



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ana Claudia Machado de Souza

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO DE UM ESPAÇO EM
TRANSFORMAÇÃO: As cidades de Macapá e Santana na perspectiva do
Desenvolvimento Local**

Macapá

2014

Ana Claudia Machado de Souza

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO DE UM ESPAÇO EM
TRANSFORMAÇÃO: As cidades de Macapá e Santana na perspectiva do
Desenvolvimento Local**

Dissertação do Mestrado Integrado em
Desenvolvimento Regional, da
Universidade Federal do Amapá, sob a
orientação do Prof. Dr. José Alberto Tostes.

Macapá

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá

711.4098116

S729a

Souza, Ana Cláudia Machado de.

Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação:
as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do desenvolvimento
local / Ana Cláudia Machado de Souza; orientador, José Alberto
Tostes -- Macapá, 2014.

120 p.

Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal do
Amapá, Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento
Regional.

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO DE UM ESPAÇO EM
TRANSFORMAÇÃO: As cidades de Macapá e Santana na perspectiva do
Desenvolvimento Local**

Dissertação do Mestrado Integrado em
Desenvolvimento Regional, da
Universidade Federal do Amapá.

Data da Aprovação

____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Alberto Tostes.
Orientador (UNIFAP)

Prof. Dr. José Francisco
Avaliador (UNIFAP)

Prof.^(a) Dr.^(a)
Avaliador(a) (UNIFAP)

Macapá

2014

DEDICATÓRIA

A Heldo Monte (*in memória*) grande amigo e companheiro.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas da Turma do MDR/2012 sempre prontos a colaborar e compartilhar suas conquistas.

Aos Professores do MDR disponíveis no compartilhamento do conhecimento, em especial ao meu orientador Prof. Dr. José Tostes, compreensivo com minhas ausências, porém sempre disposto a orientar e compartilhar suas experiências.

Aos colegas da Procuradoria-Geral do Estado, que sempre compreenderam minhas ausências e estiveram ao meu lado no momento da construção desta pesquisa. Em especial ao Procurador-Geral Antônio Kleber e Solange Coelho, amiga, colega e companheira.

Aos meus amigos, que compreenderam meu distanciamento mais mesmo assim não me abandonaram nas horas difíceis, em especial a Emily Watanabe, amiga-irmã sempre disposta a ajudar.

Aos meus familiares, orgulhosos de minha conquista em especial ao meu pai, Livaldo Ferreira de Souza (*in memória*) e minha Mãe Raimunda Machado de Souza, que ensinaram aos filhos o valor da educação.

Aos meus amados sogros Marisete e Augusto Monte, com quem convivo e reconheço como país, inspiração e apoio para minhas conquistas.

Aos meus filhos Diego, Carla, Ana Clara e Beatris, compreensivos e colaborativos (nem sempre) mais acima de tudo solidários nesta caminhada.

Minha gratidão!

RESUMO

A presente Dissertação de Mestrado versa sobre a relação entre o Planejamento Urbano e Desenvolvimento Local e suas contribuições para compreensão das dinâmicas urbanas ocorridas na Região Metropolitana de Macapá, e se propõe a refletir sobre a fragilidade das relações institucionais na construção do planejamento integrado do espaço urbano das cidades de Macapá e Santana e fornecer com uma análise atualizada sobre as alterações ocorridas nas últimas três décadas e a influência que as principais ações propostas para o Amapá tiveram para estabelecer a atual configuração urbana das duas cidades. A análise do espaço urbano e das relações institucionais revela as significativas transformações percebidas na paisagem das cidades de Macapá e Santana em parte como consequência da incapacidade do poder público produzir ações concretas em relação a perspectivas de desenvolvimento induzidas pelos projetos econômicos inseridos no Estado, reflexo principalmente da fragmentação institucional, administrativa, política e da baixa participação social nas decisões que afetam o desenvolvimento local na Região Metropolitana de Macapá. Juntas Macapá e Santana possuem uma das mais altas densidades populacionais do norte do Brasil, e um dos mais altos índices de urbanização, com parte da população ocupando espaços urbanos frágeis ambientalmente, como as ressacas e provocaram a desestruturação dos espaços urbanos e da qualidade de vida. Para está análise desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica, consultando-se anais, obras de referências, teses e dissertações, periódicos científicos que tratam desta temática.

Palavras-chaves: Planejamento Urbano; Desenvolvimento Local; Região Metropolitana de Macapá.

ABSTRACT

This Master's Dissertation deals with the relationship between Urban Planning and Local Development and its contributions to understanding of urban dynamics occurring in the Metropolitan Region of Macapa , and intends to reflect on the fragility of the institutional relationships in the construction of integrated planning of urban space Macapa , and the cities of Santana and provide with an update on the changes in the last three decades and analyze the major influence that the actions proposed for Amapá had to establish the current urban setting of the two cities . The analysis of urban space and institutional relations reveals the perceived significant changes in the landscape of the cities of Macapa Santana and partly as a consequence of the inability of the government to produce concrete actions concerning the development prospects inserted induced economic projects in the state , mainly due institutional fragmentation , administrative , policy and low social participation in decisions that affect local development in the Metropolitan Region of Macapa . Together Macapa and Santana have one of the highest population densities in the north of Brazil , and one of the highest rates of urbanization , with the population occupying environmentally fragile urban spaces , such as hangovers and caused the disintegration of urban spaces and the quality and life. To analyze developed a literature survey , by consulting the annals , reference works , theses and dissertations , scientific journals dealing with this issue .

Keywords: Urban Planning; Local Development; Metropolitan Region of Macapa.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

MAPA 01	ÁREA DAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA	15
GRÁFICO 01	EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA NO ESTADO DO AMAPÁ – 1950 A 2010	27
MAPA 02	MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS ÁREAS DE RESSACA DA CIDADE DE MACAPÁ	29
MAPA 03	MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS ÁREAS DE RESSACA DA CIDADE DE SANTANA	29
MAPA 04	REGIÃO METROPOLITANA DE MACAPÁ	45
MAPA 05	TAXA MÉDIA GEOMETRICA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL - 1991/2000 – MUNICIPIOS COM CRESCIMENTO DE MAIS DE 3,0% AO ANO	84
MAPA 06	EVOLUÇÃO DOS BAIROS DE MACAPÁ	87
MAPA 07	BAIROS ONDE APARECE A CENTRALIDADE DOS EMPREENDIMENTOS	88
MAPA 08	VERTICALIZAÇÃO ESPACIAL URBANA DA CIDADE DE MACAPÁ E SANTANA	98
GRÁFICO 02	DEMANDA HABITACIONAL NO AMAPÁ	99
MAPA 09	ZONEAMENTO URBANO DE SANTANA	115
MAPA 10	ZONEAMENTO URBANO DE MACAPÁ	115

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 01	PERCENTUAL DE COBERTURA DE SANEAMENTO URBANO NAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA	30
QUADRO 01	PRINCIPAIS FATOS QUE AFETAM A URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA DAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA	35
QUADRO 02	ASPECTOS E FATOS INDUTORES NO PERIODO DE 1990-2012 QUE INFLUENCIARAM AS CARACTERISTICAS ATUAIS DE MACAPÁ E SANTANA	38
QUADRO 03	PRINCIPAIS CARACTERISTICA DAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA	43
QUADRO 04	FASES DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	48
TABELA 02	TAXA MÉDIA GEOMETRICA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE SEGUNDO OS GRUPOS DE IDADE – BRASIL 1950-2000	81
TABELA 03	COMPARATIVO DA POPULAÇÃO DA CIDADE DE MACAPÁ E SANTANA COM A POPULAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ – 1944 A 2010	105
QUADRO 05	ANALISE DA SITUAÇÃO ATUAL DOS INSTRUMENTOS LEGAIS E PROGRAMAS PROPOSTOS PELO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DE MACAPÁ	110
QUADRO 06	SITUAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS PREVISTAS NO PDDUAM	111
QUADRO 07	SITUAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS PREVISTAS NO PDPS	110

LISTA DE SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAESA	Companhia de Água e Esgoto do Amapá
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CEA	Companhia de Eletricidade do Amapá
CF	Constituição Federal
DHME	Demanda Habitacional Demográfica
DHDO	Demanda Habitacional Domiciliar
DIM	Distrito Industrial de Macapá
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ICOMI	Indústria e Comércio de Minérios S.A.
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IEPA	Instituto De Estudos e Pesquisas do Estado do Amapá
IMAP	Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento do Estado do Amapá
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
ONU - HABITAT	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos
PDDUAM	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá
PDPS	Plano Diretor Participativo de Santana
PDPI	Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas
PDSA	Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMM	Prefeitura Municipal de Macapá

PMS	Prefeitura Municipal de Santana
PPG7	Programa de Proteção às Florestas Tropicais
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RODOVIA JK	Rodovia Juscelino Kubitschek
RMM	Região Metropolitana de Macapá
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SFA	Subzona de Fragilidade Ambiental
SPRN	Subprograma de Políticas de Recursos Naturais
STU	Subzona de Transição Urbana
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TERRAP	Instituto de Terras do Amapá
TLM	Taxa Líquida de Migração
UHCN	Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
ZEE	Zoneamento Econômico-Ecológico
ZII	Zona de Interesse Industrial
ZMIC	Zona Mista de Interesse Comercial e Industrial

