



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ROSANA DOS SANTOS PALMERIM

**IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO NA ÁREA DE
INFRAESTRUTURA COM ÊNFASE NO SETOR HOTELEIRO E NO SETOR
CATRAIEIRO DA CIDADE DE OIAPOQUE NO AMAPÁ**

FORTALEZA – CEARÁ

2020

ROSANA DOS SANTOS PALMERIM

IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO NA ÁREA DE
INFRAESTRUTURA COM ÊNFASE NO SETOR HOTELEIRO E NO SETOR
CATRAIEIRO DA CIDADE DE OIAPOQUE NO AMAPÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira.

FORTALEZA - CEARÁ

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Palmerim, Rosana Dos Santos.

Impactos das políticas públicas de integração na área de infraestrutura com ênfase no setor hoteleiro e no setor catraieiro da cidade de Oiapoque no Amapá [recurso eletrônico] / Rosana Dos Santos Palmerim. - 2020.

110 f. : il.

Dissertação (Mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2020.

Orientação: Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira.

1. Area transfronteiriça. 2. BR 156. 3. Catraieiros. 4. Oiapoque. 5. Ponte Bincional. 6.

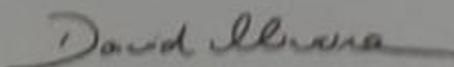
ROSANA DOS SANTOS PALMERIM

IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO NA ÁREA DE
INFRAESTRUTURA COM ÊNFASE NO SETOR HOTELEIRO E NO SETOR
CATRAIEIRO DA CIDADE DE OIAPOQUE NO AMAPÁ

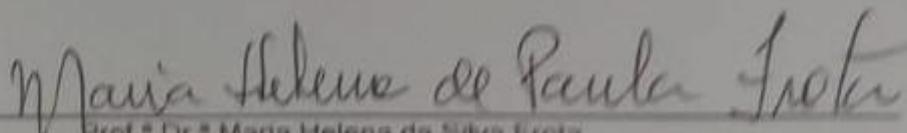
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 15/01/2020

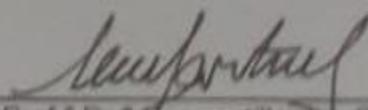
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof.ª Dr.ª Maria Helena da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.ª Dr.ª Carmentilla das Chagas Martins
Universidade Federal do Amapá - UNIFAP

Á Nossa Senhora de Nazaré, minha maior
inspiração espiritual; à minha filha Andressa
Palmerim por não medir esforços para me
incentivar, seja no dia a dia ou através de suas
orações; ao meu esposo Jaime Lopes pelo
carinho e consolo nas horas de aflição e;
gradidão eterna aos meus Pais e Irmãos (*in
memoriam*) meus exemplos de vida que
continuam presentes em minhas doces
lembranças. Meu AMOR por vocês é
INFINDO!

AGRADECIMENTOS

A Deus Pai misericordioso pela saúde e sabedoria;

Ao meu orientador Prof. Dr. David de Oliveira (UFC) pelo apoio concedido nesta desafiadora etapa de minha vida acadêmica

A Professora Dra. Helena Frota (UECE) e Professora Dra. Carmentilla Martins (UNIFAP) por terem aceitado participar de minha banca avaliadora e por suas preciosas contribuições, todas intercaladas nesta dissertação;

Aos Professores da UNIFAP, Prof. Dr. Jadson Porto, Prof. Dr. Alberto Tostes e o Prof. Dr. Jodival Maurício pelo constante estímulo a fim de que eu chegasse até o final dessa jornada;

Aos meus irmãos Alice, Gisele e Gil Palmerim pelas palavras de incentivo;

A sobrinha Katiuscia e minha irmã Rosangela, da Guiana Francesa, pelas bibliografias em Francês;

Aos colegas da Turma/2017 MPPPP/UECE pelo convívio salutar ao longo do curso;

Ao corpo técnico da UECE em especial aos secretários Juliane e Cristhiê pela atenção generosa sempre que necessária;

As Amigas Nilda, Delma e Sueli pela colaboração, pela ajuda fraterna nos momentos difíceis, sempre dando forças para continuar apesar das inúmeras adversidades e; em especial;

A amiga Lúcia Aparecida Furlan, de Santa Bárbara d'Oeste-SP, uma das maiores incentivadoras desse mestrado. Que honra ter podido contar com sua valiosa contribuição registradas nas mensagens de incentivo e nas primeiras correções ortográficas.

Aos amigos de Oiapoque: o casal Hélio e Sonia Balieiro; ao Roberto Veiga, do Campus Binacional e; o Senhor Maia, servidor da Prefeitura Municipal de Oiapoque, pelo carinho, atenção e todo material coletado durante a pesquisa de campo;

Ao estimado André Leite, do Curso de Arquitetura e Urbanismo/UNIFAP, pela generosa mão amiga para a informática nos momentos finais desta dissertação;

Enfim a todos que, direta ou indiretamente, ajudaram-me a construir esse sonho cujo nome é Mestrado.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”.

(Marthin Luther King).

RESUMO

A política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. As políticas públicas nascem, crescem, maturam-se e transformam-se, ou seja, possuem ciclos e etapas. O corrente estudo permite acesso a conhecimentos sobre como, no âmbito histórico, se deram as políticas públicas no Brasil, bem como ao estudo de quais foram as políticas públicas de integração destinadas para a área transfronteiriça Brasil-França. Tal área está localizada no extremo Norte do Estado do Amapá, cuja principal referência geográfica é a setentrã Cidade de Oiapoque, lócus da pesquisa e sede do município. Sua condição de fronteira internacional, área de interesse entre dois países tem sido arena de políticas públicas de integração na área de infraestrutura. Duas ações concretas de políticas públicas atingem aquela cidade, quais sejam: a construção da Ponte Binacional sobre o Rio Oiapoque e a Rodovia BR-156 que faz interligação com a rodovia Transguianense, na França. Essa dissertação retrata os reais impactos das referidas obras nos setores hoteleiro e de catraieiros de Oiapoque e, qual a participação de senadores com mandato pelo Estado do Amapá na construção dessas mesmas políticas. Para tanto foram constituídas como hipóteses de trabalho duas afirmativas: 1. “A abertura da Ponte Binacional trouxe impactos positivos tanto para o setor catraieiro quanto para setor hoteleiro de Oiapoque” e; 2. “O não asfaltamento do trecho Norte da BR -156 causam impactos negativos na dinâmica econômica do setor hoteleiro da Cidade de Oiapoque”. O lapso temporal de dois (2) anos decorridos entre a abertura daquela ponte e o período de realização da pesquisa de campo, a qual fora empreendida nos meses de abril e maio de 2019, junto a catraieiros e hoteleiros, é tempo suficiente para se avaliar se ambos os setores foram positivamente impactados com aquela ação de política pública. Conquanto a importância da BR 156, parte de sua extensão no trecho norte ainda não é pavimentada e, neste ano de 2019, obras para construção de pontes em concreto e asfaltamento estão em execução. Ambas as políticas de integração foram avaliadas e expressam o cerne deste trabalho.

Palavra - chave : Area transfronteiriça. BR 156. Catraieiros. Oiapoque. Ponte Bincional. Políticas Públicas.

RÉSUMÉ

La politique publique est un concept abstrait qui se matérialise à travers divers instruments. Les politiques publiques naissent, grandissent, mûrissent et se transforment, c'est-à-dire qu'elles ont des cycles et des étapes. La présente étude donne accès à des connaissances sur la façon dont, dans le contexte historique, les politiques publiques au Brésil se sont déroulées, ainsi qu'à l'étude de quelles étaient les politiques publiques d'intégration visant la zone transfrontalière Brésil-France. Cette zone est située à l'extrême nord de l'État d'Amapá, dont la principale référence géographique est la ville d'Oiapoque, au nord, lieu de recherche et siège de la municipalité. Son statut de frontière internationale, domaine d'intérêt entre deux pays, a été le théâtre de politiques publiques d'intégration dans le domaine des infrastructures. Deux actions concrètes de politique publique atteignent cette ville, à savoir: la construction du pont binational sur la rivière Oiapoque et la route BR-156, qui est interconnectée avec la route Transguyanense en France. Cette thèse décrit les impacts réels de ces travaux dans les secteurs de l'hôtellerie et de la catraieira d'Oiapoque, et quelle est la participation des sénateurs mandatés par l'État d'Amapá dans la construction de ces mêmes politiques. À cet effet, deux déclarations ont été formulées comme hypothèses de travail: 1. «L'ouverture du pont binational a eu des impacts positifs à la fois pour les secteurs de la catraieira et de l'hôtellerie d'Oiapoque» et; 2. «Le non-pavage de la section nord du BR-156 a des impacts négatifs sur la dynamique économique du secteur hôtelier de la ville d'Oiapoque». Le laps de temps de deux (2) ans entre l'ouverture de ce pont et la période de la recherche sur le terrain, qui a été entreprise en avril mai 2019, en collaboration avec les catraieiros et les hôteliers, est un temps suffisant pour évaluer si les deux secteurs ont été impactés positivement par cette action de politique publique. Bien que l'importance du BR 156, une partie de son extension dans la section nord ne soit pas encore pavée et, en cette année 2019, les travaux de construction de ponts en béton et d'asphaltage sont en cours. Les deux politiques d'intégration ont été évaluées et expriment l'essentiel de ce travail.

Motsclés: Zone transfrontalière. BR 156. Catraieiros. Oiapoque. Pont Bincional. Politiques publiques.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Ciclo de Políticas Públicas.....	32
Figura 2 -	Empreendimentos de Infraestrutura no Estado do Amapá.....	47
Figura 3 -	BR156- Ponte de concreto em construção na Vila do Carnot.....	50
Figura 4 -	BR 156 Ponte de concreto em construção no Primeiro do Cassiporé.....	51
Figura 5 -	Atoleiros - Trecho Norte da BR-156 entre Calçoene e Oiapoque.....	52
Figura 6 -	Ponte em madeira- Trecho Norte da BR-156 entre Calçoene e Oiapoque.....	52
Figura 7 -	Ponte em madeira - Trecho Norte da BR-156 entre Calçoene e Oiapoque.....	53
Figura 8 -	Ponte Binacional sobre o Rio Oiapoque.....	54
Figura 9 -	Cronologia do Acordo de construção da Ponte sobre o Rio Oiapoque.....	55
Figura 10 -	Catraias no Rio Oiapoque.....	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Profissão dos participantes da Pesquisa.....	22
Gráfico 2 - Estado Civil.....	23
Gráfico 3 - Escolaridades dos entrevistados.....	24
Gráfico 4 - Naturalidade dos entrevistados.....	24
Gráfico 5 - Percepção dos entrevistados quanto aos benefícios das PPI executadas.....	59
Gráfico 6 - Na sua percepção, a construção da Ponte Binacional para o Oiapoque foi...?.....	60
Gráfico 7 - Satisfação quanto às condições de trafegabilidade da BR 156 em 2019.....	60
Gráfico 8 - Condições de trafegabilidade predominantes na BR 159 de 2007 a 2019.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Tipos e Características de Políticas Públicas.....	29
Tabela 2 -	Modelos de Análises de Políticas Públicas.....	31
Tabela 3 -	Etapas e atividades características do Ciclo de Políticas Públicas.....	33
Tabela 4 -	Ações de políticas públicas de integração com incidência direta sobre a fronteira Franco Brasileira (1996-2018).....	44
Tabela 5 -	Empreendimentos de infraestrutura logística, energética e transportes no Amapá.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACMO	Associação dos Catraieiros do Município de Oiapoque
ACOI	Associação Comercial de Oiapoque
AFAP	Agência de Fomento do Amapá
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APFVV	Associação de Pilotos Fluviais de Vila Vitória
BR -156	Rodovia mais antiga do Amapá e do Brasil
CCIG	Câmara do Comércio e da Indústria de Guiana
CDL	Câmara de Dirigentes e Lojistas
COMFCOI	Cooperativa de Transportes Fluvial e Terrestre de Oiapoque
COOPTUR	Cooperativa de Transportes e Turismo de Oiapoque
DETRAN	Departamento Estadual de Transito
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
GEA	Governo do Estado do Amapá
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana
JUCAP	Junta Comercial do Amapá
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OMT	Organização Mundial de Turismo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PMO	Prefeitura Municipal de Oiapoque
PNMT	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque
PPII	Políticas Públicas de Integração e Infraestrutura
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SETRAP	Secretaria de Transportes do Estado do Amapá
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	TRAJETÓRIA METODOLÓGICA.....	19
2.1	Elaboração dos dados da pesquisa.....	20
3	SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
3.1	Política Pública – Conceito.....	25
3.2	Principais tipologias de políticas públicas.....	28
3.2.1	Quanto aos modelos de análise de política pública.....	30
3.2.2	Ciclo de políticas públicas.....	32
4	POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E PARA OIAPOQUE, A SETENTRIÃ CIDADE AMAPAENSE.....	35
4.1	Contextualização histórica sobre políticas públicas no Brasil.....	35
4.2	Políticas públicas destinadas para Oiapoque, a cidade setentrã amapaense.....	40
4.2.1	Os Acordos de Cooperação Transfronteiriços entre Brasil e França.....	43
4.2.2	O Programa de Aceleração do Crescimento.....	46
4.2.3	BR 156 - A rodovia federal que interliga o Sul e o Norte do Amapá.....	49
4.2.4	A Ponte Binacional – A única ligação via terrestre do Brasil com a União Europeia.....	54
5	DADOS OBTIDOS PELA PESQUISA ACERCA DOS IMPACTOS DAS POLITICAS DE INTEGRAÇÃO EXECUTADAS.....	59
5.1	O setor de catraieiros da cidade de Oiapoque.....	62
5.1.1	Promessas de alternativas para os Catraieiros de Oiapoque após a abertura da Ponte Binacional.....	64
5.1.2	A Voz do Setor de Catraieiros de Oiapoque.....	66
5.2	O setor de hospedagem da cidade de Oiapoque.....	68
5.2.1	A Voz do Setor Hoteleiro acerca dos impactos da abertura da Ponte Binacional e do não asfaltamento da BR 156.....	69
5.3	A voz da comunidade Oiapoqueense.....	71
5.4	A cidade de Oiapoque na visão dos dois senadores.....	72
5.4.1	A voz de dois Senadores pelo Estado do Amapá.....	73
6	O CONFRONTO TEÓRICO E AS HIPÓTESES DE TRABALHO.....	78

6.1	Atores da cidade de Oiapoque; senadores e; literatura.....	78
6.1.1	A percepção da comunidade acerca de política pública de integração e sobre as mudanças ocorridas na cidade de Oiapoque.....	81
6.1.2	Os impactos positivos da abertura da Ponte Binacional se deram tanto para o setor de hospedagem (hoteleiros) quanto para o setor de transportes (catraieiros) de Oiapoque?.....	84
6.1.3	E a BR-156, sem pavimentação completa no trecho Norte, prejudica o setor hoteleiro de Oiapoque?.....	89
6.2	A infraestrutura da Setentriã cidade de Oiapoque na ótica dos atores.....	91
6.3	O que catraieiros e hoteleiros esperam do poder público e o que a cidade de Oiapoque pode esperar dos senadores.....	93
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
	REFERÊNCIAS.....	99
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA A – OIAPOQUE.....	104
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA B – POLÍTICO.....	105
	ANEXO A – ACORDO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	107

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa refere-se ao estudo sobre políticas públicas de integração na cidade de Oiapoque, localizada no extremo norte do Estado do Amapá, fronteira entre Brasil e França, ao mesmo tempo que divisa o Estado do Amapá com a Guiana Francesa. O interesse pela temática surgiu em decorrência de uma viagem de campo realizada naquela cidade por ocasião de monitoria voluntária no grupo de pesquisa “Percepção da Paisagem Urbana no Corredor Transfronteiriços: Do Porto de Santana a Cayena” – coordenado pelas pesquisadoras Fatima Maria de Andrade Pelaes (UNIFAP) e Anna Raquel Julianneli Baracho (UNIFAP / UFRJ).

Fruto daquela monitoria foi elaborado e apresentado em 2014 um trabalho de conclusão de curso na área de Arquitetura e Urbanismo o qual, além de uma proposta de projeto arquitetônico, urbanístico e paisagístico para a orla de Oiapoque continha, também, uma sugestão de política pública para os catraieiros e comerciantes do entorno da orla. O segundo motivo que levou à escolha da Cidade de Oiapoque, deve-se ao fato de aquela cidade ser uma fronteira internacional com grande potencial sócio econômico e apresentar características bem específicas em relação às políticas públicas.

O trabalho ora em descrição é de grande relevância para a comunidade, posto que os novos dados científicos podem vir a ser utilizados como subsídio a novas políticas públicas, além de contribuir com as pesquisas de área de fronteira, especificamente das que abordam a condição transfronteiriça franco brasileira. Também tem relevância para o Grupo de Pesquisa “Urbanização na Amazônia e os grandes projetos de Desenvolvimento Regional” em andamento na Universidade Federal do Amapá sob a coordenação da pesquisadora Fátima Maria de Andrade Pelaes.

O objetivo central da pesquisa foi o de avaliar os impactos das políticas públicas de integração para a área de infraestrutura na cidade de Oiapoque com ênfase no setor de transportes (catraieiros) e no setor de hospedagem (hotel), sendo que: 1 Contextualizar de forma sintética os principais conceitos e modelos de análise sobre políticas públicas; 2 Incitar uma breve discussão histórica e teórica acerca da análise de políticas públicas no Brasil e identificar os impactos das políticas públicas de integração de infraestrutura na rede hoteleira e no setor catraieiro na cidade de Oiapoque ; 3 Analisar os impactos do não asfaltamento da BR 156 e da abertura da Ponte Binacional ocorridos no setor de hospedagem (hotel) e setor de transportes (catraieiros) daquela cidade e, 4 Conhecer a atuação, voltada para Oiapoque, de

parlamentares amapaenses no Senado Federal, são os quatro objetivos específicos do presente estudo.

Com isso, o problema investigado esteve diretamente ligado à impactação, positiva ou negativa, da abertura da Ponte Binacional e do não asfaltamento do lote 1 e 2 da BR-156 na dinâmica da rede hoteleira e dos catraieiros da cidade de Oiapoque/AP, tendo sido adotadas como hipóteses duas assertivas.

Na primeira hipótese afirmou-se que “a abertura da Ponte Binacional trouxe impactos positivos tanto para o setor de transportes (catraieiro) quanto para o setor de hospedagem (hoteleiro) de Oiapoque” e, na segunda, que “o não asfaltamento do trecho Norte da BR -156 causa impactos negativos na dinâmica econômica do setor de hospedagem da cidade de Oiapoque”.

Assim, para efetivação do estudo, o método utilizado foi composto de pesquisa qualitativa; levantamentos bibliográfico e documental; pesquisa campo 1 e 2; artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses; documentos oficiais, relatórios técnicos, documentários, vídeos, questionários, entrevistas semiestruturadas e triangulação de dados.

Optou-se pela pesquisa qualitativa, para se trabalhar com um objeto de estudo alicerçado em contextos sócio históricos específicos, sendo imprescindível buscar uma compreensão aprofundada do objeto, não apenas de quantificações, embora elas possam emergir a partir dos dados coletados. A abordagem qualitativa de pesquisa, enfim, privilegia a descrição e a interpretação do objeto estudado, enfatizando o contexto do referido estudo.

Ressalta-se que todo o material levantado na pesquisa de campo 2 foi sistematizado na forma de transcrição das entrevistas semiestruturadas; foram construídos gráficos; quadros relativos às respostas dos entrevistados e pautados nos objetivos propostos nesta pesquisa.

Finalizando os procedimentos metodológicos foi possível fazer a triangulação¹ de dados com os atores envolvidos na pesquisa, quais sejam catraieiros, empresários do setor hoteleiro e parlamentares. Voltar aqui depois de concluída a conferência.

E, para atingir o cerne da pesquisa optou-se dissertar sobre o tema em cinco (05) capítulos, sendo que através da introdução apresenta-se a dissertação. Neste primeiro capítulo

¹ Triangulação é um procedimento que combina diferentes métodos de coleta de dados, distintas populações (ou amostras), diferentes perspectivas teóricas e diferentes momentos no tempo, para consolidar suas conclusões a respeito do fenômeno que está sendo investigado. DEZIM (2005).

descreve-se detalhadamente a trajetória metodológica e a elaboração dos dados da pesquisa os quais nortearam toda a realização do trabalho.

No segundo capítulo apresenta-se uma contextualização e modelos de análises sobre políticas públicas, iniciando-se por 2.1 conceito de políticas públicas; 2.2 os tipos e modelos de políticas públicas, 2.2.1 Quanto as análises de políticas públicas e finalizando com 2.3 os Ciclo ou fases das políticas públicas.

No terceiro capítulo adentra-se no estudo das políticas públicas no Brasil e políticas públicas de integração destinadas para Oiapoque, a setentriã cidade amapaense. Para melhor compreensão o capítulo foi subdividido em 3.1 Contextualização histórica sobre as políticas públicas no Brasil; 3.1.1 – Avaliação de políticas públicas no Brasil, 3.2 As políticas públicas de integração voltadas para a cidade setentriã amapaense ; 3.2.1 Os acordos de Cooperação Transfronteiriços entre o Brasil e a França; 3.2.2 O programa de aceleração do crescimento, 3.2.3 – A BR 156 a rodovia federal que interliga o Sul ao Norte do Amapá e o sub item 3.2.4 A Ponte Binacional – A única ligação via terrestre do Brasil com a União Europeia.

O quarto capítulo traz os dados da pesquisa acerca dos impactos das políticas de integração executadas e foram distribuídos da seguinte maneira: No sub item 4.1 o setor de transporte por catraias da cidade de Oiapoque; 4.1.1 Promessas de alternativas para os catraieiros de Oiapoque após a abertura da ponte binacional; 4.1.2 A voz do setor de catraieiros de Oiapoque; 4.2 O setor de hospedagem de Oiapoque; 4.2.1 A voz dos hoteleiros acerca dos impactos da abertura da ponte binacional e do não asfaltamento da BR 156 ; 4.3 A voz da comunidade; 4.4 Oiapoque na visão do senado e 4.4.1 A voz de dois senadores pelo Estado do Amapá.

No quinto capítulo apresenta-se o Confronto Teórico e as Hipóteses da pesquisa. Neste capítulo ainda é possível conhecer no sub item 5.1 Atores de Oiapoque; Senadores e Literatura; no 5.1.1 A percepção dos atores acerca de Política Pública e sobre as mudanças ocorridas na Cidade de Oiapoque; enquanto que no 5.1.2 responde-se à pergunta: Os impactos positivos da abertura da ponte binacional se deram tanto para hoteleiros quanto para catraieiros de Oiapoque? e, no 5.1.3. responde-se à outra pergunta: E a BR-156, sem pavimentação completa no trecho norte, prejudica o setor hoteleiro de Oiapoque; 5.2 A infraestrutura da setentriã cidade de Oiapoque na ótica dos atores e, finalizando este capítulo é possível saber no subitem 5.3 O que catraieiros e hoteleiros esperam do poder público e o que a cidade de Oiapoque pode esperar dos senadores, com foco nos objetivos estabelecidos que foram obtidos pela autora a partir dos questionários e das entrevistas realizadas junto a

catraieiros, hoteleiros e comunitários da cidade de Oiapoque, bem como junto a representantes amapaenses no Congresso Nacional.

A pesquisa é finalizada com as Considerações Finais, as Referências Bibliográficas, os Apêndices e os Anexos.

2 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

A priori, o estudo pretendia avaliar todos os impactos das políticas públicas de integração, com incidência direta nos acordos bilaterais, todavia, ao longo da pesquisa essa ideia foi sendo modificada e resultou na temática “Impactos das Políticas Públicas de Integração na Área de Infraestrutura com ênfase no Setor Hoteleiro e no Setor Catraieiro da Cidade de Oiapoque-AP”.

A ciência necessita de comprovação. Para isso, de acordo com Lakatos e Marconi (2010), uma pesquisa científica precisa seguir um caminho coerente e racional, ou seja, deve ter um método. Isso, ainda segundo os autores, permite que o pesquisador faça uma trajetória mais sistematizada e segura, diminuindo o risco de equívocos e gerando, assim, resultados mais fidedignos.

Atendendo a esse requisito, a pesquisa foi realizada sob a perspectiva da fenomenologia, corrente filosófica que nasceu no início do século XX, na Alemanha, em contraposição às ideias positivistas. Basicamente, a fenomenologia coloca o sujeito como centro de uma investigação científica. (TRIVIÑOS,1987).

Em se reportando ao método, adotou-se a pesquisa qualitativa, pois ela “(..) é emergente em vez de estritamente pré-configurada [...] é fundamentalmente interpretativa. Isso significa que o pesquisador faz uma interpretação dos dados”. CRESSWEL (2007, p. 186).

No que diz respeito à estratégia metodológica, foi utilizado o estudo de caso, que, apesar de alguns dilemas no mundo científico, tem sido utilizada com frequência nas ciências sociais. (ANDRÉ, 1984). O estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento [...]” (GIL, 2010, p. 54). Nessa estratégia, é o pesquisador quem elege seu caso de acordo com seus objetivos.

A natureza da pesquisa é a aplicada, pois visa colocar em prática, no futuro, os resultados da investigação. Segundo Gil (2008, p. 27), “[...] Sua preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial [...]”.

Em relação ao objetivo da pesquisa, ela é exploratória e descritiva porque pretende esclarecer conceitos, identificar e descrever concepções em relação às políticas públicas de integração na Cidade de Oiapoque com ênfase no setor de hospedagem e no setor

de transportes por catraia, além de conhecer a atuação, voltada para a Cidade de Oiapoque, de parlamentares da Bancada Federal pelo Amapá.

De acordo com Gil (2008), os estudos de caso, muitas vezes, são exploratórios. Além disso, os parlamentares, os trabalhadores do setor de transporte (catraieiros) e do setor de hospedagem são o estudo de caso descrito ao longo da pesquisa, conforme corrobora o autor no que diz respeito à finalidade descritiva “[...] São incluídas neste grupo as pesquisas que têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população [...]” (GIL, 2008, p. 28).

Portanto, nesta pesquisa, o caso específico foi o estudo dos Impactos das Políticas Públicas de Integração na área de infraestrutura com ênfase no setor catraieiro e no setor hoteleiro de Oiapoque-AP em 2019, ano da realização da investigação.

2.1 Elaboração dos dados da pesquisa

A pesquisa foi realizada em dois momentos. No mês de abril de 2019, em Oiapoque, o primeiro momento de campo por meio do qual foi possível fazer a coleta de dados primários referentes à temática da pesquisa, com as observações in loco e o diagnóstico. A observação que, segundo Lakatos e Marconi (2010), é uma técnica usada para se obter informações da realidade, já que pesquisar “não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar” (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 173).

No segundo momento do trabalho de campo, realizado no mês de maio de 2019, também na cidade de Oiapoque, foram aplicados vinte (20) questionários com perguntas semiestruturadas, dos quais treze (13) foram devolvidos à pesquisadora; contudo, para manter a fidedignidade das respostas, consta na presente dissertação apenas a transcrição de falas das sete (07) pessoas que autorizaram a gravação das respectivas entrevistas.

Nos meses de julho e agosto de 2019, em Macapá, a Capital do Estado, fez-se entrevista com os dois (02) Parlamentares² da Bancada Federal do Amapá no Senado, que atendiam ao critério de seleção de ter cumprido no mínimo quatro (4), dos oito (8) anos de mandato.

² Parlamentares do Senado, de ora em diante identificados como S1 o Senador Randolph Rodrigues (REDE) e S2 o Senador David Alcolumbre (DEM).

Em Oiapoque, a pesquisa de campo foi executada por amostragem, onde os questionados eram escolhidos aleatoriamente e para os quais era explicado o objeto de estudo e eram entregues questionários com perguntas abertas e fechadas para serem respondidos.

O questionário pode ser definido “como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc (GIL, 1999, p.128).

O questionário é, conforme explica Gil (2006, p. 12), “técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses”. Nessa trilha, elaborou-se e imprimiu-se questionários com perguntas fechadas para serem entregues aos entrevistados.

Neste caso o questionário serviu para coletar informações empíricas de catraieiros, de moradores antigos e de gerentes de hotéis, que se colocaram à disposição para contribuir com informações pertinentes a pesquisa, tendo sido aplicados questionários para vinte (20) pessoas. Desse total, treze (13) devolveram os formulários preenchidos e o perfil dos mesmos encontra-se registrado no Quadro 1.

No referido quadro que subsidiou a apresentação dos gráficos 1 ao 5, a identificação das pessoas está como entrevistada (E1 a E13), com as seguintes informações: desde que ano reside em Oiapoque; estado em que nasceu; idade em 2019, sexo, profissão, estado civil e; escolaridade.

Os códigos E1 a E13 foram utilizados para registrar, sem identificação nominal, a opinião dos participantes da pesquisa no momento da apresentação dos resultados e das discussões dos impactos do asfaltamento da BR 156 e da abertura da Ponte Binacional no setor hoteleiro e de catraieiros na Cidade de Oiapoque/AP.

