepção de que somente a pavimentação da BR-156 seria suficiente para promover as melhorias de infraestrutura e promover o desenvolvimento local. Os números de Oiapoque e indicadores institucionais levantados no período são superiores aos de Calçoene por conta da dinâmica com a Guiana Francesa.

Um dos fatores primordiais observados e que elevam os números de Oiapoque é a dinâmica da fronteira. O fato de a cidade estar na linha divisória com a Guiana Francesa faz com que haja incidência maior de migrantes, tanto da Guiana como de outros estados, pois, o fluxo de travessias entre as cidades, bem como



um conjunto de outras atividades econômicas (garimpeira, hoteleira, culinária etc.) fazem com que Oiapoque tenha maior efetividade (de acordo com o IBGE). Todavia, isto não tem reduzido diversos gargalos provocados pelas pendências da conclusão da BR-156.

Os lotes de investimentos entre os anos de 2002 e 2016 contribuíram para reduzir alguns entraves vivenciados pelas comunidades que se localizam na faixa de domínio da rodovia em ambos os municípios. Entretanto, parte destes investimentos realizados durante 14 anos foram perdidos e com diversas implicações como a perda de recursos públicos e o aumento das fragilidades institucionais. Nos últimos anos, a perda dos serviços de terraplanagem, pontes de concreto abandonadas no trajeto da BR 156 mostram a necessidade de investigação dos órgãos de controle por danos e perdas de recursos utilizados. É preciso deixar transparente que o desenvolvimento dos municípios de Calçoene e Oiapoque precisam de outros investimentos em infraestrutura que vão muito além da conclusão da rodovia.

É evidente que a BR-156 não é a única variável que vai promover melhores condições de desenvolvimento, mas a efetiva conclusão irá oportunizar que outras atividades econômicas avancem, como o turismo sustentável em cooperação com o Platô das Guianas, a utilização do Porto de Santana como suporte para a Guiana Francesa e a redução de custos operacionais principalmente para a cidade de Oiapoque.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Joselito Santos. **(Des)envolvimento local em regiões periféricas do capitalismo**. Limites e perspectivas no caso do estado do Amapá (1996 a 2006). Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2014.

AMAPÁ. Secretaria de Estado de Transporte (Org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 6000255/SETRAP**. Contrato nº 048/10. Macapá: Setrap, 2011.

AMAPÁ. Secretaria de Estado de Transporte (Org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 60000506/SETRAP**: contrato nº 046/10. Macapá: Setrap, 2012.

AMAPÁ. Secretaria de Estado de Transporte (Org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 60001455/SETRAP**: contrato nº 013/02. Macapá: Setrap, 2013.

AMAPÁ. Secretaria de Estado de Transporte (Org.). **Extrato do termo de rescisão amigável**: contrato 022/11-setrap. Macapá: Setrap, 2014a.

AMAPÁ. Secretaria de Estado de Transporte (Org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 60001297/SETRAP**. Contrato nº 044/10. Macapá: Setrap, 2014b.

AMAPÁ. Secretaria de Estado de Transporte (org.). **Encaminhamento de medição referente ao processo nº 60000575/SETRAP**. Contrato nº 049/10. Macapá: Setrap, 2016.

AMARAL NETO, José. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

BARCELLOS, Paulo Fernando Pinto; BARCELLOS, Luís Fernando. Planejamento urbano sob a perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a reocupação ambiental. **Revista FAE**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 129-137, jan/jun. 2004.

BARQUERO, Antonio Vasquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001. 278 p.