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	CARACTERÍSTICAS GERAIS DA ÁREA DE ESTUDO	26
1.1	CARACTERÍSTICAS ATUAIS	26
1.2	A ORIGEM DA URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA NO AMAPÁ	34
1.3	CONTEXTO REGIONAL DA ÁREA DE ESTUDO	42
2	O PLANEJAMENTO URBANO E OS PARADIGMAS DA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	47
2.1	PLANEJAMENTO URBANO	47
2.1.1	O Contexto Histórico do Planejamento Urbano no Brasil	47
2.1.2	Planejamento Urbano Regional Integrado	51
2.1.3	O Planejamento Urbano em um Novo Conceito de Cidade	55
2.1.4	O Planejamento Urbano Sistêmico	58
2.2	O DESENVOLVIMENTO LOCAL	60
2.2.1	O Poder Local	60
2.2.2	Local: Uma Questão de Escala	63
2.2.3	A Participação Comunitária e Cidadã na Construção do Desenvolvimento Local	65
2.2.4	Governança Urbana	70
3	A TRAJETÓRIA DAS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NO ESPAÇO URBANO DAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA EM 33 ANOS	74
3.1	A DÉCADA DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS NO BRASIL E NO AMAPÁ - 1980 -1990	74
3.2	AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO URBANO DE MACAPÁ E SANTANA - 1991 – 2000	81
3.3	A RATIFICAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E O RETORNO DO PLANEJAMENTO URBANO - 2000- 2013	93
4	O PLANEJAMENTO URBANO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DE CENÁRIOS EM UMA PERSPECTIVA DE INTEGRAÇÃO NAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA	102

4.1	O PLANEJAMENTO, O USO DO ESPAÇO E A CORRELAÇÃO DE INTERESSES	102
4.2	UMA ANÁLISE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE MACAPÁ E SANTANA E AS NOVAS TENDÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DE UM PLANEJAMENTO INTEGRADO PARA MACAPÁ E SANTANA	109
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
	REFERENCIAS	121

INTRODUÇÃO

O estado do Amapá experimentou um processo de urbanização tardia que se intensificou nas três últimas décadas e como principal reflexo apresenta um alto grau de deficiência de equipamentos e estruturas urbanas necessárias a uma melhor qualidade de vida de sua população. Parte dos problemas apresentados no espaço urbano amapaense tem como origem a baixa capacidade de planejamento empreendida por gestores públicos, além da ausência de integração de políticas regionais propostas para os municípios que estejam em consonância com a realidade pré-existente.

A Constituição de 1988 garantiu aos municípios a adequação do ordenamento territorial mediante planejamento e controle da ocupação do solo urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei nº 10.257 de 10/07/2001 abriu a perspectiva para o Poder Executivo Municipal atuar de forma indutora no desenvolvimento urbano aplicando novos instrumentos de política urbana, tendo como principal instrumento o Plano Diretor. No Amapá, o exercício do planejamento urbano remota de 1959, com a proposta apresentada pelo Plano GRUMBILF (TOSTES, 2006). Como exemplo dos diferentes planos apresentados pode ser identificado três planos propostos para Macapá, dois para Santana, um para Laranjal do Jarí e dois para Oiapoque, sendo o segundo não concluído (TOSTES, 2006).

Apesar do exercício de planejamento ter ocorrido no território amapaense, a baixa capacidade técnica presente nos municípios, aliada a um baixo grau de participação da popular na sua concepção é refletida nas propostas idealizadas. Aliada a estes fatores, a alta densidade demográfica concentrada em duas cidades, Macapá e Santana, amplia os problemas urbanos existentes no Amapá. As duas cidades atualmente têm em seus territórios cerca de 80% da população do Amapá, residentes em áreas urbanas, e a ausência de planejamento integrado entre estas cidades é refletida especialmente nas duas principais rodovias de integração, a Rodovia Juscelino Kubitschek (JK) e Duca Serra, que vem ao longo dos anos experimentando um processo de conurbação.

Assim, no sentido de compreender os reflexos do planejamento, ou sua ausência, para a construção do espaço urbano no Estado do Amapá, foi escolhido como área de estudo da

pesquisa as cidades de Macapá e Santana, sendo o recorte temporal o período compreendido entre os anos de 1980 a 2013. Leva-se em consideração que as principais alterações ocorridas no espaço urbano amapaense se consolidaram com as mudanças estruturais ocorridas na década de 1980, com impactos profundos no modo de vida da população, a exemplo do desmembramento do Santana e da transformação do Amapá e Estado.

A presente pesquisa se propõe a contribuir com uma análise atualizada sobre as alterações ocorridas nas áreas estudadas no período de 1980 a 2013, refletindo ainda sobre as concepções de planejamento proposto para a Região Metropolitana de Macapá (RMM), as principais contribuições e fragilidades existentes para o ajuste espacial nas áreas urbanas das duas cidades e sua influência no desenvolvimento regional. A limitação do período ao ano de 2013 deve-se à necessidade de inserir informações referentes às alterações ocorridas nos últimos anos, como a implantação do Amapá Garden na Rodovia JK e a previsão de do Plano Diretor de Macapá.

A relevância do estudo leva em consideração a centralidade ocupada por Macapá e Santana no contexto regional, ainda que pese a pouca importância do Estado no cenário econômico nacional, uma vez que o Amapá contribui apenas com 0,247 (2009) da arrecadação brasileira, ocupando a 25ª posição no Produto Interno Bruto (PIB) Nacional. A análise do PIB dos estados brasileiros revela que o Amapá teve uma evolução considerada significativa, crescendo 98% nos últimos quinze anos, quase o dobro da economia nacional, possuindo ainda um PIB *per capita* relativamente alto, na 15ª posição no cenário nacional. Esta contribuição, no entanto, está concentrada quase na totalidade nas cidades de Macapá e Santana, as maiores cidades em termo de população do Estado, concentração está que coloca o Estado como um dos mais urbanizados do país, no 5º lugar do *ranking* da taxa de urbanização nacional, perdendo apenas para o Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo e Goiânia. Acrescenta-se o fato de estas duas cidades influenciarem e articularem, por sua centralidade, a organização social e econômica, em uma abrangência multiescalar, do espaço amapaense.

A ausência de propostas e ações concretas e articuladas para a região, aliada à fragilidade institucional, presente nas esferas locais de gestão dos dois municípios, intensificados pelo baixo capital social existente e as interferências de processos políticos no contexto municipal e estadual, distanciam a resolução de problemas atuais, inviabilizando vislumbrar soluções de curto prazo que promovam o desenvolvimento da região. Assim,

surgiu a indagação: Quais as influências do planejamento urbano na integração e desenvolvimento das cidades de Macapá e Santana? Em consequência disso, a hipótese apresentada é de que a ausência de planejamento integrado da área urbana de Macapá e Santana contribuiu para os graves problemas sociais existentes no espaço urbano.

O objetivo geral é analisar o papel do planejamento urbano, ou da sua ausência, nos problemas sociais existentes nas cidades de Macapá e Santana e sua influência na integração e no desenvolvimento regional. Para dar conta de se atender este objetivo, propôs-se como objetivos específicos: caracterizar o contexto atual de Macapá e Santana; interpretar a aplicação do planejamento urbano e do desenvolvimento local no contexto das duas cidades; verificar as dinâmicas urbanas ocorridas neste território no período de 1980 a 2013; e analisar sua perspectiva de integração.

Para realização do Projeto foi executada pesquisa qualitativa. Do ponto de vista de seu objeto a investigação foi elucidativa, e segundo o processo de estudo funcionalista, com levantamento de dados secundários. Para execução da pesquisa foi usada como técnica a observação indireta, com consulta bibliográfica e documental. A pesquisa contou com as seguintes fases: a) Identificação de estudo e levantamento bibliográficos e documentais, referentes às cidades de Macapá e Santana, no período de 1980 a 2013; b) Identificação de planos, programas e projetos públicos e institucionais elaborados para estas duas cidades, no período de 1980 a 2013; c) Estudo das correntes teóricas sobre o planejamento urbano e desenvolvimento local aplicados ao objeto de estudo; e) Análise e fichamento do material coletado referente às cidades de Macapá e Santana e correntes teóricas, e posterior elaboração da base textual da dissertação, além da confecção de quadros analíticos e mapas temáticos sobre as áreas estudadas; e, f) Formatação final da dissertação, com base na análise dos dados coletados e sistematizados.

O primeiro capítulo aborda as características gerais da área de estudo, partindo do contexto do Amapá, sua localização, sua formação política e suas características demográficas, acentuando o alto grau de ocupação urbana. Acrescenta uma abordagem sobre a ocupação de espaços urbanos desestruturados, em especial os espaços úmidos. Reflete, ainda, sobre a origem dessas ocupações no Estado, sobretudo nas cidades objeto de estudo, vinculando fortemente a desestruturação dos espaços urbanos à baixa capacidade dos governos municipais em dar respostas concretas às necessidades da população, especialmente

pela carga de responsabilidade assumida pelos governos municipais com a descentralização das transferências intragovernamentais (Constituição de 1988).

Reflete-se sobre a origem da ocupação urbana contemporânea do Amapá no contexto de criação do Território Federal, vinculando este processo às diretrizes políticas, econômicas e administrativas propostas pelo Governo Federal aos novos territórios instituídos. O capítulo descreve o contexto regional, a conectividade e complementaridade de funções da área estudada, identificando as fragilidades existentes nas propostas de planejamento concebidas para as duas cidades, no que concerne à integração urbana de um espaço legalmente concebido como região metropolitana.

