

# A lógica da ação coletiva e o processo de construção do Plano Diretor de Oiapoque/AP

*Simone Dias Ferreira*

*José Francisco de Carvalho Ferreira*

*José Alberto Tostes*

## Resumo

O estudo da cidade perpassa uma diversidade de processos que envolvem o planejamento urbano (tendo o Plano Diretor Municipal como principal instrumento da política urbana), o modelo de desenvolvimento e as ações coletivas dos agentes sociais que influenciam sua organização. O objetivo do artigo é analisar os aspectos relacionados à ação coletiva no processo de construção do Plano Diretor de Oiapoque. Este artigo baseou-se em pesquisa descritiva e exploratória, adotando procedimentos que incluíram pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Um dos principais resultados indica que a trajetória de elaboração do Plano Diretor de Oiapoque consiste em uma ação inacabada, que se estende pelo período de onze anos de tentativas sem sucesso. Como evidências caracterizou-se a ação coletiva (descrevendo-se o perfil dos agentes envolvidos no processo de elaboração do Plano Diretor) e se identificaram os problemas da ação coletiva no município, como a baixa articulação entre a administração municipal e a sociedade. Este fato, em especial, parece dever-se à desconfiança nutrida pelos agentes sociais em vista da fragmentação dos interesses coletivos. De forma que os pequenos grupos sociais que acabaram sendo criados tendem a privilegiar seus próprios interesses, fragilizando as ações coletivas em Oiapoque/AP.

**Palavras-chave** | Ação coletiva; cidade; desenvolvimento; Oiapoque; planejamento urbano; Plano Diretor.

**Classificação JEL** | O21 R19 R58

## The logic of collective action and the construction process of the Oiapoque/AP Master Plan

### Abstract

The study of the city involves understanding a diversity of processes that involve urban planning, (the Municipal Master Plan being the main instrument of urban policy), understanding the development model and the collective actions of social agents that influence its organization

and evolution. Therefore, the objective of this paper is to analyse the aspects related to collective action in the process of building the Oiapoque master plan. The investigation was based on descriptive and exploratory research, adopting bibliographic, documentary and field research as a technical procedure. One of the main results is the trajectory of the preparation of the Oiapoque Master Plan as an unfinished action, which extends over a period of eleven years of unsuccessful attempts. As evidence, collective action was characterized (describing the profile of the agents involved in the elaboration process of the Master Plan) and the problems of collective action in the municipality were identified, such as the low articulation between the municipal administration and society. This fact, in particular, seems to be due to the distrust nurtured by social agents in view of the fragmentation of collective interests. So that the small social groups that managed to be created tend to favor their own interests, weakening collective actions in Oiapoque/AP.

**Keywords** | City; collective action; development; Oiapoque; urban planning; Master Pla.

**JEL Classification** | O21 R19 R58

### **La lógica de la acción colectiva y el proceso de construcción del Plan Maestro de Oiapoque/AP**

#### **Resumen**

El estudio de la ciudad atraviesa una diversidad de procesos que involucran la planificación urbana (teniendo el Plan Maestro Municipal como principal instrumento de política urbana), el modelo de desarrollo y las acciones colectivas de los agentes sociales que inciden en su organización. El objetivo de este artículo es analizar los aspectos relacionados con la acción colectiva en el proceso de construcción del Plan Maestro de Oiapoque. Este artículo se basó en una investigación descriptiva y exploratoria, adoptando procedimientos que incluyeron la investigación bibliográfica, documental y de campo. Uno de los principales resultados indica que la trayectoria de la elaboración del Plan Maestro de Oiapoque consiste en una acción inconclusa, que se extiende a lo largo de un período de once años de intentos fallidos. Como evidencias, se caracterizó la acción colectiva (describiéndose el perfil de los agentes envueltos en el proceso de elaboración del Plan Maestro), y se identificaron los problemas de la acción colectiva en el municipio, como la baja articulación entre la administración municipal y la sociedad. Este hecho, en particular, parece deberse a la desconfianza que albergan los agentes sociales ante la fragmentación de los intereses colectivos. Así, los pequeños grupos sociales que se han creado tienden a favorecer sus propios intereses, debilitando las acciones colectivas en Oiapoque/AP.

**Palabras clave** | Acción colectiva; ciudad; desarrollo; Oiapoque; planificación urbana; Plan Maestro.

**Clasificación JEL** | O21 R19 R58

## **Introdução**

Na lógica da ação coletiva, os indivíduos de uma organização ou um grupo possuem, simultaneamente, interesses comuns e individuais, ou seja, apesar de agirem em prol do objetivo comum, figura-se, também, a centralidade nos seus próprios interesses. Isso que significa que os membros de um grupo agem por interesses puramente pessoais e individuais. Em se tratando de objetivos que envolvem benefícios econômicos e/ou sociais, os grupos que possuem interesses comuns são os que despertam maior atenção para a investigação dos fatores que geram a promoção destes anseios na esfera coletiva (OLSON, 2015).

Nesse sentido, a abordagem a respeito da ação coletiva deve ser analisada sob a ótica das transformações ocorridas nos grupos sociais, estimuladas por suas características e comportamentos conjuntos, cooperativos e individuais. Isso significa que os estudos a respeito da ação coletiva precisam pautar-se nas particularidades do comportamento coletivo e no entendimento da organização de grandes e pequenos grupos que buscam interesses comuns.

Considerando a relevância da implementação do plano diretor municipal, o problema identificado nesta pesquisa fundamentou-se na seguinte premissa: no município de Oiapoque, as ações da gestão municipal, dos grupos sociais existentes e demais agentes envolvidos no processo de construção do plano diretor não foram suficientes para alcançar o objetivo maior da ação coletiva, que é a concretização do plano. Assim, a questão norteadora foi a seguinte: qual a importância da ação coletiva para a construção do plano diretor de Oiapoque e quais os principais entraves para a construção do plano diretor de Oiapoque? Posto isto, o objetivo principal foi analisar os aspectos relacionados à ação coletiva no processo de construção do plano diretor de Oiapoque (PDO).

O estudo da ação coletiva na construção do plano diretor de Oiapoque justifica-se por ser este um eixo temático que permite a construção de uma análise das especificidades e potencialidades do município. Constitui-se como um elo entre as interpretações efetuadas pela pesquisa com o princípio da eficiência da administração pública dentro de uma abordagem teórica da lógica da ação coletiva. Esta, por sua vez, pode ser alcançada por meio da associação de indivíduos que buscam atingir benefícios coletivos, os quais serão usufruídos por todos, independentemente de sua atuação durante o processo para obtenção das vantagens finais.

Após esta introdução, apresenta-se o conceito da lógica da ação coletiva. Em seguida, são apresentados os materiais e métodos que subsidiaram a pesquisa, iniciando pela caracterização do município de Oiapoque e apresentando o processo de desenvolvimento da pesquisa. Em item subsequente, são apresentados os resultados, incidindo na lógica da ação coletiva e no processo de construção do plano diretor de Oiapoque. Inicia-se, por um lado, ao apresentar a ação coletiva e a

trajetória da construção do PDO, entre 2005 e 2017, para, em seguida, apresentar e discorrer sobre a gestão pública municipal e as lideranças envolvidas na ação coletiva para a construção do PDO. O artigo termina com as considerações finais e as referências que subsidiaram a pesquisa.

## **A lógica da ação coletiva**

Apesar diariamente sermos envolvidos em ações de natureza coletiva, de forma direta ou indireta, dificilmente se analisa e compreende o que, de fato, é uma ação coletiva e o quanto estar ou não envolvido com a defesa de interesses comuns pode afetar ou interferir, positiva ou negativamente, na realidade social na qual se está inserido.