Quadro 1 - Perfil das pessoas entrevistadas segundo o ano que passou a residir em Oiapoque; anos de residência; idade; estado em que nasceu; sexo; profissão; estado civil e; escolaridade

(continua)

Identificação	Reside em Oiapoque desde	Anos de residência	Idade em 2019	Naturalidade	Sexo	Profissão	Estado Civil	Escolaridade
E1	1988	31	51	MA	M	Empresário	Divorciado	Graduação
E2	1983	36	68	MA	M	Servidor público	Casado	Graduação
E3	1999	20	64	MA	F	Dona de casa	Casado	Ens. Fundamental

Quadro 1 - Perfil das pessoas entrevistadas segundo o ano que passou a residir em Oiapoque; anos de residência; idade; estado em que nasceu; sexo; profissão; estado civil e; escolaridade

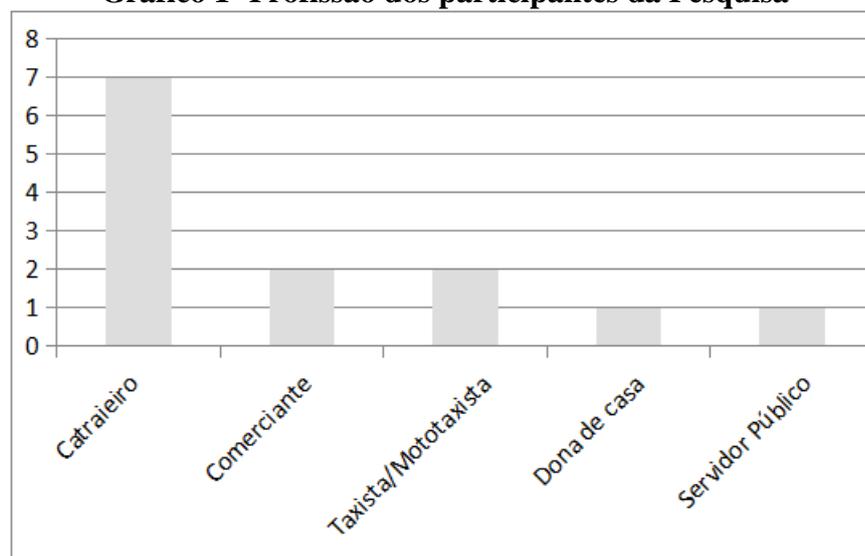
(conclusão)

Identificação	Reside em Oiapoque desde	Anos de residência	Idade em 2019	Naturalidade	Sexo	Profissão	Estado Civil	Escolaridade
E4	2003	16	62	PA	M	Catraieiro	Casado	Ens. Médio
E5	1990	29	54	MA	M	Catraieiro	Solteiro	Ens. Fundamental
E6	1981	38	58	PA	F	Taxista/ Mototaxista	Casado	Graduação
E7	2001	18	43	AP	F	Taxista/ Mototaxista	Casado	Graduação
E8	2005	14	59	PA	M	Catraieiro	União Estável	Ens. Médio
E9	2003	16	62	AP	M	Catraieiro	Casado	Ens. Médio
E10	2013	6	74	PA	M	Catraieiro	União Estável	Ens. Médio
E11	1987	32	43	AP	M	Catraieiro	União Estável	Ens. Médio
E12	2004	15	39	BA	M	Catraieiro	Casado	Ens. Médio
E13	2013	6	63	AP	M	Empresário	Casado	Mestrado

Fonte: Elaborado pela autora

Dentre as pessoas que responderam o formulário sete (7) são catraieiros do setor de transportes; dois (2) são empresários do setor hoteleiro; outras duas (2) atuam como taxistas e mototaxistas; uma (1) pessoa é servidor público municipal e, ainda uma (1) outra é dona de casa (Gráfico 1), totalizando cinco (05) profissões representadas na pesquisa

Gráfico 1- Profissão dos participantes da Pesquisa

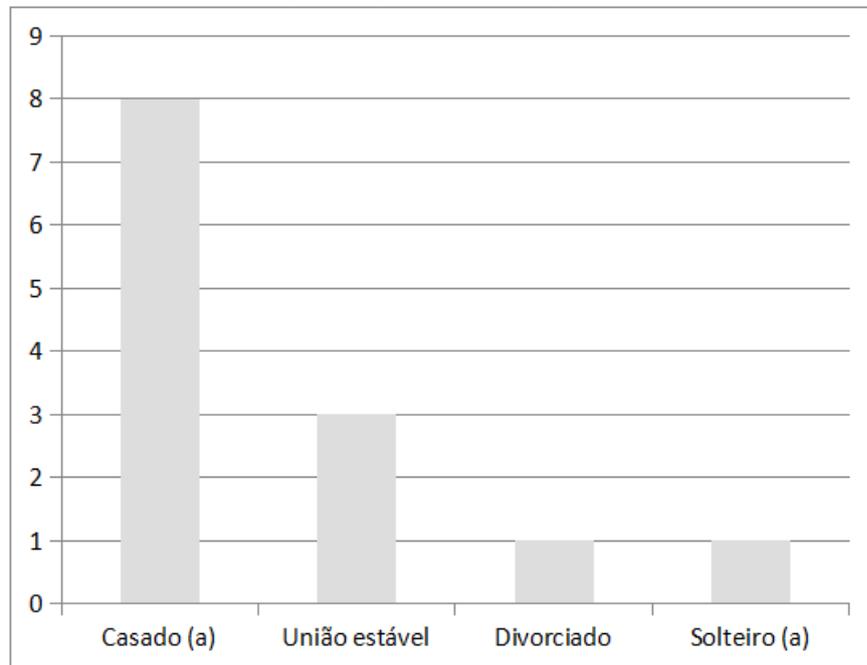


Fonte: Elaborado pela autora

Com base no perfil sistematizado por meio do quadro 01, observa-se que as idades dos participantes da entrevista variam de trinta e nove (39) para o mais novo a setenta e quatro (74) anos para o mais idoso do grupo. Observa-se também que deste grupo, apenas duas (2) pessoas moram há seis (6) anos em Oiapoque. Para as outras onze (11), varia entre quatorze (14) e trinta e oito (38) anos o tempo de residência dos mesmos naquela cidade.

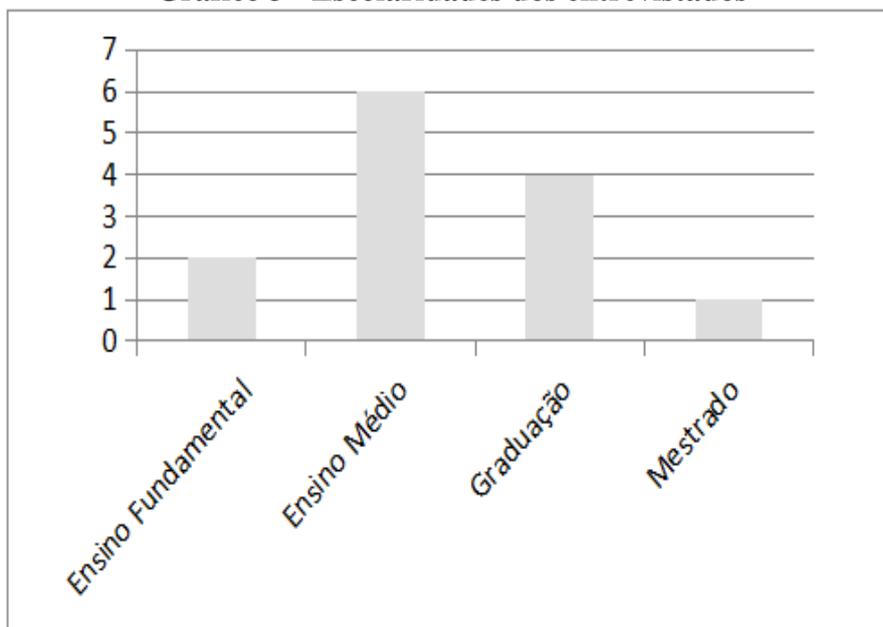
No que tange ao sexo dos entrevistados, onze (11) pertencem ao sexo masculino e duas (2) ao sexo feminino, enquanto que, no tocante ao estado civil, o gráfico 2 mostra que a maioria, com oito pessoas (8) é casada; que três (3) vivem em união estável; que um (1) é solteiro e; que outro um (1) é divorciado.

Gráfico 2 - Estado Civil



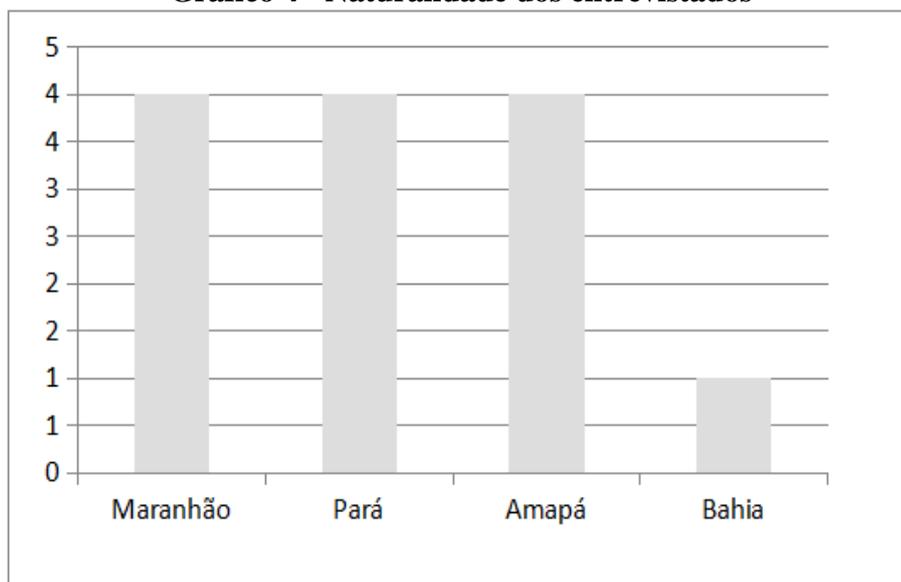
Fonte : Elaborado pela autora

No gráfico 3, que destaca a escolaridade dos envolvidos na pesquisa, conta-se que seis (6) concluíram o ensino médio; que quatro (4) chegaram até a graduação; que dois (2) possuem o ensino fundamental e; que um (1) atingiu a pós –graduação em nível de mestrado.

Gráfico 3 - Escolaridades dos entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora

Outro dado importante que chama atenção no estudo diz respeito a naturalidade dos entrevistados, ou seja, o estado brasileiro em que cada um nasceu. O gráfico 4 evidencia que apenas uma (1) é oriundo da Bahia e que, em idêntica proporção de quatro (4) pessoas para cada estado brasileiro, os demais participantes chegaram à Cidade de Oiapoque oriundos do Pará, do Maranhão e do próprio Estado do Amapá.

Gráfico 4 - Naturalidade dos entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora

3 SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo contextualiza a trajetória das políticas públicas no Brasil sob a ótica de autores contemporâneos na área e apresenta modelos de políticas públicas existentes e apoiando-se em algum desses modelos, pretende-se sugerir políticas públicas que possam contribuir com a economia do setor de transportes e do setor de hospedagem da Cidade de Oiapoque, lócus da pesquisa.

3.1 Política Pública - Conceito

“O homem é, naturalmente, um animal político.”

(Aristóteles)

Por natureza o homem tem necessidade de viver em grupo. A felicidade plena do ser humano só é alcançada em sociedade, pois o homem é um ser político por essência e, como tal, sente a necessidade de socializar, de compartilhar, de buscar novas formas de fazer política.

O termo “política” surgiu na Grécia por volta do século IV A.C, através da obra de Aristóteles “O conceito de Política”. Tem origem no termo grego *politiké*, resultante da união de outras duas palavras gregas: *polis* que significa cidade e *tikós* que significa o bem comum dos cidadãos. Assim, *politiké* significava governo da cidade para o bem comum de todos os cidadãos e surgiu depois da formação das cidades gregas as quais eram chamadas cidade-estado e, “tudo que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social”. Ou, dito de outro modo, o conceito de política “é habitualmente empregado para indicar atividade ou conjunto de atividades que tem de algum modo, como termo de referência, a polis, isto é, o Estado”. BOBBIO (2006), p.160

Souza (2003) afirma que essa forma de pensar a política foi evoluindo ao longo dos tempos. Em 1936 Laswell introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública); em (1957) Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada do decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.

Por sua vez, em 1959 e 1979, Lindblom questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon propondo a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de

políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.

A evolução do pensamento sobre política continuou com Easton (1965) ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Por tais feitos Laswell, Simon, Lindblom e Easton são considerados “pais” fundadores da área de políticas públicas segundo SOUZA (2003).

Para Souza (2003), “a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, (...)” Ao contrário dos EUA, na Europa a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas.

A base da área acadêmica nos EUA é a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser: a) formulado cientificamente e; b) analisado por pesquisadores independentes. Assim, a trajetória da disciplina, que nasce no interior da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público.

Nessa trajetória de se compreender o caminho das Políticas Públicas no Brasil buscou-se o pensamento de Teixeira (2002), autor contemporâneo, para quem as “políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, tais como leis, programas e linhas de financiamentos que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Esse autor destaca que as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Com relação às aplicações dos elementos das políticas públicas Teixeira (2002) ainda ressalta que:

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e

com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público (TEIXEIRA, 2002, p.34)

Na concepção do autor, para elaborar uma política pública é necessário definir o que se pretende implantar, de acordo com regime político, de acordo com a cultura, saber distinguir o tipo de política ou seja, existem critérios para a elaboração de uma política.

Para Souza (2003), a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e, que diferença faz. É, também, interessante, pois gera uma reflexão acerca de questões absolutamente pertinente em relação às políticas públicas, as quais sendo geradas no âmbito do Estado capitalista, as respostas a essas perguntas - e, em particular, para parte da primeira (“quem ganha”) - bem poderiam apontar para a classe dominante (O’DONNELL,1981).

É importante ressaltar que a área de política pública abrange todas as áreas importantes como: saúde, educação, infraestrutura, segurança, mobilidade, habitação, meio ambiente, dentre outras áreas. “Política pública são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal com participação direta e indireta de entes públicos e privados” (SECCHI, 2008), visando assegurar determinados direitos da cidadania para vários grupos ou segmentos da sociedade.

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que hajam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. Esses exemplos de instrumentos servem para mostrar que a política pública é multiforme, em síntese, a política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados (SECCHI, 2008, p.258).

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. Cabe aos analistas e pesquisadores das políticas públicas compreender por que e como os governos agem em determinada direção.

Talvez a forma mais didática de esclarecer um posicionamento conceitual é utilizando exemplos. As políticas públicas podem fazer uso de diversos instrumentos para que as orientações e diretrizes sejam transformadas em ação. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders³, dentre outros.

Enfim, buscou-se encontrar um conceito único de políticas públicas em autores conceituados e contemporâneos, O'DONNELL, (1981), TEIXEIRA (2002), BOBBIO (2006), SOUZA (2003) e SECCHI, (2008), porém, é inócuo buscar um consenso, visto que além de inexistir conceito unificado sobre políticas públicas, estas são dinâmicas em si mesma e, conseqüentemente, requer dinâmica também nos conceitos.

3.2 Principais tipologias de políticas públicas

Embora não exista um conceito único de políticas públicas, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos com a finalidade de melhor se entender como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Muitos foram os modelos desenvolvidos e aqui serão mapeados os principais.

Segundo Secchi (2007) a tipologia criada por de Theodore J. Lowi, formulada inicialmente em seu artigo publicado na revista *World Politics*, em 1964 talvez seja a mais conhecida e elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política.

Com essa máxima ele quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e disputas em torno de sua decisão que passa por arenas diferenciadas, que considera o critério de “impacto esperado na sociedade”, segundo o qual existem quatro tipos de políticas públicas: distributivas, redistributiva, regulatórias e constitutivas. (Tabela 01).

³ Stakeholders. O termo foi criado pelo filósofo Robert Edward Freeman em 1980. Segundo ele, os stakeholders são elementos essenciais ao planejamento estratégico de negócios.

Tabela 01- Tipos e Características de Políticas Públicas

TIPO	CARACTERÍSTICA
1 Políticas Distributivas	<p>Elas beneficiam um grande número de pessoas, em escala relativamente pequena e com reduzido grau de conflito; Geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes [...].</p> <p>Exemplo: Um programa público de crédito a baixo custo oferecido a pequenos empreendedores que queiram montar seu negócio. Problema: necessidade de geração e renda.</p>
2 Políticas Redistributivas	<p>São decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.</p> <p>Tais políticas impõem restrições ou perdas a determinados grupos, pelo qual tem um elevado grau de conflito; Concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores [...] representam um jogo de soma zero [...]</p> <p>Atingem maior número de pessoas, impondo perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e, ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.</p> <p>Exemplo: A instituição de um novo imposto sobre grandes fortunas, que transfira de classes abastadas para um programa de distribuição de renda para famílias carentes. Problema: concentração de renda.</p>
3 Políticas Regulatórias.	<p>São as que envolvem a burocracia, grupos de interesse na definição de ordens, proibições e regulamentações constitutivas, sendo que o seu grau de conflito vai depender da forma como se configura a política;</p> <p>Estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos ou privados. São mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse.</p> <p>Exemplo 1: Uma lei que obrigue os motociclistas a usar capacetes e roupas adequadas - Problema: altos níveis de acidentes com motociclistas em centros urbanos e a gravidade desses acidentes.</p> <p>Exemplo 2: A decisão de um juiz de impedir que bares e restaurantes operem entre meia noite e seis horas da manhã em determinado bairro de uma cidade. Problema: distúrbios à ordem pública e a qualidade de vida dos moradores do bairro.</p>
4 Políticas Constitutivas ou Estruturadoras	<p>Que lidam com procedimentos; são regras sobre os poderes e regras sobre as regras (LOWI, 1985, p. 74), ou seja, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas metapolíticas porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas (SECCHI, 2014, p. 18).</p> <p>Exemplo: Uma lei que obrigue partidos políticos a escolher seus candidatos em processos internos de seleção e posteriormente apresentar listas fechadas aos eleitores. Problema: debilidade dos partidos políticos brasileiros, infidelidade partidária por parte dos políticos.</p>

Fonte: LOWI (1985.P.74), SECCHI (2013) e SOUZA (2007).

É importante lembrar que as fronteiras as quais separam esses quatro tipos de políticas não são facilmente visualizáveis. As políticas públicas geralmente agregam características de dois ou mais tipos de política. A tipologia de Lowi despertou interesse nos meios acadêmicos e profissionais por sua utilidade para estudos comparativos em um setor de política pública ou transversalmente entre vários setores de políticas públicas.

A Tipologia de Wilson (1983), corrobora a tipologia de Lowi, e a complementa porque também trabalha sobre o critério de distribuição de custos e benefícios ou concentração de custos entre os diversos atores. A diferença fundamental é que a tipologia de Lowi baseia-se na definição arbitrária e objetiva da natureza da política pública (feita pelo analista), enquanto a tipologia de Wilson recomenda a classificação da política segundo a percepção ou a interpretação dos próprios *policytakers*⁴.

As tipologias são uma estratégia para trazer simplicidade a fenômenos que parecem complexos. O uso das mesmas ajuda o analista a organizar seu material, separando o “joio do trigo” e a ter clareza sobre os elementos essenciais daquilo que está sendo investigado.

3.2.1 Quanto aos modelos de análise de política pública

Souza (2006) apresenta nove modelos de análises de política pública quais sejam: 1 Modelo de Lowi; 2 Incrementalismo; 3 Ciclo da Política Pública; 4 Modelo Garbage Can; 5 Coalizões de Defesa; 6 Arenas Sociais; 7 Modelo “Equilíbrio Interrompido”; 8 Ajuste Fiscal e; 9 Neoinstitucionalismo. Cada um desses modelos de política pública vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

A tabela 02 reúne oito modelos, uma vez que o modelo do Neo-institucionalismo⁵ por si só requereria uma tese, o que fugiria muito do cerne do presente estudo. Todavia, da literatura estudada destaca-se a complexidade dessa forma de pensar a política pública.

⁴ *Policytakers* – São os destinatários das políticas públicas, são os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada. Os destinatários geralmente são rotulados como uma categoria passiva de atores, o seja, uma categoria que mais recebe influência do que provoca no processo de elaboração de políticas públicas. SOUZA (2006).

⁵ O Neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes apareceram nessa área no último quarto de século: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Todas elas tratam, por ângulos diferentes, do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. (HALL e TAYLOR, 2001)

Tabela 02- Modelos de Análises de Políticas Públicas

MODELO	ANÁLISE
1. Modelo de Lowi	<p>O eixo norteador de Lowi é a máxima: a política pública faz a política.</p> <p>Cada tipo de política pública, seja distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva, encontrará para sua implementação diferentes formas de apoio e de rejeição bem como disputas em torno de sua decisão que passa por arenas diferenciadas, que considera o critério de “impacto esperado na sociedade”</p>
2. Incrementalismo	<p>A visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980 e 1992). Baseados em pesquisas empíricas, os autores argumentaram que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Por outro lado, é do incrementalismo que surge a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais. Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (agenda setting) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas.</p>
3. O ciclo da Política Pública	<p>Esta tipologia vê a política como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizagem.</p> <p>Vide Esquema 1. Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição da Agenda Setting</p>
4. O modelo <i>garbage can</i> (Cohen, March e Olsen)(1972)	<p>Os autores argumentam que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma "lata de lixo". Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um <i>garbage can</i> no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem. Esta abordagem foi aplicada por Kingdon (1984), combinando também elementos do ciclo da política pública, em especial a fase de definição de agenda (<i>agenda setting</i>), constituindo o que se classifica como um outro modelo, o de <i>multiple streams</i>, ou "múltiplas correntes".</p>
5. O modelo da coalizão (advocacy coalition)	<p>Foi criado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), os quais discordam da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo <i>garbage can</i> por sua escassa capacidade explicativa sobre o porquê mudanças ocorrem nas políticas públicas. Para esses autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública.</p>
6. O modelo de arenas sociais	<p>Vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características. Este método é referencial teórico partem do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. (...).</p>
7. Modelo do "equilíbrio interrompido"	<p>Foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993), baseado em noções de biologia e computação. Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o <i>status quo</i>, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (<i>policy image</i>), e a mídia teria papel preponderante nessa construção.</p>
8. Ajuste Fiscal	<p>Tais modelos estão voltados à busca de eficiência, que deve ser o objetivo principal de qualquer política pública. Além da eficiência, a credibilidade também é importante, sendo a credibilidade se tornam possíveis com o estabelecimento de regras claras.</p>

Fonte: SOUZA (2006) – Adaptado pela autora

A importância de se conhecer os principais modelos de análises de políticas públicas, é a de se expandir possibilidades para tal. Ao se fazer uma análise pode-se escolher um, dois ou os três tipos de objetivos para o intento. Um deles é o objetivo descritivo, quando a análise busca mostrar como as coisas acontecem. Outro é o objetivo explicativo, no qual o foco da análise se dará no por que as coisas acontecem e, ainda, a análise pode ter objetivo prescritivo, ou seja, mostrar como as coisas deveriam acontecer, baseadas em valores, justificativas e pressupostos éticos.

3.2.2 Ciclo de políticas públicas

E, finalizando o capítulo detalha-se a tipologia 3 Ciclo das políticas públicas, que é dividido em sete fases, sendo importante e necessário que no decorrer de todas essas fases existam o monitoramento e a fiscalização, feitos tanto por órgãos de governo quanto por atores da sociedade civil em geral.

Há diferentes formas de conceber os estágios do ciclo de políticas públicas. Homlett, Ramesh e Perl (2013, p.13) asseveram que o precursor desta abordagem é Harold Lasswell (1971), que dividiu o processo da política pública em sete estágios: 1 identificação do problema; 2 formação da agenda; 3 formulação de alternativas de planejamento; 4 tomada decisão invocação; 5 implementação e conclusão; 6 avaliação e ;7 extinção.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Fonte: Secchi (2013) Adaptado pela autora

A figura 1 apresenta os sete (7) estágios do ciclo de políticas públicas sugeridos por Secchi (2003) cujas atividades que os caracterizam são detalhadas na tabela 3.

Tabela 03 - Etapas e atividades características do Ciclo de Políticas Públicas

Fase/etapa/estágio	Atividades características
1. Identificação do problema	Fase de reconhecimento de situações ou problemas que precisam de uma solução ou melhora
2. Formação de Agenda	Definição pelo governo de quais questões têm mais importância social ou urgência para serem tratadas. Processo de definição da lista dos principais problemas da sociedade que serão tratados pelo governo. Para ser prioridade à questão devem convergir alguns fatores: vontade política, mobilização social, custo benefício.
3. Formulação de alternativas Planejamento	Fase de estudo, avaliação e escolha das medidas que podem ser úteis ou mais eficazes para ajudar na solução dos problemas, Fase de definição das linhas de ação a serem adotadas para a solução do problema. Nesta etapa a interação entre os atores estatais e não estatais envolvidos, junto com os elementos políticos resulta na melhor definição de alternativas.
4. Tomada de decisão /Escolha das ações	Etapa em que são definidas quais as ações serão executadas. São levadas em conta análises técnicas e políticas sobre as consequências e a viabilidade das medidas. Momento da definição dos recursos e prazos de ação da política, expressas em leis, decretos, normas, resoluções ou outros atos da administração pública.
5. Implementação Execução	Momento do agir. Da ação. É quando as políticas públicas são colocadas em prática pelos governos. É a transformação do planejamento e das escolhas em atos cumprindo-se as leis e os procedimentos administrativos. Essa implementação pode se dar de dois modos: De cima para baixo – modelo centralizado e; de baixo para cima – modelo descentralizado.
6. Avaliação	Depois que a medida é colocada em prática é preciso que se avalie a eficiência dos resultados alcançados e quais ajustes e melhorias podem ser necessárias. Etapa que contribui para o sucesso das Políticas Públicas e a maximização dos resultados. Pode e deve ser aplicada a qualquer momento da atuação da Política Pública. Serve como fonte do aprendizado, pois permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.
7. Extinção	É possível que depois de um período a política pública deixe de existir. Isso pode acontecer se o problema que deu origem a ela deixou de existir, se as ações não foram eficazes para a solução ou se o problema perdeu importância diante de outras necessidades mais relevantes, ainda que não tenha sido resolvido.

Fonte: Secchi (2003) adaptado pela autora

Para Secchi (2013), o ciclo de política pública nada mais é que um processo que leva em conta: 1º A participação de todos os atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas, ou seja, governantes, políticos, trabalhadores e empresas; 2º O poder que esses atores possuem e o que podem fazer com ele; 3º O momento atual do país no aspecto social (problemas, limitações e oportunidades) e; 4º Organização de ideias e ações.

O ciclo é tido como um recurso heurístico⁶. Um processo que busca desvendar e compreender algo ou uma situação. No caso das políticas públicas, é um modelo para compreender em que pé se encontra o país e o que pode ser feito por ele.

Em síntese as políticas públicas possuem um ciclo: nascem, crescem, maturam-se e transformam-se. Esse ciclo contribui para uma análise integrada das políticas públicas, na medida em que é possível reconhecer, nos estágios propostos, os atores e processos sobre os quais se deseja aprofundar o conhecimento.

⁶ Heurístico. Relacionado com a ciência que se dedica à descoberta dos fatos.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E PARA OIAPOQUE, A SETENTRIÃ CIDADE AMAPAENSE

Este momento do estudo tem como finalidade a revisão bibliográfica que permite acesso a conhecimentos sobre como, no âmbito histórico, se deram as políticas públicas no Brasil, bem como ao estudo de quais foram às políticas públicas de integração destinadas para a área transfronteiriça Brasil-França, cuja a principal referência geográfica é a setentriã Cidade de Oiapoque, lócus da pesquisa e sede do município.

4.1 Contextualização histórica sobre políticas públicas no Brasil

Com relação as raízes das políticas públicas no Brasil, Bacelar (2003) destaca que a herança da trajetória das políticas públicas no Brasil é recente, compreendida entre o período que vai dos anos 30 até hoje, quando o País passa por uma transformação muito grande. Melo considera que:

No Brasil, o avanço dos estudos nessa área já pode ser considerado significativo, se for avaliado pelo número de livros, papers ou artigos disponíveis, tanto que já é possível dispor de levantamentos do "estado de campo" ou do "estado das artes" sobre políticas públicas que, a modo dos tradicionais surveys, possibilitam uma visão ampla da discussão brasileira sobre o tema (REIS, 2003; SOUZA, 2006 e 2007; FARIA, 2003; MELO, 1999).

Segundo Brasil,(2016) e Capella,(2005) os estudos sobre políticas públicas no Brasil têm chamado a atenção nos últimos anos quer pelo aumento do número de publicações relacionadas ao tema, pela grande procura direcionada aos grupos de trabalho em eventos consolidados nas áreas da Ciência Política ou ainda eventos ligados às áreas setoriais, como saúde, educação, quer pela própria expansão do campo materializada na criação de cursos de graduação e pós-graduação específicos em políticas públicas, gestão de políticas públicas, entre outros.

Para Souza (2003) Não existem dúvidas sobre o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica que se realiza atualmente no Brasil. Várias áreas do conhecimento, e não só a ciência política, vêm realizando pesquisas sobre o que o governo faz, ou deixa de fazer.

Com isso, a academia, juntamente com órgãos governamentais e centros de pesquisa, têm ampliado sua presença nos estudos e pesquisas sobre políticas públicas, tendo-se chegado à conclusão de que, apesar de a área ainda apresentar problemas do ponto de vista

acadêmico, ela tem crescido em qualidade e em volume de produção, apontando para a maturidade de sua produção científica.

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas, podendo ser políticas sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), políticas macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras políticas, como por exemplo científica e tecnológica; cultural; agrícola; agrária, dentre outras. Usualmente o ciclo das políticas é concebido como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Para Souza (2007), o tema “políticas públicas” é relativamente recente na pesquisa acadêmica do Brasil; apenas nas últimas décadas foi incorporado à nossa agenda de pesquisa, impulsionado, em parte, pela constituição de grupos temáticos em algumas associações científicas. Tanto nos países industrializados como nos em desenvolvimento, o crescimento da importância desse tema resultou da combinação de alguns fatores.

O primeiro, foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho, a execução e a análise de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, assim como a busca de novas formas de gestão, ganharam maior visibilidade.

O segundo fator, é que novas concepções sobre o papel dos governos ganharam hegemonia e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Este, implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Essa agenda passou a dominar corações ementas a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, como os da América Latina.

Melo, (1999) considerava que

A história do campo de políticas públicas é mais a história de um discurso do que de uma disciplina convencional composta de ideias, instituições, revistas, e controle de recursos essenciais. Na realidade, a ausência dessa área de um aparato material característico de um campo intelectual é um achado notável de Pesquisa (MELO, 1999, p. 556).

E, com essa citação, dá-se início ao resgate histórico do campo de políticas públicas no Brasil. Diversos autores nacionais como Melo (1999), Faria (2003), Souza (2007), Arretche (2003) e Farah (2011), baseando-se em estudos da literatura internacional, apontam para o surgimento do campo de políticas públicas como uma subárea da ciência política nos Estados Unidos e, avançam no sentido de identificar suas semelhanças e diferenças em

relação ao caso brasileiro. Relembrando o que foi discutido anteriormente, quanto à predominância do Estado como ator fundamental na produção de políticas públicas, Arretche reforça que:

Há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do “Estado em ação”, [...] tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica.” (ARRETCHÉ, 2003, p.02).

Um dos textos essenciais para a compreensão do surgimento e evolução do estudo das políticas públicas é o “Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes” de Carlos Aurélio Pimenta de Faria. No início de seu texto, Faria diz:

Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como outputs do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos inputs, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dito de outra forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, diga-se de passagem, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área. (FARIA, 2003, p.22).

Dois pontos importantes merecem ser destacados nessa citação: o primeiro é a defesa do surgimento das políticas públicas como subárea da Ciência Política que, por sua vez, priorizava o processo de formação dessas políticas. É importante frisar desde já essas duas características porque elas serão determinantes para o entendimento do surgimento do campo e da relação entre Ciência Política e Administração Pública no Brasil.