O Capítulo II propõe o debate teórico, que dá sustentação à pesquisa, e está fundamentado em duas categorias conceituais, o “Planejamento Urbano” e o “Desenvolvimento Local”. A compreensão do planejamento urbano será a base da reflexão, demonstrando a ocorrência do descolamento entre a realidade proposta e a realidade vivida nas diferentes fases do planejamento urbano brasileiro, influenciadas pelas diferentes visões de sociedade e mundo existentes nas correntes teóricas, tendo como consequência à baixa efetividade na execução das propostas concebidas nos planos urbanos. Estabelece, ainda, um debate sobre uma nova abordagem proposta para a construção do planejamento urbano, que traz no seu bojo a concepção de um novo pensamento de cidade, com novos usos e relações, considerando a multifuncionalidade e a convivência do espaço urbano para uma nova sociedade complexa com interações plurais.

O capítulo incide sobre a concepção de Desenvolvimento Local, caracterizando o entendimento sobre o poder local e as escalas de análise de um espaço. Estabelece a dinâmica do desenvolvimento sob a ótica da descentralização das decisões, travando um debate sobre o pressuposto de que o desenvolvimento local está vinculado a duas subcategorias: a participação e a governança.

Na análise sobre participação, o texto discorre sobre a evolução da compreensão do conceito no Brasil, vinculado à emancipação popular e ao ideário da teologia da libertação, onde participação era tornar o povo sujeito da sua história. Evidencia que somente a partir da década de 1980 o conceito ganhou a dimensão de sociedade, para além da participação eleitoral. O debate teórico travado reflete sobre a fragilidade da participação cidadã, e, apesar dos instrumentos legais estabelecerem a necessidade de validação das políticas sociais no

país, há uma lacuna a ser preenchida que precisa de reforço constante para estimular e mobilizar os cidadãos, já que a participação cidadã é um instrumento básico da governança. Decorrente desta relação é traçado o contexto histórico do termo “governança”, reflete-se sobre a falência dos modelos atuais de gestão, considerando a governança urbana uma nova forma de relação estabelecida entre os atores públicos, privados e a sociedade civil para gestão do espaço urbano.

O Capítulo III traça o percurso histórico dividido em três ciclos, 1980-1990, 1991-2000 e 2001-2013. Contempla as principais alterações ocorridas nos espaços urbanos das cidades pesquisadas e reflete sobre as dinâmicas populacionais ocorridas no Brasil e suas relações com as alterações demográficas percebidas no Amapá. Procura estabelecer os reflexos que o momento vivido na década de 1980 provocou no Amapá e analisa as mudanças culturais ocorridas na década, influenciadas pela democratização do país e pela crise econômica, que contribuíram de forma significativa, para a alteração no padrão de mobilidade brasileira e intensificaram o fortalecimento de novas centralidades, com destaque especial para o crescimento demográfico do norte. Salienta-se a ocupação intensa do ambiente urbano da região norte, decisiva para o agravamento dos problemas ambientais e sociais vivenciados no espaço urbano.

Com base nas informações do Censo de 2000, o capítulo reflete a consolidação dos padrões demográficos, percebidos na década anterior, consagrando o processo de urbanização da Amazônia. Aborda as alterações ocorridas no espaço territorial amapaense, com incidência na demarcação de áreas indígenas, na criação de unidades de conservação e na proposta de política pública local com a implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável no Amapá (PDSA). Reflete sobre as novas dinâmicas econômicas ocorridas na área de estudo com a condição tributária diferenciada, concretizada na implantação da ALCMS. Por fim, apresenta as alterações institucionais, ocorridas nos últimos treze anos, com ênfase para as modificações provocadas pela aprovação do Estatuto de Cidade e pela elaboração do Plano Diretor de Macapá e Santana.

O Capítulo IV se propõe refletir na construção de Planos Diretores nas duas cidades, analisando o contexto da participação e sua influência nas definições estabelecidas nos Planos. Avalia, por um lado, a fragilidade da participação popular e a desigualdade nos processos das forças participativas, e, por outro lado, reflete sobre até que ponto os planos propostos para Macapá e Santana foram efetivos na implementação de ações complementares

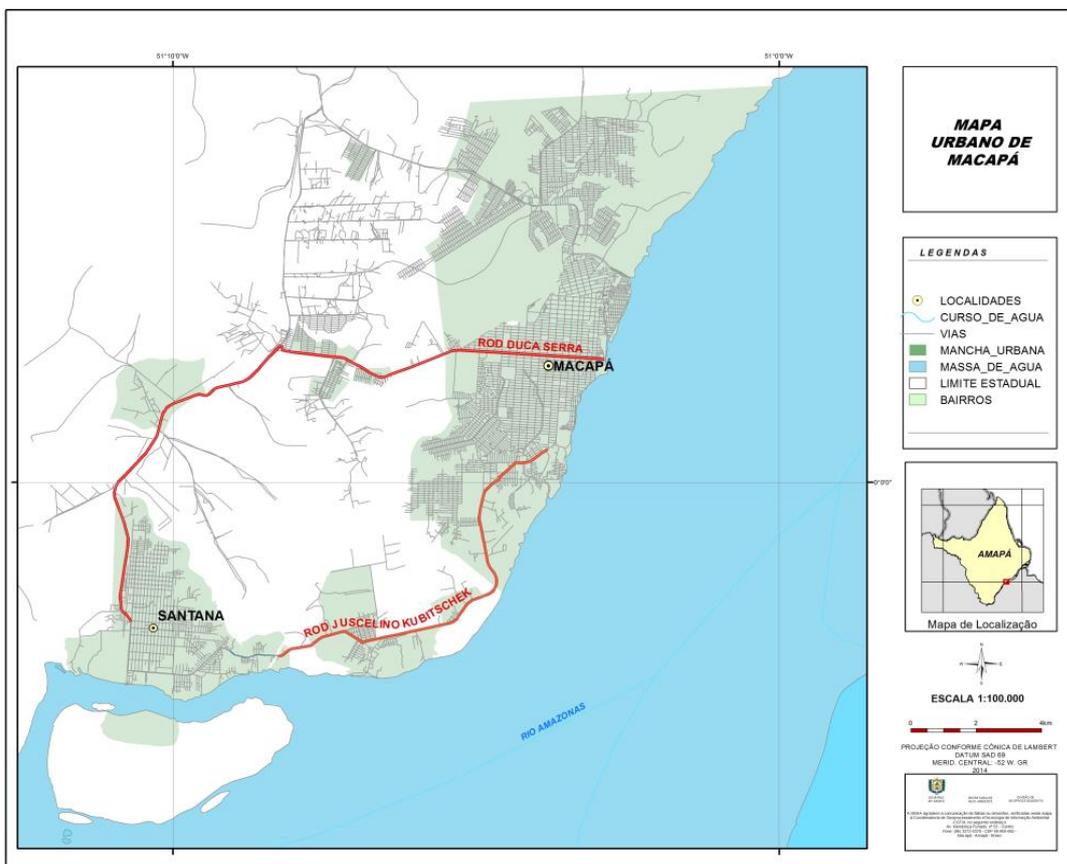
descritas nos Planos e seus prazos de elaboração, refletindo ainda, sobre a incipiência do planejamento e da execução das ações no âmbito da RMM.

1- CARACTERÍSTICAS GERAIS DA ÁREA DE ESTUDO

1.1 – CARACTERÍSTICAS ATUAIS

As cidades de Macapá e Santana, área de estudo da pesquisa, MAPA 01, ocupam espaços contínuos e são respectivamente a Capital e a 2ª maior cidade do Amapá, Estado situado no extremo leste do Brasil na área setentrional da Amazônia Brasileira, tendo como fronteira ao Sul o Estado do Pará, ao Norte o Suriname e a Guiana Francesa, Território Ultramarino do Governo Francês, a leste o Oceano Atlântico. Considerado um dos mais preservados estados do Brasil, apresenta cerca de 70% do seu território protegido por Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI), o que limita a ocupação e uso do seu território. O Amapá localizado na foz do Rio Amazonas possui mais de 30 bacias hidrográficas, que o destaca por sua considerável hidrografia e ambientes aquáticos.

MAPA 01: Área das cidades de Macapá e Santana

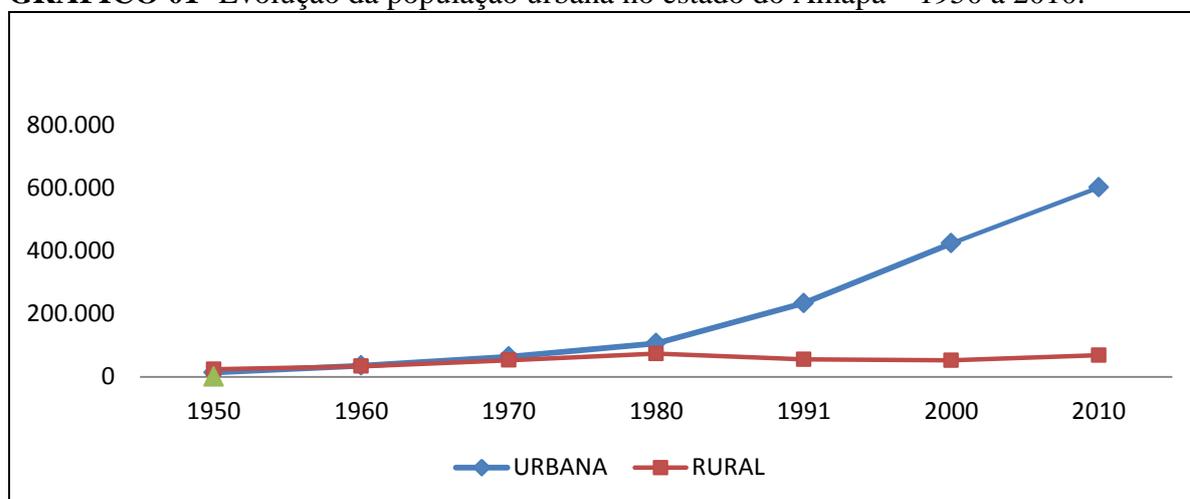


FONTE: Elaboração Souza, ACM (2013); Base Cartográfica SEMA; Cartografia; Watanabe

Outra peculiaridade que torna o estado do Amapá singular é a origem da sua formação político-administrativa, criado em 13.09.1943 como Território Federal¹ por meio do Decreto-Lei 5.812 de 13.09.1943, sob a justificativa da necessidade de ocupação dos vazios demográficos das áreas fronteiriças (PORTO, 2002). Desmembrado do Estado do Pará com uma área de 142.827,897 km², apresentando no final da década de sua criação uma população de 37.477 habitantes, sendo que destes 20.594 encontravam-se na cidade de Macapá (IBGE, 1990).