Comportamentos coletivos representam a intencionalidade dos indivíduos envolvidos no processo de ações em grupo e se traduzem por meio das diferentes relações sociais e interesses existentes entre as pessoas. Em outros termos, a ação coletiva se conecta somente com o campo da ação, o que significa estar sempre se relacionando a um determinado grupo local ou de interesse ligando-se à ação a partir de questões próprias que culminam na demanda por articulações de estratégias distintas por parte dos grupos envolvidos no enfrentamento de situações nas quais se encontram inseridos (HAGUETTE, 2005).

Para Poteete, Ostrom e Janssen (2011, p. 234) “a investigação sobre como pode surgir a cooperação em situações de dilema social constitui um estudo clássico iniciados com uso de modelos baseados em agentes”. Melo Júnior (2007) corrobora que os primeiros estudos sobre as teorias de ação coletiva surgiram nos Estados Unidos, no entanto, a referida produção intelectual não ficou limitada à academia americana, apesar de este ter sido o seu espaço de amadurecimento.

De acordo com Gohn (2004), foi no início do século XX que se construiu a primeira teoria sobre ações coletivas, inaugurada pela Escola de Chicago, tendo por fundamento o interacionismo simbólico de Hebert Blumer. A segunda linha da teoria coletiva surgiu no final de 1940 com a construção das teorias a respeito das sociedades de massa idealizadoras dos movimentos sociais como formas irracionais do comportamento coletivo.

A terceira fase do pensamento coletivo teve predomínio no ano de 1950 e caracterizava-se pela articulação entre classes e relações sociais de produção. A quarta corrente teórica da ação coletiva apresenta uma abordagem que incorpora a teoria da Escola de Chicago com a teoria da ação social de Parsons (GOHN, 2004).

Segundo a mesma autora (GOHN, 2004), foi Mancur Olson o grande protagonista responsável pelas mudanças interpretativas da ação coletiva. Em sua teoria – denominada de mobilização de recursos – o autor defende que a ação coletiva não

se define por uma identidade irracional do interesse coletivo como concebido pelo interacionismo simbólico. Ao analisar a lógica da ação coletiva, Olson (2015) contrapõe estudos a respeito das particularidades do comportamento coletivo na formulação de sua teoria sobre a organização de grandes grupos que buscam interesses comuns.

Segundo Olson (2015), a ideia mais disseminada sobre a teoria dos grupos sociais se firma na premissa de que os grupos de indivíduos com interesses comuns usualmente tendem a promover esses interesses coletivos quando há objetivos econômicos envolvidos. Porém, em sua teoria, Olson (2015) entende que um indivíduo não agirá para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que seja coagido ou forçado a fazê-lo ou que receba um incentivo à parte. Ou seja: que lhe seja ofertado, de forma individual, as condições de que ele ajude a arcar com custos e ônus envolvidos no alcance desses objetivos grupais.

Nesse ponto de vista, o autor ratifica que na ação coletiva os indivíduos de uma organização ou um grupo possuem, simultaneamente, interesses comuns e individuais, ou seja, apesar de agirem em prol do objetivo comum figura-se também a centralidade nos seus próprios interesses. Isto significa que os membros de um grupo agem por interesse puramente pessoais e individuais. Olson (2015, p. 14) explica que:

A ideia de que os grupos tendem a agir em favor de seus interesses grupais é concebida como uma extensão lógica dessa premissa amplamente aceita do comportamento racional e centrado nos próprios interesses. Em outras palavras [...] um membro de um determinado grupo tem um interesse ou objetivo comum, e se eles ficarem em melhor situação se esse objetivo fosse atingido, logicamente os indivíduos desse grupo irão, se forem pessoas racionais e centradas no próprio interesse, agir para atingir esse objetivo.

O debate da existência do interesse particular como fator motivador do indivíduo na ação coletiva polemizou a teoria de Olson por levantar a questão de que a associação de uma pessoa a determinado grupo está vinculada à expectativa de atingir benefício próprio por meio do grupo. Olson (2015) defende que, diferente de uma ação individual independente, é na ação coletiva que o indivíduo encontra a forma mais eficiente para defender seus interesses próprios, mesmo dentro de uma ação em grupo. A respeito disso Pinto (2013, p. 166) esclarece que:

A Teoria da Escolha Racional, de Mancur Olson, é aplicada a pequenos e, também, aos grandes grupos e pressupõe que nem sempre a presença de indivíduos com interesses semelhantes levará todos a agir da mesma forma para atingir um fim comum, pois os seres humanos são dotados

de razão e agirão estrategicamente para melhor adequar os seus meios aos fins, resultando em menores prejuízos e maiores lucros individuais.

Em se tratando do tamanho de um grupo surge a dificuldade quanto à análise entre o tamanho do grupo e o comportamento do indivíduo dentro desse grupo. Tal complexidade pode associar-se, em parte, ao fato de que cada pessoa do grupo pode conceder um valor diferente ao benefício almejado por seu grupo (OLSON, 2015). Referente ao estudo do tamanho do grupo, o autor discorre que (OLSON, 2015, p. 48-59):

[...] o ponto mais importante no que se refere aos grupos pequenos no presente contexto é que eles podem ser perfeitamente capazes de proverem-se de um benefício coletivo pura e simplesmente por causa da atração individual que o benefício tem para cada um de seus membros. Nisso os grupos pequenos diferem dos grandes. Quanto maior for o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo e menos provável será que ele aja para obter até mesmo uma quantidade mínima desse benefício. Em síntese, quanto maior for o grupo, menos ele proverá seus interesses comuns. [...] Quanto maior for o grupo, mais ele precisará de acordo e organização, e quanto maior o grupo, maior o número de membros que por via de regras terão de ser incluídos no acordo ou organização grupal.

Conforme expõe Olson (2015), o tamanho de um grupo torna-se um fator determinante para definir se é ou não possível que a busca racional e voluntária de uma conveniência pessoal possa gerar comportamento coletivo. Portanto, o número de membros de um grupo poderá, sim, influenciar na obtenção de proventos coletivos, pois esse número, a depender do contexto, pode ter efeitos sobre o ônus e ganhos a serem compartilhados pelo grupo. Nessa perspectiva, ele explica que a busca pelo interesse coletivo tende a falhar nas situações em que o grupo não apresenta características muito específicas, a exemplo da maior diversidade que ocorre em grupos grandes.

Entendendo que o desenvolvimento pode ser o objeto da ação coletiva de um grupo, seja ele pequeno ou grande, observa-se que a sua efetividade está condicionada tanto ao interesse do particular quanto a do conjunto. Em vista disso, Marangoni (2009, p. 5) enfatiza que o “desenvolvimento depende de vontade coletiva, da identificação de quem seriam seus agentes e sua base social”. Nesse sentido, o autor ressalta a importância de saber a quem interessa os objetivos e o modelo de desenvolvimento a ser adotado, bem como quem são os atores sociais que devem ser levados em consideração ao se traçar estratégias de desenvolvimento.