Para organizar o raciocínio neste debate, que inclui uma variedade de disciplinas, tais como Ciência Política, Administração Pública, Direito, Sociologia, Economia, Psicologia, entre outras, debate este na perspectiva nacional e na internacional e em momentos distintos, toma-se como ponto de partida a busca pelo reconhecimento da área de políticas públicas pelo caso estadunidense, para o qual Celina Souza afirma que:

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos (SOUZA, 2007, p. 66-67).

Esse seria, portanto, um dos motivos que pode explicar o foco na análise sobre o Estado em detrimento do foco na produção de política, ou seja, essa diferença parece residir

no próprio desenvolvimento das áreas de Ciência Política e Administração Pública naquele país.

Segundo Marta Farah, (2011) “O desenvolvimento da administração pública, nos EUA, foi marcado por uma “proximidade de origem” em relação à ciência política e pela tensão entre a “nova” ciência - a administração - e a “ciência-mãe” - da qual se originara” (FARAH, 2011, p.4). Ainda segundo a autora,

(...) ao longo do desenvolvimento da área de administração pública, que foi tornando-se cada vez mais interdisciplinar, com fortes embasamentos de áreas correlatas como a economia e o direito, essa proximidade foi perdendo espaço até que, em meados dos anos 60, Ciência Política e Administração Pública tomaram rumos diferentes. (FARAH, 2003; SOUZA, 2007).

No que diz respeito ao objeto do trabalho da referida autora, que viria a ser chamada como “a área de políticas públicas”, a diferença nos estudos se faz nítida: Enquanto a Ciência Política trata de entender as formas de acesso ao Estado, o processo de definição de agenda e de formulação de políticas, assim como a relação entre instituições e atores no policy process, a Administração Pública passou a ser entendida como o momento técnico de execução “automática”, resultante do processo político anterior.

De acordo com Henry, a Administração Pública não tinha como objeto de estudo a análise das políticas públicas - “*the study of public policy making and related matters was left to the political scientists*” (HENRY, 1975, p.379). Essa separação entre Ciência Política e Administração Pública pode ser encontrada e claramente identificada no artigo “*Políticas Públicas: Definição, evolução e o caso brasileiro na política social*” em que Fernandes (2007) defende a ideia de que as políticas públicas se manifestam através de duas dimensões que se complementam: Uma dimensão administrativa e técnica; e outra política. De acordo com o autor

(...) costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto ‘político’ propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Este é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionado ao processo decisório (FERNANDES, 2007, p. 203).

Faria (2003, p.24) afirma que a “subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é potencialmente maior na área de políticas públicas [...], a partir da década de 1950, (com a) definição das próprias políticas públicas como unidade de análise”. Pode-se notar, então, que a subordinação citada pelo autor relaciona-se com a forma como a ciência política,

gradualmente, passou a dar destaque “aos aspectos dinâmicos do chamado policy process e aos distintos atores envolvidos”.

Em relação ao desenvolvimento dessas questões no Brasil, Melo afirma que:

Embora nas últimas duas décadas tenhamos passado por um período de expansão de análises dedicadas ao campo de políticas públicas, o campo “ainda é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária (MELO: 1999, p.98).

De acordo com Souza (2007), “A história do pensamento político brasileiro se confunde com a história de uma reflexão sobre o Estado”, ou seja, é caracterizada pela reflexão orientada por uma perspectiva generalista, centrada mais no “papel do Estado” do que das questões relativas à gestão de governo. Extremamente recente, com um “atraso” de cerca de vinte anos do cenário internacional, os primeiros esforços de institucionalização da área de políticas públicas datam dos anos 1980.

Segundo Farah (2011),

O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública. (FARAH, 2011, p.32).

A trajetória e a consolidação das políticas públicas no Brasil está diretamente vinculado aos processos de descentralização e de gerenciamento, típicos da Reforma Administrativa ocorrida no Brasil em meados nos anos 1990, reforma essa fortemente marcada por uma completa mudança na concepção e implementação de políticas públicas, cujo aprofundamento de estudos escapa ao cerne da presente dissertação.

A história das políticas públicas no Brasil cresceu muito e tem chamado a atenção nos últimos anos, seja pelo aumento de publicações na área de políticas públicas, pela grande procura direcionada aos grupos de trabalho em eventos consolidados nas áreas da Ciência Política ou ainda eventos ligados às áreas setoriais, como saúde, educação, quer pela própria expansão do campo materializada na criação de cursos de graduação e pós-graduação específicos em políticas públicas, gestão de políticas públicas, entre outros.

Assim, vem se ampliando estudos e pesquisas sobre políticas públicas no Brasil, de onde conclui-se que apesar de a área ainda apresentar problemas do ponto de vista acadêmico, a mesma tem crescido em qualidade e em volume de produção, apontando para a

maturidade de sua produção científica . Daí a importância de se conhecer a trajetória das políticas públicas no Brasil para poder compreender o processo da história e, vice-versa.

4.2 Políticas públicas destinadas para Oiapoque, a cidade setentrional amapaense

O Estado do Amapá situa-se ao Norte do Brasil e tem na sua setentrional Cidade de Oiapoque, o limite com a Guiana Francesa. Sua condição de fronteira internacional, área de interesse entre dois países tem sido arena de políticas públicas específicas, as quais passam a ser objeto desta parte do estudo em dissertação.

É um território dominado pelo rio Oiapoque, uma potência líquida que impõe respeito e corre sobre um leito pontilhado de pedras até desaguar no oceano Atlântico. A proximidade do oceano faz a maré subir e descer. Quando as águas baixam, emergem pedras escuras e a navegação requer mais cuidado. Uma das mais temidas passagens do rio está hoje sob a ponte binacional, que liga o Brasil à Guiana Francesa. É a chamada morne, ou morna, um trecho em que Oiapoque se estreita e as pedras fazem surgir águas revoltas e de remoinhos. Um lugar mítico. As margens do Rio Oiapoque têm curvas suaves desenhando uma linha ondulada no horizonte. Obra e graça território montanhoso. A vegetação das margens inclui aningas, palmeiras de açaf e buritizeiros. Aqui e ali, ipês florescem, colocando pingos de ouro em meio ao verde- escuro da floresta (ZAGHETTO, 2019, p.21).

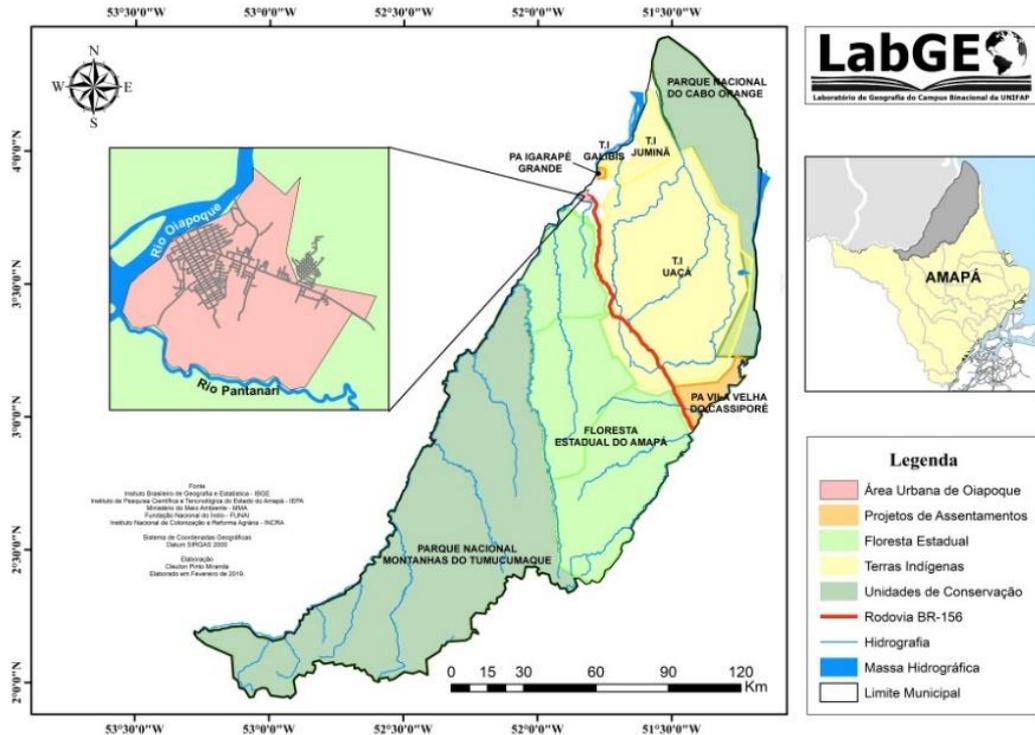
A Cidade de Oiapoque originou-se da aldeia dos índios Waiãpi e depois foi ocupada por creolos guinenses e antilhanos, tendo sido um mestiço, em data que não se pode precisar, de nome Emile Martinique, o primeiro habitante não índio do município. Sabe-se que a localidade passou a ser conhecida como "Martinica"; e, ainda hoje, não é raro ouvir essa designação, notadamente de habitantes mais antigos. A propósito, o termo Oiapoque é oriundo da língua Tupi (oyap oca), que significa "Casa dos Oiampis" ou "casa dos guerreiros ou parentes" (BRASIL, 2010).

Por longos anos Oiapoque era reconhecido por representar o ponto mais extremo da fronteira norte do País, hoje, substituído pelo ponto à nascente do Rio Ailã, no Monte Caburaí no Estado de Roraima, na fronteira com a Guiana Holandesa. No entanto, a cidade do Oiapoque ainda preserva o monumento que anunciava o início territorial do Brasil, às margens do Rio Oiapoque, onde também está o portal de entrada e saída do trecho Brasil-Guiana Francesa.

Criado pela Lei 7.578 de 23 de maio de 1945, o Município de Oiapoque (Mapa 01) está situado no extremo norte do Amapá na divisa Brasil e França, considerada área de fronteira e uma zona transfronteiriça nos mais variados aspectos, dentre os quais lazer, trabalho, contravenção, consumo, defesa, disputa. Esta zona transfronteiriça é formada em

alguns pontos por cidades gêmeas, como é caso de Oiapoque no Amapá e Saint George na Guiana Francesa. (FONSECA, 2008).

Mapa 1 - Mapa com localização de Oiapoque



O Município é composto por uma sede municipal que é a Cidade de Oiapoque e mais quatro distritos. Clevelândia do Norte, caracterizada por área de destacamento militar do exército; Vila Velha compreendida pela área de propriedades agroextrativistas; Vila Brasil que se constitui em ponto de apoio aos garimpos infiltrados na Guiana Francesa e; Vila de Taperebá que é área de apoio aos pescadores da costa marítima.

Outras localidades se distribuem na área geográfica municipal com especial destaque para a Ponte do Cassiporé que se constitui em área de intercessão da BR-156 com o Rio Cassiporé, assim como é importante ponto de apoio tanto para o tráfego rodoviário da BR-156, quanto para o fluvial, principalmente para os pecuaristas e agricultores da região bem como aos povoados indígenas como: Manga, Santa Isabel, Espírito Santo, Açaisal, Urucaurá e Kumarumã.

Existe apenas uma via de ligação terrestre de Oiapoque até Macapá, a capital do Estado, que é a BR-156 com aproximadamente 600 km, sendo que exclusivamente via

Oiapoque pode-se ter acesso terrestre à Guiana Francesa, por meio da Ponte Internacional sobre o Rio Oiapoque⁷.

Oiapoque faz parte dos dezesseis municípios que compõem o Estado do Amapá; sua população é estimada de 27.270 (IBGE 2019) habitantes e dista cerca de seiscentos quilômetros (600 km) de Macapá. Possui vários atrativos naturais, dentre eles estão: o passeio de catraia⁸, o Rio Oiapoque com suas cachoeiras, balneários; a densa vegetação; o monumento “Aqui começa o Brasil”; além do Vale do Rio Uaçá onde se localizam as principais comunidades indígenas existentes em seu território, a saber: a Galibi, a Juminã e a Uaçá.

Como atrativo de caráter religioso destaca-se a festa de Nossa Senhora das Graças, padroeira do município, bem como a Festa do Turé, considerada uma das festas mais importante por reunir todas as tribos indígenas no mesmo evento uma vez por ano. Outro atrativo que merece destaque por sua beleza e singularidade são as peças do artesanato indígena local, as quais podem ser apreciadas e adquiridas no Museu Kuari, o único existente na cidade. (RODRIGUES, 2002).

Segundo Silva (2006) e Tostes (2011), o cotidiano da Cidade de Oiapoque é marcado por intensos conflitos e situações transnacionais, envolvendo brasileiros e franceses, por estar próxima de cidades e garimpos que ficam do lado francês. Sua origem, desde meados do século XVI, revela um cenário de intensas disputas envolvendo inúmeras tentativas de invasão, principalmente por holandeses, ingleses e franceses contra portugueses e brasileiros que buscavam colonizar ao sul do Rio Oiapoque ou Vicente Pinzon, atual Estado do Amapá.

Vale ressaltar que Oiapoque é referência nacional e internacional de preservação cultural e ambiental, pois além de dispor de uma unidade de conservação que é o Parque Nacional do Cabo Orange (2.137,00 km²) e abrigar em seu território extensas áreas indígenas (5.441,00 km²), em 22 de agosto de 2002 o Governo Federal criou o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (PNMT) com três milhões oitocentos e sessenta e sete mil (3.867.000) hectares.

Sem dúvida, Oiapoque é um grande mosaico que apresenta diversidade de áreas protegidas sendo, dois Parques Nacionais, o do Cabo Orange e as Montanhas do Tumucumaque; três reservas indígenas; Uaçá, Galibi e Juminã, enquanto que na cidade se

⁷ Fonte: Prefeitura Municipal de Oiapoque e a Confederação Nacional de Municípios. <http://www.cnm.org.br>.

⁸ Catraia Embarcação miúda, robusta, de duas proas, usada para serviço nos portos, praticagem e pesca que, no Oiapoque, serve para transportar passageiros do lado brasileiro para o lado francês ou vice e versa;

concentra a maior parte da população. Parte deste contingente de pessoas migrou com o objetivo de atravessar a fronteira e acabou ficando na cidade (SILVA, 2013).

Apesar de ser um município estratégico do ponto de vista geográfico e, rico do ponto de vista ambiental, não lhe é dada a devida atenção. O município se encontra em estado precário no que consiste ao seu planejamento urbano, comprovado pela ausência de um Plano Diretor, muito embora esteja a ser elaborado, na atualidade. (TOSTES, 2017).

Corroborando com Tostes, (2017) a Cidade de Oiapoque é carente de quase tudo, seja na área de planejamento urbano, saneamento, saúde, educação, neste caso destaca-se as políticas públicas de integração, objeto de estudo dessa pesquisa. De fato nessa área de políticas públicas as ações concretas são poucas ou quase inexistentes.

Faz-se, entretanto, um adendo ao Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Brasil e a França que resultou na construção da ponte binacional um dos maiores empreendimentos da cidade, em pleno funcionamento desde 2019 e o asfaltamento da BR 156, que se mostra ainda longe de ser concluído.

4.2.1 Os Acordos de Cooperação Transfronteiriços entre Brasil e França

Desde o início do século XX, Brasil e França tiveram diversos acordos diplomáticos assinados. A Convenção de Arbitramento em 1909⁹, que confirmou a delimitação da fronteira, foi o primeiro de todos, mas, só em 1996, se deu a Firmatura do Acordo-Quadro¹⁰ com uma política específica para desenvolvimento da fronteira.

Este acordo foi assinado no mesmo ano em que MERCOSUL¹¹ e União Europeia também assinaram um Acordo-Quadro de cooperação entre os blocos. Em função disso, a fronteira do Estado do Amapá com a Guiana Francesa, se torna alvo de uma política de incentivo à cooperação.

O Acordo Quadro teve seus primeiros passos no ano de 1996 com uma aproximação entre MERCOSUL e União Europeia, tendo este sido, de fato, um marco institucional na aproximação entre Amapá e Guiana Francesa, o qual funcionou como uma

⁹ A Convenção de Arbitramento em 1909 – É a essência do DECRETO que promulga a Convenção de Arbitramento entre o Brasil e a França, assinada em Petrópolis a 7 de Abril de 1909 pelo então Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, Hermes da Fonseca, a qual fora sancionada pelo Decreto n. 2.396, 31 de Dezembro de 1910.

¹⁰ Acordo Quadro: Foi o primeiro acordo de cooperação entre Amapá (Brasil) e a Guiana Francesa (França). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3598.htm

¹¹ Organização internacional criada em 1991, constituída por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, para adoção de políticas de integração econômica e aduaneira entre esses países, e tendo como associados Chile e Bolívia

moldura institucional ampla, um “guarda-chuva” das medidas de aproximação formal, estabelecendo um suporte para a implementação de novas estratégias territoriais.

Com isso, segundo França, (2007) tornou-se possível a elaboração de pelo menos sessenta (60) propostas de cooperação técnica nas oito (08) comissões mistas constituídas no período de 1997 a 2012, envolvendo as mais diferentes temáticas, tais como saúde, migração, comércio transfronteiriço, cooperação policial e de defesa civil, transportes, energia e telecomunicações, educação, ciência, pesquisa e desenvolvimento, pesca, turismo e meio ambiente.

A tabela a seguir reúne dezesseis ações de políticas públicas de integração, levadas a efeito no período de 1996 a 2018, das quais oito (8) são bilaterais entre o Brasil e a França ou ainda com outros países e, outras oito (8) ações são do Governo Brasileiro, todas com influência direta sobre a zona fronteira Franco-Brasileira.

Tabela 4 – Ações de políticas públicas de integração com incidência direta sobre a fronteira Franco Brasileira (1996-2018)

(continua)

Ano	Ação	Data	Observações
1996	1. Acordo Quadro de Cooperação entre Brasil e a França.	28.05.1996 Dec. 3.598	Vigência a partir de 01/04/97
2001	2 . Acordo sobre o projeto de construção de uma Ponte Binacional sobre o Rio Oiapoque.	05.04.2001	Para interligar o Brasil à França; o Estado do Amapá com a Guiana Francesa e a cidade de Oiapoque à de Saint Georges de L'Oyapok.
2005	3. Acordo relativo à construção de uma ponte rodoviária sobre o rio Oiapoque ligando a Guiana Francesa ao Estado do Amapá.	15.07.2005	Vigência a contar de 01/06/2007
2007	4. Criação do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC1).	28.01.2007	Vigorou de 28/01/2007 a 30/05/2010
2008	5. Firmatura de Protocolo adicional ao Acordo de Cooperação Técnica e Científica para criação do Centro Franco Brasileiro da Biodiversidade Amazônica	23.12.2008	Para valorização social, econômica e meio ambiental dos recursos naturais da região.
2009	6. Assinatura do Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-França, durante visita ao Brasil do Presidente Nicolas Sarkozy com encontro deste e - o Presidente Lula na Guiana Francesa.	06.09.2009	Atinge as áreas militar, espacial, energética, econômica, educativa, transfronteiriça, ou ainda, a ajuda ao desenvolvimento em países terceiros.
	7. Substituição da IIRSA ¹² pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento(COSIPLAN),	28.08.2009	Conselho de ministros criada na terceira reunião do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL ¹³ .

¹² Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana representou a emergência do tema da infraestrutura na agenda da integração regional durante a primeira década do ano 2000.

¹³ União das Nações Sul-Americanas.

Tabela 4 – Ações de políticas públicas de integração com incidência direta sobre a fronteira Franco Brasileira (1996-2018)

(conclusão)

Ano	Ação	Data	Observações
2011	8. Instituição do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)	18.12.2011 Dec. 6.703	Sob administração do Ministério da Justiça (MJ) e Ministério da Defesa (MD)
	9. Conclusão da construção da Ponte Binacional	2011	Foram dez anos de construção.
	10 Criação do programa ENAFRON- Programa Estratégia Nacional de Fronteira no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ).	08.06.2011 Dec. 7.496	Para prevenir e reprimir a ação de criminosos na divisa do Brasil com dez países sul-americanos.
2016	11. Criação do Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON)	2011	Monitora de forma contínua a faixa de fronteira terrestre de Sul ao Norte brasileiro, desde o Estado do Rio Grande do Sul até o do Amapá.
	12. Instituição da Operação Ágata ¹⁴	16.11.2016 Dec. 8.903	Integra o Plano Estratégico de Fronteiras
2017	13. Assinatura de ordem de serviço entre DNIT ¹⁵ e Exército Brasileiro para pavimentação dos 110 km do trecho norte da BR-156, que liga os municípios de Calçoene até Oiapoque	27.03.2017 para início em junho de 2018	Sub júdice com prazo para conclusão até 31.12.2019
	14. Abertura oficial da Ponte Binacional.	18.03.2017	A partir daquela data, as operações relacionadas a despacho aduaneiro de mercadorias acontecem em dias úteis, de segunda a sexta-feira, nos horários das 8h às 12h e das 14h às 18h.
2018	15 Visita ao Brasil do secretário-geral do Ministério da Europa e dos Negócios Estrangeiros da França	03 a 06.06.2018	Reunião de diálogo político Brasil-França para tratar da cooperação bilateral e de temas da agenda internacional e regional
	16 Lançamento ao mar do submarino Riachuelo, construído em parceria com a França por meio do Projeto Submarino.	14.12.2018	www.defesa.gov.br /50786

Fontes: GEA/ADAP/BRASIL/MRE (2007), SILVA (2010), Brasil (2011) e <http://www.itaraty.gov.br/>, www.ambafrance.org, www.defesa.gov.br. Adaptado pela autora

O Acordo-Quadro entre Brasil e França, foi o marco de um jogo complexo, conflituoso, cheio de interesses, mas que favorecia as políticas de cooperação entre as nações. Forneceu um leque de elementos importantes que iriam estreitar os vínculos da fronteira e aproximar ainda mais seus mercados regionais, tendo como consequência diversas formas de cooperação.

Com o passar dos anos a cooperação transfronteiriça entre Amapá e Guiana Francesa foi “amadurecendo” mediante reuniões e consultas. O Estado do Amapá

¹⁴ Missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais.

¹⁵ Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre.

desempenhou um papel estratégico com três obras indispensáveis para essa cooperação: A Ponte Binacional sobre o Rio Oiapoque, a pavimentação da BR 156 e o Porto de Santana. (SILVA, 2005).

É importante ressaltar que neste trabalho, quando se fala em acordo bilaterais, se está referindo a cidade de Oiapoque no extremo Norte do Estado do Amapá, o qual conta oito (08) dos seus dezesseis (16) municípios na faixa de fronteira, quais sejam: Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Laranjal do Jari, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba e Serra do Navio, TOSTES, (2011); SILVA, (2011); TRINDADE JÚNIOR, (2013). Dentre estes, somente o Município de Oiapoque possui sede na linha de fronteira, constituindo-se, assim, a Cidade de Oiapoque em uma cidade gêmea¹⁶ com a de Saint-Georges, pelo lado francês.

Segundo Silva (2011) e Trindade Júnior (2013), estas cidades apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, tal como se fazem, também, amostras condensadas dos problemas característicos da fronteira internacional. E a Cidade de Oiapoque faz parte desse contexto, com importante papel estratégico.

Neste sentido, tanto a Ponte Binacional quanto a BR 156 se constituem em dois empreendimentos grandiosos enquanto resultados concretos de políticas públicas de integração na área de infraestrutura da Cidade de Oiapoque. Porém, alguns mecanismos foram necessários para se concretizar esses empreendimentos como por exemplo o Programa de Aceleração do Crescimento que será detalhado a seguir.

4.2.2 O Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007. É considerada uma política pública elaborada e realizada pelo governo federal visando o crescimento e o desenvolvimento econômico do País, a partir do planejamento federal e executado em nível estadual e municipal.

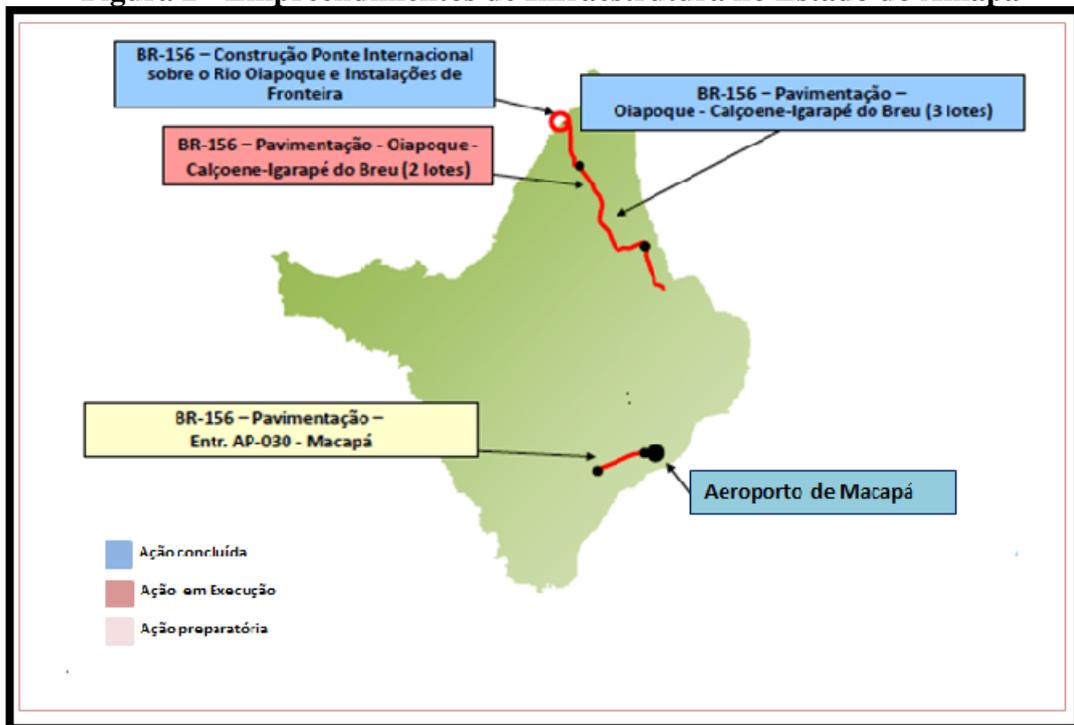
Segundo o Ministério do Planejamento do Governo Federal, o PAC foi pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, veio para contribuir de maneira decisiva no aumento e na oferta

¹⁶ Cidades Gêmeas: É o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira. Esses adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações condensadas dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (NEIFRO, 2012).

de empregos e na geração de renda. Este programa elevou o investimento público e privado em obras fundamentais.

Para o Estado do Amapá o PAC foi planejado e subdividido em cinco blocos de atuação: 1. Medidas de infraestrutura; (Imagem 2 e Tabela 5); 2. Medidas para estimular crédito e financiamento; 3. Melhoria no marco regulatório na área ambiental; 4. Desoneração tributária e 5. Medidas fiscais de longo prazo. (Relatório de Aceleração do Crescimento, 2009:3-4).

Figura 2 - Empreendimentos de Infraestrutura no Estado do Amapá



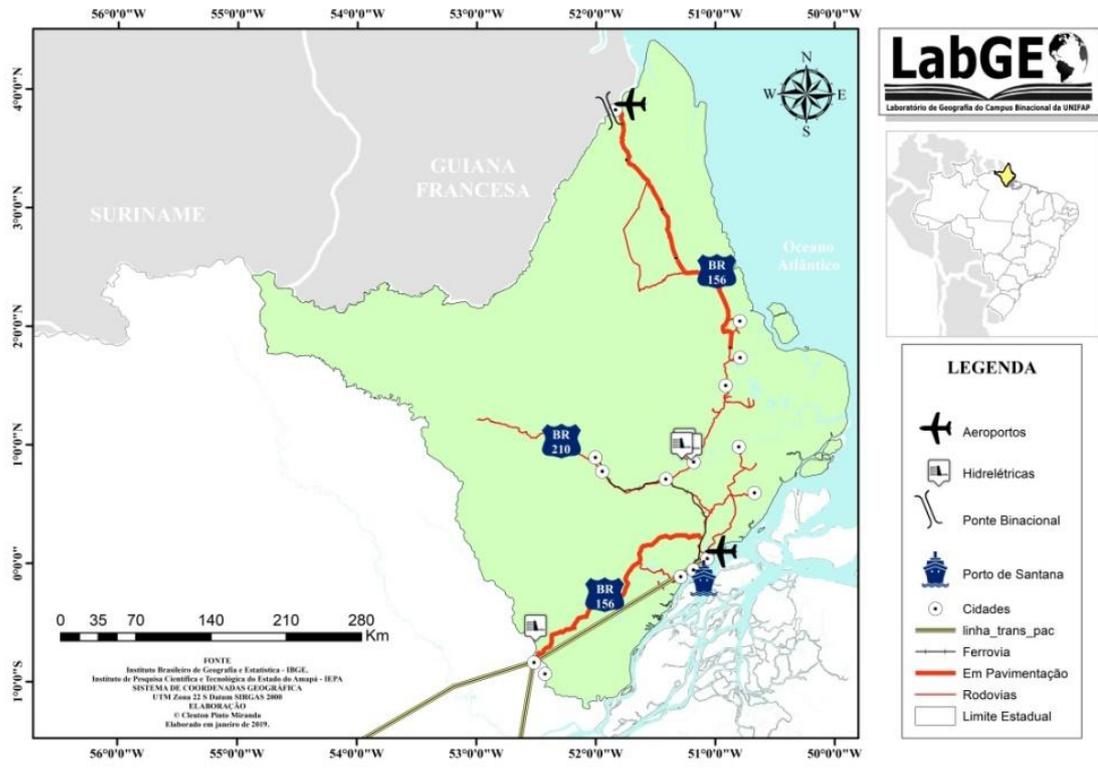
Fonte: <http://www.pac.gov.br/estado/ap>. Adaptado pela autora.

Em se tratando das ações específicas de infraestrutura foram realizados pelo PAC 1 e PAC 2 (Mapa 2;) vários empreendimentos na área de infraestrutura logística, energética e transportes, sendo que esta pesquisa faz um recorte sobre o bloco de medidas de infraestrutura, que direta ou indiretamente afetaram a Cidade de Oiapoque/AP. Tais medidas foram: a construção da Ponte Binacional e instalações de fronteira; a pavimentação de trechos da BR-156, a pavimentação do entroncamento da rodovia AP-030 e; a construção do novo aeroporto de Macapá.

Em 2011, o Programa de Aceleração e Crescimento, denominado PAC 2, entrou em sua segunda fase e tinha o mesmo pensamento estratégico. Aprimorado pelos anos de experiência da primeira fase, houve investimento de mais recursos e mais parcerias com

estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que poderiam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Mapa 2- Ações do PAC 1 e 2 no Estado do Amapá



Fonte: Laboratório de Geografia do Campus Binacional da UNIFAP.