Considerado uma dos estados com a mais baixa densidade demográfica do país, 4,69%, concentra uma das mais elevadas taxas de urbanização, ocupando o 5º lugar atrás apenas do Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo e Goiânia. A elevada urbanização do Amapá é um fenômeno recente uma vez que até o final da década de 1950 a maior parte da população estava dividida entre o espaço rural e o urbano, equilíbrio mantido estável até o final da década de 1970, conforme percebido no GRÁFICO 01, com uma pequena elevação da população urbana. Somente na década de 1980 é que a população urbana passou a ser maioria absoluta no Estado, com uma taxa de 80,9% da população vivendo nas cidades (IBGE, 2010).

GRÁFICO 01- Evolução da população urbana no estado do Amapá – 1950 a 2010.



FONTE: IBGE (1990; 2000; 2010)

De acordo com o censo de 2010 aproximadamente 90% da população residente no Estado está concentrada em áreas urbanas (IBGE, 2010). A grande concentração da população em áreas urbanas amplia os problemas sociais, com poucas oportunidades de trabalho e renda,

¹ Segundo Porto (2002) os Territórios Federais foram mecanismos adotados pelo Governo do Brasil para estimular a ocupação de áreas de reduzida densidade demográfica, administrar sua potencialidade natural e garantir o domínio da região fronteiriça nacional e percorreram três etapas: a centralização, a descentralização e a estadualização.

insuficiência de habitações adequadas, deficiência e/ou insuficiência de transporte público, saneamento deficiente, insuficiência e deficiências em serviços educacionais e de saúde. O fato de ser considerado um dos Estados mais urbanizados longe de representar um indicador positivo para o Amapá demonstra uma forte desigualdade territorial e social.

Os acelerados processos de urbanização ocorridos no Amapá nas últimas décadas sempre foram definidos por diferentes análises, como reflexos de processos migratórios decorrentes de propostas de desenvolvimento percebidas para Amazônia, como principal meio de domesticar e ocupar o espaço ocioso e inexplorado. No final do Século XX a população amapaense urbana mais que triplicou em duas décadas. A população que até 1990 era de 233.515 habitantes passou para 601.036 em 2010 provocando profundas alterações na organização espacial do Estado.

Muito embora o fenômeno da urbanização brasileira do final do milênio tenha ocorrido de forma acentuada nos diferentes estados da federação, no Amapá o processo pode ser considerado impactante. No período de 1995-2000 a Taxa Líquida de Migração (TLM) da cidade de Macapá foi de 8,28%, o que corresponde a segunda maior taxa entre as capitais estaduais da Amazônia Legal (SANTOS, 2012). Situação que não se atenuou na virada do milênio, o aumento da população no Estado, segundo dados do Censo 2010 em se comparado com 2000, foi de 40,18%, concentrado em grande parte nas duas principais cidades, Macapá e Santana (IBGE, 2010).

Juntas hoje, Macapá e Santana, reúnem uma das maiores densidade populacional do norte do país, as duas cidades, em especial Macapá, tornaram-se espaços atrativos para a população do Amapá e de outras regiões do país, por centralizarem a maior parte da infraestrutura disponibilizada pelo poder estatal no espaço urbano amapaense. Macapá e Santana contam com uma história única desde a sua formação, realidade alteração através do Decreto-lei nº 7.639 de 17 de dezembro de 1987 (BRASIL, 1987), que desmembrou o então Distrito de Santana e criou o município e vêm experimentando desde o final dos anos 1980 propostas e concepções para seus espaços, refletidos em Planos Diretores, construídos com a intenção de minimizar os efeitos que o acelerado processo de urbanização ocasionou. Uma análise preliminar dos planos identificou uma baixa efetivação das propostas projetadas, além do que os planos desenvolvidos para os dois municípios, depois da separação, não estabeleceram ações integradas que pudessem ajudar a minimizar os processos urbanos

negativos que afetam as duas cidades em decorrência do seu acentuado processo de conurbação.

É importante salientar que a região urbana de Macapá e Santana, desde a sua concretização como capital do antigo Território Federal do Amapá, vem experimentando um processo constante de urbanização em surtos de ocupação intensificada nos últimos trinta anos, e tem como influência principal as ações propostas pelo poder estatal para a Amazônia e implantação de projetos capitaneados pela iniciativa privada com apoio do Governo Federal. Entre elas, pode ser destacada, a instalação do Projeto de Mineração da Indústria e Comércio de Minério S.A. (ICOMI), a transformação do Amapá em Estado e a implantação da Área de Livre Comercio de Macapá e Santana (ALCMS).

As cidades de Macapá e Santana ocupam apenas 5,5% do território do Estado, entretanto possuem uma das mais altas densidades populacionais do norte do Brasil. Dos 669.526 habitantes do Amapá (IBGE, 2010), cuja densidade Estadual é de 4,69 hab/km, 381.214 residem na área urbana de Macapá, correspondendo a 95,73% da população de todo o município, com 62,14hab/km. Já Santana, o segundo município mais populoso do Estado, apresenta uma população de 101.262, sendo que 95.895 residem na área urbana, representando 94,70%. Parte da população das duas cidades, em sua maioria, imigrantes que se deslocaram para o Estado nos últimos 30 anos, vive em áreas desestruturadas e segundo dados do IBGE (2010) 20% da população vivem em aglomerados subnormais², que no Amapá estão concentrados em áreas úmidas, denominadas ressacas³.

A ocupação destes ambientes úmidos importantes para manutenção do micro clima das cidades de Macapá e Santana e considerado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa do Amapá (IEPA) como ambientes extremamente vulneráveis reproduz o modo de vida das populações ribeirinhas localizadas nos ambientes rurais do Amapá, encontrada em grande escala no ambiente amazônico, porém acrescida de toda a desestruturação proveniente da ocupação irregular de espaços ambientalmente fragilizados (TAKIYAMA *et al*, 2012).

Em estudos feitos pelo IEPA foi identificado um total de 18 ressacas localizadas em cerca de 20% do perímetro urbano de Macapá e Santana. Em Macapá foram identificadas as

²Segundo o IBGE aglomerado subnormal “é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE, 2012);

³Áreas úmidas, que se constituem como importante ecossistema urbano para manutenção do equilíbrio térmico e de drenagem para as cidades do Amapá.

ressacas do Açaí, Canal do Jandiá, Chico Dias, Lago da Vaca, Lagoa dos Índios, Marabaixo, Muca, Nova Esperança, Perpétuo Socorro, Pacoval, Pedrinhas, Sá Comprido e Tacaca. A ocupação da ressaca da Lagoa dos Índios é a maior, com uma área total de 8.891.612 m², seguida da ressaca do Tacacá com 3.843.387,50 m², seguida da ressaca Igarapé Fortaleza com 3.308.568,75m². O Estudo identifica ainda que *a utilização das ressacas como espaço para moradias é a forma que mais causa impactos sociais e ambientais, ocasionada pela falta de planejamento urbano e pela explosão demográfica* (TAKYAMA *et al*, 2012, p.7).

Compromissos assumidos pelos gestores municipais possibilitaram implantação de instrumentos legais de proteção à ocupação das ressacas. Em Macapá a Lei n. 94/1998 passou a considerar como área de preservação permanente todas e qualquer vegetação junto às ressacas, lagos, lagoas, reservatórios naturais e artificiais, nascentes e demais cursos d'água. A Lei no. 0455/99 tombou as áreas de ressacas do estado do Amapá, sendo privilegiadas como áreas protegidas as ressacas localizadas no perímetro urbano (TAKIYAMA *et al*, 2012).

Além da ocupação das áreas inadequadas, a baixa capacidade de atendimento em infraestrutura urbana percebida nas duas cidades é considerada um dos principais fatores de deficiência urbana, principalmente no que se refere à cobertura e atendimento com infraestrutura de saneamento, conforme demonstrado na tabela abaixo (TABELA 01), onde fica claro que um dos principais problemas relacionados a cobertura de saneamento diz respeito a coleta e tratamento de esgoto, com apenas 1,8% e 31,80% do esgoto de Santana e Macapá, respectivamente, sendo coletados e tratados.

TABELA 01–Percentual de cobertura de saneamento urbano nas cidades de Macapá e Santana

ÁREA DE SANEAMENTO	MACAPÁ %	SANTANA%
ÁGUA	58,50	49,0
ESGOTO	31,80 ⁴	1,87 ⁵
RESÍDUOS SÓLIDOS	82,90	50,34

FONTE: IBGE, 2010.