A ação coletiva, conforme as ideias do economista e cientista social Mancur Olson (2015), engloba a perspectiva da adoção de estratégias que consideram interesses e

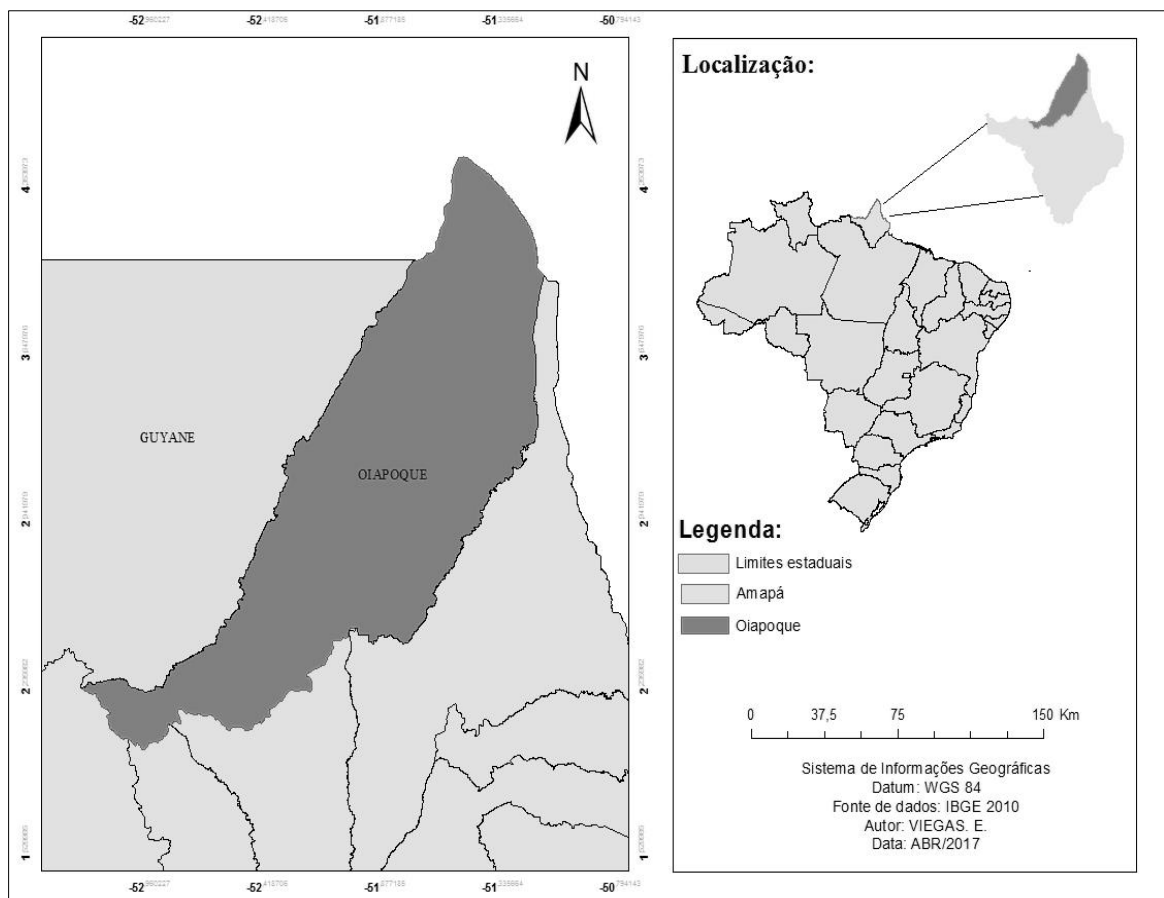
interessados no alcance de objetivos comuns. Portanto, o desenvolvimento como objetivo de uma ação coletiva, apesar da complexidade em se chegar a um consenso, pode figurar um processo de transformação social onde todos os agentes envolvidos partilhem dos benefícios alcançados.

## Materiais e métodos

### Caracterização do município do Oiapoque

A área de estudo compreende o município de Oiapoque (Mapa 1). Segundo informações do IBGE (2010), o município ocupa quarta posição entre os 16 municípios do estado do Amapá em termos do número de sua população. Tem uma densidade demográfica de 0,91 hab./km<sup>2</sup>.

**Mapa 1 – Localização do município de Oiapoque (AP)**

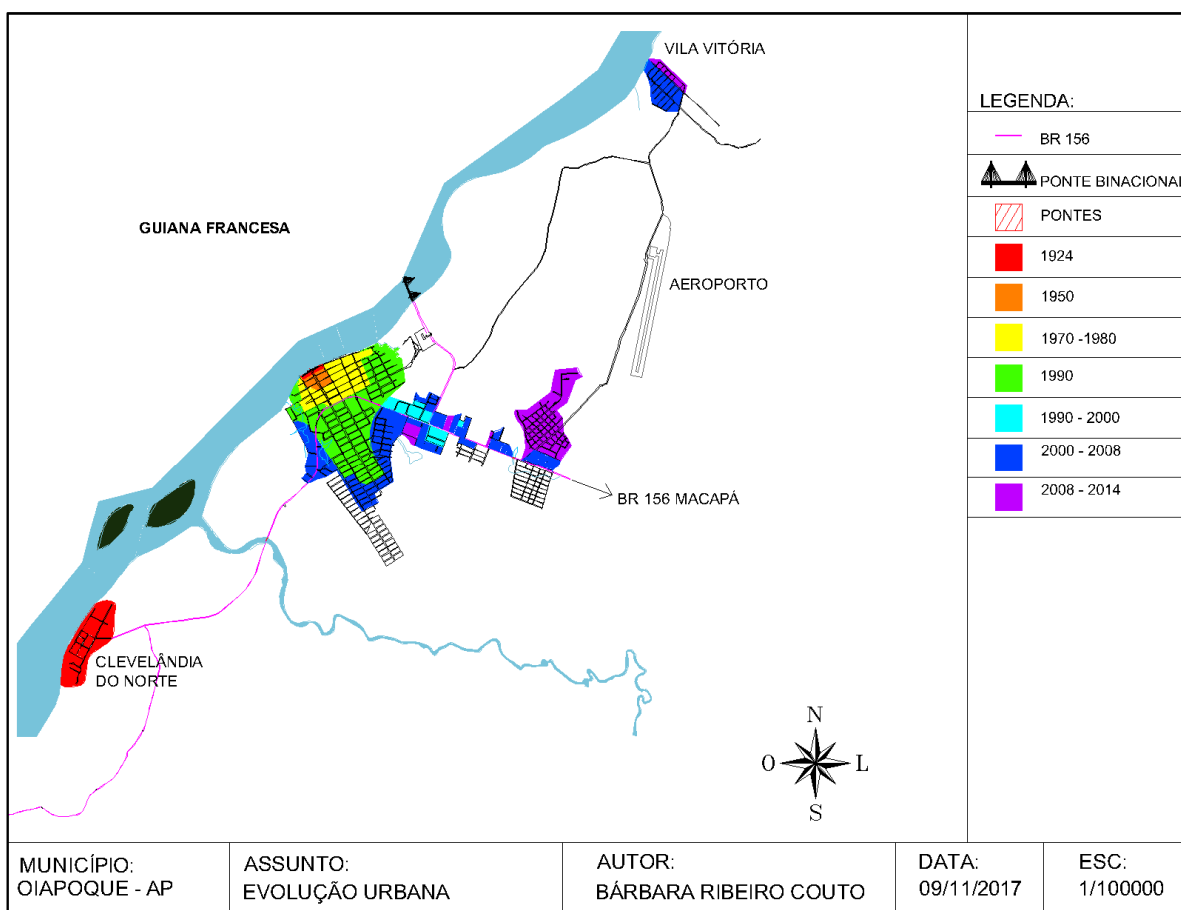


Fonte: IBGE (2010).

O Oiapoque localiza-se na fronteira setentrional brasileira, com distância aproximada de 600 quilômetros da cidade de Macapá, capital do estado, faz limite com os municípios amapaenses de Calçoene, Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari e Laranjal do Jari. Na sua porção leste limita-se com Oceano Atlântico e a oeste possui cerca de 650 km de limite fronteiro internacional com a Guiana Francesa (SILVA, 2014).

De acordo com o IBGE (2017), em 1991, a população de Oiapoque era de 7.555 habitantes. Nove anos depois, em 2000, atingiu 12.866 habitantes, no Censo 2010 esse número chegou a 20.509 habitantes, e, em 2016, estima-se uma população em torno de 24.892, ou seja, houve uma evolução, em termos de crescimento populacional, que ocorreu em um curto espaço de tempo e forma acelerada. Em consequência, a expansão urbana de Oiapoque formou-se em maior parte em decorrência deste crescimento, como mostra o Mapa 2.