O PAC 2 aconteceu no período de 2011 a 2014, incorporou mais ações de infraestrutura social e urbana. Para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras, investiu na urbanização de favelas, em saneamento ambiental e, priorizou obras de pavimentação, drenagem e contenção de encostas. O Estado do Amapá foi beneficiado nas duas fases do PAC, como se pode observar na anterior e na subsequente tabela 5 que trata dos investimentos na área de infraestrutura logística, energética e transportes.

Tabela 5 – Empreendimentos de infraestrutura logística, energética e transportes no Amapá

(continua)

Empreendimentos	Invest. Milhões de R\$	Fonte do investimento	Estágio em 07.2018	Previsão ou Conclusão
1. Linha de transmissão de energia elétrica (Tucuruí (PA)- Macapá (AP), Manaus (AM))	832.60	PAC	Em execução, com atraso	2014
2. Construção da rede de fibra ótica Guiana-Francesa- Amapá	32.	Público/Privado (01 e Governo do Amapá)	Em execução, com atraso	2014-1ª unidade 2015-2ª e 3ª unidades

Tabela 5 – Empreendimentos de infraestrutura logística, energética e transportes no Amapá

(conclusão)

Empreendimentos	Invest. Milhões de R\$	Fonte do investimento	Estágio em 07.2018	Previsão ou Conclusão
3. Usina Hidrelétrica-Ferreira Gomes	812	Privado/ Concessão de exploração-PAC	Em execução, com atraso	2014
4. Usina Hidrelétrica-Cachoeira Caldeirão (AP)	670	Privado/ Concessão de exploração-PAC	Em execução, com atraso	2017
5. Usina Hidrelétrica-Santo Antônio do Jari (AP/PA)	1.299,90	Privado/ Concessão de exploração-PAC	Em execução, com atraso	2014
6. Pesquisa exploratória de petróleo e gás natural na bacia sedimentar da foz do Amazonas	28,10	Privado/ Concessão de exploração-PAC	Em licitação, com atraso	2017
7. Modernização do porto de Santana (AP)	251,7	Governo Federal/ Ministério dos Transportes	Não iniciada	2015
8. Construção e reforma do Aeroporto de Macapá	121.80	PAC1e 2	Em execução	2019
9. Pavimentação BR-156: subtrecho Calçoene-Oiapoque,	150	PAC 1e 2	Em execução, sub judice.	2020
10. Conclusão da Ponte Binacional sobre o Rio Oiapoque	114.90 +70.	PAC 1e 2	Concluída	2010/2011

Fonte: <http://www.pac.gov.br/estado/ap>; SUPERTI (2013) Adaptado pela autora.

4.2.3 BR 156 - A rodovia federal que interliga o Sul e o Norte do Amapá

A abertura da rodovia BR-156 foi decidida no ano de 1963 pelo Governo do então Território Federal do Amapá e é a espinha dorsal de interligação, da ocupação e da apropriação do espaço amapaense. Liga diretamente oito (8) das dezesseis (16) cidades dos municípios amapaenses as quais, juntas, representam mais de setenta e cinco por cento (75%) da população do Estado.

Tal rodovia também mudou sua escala de radiação desde os anos 1990, uma vez que, além do espaço amapaense, a sua porção norte - Macapá a Oiapoque- preparou-se ao longo de quase um terço do seu comprimento, para o estabelecimento da rodovia Transguianense, permitindo o acesso aos mercados do Caribe (THÉRY, 2003; THÉRY, 2005; apud SILVA 2003).

A BR-156 é rodovia federal localizada no Estado do Amapá, com início no Município de Laranjal do Jari, ao Sul, e término no Município de Oiapoque, ao Norte, onde, antes de atingir seu final, recebeu um ramal para dar acesso à ponte binacional na fronteira com a Guiana Francesa.

Do total de quilômetros da BR156 sem asfaltamento, uma extensão de cento e doze quilômetros (112 km) em terra do trecho norte, ou seja, no sentido Oiapoque para Capital, no mês de julho deste ano de 2019, estava em obras para pavimentação e de acordo com Martins (2008) cada lote tem em média 54 quilômetros de estrada, o primeiro lote não está asfaltado e começa em Oiapoque e vai até o vilarejo do Carnot. O segundo lote, começa na Vila do Carnot e vai até a localidade de Primeiro do Cassiporé. Por fim, o terceiro lote que começa no Distrito de Cassiporé e vai até a entrada do Município de Calçoene fechará a pavimentação total do trecho Norte da BR156.

O trecho do segundo lote licitado é considerado o mais crítico, localizado entre o Km 681 e a ponte sobre o Rio Primeiro do Cassiporé, no Km 684. Propício aos atoleiros no período chuvoso, um trecho com diversas pontes feitas em madeira e que estão sendo substituídas por pontes de concreto (Figura 3). Na época desta pesquisa, a manutenção vinha sendo feita pelo Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes (DNIT), que prometeu concluir o trecho não pavimentado até 31 de dezembro de 2019.

Figura 3 - BR156- Ponte de concreto em construção na Vila do Carnot



Fonte: Palmerim – pesquisa de campo-Maio/2019

Figura 4 - BR 156 Ponte de concreto em construção no Primeiro do Cassiporé



Fonte: Palmerim – pesquisa de campo-Maio/2019

Em 27 de março de 2017, em Macapá, no Palácio do Setentrião¹⁷ e na presença de autoridades com mandato eletivo federal e estadual, foi assinada uma ordem de serviço entre o DNIT e o Exército Brasileiro para a pavimentação de 110 km da BR 156 no trecho que vai de Calçoene até Oiapoque. O início das obras foi previsto para julho/2017 e teria a duração de três anos; passaram-se dois anos e as obras de pavimentação da BR-156 sob a responsabilidade do DNIT não foram concluídas e, continuaram paralisadas.

Em 16 de abril de 2019 o Ministério Público Federal do Estado Amapá –MPE, exigiu ao Departamento Nacional de Transportes - DNIT que apresentasse um cronograma de pavimentação que incluía prazos para a finalização de etapas, além da correta realocação de aldeias indígenas que vivem às margens da rodovia.¹⁸

¹⁷ Sede do Governo do Estado do Amapá e onde está o Gabinete do Governador.

¹⁸ <http://www.dnit.gov.br/noticias/uma-nova-realidade-para-a-br-156-ap>

Figura 5 – Atoleiros - Trecho Norte da BR-156 entre Calçoene e Oiapoque



Fonte: MPF-AP/Divulgação

Figura 6 – Ponte em madeira- Trecho Norte da BR-156 entre Calçoene e Oiapoque



Fonte: Palmerim -Julho/2019

Figura 7 - Ponte em madeira - Trecho Norte da BR-156 entre Calçoene e Oiapoque



Fonte: Palmerim-Julho/2019

Em resposta a solicitação do MPE, o DNIT explicou que não foi notificado da ação e esclareceu que foram iniciadas as obras dos lotes 1 e 2; que atualmente os trabalhos estão na fase de montagem de canteiros e mobilização de pessoal e finalizou dizendo que o consórcio construtor fará até 31 de dezembro deste ano um total de dez (10) quilômetros do trecho referente ao contrato. Além do trecho Norte, alvo da ação do MPF, a BR-156 ainda tem a mais 278 km sem afastamento no trecho Sul, que parte de Macapá e chega até Laranjal do Jari/AP.¹⁹

Percebe-se que o Ministério Público do Estado do Amapá –MPE, enquanto órgão fiscalizador fez sua parte, porém, o DNIT não cumpriu o cronograma apresentado pelo órgão. Esta pesquisadora teve a oportunidade de viajar no mês de dezembro de 2019 e verificou in loco que o asfaltamento da BR 156 não fora concluído como estava previsto.

Uma das finalidades da Rodovia BR 156 é interligar o Brasil aos países vizinhos da região Norte (França, Suriname e República da Guiana) por via terrestre. (SILVA,2008). Apesar de ainda não estar totalmente pavimentada, esta rodovia, quando forem concluídas as obras de asfaltamento, possibilitará avanços para o Amapá como: a utilização do Porto de Santana/AP por outros países para intercâmbio comercial; circulação estruturada entre a Capital e Oiapoque, a cidade da fronteira e; a redução de gargalos infra estruturais para melhoramento do trânsito de mercadorias e pessoas (SILVA, 2008).

¹⁹ <http://www.dnit.gov.br/noticias/uma-nova-realidade-para-a-br-156-ap> (Publicado: 10/03/2020 15h32)

Sem dúvida, a conclusão de pavimentação dos lotes 01 e 02 da BR 156 que estão compreendidos entre Oiapoque e Primeiro do Cassiporé é algo muito esperado pelos moradores e de todos que utilizam essa rodovia como meio de transporte, pois sem as atuais dificuldades a viagem se tornará mais rápida.

4.2.4 A Ponte Binacional – A única ligação via terrestre do Brasil com a União Europeia

Figura 8 - Ponte Binacional sobre o Rio Oiapoque



Fonte: Divulgação/Préfecture de la Guyane

A celebração do acordo para construção de uma ponte em Oiapoque, atualmente conhecida como a Ponte Binacional, aconteceu em junho de 2005. Ficou definido que a ponte seria construída sobre o Rio Oiapoque; com altura navegável de no mínimo quinze metros (15 m) acima do nível do rio em maré cheia e que; suportaria uma rodovia de mão dupla com duas pistas de, no mínimo, três metros e meio (3,50 m) cada e uma pista mista para ciclistas/pedestres, de três metros (3 m) de largura, separada da via central por uma barreira física sobre uma base de doze metros e noventa centímetros (12,90 m) de largura (BRASIL, 2007).

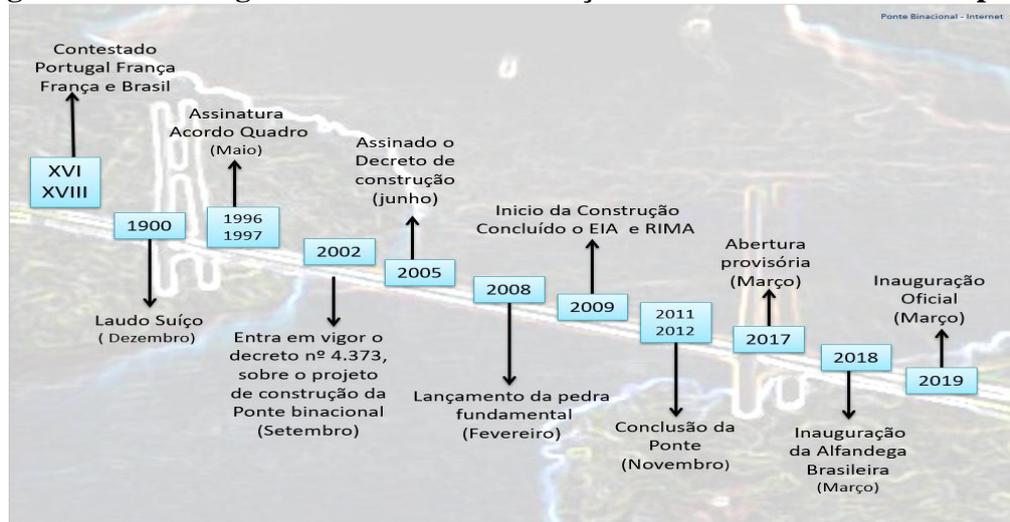
Assim, em julho de 2009, inicia-se a construção da referida ponte. A obra sofreu diversos atrasos por problemas referentes à liberação ambiental da área, descobertas arqueológicas durante a fundação das colunas de sustentação e dificuldades no fornecimento de materiais necessários para seu término pelas más condições de acesso rodoviário na região.

A ponte binacional tem comprimento total de trezentos e setenta e oito metros (378m) e é composta por um tabuleiro estaiado²⁰ com comprimento de trezentos e quarenta e cinco metros (345m). Os investimentos estimados para a construção da citada obra foram de cinquenta e quatro milhões e setecentos mil reais (R\$54.700.000,00), viabilizados pelos recursos do PAC-1²¹. Com a finalização do projeto, ela se torna um importante elo de novas interações sócio - espaciais. (SILVA, 2011, p.46).

Segundo a assessoria²² do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - DNIT, 2017, o projeto da construção da ponte teve suas características preliminares definidas por meio do Decreto nº 4.373 de 12 de setembro de 2000 (Imagem 4) e teve o decreto de construção assinado em 2005. No ano de 2006, o DNIT iniciou o processo de licitação visando à seleção de empresa para elaboração de Projeto Básico de Engenharia para construção da Ponte sobre o Rio Oiapoque e acessos, o que foi concluído e, em outubro de 2008, aprovado.

Na figura 9 é possível ter a noção da trajetória de construção e acordos envolvendo a história da ponte binacional desde, a época do Contestado no sec. XVI até a abertura provisória em 2019.

Figura 9 - Cronologia do Acordo de construção da Ponte sobre o Rio Oiapoque



Fonte: Elaborada pela autora a partir do Acordo Quadro, DNIT e sites oficiais.

²⁰ Ponte estaiada e/ou ponte atirantada;

1 - É um tipo de ponte suspensa por cabos constituída de um ou mais mastros, de onde partem cabos de sustentação para os tabuleiros da ponte. <http://www.engenhariapt.com/2013/04/12/tipos-de-pontes/>

2 - São formadas basicamente por: tabuleiro (composto, por sua vez, por vigas e laje), sistema de cabos (que suportam os tabuleiros), torres que suportam os cabos e os blocos ou pilares de ancoragem.

<http://infraestruturaurbana17.pini.com.br/solucoes-tecnicas/10/estruturas-estaiadas-aplicacoes-indicadas-tipos-de-ancoragem-e-de-243545-1.aspx>

²¹ PAC-1 1ª. Fase do Programa de Aceleração do Crescimento (2007 a 2010).

²² Fonte: <http://dnit.gov.br/noticias/brasil-e-franca-testam-funcionamento-da-ponte-sobre-rio-oiapoque-ap>

No ano de 2009 foram concluídos o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, também contratados pelo DNIT, que confirmaram a viabilidade da obra do ponto de vista ambiental, social e econômico. Ainda em 2009 o DNIT deu início a construção da ponte, que foi concluída em novembro de 2012, ao custo de setenta e um milhões de reais (R\$71.000.000,00), ou seja, dezesseis milhões e trezentos mil reais (R\$16.300.000,00) a mais que o valor inicialmente orçado.

Segundo o Ministério do Planejamento após a construção da ponte sobre o Rio Oiapoque, o DNIT deu início às obras das instalações de fronteira para abrigar a Receita Federal, a Polícia Federal e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, instituições obrigatórias para as operações da aduana. As obras foram concluídas em 2015, ao custo de quinze milhões e oitocentos mil Reais (R\$ 15.800.000,00).

As expectativas com a abertura da ponte binacional despertaram diversas reações na população seja catraieiro, comerciante, garimpeiro, índio, pedreiro, carpinteiro, enfim, todos aqueles que fazem uso diário ou eventual da referida ponte se dispõem a conjecturar a respeito da possibilidade da ponte trazer desenvolvimento ou problemas sociais para a Cidade de Oiapoque.

Na concepção de Moura (2018):

A inauguração da Ponte Binacional abre possibilidades para o desenvolvimento econômico e social do município ressaltando suas atividades comerciais e permitindo novas oportunidades com o aproveitamento de seu potencial turístico. Contudo, as políticas públicas de instalação das infraestruturas transfronteiriças (IIRSA e Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) não vislumbram a inserção de mecanismos de desenvolvimento urbano em escala local. De modo que, se existem perspectivas positivas, elas só serão viabilizadas por políticas estruturais socioeconômicas fomentadas a partir do contexto local, caso contrário, a cidade de Oiapoque pode, também, se tornar simples rota de passagem, com seu atual centro comercial isolado pelo posicionamento do ramal de acesso que liga a ponte diretamente a BR-156 sem passar pelo núcleo urbano ou ainda o surgimento de uma nova cidade sob influência do fluxo entre a rodovia e a ponte.(MOURA, 2018, p.4)

Para Mathias (2009, p.08), “os guianenses cumprem o papel deles, no que diz respeito a defender os interesses e o território dentro que eles acham corretos”. Porém, em algumas cidades se deparam com problemáticas principalmente a violência entre brasileiros e franceses, que às vezes terminam em morte.

Em 12 de março de 1997, quando o então Presidente da França, Jacques Chirac, esteve perante o Congresso Nacional em Brasília, antes de pedir a durabilidade da Cooperação com o Brasil, primeiro parceiro da França na América Latina, assim se pronunciou:

Tout²³ a commencé avec de belles paroles. «La France partage avec votre grand pays sa plus longue frontière terrestre avec un pays étranger. Sachons, en voisins, développer ces territoires limitrophes, préserver leurs richesses, leurs traditions, travailler au bien-être de toutes celles et de tous ceux qui vivent dans la nature belle et difficile du bassin amazonien. Notre coopération doit favoriser le rapprochement de nos économies. (FERRARI, 2017)²⁴.

Entretanto, quando se observa a realidade da fronteira Franco-Brasileira, verifica-se que este olhar social parece ser pouco importante nas políticas públicas, na medida em que as problemáticas transfronteiriças se apresentam como um obstáculo para alcançar uma verdadeira integração.

Recentemente, o controle de acesso na Guiana Francesa tem produzido forte policiamento e as abordagens realizadas contra imigrantes ilegais nos limites do território guianense tornam esse perímetro rigoroso em relação ao controle social, econômico e político-territorial. Na realidade,

O que hoje se (re) conhece como a atual condição fronteiriça amapaense, portanto, seria resultado das tensões e contradições multiescalares existentes entre a própria realidade local-regional e o exercício da soberania dos Estados nacionais, profundamente permeadas por sistemas econômicos e redes geográficas das mais variadas (PORTO, 2010, p.151)

O caso dos catraieiros²⁵ que realizam o transporte de pessoas e de mercadorias do lado amapaense para a Guiana e vice-versa é um exemplo. Trata-se de trabalhadores que há décadas realizam tal função, mas, com a inauguração da ponte, seus atuais ofícios tendiam à extinção. Por isso, eles cobravam medidas compensatórias do Estado no sentido de lhes propiciar alternativas de trabalho e até indenização financeira para minimizar os danos econômicos. Esta é uma situação concreta do clima tenso na região e que por vezes gera conflitos.

A Ponte Binacional e a BR 156 são importantes não apenas para o Estado do Amapá e, sem dúvida alguma, para consolidar as estruturas de redes técnicas e conexões com o Platô das Guianas, possibilitando transformações sobre ambos os territórios. O Estado do Amapá é um dos únicos da federação que não têm circulação rodoviária além do seu território. A ponte binacional não é somente o nódulo de uma rede técnica regional, mas implica em uma mudança de cenário com conotações de

²³ Tradução livre: Tudo começou com belas palavras. "A França compartilha com seu grande país sua maior fronteira terrestre com um país estrangeiro. Vamos saber como vizinhos, como desenvolver esses territórios fronteiriços, preservar sua riqueza, suas tradições, trabalhar para o bem-estar de todos aqueles que vivem na natureza bela e difícil da bacia amazônica. Nossa cooperação deve promover a aproximação de nossas economias".

²⁴ <http://metamorphose-outremers.com/?p=1475>

²⁵ Catraieiros: São pessoas que trabalham em catraias, que é um tipo de embarcação miúda, robusta, de duas proas, usada para serviço nos portos, praticagem e pesca. Para efeito do estudo em tela, a atividade catraieira consiste no transporte de passageiros em catraias, canoas de alumínio movida de motor de poupa, que tem como objetivo fazer o traslado de pessoas que desejam atravessar a fronteira através do rio Oiapoque, segundo SANTOS (2016).

natureza cultural, social e, principalmente, econômica, se consideradas as possibilidades de cooperação com os países do Platô das Guianas. As implicações estão no descompasso e no fluxo de se estabelecer um comércio efetivo com o Platô das Guianas. A falta de conclusão da BR 156 no Amapá evidencia a fragmentação sobre como projetos considerados estratégicos para o país e para o desenvolvimento regional/local sendo tratados com a conveniência política. Outro fator importante a considerar é o que configura com propriedade o novo momento político externo que insere a Guiana, mas também expõem as querelas internas da região em resolver as pendências políticas com a Metrópole. Urge coibir a ilusão de uma sociedade que preserva a estrutura obsoleta, freando o processo natural de evolução, como é o caso da Guiana Francesa. (TOSTES ; FERREIRA, 2016)

Após a abertura ao tráfego no dia 18 de março de 2017 o Estado do Amapá se tornou o único Estado Brasileiro ligado via terrestre à União Europeia, o que permite novas rotas de exportação e importação de mercadorias e o aquecimento na economia local²⁶. Este fato significa que os impactos, positivos ou negativos, no setor de transportes por catraia e no, maior ou menor, fluxo de pessoas para o setor de hospedagem de Oiapoque pela abertura da ponte Binacional tiveram início efetivo em março de 2017.

²⁶Fonte:<http://www.dnit.gov.br/noticias/ponte-binacional-franco-brasileira-e-aberta-ao-trafego-neste-sabado>
acesso em 29.04.2019

5 DADOS OBTIDOS PELA PESQUISA ACERCA DOS IMPACTOS DAS POLITICAS DE INTEGRAÇÃO EXECUTADAS

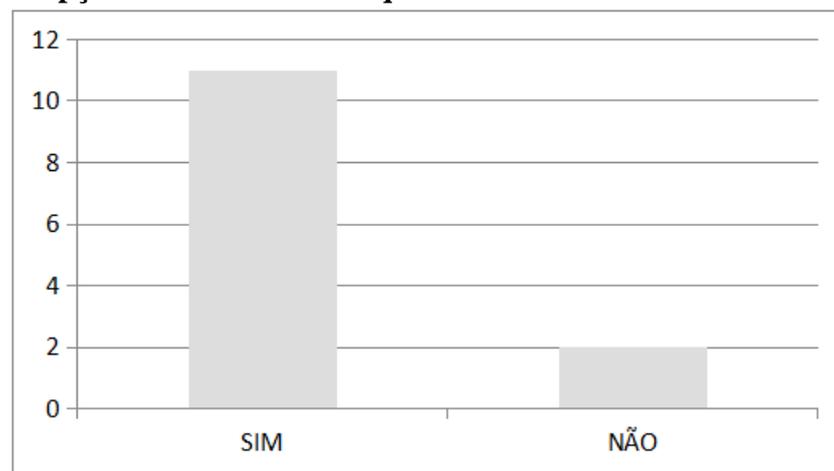
Em capítulo anterior discorreu-se sobre o asfaltamento dos lotes 1 e 2 da BR156, sentido Norte do Amapá, que se encontram inacabados, bem como sobre aspectos da construção e da abertura da Ponte Binacional, ambas as obras resultantes de Políticas Públicas de Integração (PPI) na área de infraestrutura que afetam diretamente a Cidade de Oiapoque.

Este capítulo objetiva retratar os reais impactos das referidas obras no setor de hospedagem, hoteleiro, e no setor de transportes, catraieiro, bem como registrar qual a participação dos parlamentares entrevistados na construção dessas mesmas políticas e quais medidas foram tomadas para os dois setores.

Ainda neste capítulo é possível conhecer a opinião das treze (13) pessoas as quais foram entrevistadas e responderam sobre as mudanças ocorridas na cidade de Oiapoque relacionadas às políticas públicas em geral, aos problemas da BR 156 e as relativas com a ponte binacional.

Perguntado se houve mudanças em Oiapoque com a realização de PPI e, que benefícios essas políticas trouxeram, onze entrevistados, responderam que sim, que houve mudanças na cidade, principalmente após a abertura da ponte binacional e, duas responderam que não houve mudanças, especialmente com relação a BR 156.

Gráfico 5 - Percepção dos entrevistados quanto aos benefícios das PPI executadas

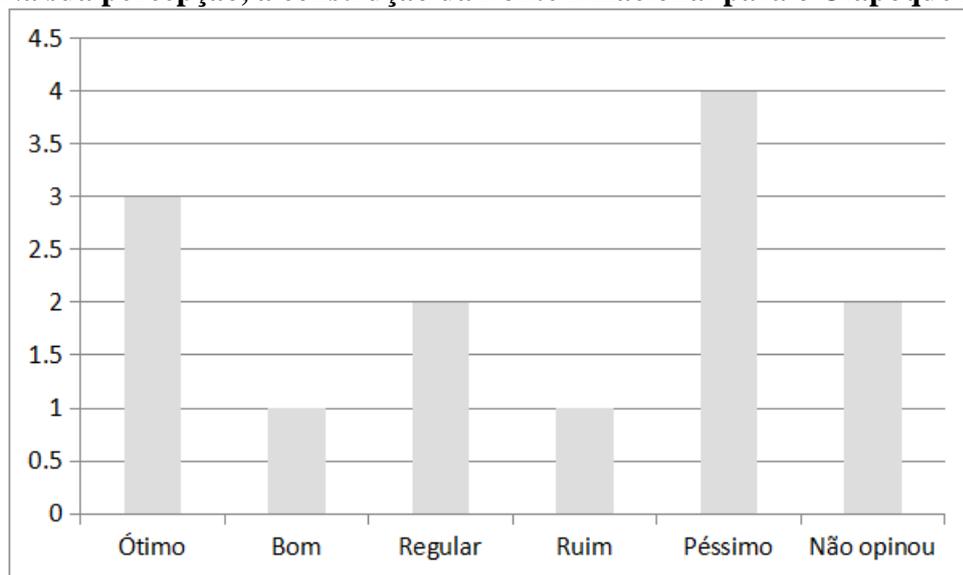


Fonte: Elaborado pela autora

Perguntado aos entrevistados sobre a importância da construção da Ponte Binacional para o Oiapoque, três (3) pessoas responderam que é ótimo; uma (1) que é bom; dois (2) entrevistados consideram a importância regular; uma (1) pessoa considerou que

aquela construção foi ruim para a cidade; quatro (4) consideraram que foi péssimo para Oiapoque e duas (2) pessoas deixaram de emitir opinião para esta pergunta.

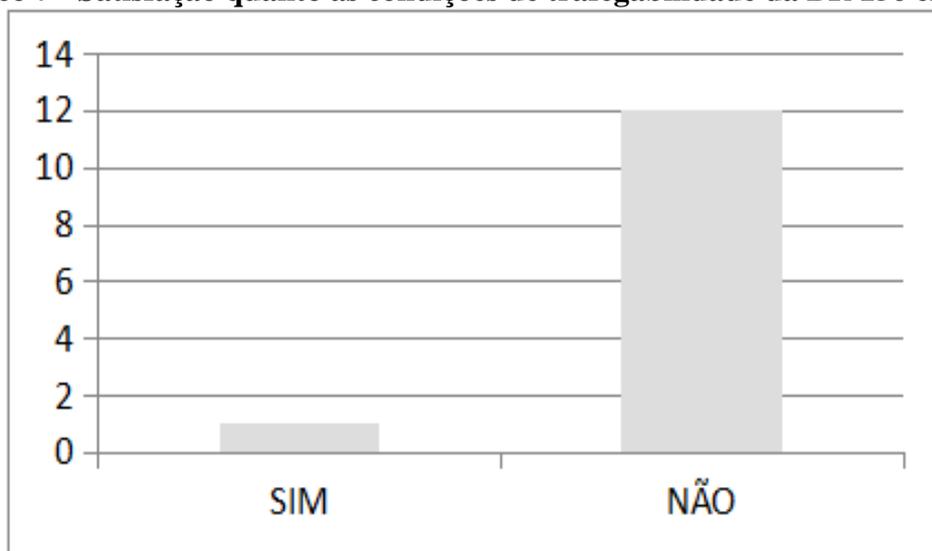
Gráfico 6- Na sua percepção, a construção da Ponte Binacional para o Oiapoque foi...?



Fonte: Elaborado pela autora

Quando inquirido acerca da situação da BR 156 neste ano de 2019, compreendida como as condições de trafegabilidade, doze (12) dos entrevistados responderam que estão insatisfeitos, enquanto que somente um (1) disse que está satisfeito com a situação daquela rodovia federal no corrente ano.

Gráfico 7 - Satisfação quanto às condições de trafegabilidade da BR 156 em 2019

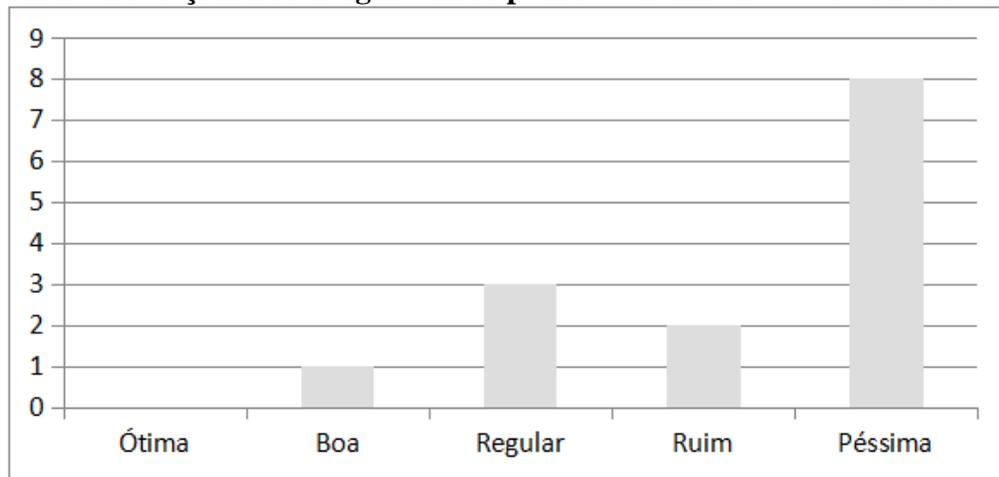


Fonte: Elaborado pela autora

A última pergunta feita demarca o espaço temporal da pesquisa, compreendido de 2007 a 2019, ou seja, um período de doze (12) anos. Significativo é recolocar que, conforme Quadro 1, das treze pessoas respondentes ao questionário, onze, residem em Oiapoque há mais de quatorze (14) anos, ou seja, todas vivenciaram ou ouviram falar acerca da situação da BR 156 nesse período.

Assim, para a pergunta “com base em suas viagens ou por informação da comunidade, que condições de trafegabilidade predominou na BR156, durante 2007 a 2019”, oito (8) entrevistados responderam péssimas; dois (2) as pontuou como ruins; três (3) as considerou regular e; tão somente uma (1) pessoa respondeu que foram boas. Nenhum entrevistado considerou ótima a trafegabilidade na BR156 nos últimos doze (12) anos.