O estudo realizado pelo TAKIYAMA *et al* (2012) confirma a percepção da baixa cobertura em áreas desestruturadas, quando afirma que 95% das famílias residentes em áreas

⁴Dados referentes à coleta, incluindo os com fossa séptica.

⁵ Dado somente referente à coleta e não ao tratamento

de ressaca não possuem nem um tipo de tratamento de esgoto e que apenas 53% utilizam o serviço de fornecimento de água pela CAESA.

Para Tostes (2012),

os problemas socioambientais tem relação entre si, já que a precariedade habitacional e a deficiência de saneamento tornam as condições de vida na área de ressaca um desafio para os moradores e ao mesmo tempo provocam a degradação do ambiente natural (TOSTES, 2012, p.205).

Os principais problemas urbanos percebidos nas cidades de Macapá e Santana não diferem dos problemas das cidades médias da Amazônia e têm como uma de suas origens políticas de desenvolvimento intervencionistas propostas pelo Governo Federal, caracterizadas no final da primeira metade do século XX como de segurança e ocupação e como área de proteção ambiental no final do século passado. A forte pressão na ocupação dos espaços urbanos e desestruturação na condição de vida da população residente nestas cidades são, na sua maioria, consequência da implantação e desativação de projetos de desenvolvimentos seja de iniciativa pública ou privada.

Porém, não se pode creditar toda a responsabilidade da atual conjuntura urbana percebida nas duas cidades somente a fatores econômicos e políticos. Uma das mais fortes influências que afetam os espaços urbanos na Amazônia reside na baixa

capacidade institucional dos governos municipais em dar respostas concretas tanto ao quadro de desigualdades sociais que atinge grandes parcelas da população, quanto às demandas efetivas dos grupos e segmentos sociais que estão organizados e em interação com o governo por meio dos canais de participação da sociedade (SANTOS JUNIOR, 2000, p.126).

A Constituição de 1988 estabeleceu no seu artigo 30⁶ um conjunto de competências municipais, que em seu bojo refletiu no aumento da carga de responsabilidades aos municípios, tendo como pressuposto a argumentação de que as estruturas locais estariam mais aptas a atender as demandas por estarem mais próximas da realidade local. A proposta de descentralização da gestão no âmbito da Constituição de 1988 também previu a igual descentralização do poder e dos recursos por meio de transferências intergovernamentais. As transferências intragovernamentais advindas da repartição da arrecadação fiscal, em tese, possibilitariam o equilíbrio das contas públicas, ao governo central caberia a arrecadação da

⁶BRASIL, CF. Art. 30 (i) legislar sobre assuntos de interesse local; (ii) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo; (iii) manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; (iv) prestar serviços de atendimento à saúde da população; (v) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo (CF, 1988).

maior parcela dos tributos, pela capacidade e eficiência na arrecadação, e aos governos subnacionais e locais prover os serviços públicos de forma mais eficiente e justa (DUARTE; CZAJKOWSKI JR, 2009).

A proposta de repartição de competências, de recursos e de poder oriundas da Constituição de 1988, não levou em conta as relações de desigualdades regionais e as diferenças de capacidades existentes nas esferas dos governos subnacionais e locais. O modelo de sistema federalista proposto para o Brasil é frágil na sua execução e pode ser considerado um dos principais fatores que afetam a qualidade de vida nas diferentes regiões do Brasil e que, acarretam profundas desigualdades nos espaços urbanos brasileiro. As relações intergovernamentais existentes no modelo federalista brasileiro, com graus variados de autonomia, mas com maior raio de ação do que no passado, onde há gestores municipais, estaduais e federais atuando nas áreas da Educação, Saúde, Assistência Social e em outras políticas públicas relevantes, afetam profundamente o atendimento das necessidades dos cidadãos, uma vez que a necessária coordenação entre os níveis de governo nem sempre é efetiva e em raras situações a decisão de um ente federativo se coaduna com a dos demais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Os princípios de autonomia e de interdependência, bem como as noções de controle mútuo e de coordenação intergovernamental, tiveram uma trajetória tortuosa em nosso País, e ainda hoje têm problemas para realmente se efetivar (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 03).

Se por um lado o processo de descentralização favoreceu os governos subnacionais e os municipais com o aumento dos recursos (de 1980 a 1995 a participação dos municípios na receita nacional passou de 8,7% para 16,6% do total da arrecadado na federação), por outro desencadeou a proliferação de municípios de pequeno porte, o que afetou principalmente os municípios de porte médio, que tiveram menos recursos para arcar com as novas competências e responsabilidades oriundas da nova Constituição (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). A responsabilidade compartilhada prevista na Constituição de 1988, no seu artigo 23, provocou um efeito contrário do previsto, Estados e União eximiram-se da responsabilidade de investimentos em políticas básicas, sob a alegação da desobrigação estabelecida constitucionalmente.

Nesse contexto, grande parcela dos encargos acabou sendo assumida de forma desorganizada pelos municípios, muitas vezes com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas, noutras, com um aumento da

competição entre os próprios governos municipais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 07).

O modelo de federalismo proposto para o Brasil no final do Século XX, influenciado principalmente pela Constituição de 1988, afetou profundamente o espaço territorial amapaense. O Amapá, que no final da década de 1980 possuía cinco municípios, passou para nove e após a aprovação da Constituição de 1988 para 16 municípios, sendo que oito foram desmembrados do município de Macapá, destes somente Santana tinha mais de 50.000 habitantes. Todos os municípios criados tinham baixa capacidade institucional e forte dependência da capital.

Se o impacto causado no âmbito dos municípios brasileiros foi intenso com a assunção de novas responsabilidades, nas cidades de Macapá e Santana o efeito foi perverso. Os recursos de transferência do Governo Federal foram insuficientes para suprir as necessidades dessas novas estruturas que surgiram ampliando as desigualdades regionais e o consequente êxodo das populações de municípios recém-instalados, principalmente para Macapá, atrás de atendimentos de demandas sociais. Neste sentido, Macapá viu ampliada a demanda proveniente da população, fator intensificado pela assunção de novas responsabilidades demandadas pela Constituição Federal de 1988.

O município de Macapá, por ser a sede da capital do Território até o período da estadualização, tinha forte dependência do Governo central do Brasil com toda a sua estrutura administrativa subsidiada pelo Governo Federal. Santana recém-elevada à categoria de município possuía ainda forte dependência de Macapá com uma baixa capacidade para atender as novas competências constitucionais.

O exercício de tais competências demanda capacidade técnica, instituída em legislação apropriada, instrumentos de intervenção, planos de governo, pessoal qualificado, recursos financeiros e instâncias governativas representativas e responsivas em relação aos seus cidadãos. A esse conjunto de fatores denominamos condições institucionais e políticas dos governos locais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 12).

A federalização e a descentralização de recursos e de competências iniciadas com a Constituição de 1988 passaram por um novo ciclo de alterações a partir de 1994, com a implantação do Plano Real e a estabilização da moeda, período em que o Governo Federal buscou instituir um processo de coordenação federativa em algumas áreas de políticas públicas, assumiu para si também a regulação dessas políticas, cabendo a execução aos municípios. Os Governos Estaduais que por sua vez deveriam exercer a coordenação de

políticas públicas regionais e em outros casos a execução, não conseguiram ainda se adequar no modelo de descentralização, assim, *os governos estaduais têm de encontrar o seu nicho de atuação, pois a indefinição de suas funções é um dos maiores problemas do federalismo brasileiro* (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 16).

A indefinição de competências provocadas nos primeiros momentos de implantação da descentralização de recursos e competências na década de 1990, aliada a baixa capacidade institucional existentes nos municípios e a intensa imigração no Amapá ocasionou um processo desastroso de urbanização em Macapá e Santana e tem como reflexo a desestruturação dos espaços urbanos nas duas cidades.

1.2 – A ORIGEM DA URBANIZAÇÃO CONTEMPORANEA NO AMAPÁ

A gênese da ocupação urbana contemporânea no Amapá esta assentada na criação do Território Federal do Amapá, sendo considerado um dos atos fundamentais para as características urbanas recentes do Estado a transferência da Capital do novo Território para a cidade de Macapá, em fevereiro de 1944. As alterações relacionadas à ampliação da população no Estado e ao aumento da taxa de urbanização no período tiveram forte influencia das diretrizes políticas e administrativas propostas para os Territórios Federais estabelecidas pelo Governo Federal por meio de planos de desenvolvimento econômico. No caso amapaense, as propostas de desenvolvimento estavam assentadas na matriz mineral e teve com a implantação do Projeto ICOMI⁷, a inserção do Estado na economia mundial, alterando além da ocupação e do uso do espaço amapaense, a sua estrutura econômica, modificando em definitivo a realidade socioeconômica do Amapá (PORTO, 2002).

A instalação do Projeto ICOMI na década de 50 do século passado, atraiu significativo contingente populacional que se instalou na capital ou em núcleos urbanizados construídos nos Distritos de Santana e Serra do Navio (PORTO, 2002). A implantação do Projeto e a infraestrutura construída para sua operacionalização, como a estrada de ferro, o porto de embarque de minério e a Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes (UHCN), já na década de 1970, contribuíram expressivamente para o aumento da população urbana no Estado,

⁷Projeto Econômico implantado no Amapá, visando à exploração do minério de manganês, no período de 1957 - 1997.

principalmente nas áreas centrais. Notadamente, na cidade de Macapá e no então Distrito de Santana as alterações foram mais significativas, neste período o município de Macapá concentrava em torno de 80% da população do Estado, sendo que destes 63% estavam localizadas no seu espaço urbano. A alta concentração da população em áreas não estruturadas, principalmente no Distrito de Santana, resultou na precariedade de serviços e infraestruturas ofertadas para a população residente.