**Mapa 2 – Expansão urbana de Oiapoque de 1924 a 2014**



Fonte: Prefeitura Municipal do Oiapoque (2017).

Um aspecto interessante é o período de *boom* populacional (2000 a 2010) ser o mesmo período no qual a cidade se expandiu de forma rápida, com destaque para o



ano de 2008, com a ocupação irregular da área da Infraero. Do exposto, nota-se uma série de equívocos no processo de organização do espaço urbano do município de Oiapoque. Nesse contexto, Tostes (2016) enfatiza que os problemas urbanos das cidades bem como os existentes em Oiapoque podem ser solucionados quando houver uma real ligação entre os processos de planejamento e a valorização da participação social subsidiando seus próprios interesses.

### Processo de desenvolvimento da pesquisa

Considerando o alcance do objetivo, foi realizada pesquisa do tipo descritiva e exploratória. A pesquisa descritiva se utiliza de técnicas padronizadas de coleta de dados com o objetivo de estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos ou de uma comunidade sem interferir neles, realizando levantamento de atividades específicas como entrevistas, aplicação de formulários e questionários por meio de observação e registros (PRADANOV; FREITAS, 2013).

A pesquisa exploratória viabiliza o estudo da temática sob diversos ângulos e aspectos, pois possui um planejamento flexível. Em geral, ela engloba o levantamento bibliográfico, a execução de entrevistas com pessoas que possuem experiências práticas com o problema pesquisado e possibilita a análise de exemplos que estimulem a compreensão do problema (PRADANOV; FREITAS, 2013). A pesquisa de campo tem como objetivo o levantamento de informações e conhecimentos a respeito de um problema para o qual se busca uma resposta e canaliza descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. Constitui-se na observação de fatos e fenômenos, tal como ocorrem espontaneamente na coleta de dados aos quais se referem e no registro de variáveis relevantes para análise (PRADANOV; FREITAS, 2013).

Quanto à análise dos conteúdos, foram realizadas tanto a análise qualitativa quanto quantitativa. Essa abordagem permite que o pesquisador mantenha contato direto tanto com o ambiente quanto com o objeto de estudo em questão. Nesta etapa ocorre a descrição dos dados de modo a que a atenção seja mais dada ao processo, aspectos e os valores relacionados do que com a vertente quantitativa dos dados (PRADANOV; FREITAS, 2013). Neste sentido, foram utilizadas entrevistas abertas nessa análise.

No Quadro 1 lista-se os trabalhos que foram identificados e analisados a partir da pesquisa documental com foco para o acervo relacionado à trajetória da construção do plano diretor de Oiapoque e demais projetos que podem ser considerados na proposta final do plano.

**Quadro 1 – Documentos analisados no estudo de 1988 a 2016**

Atuais	Antigos
<p>Material de acervo das tentativas de construção do plano diretor de Oiapoque e relatórios existentes (2005 a 2016)</p> <p>PEDIT- Plano de Desenvolvimento Integrado do Polo Roteiro Maracá Cunani (2010)</p> <p>PTDRS. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território Extremo Norte do Amapá (2011)</p> <p>Proposta de Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Oiapoque (2014)</p> <p>Plano Municipal de Saneamento de Oiapoque (2015)</p> <p>Projetos executivos de Mobilidade Urbana de Oiapoque (2015)</p>	<p>Plano do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) Plano de Desenvolvimento urbano de Oiapoque (1988)</p> <p>Plano da Empresa ARQUIED. Plano de Gestão Emergencial de Oiapoque (2002)</p> <p>Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável de Oiapoque (2000)</p>

Fonte: Elaboração própria.

A última etapa da coleta de dados decorreu da entrevista realizada com a utilização de um roteiro de perguntas abertas contendo oito indagações. O critério de seleção destes agentes foi possuir as seguintes características: exercer ou ter exercido função na administração durante o período construção do PDO, ser representante de bairro, associação ou cooperativa. Os indivíduos que foram entrevistados: presidentes das associações de moradores de bairros e áreas distritais de Oiapoque; presidente da associação dos catraieiros; ex-prefeito municipal (2004-2008); prefeita e vice-prefeito (2016-2020); e diretor da Defesa Civil de Oiapoque.

## **A lógica da ação coletiva e o processo de construção do plano diretor do Oiapoque**

Ação coletiva e a trajetória da construção do Plano Diretor de Oiapoque de 2005 a 2017

A construção do plano diretor, instrumento maior da política urbana, estabelecida na Constituição Federal de 1988 Art. 182-183 e ratificada no Estatuto da Cidade Lei 10.257/2001, é uma exigência para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, como é o caso do Oiapoque. A existência do plano diretor é condição básica para acessar a diversos recursos da União ou mesmo de outras fontes. Visando seguir as diretrizes preconizadas pelo Ministério das Cidades e reparar o atraso na elaboração do plano diretor de Oiapoque, em dezembro de 2005 iniciaram tentativas de elaboração.

Naquele ano, a prefeitura do município de Oiapoque e a Universidade Federal do Amapá (Unifap), por meio do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia, firmaram um compromisso de elaborar o plano diretor. De início, o convênio teria duração de três anos, com término em 2008. A primeira experiência na cidade de Oiapoque, feita ainda em dezembro de 2005, reuniu uma equipe multidisciplinar de pesquisadores de várias áreas (Arquitetura e Urbanismo, Enfermagem, Geografia, Meio Ambiente e Sociologia).

Denominado de “I Seminário de Preparação para Elaboração do Plano Diretor Participativo de Oiapoque”, o evento promoveu palestras sobre o município. A finalidade era apresentar um diagnóstico técnico preliminar sobre a situação física, econômica, ambiental e social da cidade.

Foi contabilizada a participação de cerca de 200 oiapoquenses, que se demonstraram interessados em contribuir para o desenvolvimento do município. De modo geral, na programação montada para o seminário, evidenciaram-se as principais dificuldades do município, como problemas relacionados ao acesso provocado pela BR-156. Tostes (2016), menciona que o resultado do evento foi a composição de uma força-tarefa local para desenvolver os trabalhos no município, tendo com responsável o senhor Edson Maia, profundo conhecedor das realidades locais e com vasta experiência, pois trabalhou e integrou diversas equipes da gestão municipal.

Concomitantemente, desencadeou-se um intenso processo de interpretação da leitura da cidade com a realização de oficinas preparatórias. No entanto, os momentos posteriores ao seminário foram marcados por adversidades (TOSTES, 2014, 2016). Com o aumento dos impasses institucionais, em maio de 2006 ocorreu o rompimento dos trabalhos, pois a prefeitura deixou de apoiar o andamento das atividades, e, com isso, os trabalhos passaram a ser conduzidos de modo fragmentado. A interrupção das atividades permaneceu de 2006 a 2009.

Em 2009, durante o exercício da gestão do prefeito Raimundo Agnaldo Chagas Rocha, realizou-se o 2º Seminário do Plano Diretor. Nesta versão – mais expandida –, estiveram presentes diversas instituições do estado do Amapá, como: Caixa Econômica Federal, Adap, Unifap, Associação Comercial, Sebrae e outros. Não há registros do quantitativo, mas a população também participou do evento. A intenção era dar seguimento aos trabalhos para a geração de resultados palpáveis. Na ocasião foram firmados acordos para aplicação do trabalho de diagnóstico da situação de todo o núcleo urbano da cidade e questionários socioeconômicos.