Gráfico 8 - Condições de trafegabilidade predominantes na BR 159 de 2007 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora

Importante reconectar-se ao quadro 01 para lembrar e retomar que na primeira etapa do estudo de campo para a coleta de dados foi realizada a pesquisa *in loco*, com aplicação de questionário, com perguntas abertas e fechadas. Reafirma-se que foram respondidas por treze (13) pessoas das quais, na segunda fase da coleta, treze (13) foram entrevistadas e, destas, sete (7) tiveram as falas gravadas e transcritas.

Assim, as respostas ao questionário obtidas do Setor de Catraieiros são do atual presidente da Cooperativa de Transporte Fluvial e Terrestre - COMFCOI, (E5) e dois catraieiros (E9) e (E8) da mesma; dois catraieiros da Cooperativa de Transportes e Turismo de Oiapoque - COOPTUR, (E4) e (E12) e; dois catraieiros da Associação dos Pilotos Fluviais de Vila Vitória - APFVV, (E11) e (E10), totalizando sete (7) pessoas ouvidas desse setor, das quais quatro (04) autorizaram que suas respostas durante a entrevista fossem gravadas.

Do setor hoteleiro, as entrevistas se deram com o gerente do Hotel Colibri (E1) e o gerente do Hotel Guará (E13), ambas gravadas. Além dessas pessoas, também responderam ao questionário e foram entrevistadas duas representantes da classe de motoristas/mototaxistas (E6) e (E7), o ex-secretário de infraestrutura da Prefeitura de Oiapoque (E2) e uma dona de casa (E3), sendo que as quatro últimas entrevistas estão na categoria comunitários da Cidade de Oiapoque.

5.1 O setor de catraieiros da cidade de Oiapoque

De acordo com informações obtidas durante as pesquisas de campo e entrevistas com representantes de Cooperativas e Associações de Catraieiros, detectou-se que, em 2019, o Setor Catraieiro de Oiapoque estava composto por duas Cooperativas: a COMFCOI e COOPTUR, juntamente com duas associações: Associação Ville de Saint-Georges L’Oyapok e Associação de pilotos Fluviais de Vila Vitória – APFVV; existindo, ainda, duas outras associações particulares que surgiram recentemente devido a abertura provisória da Ponte Binacional, porém as pessoas dessas associações com as quais a autora dialogou não permitiram que as respostas fossem divulgadas.

Segundo o atual presidente da COMFCOI, os primeiros catraieiros de Oiapoque começaram suas atividades na década 1970. No início da organização da classe se chamava Associação dos Catraieiros do Oiapoque (ACO) e, em 2012, mudou-se para COMFCOI.

Segundo Souza e Silva (2019), a COMFCOI foi a primeira Associação dos Catraieiros a ser registrada no Município de Oiapoque, conforme o ofício não 001/2013-COMFCOI/COOPTUR/APFVV, datado em 20 de março de 2013, assinado pelos seus representantes e presidentes das referidas organizações de classe, senhor Jose Ribamar de Sousa Brito presidente da Cooperativa de Transporte Fluvial e Terrestre de Oiapoque (COMFCOI), senhor Luiz Antnio Lobato da Silva, presidente da Cooperativa de Transporte e Turismo do Oiapoque (COOPTUR) e senhor Adalto Hipólito Santos Presidente da Associação dos Pilotos Fluviais de Vila Vitória (APFVV).

Foi a então Associação de Catraieiros de Oiapoque, fundada pelo Senhor Américo dos Santos Campos, juntamente com outras vinte (20) pessoas, que iniciou a exploração do trabalho informal de travessia pelo Rio Oiapoque, por intermédio de catraias e passaram a ser identificados pela população como catraieiros.

Dos vinte fundadores, quinze catraieiros eram ativos e realizavam os trajetos da Cidade de Oiapoque até a Cachoeira do Marrip, assim como até as aldeias indígenas

Taparabú, Galibis, Kumarumã, Kumenê, Ariramba, Juminã e Tampak, bem como do trecho fluvial de Oiapoque até a Ville²⁷ de Saint Georges a qual está situada no lado francês do Rio Oiapoque.

Em 11 de fevereiro de 2010 foi criada a Associação dos Catraieiros do Município de Oiapoque (ACMO) e Associação dos Catraieiros Autônomos do Oiapoque, que, ao unirem-se criaram a Cooperativa de Transportes e Turismo do Oiapoque (COOPTUR) composta por setenta e quatro (74) cooperados como afirma SOUZA E SILVA (2019),

A circulação de cargas e pessoas no Rio Oiapoque despertou em moradores de Saint-Georges o interesse por atuar como catraieiros, vindo a organizarem-se, também, na forma de associação. Assim, o Senhor Jorge Forte, na época catraieiro, criou em 2008 a Associação Ville de Saint-Georges de L'Oyapok, associação que neste ano é representada pelo Senhor Denevaldo dos Santos, a qual tem vinte e nove (29) associados, dos quais, dez (10) são atuantes.

Figura 10 - Catraias no Rio Oiapoque



Fonte: Palmerim (2019)

²⁷ São Jorge do Oiapoque é uma comuna francesa do departamento de ultramar da Guiana Francesa. Sua população em 1999 era estimada em 2.153 habitantes. A localidade está situada a 60 quilômetros da foz do rio Oiapoque, em sua margem esquerda, que constitui a fronteira natural com o Brasil. [Wikipédia \(08/2019\)](#)

5.1.1 Promessas de alternativas para os Catraieiros de Oiapoque após a abertura da Ponte Binacional

No dia 22 de março de 2017, exatamente quatro dias após a abertura da Ponte Binacional, uma comitiva de representantes de mototaxistas, cooperativas e associações dos catraieiros de Oiapoque foram ao Palácio do Setentrião²⁸, em Macapá/AP, onde participaram de uma importante reunião com o Governador do Estado do Amapá²⁹ e representantes do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), da Secretaria de Estado dos Transportes (SETRAP) e da Agência de Fomento do Amapá (AFAP) com objetivo de buscar novas alternativas de rendas e oportunidades de emprego para região transfronteiriça com o advento da abertura da Ponte Binacional entre os dois Países. Nesta reunião foi acordado que, cada uma das instituições ficaria responsável em atender as necessidades solicitadas pelos catraieiros e mototaxistas de Oiapoque.

O diretor-presidente do DETRAN³⁰, na época, garantiu que o Departamento estaria presente em Oiapoque com uma equipe técnica de servidores na semana seguinte juntamente para conversar e alinhar novas alternativas para os catraieiros e mototaxistas. Uma das propostas era a emissão da Carteira Internacional de Habilitação,³¹ para os trabalhadores circularem na região guianense, e também o apoio imediato aos trabalhadores que na época não tinham adquiridos o documento.

O diretor do DETRAN/AP afirmou que isso era

(...) um projeto grandioso e não poderiam ficar de fora. Falou ainda em ajudar no que fosse possível e buscar alternativas mais viáveis para que esses trabalhadores pudessem concretizar essa nova meta na vida deles, e com isso, trazer ainda mais desenvolvimento para o Estado do Amapá. (MACIEL, 2017, p.65).

²⁸ Palácio do Setentrião é a sede do Governo do Estado do Amapá, localizado no bairro Central, Zona Leste da Capital Macapá- Amapá. Onde foi realizada a reunião com os representantes das classes.

²⁹ Governador Antônio Waldez Góes da Silva

³⁰ Diretor-Presidente Senhor Inácio Maciel

³¹ Carteira Internacional de habitação: A carteira internacional de motorista, emitida no Brasil pelos DETRAN's, é aceita na França, desde que acompanhada da carteira de habilitação brasileira.

A carteira internacional perde sua validade, perante as autoridades de trânsito francesas, quando o portador receber uma "carte de séjour". Assinale-se, também, que a carteira internacional não pode ser utilizada para obter sua substituição por uma carteira de habilitação francesa. Ela é aceita pelas autoridades francesas, quando acompanhada de uma tradução juramentada, quando se trata de brasileiros não residentes (turistas) e no caso de titular de "carte de séjour" com menção "estudante". As autoridades francesas poderão exigir ainda uma "Certidão de Prontuário de CNH", devidamente traduzida, emitida pelo DETRAN correspondente. Para os detentores de "carte de séjour", é obrigatória a substituição da carteira de habilitação brasileira por uma equivalente, emitida pelas autoridades francesas, antes de completado o prazo de um ano de permanência. O prazo para substituição das carteiras é contado a partir da data de expedição da "carte de séjour". O pedido deve ser efetuado junto à "Prefecture de Police" de sua residência (Fonte: Consulado-Geral do Brasil em Paris- 65 Franklin Delano Roosevelt –Paris)

Enquanto isso o presidente da AFAP³² prometeu, naquela época, que a instituição atenderia os empreendedores formais e informais, garantindo que a liberação de duas linhas de financiamento distintas para os catraieiros. Porém, a instituição, precisava fazer um levantamento de todos os trabalhadores, assim como realizar um estudo de vocação de cada um deles para que essas linhas de crédito fossem liberadas de forma consciente.

O Governador do Estado do Amapá finalizou a reunião, garantindo total apoio ao movimento de Catraieiros e ressaltou a importância das cooperativas e das associações dos catraieiros em buscar desenvolvimento na região de Oiapoque. Uma das atividades expostas pelo governador foi o transporte alternativo na região transfronteiriça, como mototaxistas e o transporte público coletivo com ônibus e vans. A intenção era capacitar todos os integrantes das cooperativas e associações com objetivo de garantir emprego e renda na região.

Em seu discurso final o governador prometeu “*buscar desenvolvimento*” e, pediu “*união de todos os lados*”. Falou que, “os catraieiros assim, como qualquer outra categoria de trabalhadores podem contar com a colaboração do Executivo e dos órgãos de Estado para que todo e qualquer projeto se torne realidade”.

Em 11 de julho de 2018, outra importante reunião aconteceu no auditório do SEBRAE de Oiapoque promovida pela Bancada Federal pelo Amapá com apoio do GEA e da Prefeitura de Oiapoque e tinha como objetivo identificar os impactos que seriam gerados para as atividades de catraieiros (Figura 10), motoristas, mototaxistas e empreendedores de outros setores e as possíveis soluções.

Outros assuntos abordados na reunião foram a regulamentação e fiscalização dos taxistas, dos roteiros turísticos e compensações. A iniciativa foi aprovada pelos empreendedores. “Pela primeira vez estão nos ouvindo e podemos falar o que queremos”, disse, naquela ocasião, Jocildo Silva, o vice-presidente dos taxistas da fronteira.

Segundo Leandro Zenni - Chefe da Divisão da Europa Setentrional do Ministério das Relações Exteriores. “É uma relação nova que está surgindo e que estamos tentando encontrar soluções em conjunto para possíveis problemas que possam surgir”. A liberação do tráfego na ponte binacional era um momento aguardado pela comunidade brasileira e francesa, mas, algumas questões ainda precisavam ser trabalhadas. Como por exemplo, a falta de pavimentação dos cento e dez quilômetros (110 km) da BR 156, no trecho que liga Calçoene até a entrada da cidade de Oiapoque (lote 3) onde os atoleiros que se formam são constantes, devido às fortes chuvas, típicas da região amazônica.

³² Presidente Senhor Francisco de Assis Costa

5.1.2 A Voz do Setor de Catraieiros de Oiapoque

Neste momento do trabalho inscrevem-se as falas dos quatro (4) catraieiros que permitiram a gravação da entrevista. As transcrições que de ora em diante apresentadas o serão feitas sem nenhum comentário adicional desta pesquisadora, posto que o entendimento da autora juntamente com o aporte teórico está manifestado no capítulo da discussão. As falas de ora em diante registradas e que deixarem de fazer parte das discussões permanecem como importante fonte de dados para estudos futuros sobre o mesmo tema.

Ao ser feita a primeira pergunta buscando-se captar o que cada entrevistado entende por política pública de integração, o discurso dos catraieiros foi:

“Não vejo nenhuma, a gente só vê no tempo da política, a gente não consegue ver nada, não conhece nenhuma”. (E8)

“Essa palavra eu não vou responder que eu não entendo de políticas públicas [...]. (E9) [...] é diante do poder público do qual está estabelecido como: prefeito, governador para que ele possa ouvir a opinião do povo a respeito do que é necessário se fazer para uma melhoria do município ou do estado. Nessa condição. A política pública é isso. (E10)

[...]A política pra mim é uma parte que trouxe alguns benefícios para Oiapoque [...], mas tem uma parte, o asfaltamento da cidade que deixa a desejar ainda, e muito. (E12)

Quando, na segunda pergunta, buscou-se identificar se o entrevistado percebeu mudanças na Cidade de Oiapoque ao longo desses anos, a percepção das mudanças surgidas por intermédio das políticas públicas de integração em infraestrutura foi manifestada com as seguintes expressões:

“As ruas estão do mesmo jeito, mudanças muito grandes principalmente para nós catraieiros, motoristas, taxistas, mudanças negativas para nossa categoria.” (E8).

“Olha a gente percebe, mas muito pouco, porque teve a UNIFAP que inaugurou, [...] só isso e mais nada. Que os prefeitos daqui, que por enquanto teve só um que fez alguma coisa foi[...]”. (E9)

“Já houve mudanças, poucas, mas tá havendo. Já houve uma mudança, tá mudando um pouquinho a forma, a aparência da cidade, o ambiente da cidade também tá melhorando, trabalho [...]”. (E10)

“Com certeza a cidade cresceu bastante na estrutura da cidade, mas financeiramente a cidade ela tá precária. Mudou muito, quem ganhava um valor muito alto há sete, oito anos atrás, hoje ganha muito menos, igual nós catraieiros. A gente ganhava um valor que dava de sustentar a família da gente, hoje a gente ganha um valor que dá mal para comprar, mal sustentar a família, o alimento, mal dá de trazer o alimento pra família. (E12)

Objetivando complementar as informações das perguntas anteriores, inquiriu-se aos catraieiros relativamente ao significado da Ponte Binacional e da BR 156 para eles, em cujas respostas estão presentes como discurso:

“Ruim. Tempo que não tinha a ponte, nós fazíamos nossas diárias direitinhas. Hoje se eu for lhe falar a renda de manhã eu fiz ainda agora nas pedras³³ e o dinheiro que peguei foi só para pagar o combustível, né. Desde manhã estou com 70, 80 reais, vou pagar a guarita³⁴, vou pagar puxador para dormir a canoa, é prejuízo. Na época que não tinha a ponte não, você fazia umas horas dessas 200, 300 reais aqui era rápido, uma hora dessas já tinha feito. Hoje em dia... Até agora, tá difícil. Com relação a ponte e a BR não vejo nada positivo, só negativo E8³⁵:

“Péssimo negócio. Pode ser bom para os comerciantes para outras pessoas, mas para os catraieiros não foi bom não, e é porque a gente diminuiu muito 90% de passageiro. Era porque o fluxo de passageiro era só pelo rio agora é tudo por cima da ponte. E vou falar uma coisa, tem pai de família que tá passando mal. De catraieiro é muito, não é pouco não. O indivíduo fazia de 300 a 400 agora é 80, 90 e a gasolina é muito cara para a gente aqui gasta muito esses motores são seis quilômetros de distância são cinco litros gasolina para ir e vir. A despesa é muito alta da gente. Principalmente agora que a marinha chegou aí, os pessoais afastaram mais. A marinha e a federal afastaram mais ainda. Eles quase não vem aqui e quando vem é pela ponte porque é menos controle que tem pelo rio. Pelo rio eles tinham mais passageiros, pelo rio eles ignoram mais coisas e dependendo disso para gente não foi bom. (E9).

“Bem, essa ponte binacional realmente ela deveria ser uma integração entre as duas nações, no caso dos países, São George e Brasil, Oiapoque. Porém, ainda está muito longe dessa condição. Porque ainda não tem um acordo definido, quando a posição não tem um acordo definido, quando a posição de brasileiros entrarem na Guiana e de Guianenses vir para o Brasil é questão de documentação, né. Então, ainda não é uma total ponte binacional, mais ela tem a possibilidade de ser ainda. (E10).

“A ponte binacional pra nós, pra mim, na minha classe de catraieiros, ela destruiu nosso trabalho, ela acabou com o nosso trabalho e nós não tivemos ajuda do governo para nada. Eu mesmo, nunca recebi nada do governo até agora e nem proposta nenhuma.” (E12).

A quarta pergunta inquiriu sobre os benefícios que as políticas públicas de integração em infraestrutura trouxeram para as suas respectivas profissões, e o discurso nas respostas foi:

“É, a mudança que a gente nos fala, não tinha esses muros, não tinha os postinhos³⁶, as UBS, o hospital melhorou um pouco. Agora esse negócio de ruas está do mesmo jeito.” (E8)

“Vou ser bem sincero, nenhuma, só vieram para destruir mais o serviço da gente aqui é pelo fato deles quererem mesmo acabar com as cooperativas, com as associações. É aquele ditado que sempre as pessoas falam, que a corda só arrebenta para o lado mais fraco não arrebenta para o lado mais forte, político não faz nada pela gente, a gente procura por eles dizem que vão fazer; vou dizer o português claro, só faz mentir pra gente, dá uma esperançazinha pra gente. Foi péssima para nós.” (E9)

“[...] as pessoas não podem atravessar passar com bagagem no veículo, elas passam por canoa, é benefício pra gente. Mais, por outra forma, diminuiu o fluxo de passageiros porque muito já tem seu carro próprio, eles passam pela ponte, quer dizer já diminui pra nós catraieiros essa renda. Mais ficou uma estabelecida razoável.” (E10)

“[...] em termo financeiramente pra nossa cidade, ela, principalmente pro nosso trabalho, ela acabou com o nosso trabalho.” (E12)

³³ Parte do Rio Oiapoque onde existem muitas pedras e cuja navegação é dificultada.

³⁴ Local de estacionamento das catraias

³⁵ Essa entrevista aconteceu às 11h30

³⁶ Postinhos: atuais Unidades Básicas de Saúde e que são a porta de entrada preferencial do Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo desses postos é atender até 80% dos problemas de saúde da população, sem que haja a necessidade de encaminhamento para outros serviços, como emergências e hospitais.

As entrevistas foram encerradas com a quinta pergunta que versou sobre o que eles, catraieiros, esperam do poder público e que teve como discurso:

“A gente espera que as políticas públicas nos deem uma grande ajuda, olhe por nós, porque se não tem que tiver que olhe por nós, nós temos que ir embora daqui pra outra cidade, procurar outra coisa. Quem ganha menos de três mil reais passa fome, sou só eu, meus filhos e minha mulher e as vezes a gente passa fome.” (E8)

“Eles³⁷ poderiam trabalhar melhor, né. Por enquanto eles não estão fazendo nada.” (E9)

“Esperar que o poder público, como eu falei a pouco, se empenhe e saiba que ele está no poder como compromisso de trabalhar pela população, pelo povo, pelo município, como a própria saúde a educação ficam um pouco a desejar, às vezes falta muitas aulas, tem certa ausência de muitas aulas, as vezes. Que isso se concretize de uma forma mais adequada, mais ampla para nós da população que estuda também na verdade, estude de verdade.” (E10)

“Eu espero que o poder público, que ele ajuda nós, em nome de Jesus que eles olhem pra essa classe de catraieiros, ai traga um benefício pra nós, uma, uma ajuda pra gente, uma renda familiar futuramente ai pra não prejudicar nossos filhos, futuramente porque a gente já está sendo prejudicado muito, bastante.” (E12)

5.2 O setor de hospedagem da cidade de Oiapoque

O setor de hospedagem da Cidade de Oiapoque, mapeado pela autora com base nos estabelecimentos de maior porte, dispõe de uma pequena rede formada por hotéis, chácaras e pousadas que são administrados pelo sócio proprietário do estabelecimento o qual também exerce a função do gerente, dentre outras funções na gestão de seu negócio. No quadro 2 constam o nome fantasia e localização de dezesseis (16) empreendimentos.

Quadro 2 - Onde se hospedar em Oiapoque

(continua)

Opções	Nome Fantasia	Localização
1.	Chácara Du Rona	R. Getúlio Vargas, 210 - Oiapoque, AP
2.	Chácara do Paraíso	Rua Azarias Neto, Planalto - Oiapoque, AP
3.	Gold Star Hotel e Restaurante	Av. Independência, 101, CA A, Fazendinha-Oiapoque, AP
4.	Hotel Amazonas	R Joaquim Caetano da Silva, 680, Centro – Oiapoque, AP
5.	Hotel Beija Flor	R. Joaquim Caetano da Silva, 344, Centro - Oiapoque, AP
6.	Hotel Beira Mar	R Joaquim Caetano da Silva, 780, Centro - Oiapoque, AP
7.	Hotel Guará ³⁸	Rod.BR 156, 822, Centro- Oiapoque, AP
8.	Hotel Colibri	Rod. BR-156 – km1, Centro - Oiapoque, AP
9.	Hotel Filho de Deus	R. Pres. Kenedy, 2 - Oiapoque, AP
10.	Hotel Tropical	R. Lélio Silva, Oiapoque - AP, 68980-000 Fone (96) 3521-2098
11.	Hotel Floresta	R. Joaquim Caetano da Silva, 620, Centro –Oiapoque, AP

³⁷ Eles: referindo-se aos políticos

³⁸ Antigo Hotel Paris

Quadro 2 Onde se hospedar em Oiapoque

(conclusão)

Opções	Nome Fantasia	Localização
12.	Hotel Oiapoque Palace	R Lélío Silva,266 - Centro - Oiapoque, AP
13.	Paris Hotel	Av. Coaracy Nunes,189- Centro - Oiapoque, AP
14.	Pousada Campos	Av. Caripunas, 49, Centro - Oiapoque, AP
15.	Pousada Central	Av. Coaracy Nunes, 2009- Centro - Oiapoque, AP
16.	Pousada Ester	Av. Nair Guarany, 250, Centro - Oiapoque, AP

Fonte: Palmerim/2019

5.2.1 A Voz do Setor Hoteleiro acerca dos impactos da abertura da Ponte Binacional e do não asfaltamento da BR 156

A voz do setor de hospedagem está representada pelo gerente do Hotel Colibri e pelo gerente do Hotel Guará, integrantes do quadro 1 sob o rótulo (E1) e (E13), respectivamente, cujas falas estão distribuídas em consonância com as perguntas que lhes foram dirigidas pela autora.

Assim, na primeira pergunta buscando-se captar o que o entrevistado entende por política pública de integração, (p.60) registrou-se que:

[... gravação ininteligível...] (E1)

“Política pública a meu ver, acredito que seja a capacidade do estado promover ou viabilizar o desenvolvimento local da região (onde) ele comanda e ponto. (E13)

Na segunda pergunta, com o intuito de identificar se ao longo desses anos a pessoa entrevistada percebe mudanças na Cidade de Oiapoque, surgidas por intermédio das políticas públicas de integração em infraestrutura, as respostas se deram enfáticas:

“Eu creio que foram construídos numa faixa de dez hotéis, tem uns assim, os antigos construído, os novos estão se adaptando. Esses hotéis novos já vêm com uma nova estrutura”. (...) “É a mudança que a gente fala, não tinha esses muros, não tinha os postinhos, não tinham as UBS, o hospital melhorou um pouco”. (E1)

“Olha, Oiapoque ele tem mudado, ele tá no processo de mudança. Na realidade, quando ele era considerado apenas, ao meu ver, apenas uma corrutela³⁹ ainda até 2007, hoje (...) as classes sociais estão se definindo, com isso, nós conseguimos já identificar famílias e identificar também, a área lá⁴⁰, que não é muito saudável, porém, também faz, parte da sociedade e isso ajuda o município a ir se desenvolvendo, só que, com desenvolvimento diferente. No passado, o dinheiro era assim bom, muito dinheiro, muito ouro e tal. Todo mundo pegava dinheiro, hoje apenas aqueles que sabem gerir o recurso que pegam, conseguem fazer, é geração de

³⁹ O mesmo que corrutela: reunião temporária de garimpeiros em aldeias, acampamentos.

⁴⁰ Lá: na área de corrutela e de meretrício.

riquezas, porque, o recurso não é grande, é preciso o indivíduo ter a capacidade de gestão”. (E13)

Na sequência e, com o fito de complementar informação de perguntas anteriores, indagou-se dos entrevistados: “Para você o que significam a Ponte Binacional e a BR 156”, os quais tiveram como discurso:

“[...] melhorou para gente pela questão econômica (...) melhorou, porque aqueceu a economia. Oiapoque não fica diferente de outros municípios, de outra atividade econômica e aqui não ???, o fluxo de euro [...]. E o fluxo de Euro é muito, os caras puxam bolão de Euro, porque eles abordam logo os Franceses, logo na entrada, descem da catraia eles já pegam.[...] São positivos, positivos, apesar da gente não usufruir de alguma forma na ponte para gente conhecer o outro lado, em contrapartida a vinda deles para cá, aquece a economia, principalmente os hotéis, a grande maioria nos finais de semana ficam lotados, os restaurantes, os bons restaurantes, chegam lá o público maior são os franceses nesses restaurantes. (E1)

“A ponte binacional o nome já tá dizendo, deveria significar uma troca de negócios e informações e acessibilidade, porém, rodovia de lá pra cá é acessível, daqui pra lá, não. Agora sabe porquê? Muito simples, o nosso País não recolhe um negócio chamado seguro internacional de veículo e também não emite com facilidade carteiras internacionais. Pronto! Esse é o problema.

Pra você atravessar com seu carro, você tem que pagar. O valor eu já ouvi falar em torno de 400 -500 euros pra poder ir lá e voltar; tem que fazer mais o seguro da tua carteira porque tu não tem o internacional. Então é tudo uma questão de políticas públicas. Novamente, o que é que tá sendo feito para melhorar isso?

E a BR/156? A BR, a BR, a BR. Olha a BR é meio complicado. Eu acho que falta muita vontade política e coragem de homem pra encarar alguns índios⁴¹ (...), encarar um negócio dumas flechazinhas. E os caras se afrouxaram tudinho e foram embora, é...é 112 quilômetros. Se fizessem vinte quilômetros por ano, em pouco tempo terminariam os 112 quilômetros, pouco mais de alguns 05 anos, mais infelizmente.... Não é feito... vem um e diz que faz, vem outro e diz que faz, que o dinheiro tá alocado. Aí, um tempo desse.... Ah! Tão trabalhando na estrada (Pô!). Eu saí, passei a viagem todinha acordado na janela do ônibus observando, enxerguei uma varinha pintada com uma bandeirinha que eu acho que o índio que fez aquilo, não foi nenhum trabalho. Eu não reconheço trabalho sendo feito na estrada, não, não reconheço nenhum. (E13)

A quarta pergunta, na qual se indagou sobre os benefícios que as pessoas entrevistadas tiveram em suas respectivas profissões, em consequência de políticas públicas de integração, teve como discurso:

“Não, não me sinto beneficiado [...] não tem desenvolvimento nenhum. [...] Porque é uma cidade de fronteira, energia que é bom não presta as ruas você nem pode andar com sua família, andar com roupa limpa, você fica melado de barro. [...]”. (E1)

“[...] Eu não devo as políticas públicas, eu devo a mim mesmo, meu esforço, a minha capacidade de gerir, minha capacidade de conduzir sem falsa modéstia, eu sei fazer o que faço.”. (E13)

As entrevistas foram encerradas com a pergunta sobre o que ele, gerente de hotel, espera do poder Público? E foi assim respondida pelos entrevistados:

⁴¹ Uma grande parte do trecho Norte da BR 156 atravessa áreas indígenas.

“Abrem umas linhas de crédito, mais a burocracia é muito grande, cê⁴² tem que está todo no padrão. (E1)

“Não, não me põe em sinuca de bico. Não, não faz eu xingar os caras, que eu, eu... Eu particularmente eu ando muito é, é, reticente com o poder público (...) que eu, pra ti ter uma ideia não vejo o poder público como meu cliente, não vejo o poder público como meu cliente. Se alguém chegar aqui⁴³, do poder público querendo para eu faturar eu não hospedo! (...) infelizmente o País tá nessa situação eu espero que mude lá na frente. Se houver cenário de mudança eu sou o primeiro a empinar a bandeira e ajudar a fazer a coisa mudar.(E13)

5.3 A voz da comunidade Oiapoquense

Conforme demonstrado por meio do Quadro1, treze (13) pessoas responderam ao questionário, de cujo montante sete (07) pertencem ao setor de catraieiros, duas (02) ao setor hoteleiro e, as outras, quatro (04) foram classificadas pela autora no grupo dos comunitários. Esses últimos são: dois representantes da classe de motoristas/motota-xistas (E6) e (E7), o ex-secretário de infraestrutura da Prefeitura de Oiapoque (E2) e uma dona de casa (E3).

Em razão de o foco da pesquisa ter sido nos setores de catraieiros e de hotelaria, bem como se ter uma única gravação de comunitário, optou-se por reunir todas as respostas do entrevistado de forma contínua. O discurso do mesmo foi:

“Precisamos de mais atenção dos nossos governantes. Prefeita, Governador e Senadores. A BR 156 está do mesmo jeito, não está acabada, falta a construção dos 110 quilômetros. Houve mudanças na educação, com a chegada da UNIFAP e IFAP. Melhorou a vida dos munícipes, na saúde com a chegada de mais médicos, que antes existia o “Mais Médicos⁴⁴”, agora não tem mais e isso causou dificuldades, com a chegada deles melhorou 90%. Temos um hospital grande e mais 05 UBS Planalto, Nova Esperança, Infraero e Julieta Palmerim. Ao longo desses anos melhorou um pouco, mais precisa melhorar mais. Existe uma parceria com São Jorge (passaporte e fazer seguro). Na infraestrutura a construção da praça. Não foi construído nenhuma escola no município, apenas aluguel. Na segurança, melhorou o trânsito, surgiram os mototaxistas (2005), nós temos o exército, a polícia militar, polícia rodoviária, polícia civil. Quanto ao saneamento não existe, a energia não é direta. É isso. (E6) comunitário de Oiapoque.

⁴² Ce: referindo-se a você.

⁴³ Aqui: No hotel que o entrevistado gerencia.

⁴⁴ *Mais Médicos* foi um programa lançado em 8 de julho de 2013 pelo Governo Federal, cujo objetivo é suprir a carência de médicos nos municípios do interior e nas periferias das grandes cidades do Brasil. O programa levou 15 mil médicos para as áreas onde faltam profissionais e, até 2017, chegou a ter 18.240 médicos, garantindo acesso a 63 milhões de pessoas em 4.058 municípios. O formato da "importação" de médicos de outros países foi alvo de duras críticas de associações representativas da categoria, sociedade civil, estudantes da área da saúde e inclusive do Ministério Público do Trabalho. Em 1º de agosto de 2019, o novo Presidente lançou o programa "Médicos pelo Brasil" em substituição ao Mais Médicos. https://pt.wikipedia.org/wiki/Mais_Medicos

5.4 A cidade de Oiapoque na visão dos dois senadores

Com o propósito de se conhecer a atuação de parlamentares do Senado Federal pelo Amapá, no tocante a PPI voltadas para a Cidade de Oiapoque, foi, também, incluído na pesquisa parlamentares da mais alta representação política dos amapaenses e, por consequência, dos oiapoqueenses.