No final da década de 1960 o Amapá experimentou pela primeira vez dois modelos de ocupação de espaço urbano: o primeiro com a implantação de duas *company towns*, a Vila Amazonas em Santana e a Vila de Serra do Navio. O segundo com a ocupação de áreas desestruturadas no entorno das atividades econômicas da ICOMI, em Santana a implantação espontânea da Vila Maia e a ocupação de áreas úmidas como a Baixada do Ambrósio, o Provedor, Paraíso, Fonte Nova. Na região do entorno de Serra do Navio, surgiu ocupação da área atual do Município de Pedra Branca do Amaparí (TOSTES, 2012a).

A cidade de Macapá, por ser a capital do Território e concentrar a maior parte dos provedores de serviços estatais e privados, acabou também por atrair expressivo contingente populacional proveniente de outros Estados e das áreas de entorno dos projetos implantados. As alterações ocorridas nos espaços urbanos amapaense com a ampliação da ocupação das cidades de Macapá e Santana estão relacionadas a vários fatores e contribuíram para (re) organização do espaço amapaense (SANTOS, 2012).

O QUADRO 01 descreve os principais fatos ocorridos no território amapaense e seus efeitos na urbanização da cidade de Macapá e Santana. Merece destaque na década de 40 do Século XX a criação do Território Federal do Amapá, quando se iniciou o processo de urbanização contemporânea no Amapá. A implantação de diferentes estruturas no Estado nas décadas de 1950 e 1960 contribuiu para efetivar a cidade de Macapá como centro articulador da estrutura administrativa pública e privadas. A delimitação de áreas para implantação de projetos de assentamentos e unidades de conservação, tendo como consequência a restrição no uso e ocupação do solo urbano no Amapá, foram os grandes destaques da década de 1970 e 1980.

QUADRO 01– Principais fatos que afetaram a urbanização contemporânea das Cidades de Macapá e Santana

DÉCADA	FATO	EFEITO
1940	CRIAÇÃO DO TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ	<ul style="list-style-type: none"> • Início do processo da urbanização contemporânea no Amapá; • Expressivo processo de migração incentivada pelo Governo do Território.
	TRANSFERÊNCIA DA CAPITAL DO TERRITÓRIO PARA MACAPÁ.	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de estruturas administrativas, de estruturas de saúde e de educação na cidade de Macapá; • Implantação de estruturas sanitárias; • Ampliação da população da cidade de Macapá.
	AUTORIZAÇÃO PARA EXPLORAÇÃO DO MANGANÊS NO AMAPÁ.	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação da estrutura logística para a produção econômica em Macapá (Santana) e em Serra do Navio.
1950	CONSTRUÇÃO DA HIDROELÉTRICA DE COARACY NUNES	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do fornecimento de energia elétrica para a produção e uso doméstico.
	INSTALAÇÃO DA ICOMI EM SERRA DO NAVIO	<ul style="list-style-type: none"> • Polarização da cidade de Macapá como centro articulador das estruturas administrativas privadas e financeiras.
	INICIO DA ATIVIDADE PRODUTIVA DA ICOMI.	
1960	IMPLANTAÇÃO DE <i>COMPANY TOWNS</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação de espaços urbanos artificiais com setorização de moradores; • Implantação de infraestrutura urbana planejada; • Proliferação de núcleos pré-urbanos na periferia das <i>Company Towns</i>.
1970	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS NA AMAZÔNIA.	<ul style="list-style-type: none"> • Fixação temporária nos projetos de assentamento; • Inchaço das periferias urbanas por moradores dos assentamentos atrás de acesso a serviços públicos, como educação e saúde.
	INICIO DA CONSTRUÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação e facilitação do acesso

	DA BR156.	da população dos municípios rurais do Estado à cidade de Macapá; <ul style="list-style-type: none"> • Consolidação de Macapá com entreposto comercial de apoio a implantação de projetos de infraestrutura do Estado.
1980	CRIAÇÃO DO DISTRITO INDUSTRIAL DE MACAPÁ.	<ul style="list-style-type: none"> • Surgimento de aglomerados urbanos desestruturados nas proximidades das indústrias instaladas.
	CRIAÇÃO DAS PRIMEIRAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO AMAPÁ, O PARQUE NACIONAL DO CABO ORANGE E A RESERVA BIOLÓGICA DO LAGO DO PIRATUBA.	<ul style="list-style-type: none"> • Restrição no uso e ocupação do solo urbano no Amapá, com a consequente limitação das áreas disponíveis nos municípios do Estado.
	CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTANA E DE MAIS 10 MUNICÍPIOS.	<ul style="list-style-type: none"> • Repartição de recursos entre os novos municípios criados; • Ampliação das demandas sociais na cidade de Macapá e Santana, como consequência da baixa capacidade de atendimento por parte dos municípios criados.
	TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ EM ESTADO.	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação das estruturas administrativas; • Intensificação da implantação de obras para instalar as novas estruturas implantadas; • Atração de pessoas oriundas de outros estados atrás de oportunidades de trabalho gerados nas novas estruturas implantadas.

FONTE: PORTO, 2002; TOSTES, 2006. Organização: SOUZA, ACM

Dentre os inúmeros fatores que afetaram a dinâmica urbana contemporânea do Amapá, Santos (2010) destaca a implantação da ALCSM e a Estadualização do Amapá em 1988, com a consequente implantação de novas estruturas administrativas que atraíram um número considerável de pessoas para o Estado, como as ações que mais contribuíram para intensificar a ampliação da população das cidades de Macapá e Santana. O percentual da população urbana de Macapá que no início da década de 1980 era de 67,8% passou para 85,7% no final da década e Santana, no período do desmembrado de Macapá, contava com 89% da sua população no espaço urbano.

A ausência de planejamento associada à ocupação espontânea em áreas desestruturadas ampliou os problemas urbanos nas duas cidades significativamente. A estimativa de uma população de 100 habitantes para o final da década de 1980 do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – GRUMBILF de 1959, não se confirmou, já no ano de 1980 o município de Macapá contava com uma população de 137.451 habitantes. As concepções de planejamento propostas para a cidade de Macapá previam a construção de habitação horizontalizada e a manutenção das áreas úmidas existentes nas áreas centrais, não prevendo, no entanto, áreas para a expansão urbana com a destinação de áreas reservadas a construção de projetos habitacionais (TOSTES, 2012a).

A expansão urbana nas cidades de Macapá e Santana nos anos 1980, também teve forte influência na ocupação e uso dos espaços referentes às duas rodovias de conectividade das duas cidades: a Duca Serra e a JK, ambas experimentando alterações nas concepções propostas por diferentes planos urbanos elaborados para as cidades. A Rodovia Duca Serra, antiga Duque de Caxias, tinha como proposta de ocupação a vinculação a produção industrial do Estado por sua conectividade com o Distrito Industrial. Já a Rodovia JK, foi pensada para articular espaço de produção e abastecimento para a cidade. Ambas se re-configuraram e se consolidam como espaços institucionais e principalmente habitacionais (TOSTES, 2013e).

A reconfiguração acena para outras transformações, no caso da JK, tem hoje um aumento das atividades institucionais, e será acrescido em breve com a inauguração de um grande empreendimento o Amapá Garden, irá proporcionar outras dinâmicas através desta rodovia. No caso da Duca Serra, cresceu o número de população em relação às faixas da rodovia entre o Cabralzinho ao Km 09, a densidade existente, permite afirmar que se torna urgente medidas compatíveis para atender as novas dimensões proporcionadas pelos novos fluxos (TOSTES, 2013d, p.02).

A década de 1980 se caracterizou pela ocupação desordenada na cidade de Macapá, tornando a periferia região de concentração urbana (TOSTES, 2012b). O aumento da população e a conseqüente expansão da ocupação do solo de forma desordenada, são percebidos pela ampliação do número de bairros e conjuntos habitacionais. No período de 1990 a 2013 foram implantados 60 bairros em Macapá, destes, somente 28 são oficiais, o último a ser criado através da Lei 708/94 foi o Bairro do Zerão.

O processo expansionista da cidade de Macapá após a década de 1980 ocorre fundamentalmente por algo que influenciou de maneira determinante a ocupação do espaço, o excessivo número de invasões. As invasões ocorreram em todas as direções: na zona sul, norte, nas faixas das rodovias (TOSTES, 2013d, p.03).

A ocupação de áreas úmidas no centro das cidades de Macapá e Santana foi à principal consequência da ausência de planos de expansão e ordenamento urbano, é a

alternativa encontrada pela população de baixa renda para o acesso a moradia face aos inúmeros entraves para o acesso habitação de qualidade e a regularização dos imóveis urbanos. O mercado formal inibe a população de baixa renda pelos altos valores dos imóveis e pelos custos da legalização (TOSTES, 2009, p.14).

O intenso processo migratório e a ocupação desordenada ocorridas nas cidades de Macapá e Santana no final da década de 1980 contribuíram significativamente para a destruturação urbana das duas cidades. Ambas sofreram forte influencia das propostas de intervenção no Estado, tanto no que se refere a iniciativas públicas como da privada, aliada a deficiência na elaboração de planejamento urbano, além da ineficiência na aplicação dos instrumentos propostos, gerando fortes impactos urbanos percebidos nas duas cidades na atualidade.