Segundo a proposta de execução das atividades, o prazo estimado no cronograma seria de oito meses, com o estabelecimento de metas, em conformidade com a metodologia do Ministério das Cidades. O planejamento traçado nesse seminário amparou-se na utilização das ferramentas de geoprocessamento para melhor compreender os conflitos fundiários no município para que fosse evitada qualquer inconsistência em relação às terras sob jurisdição federal.

Até ao referido ano tudo aparentava estar bem encaminhado para a finalização do plano a ser concluído em dezembro de 2009. Todavia, mais uma vez, a prefeitura de Oiapoque negligenciou quanto à sua responsabilidade em solucionar os entraves na condução do trabalho e, novamente, foi paralisado o andamento do plano diretor.

Conforme Tostes (2016), de 2009 até 2013 muitos episódios auxiliaram no amadurecimento e compreensão do fato que o plano em si não é a solução das inúmeras diversidades complexas existentes no município. Contudo, uma cidade com tantas peculiaridades, como Oiapoque, não pode ser mantida e administrada sem um ordenamento territorial.

Segundo Tostes (2016), ao final do ano de 2013 permanecia o grande desafio para 2014: a conclusão do plano diretor do município. Neste período, ocorreu um novo diálogo institucional com gestores em exercício, entre a vice-prefeita Maria da Luz de Souza e o prefeito Miguel Caetano de Almeida, durante o 3º Seminário de Elaboração do Plano Diretor, a fim de definir os objetivos para 2014.

Dentre as numerosas demandas, destacou-se a necessidade de elaborar a cartografia da cidade. Fazendo uma síntese dos episódios, que explicavam os motivos da descontinuidade dos trabalhos do plano, Tostes (2016, p. 63) diz o seguinte:

Sobre as idas e vindas do trabalho do Plano Diretor, é válido salientar que dentre as dificuldades que contribuíram para paralisar os trabalhos por diversas vezes, destaca-se a responsabilidade (ou irresponsabilidade?) dos atores envolvidos. A Prefeitura do Município de Oiapoque é o principal ator de todo esse processo; a UNIFAP é uma instituição parceira, que entrou com o apoio técnico e acadêmico, porém, nunca coube à universidade a responsabilidade de ser a condutora deste trabalho.

Em consulta aos documentos da prefeitura, há o registro que em 11 de outubro de 2013 houve a ação de retomar os trabalhos do Plano Diretor por iniciativa do então Secretário de Infraestrutura e Obras, Edson Lopes Maia, e a vice-prefeita Maria da Luz. Os trabalhos seriam conduzidos por uma equipe técnica composta por profissionais locais. Dessa mobilização interna, resultou, em 2014, a proposição do Plano Diretor Participativo de Oiapoque. A proposta de plano chegou a ser submetida à apreciação na Câmara Legislativa, mas sem aprovação. Vale ressaltar que a Universidade Federal do Amapá não teve participação nesta etapa.

Durante a pesquisa documental, verificou-se que, em fevereiro de 2015, a prefeitura municipal recebeu uma Carta Proposta Técnica e Comercial de Prestação de Serviços por parte da empresa MDL Ambiental Consultoria para elaborar o plano diretor. A referida proposta, orçada em R\$ 296.768,00, incluía a prestação de vários serviços, como visitas técnicas e de acompanhamento da execução da proposta; coleta de informações e levantamento de campo; elaboração do plano diretor e planos setoriais e anotações de responsabilidade técnica. O cronograma de trabalho descrito na carta proposta indicava que o início dos trabalhos estaria previsto para março de 2015, sendo estimado o prazo para conclusão de seis meses para entrega do produto final, que seria o diagnóstico do plano diretor, a proposta de zoneamento do município e a redação normativa da lei municipal do PDO. Por não haver outros registros sobre uma possível resposta dada pela prefeitura de Oiapoque à proposta da empresa MDL Ambiental, fica subtendido que não foi dado andamento às negociações entre a empresa e a prefeitura.

Expostos todos os eventos que integram a trajetória de construção do plano diretor, e das inúmeras diversidades enfrentadas na condução dos trabalhos, em 2016, o Ministério Público solicitou esclarecimentos aos gestores municipais sobre o PDO e as justificativas para a sua não execução até aquele momento, pois, como estabelece o Estatuto da Cidade, este deveria ter sido elaborado em 2008.

Uma nova tentativa de reestabelecer as atividades do plano, em setembro de 2017, ocorreu com o 4º Seminário do Plano Diretor, onde estiveram presentes representantes do corpo técnico da prefeitura de Oiapoque e os secretários municipais, o vice-prefeito, representantes do Ministério Público, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, lideranças comunitárias e comunidade civil em geral. No evento foi apresentada a trajetória desde 2005, sendo relatado pelo professor Dr. José Alberto Tostes todos os eventos ocorridos até ao ano de 2017.

Na ocasião foi informado ao público presente que as atividades referentes à elaboração do plano não seriam iniciadas do “zero”, mas haveria uma retomada das ações do ponto em que foi paralisado. Na mesma data, foi apresentada aos participantes a proposta do diagnóstico e seu respectivo instrumento de coleta de

dados. Posteriormente, todas as proposições feitas ao público ficaram abertas à apreciação dos participantes para possíveis sugestões e adaptações.

Em outubro de 2017 foi iniciado o trabalho de campo, com a aplicação de 1.323 questionários, abrangendo todo o perímetro urbano e as áreas distritais. Nesta etapa, além da equipe técnica do plano diretor, contou-se com a ajuda dos alunos do Instituto Federal do Amapá (IFAP) – Campus Oiapoque. Simultaneamente, ocorram reuniões comunitárias nos distritos de Clevelândia do Norte, Vila Velha do Cassiporé e Primeiro do Cassiporé. Vale ressaltar que, apesar da mobilização, na comunidade Vila Vitória não houve reunião devido à falta de participação popular.

Após a conclusão do levantamento de dados, foi elaborado o relatório do diagnóstico, etapa fundamental para subsidiar a proposta do Plano Diretor Participativo. Na realização do 5º Seminário foram apresentados os resultados preliminares do diagnóstico. Também foi exposta uma sugestão para o zoneamento do perímetro urbano. Em seguida, houve uma consulta pública com os cidadãos presentes, que, organizados em grupos, cada indivíduo recebeu um formulário com a finalidade de avaliar diversos aspectos a serem considerados na elaboração da proposta do plano diretor.

Quanto às próximas etapas a serem cumpridas, necessárias para a finalização do plano diretor, deverá acontecer: 1) audiência pública com a finalidade de expor todo o processo metodológico adotado na elaboração do plano diretor; 2) apresentação do conteúdo da proposta do plano, considerando as diversas contribuições da comunidade rural e urbana; 3) submissão da proposta do plano à apreciação da plenária, para receber possíveis contribuições e correções caso necessárias; 4) consolidação da proposta de plano diretor; e 5) encaminhamento à Câmara Municipal em forma de anteprojeto de lei para aprovação.

Em toda a trajetória de construção do PDO nota-se que os agentes envolvidos nesta ação coletiva, que deveriam ter por interesse comum a conclusão do plano, fracassam justamente porque seus interesses particulares divergiam quanto ao entendimento da importância do PDO para o desenvolvimento de Oiapoque e do que isso representaria em termos de benefício individual e coletivo. Outro ponto importante é o perfil dos agentes envolvidos com atividades coletivas em Oiapoque, pois, a depender da característica do grupo, atingir o consenso comum em um pequeno coletivo pode ser possível e inviável quando eles se tornam mais numerosos.

Gestão pública municipal e lideranças envolvidas na ação coletiva para construção do Plano Diretor de Oiapoque

Conforme relato dos entrevistados apresentado no Quadro 2, o processo de elaboração do plano diretor de Oiapoque (PDO) teve início em 2005 e desse ano

até 2017 foram diversas as tentativas interrompidas e ocorrências de situações adversas que inviabilizaram a execução de determinadas etapas para finalização do PDO.