Dentre as informações coletadas por intermédio do questionário constam oito(8) campos para os dados pessoais sobre: desde quando é senador; escolaridade; estado civil; idade em 2019; nacionalidade; naturalidade; profissão de origem e; tempo de atuação na política, informações estas que oportunizaram tabular o perfil desses parlamentares. De igual modo que para os demais participantes para os quais adotou-se os rótulos (E1) a (E13), para os senadores foram adotados (S1) e (S2), cujo perfil está qualificado no quadro 3.

Quadro 3 - Perfil dos senadores entrevistados

Campo	Rótulo	(S1) RANDOLPH RODRIGUES	(S2) DAVI ALCOLUMBRE
	Dados Pessoais		
01	É Senador desde	2011	2015
02	Escolaridade	Mestre	Superior (incompleto)
03	Estado civil	Divorciado	Casado
04	Idade	46 anos	41
05	Nacionalidade	Brasileiro	Brasileiro
06	Naturalidade	Garanhuns-PE	Macapá-AP
07	Profissão de origem	Professor	Comerciante
08	Quanto tempo atua na política	22 anos	20 anos

Fonte: Questionário para Senador. Palmerim/2019

O parlamentar S1 é brasileiro; natural de Garanhuns/PE; divorciado; neste ano de 2019 tem quarenta e seis (46) anos de idade; possui mestrado; professor de origem e atuante no cenário político há vinte e dois (22) anos, ou seja, desde o ano de 1997.

Das informações registradas extraiu-se que esse parlamentar é Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará/UECE e concluiu duas graduações: História pela Universidade Federal do Amapá – UNIFAP e Bacharel em Direito pela Faculdade SEAMA, (Macapá-AP). É, Senador do Estado do Amapá desde 1º de fevereiro de 2011, foi reeleito em 2018, com mandato até 31 de janeiro de 2027.

O parlamentar S2 é brasileiro; natural de Macapá-AP; tem quarenta e um (41) anos de idade em 2019; casado; comerciante; interrompeu a graduação em economia no Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP); atuante no cenário político desde 1999,

portanto tem vinte (20) anos de vida política. É Senador do Estado do Amapá desde 2015 e o Presidente do Senado Federal Brasileiro desde o dia 02/02/2019 com mandato até 2020⁴⁵.

Nos dias 23 a 25 de outubro de 2019, por ocasião de viagem internacional do Presidente e do Vice-Presidente do Brasil, somado ao impedimento do Presidente da Câmara Federal; por hierarquia na sucessão presidencial, (S2) assumiu a Presidência do Brasil, tendo sido o primeiro amapaense a ocupar o maior cargo do Poder Executivo Brasileiro.

Cabe o registro de que em função da agenda de compromissos de ambos os senadores, as respostas para as idênticas perguntas que lhes foram endereçadas, por meio das respectivas assessorias parlamentares, foram emitidas por escrito e encaminhadas para esta pesquisadora, cujos textos, na íntegra, compõem o próximo subitem. O Senador Randolph fez todas as respostas digitadas enquanto que o Senador Davi as respondeu de próprio punho.

Diferentemente do discurso de catraieiros e hoteleiros cuja opção de análise destes pela autora foi para o momento da triangulação dos dados, o discurso de representação política no Senado recebe as ponderações percebidas pela discorrente, tão somente entre as falas desses dois atores.

5.4.1 A voz de dois Senadores pelo Estado do Amapá

Para apreender a visão que esses dois representantes do Amapá no Senado Federal, (S1) e (S2), têm em relação à Oiapoque, aos mesmos foram dirigidas oito (08) perguntas. Na primeira perguntou-se sobre a importância de Oiapoque para o Amapá e para o Brasil, tendo-se obtido as seguintes respostas.

“O fato de proporcionar a travessia, fluvial ou terrestre, a um país vizinho transforma uma posição geográfica favorável o que proporciona vantagens econômicas e culturais. O comércio formal e informal, o favorecimento do turismo com maior destaque ao setor hoteleiro, o intercâmbio cultural, além da troca de oportunidades e experiências, possibilitada pelo vislumbre do desenvolvimento vivido na União Europeia são pontos muito positivos advindos da geolocalização privilegiada. Além disso, o acesso direto ao Oceano e os mais de 300 km de extensão do Rio Oiapoque, que se estende por boa parte da fronteira, traz vantagens especiais no que tange ao transporte e escoamento do que é produzido no município ou mesmo como ponto estratégico de apoio às atividades exploradas no litoral”.

(S1)

“Em plenitude com os acordos bilaterais representa alto potencial de desenvolvimento econômico e social”.

(S2)

⁴⁵ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/02/02/davi-alcolumbre-e-eleito-novo-presidente-do-senado-federal>

Nestas duas primeiras respostas é bem marcante e perceptível a diferença entre as formas de expor acerca do tema por estes agentes legislativos; pois, enquanto S1 contextualiza e expande sua percepção, S2 se expressa de maneira sintética e objetiva.

Na sequência perguntou-se: Ao longo do seu mandato enquanto Senador pelo Estado do Amapá, quantas e quais emendas foram destinadas para o Município de Oiapoque? As respostas foram:

“Ao longo do meu mandato foram destinadas treze (13) emendas individuais ao Município de Oiapoque que alcançam 5.221 milhões de reais. Nessa conta não entram as emendas de bancada, os Projetos de Lei, nem o que é alcançado por meio de articulações específicas, que também fomentam e desenvolvem o município.
 29190022. Saúde - UBS Nova Esperança – 150 mil reais.
 29190011. Saúde - Embarcação – 15 mil reais.
 29190002. Calha Norte – Pavimentação de Vias Urbanas – 1 milhão.
 29190009. Saúde – UBS Vila Vitória – 726 mil reais.
 29190008. Calha Norte – Urbanização Barão do Rio Branco – 1 milhão.
 29190007. FUNAI – Arena Poliesportiva Kumarumã – 250 mil reais.
 29190006. Retroescavadeira – 300 mil reais.
 29190005. Saúde Básica – Aparelho de Ultrassonografia – 280 mil reais.
 29190004. Esporte – Mini Vila Olímpica – 300 mil reais.
 29190003. Saúde – Custeio PAB – 500 mil reais.
 29190020. Saúde – Estruturação Rede de Atenção Básica – 400 mil reais.
 29190002. Calha Norte – Geradores para aldeias – 180 mil reais
 29190001. Calha Norte – Geradores – 120 mil reais.” (S1)
 “Várias emendas de bancadas que envolvem cerca de 8 milhões (saúde, educação e infraestrutura urbana” foram destinadas para o Município de Oiapoque.” (S2)

As respostas dos senadores mostram o entrelaçamento entre ambos para atender ao Município de Oiapoque por meio de emendas de bancada, tanto quanto mostra que o Senador Randolph detalhou suas treze (13) emendas individuais. Essas destinações no entender da autora se devem ao fato de o mesmo ter sido reeleito no ano de 2014, portanto está no Senado desde 2011, ou seja, em 2019 faz nove (9) anos que exerce o mandato enquanto que o Senador Davi está no quinto ano de seu primeiro mandato.

A terceira indagação aos parlamentares foi “Quais das políticas públicas de integração foram concluídas no Município de Oiapoque?”, cujas respostas são:

“Infelizmente, a realidade da maioria dos municípios do Amapá é desafiadora. Por diversas vezes, tratamos com os prefeitos, nos comprometemos com a população e destinamos as emendas. Entretanto, diversos fatores dificultam com que estes recursos cheguem aos seus destinos: às vezes é por falta de documentação adequada, particularmente a ausência de documentos de propriedade dos imóveis/terrenos onde serão alocadas as emendas. Outras vezes há falhas na elaboração dos projetos. Há ainda casos em que o município está inadimplente com a União, tornando-o inapto a receber recursos. Por tudo isso, ocorre com frequência o fato de os valores destinados serem cancelados ou ficarem estagnados ao longo dos anos. Das 13 emendas destinadas, apenas duas foram plenamente executadas. Outras estão empenhadas ou em trâmite. Entretanto, já foram perdidos aproximadamente 1,5 milhões de reais em emendas por mim destinadas”. (S1)

“A nível nacional: zero; a nível estadual: muito pouco; a nível municipal: zero”.
(S2)

Expressando-se de formas diferentes os dois senadores mostraram que a execução de PPI em Oiapoque está muito aquém do que se espera de resultados concretos das mesmas. Independente das razões citadas pelo Senador Randolph Rodrigues que levam à quase nulidade da conclusão de políticas públicas, na escrita do Senador Davi Alcolumbre, apresenta-se o grande desafio para reduzir a distância entre o que é proposto pelos senadores e o que é efetivamente realizado pelo poder executivo no tangente às emendas individuais ou de bancada. Tal análise foge do objeto de estudo.

Na sequência fez-se a quarta pergunta: Quais mudanças aconteceram na Cidade de Oiapoque que foram positivas ou negativas ao longo do período de 2007 a 2019? E a resposta de cada senador foi:

“Poderia citar como mudanças positivas:

1. A celebração do Acordo Transfronteiriço, que, apesar de estar longe ser o ideal e o almejado por nós, já representa o primeiro passo em direção a uma maior integração entre Oiapoque e Saint Georges, bem como entre Amapá e Guiana Francesa;
 2. A conclusão da ponte Binacional, que representa o elemento concreto desta união Brasil-França na América do Sul e que também precisa de ajustes para que seu uso possa ser mais intenso e menos burocratizado (estamos atuando efetivamente neste sentido) e;
 3. A ampliação do Campus Binacional da UNIFAP, bem como a implantação do IFAP, levando o conhecimento, a ciência e a tecnologia ao município do Oiapoque. Como aspectos negativos posso citar o atraso na conclusão da pavimentação da BR 156, a ausência da interligação ao sistema de transmissão de energia elétrica, fazendo com que o Oiapoque seja o único município isolado no sistema de energia nacional, o que acaba impactando na qualidade da internet no município.” (S1)
- “Ambas”. “O controle da fronteira é frágil e a economia mineral pode ser uma saída para maior independência de recursos públicos”. (S2)

Cada senador escolheu uma linha de raciocínio para emitir sua resposta. Enquanto o Senador Davi Alcolumbre, sempre conciso optou por abranger a fragilidade no controle da fronteira, o Senador Randolph Rodrigues detalhou cada um dos aspectos questionados na pergunta. Na percepção da autora uma resposta complementa a outra, por ângulos diferentes.

Quanto à infraestrutura da cidade de Oiapoque/AP, finalidade da quinta pergunta, os políticos entrevistados elencaram os pontos positivos e negativos, com os respectivos discursos:

“**Como pontos negativos** destaco a carência de saneamento básico no Oiapoque, que está em um nível muito abaixo do desejado, particularmente na questão da coleta e tratamento de esgoto, inexistente no município. Também é destaque negativo as condições urbanas da cidade, com ausência de calçamento e pavimentação precária. Ainda cabe ressaltar o lixo da cidade como aspecto

negativo. **Como pontos positivos** podemos considerar a Ponte Binacional como uma grande obra de infraestrutura. Ainda se destaca a melhora no serviço de prestação de energia elétrica, a partir da instalação dos geradores térmicos na cidade, mesmo que ainda não esteja interligada ao restante do Estado, já apresentou avanços e melhorias na rotina dos municípios”. (S1)

“Saúde: Bom; Educação: Bom e Infraestrutura urbana: Mediana”. (S2) (grifo nosso)

Novamente a linha de raciocínio de cada parlamentar seguiu caminhos diferentes. O Senador Davi Alcolumbre manteve sua característica de objetividade sem contextualização, enquanto que a resposta do Senador Randolph Rodrigues permite uma melhor visão acerca da infraestrutura de Oiapoque.

Na antepenúltima pergunta questionou-se sobre o como o senador avalia a infraestrutura da BR 156 e a construção da Ponte Binacional, obtendo-se como resposta o discurso:

“Quanto à BR 156 já existe consenso entre os parlamentares para destinarmos Emenda de Bancada para concluir a pavimentação”. Importante ressaltar que a aprovação recente da PEC 34/2019, que determina a questão de que as emendas de bancada passem ser impositivas, o que significa que serão obrigatoriamente executadas pelo governo federal. Estima-se que o Amapá deverá acessar 400 milhões de reais por ano, o que será mais que suficiente para concluir a BR em pouco tempo. Como já citei anteriormente, essa interligação proporcionada pela abertura da Ponte Binacional só trará benefícios ao Município de Oiapoque, que deverá crescer e se desenvolver em ritmo mais acelerado do que nos últimos anos. O pacote de medidas firmado com o Embaixador Francês, no dia 02/04/2019, como a retomada da concessão de vistos, a redução pela metade do valor cobrado por seguro automotivo e a criação do grupo Brasil-França, para incentivar e desenvolver as relações bilaterais entre os poderes legislativos devem ser vistos como combustível para esse crescimento”. (S1)

“Se concretizadas estivessem seriam molas de propulsão ao desenvolvimento em vários setores”. (S2)

A resposta do Senador Randolph Rodrigues enfatiza o que vem sendo tratado para se evitar o descompasso hoje existente entre a destinação de verbas para que municípios executem as emendas parlamentares, fazendo com que estas passem a ser executadas pelo próprio governo federal, bem como destacou a importância da abertura da Ponte Binacional para Oiapoque e as ações em andamento para incentivar as relações bilaterais. De sua parte, o Senador Davi Alcolumbre vai na mesma linha de pensamento, acreditando que quando concluídas serão molas propulsoras ao desenvolvimento.

A penúltima questão apresentada: O que a Cidade de Oiapoque pode esperar do Senador, foi respondida com o discurso que segue:

“Sempre muito empenho, dedicação e trabalho árduo em busca da melhoria de vida do povo Oiapoqueense. Ainda em maio, promovi audiência, junto ao Ministro da Defesa, para a inclusão do Município de Oiapoque no Programa “Amazônia Conectada”, buscando a melhoria dos serviços de internet. A Prefeita Maria Orlanda

e eu também aproveitamos a oportunidade para cobrar do Senhor Ministro a liberação de emenda de minha autoria, na ordem de 1 milhão de reais, para o calçamento e pavimentação. Estamos lutando também pela implantação da alfândega brasileira na ponte binacional, facilitando, assim, a importação e exportação pela via terrestre. Também estamos empenhados em aprimorar o acordo transfronteiriço, ampliando seu escopo. Além disso, nos comprometemos a destinar emendas individuais e lutar por emendas de bancada para benefícios em todos os setores do município.

Apresentamos o projeto de Lei 434/2016, que busca compensação financeira para os mais de 170 catraieiros, até que eles possam se realocar no mercado de trabalho e na nova realidade imposta pela abertura da Ponte Binacional. Não obstante, temos feito acompanhamento e incentivo junto à Prefeitura para que as emendas não mais sejam perdidas.

Desde 2015, venho dedicando esforços para fazer de Oiapoque uma base estratégica, quando tiver início a exploração petrolífera na costa do Amapá, fomentando assim a economia e o comércio local. Também promovi audiências e encontros com Ministros, buscando a interligação do Linhão entre Calçoene e Oiapoque, pauta essa que é um dos desejos prioritários deste mandato para os próximos anos.

Por fim, creio que o pacote de medidas firmado durante a visita do Embaixador Francês, dias atrás, deverá produzir bons frutos em curto espaço de tempo. Para os anos vindouros, continuaremos visitando e ouvindo os anseios do povo Oiapoqueenses, destinando emendas e cobrando que sejam executadas com a responsabilidade e o respeito que a população merece. Firmamos também o compromisso de trabalhar incansavelmente, para honrar a recondução deste mandato proporcionada pelo povo amapaense, em cada um dos dias que ainda virão”. (S1)

“Como sempre que fui acionado, todo apoio que puder dispensar e todo esforço a que for demandado”. (S2)

E para finalizar a entrevista perguntou-se aos parlamentares que tipo de medidas estão sendo tomadas para o crescimento do setor hoteleiro e o setor de catraieiros da Cidade de Oiapoque, cujas as respostas foram:

“Sim. Foi apresentado por mim o Projeto de Lei 434/2016, que prevê compensação financeira por tempo determinado aos mais de 170 catraieiros que terão de se realocar no mercado de trabalho, devido à abertura da Ponte Binacional. Temos acompanhado seu trâmite e dedicado atenção especial à situação destes trabalhadores, para que consigamos alcançar essa compensação com a maior brevidade possível”. (S1)

“O setor hoteleiro, por si só, e, com base no plano nacional terá plenas condições, de crescer e oferecer melhores estruturas. Os catraieiros, parte frágil com a chegada da ponte sugerimos uma compensação ainda em fase de avaliação no congresso Nacional”. (S2)

Todas as respostas que estão consignadas, oriundas da voz dos catraieiros, dos gerentes de hotéis e dos parlamentares que fazem parte do estudo se constituem em fonte de pesquisa primária obtida pela autora, ficam, a partir de então, registradas para a posteridade. No futuro, breve ou longínquo, poderão ser de extremada utilidade para se avaliar o que mudou para cada um dos setores foco desta dissertação.

6 O CONFRONTO TEÓRICO E AS HIPÓTESES DE TRABALHO

Este capítulo apresenta a discussão teórica e o confronto com as hipóteses da pesquisa, diálogo este embasado nas experiências discursadas pela tríade de atores: catraieiros, hoteleiros e senadores, bem como no que diz a literatura sobre políticas públicas e no que dizem os autores escolhidos que se dedicam ao estudo de Oiapoque/AP.

Reafirma-se, para imediata conexão com o cerne da pesquisa, que a pavimentação, por completo, do trecho Norte da BR 156 e a construção da Ponte Binacional são duas significativas obras de políticas públicas de integração na área de infraestrutura para aquela setentriã cidade amapaense, ambas objetos do estudo em dissertação, para o qual foram constituídas como hipóteses de trabalho as duas seguintes afirmativas:

1. “A abertura da Ponte Binacional trouxe impactos positivos tanto para o setor catraieiro quanto para o setor hoteleiro de Oiapoque” e;
2. “O não asfaltamento do trecho Norte da BR -156 causa impactos negativos na dinâmica econômica do setor hoteleiro da Cidade de Oiapoque”.

6.1 Atores da cidade de Oiapoque; senadores e; literatura

Partindo do princípio que o estudo que ora se redige tem como eixo central políticas públicas de integração e como lócus a cidade de Oiapoque, bem como, tomando-se por base de que toda política pública é decidida por políticos, decidiu-se que o primeiro confronto dos discursos se daria a partir da visão que os parlamentares têm acerca da importância de Oiapoque e do que é dito por estudiosos amapaenses acerca dessa importância.

Para os dois Senadores, a cidade de Oiapoque é importante para o Amapá e para o Brasil, por ser uma cidade estratégica e de apoio às atividades exploradas no litoral brasileiro, importância muito bem reconhecida por S1 e; com alto potencial, desenvolvimento econômico e social, segundo o S2:

“O fato de proporcionar a travessia, fluvial ou terrestre, a um país vizinho transforma uma posição geográfica favorável o que proporciona vantagens econômicas e culturais. O comércio formal e informal, o favorecimento do turismo com maior destaque ao setor hoteleiro, o intercâmbio cultural, além da troca de oportunidades e experiências, possibilitada pelo vislumbre do desenvolvimento vivido na União Europeia são pontos muito positivos advindos da geolocalização privilegiada. Além disso, o acesso direto ao Oceano e os mais de 300 km de extensão do Rio Oiapoque, que se estende por boa parte da fronteira, traz vantagens especiais no que tange ao transporte e escoamento do que é produzido no município

ou mesmo como ponto estratégico de apoio às atividades exploradas no litoral”. (S1 - questionário/2019)
 “Em plenitude com os acordos bilaterais, representa alto potencial de desenvolvimento econômico e social”. (S2 - questionário/2019)

Esta importância tem guarida na literatura amapaense uma vez que Oiapoque, enquanto a cidade setentrional é a porta de entrada e de saída do Estado do Amapá para a União Europeia e, como tal, estratégica também para o Brasil, como afirma Porto (2010), Superti; Silva (2015).

Refletindo sobre o Amapá, Porto (2010) evidencia que este tem uma configuração peculiar pelo fato de ser um espaço amazônico, fazer fronteira com a União Europeia (UE), através da Guiana Francesa, e possuir um forte apelo geopolítico, militar e econômico no Norte da América do Sul, sob o discurso da defesa nacional (SUPERTI; SILVA, 2015, p.66).

O segundo confronto para a discussão tomou por base que o conjunto de etapas pelas quais uma política pública passa até que seja colocada em prática e finalizada é chamado de ciclo de políticas públicas. Com base nessa concepção buscou-se identificar junto aos atores do estudo quais políticas públicas de integração em infraestrutura teriam sido concluídas em Oiapoque e se a comunidade se sentia, por elas, beneficiada.

Quanto ao sentir-se, ou não, beneficiado pelas mudanças ocorridas em Oiapoque em decorrência de políticas públicas, o Gráfico 5 “Percepção das pessoas quanto as políticas públicas de integração executadas”, mostrou que das treze (13) pessoas entrevistadas, onze (11) delas se sentem beneficiadas e que duas (2) não sentem benefício algum.

No tocante às políticas públicas de integração na área de infraestrutura que entre 2007 a 2019 foram concluídas em Oiapoque o parlamentar S2 resumiu na frase “a nível nacional: zero; a nível estadual: muito pouco e a nível municipal: zero”. De sua parte, o parlamentar S1 evidencia na resposta as dificuldades que permeiam a execução de uma política pública, especialmente ao se tratar com a esfera municipal.

“Infelizmente, a realidade da maioria dos municípios do Amapá é desafiadora. Por diversas vezes, tratamos com os prefeitos, nos comprometemos com a população e destinamos as emendas. Entretanto, diversos fatores dificultam com que estes recursos cheguem aos seus destinos: às vezes é por falta de documentação adequada, particularmente a ausência de documentos de propriedade dos imóveis/terrenos onde serão alocadas as emendas. Outras vezes há falhas na elaboração dos projetos. Há ainda casos em que o município está inadimplente com a União, tornando-o inapto a receber recursos. Por tudo isso, ocorre com frequência o fato de os valores destinados serem cancelados ou ficarem estagnados ao longo dos anos. Das 13 emendas destinadas, apenas duas foram plenamente executadas. Outras estão empenhadas ou em trâmite. Entretanto, já foram perdidos aproximadamente 1,5 milhões de reais em emendas por mim destinadas”. (S1- questionário/2019)

A contextualização trazida pelo Senador Randolfe coincide com a resposta do servidor público municipal “E2” que respondeu ao questionário dizendo “são inúmeras as exigências que o Governo Federal faz para o repasse de recurso para Prefeitura e, nem sempre ela tem condição de atender (...) principalmente para obras”

Compreende-se o dito pelo parlamentar e pelo servidor municipal quanto às exigências legais para repasse de recursos da União ao município, tanto quanto compreende-se as dificuldades que a Prefeitura de Oiapoque enfrenta para executar os recursos recebidos; todavia, por mais que tais fatores prejudiquem o atendimento das demandas da comunidade pelo poder público municipal, os mesmos escapam do cerne do estudo dessa dissertação. Adentrar na análise acerca deles seria afastar-se do “leito do rio” ou sair do “rumo da estrada”.

Retomando-se o foco, apoia-se nos dados da Tabela 4 – Ações de políticas públicas de integração com incidência direta sobre a fronteira Franco Brasileira, relativas ao período de 1996 a 2018, por meio da qual se constata que todas as dezesseis (16) ações ali relacionadas, oito (8) são bilaterais entre o Brasil e a França ou ainda com outros países. Outras oito (8) são iniciativas do Governo Brasileiro, das quais Oiapoque é a Cidade receptora de dois empreendimentos grandiosos enquanto resultados concretos de políticas públicas na área de infraestrutura; exatamente, a Ponte Binacional e o asfaltamento da BR 156.

Sem adentrar nas características de cada uma das sete etapas do ciclo de políticas públicas (tabela 3) definidas por Harold Lasswell (1971), quais sejam: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas de planejamento; tomada decisão/escolha das ações; implementação e conclusão; avaliação e extinção, esta autora se reporta à contribuição de Secchi (2013), ao tornar claro que o ciclo de política pública nada mais é que um processo que leva em conta a participação de todos os atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas, ou seja, governantes, políticos, trabalhadores e empresas; o poder que esses atores possuem e o que podem fazer com ele.

O aparato histórico-temporal da Tabela 4 somado às informações descritas nos campos: 4.2.3 BR 156 - A rodovia federal que interliga o Sul ao Norte do Amapá e; 4.2.4 – A Ponte Binacional – A única ligação via terrestre do Brasil com a União Europeia; confrontados com o ciclo das políticas pública induz a autora a afirmar que apenas a obra da construção da Ponte Binacional foi concluída e, com isso, considerada extinta.

6.1.1 A percepção da comunidade acerca de política pública de integração e sobre as mudanças ocorridas na cidade de Oiapoque

Com o fim precípua de se obter a visão geral sobre o que os entrevistados de Oiapoque entendem por política pública de integração e, se os mesmos percebem mudanças na Cidade de Oiapoque ao longo dos anos, optou-se pela junção das respostas a ambas as perguntas, tendo-se obtido dos oito(8) respondentes, este conjunto de percepções:

[...] “É a mudança que a gente fala, não tinha esses muros, não tinham os postinhos, não tinham as UBS, o hospital melhorou um pouco”. (E1)

[...] “Olha a gente percebe, mas muito pouco, teve a UNIFAP que inaugurou, teve aquele outro (posto de saúde) perto do posto (de gasolina) do Miguelzinho, só isso e mais nada[...]” (E3)

[...] Houve mudanças na educação, com a chegada da UNIFAP e IFAP. [...] a construção da praça, [...]na segurança melhorou o trânsito, surgiram os mototaxistas. [...]Ao longo desses anos melhorou um pouco, mais precisa melhorar mais. (E6)

Não vejo nenhuma, a gente só ver no tempo da política, a gente não consegue ver nada, não conhece nenhuma. [...] as ruas estão do mesmo jeito. (E8)

Essa palavra eu não vou responder que eu não entendo de políticas públicas[...]. Olha a gente percebe, mas muito pouco, porque teve a UNIFAP que inaugurou, [...]. (E9)

[...] é diante do poder público do qual está estabelecido como: prefeito, governador para que ele possa ouvir a opinião do povo a respeito do que é necessário se fazer para uma melhoria do município ou do estado. [...] A política pública é isso. [...] Já houve mudanças, pouca, [...]tá mudando um pouquinho a forma, a aparência da cidade, o ambiente da cidade também tá melhorando, trabalho [...]. (E10)

A política pra mim é uma parte que trouxe alguns benefícios para Oiapoque [...], mais tem uma parte, o asfaltamento da cidade que deixa a desejar ainda, e muito. Com certeza a cidade cresceu bastante na estrutura [...]. (E12)

Política pública ao meu ver, acredito que seja a capacidade do estado promover ou viabilizar o desenvolvimento local da região (onde) ele comanda (ponto). [...] “Olha, Oiapoque ele tem mudado, ele tá no processo de mudança. (E13)

Pelo discurso dos entrevistados constata-se que os mesmos percebem de forma clara as mudanças ocorridas nas condições estruturais da própria cidade de Oiapoque, especialmente as obras destinadas ao atendimento à saúde e à educação. Ou seja, o cidadão percebe o resultado da política implementada, independente da esfera⁴⁶ administrativa do Poder Executivo que a concebeu, financiou ou a executou.

Neste viés é possível associar que na redação do senador (S2) foram destinadas para o Município de Oiapoque “várias emendas de bancadas que envolvem cerca de 8 milhões (saúde, educação e infraestrutura urbana)” e; na redação do senador (S1), excluídas “as emendas de bancada, os projetos de lei, nem o que é alcançado por meio de articulações específicas, ao longo do meu mandato foram destinadas treze (13) emendas individuais”.

⁴⁶ Esfera administrativa: Federal, Estadual e Municipal

Das treze (13) emendas individuais destinadas ao Oiapoque pelo Senador (S1), nove (9) eram para aplicação na sede municipal, contemplando: UBS Nova Esperança; UBS Vila Vitória; aparelho de ultrassonografia; estruturação Rede de Atenção Básica à Saúde; embarcação, retroescavadeira; mini vila olímpica; urbanização da Praça Barão do Rio Branco e; pavimentação de vias urbanas.

De fato, os dois parlamentares afirmam que recursos orçamentários foram destinados para Oiapoque para diversas áreas; porém, nada se pode discorrer se os recursos financeiros de todas as emendas foram recebidos, executados e as finalidades alcançadas, pois isso também foge do objetivo dessa pesquisa. Contudo, cabe salientar que das emendas destinadas para Oiapoque, nenhuma delas tem como destinatários nem o setor de transportes (catraieiros) e nem o setor de hospedagem (hoteleiros). Para evitar qualquer dúvida, destaca-se que a embarcação assegurada por emenda do parlamentar S1 tinha como destino o setor da saúde.

Para associar se a fala dos parlamentares é compatível com a realidade vivenciada pela administração municipal, fez-se um dialogado com o servidor público municipal (E2), para quem foi perguntado se o mesmo tinha conhecimento de todas as emendas mencionadas pelos dois parlamentares que foram destinadas para Oiapoque.

A resposta do aludido servidor foi que sim, que tinha conhecimento das emendas dos parlamentares, porém acontecem situações em que o prefeito perde o recurso, seja, por desconhecimento, seja por inadimplência⁴⁷, ou mesmo por não conhecer os trâmites para receber esse recurso federal.

A experiência em serviço público em Oiapoque de E2 faz link direto com o que escreveu o Senador S1, quando respondeu sobre quais das Políticas Públicas de Integração foram concluídas naquele Município:

“(...)diversos fatores dificultam com que estes recursos cheguem aos seus destinos: às vezes é por falta de documentação adequada, particularmente a ausência de documentos de propriedade dos imóveis/terrenos onde serão alocadas as emendas. Outras vezes há falhas na elaboração dos projetos. Há ainda casos em que o município está inadimplente com a União, tornando-o inapto a receber recursos (...) Das 13 emendas destinadas, apenas duas foram plenamente executadas(...). (S1-Questionário/2019).