- BECKER, Berta Koiffmann. Repensando a questão ambiental no Brasil a partir da Geografia Política. **Saúde, Ambiente e Desenvolvimento**. Uma análise Interdisciplinar. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1992. p. 127-52.
- BECKER, Berta Koiffmann. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, Rio de Janeiro, p. 71-86, jul/dez. 2005.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009. p. 640.
- BUARQUE, Sérgio José Cavalcanti. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: ed. Garamond, 2002. p. 177.
- CASTRO, Edna; CAMPOS, Índio. **Formação Socioeconômica da Amazônia**. Belém: NAEA: Coleção Formação Regional da Amazônia, 2015. v. 2. p. 145.
- CORRÊA Roberto Lopes. A periodização da rede urbana da Amazônia. 3. ed. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 39-68, 1987.
- CORRÊA Roberto Lopes. **O espaço urbano**. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 1995. p. 1-16. (Série princípios, n. 174).
- COSTA, J. A. V. **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 180.
- FERRARI JR, José Carlos. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização especial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 1, n. 2, p. 15-28, jun. 2004.
- FRIEDMANN, John; ALONSO William. **Desenvolvimento Regional e planejamento: uma leitura**. Londres; Cambridge: MIT Press, 1964. p. 210.
- GÓMEZ, Jorge Montenegro Ramon. **Políticas públicas de desenvolvimento rural e o projeto de reforma agrária no Noroeste do Paraná: uma contribuição ao entendimento do conflito capital x trabalho, da gestão territorial do Estado e do controle social do capital**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2002. p. 210.
- GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. **Relatório da Secretaria de Transportes sobre os investimentos realizados na BR 156 entre 2002 e 2016**. Macapá, 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. **Morte e ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional da Amazônia**. 2007. 226f. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (Eds.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 192.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, Célio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio (Org.). **Economia regional e urbana: Contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61-85.
- MORAES, Jorge Luís Amaral de. Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável. **Revista do Centro de Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 196-204, dez. 2003.
- OLIVEIRA, Tiago; NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Geopolítica e rodovias na Amazônia: um debate necessário. **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 6, n. 2, p. 166-186, jul./dez. 2015.
- OLIVEIRA, Betiana de Sousa. **Dinâmicas sociais na fronteira entre o estado do Amapá e a Guiana Francesa: um estudo sobre Oiapoque, Vila Vitória do Oiapoque e Cayenne**. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2011.
- OLIVEIRA FILHO, Gevaci Carlos Perroni Gama de. Desenvolvimento Local e Desenvolvimento Endógeno: redes de cooperação. Encontro de Economia Gaúcha, 2008. **Anais...** Encontro de Economia Gaúcha, 2008. Disponível em: www.fee.rs.gov.br/4-encontro-economia-gaucha/trabalhos/estudos-setoriais-sessao5-3.doc. Acesso em: 15 maio 2019.



OLIVEIRA, José Aldemir. A cultura nas (das) pequenas cidades sustentáveis da Amazônia Brasileira. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004. Coimbra. **Anais eletrônicos...** Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2004. p. 145-160.

PORTO, Jadson Luís; SILVA, Gutemberg Vilhena da. De periferia a espaço estratégico: a construção da condição fronteira amapaense. In: 7º Workshop APDR Frontiers and Regional Development. XXXVI Reunión de Estudios Regionales, Badajoz-Elvas. **Anais...**, AEER, v. 1, 2010. Disponível em: <https://old.aecr.org/web/congresos/2010/htdocs/pdf/p8.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. **Desenvolvimento Geográfico Desigual da faixa de fronteira da Amazônia setentrional brasileira: Reformas da condição fronteira amapaense (1943-2013)**. Blumenau: FURB/PPGDR, 2014.

REYES, Guillermo Estevez. Four main theories of development: modernization, dependency, world-system and globalization. **Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y jurídicas**, n. 4, jul./dez. 2001.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006>. Acesso em: 19 fev. 2020.

SANTOS, Emmanuel Raimundo Costa dos. **Amazônia Setentrional Amapaense: do “mundo” das águas às florestas protegidas**. 2012. 276 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2012.

SILVA, Gutemberg Vilhena. Desenvolvimento Econômico em cidades da fronteira amazônica: ações, escalas e recursos para Oiapoque – AP. **Confins** [On-line], n. 17, 2013. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/8250> ; DOI : 10.4000/confins.8250. Acesso em: 29 abr. 2019.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2009. p.199.

TOSTES, José Alberto. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional**. Rio de Janeiro: Publit, 2012. p. 603.

TOSTES, José Alberto. Planejamento urbano no contexto da cidade de Macapá In: TOSTES, José Alberto (Org). Planejamento urbano regional no estado do Amapá Macapá: Editora UNIFAP, 2018. p. 210.

TOSTES, José Alberto; FERREIRA, José Francisco. Carvalho. O corredor transfronteiriço entre o Amapá (BR) e a Guiana Francesa (FR). **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 7, n. 1, p. 123-146, 2016.

XAVIER, Alex Maia. **O planejamento urbano da cidade de Calçoene de 2002 a 2016**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2018.