**Quadro 2 – Pergunta: “O senhor(a) poderia relatar quais foram as primeiras ações adotadas para elaboração do plano diretor de Oiapoque desde o ano de 2005?”**

Entrevistado	Resposta
Entrevistado 1	O prefeito Manoel Alício deixou de se comunicar com a equipe do plano diretor. Por conta disso, a equipe da Unifap que estava em Oiapoque (um engenheiro e um economista) foram embora por falta de condições de dar continuidade ao trabalho e assim, foi paralisada a parceria. Com o novo prefeito Raimundo Agnaldo Chagas da Rocha a parceria também fracassou. O prefeito que o sucedeu Miguel Caetano de Almeida que procurou o professor Tostes e novamente não deu certo, pois o Ferreira que era o arquiteto da prefeitura na época disse que faria o plano em pouco tempo descartaram o professor Tostes, depois chegaram duas pessoas do Sul (um advogado e um historiador) e propuseram fazer o plano diretor. O prefeito aceitou e eles foram fazer a “leitura da cidade”. Foi apresentado à Câmara de Vereadores e o material foi aprovado, mas a proposta final do plano não foi aceita e esse foi o último desfecho da gestão do prefeito Miguel Caetano.
Entrevistado 2	Só posso falar que na minha gestão teve a parceria com a Unifap, que eu tinha vontade de fazer o plano cumprir a lei, mas por falta de recurso não teve como.
Entrevistado 3	Isso começou desde a gestão do Manoel Alício, foram várias tentativas e nunca deu certo.
Entrevistado 4	Não acompanhei desde o início, mas na nossa comunidade indígena do Manga recebemos a equipe do plano diretor para a leitura da comunidade.
Entrevistado 5	Faz bastante tempo com reuniões e várias tentativas que não deram certo.

Entrevistado 6	Todas as vezes que começa a história de plano diretor, a comunidade participa e vem o pessoal. Foram três etapas. Teve reunião na comunidade, só que a coisa para e a comunidade é descartada e depois querem começar tudo de novo
Entrevistado 7	A gente recebeu aqui uma equipe do plano diretor, mas faz tempo não me lembro da data certa quando foi isso.
Entrevistado 8	Só sei que foi reunião e mais reunião que não deu em nada.
Entrevistado 9	Tanto a associação do bairro Nova União quanto do Infraero teve participação na primeira etapa de elaboração do plano. Participamos de duas reuniões. Depois todo mundo sumiu e a coisa parou.

Fonte: Elaboração própria (2017).

As situações descritas pelos entrevistados mostram que não foi o aspecto participação da população que comprometeu o processo de elaboração do PDO. As falhas na sequência das etapas do plano são de responsabilidade da gestão municipal, que se equivocou por diversas vezes, como foi apontado no depoimento dos participantes da pesquisa que não tiveram medo de assinalar tais falhas da gestão. Na verdade, identifica-se o enfraquecimento das ações de cunho coletivo devido ao sentimento de desconfiança entre a comunidade e a gestão municipal. Ademais, fica evidente a existência de pequenos grupos que defendem seus interesses de forma isolada de outros grupos. Esse é ponto fraco do processo de ação coletiva em Oiapoque.

Mediante tal situação, Dias (2016) explica que somente o processo de redemocratização é capaz de fortalecer os novos atores sociais e propiciar que novos grupos organizados da sociedade possam se expressar de maneira aberta o seu descontentamento com o poder público. Essa é uma ação que se faz necessária entre os grupos sociais do município de Oiapoque.

A Universidade Federal do Amapá foi a instituição mencionada pelos entrevistados como a principal envolvida no processo juntamente com a prefeitura de Oiapoque. Assim, também fica evidenciado a participação da comunidade em todo território municipal. O sentimento de desconfiança em relação à gestão pública municipal foi exposto na colocação da responsabilidade de não execução do PDO por negligência, irresponsabilidade, falta de organização e preocupação com a população por parte dos gestores da prefeitura de Oiapoque, como descrito no Quadro 3.



**Quadro 3 – Pergunta: “Poderia relatar os problemas que ocorreram durante o processo de tentativas de elaboração do Plano Diretor de Oiapoque?”**

Entrevistado	Resposta
Entrevistado 1	Negligência dos gestores tanto do Manoel Alício quanto do Agnaldo Rocha. No caso do Miguel Caetano ele se deixou enganar por pessoas que não tinham capacidade de elaborar o plano e o prefeito estava no final da gestão e não conseguiu.
Entrevistado 2	Falta de recurso e parceria do governo não teve apoio nenhum para financiar a elaboração do plano e a Unifap fez uma proposta que a prefeitura não tinha condições de executar.
Entrevistado 3	Irresponsabilidade dos gestores anteriores.
Entrevistado 4	Sobre isso eu não sei informar.
Entrevistado 5	Faltou responsabilidade dos gestores.
Entrevistado 6	Problemas logísticos para reunir a comunidade. Falta de comunicação, falta de gestão e organização de quem estava executando os trabalhos.
Entrevistado 7	Como sempre só promessa que não é cumprida.
Entrevistado 8	A falta de preocupação com a população esses políticos não ligam para que o povo precisa.
Entrevistado 9	Eu creio que foi falta de apoio, não por parte das associações porque nós fizemos o que podíamos, participamos, mas depois o povo sumiu. Nem sei o que realmente aconteceu.

Fonte: Elaboração própria (2017).

Para a ação coletiva, a desconfiança compromete o objetivo final da ação conjunta, que seria a finalização do PDO. Na análise da ação coletiva, a provisão do bem coletivo tende a falhar quando o grupo interessado não tem como fator motivador suas perspectivas e benefícios de forma individual (OLSON, 2015).

A frustração dos gestores e lideranças envolvidas no processo de elaboração do plano ficou evidente na fala dos entrevistados, principalmente em se tratando da decepção da comunidade que não recebe satisfação do que de fato impossibilitou a

conclusão do PDO. Isso gera revolta e descrença da população, como pode ser analisado no Quadro 4.

**Quadro 4 – Pergunta: “Quais as suas frustrações em relação ao projeto de elaboração do plano diretor de Oiapoque?”**

Entrevistado	Resposta
Entrevistado 1	É um descredito total. Tenho 34 anos de Oiapoque e 20 de trabalho com a prefeitura e nunca sofri tanto desrespeito quanto passei na elaboração desse plano. Quando saio na rua de novo com a tentativa de elaborar o plano, porque o povo não acredita mais, isso é muito difícil. É muita rejeição. Ninguém crê mais nisso. Eu sofro tenho que ouvir muita coisa até hoje.
Entrevistado 2	Me sinto triste por não ter conseguido fazer o plano.
Entrevistado 3	Indignada por que esse plano deveria ter sido feito desde 2008.
Entrevistado 4	A gente fica triste com isso.
Entrevistado 5	Frustração por que a gente se esforça e quando não dá certo fica complicado.
Entrevistado 6	Estamos sem crença já, porque toda vez a elaboração do plano nunca chega até o fim. A comunidade fica desacreditada e fica com uma frustração muito grande com tudo isso. É muito esforço para no fim não receber nenhum tipo de satisfação e o esforço da comunidade é em vão.
Entrevistado 7	Chateado quando não dá certo.
Entrevistado 8	Revoltado, sinceramente, porque parece que somos palhaços aqui.
Entrevistado 9	O plano diretor está igual promessa que sempre nos fazem, falam, a gente repassa para comunidade e todos ficam ansiosos. Fazemos reunião e mais reunião e tudo acaba dando em nada. Isso nos deixa triste porque sempre gera uma expectativa de melhora e, como sempre, nunca vai pra frente.