A seu turno, a percepção que estes parlamentares (S1 e S2) têm quanto às políticas de integração e às mudanças, positivas e negativas, ocorridas em Oiapoque em

⁴⁷ A adimplência da prefeitura com a prestação de contas de convênios executados com recursos federais é um dos requisitos legais à assinatura de novos convênios e para o recebimento dos recursos.

consequência das mesmas, foram bem distintas. Para S2, “Ambas (...) O controle da fronteira é frágil e a economia mineral pode ser uma saída para maior independência de recursos públicos”.

Enquanto isso, S1 citou textualmente ações resultantes de políticas públicas para o extremo Norte do Amapá que trazem mudanças positivas e negativas. As primeiras são:

“A celebração do Acordo Transfronteiriço, que (...) representa o primeiro passo em direção a uma maior integração entre Oiapoque e Saint Georges, bem como entre Amapá e Guiana Francesa; A conclusão da ponte Binacional, que representa o elemento concreto desta união Brasil-França na América do Sul e que também precisa de ajustes para que seu uso possa ser mais intenso e menos burocratizado(...); A ampliação do Campus Binacional da UNIFAP; bem como; A implantação do IFAP, levando o conhecimento, a ciência e a tecnologia ao município do Oiapoque”. (S1- Questionário/2009)

No que concerne às políticas públicas de integração que estão gerando resultados negativos para a cidade de Oiapoque, assim redigiu S1:

“(..o atraso na conclusão da pavimentação da BR 156, a ausência da interligação ao sistema de transmissão de energia elétrica, fazendo com que o Oiapoque seja o único município isolado no sistema de energia nacional, o que acaba impactando na qualidade da internet no município” (S1- questionário /2019)

Souza (2006) destaca que, apesar das diferenças, os conceitos de política pública possuem alguns aspectos em comum: salientam o governo como o local onde ocorrem os embates em torno de interesses, ideias e preferências; possuem a perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e; que indivíduos, instituições, interações e interesses são relevantes, mesmo que haja diferenças em relação a sua importância relativa.

A autora cita seis elementos principais do conceito: possibilita diferenciar entre o que governo pretende fazer e o que realmente faz; envolve diversos atores e níveis de decisão e não se limita a participantes formais; não se restringe a leis e regras; consiste em uma ação intencional, que possui objetivos; é de longo prazo; e implica em implementação, execução e avaliação. E, propõe a seguinte definição de política pública da qual se faz a devida apropriação:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Este conceito formulado por Souza (2006) consolida a reflexão genérica sobre como as pessoas entrevistadas percebem, ou desconhecem, “o que é política pública” e está permeado, de forma límpida, no discurso destas pessoas em relação às mudanças por elas percebidas que ocorreram na Cidade de Oiapoque, mudanças estas que tenham sido originárias da execução de algum tipo de política pública.

6.1.2 Os impactos positivos da abertura da Ponte Binacional se deram tanto para o setor de hospedagem (hoteleiros) quanto para o setor de transportes (catraieiros) de Oiapoque?

É, especificamente, a abertura da Ponte Binacional para o trânsito de veículos e os impactos dela decorrentes no mundo real de catraieiros e hoteleiros na Cidade de Oiapoque que se discute a seguir.

A Tabela 4, que reúne para o período de 1996 a 2018 as ações de políticas públicas de integração com incidência direta sobre a fronteira Franco Brasileira, na sequência 14 mostra que a abertura provisória da Ponte Binacional se deu em 18 de março de 2017, e que, a partir daquela data, as operações relacionadas a despacho aduaneiro de mercadorias acontecem em dias úteis, de segunda a sexta-feira, nos horários das 8h às 12h e das 14h às 18h. Mostra ainda que o atendimento e o trânsito de viajantes acontecem das 7h às 19h, diariamente.

Este dado é significativo na corrente análise. O lapso temporal de dois (2) anos decorridos entre a abertura daquela ponte e o período de realização da pesquisa de campo, a qual fora empreendida nos meses de abril de maio de 2019, junto a catraieiros e hoteleiros, é tempo suficiente para se avaliar se ambos os setores foram positivamente impactados com aquela ação de política pública.

Em 2018, um ano após a dita abertura, Moura registrou em seu estudo que:

A inauguração da Ponte Binacional abre possibilidades para o desenvolvimento econômico e social do município ressaltando suas atividades comerciais e permitindo novas oportunidades com o aproveitamento de seu potencial turístico.[...] se existem perspectivas positivas, elas só serão viabilizadas por políticas estruturais socioeconômicas fomentadas a partir do contexto local, [...] a cidade de Oiapoque pode, [...] se tornar simples rota de passagem, [...] pelo posicionamento do ramal de acesso que liga a ponte diretamente a BR-156 (MOURA, 2018, p.45)

Nesta citação de Moura, nada foi diretamente reportado no tocante a catraieiros e hoteleiros, tendo sido afirmado que a ponte “abre possibilidades para o desenvolvimento econômico e social do município ressaltando suas atividades comerciais e permitindo novas oportunidades com o aproveitamento de seu potencial turístico”.

Tomando-se tal perspectiva por uma análise simplista poder-se-ia afirmar que todos os setores envolvidos na área do turismo, dentre eles o de hotelaria e o de catraieiros já estariam sendo beneficiados. Foi assentada nessa mesma perspectiva que se afirmou que “A abertura da Ponte Binacional trouxe impactos positivos tanto para o setor catraieiro quanto para o setor hoteleiro de Oiapoque” como primeira hipótese da pesquisa.

O interessante foi que na resposta ao questionário que perguntou acerca dos impactos da abertura parcial da ponte binacional em estudo, o parlamentar S1 nada se reportou ao setor de hospedagem (hoteleiro). A única resposta procedeu do parlamentar S2, cujo entendimento foi: “O setor hoteleiro, por si só, e, com base no plano nacional de turismo⁴⁸ terá plenas condições, de crescer e oferecer melhores estruturas”.

Nesta avaliação, o discurso dos representantes do Setor de hospedagem (Hoteleiro) quanto a que tipo de benefício a abertura da ponte trouxe foi:

[...] melhorou para gente pela questão econômica (...) melhorou, porque aqueceu a economia. [...] São positivos, positivos, [...] a vinda deles para cá, aquece a economia, principalmente os hotéis, a grande maioria nos finais de semana ficam lotados, os restaurantes, os bons restaurantes, chegam lá o público maior são os franceses [...]. (E1)

A ponte binacional o nome já tá dizendo, deveria significar uma troca de negócios e informações e acessibilidade, [...] o nosso País não recolhe [...] seguro internacional de veículo e também não emite com facilidade carteiras internacionais. [...] Esse é o problema. Pra você atravessar com seu carro, você tem que pagar. O valor eu já ouvi falar em torno de 400 -500 euros pra poder ir lá e voltar; tem que fazer mais o seguro da tua carteira porque tu não tem o internacional. Então é tudo uma questão de políticas públicas. Novamente, o que é que tá sendo feito para melhorar isso? (E13)

As respostas dos entrevistados E1 e E13 se complementam, visto que enquanto E1 ressalta que após a abertura da Ponte Binacional melhorou o fluxo de turistas franceses nos hotéis e restaurantes de Oiapoque aos finais de semana; E13 avança nos desafios que se apresentam para o governo federal no sentido de favorecer que brasileiros também possam usufruir desse instrumento físico de ligação internacional com a UE, sendo que um deles seria o de recolher seguro internacional de veículos e facilitar a emissão de carteira internacional para motorista.

Na contramão dos impactos positivos obtidos pelo Setor de Hotelaria está o Setor de Catraieiros, para o qual a abertura da Ponte Binacional foi:

⁴⁸ Referindo-se ao Plano Nacional de Turismo para o quadriênio 2018-2022, aprovado pelo Decreto nº 9.791 de 14.05.2019

Ruim. [...] . Desde manhã estou com 70, 80 reais, [...]. Na época que não tinha a ponte não, você fazia umas horas desses 200, 300 reais aqui era rápido, [...]. Hoje em dia... Até agora, tá difícil. (E8)

Péssimo negócio. Pode ser bom para os comerciantes para outras pessoas, [...] para os catraieiros não foi bom não, e é porque a gente diminuiu muito 90% de passageiro. Era porque o fluxo de passageiro era só pelo rio agora é tudo por cima da ponte. E vou falar uma coisa, tem pai de família que tá passando mal. De catraieiro é muito, não é pouco não. [...]para gente não foi bom. [...] Vou ser bem sincero, [...]É aquele ditado que sempre as pessoas falam, que a corda só arrebenta para o lado mais fraco [...]. (E9)

Bem, essa ponte binacional realmente ela deveria ser uma integração entre as duas nações, [...]. Porém, ainda está muito longe dessa condição. Porque ainda não tem um acordo definido, [...] quanto a posição de brasileiros entrarem na Guiana e de Guianenses vir para o Brasil é questão de documentação, [...]. As pessoas não podem atravessar passar com bagagem no veículo, elas passam por canoa, é benefício pra gente. Mais, por outra forma, diminuiu o fluxo de passageiros porque muito já tem seu carro próprio, eles passam pela ponte, quer dizer já diminui pra nós catraieiros essa renda. (E10)

[..] principalmente pro nosso trabalho, ela acabou com o nosso trabalho A ponte binacional pra nós, pra mim na minha classe de catraieiros, ela destruiu nosso trabalho, ela acabou com o nosso trabalho e nós não tivemos ajuda do governo para nada. Eu mesmo, nunca recebi nada do governo até agora e nem proposta nenhuma. (E12)

A colocação de E12, “Eu mesmo, nunca recebi nada do governo e nem proposta nenhuma” está vinculada com duas reuniões ocorridas com o poder público e setores de Oiapoque que receberiam impactos pela abertura da referida ponte. A primeira reunião aconteceu no ano de 2017, exatamente quatro dias após a abertura da Ponte Binacional, na sede do Governo do Estado em Macapá, com representantes de mototaxistas, cooperativas e associações de catraieiros e, com o próprio Governador, o qual, dentre outras autoridades do executivo, se fez acompanhado pelos Diretores-Presidentes do DETRAN e da AFAP.

Aquela reunião objetivava buscar novas alternativas de rendas e oportunidades de emprego, tendo sido promessa, da época, que a AFAP atenderia os empreendedores formais e informais, garantindo a liberação de duas linhas de financiamento distintas para os catraieiros. Porém, a instituição, precisava fazer um levantamento de todos os trabalhadores, assim como realizar um estudo de vocação de cada um deles para que essas linhas de crédito fossem liberadas de forma consciente.

O Governador do Estado do Amapá finalizou a reunião, garantindo total apoio ao movimento de catraieiros e ressaltou a importância das cooperativas e das associações dos catraieiros em buscar desenvolvimento na região de Oiapoque. Uma das atividades expostas pelo governador foi o transporte alternativo na região transfronteiriça, como mototaxistas e o transporte público coletivo com ônibus e vans. A intenção era capacitar todos os integrantes das cooperativas e associações com objetivo de garantir emprego e renda na região. No encerramento, o Governador disse que, “os catraieiros assim, como qualquer outra categoria

de trabalhadores poderiam contar com a colaboração do Executivo e dos órgãos de Estado para que todo e qualquer projeto se torne realidade. (...).”

A segunda reunião fora promovida pela Bancada Federal do Amapá, com apoio do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal; realizada no auditório do SEBRAE de Oiapoque, em 11 de julho de 2018; envolvendo catraieiros, motoristas, mototaxistas e empreendedores de outros setores. Dentre os assuntos abordados esteve a regulamentação e fiscalização dos taxistas; os roteiros turísticos e compensações.

A liberação do tráfego na ponte binacional era um momento aguardado pela comunidade Brasileira e Francesa, mas, algumas questões ainda precisavam ser trabalhadas. Na ótica do Chefe da Divisão da Europa Setentrional do Ministério das Relações Exteriores, Leandro Zenni, “É uma relação nova que está surgindo e que estamos tentando encontrar soluções em conjunto para possíveis problemas que possam surgir”.

O confronto entre o que ficou prometido na reunião com o Governo Estadual e o que fora dito por E12 “nós não tivemos ajuda do governo para nada. Eu mesmo, nunca recebi nada do governo até agora e nem proposta nenhuma”, demonstra que a resposta do poder público aos impactos negativos provocados pela abertura da Ponte Binacional está longe da celeridade que precisaria existir para que os catraieiros de Oiapoque tenham condições de exercer a mesma atividade produtiva ou de receber compensação financeira que os possibilite abertura de outras frentes de trabalho para obtenção de renda e sobrevivência.

E, confrontando, as manifestações de prejuízos do Setor de transportes (Catraieiros) decorrentes da abertura daquela ponte, com o tempo decorrido entre propostas do Governo Estadual; proposição de representação no Senado e a efetiva solução do problema, a pesquisa nada detectou de ações concretizadas pela Agência de Fomento do Amapá.

Por outro prisma, os dois agentes políticos no Senado Federal, demonstram pelas respostas ao questionário que estão envidando esforços para atenuar as perdas ocorridas. Na escrita do parlamentar S2, (2019) “Os catraieiros, parte frágil com a chegada da ponte sugerimos uma compensação ainda em fase de avaliação no Congresso Nacional”.

Neste ponto, destaca-se a atitude proativa do parlamentar S1 que no ano de 2016, antes mesmo da liberação do trânsito na ponte, tomou a iniciativa de provocar o Governo Federal no sentido de atenuar efeitos negativos em consequência daquela política pública de integração na área de infraestrutura. Na resposta ao questionário, assim se pronunciou o parlamentar S1 “Apresentamos o projeto de Lei 434/2016, que busca compensação financeira

para os mais de 170 catraieiros, até que eles possam se realocar no mercado de trabalho e na nova realidade imposta pela abertura da Ponte Binacional.”

De fato, o referido Projeto de Lei encontra-se em tramitação no Senado e, na consulta realizada pela autora em 02.12.2019, por intermédio do site <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127672/pdf>, está registrado que o último trâmite foi em 20.08.2019 e que a matéria está na Comissão de Assuntos Econômicos sob a relatoria do Senador Zequinha Marinho.

Por se tratar de assunto relevante para os catraieiros, bem como pela reflexão da autora de que o tempo entre uma proposta de solução apresentada por agentes indutores de políticas públicas e a efetiva execução da proposta é sempre maior que a demanda da sociedade, sintetiza-se no Quadro 4 a cronologia de tramitação do Projeto de Lei em debate.

Quadro 4 - Cronologia da tramitação do PL 434/2016

Data	Local	Ação legislativa ou situação
29.11.2016	Plenário do Senado	Inicial da matéria. Encaminhado à publicação. A Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa, onde poderá receber emendas pelo prazo de cinco dias úteis, após sua publicação e distribuição em avulsos.
30.11.2016	CAE ⁴⁹	Aguardando recebimento de emendas. Primeiro dia: 1/12/2016 Último dia: 7/12/2016.
08.12.2016	CAE	Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas. Aguardando designação de relator
13.12.2016	CAE	A presidenta da Comissão, [...]designa o senador Davi Alcolumbre relator da matéria
02.05.2017	CAE	Pronta para a pauta na comissão. O relator, senador Davi Alcolumbre, apresentou relatório pela aprovação do projeto
20.12.2018	CAE	A proposição continua a tramitar, nos termos do art. 332 ⁵⁰ do Regimento Interno
14.02.2019	CAE	Aguardando designação do relator. Devolvido pelo relator, Senador Davi Alcolumbre, em virtude de não mais pertencer aos quadros desta Comissão. A matéria será redistribuída
28.08.2019	CAE	Matéria com a relatoria. Redistribuído ao Senador Zequinha Marinho, para emitir relatório.

Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127672/pdf>.

Neste sentido e não obstante a proatividade do parlamentar S1, no dia 29 de novembro do corrente ano já se transcorreram três (3) anos de tramitação do PL434/2016, sem que nenhuma resposta concreta tenha chegado até as pessoas negativamente impactadas com a abertura da Ponte que interliga, por via terrestre, o Brasil e a França.

Na ementa do PL, está clara a destinação da política pública proposta, qual seja:

⁴⁹ CAE: Comissão de Assuntos Econômicos.

⁵⁰ Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I - [...]; II - as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III - [...]; IV - as com parecer favorável das comissões; [...]

“Autoriza o Poder Executivo a compensar financeiramente os chamados “catraieiros” que exploram serviço público de transporte de pessoas e cargas no rio Oiapoque em razão do dano sofrido pela construção da ponte binacional entre Brasil e Guiana Francesa.” (Senado Federal. Matéria/127672/pdf).

Na explicação da Ementa, ou seja, na justificativa para aprovação do PL, seu autor (S1) esclarece que: “A proposição visa reparar o dano que a inauguração da ponte binacional entre o Brasil e a Guiana Francesa causará aos chamados “catraieiros” que exploram serviço público de transporte de pessoas e cargas no Rio Oiapoque”.

Assim, fica constatado pela pesquisa que os impactos para o Setor de hospedagem (Hoteleiro) e para o Setor de transportes (Catraieiros) de Oiapoque pela abertura da Ponte Binacional se deram de formas opostas, pois beneficiou o primeiro e prejudicou o segundo. Isto faz com que a primeira hipótese com a qual se trabalhou afirmando que “A abertura da Ponte Binacional trouxe impactos positivos tanto para o setor catraieiro quanto para setor hoteleiro de Oiapoque”, seja parcialmente refutada.

6.1.3 E a BR-156, sem pavimentação completa no trecho Norte, prejudica o setor hoteleiro de Oiapoque?

Recapitulando-se, a BR-156 é uma rodovia federal localizada no Estado do Amapá, com início no Município de Laranjal do Jari, ao Sul, e término no Município de Oiapoque, ao Norte, onde antes de atingir seu final, recebeu um ramal para dar acesso à ponte binacional, no Rio Oiapoque, fronteira do Estado do Amapá com a Guiana Francesa.

A abertura da rodovia BR-156 foi decidida no ano de 1963 pelo Governo do então Território Federal do Amapá e é a espinha dorsal de interligação, da ocupação e da apropriação do espaço amapaense. Esta rodovia, desde os anos 1990, na sua porção norte - Macapá a Oiapoque- preparou-se ao longo de quase um terço do seu comprimento, para o estabelecimento da rodovia Transguianense, permitindo o acesso aos mercados do Caribe (THÉRY, 2003; THÉRY, 2005).

Conquanto a importância dessa rodovia, nem toda a sua extensão está pavimentada, sendo que uma extensão de cento e oito quilômetros (108 km) do trecho norte, ainda em terra, passou por processo de licitação e, neste ano de 2019, as obras estão em andamento. Por isso, afirmou-se que: “O não asfaltamento do trecho Norte da BR -156 causa impactos negativos na dinâmica econômica do setor de hospedagem (hoteleiro) da cidade de Oiapoque”, como segunda hipótese de trabalho.

Pelas respostas obtidas tanto do setor de hospedagem (hoteleiro), quanto dos parlamentares S1 e S2 e da própria comunidade, constatou-se que, somente o gerente do hotel colibri (E1) fez conexão da não conclusão do asfaltamento no trecho Norte da BR 156 e das condições de trafegabilidade da mesma com o setor de hospedagem de Oiapoque. Para ele, o amapaense não vai até Oiapoque porque as notícias transmitidas pelas emissoras de televisão de Macapá relativamente a essa rodovia, desestimulam-no a empreender viagens até Oiapoque.

Eu acho que atrapalha muito esse pedaço (se referindo a BR). Se tivesse tudo asfaltado, ai sim, o que daria oito horas de viagem de carro a pessoa vinha parando, conhecendo o Oiapoque. O Amapaense ouve falar de Oiapoque, vê uma imagem na televisão das condições da BR, ai já, não vou. (E1- entrevista/2019)

As manifestações de um comunitário (E6) e de outro gerente de hotel Guará (E13), se fizeram vagas sobre eventuais prejuízos para o setor de hospedagem (hoteleiro). O primeiro confirma que existe parte ainda em chão de terra, enquanto que o outro expressa total descrença na possibilidade daquele trecho ter o asfaltamento concluído em tempo inferior a cinco (5) anos.

A BR 156 está do mesmo jeito, não está acabada, falta a construção dos 110 quilômetros. (E6 - Comunitário de Oiapoque- questionário/2019)
E a BR/156? A BR, a BR, a BR. Olha a BR é meio complicado. Eu acho que falta muita vontade política [...] Se fizessem 4 em 4 quilômetros por ano, em pouco tempo terminariam os 112 quilômetros, pouco mais de alguns 05 anos, mais infelizmente [...]. Eu não reconheço trabalho sendo feito na estrada, não, não reconheço nenhum. (E 13 Gerente de hotel- entrevista gravada/2019)

Até mesmo os dois senadores trataram a questão da BR 156 de forma geral, sem nada conjecturar sobre os benefícios que o asfaltamento do trecho norte poderia trazer ao setor de hospedagem (hoteleiro), nem impactos negativos que o não asfaltamento provoca neste mesmo setor. Ao ter escrito a própria avaliação no que tange à infraestrutura da BR 156, assim descreveu cada um:

“Se concretizadas estivessem⁵¹ seriam muitas molas de propulsão ao desenvolvimento em vários setores”. (S2- Questionário/2019)
“Quanto à BR 156 já existe consenso entre os parlamentares para destinarmos Emenda de Bancada para concluir a pavimentação”. Importante ressaltar que a aprovação recente da PEC 34/2019, que determina a questão de que as emendas de bancada passem ser impositivas, o que significa que serão obrigatoriamente executadas pelo governo federal. Estima-se que o Amapá deverá acessar 400 milhões de reais por ano, o que será mais que suficiente para concluir a BR em pouco tempo. (S1- Questionário/2019).

⁵¹ A resposta do Parlamentar S2 englobou a BR 156 e a Ponte Binacional

Uma das finalidades da Rodovia BR 156 é interligar o Brasil aos países vizinhos da região Norte (França, Suriname e República da Guiana) por via terrestre. Apesar de ainda não estar totalmente pavimentada, esta rodovia, quando forem concluídas as obras de asfaltamento, possibilitará vários avanços para o Amapá como: a utilização do Porto de Santana (Amapá) por outros países para intercâmbio comercial; circulação estruturada entre a Capital e Oiapoque, a cidade da fronteira e; a redução de gargalos infraestruturais para melhoramento do trânsito de mercadorias e pessoas (SILVA, 2008).

Em que pesem as perspectivas de avanços no desenvolvimento do Amapá apresentadas por SILVA (2008) após o asfaltamento, a situação para trânsito pela BR 156, no trecho que ainda necessita ser pavimentado é desafiador para qualquer pessoa cujo deslocamento por via terrestre seja inevitável.

Ainda que reconhecendo os esforços da Bancada Federal para resolver o problema do asfaltamento da BR 156, a matéria divulgada dia 03.06.2018, por intermédio de televisão local, disponível pelo site <https://globoplay.globo.com/v/6795617/>, comparada com a situação mostrada nesta dissertação por meio das fotos tomadas durante pesquisa de campo e as questões jurídicas que estão permeando os contratos firmados, mostram que houve pouco avanço na pavimentação e que os problemas com o deslocamento terrestre ainda persistem.

Isto leva a dedução de que amapaense que deseja viajar de carro para passear, procura estradas com boas condições de trafegabilidade e, certamente, enquanto a BR 156 se mantiver com atoleiros e sem asfaltamento, Oiapoque terá sempre viagens descartadas de programações turísticas, via terrestre, o que, por sua vez, impede que haja maior fluxo de turistas amapaenses nos hotéis daquela cidade.

Diante do contexto pesquisado e ora relatado, a segunda hipótese que norteou o presente estudo afirmando que “O não asfaltamento do trecho Norte da BR -156 causa impactos negativos na dinâmica econômica do setor hoteleiro da Cidade de Oiapoque”, está confirmada.

6.2 A infraestrutura da Setentriã cidade de Oiapoque na ótica dos atores

Tendo-se em conta que o estudo empreendido já respondeu as hipóteses formuladas para os setores foco da pesquisa, poder-se-ia desprezar os aspectos secundários do mesmo e deixar sem registro outros que envolvem políticas públicas de integração na área de infraestrutura na cidade de Oiapoque. No entanto, é significativo que fiquem registradas e comentadas das percepções dos entrevistados que na pesquisa estiveram envolvidos e, quem

sabe, no futuro, objeto de novos estudos estas mesmas percepções venham a ser confrontadas diante de novas realidades.

De outro vértice, Oiapoque, tal qual outras cidades, caracteriza-se pelo estilo de vida de seus habitantes e suas peculiaridades; a cidade é muito precária em urbanização; os serviços de transporte são deficientes, a internet não é de qualidade, não existe um plano diretor na cidade, dentre outras dificuldades;

O aqui registrado diz respeito a infraestrutura da cidade de Oiapoque no todo e qual a percepção dos entrevistados.

“[...] Temos um hospital grande e mais 05⁵² UBS Planalto, Nova Esperança, Infraero e Julieta Palmerim. [...]antes existia o “Mais Médicos, agora não tem mais e isso causou dificuldades, [...] a chegada da UNIFAP e IFAP [...]Não foi construído nenhuma escola no município, apenas aluguel. [...] nós temos o exército, a polícia militar, polícia rodoviária, polícia civil. Quanto ao saneamento não existe, a energia não é, direta.” (E6) comunitário.

“[...] Agora esse negócio de ruas está do mesmo jeito” (E8) catraieiro

“[...] a cidade cresceu bastante na infraestrutura [...] mas financeiramente a cidade (...) está precária”. E11- catraieiro”,

“Saúde: Bom; Educação: Bom e Infraestrutura urbana: Mediana”. S2

“[...] Saneamento Básico no Oiapoque, que está em um nível muito abaixo do desejado, [...] coleta e tratamento de esgoto, inexistente no município. [...] as condições urbanas da cidade, com ausência de calçamento e pavimentação precária. [...] o lixo da cidade [...]; “[...] Ponte Binacional como uma grande obra de infraestrutura. [...] a melhora no serviço de prestação de energia elétrica, a partir da instalação dos geradores térmicos na cidade, mesmo que ainda não esteja interligada ao restante do Estado, já apresentou avanços e melhorias na rotina dos munícipes. [...]essa interligação proporcionada pela abertura da Ponte Binacional só trará benefícios ao Município de Oiapoque, que deverá crescer e se desenvolver em ritmo mais acelerado do que nos últimos anos [...]”. (S1)

Fazendo-se um contraponto entre a fala dos parlamentares S1 e S2 e a dos demais atores, percebe-se a existência de pontos de vista semelhantes entre eles com relação a infraestrutura, notadamente quanto às condições da cidade. Constata-se que enquanto a percepção dos moradores está focada no dia a dia, a do parlamentar S2 se estende, para questões estruturantes de saneamento básico, urbanização, energia elétrica, mobilidade e desenvolvimento. E esse é, verdadeiramente, o papel que cabe a todos os políticos desempenhar.

Além do contraponto supra, fica para reflexão a fala de E13: “[...] apenas aqueles que sabem gerir o recurso que pegam, conseguem é fazer geração de riquezas, porque, o recurso não é grande, é preciso o indivíduo ter a capacidade de gestão”.

⁵² Oiapoque conta com seis (6) UBS, das quais quatro estão na sede municipal e duas em áreas indígenas. <https://www.infosaude.com.br/cities/5266>

6.3 O que catraieiros e hoteleiros esperam do poder público e o que a cidade de Oiapoque pode esperar dos senadores

Os registros a seguir aclaram sobremaneira os impactos negativos a que está sujeito o setor de transportes (catraieiros) de Oiapoque e quão dependentes do poder público estão os trabalhadores que nele atuavam e que foram prejudicados com a abertura da Ponte Binacional. Sob outro enfoque, os depoimentos também mostram que existe uma certa descrença quanto aos resultados oriundos do trabalho de parlamentares.

“Abrem umas linhas de crédito, mais a burocracia é muito grande [...]”. (E1)

“[...] que nos deem uma grande ajuda, olhe por nós, porque se não tem que tiver que olhe por nós, nós temos que ir embora daqui pra outra cidade” (E8)

“Que os prefeitos daqui, que por enquanto teve só um que fez alguma coisa foi[...]. Político não faz nada pela gente, a gente procura por eles dizem que vão fazer; vou dizer o português claro, só faz mentir pra gente, dá uma esperançazinha pra gente [...] Eles poderiam trabalhar melhor, né. Por enquanto eles não estão fazendo nada.” (E9)

“[...] que [...] se empenhe e saiba que ele está no poder como compromisso de trabalhar pela população, pelo povo, pelo município”. (E10)

“[...] que ele ajuda nós, em nome de Jesus que eles olhem pra essa classe de catraieiros, ai traga um benefício pra nós, uma, uma ajuda pra gente, uma renda familiar futuramente ai pra não prejudicar nossos filhos, futuramente porque a gente já está sendo prejudicado muito, bastante”. (E12)

Eu particularmente eu ando muito é, é, reticente com o poder público (...) que eu, pra ti ter uma ideia não vejo o poder público como meu cliente, [...]. Se alguém chegar aqui, do poder público querendo para eu faturar eu não hospedo! (...). (E13)

Enquanto o setor de transportes (catraieiros) e o setor de hospedagem (hoteleiros) de Oiapoque manifestaram suas expectativas ou descontentamentos em relação ao poder público, as respostas emitidas pelos senadores foram de se colocarem ao inteiro dispor daquela Cidade. Foi assim, objetivamente, que se expressou o parlamentar (S2): “Como sempre que fui acionado, todo apoio que puder dispensar e todo esforço a que for demandado”.

Em contrapartida, o parlamentar S1 descreveu, em detalhes, sua atuação.

“Sempre muito empenho, dedicação e trabalho árduo em busca da melhoria de vida do povo Oiapoquenses. Ainda em maio, promovi audiência, junto ao Ministro da Defesa, para a inclusão do Município de Oiapoque no Programa “Amazônia Conectada”, buscando a melhoria dos serviços de internet. A Prefeita Maria Orlanda e eu também aproveitamos a oportunidade para cobrar do Senhor Ministro a liberação de emenda de minha autoria, na ordem de 1 milhão de reais, para o calçamento e pavimentação. Estamos lutando também pela implantação da alfândega brasileira na ponte binacional, facilitando, assim, a importação e exportação pela via terrestre. Também estamos empenhados em aprimorar o acordo transfronteiriço, ampliando seu escopo. Além disso, nos comprometemos a destinar emendas individuais e lutar por emendas de bancada para benefícios em todos os setores do município.

Apresentamos o projeto de Lei 434/2016, que busca compensação financeira para os mais de 170 catraieiros, até que eles possam se realocar no mercado de trabalho e na nova realidade imposta pela abertura da Ponte Binacional. Não obstante, temos feito acompanhamento e incentivo junto à Prefeitura para que as emendas não mais sejam perdidas.