O QUADRO 02 reflete sobre os fatores indutores que influenciaram as características urbanas atuais das cidades de Macapá e Santana, merece especial destaque os efeitos da implantação da ALCMS que como aspecto positivo de a ampliação das atividades econômicas no setor de comércio e serviço e como fator negativo o adensamento da ocupação das desordenadas nas áreas de ressaca.

QUADRO 02– Aspectos e fatos indutores no período de 1980-2013 que influenciaram as características atuais das cidades de Macapá e Santana.

ASPECTOS	FATORES INDUTORES	EFEITO NO ESPAÇO URBANO	
		MACAPÁ	SANTANA
ECONOMICA	IMPLANTAÇÃO DA ALCMS	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação de atividades econômicas no setor do comércio e serviços; • Ampliação da demanda por energia; • Migração acentuada de pessoas atraídas pela possibilidade de oportunidade de trabalho; • Ampliação da ocupação desordenada e adensamento das áreas de ressaca; • Adensamento da zona norte com a implantação de loteamentos; • Formação de novos corredores comerciais; • Consolidação das cidades de Macapá e Santana como entreposto comercial para as cidades do interior do Estado e da região ribeirinha do Pará. 	

	AMPLIAÇÃO DO PORTO DE SANTANA	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação da dependência da área comercial de Macapá do Porto de Santana; • Intensificação do fluxo de transporte de cargas na Rodovia Duca Serra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificação da atividade portuária de circuito superior; • Consolidação de Santana como cidade portuária; • Intensificação da desestruturação do entorno da área portuária.
	ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES DA ICOMI (1997)	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação de áreas desestruturadas em consequência de desemprego gerado; • Surgimento de áreas ociosas no espaço urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Migração para espaço urbano de profissionais oriundos da ICOMI.
	AMPLIAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS NAS FAIXAS DAS RODOVIAS JK E DUCA SERRA	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do fluxo de pessoas e veículos nas duas Rodovias; • Ampliação da demanda de transporte público; • Pressão na utilização de transporte coletivo intermunicipal; • Intensificação de condomínios fechados; • Pressão nas áreas de preservação no entorno das duas rodovias. 	
	INICIO DA CONSTRUÇÃO DO SHOPPING AMAPÁ GARDEN NA RODOVIA JK	<ul style="list-style-type: none"> • Pressão imobiliária na área de entorno do empreendimento; • Valorização excessiva do valor venal do solo; • Ampliação do fluxo de veículos pesados na Rodovia; 	
INSTITUCIONAL	ELABORAÇÃO DE PLANO DIRETOR DE MACAPÁ (1990)	<ul style="list-style-type: none"> • Atualização do perímetro urbano de Macapá. 	-
	INSTITUÍDA A REGIÃO METROPOLITANA DE MACAPÁ	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência de ações integradas entre as duas cidades; • Limitada intervenção em ações de mobilidade. 	
	IMPLANTAÇÃO DO PDSA	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de uma proposta de desenvolvimento de um governo local, com baixa efetividade na área urbana; • Inserção de uma consciência ecológica nos projetos de desenvolvimento propostos para o Amapá, tanto na área urbana quanto rural. 	

	ELABORAÇÃO DE PLANO DIRETOR DE MACAPÁ (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Inserção de instrumentos de ordenamento territorial; • Assunção por parte do município do planejamento e controle do desenvolvimento urbano ambiental, sem a respectiva inserção de estrutura adequada para a tarefa; • Descentralização de unidades de gestão, com baixa efetivação em decorrência da ausência de logística e capacidade técnica instalada; • Detalhamento e indicação das soluções para o problema de uso e ocupação das áreas de ressacas; • Definição de estratégias para a Promoção da Habitação Popular, com recomendação da urbanização de áreas já aterradas e o reassentamento de moradores de áreas recuperáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição da área de expansão com a decisão da comunidade de Porto do Céu optar por pertencer a Macapá; • Ausência de planejamento integrado para áreas afetadas pelos problemas urbanos de Macapá.
	ELABORAÇÃO DE PLANO DIRETOR DE SANTANA (2006)		
	AMPLIAÇÃO DA OCUPAÇÃO INSTITUCIONAL DAS RODOVIAS DUCA SERRA E JK	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do fluxo de pessoas e veículos nas duas Rodovias; • Diminuição da disponibilidade de áreas de expansão das cidades de Macapá e Santana. 	
AMBIENTAL	APROVAÇÃO DA LEI DE RESSACA	<ul style="list-style-type: none"> • Inibição da ocupação das ressacas. 	
	criação da APA DO CURIAÚ	<ul style="list-style-type: none"> • Limitação no uso do solo da APA. 	-

	TRANSFORMAÇÃO DA REBIO DO IGARAPÉ DA FORTALEZA EM APA	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação nas possibilidades de uso do solo; • Ampliação de problemas habitacionais. 	
CULTURAL E SOCIAL	TRANSFORMAÇÃO ÁREA QUILOMBOLA DO CURIAÚ EM APA	<ul style="list-style-type: none"> • Contenção do avanço da cidade da Macapá para a área quilombola; • Contenção da perda de território e de identidade; • Garantia do direito de uso dos recursos naturais para as famílias residentes na área. 	-
	REESTRUTURAÇÃO DA FORTALEZA DE MACAPÁ E SEU ENTORNO	<ul style="list-style-type: none"> • Resgate do papel histórico da Fortaleza; • Transformação do espaço em atração turística. 	-
	DEFINIÇÃO DA ORLA DE MACAPÁ COMO DE INTERESSE TURÍSTICO	.	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupação da área do Bairro Santa Inês e Araxá por bares e restaurantes; - Remoção de famílias das áreas desestruturadas; - Ampliação do valor do solo.

FONTE: Elaboração: SOUZA, ACM

As novas dinâmicas ocorridas no espaço urbano, principalmente no final do milênio, intensificaram a demanda por terras urbanas e por habitação, ocasionando o surgimento de novos bairros cada vez mais distantes do centro da cidade. Nas duas cidades mais que duplicaram o número de bairros que surgiram de forma espontânea e sem nenhuma infraestrutura. A ausência de integração e diálogo entre as diferentes esferas do poder público e do planejamento e a gestão, intensifica a precariedade existente na infraestrutura urbana, provocando graves implicações negativas para o Estado, refletindo-se principalmente na cidade Macapá (TOSTES, 2012a).

O crescimento populacional no final do período, não foi à única consequência dos processos macroeconômicos proposto para o Estado, a estadualização do Amapá e a criação

da ALCMS tiveram ainda como seqüela à intensificação de problemas socioambientais, acarretados pela ausência de disponibilidade de habitações adequadas para o contingente populacional deslocado para o Estado, que passaram, principalmente em Macapá, a ocupar áreas de preservação, como as ressacas (TOSTES, 2012a).

Outro fator recente que contribuiu para a alteração do espaço urbano da cidade de Macapá, foi à verticalização da cidade. As alterações ocorridas no Plano Diretor em 2008 com aumento da altura permitida para a construção de prédios, principalmente na área central ampliaram a verticalização da cidade, que se por um lado influencia positivamente no atendimento à população de serviços urbanos, por outro amplia a exclusão da população de baixa renda às áreas mais estruturadas da cidade em decorrência dos altos valores dos imóveis construídos.

O município de Santana apesar de não sofrer os efeitos decorrentes da verticalização, sente forte impacto da horizontalização e da ocupação desordenada decorrente principalmente da invasão de áreas úmidas. Segundo dados do Censo 2010, 3.666 unidades habitacionais estão situadas em aglomerados subnormais na cidade. Em Macapá esse número se eleva para 13.801 unidades habitacionais (IBGE, 2010).

1.3. CONTEXTO REGIONAL DA ÁREA DE ESTUDO

Macapá e Santana juntas atuam como região indutora do desenvolvimento do Estado e influenciam as dinâmicas econômicas de um conjunto de ilhas do Pará e do interior do Amapá. Compõem as duas principais portas de entrada das atividades econômicas do Estado, o Aeroporto, localizado em Macapá e o Porto localizado em Santana. Também recebem influência e são estruturas indutoras e se conectam com a terceira porta de acesso ao Estado, à região de Fronteira do Oiapoque. As duas cidades articulam-se entre si por via rodoviária (Rodovia JK e Duca Serra) e por via fluvial. Sendo Macapá considerada a porta aérea do Amapá, articulando-se em uma relação multiescalar (regional, nacional e global).

Apesar da conectividade das duas cidades terem no Rio Amazonas uma de suas vertentes, as duas orlas fluviais não se articulam. Santana, considerada a porta fluvial do Amapá, estabelecendo relações locais e globais por meio de sua estrutura portuária. A relação

da cidade de Macapá no que diz respeito à estrutura fluvial é baixa, estabelecendo relações locais e regionais.

No que se refere à conectividade por meio das duas rodovias, ambas exercem forte integração e são importante espaço de articulação entre as duas cidades e vem ao longo dos últimos anos se consolidando como espaços contínuos com diferentes usos. O dimensionamento das duas vias de articulação, em especial a Duca Serra, esteve sempre vinculado a projetos econômicos instalados na área, como o Projeto ICOMI, a Bruynzeel Madeira S.A. (BRUMASA), Amapá Florestal e Celulose SA (ANCEL), PORTO DE SANTANA, DISTRITO INDUSTRIAL e a ALCMS.