Fonte: Elaboração própria (2017).

Ressalta-se, como ponto importante mencionado pelos entrevistados, o envolvimento e participação efetiva das comunidades no processo de elaboração do plano, bem como a citação a exemplo do que foi realizado na experiência participativa do município de Laranjal do Jarí (Quadro 5).

**Quadro 5 – Pergunta: “Em sua opinião, como você considera que deve ser organizada a execução do plano diretor de Oiapoque?”**

<b>Entrevistado</b>	<b>Resposta</b>
Entrevistado 1	É preciso retomar a parceria com a Unifap através do trabalho do professor Tostes, pois ele é o maior estudioso do Oiapoque e sabe como elaborar o plano participativo, porque já fez no Jarí. A prefeitura tem que fazer sua parte. É preciso fazer o diagnóstico.
Entrevistado 2	De um jeito que desse mesmo certo. Eu torço pelo Oiapoque, sou dessa terra.
Entrevistado 3	Junto do povo com a parceria com a Unifap e o professor Tostes.
Entrevistado 4	Com os povos indígenas sendo ouvidos e participando.
Entrevistado 5	As comunidades do entorno como Clevelândia não sejam deixadas de fora e nossas necessidades sejam atendidas.
Entrevistado 6	Interesse e apoio verdadeiro da prefeitura, porque não é a primeira nem, a segunda e nem terceira vez que isso não se conclui e dessa vez espero que seja a última.
Entrevistado 7	As comunidades rurais que ficam distantes como a nossa não podem ser esquecidas.
Entrevistado 8	Os trabalhadores é que devem ser ouvidos e não tratados como sempre, deixados de lado, ninguém se importa.
Entrevistado 9	Tinha que ter uma comissão para ouvir e saber dos problemas da comunidade.

Fonte: Elaboração própria (2017).

A participação popular foi defendida como sendo a principal condicionante para a forma correta de execução do PDO. Em se tratando de participação popular, Dias

(2016) defende que esta significa dividir reponsabilidades e questionar a condução da coisa pública, assim como tomar parte no governo da sociedade, fiscalizando a elaboração de políticas públicas e as atividades do poder público. A participação também representa um dos 10 princípios para gestão municipal eficaz, como assinalam Barreto, Souza e Santos (2012) quando explicam que a legitimidade das políticas públicas, direcionadas a atender as demandas sociais locais, tem na participação popular a condição especial para a gestão organizada dos negócios públicos.

Trindade (2012), alega que o direito à cidade inclui a participação da sociedade organizada na gestão e na administração municipal como sendo o princípio fundamental para a construção de um modelo de cidade democrática e justa pautada na defesa dos interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais. Também Souza e Rodrigues (2004, p. 18) argumentam que “o ato (processo) de se planejar uma cidade deve ser algo essencialmente distinto: os próprios cidadãos devem poder decidir sobre os destinos dos espaços em que vivem, por meio de debates livres, abertos e transparentes”.

Quanto às expectativas com a retomada do processo de elaboração do PDO, em 2017, nota-se a descrença das lideranças, que têm pouca esperança de que o trabalho será mesmo finalizado, como pode ser observado no Quadro 6.

**Quadro 6 – Pergunta: “Qual a sua real expectativa com a retomada em 2017 do projeto de elaboração do plano diretor de Oiapoque?”**

<b>Entrevistado</b>	<b>Resposta</b>
Entrevistado 1	Observação: optou por não responder.
Entrevistado 2	Que essa gestão consiga. Eu torço pela Maria Orlandina.
Entrevistado 3	As melhores, vamos conseguir vai ser um sucesso a maior felicidade desse povo com esse plano feito definitivo.
Entrevistado 4	Penso que o plano vai ser feito.
Entrevistado 5	É difícil porque depois de tanta decepção a gente fica meio sem acreditar.
Entrevistado 6	Tenho esperança de que se conclua mesmo o plano que a nossa comunidade possa se beneficiar com isso.
Entrevistado 7	Espero que façam.

Entrevistado 8	Não tenho certeza se dessa vez vai ou se fica como das outras.
Entrevistado 9	Acho uma boa se for levado a sério e não for largado pela metade como das outras vezes. Seria uma coisa muito boa para o município de Oiapoque.

Fonte: Elaboração própria (2017).

Tostes (2012), pontua que mediar a desconfiança com quem está desconfiado perpassa pela análise de quem são os atores envolvidos no processo, entender por que agem com desagrado e observar como o seu comportamento interfere ou não na formatação da realidade na qual os indivíduos estão inseridos.

Vinculando tal questão ao desenvolvimento, tendo como referência Bandeira (1999), registra-se que a transparência das ações públicas se fundamenta na vitalidade da atuação de uma sociedade participativa na busca de consensos e propensões entre os atores sociais. Nesse contexto, a questão da desconfiança passa ser um entrave à ação coletiva por tornar imprecisa a ideia do interesse comum, e, com isso, distanciar a atuação dos diversos agentes sociais, que praticam a ação modeladora de determinado espaço territorial.

A melhoria da cidade e o desenvolvimento de Oiapoque são os principais benefícios vislumbrados pelos entrevistados, assim como a possibilidade de atingir direitos sociais com a implantação do PDO, conforme descrito no Quadro 7.

**Quadro 7 – Pergunta: “Quais benefícios você vislumbra que poderiam ser alcançados com a elaboração do Plano Diretor de Oiapoque?”**

Entrevistado	Resposta
Entrevistado 1	Pelo exemplo do que foi feito no Jarí sabemos que o município com toda certeza iria se desenvolver caso a gestão fizesse seu trabalho. O Jarí acessou muitos recursos por conta da conclusão do plano diretor. As portas federais e estaduais não se abrem para Oiapoque pela falta do plano e todos nós sabemos disso, os benefícios virão com a conclusão do plano sem dúvida alguma. Na organização do espaço físico só o plano pode frear a irregularidades de tanta ocupação indevida que temos e todo dia aparece mais. A cidade não tem acessibilidade e estamos na espera desse instrumento do plano diretor.

Entrevistado 2	O melhor para Oiapoque se desenvolver.
Entrevistado 3	Muita coisa boa para o desenvolvimento de Oiapoque.
Entrevistado 4	O melhor para o povo indígena.
Entrevistado 5	Melhorias pra nossa comunidade pra resolver essa situação com o Exército que aqui não podemos fazer nada nem mexer na nossa casa ajeitar porque eles não autorizam. É muito difícil viver assim tratados como bandido e sem direito.
Entrevistado 6	O desenvolvimento da nossa comunidade, porque não temos nada e o plano diretor pode nos ajudar a conquistar nossos direitos e avançar.
Entrevistado 7	Poderia ajudar os agricultores com a venda da produção num lugar certo e garantido em Oiapoque.
Entrevistado 8	Melhorar a cidade para os trabalhadores principalmente os autônomos.
Entrevistado 9	Poderia ajudar muito a associação porque com o plano é melhor pra reivindicar nossos direitos.

Fonte: Elaboração própria (2017).

Importante observar que ao se falar em melhorias dos problemas e distorções urbanas é comum pensar no planejamento urbano como a solução para o enfrentamento de todas as dificuldades que sem fazem presentes na cidade. No entanto, é muito raro que se pense na própria sociedade civil organizada (ativismo social, associação de moradores etc.) como sendo uma provável solução criativa ou um possível caminho para a superações dessas adversidades, como indicam Souza e Rodrigues (2004). Esse contexto também se faz presente na concepção das próprias lideranças comunitárias de Oiapoque.