Desde 2015, venho dedicando esforços para fazer de Oiapoque uma base estratégica, quando tiver início a exploração petrolífera na costa do Amapá, fomentando assim a economia e o comércio local. Também promovi audiências e encontros com Ministros, buscando a interligação do Linhão entre Calçoene e Oiapoque, pauta essa que é um dos desejos prioritários deste mandato para os próximos anos.

Por fim, creio que o pacote de medidas firmado durante a visita do Embaixador Francês, dias atrás, deverá produzir bons frutos em curto espaço de tempo. Para os anos vindouros, continuaremos visitando e ouvindo os anseios do povo Oiapoqueenses, destinando emendas e cobrando que sejam executadas com a responsabilidade e o respeito que a população merece. Firmamos também o compromisso de trabalhar incansavelmente, para honrar a recondução deste mandato proporcionada pelo povo amapaense, em cada um dos dias que ainda virão”. (S1 Questionário/2019)

Os registros deixados neste último campo dos confrontos entre a realidade vivenciada pelos setores de transportes e hospedagem de Oiapoque e o detalhadamente escrito pelos parlamentares reafirmam os inúmeros problemas que desafiam a concepção, a implementação e a avaliação de políticas públicas para o extremo Norte do Amapá e o tanto que a cidade e os cidadãos de Oiapoque ainda serão impactados quando da conclusão das obras de pavimentação da BR 156.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo esta discente realizado estudos e pesquisa de campo que possibilitaram identificar os impactos das políticas públicas de integração de infraestrutura na rede hoteleira e no setor de catraieiros na Cidade de Oiapoque, especificamente os relacionados ao não asfaltamento da BR 156 e à abertura da Ponte Binacional, e confrontadas as duas hipóteses de trabalho reafirma-se que:

1 Os impactos para o Setor Hoteleiro e para o Setor de Catraieiros de Oiapoque pela abertura da Ponte Binacional se deram de formas opostas, pois beneficiou o primeiro e prejudicou o segundo. Isto faz com que a primeira hipótese com a qual se trabalhou afirmando que “A abertura da Ponte Binacional trouxe impactos positivos tanto para o setor catraieiro quanto para o setor hoteleiro de Oiapoque”, seja parcialmente refutada tanto quanto parcialmente confirmada.

2 A segunda hipótese que norteou o estudo afirmando que “O não asfaltamento do trecho Norte da BR 156 causa impactos negativos na dinâmica econômica do setor hoteleiro da Cidade de Oiapoque”, foi confirmada.

De acordo com pesquisadores do Observatório da Fronteira, a BR156 está em construção a mais de cinquenta (50) anos. De outro lado, existe entre o povo indígena a crença verbalizada para a autora pelo Senhor Aniká⁵³ de que a BR ainda não foi concluída porque “*os espíritos da floresta ainda não deram permissão para conclusão e isso levará alguns anos para acontecer*”. Essa crença deixou de ser destacada no estudo por estar fora do objeto, todavia, poderá vir a ser estudada por pessoas interessadas de outras áreas.

Vale ressaltar que, a BR 156 está afastada no trecho que compreende o município de Macapá até o município de Calçoene, porém, no trecho que vai de Calçoene até o Distrito do Carnot mais ou menos cento e dez quilômetros (110 km) é considerado o trecho crítico, principalmente no período chuvoso, esse trecho, torna as viagens longas, cansativas e estressantes.

Quando se viaja por uma rodovia sem pavimentação e em precárias condições de manutenção, sente-se na pele o estresse, a fadiga e a demora. Para realizar a pesquisa de campo, a autora precisou se deslocar até a Cidade de Oiapoque e enfrentou todos os transtornos dessa viagem que são encontrados no trecho sem pavimentação. Então, além dos

⁵³ Anincá é um morador indígena, antigo que mora em Oiapoque, essa informação foi feita durante um bate papo informal na época da aplicação dos questionários.

dados revelados pela pesquisa quanto às más condições de trafegabilidade da BR156, enfatiza-se a coerência no clamor por melhorias por parte dos que nela transitam.

Ao longo desta dissertação constata-se alguns episódios dessa quase “novela” e um deles aconteceu em outubro de 2019, segundo o portal de notícias⁵⁴ do governo federal, quando o Governador do Estado do Amapá, juntamente com uma comitiva formada pelo Ministro da Infraestrutura, Tarcísio Gomes Freitas, o Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, e membros da bancada federal, estiveram no canteiro de obras da BR156 e anunciaram o retorno da pavimentação através do Departamento Nacional de Transportes e a possível conclusão até 2022.

Está mais que evidente a real necessidade da pavimentação do trecho considerado crítico e espera-se que essa “novela” da vida real, tenha o mínimo de interrupções até a conclusão, o que por si só, dá uma tese doutoral e inúmeros artigos científicos. Aguarda-se por episódios exitosos.

O desejo desta pesquisadora é o de que essa rodovia seja concluída o quanto antes e promova impactos positivos para a Cidade de Oiapoque, para o Estado do Amapá e para todas as pessoas que dependam desta rodovia para se deslocar a passeio, a trabalho, ou em busca de novas perspectivas de vida.

A literatura deixada por Teixeira (2002), traz o entendimento de que as políticas públicas traduzem no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Apropriando-se dessa literatura a autora afirma que enquanto resultado concreto de políticas públicas de integração na área de infraestrutura, na cidade de Oiapoque estão:

- 1 O Setor de transportes (Catraieiros) de Oiapoque à margem dos benefícios da Ponte Binacional, tanto quanto há três anos à espera pela compensação financeira em consequência do funcionamento da Ponte Binacional, cujo o projeto de lei em trâmite no Senado Federal, e;
- 2 O Setor de hospedagem (Hoteleiro) e, conseqüentemente, a cidade de Oiapoque sendo prejudicados no afluxo de turistas de outros estados brasileiros, da capital Macapá e de outras cidades amapaenses que se deslocam até o extremo Norte do Estado por terra, pela não pavimentação por completo do trecho norte da BR156.

⁵⁴ <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0810/obras-do-trecho-norte-da-br-156-devem-ser-concluidas-ate-2022>

Uma vez concluído que a abertura da ponte trouxe prejuízos o setor de transportes (catraieiros) e que a incompletude no asfaltamento do trecho Norte da BR 156 traz prejuízos ao setor de hospedagem (hoteleiros) considera-se a importância de se provocar o poder público seja do executivo municipal, estadual ou federal, bem como do legislativo federal para intervir diretamente em políticas públicas, quer sejam políticas de integração, políticas de infraestrutura, políticas econômicas, dentre outras, que contemplem ambos os setores prejudicados.

Para tanto ficam sugeridas dois tipos de políticas públicas. Uma, distributiva, voltada para o setor de catraieiros e setor hoteleiro, como por exemplo, “um financiamento público de crédito a baixo custo” com objetivo de gerar mais empregos e automaticamente gerar mais renda, sem que se retroceda na compensação financeira aos catraieiros que vem sendo tratada pelos parlamentares no Congresso Nacional.

Para linkar esta proposta de uma política distributiva ao seu conceito, relembra-se que esta é a primeiro tipo de política constante na Tabela 01 e que suas principais características são: [...] beneficiam um grande número de pessoas, em escala relativamente pequena e com reduzido grau de conflito e; geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes [...].

A outra sugestão de políticas públicas é voltada para o “Turismo Ecológico” ou “ecoturismo”, tema esse sugerido pelos gerentes de hotéis que acreditam que através da preservação do meio ambiente é possível gerar renda e emprego, de forma sustentável e consciente. De acordo com Organização Mundial de Turismo (OMT), enquanto o turismo convencional cresce apenas sete e meio por cento (7,5%), o crescimento do ecoturismo varia entre quinze a vinte cinco por cento ao ano (15% a 25% a.a.). Além disso, a OMT afirma que dez por cento (10%) dos turistas do mundo todo procuram por turismo ecológico.

E, sem dúvida, Oiapoque possui atributos para implantar e desenvolver essa modalidade de turismo pela sua riqueza ambiental, exótica biodiversidade, abundantes rios e cachoeiras; tradições culturais típicas, dentre tantas outras vantagens comparativas. Tem muito a ser explorado de forma sustentável e, por sua vez, seria uma forma de alavancar a economia do setor catraieiro através de excursões e passeios planejadas e do setor hoteleiro com pacotes turísticos por temporada, diários, enfim. Com o adendo de que, enquanto a BR 156 permanecer sem asfaltamento em todo seu percurso Norte, os pacotes ecoturísticos de Oiapoque serão desfrutados mais por estrangeiros que por amapaenses.

Em síntese esta pesquisa, além de mostrar os impactos causados nas políticas públicas de infraestrutura em função da dinâmica da ponte binacional e da não pavimentação

da BR 156 com ênfase no Setor Catraieiro e no Setor Hoteleiro; procura, também, entender o processo de crescimento da Cidade de Oiapoque ao longo de 2007 a 2019.

E com objetivo de analisar esses impactos e fazendo a triangulação da fala dos parlamentares com a fala dos entrevistados chegou-se as seguintes constatações:

- . Quase todos os entrevistados concordam e reconhecem que Oiapoque cresceu bastante ao longo de 2007 a 2019;
- . Que a ponte binacional trouxe perspectivas de mudanças positivas para o setor hoteleiro e mudanças negativas para o setor catraieiro, segundo depoimento de alguns catraieiros que podem ser analisados ao longo da pesquisa;
- . Na educação o Campus Binacional da UNIFAP e IFAP chegaram para dar novas oportunidades de estudo à comunidade e isso gerou avanços positivos para a educação da cidade de Oiapoque;
- . Na área de infraestrutura urbana a cidade cresceu, ganhou novos bairros, uma nova praça, revitalização na orla da cidade;
- . Surgiram novas unidades básicas de saúde;
- . A BR 156 continua provocando transtornos para os Oiapoqueenses em função do trecho não pavimentado.

Para o setor de catraieiros as mudanças que tanto se fala não existem, a categoria sente prejudicada, eles vêem como negativo a instalação da ponte binacional e temem a extinção da classe. Em contrapartida os parlamentares asseguram que estão trabalhando com medidas compensatórias para os catraieiros e asseguram que, políticas públicas estão sendo implementadas para solucionar o problema.

Por fim, considera-se importante para futuros estudos, que as questões de proximidade entre as necessidades dos cidadãos do Oiapoque /AP e as ações de governo, sejam aprofundadas com vistas a se reduzir os impactos negativos que a execução de uma política pública possa acarretar, seja aos cidadãos, seja ao meio ambiente.

Ter tido as oportunidades de: se debruçar na literatura sobre políticas públicas; transitar pela BR156 de Macapá até Oiapoque com as obras de pavimentação em andamento; navegar pelo Rio Oiapoque visualizando a Ponte Binacional em funcionamento; e; de realizar a pesquisa para dissertar com segurança sobre o tema que neste momento se encerra, tornou-se uma lembrança indelével na memória desta autora, com a firme esperança de que, em futuro nada longínquo, novas dissertações serão escritas sobre a cidade setentriã amapaense nas quais a difícil realidade de hoje se apresentará completamente reconfigurada - para melhor e para todos!

REFERÊNCIAS

ALA – HARJA, M.; HELGASON, S. Em Direção às melhores Práticas de Avaliação. **Revista do Serviço Público**, v.51, n 4, p. 5-60, 200.

ALMEIDA, C. S; RAUBER, A. L. **Oiapoque, aqui começa o Brasil:** a fronteira em construção e os desafios do desenvolvimento regional. [S.l:s.n], 2017. Disponível em: <<https://www2.unifap.br/oiapoque/files/2017/02/Artigo-Oiapoque-aqui-come%c3%a7a-o-Brasil.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

AMAPÁ. **Obras do trecho norte da BR 156 devem ser concluídas.** Macapá, 2019. Disponível em: <<https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0810/obras-do-trecho-norte-da-br-156-devem-ser-concluidas-ate-20>>. Acesso em: 02 maio 2020.

ANDRÉ, M. **Estudo de caso: seu potencial na educação.** [S.l:s.n], 1984. Disponível em: <<http://migre.me/ut>. Arquivo em PDF>. Acesso em: 06 jul. 2019.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, M.T.S. “Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.7-10, 2003.

BACELAR, T. **As políticas públicas no Brasil:** heranças, tendências e desafios. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BECHELAINE, C. H. O.; CKAGNAZAROFF, I. B. As avaliações vão para a Gaveta? uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso de avaliações de políticas públicas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v.17, n.2, p.78-93, 2014.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política.** 5. ed. Brasília: EdUNB, 1993.

BOBBIO, N. **Nem com Marx, nem contra Marx.** São Paulo: EdUNESP, 2006.

BOTELHO, L. P. **Planejamento urbano da cidade de Oiapoque a partir da tríplice aliança rio, rodovia e fronteira.** Macapá:[s.n], 2017.

BRASIL. **Brasil e França testam funcionamento da ponte sobre rio Oiapoque/AP.** Brasília: DNIT, 2016. Disponível em: <<http://dnit.gov.br/noticias/brasil-e-franca-testam-funcionamento-da-ponte-sobre-rio-oiapoque-ap>>. Acesso em: 01 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.598, de 12 de setembro de 2000. Promulga o Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, celebrado em Paris, em 28 de maio de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3598.htm>. Acesso em: 02 maio 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 434, de 2016.** Autoriza o Poder Executivo a compensar financeiramente os chamados “catraieiros” que exploram serviço público de transporte de pessoas e cargas no rio Oiapoque em razão do dano sofrido pela construção da ponte binacional entre Brasil e Guiana Francesa. Relator: Rodolfe Rodrigues. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em:< <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127672>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CAPELLA, C. N. **Formação da agenda governamental:** perspectivas teóricas. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

COHEN, M.D; MARÇO, J.G; OLSEN, J. P. Um modelo de lata de lixo de escolha organizacional. **Administrative Science Quarterly**, v.17, n.7, p.1-25, 1972.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUMPTON, C. D; et.al. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.50, n.6, p.981-1001, nov./dez. 2016.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introduction: the discipline and practice of qualitative research. In: **The Sage Handbook of qualitative research**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

FARAH, M.F.S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v.45, n.3, p.44-49, 2011.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, v.6, n.8, p.55-59, 2003.

FERRAZI, E ; SARAIVA, E. **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

FONSECA, J. S. **Dinâmica territorial da fronteira Amapá – Guiana Francesa sob a influência da integração:** 1995 a 2007. 2008. 78f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, v.9, n.18, p.55-59, set.1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. **As três versões do Neo-Institucionalismo**. [S.l:s.n], 2001.

HOGWOOD, B. W; GUNN, L. A. **The policy orientation:** centre for the study of public policy. [S.l]: University of Strathclyde, 1981.

KOONT, H.; O'DONNELL, C. **Fundamentos da administração.** São Paulo: Pioneira, 1981.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LASWELL, H.D. **Politics:** who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v.7, n. 19, p. 78-88, 1959.

LINDBLOM, C. E. **El processon de elaboracion de políticas públicas.** [S.l:s.n], 1991.

LOBATO, L. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas.** [S.l:s.n], 2002.

LOMBA, R. M; MATOS, F. R. A ponte binacional e os novos arranjos territoriais: perspectivas e dilemas da cooperação franco-brasileira (Amapá)-Guiana Francesa. *Boletim de Geografia*, v. 31, n.12, p. 19, 2013.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, v.16, n.8, p. 677-715, 1964.

LOWI, T. **O estado e a ciência política ou como convertemos.** [S.l:s.n], 1994.

LYNN, L. E. **Designing public policy:** a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980

MARTINS, C. C. **Relações Bilaterais Brasil/França:** a nova perspectiva brasileira para a fronteira Amapá/Guiana Francesa no contexto global. Brasília: EdUnB, 2008.

MARTINS, C. C. **Para além, através, da fronteira e do acordo:** interações sociais no Oiapoque. 2014. 176f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

MEAD, L. M. Public Policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, v.7, n. 4, p.1-4, fev. 1995.

MOURA, E. D. **Urbano-Fronteiriço:** espacialidades e especificidades urbanas na fronteira franco-brasileira – Oiapoque – Amapá. [S.l:s.n], 2018.

PÁDUA, E. M. M. Metodologia da pesquisa: abordagem teóricoprática. **Papirus**, São Paulo, v. 3, n.9, p. 31, 2004. Disponível em: <<http://migre.me/utFO2>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

PORTO, J. L. R; NASCIMENTO, D. M. **Interações fronteiriças no Platô das Guianas:** novas construções, novas territorialidade. Macapá: [s.n], 2010.

SABATIER, P.A ; JENKINS-SMITH, H.C. **Mudança de política e aprendizado: uma abordagem de coalizão de advocacy.** Westview Press: Boulder, 1993.

SECCHI, L. **Políticas Públicas Conceitos: esquema de análises, casos práticos.** 2. ed. [S.l]: Cenagage Leanfing, 2008.

SECCHI, L. **Ciclos de Políticas Públicas.** [S.l]: Cenagage Leanfing, 2007.

SILVA, G. V. **Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira: entre os ditames globais e a articulação local.** Porto Alegre: [s.n], 2008.

SILVA, G. V; TOSTES, J. A. **Objetos técnicos que reconfiguraram uma realidade periférica: notas sobre a organização do espaço amapaense vista pela ótica das redes técnicas.** Rio de Janeiro:[s.n], 2011.

SILVA, J. G. C. **Oiapoque: uma parábola na floresta; Estado, integração e conflitos no extremo norte da Amazônia brasileira.** 2006. 125f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

SILVA, G. V; et. al. **Observatório para o empreendedorismo sustentável e integração bilateral entre Amapá (Brasil) e Guiana Francesa (França): relatório técnico.** Macapá: Banco da Amazônia, 2011.

SILVA, G. V. **Desenvolvimento econômico em cidades da fronteira amazônica: ações, escalas e recursos para Oiapoque-AP.** [S.l:s.n], 2013. Disponível em: <<http://confins.revues.org/8250>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas.** São Paulo: EdUSP, 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, v.39, n.7, p. 11-24, 2003.

SOUZA, C. **Estado da arte da área de políticas públicas: conceitos e principais.** Caxambu:[s.n], 2003.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: v. 18, n. 51, p.15-20, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas y eficacia de la administración.** Madrid: INAP / MAP, 1989.

SUPERTI, E. Políticas públicas e integração sul-americana das fronteiras internacionais da Amazônia brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, v.14, n.2, p.303-320, dez. 2011.

SUPERTI, E; SILVA, G. V. Integração internacional e políticas públicas de defesa e segurança na fronteira setentrional amazônica: reflexões sobre a condição fronteiriça amapaense. **Revista Intellector**, v.11, n. 22, p. 129-147, jan/jun. 2015.

TEIXEIRA, E.C.O. **Papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. [S.l:s.n], 2002.

THERY H. Une Guyane brésilienne? **Revista Cahiers des Amériques latines**, v.33, n.43, p.103-119, 2003.

THERY H. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. **Estudos Avançados**, v.4, n.19, p. 37-49, 2005.

TOSTES, J. A; PELAES, F. M. A; JUALLINELI, A. R. B. E. **Amapá e Guiana Francesa: novos usos e transformações na faixa de fronteira**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2013.

TOSTES, J. A; FERREIRA, J. F. C. Amapá (Brasil) e Guiana Francesa (França): definindo o corredor transfronteiriço1. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, v. 9, n. 3, p. 73-97, dez. 2016.
Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>>. Acesso em: 15 set. 2019.

TOSTES, J.A; FERREIRA, J. F.C. **O Amapá e a Guiana francesa sob a ótica do corredor transfronteiriço**. [S.l:s.n], 2017.

TOSTES, J. A. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na faixa de fronteira setentrional**. Rio de Janeiro: Publit, 2011.

TRINDADE JR., S. C. C. Das "cidades na floresta" às "cidades da floresta": espaço, ambiente e urbano diversidade na Amazônia brasileira. **Papers do NAEA**, v. 321, n.87, p.1-22, 2013.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais, a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo:Atlas, 1987.

TRUJILLO, F. A. **Metodologia da ciência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

ZAGHETTO, S. **História de Oiapoque: com arquivos e memórias de Roque Penafort Souza e Silva**. São Paulo: EdSenado, 2019.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA A – OIAPOQUE

I - INFORMAÇÕES DO (A) ENTREVISTADO (A)

1. Nome Completo: _____ Idade _____
2. Endereço atual: _____
3. Local da entrevista _____
4. Profissão e tempo que nela atua:
 - () catraieiro(a) Cooperativa que atua? Quanto tempo mora em Oiapoque?
5. Cidade de origem
6. Estado civil: () casado(a) () união estável () solteiro(a) () divorciado(a) () viúvo(a)
7. Escolaridade:

II- INFORMAÇÕES GERAIS

8. Sente-se de alguma forma beneficiado (a) com a realização das PPI's?
 - () Sim () Não. Quais benefícios? Percebe mudanças no município após a construção da Ponte Binacional?
 - () Sim () Não. Quais mudanças? Está satisfeito com a situação da BR 156?
 - () Sim () Não. Por quê? Com base em suas viagens ou por informação da comunidade, que condições de trafegabilidade predominou na BR 156, durante o período 2007 a 2017 ?
 - () Ótima () Boa () Regular () Ruim () Péssima. Por quê?
9. Está satisfeito com o desenvolvimento de Oiapoque?
 - () Sim () Não . Por quê

III ENTREVISTA COM O PRESIDENTE DOS CATRAIEIROS (Gravado)

1. Pra você o que é Política Pública de Integração?
2. Você percebe mudanças na cidade de Oiapoque ao longo desses anos?
3. Pra você o que significa a Ponte Binacional e a BR 156?
4. Que tipo de benefício as PPI trouxeram para sua profissão?
5. Como você se vê em Oiapoque nos próximos anos?
6. O que você espera do Poder Público?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA B – POLÍTICO

I - INFORMAÇÕES DO SENADOR

1. Nome Completo: _____ Idade: _____
2. Estado civil: _____
3. Nacionalidade? _____
4. Naturalidade: _____
5. Profissão: _____
6. Quanto tempo atua nessa profissão? _____
7. Estado civil:
8. () casado(a) () união estável () solteiro(a) () divorciado(a) () viúvo(a)
9. Escolaridade:
 - () fundamental incompleto () Ensino médio completo
 - () ensino médio incompleto () Especialização _____
 - () superior incompleto () Mestrado em _____
 - () fundamental completo () Doutorado em _____
 - () Graduação / Curso: _____ Universidade: _____ Cidade _____
10. Marque somente os anos de atuação enquanto Senador do Estado do Amapá.

() 2007	() 2009	() 2011	() 2013	() 2015	() 2017
() 2008	() 2010	() 2012	() 2014	() 2016	() 2018

II- INFORMAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO INFRAESTRUTURAL DE OIAPOQUE.

11. O Município de Oiapoque faz parte da Fronteira Franco Brasileira. Essa condição o torna diferente dos outros municípios. Por quê?
12. Ao longo de seu mandato enquanto Senador do Estado do Amapá, quantas e quais emendas foram destinadas para o Município de Oiapoque?
13. Quais dessas PPI foram finalizadas no Município de Oiapoque?
14. O senhor (a) verifica mudanças positivas ou negativas no município de Oiapoque ao longo desse período de 2007 a 2018? Quais?
15. Quanto à infraestrutura da BR 156 e a abertura da Ponte Binacional. Qual sua avaliação enquanto Senador?

16. O senhor percebe mudanças na cidade de Oiapoque ao longo desses doze anos? Quais?
17. Quais os pontos positivos e negativos na infraestrutura da cidade de Oiapoque?
18. O que esperar do Senador para a Cidade de Oiapoque
19. Durante a pesquisa de campo na cidade de Oiapoque, conversamos com diversos grupos de trabalhadores, dentre eles o representante do Setor Hoteleiro que estão contentes com a abertura da ponte binacional e os representantes das Cooperativas de Catraieiros que demonstraram bastante preocupação com a abertura da Ponte Binacional. Mas, estão confiantes que os nossos representantes na Bancada Federal em Brasília possam implantar alguma política pública, ou alguma ação que venha resolver a situação dos Catraieiros.
Particularmente o Senador tem alguma proposta para esse grupo de trabalhadores?

ANEXO A – ACORDO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Acordo celebrado entre os dois Países (Brasil e França):

Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa para o estabelecimento de Regime Especial Transfronteiriço de Bens de Subsistência entre as Localidades de Oiapoque (Brasil) e Saint Georges de L'Oyapock (França). O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, (doravante denominados "Partes Contratantes"), Considerando os vínculos culturais, familiares e sociais que historicamente unem os habitantes das localidades de Oiapoque e St. Georges de l'Oyapock; Considerando a situação geográfica específica do território dessas localidades separadas por um rio; Considerando o compromisso comum com o desenvolvimento da região fronteira, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes; Considerando que a Ponte internacional sobre o rio Oiapoque representa uma oportunidade para o desenvolvimento econômico da região e para o intercâmbio transfronteiriço de bens de subsistência entre os residentes das comunidades de Oiapoque (Brasil) e St. Georges de l'Oyapock (França), Acordaram o seguinte:

ARTIGO 1

1. As Partes Contratantes instauram um Regime Especial Transfronteiriço exclusivamente entre as localidades fronteiriças de Oiapoque (Brasil) e St. Georges de l'Oyapock (França), para o intercâmbio de bens de subsistência.
2. As localidades fronteiriças mencionadas no parágrafo 1 correspondem às delimitações geográficas respectivas, tal como definido no Regime de Circulação Transfronteiriça entre o Estado do Amapá e a Região Guiana.
3. Para os fins da aplicação do presente Acordo, serão utilizados como pontos de passagem entre as duas localidades aqueles previstos no Regime de Circulação Transfronteiriça entre o Estado do Amapá e a Região Guiana.

ARTIGO 2

São isentos de imposto de importação e exportação para o Brasil, e de direitos e taxas pertinentes aplicadas na Região Guiana, os bens de subsistência que sejam objetos de fluxos físicos realizados pelos residentes entre as localidades fronteiriças.

ARTIGO 3

1. O Regime Especial Transfronteiriço estabelecido no presente Acordo aplica-se aos beneficiários do Regime de Circulação Transfronteiriça entre o Estado do Amapá e a Região Guiana.
2. A fruição dos benefícios estabelecidos no presente Acordo poderá ser sujeita à verificação da regularidade da situação aduaneira, fiscal e penal do beneficiário.

ARTIGO 4

1. Entende-se por bens de subsistência os produtos alimentícios, de limpeza e de higiene corporal, vestuários, calçados, revistas e jornais, destinados a utilização e consumo corrente e cotidiano, pessoal ou familiar, desde que seu tipo, volume, quantidade ou frequência de intercâmbio não revelem finalidade comercial ou sua utilização fora do território das duas localidades em apreço.
2. Aplicam-se as disposições da legislação interna de cada Parte Contratante a todos os produtos não definidos no parágrafo 1, em particular álcoois, bebidas alcoólicas e tabacos manufaturados.

ARTIGO 5

A fim de se beneficiar das disposições do Regime Especial Transfronteiriço instaurado no presente Acordo, os bens de subsistência devem ser transportados pessoalmente pelo residente beneficiário.

ARTIGO 6

A exportação e a importação de bens de subsistência nas condições fixadas pelo Regime Especial Transfronteiriço instaurado no presente Acordo:

- a) estão dispensadas de registro, licença ou declaração de importação ou exportação, ou de todo outro tipo de visto, autorização ou certificado, salvo se implicarem a aplicação da legislação sanitária, fitossanitária, zoos sanitária e ambiental em vigor em cada uma das Partes Contratantes.
- b) devem estar acompanhadas de uma fatura comercial ou nota fiscal, emitida por repartição comercial regular estabelecida em uma das localidades às quais se refere o presente Acordo.

ARTIGO 7

1. A exportação e a importação de bens de subsistência entre as localidades fronteiriças não estão dispensadas dos controles aduaneiros que cada Parte Contratante pode aplicar, particularmente com vistas a verificar o cumprimento dos dispositivos do presente Acordo.

2. Quando as condições assim o exigirem, a exportação e a importação de bens de subsistência não estarão eximidas de inspeção por parte das autoridades de controle sanitário, fitossanitário, zoossanitário e ambiental. A aprovação dessas autoridades pode ser aposta à fatura comercial ou à nota fiscal ou, alternativamente, verificada com o suporte de documentos de outra natureza segundo as exigências das respectivas legislações nacionais.

ARTIGO 8

O Regime Especial Transfronteiriço não se aplica aos produtos ou espécies de fauna e flora cuja exportação ou importação seja proibida, conforme a legislação interna de cada Parte Contratante.

ARTIGO 9

Em caso de infração das disposições do presente Acordo, aplicar-se-ão as sanções previstas para as operações ilegais de comércio exterior, conforme a legislação interna de cada Parte Contratante.

ARTIGO 10

1. As Partes Contratantes designam como órgãos nacionais responsáveis pela implementação deste Acordo:

a) pela República Federativa do Brasil, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, vinculada ao Ministério da Fazenda;

b) pela República Francesa, o Ministério ou os Ministérios encarregados da Economia e das Finanças, bem como o Préfet da Guiana Francesa, nos limites de seus respectivos campos de atuação.

ARTIGO 11

As Partes Contratantes, se assim considerarem pertinente ou conveniente, poderão constituir uma Comissão Mista, composta por representantes dos órgãos nacionais competentes. Essa Comissão será particularmente competente para avaliar o Regime Especial Transfronteiriço instaurado no presente Acordo, concedendo especial atenção à necessidade de adaptá-lo às

eventuais mudanças que se apresentem na realidade das economias locais. Mediante avaliação, a Comissão Mista poderá propor as modificações que lhe pareçam necessárias.

ARTIGO 12

Cada uma das Partes Contratantes notificará à outra sobre o cumprimento dos procedimentos constitucionais próprios para a aprovação do presente Acordo, que entrará em vigor 30 (trinta) dias após a data de recepção da segunda notificação.

ARTIGO 13

As controvérsias entre as Partes Contratantes sobre a interpretação e a execução deste Acordo serão solucionadas por negociações diretas efetuadas por via diplomática.

ARTIGO 14

O presente Acordo poderá ser modificado por consentimento mútuo entre as Partes Contratantes. As modificações, uma vez notificadas por via diplomática, entrarão em vigor conforme as disposições do Artigo 12.

ARTIGO 15

O presente Acordo poderá ser denunciado a qualquer momento por qualquer das Partes Contratantes por meio de notificação escrita encaminhada por via diplomática. A denúncia torna-se efetiva 6 (seis) meses após a data da notificação.

Feito em Brasília, em 30 de julho de 2014, em dois exemplares originais, redigidos em português e francês, sendo ambos os textos igualmente autênticos.