A disposição em fazer parte de projetos de natureza participativa como o PDO foi ratificada pelos entrevistados, os quais manifestaram interesse em fazer parte de qualquer ação que represente a luta por direitos e melhorias da população de Oiapoque. Seus posicionamentos foram:

E1: A Defesa Civil tem total interesse de trabalhar e acompanhar toda a parte técnica da elaboração do plano.

E2: Como cidadão quero sempre participar.

E3: A prefeitura na minha gestão vai sempre trabalhar para o povo e a elaboração do plano terá todo apoio que precisar dessa gestão.

E4: As comunidades indígenas sempre participam e recebem todos que lutam pelo nosso povo.

E5: A comunidade está sempre disposta a contribuir essa é nossa luta pela melhoria do Oiapoque.

E6: Questão da minha comunidade as parcerias para tudo que for beneficiar a comunidade podem contar com nossa participação;

E7: No que depender da nossa comunidade estamos sempre dispostos a ajudar.

E8: Estamos sempre na luta somos trabalhadores e no que nossa associação poder ajudar estamos aqui.

E9: A associação está de portas abertas para ajudar em tudo.

Considerando que na ação coletiva os grupos agem buscando seus interesses pessoais e individuais, é nessa ação de busca por seu próprio bem-estar que o indivíduo age em favor dos interesses de todo grupo, na premissa de que os benefícios serão partilhados entre todos que se formam os pequenos grupos sociais (OLSON, 2015). Os membros envolvidos na ação coletiva em Oiapoque apresentam essa característica dos pequenos estratos sociais que agem em prol do interesse coletivo de seu grupo, no entanto, quando esse interesse precisa se extrapolar para um objetivo maior e esse grupo restrito passa a ser parte de outro maior, a diversidade de interesses e peculiaridades de cada coletivo tornam o processo mais complexo e o objeto da ação, que é a elaboração do PDO, continua não sendo alcançado.

### **Considerações finais**

Os pontos mais relevantes em relação à análise dos aspectos relacionados à ação coletiva no processo de construção do plano diretor de Oiapoque versam sobre a ineficiência, na opinião das lideranças locais, por parte da gestão pública municipal, no que diz respeito à política urbana, planejamento urbano e execução do plano diretor, fato este que teve sérias consequências para o desempenho eficiente dos sistemas representativos. Neste caso, os grupos sociais que buscam interesses comuns perdem pelo descrédito em suas ações, tornando-se meras representações legais, porém, com pouca efetividade na luta por direitos coletivos.

A não concretização do plano diretor não tem ligação direta com entraves ligados à ação coletiva, mas, sim ao indicativo e não entendimento por parte da gestão pública de aspectos normativos relacionados à sua obrigatoriedade, em especial pelo

desconhecimento da real necessidade que o município tem de implementar tal instrumento.

Em se tratando das estratégias de desenvolvimento e planos traçados para o Oiapoque ou que o inclui, chegou-se à conclusão que não foi a falta de plano ou a construção de metas para evolução da região que desencadeou os problemas existentes no lugar, principalmente os de natureza urbana, mas, sim, a carência de clareza ou competência para fazer uso ou tirar melhor proveito possível dos potenciais econômicos, políticos, sociais, ambientais e culturais que se apresentam nesse espaço.

Sobre os atores que protagonizam atividades coletivas em Oiapoque, ficou evidente que estes possuem uma representação enfraquecida tanto pela descrença da população na efetividade das organizações de natureza coletiva frente à luta por interesses coletivos quanto por sua convicção de não valorização por parte da gestão pública, que não integra e não leva, de fato, em consideração as reais necessidades da sociedade oiapoquense.

Todos esses fatores contribuem para um processo de desenvolvimento lento, permeado por conflitos sociais, que tem reflexos na qualidade de vida da população e na permanência de situações adversas para o planejamento urbano de Oiapoque, a exemplo da não concretização do PDO. No entanto, essas circunstâncias podem ser solucionadas com adoção de medidas simples como a integração das ações entre administração pública e a sociedade e o fortalecimento e valorização dos grupos sociais de interesse coletivo. Por fim, é urgente o incentivo à organização e participação popular nos assuntos relacionados ao desenvolvimento de Oiapoque, tomados como conduta estratégica para melhor planejar o futuro desejado para esse espaço territorial.

## **Referências**

**ARQUIED. Plano Emergencial de Gestão Urbana para o Município de Oiapoque.** Arquitetura e Edificações Macapá: ARQUIED. 2002.

**BANDEIRA, P. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional.** Brasília: Texto para Discussão/IPEA, 1999.

**BARRETO, L.; SOUZA, C. T.; SANTOS, R. (Orgs.). Dez princípios básicos para uma gestão pública municipal eficaz.** Brasília: Fundação Republicana Brasileira, 2012.



DIAS, S. G. Participação Popular e Planejamento Urbano: É Possível Conciliar? *In*: LARA, F; KOURY, A. P. (Ed.). **Planejamento Versus Participação: um falso dilema**. São Paulo: Nhamericapress, 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Base de dados IBGE cidades**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/oiapoque/panorama>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2004.

MARINGONI, G. Desenvolvimento planejamento e atores sociais: conceito e experiências. **Revista Análises e Propostas**. n. 36, p. 16, nov. 2009.

MELO JÚNIOR, J. A. C. C. A ação coletiva e seus intérpretes. **Revista Pensamento Plural**, Pelotas, n. 1, p. 65-67, jun./dez. 2007.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

PINTO, J. H. G. A influência de Mancur Olson sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica de Robert Gilpin. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 2, n.3, jul./set., 2013, p. 165-172.

POTEETE, A. R.; OSTROM, E.; JASSEN, M. A. **Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos**. São Paulo: Editora SENAC, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OIAPOQUE. **Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável de Oiapoque**. Oiapoque: Prefeitura Municipal, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OIAPOQUE. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Oiapoque**. Oiapoque: MDL-Ambiental, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OIAPOQUE. **Projetos Executivos de Mobilidade Urbana de Oiapoque/volume 2**. Oiapoque: Prefeitura Municipal, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OIAPOQUE. **Diagnóstico para Elaboração do Plano Diretor de Oiapoque**. Oiapoque: Prefeitura Municipal, 2017.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. **Oiapoque: potencialidades e caminhos neste século XXI**. Macapá: UNIFAP, 2014. 150 p.

SOUZA, M. L.; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: ENESP, 2004.

TOSTES, J. A. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na faixa de fronteira setentrional**. Rio de Janeiro: Publit, 2012.

TOSTES, J. A. **Oiapoque: potencialidades e caminhos neste século XXI**. Macapá: UNIFAP, 2014.

TOSTES, J. A. **Oiapoque: em busca do plano perdido**. João Pessoa: Sal da Terra, 2016.

TRINDADE, T. A. Direitos e Cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012.

Data de submissão: 06/09/2021

Data de aprovação: 14/07/2023

Revisão: Daniela Matthes (português), Emily Camila Batschauer e Mateus Artur Pereira Nuss (inglês) e Yanet María Reimondo Barrios (espanhol).

---

*Simone Dias Ferreira*

Universidade Federal do Amapá

Rod. Juscelino Kubitschek, Km 02 – Jardim Marco Zero

68903-419 Macapá/AP, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7744-4414>

E-mail: [simonedias.ferreira@hotmail.com](mailto:simonedias.ferreira@hotmail.com)

*José Francisco de Carvalho Ferreira*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade Federal do Amapá

Rod. Juscelino Kubitschek, Km 02 – Jardim Marco Zero

68903-419 Macapá/AP, Brasil

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8266-166X>

E-mail: [zfcofer@gmail.com](mailto:zfcofer@gmail.com)

*José Alberto Tostes*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade Federal do Amapá

Rod. Juscelino Kubitschek, Km 02 – Jardim Marco Zero

68903-419 Macapá/AP, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8493-4518>