A Rodovia JK caracteriza-se principalmente por seu uso residencial e institucional, muito diferentes das características existentes no final da década de 1980, quando seu uso era basicamente de lazer. Atualmente, apesar do uso ainda ser secundário, vem intensificando seu uso comercial com a implantação do Shopping Amapá Garden. Em relação à Rodovia Duca Serra nas duas últimas décadas ocorreu à intensificação do seu uso residencial, institucional e comercial.

QUADRO 03 – Principais característica das cidades de Macapá e Santana

MACAPÁ	SANTANA
- Cidade comerciária e de serviços	- Cidade comerciária, de serviços e industrial
- Cidade média	- Cidade média
- Comércio varejista e atacadista	- Predomínio do comercio varejista
- Lugar de permanência e distribuição de produtos	- Rota de passagem para entrada e saída de produtos
- Cidade portuária (circuito inferior)	- Cidade de portuária (circuito superior e inferior)
- Orla da cidade destinada a turismo e lazer	- Orla da cidade com características portuárias

FONTE: PORTO; BELTRÃO, 2009. Organização: SOUZA, ACM

Apesar do desmembramento ocorrido em 1987, Santana e Macapá ainda mantém relações de complementaridade de funções e exercem forte influência uma sobre a outra, conforme percebido no QUADRO 03. Atualmente, as duas cidades vêm experimentando um acelerado processo de conurbação, intensificado pelos novos usos das duas rodovias de conectividade. O pressuposto de que por terem orlas contínuas e se conectarem por duas

rodovias possibilitaria a integração e a articulação das duas cidades não se configuram na realidade.

Tostes afirma que *Macapá e Santana influenciam e articulam, por sua centralidade, a organização social e econômica, em uma abrangência multiescalar, o espaço amapaense* (TOSTES, 2013b, p.02). Para ele,

Discutir o espaço urbano no Amapá, especialmente das cidades de Macapá e Santana, resulta pensar na configuração de funções complementares e espaços de ampla articulação regional, passando pela necessidade sobre como aplicar um planejamento urbano, agregador e sistêmico, ou a sua ausência, acentuando graves problemas sociais existentes nas duas cidades e na região (TOSTES, 2013b, p.02)

Os Planos Diretores propostos para os dois municípios não contemplam ações articuladas de planejamento. Tostes (2013b) considera que apesar de haver um sentimento de integração por parte da população das duas cidades, as ações públicas urbanas idealizadas para Macapá e Santana ainda são insipientes, resultando assim em índices desfavoráveis ao desenvolvimento local e regional.

O conteúdo destes planos refere-se exclusivamente a cada município sem fazer menção a necessidade integradora, associado a este pensamento está a maneira como o planejamento urbano era conduzido motivado exclusivamente por ações pontuais e fragmentadas (TOSTES, 2013b, p.01).

O planejamento concebido nos planos propostos para o Amapá teve no eixo Macapá-Santana seu maior vetor e consideravam a integração entre os dois espaços reflexos de uma perspectiva econômica. O desafio posto estabelece a necessidade da integração não só do planejamento dos dois espaços em uma visão de continuidade e conectividade, mas também de estabelecer ações que integrem o conjunto de fragmentos percebidos no espaço urbano.

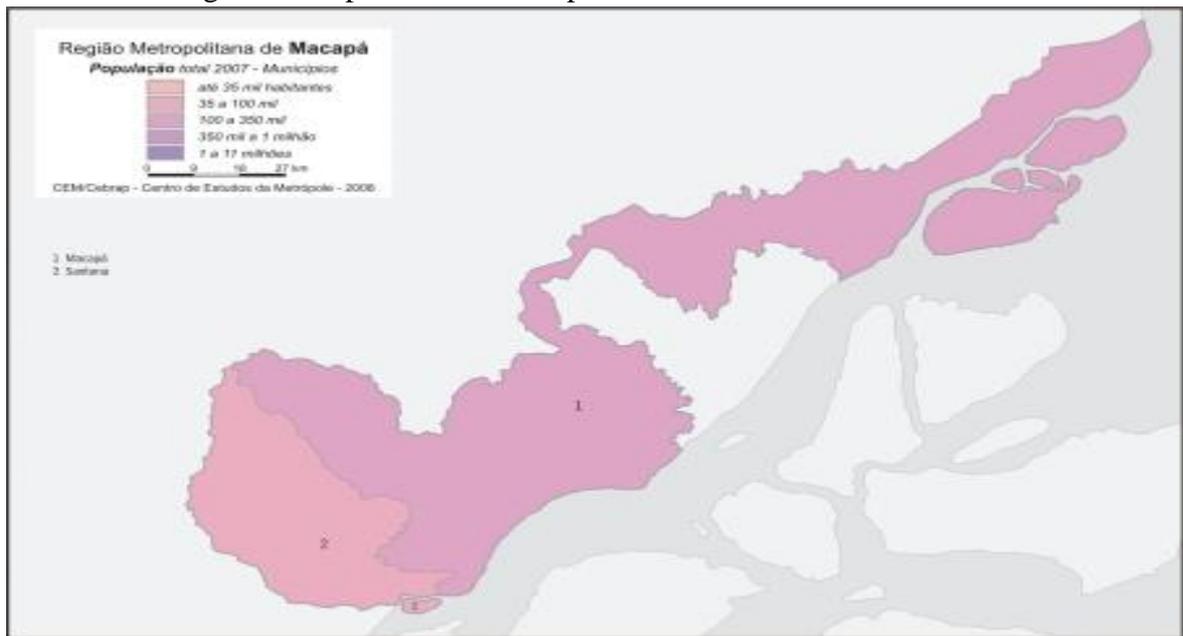
A perspectiva de planejamento urbano sistematizado no Amapá teve como origem indireta a construção da Hidrelétrica de Coaracy Nunes, a CEA (Companhia de Eletricidade do Amapá) contratou a empresa GRUMBILF do Brasil para elaborar o Plano Grumbilf, posteriormente a este plano, destaca-se outros planos propostos para Macapá, dois para Santana. No entanto, a baixa capacidade técnica presente nos municípios, aliada a um baixo grau de participação da população na sua concepção, refletiu-se na deficiência da aplicação dos planejamentos propostos aos municípios amapaenses por décadas (TOSTES, 2013b, p.02).

A institucionalização da RMM (MAPA 04), pela Lei Complementar nº 21, de 26 de fevereiro de 2003, acenava com uma possibilidade de integração do planejamento urbano para as duas cidades, ação não concretizada. As concepções de planejamento propostos para a

região metropolitana de Macapá e Santana, ainda são insipientes, cada município trabalha de forma isolada elevando os índices de pobreza urbana.

A concepção de metrópole tem como referencia um espaço de consumidores e trabalhadores, infraestrutura e serviços especializados, refletindo a economia de aglomeração. Entretanto, os potenciais de riqueza que as metrópoles possuem em relação às funções econômicas, políticas e culturais e sua capacidade de polarizar o território não se realizam efetivamente em regiões em desenvolvimento tal como em regiões desenvolvidas (IPEA, 2013). No modelo atual de planejamento, impregnado de um ideário participativo-democrático, as esferas das discussões se limitam ao municipal e seu poder de ação local, essencialmente sobre questões urbanísticas, tributárias e jurídicas, sem o necessário enlace com as questões científicas do urbano, da urbanização contemporânea, ou do desenvolvimento cultural, tecnológico, econômico, ambiental, local ou regional.

MAPA 02– Região Metropolitana de Macapá



FONTE: Centro de Estudos das Metrôpoles, 2007

Os diferentes planos idealizados para Amapá, já faziam referência à necessidade de articular ações para Macapá e Santana, no entanto, é perceptiva a ausência de integração do planejamento das duas cidades. A integração territorial que ocorre não foi precedida de uma integração de planejamento urbano em uma escala regional.

Para Tostes (2013c), as transformações atuais percebidas na paisagem das cidades de Macapá e Santana ocorreram como consequência da incapacidade do poder público produzir

ações concretas em relação a perspectivas de desenvolvimento induzidas pelos projetos econômicos inseridos no Estado do Amapá. Para ele a fragmentação dos espaços urbanos de Macapá e Santana é refletida principal da fragmentação institucional, administrativa e política, estabelecida no âmbito do Amapá.

2. O PLANEJAMENTO URBANO E OS PARADIGMAS DA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

2.1. PLANEJAMENTO URBANO

2.1.1. O Contexto Histórico do Planejamento Urbano no Brasil

O Brasil só experimentou o planejamento urbano no final do Séc. XIX, definido como planejamento urbano modernista vinha carregado com uma forte carga positivista, onde o planejamento era consequência de uma percepção cartesiana da realidade. Causa e efeitos eram analisados à luz de um pensamento simplificado impregnado de paradigmas definidos pelos movimentos modernistas, tendo como critérios a racionalidade científica, que acentuava a visão mecânica e inorgânica da cidade. Sem qualquer forma de participação da sociedade civil nas discussões e propostas, carregava certezas, reforçando a limitação do espaço à simples distribuição ordenada dos indivíduos e dos serviços (RHEINGANTZ, 2001; FERRARI JR, 2004).

A hegemonia que caracterizava o pensamento dos detentores do poder permitiu que propostas de planejamento pensadas para as cidades pudessem se efetivar, assegurando o cumprimento do que foi planejado nos primeiros planos urbanísticos (VILLAÇA, 1999). No entanto, ao longo do Século XX, as diversas fases do planejamento no Brasil propuseram a utilização do espaço de uma forma planejada reproduzindo concepções de espaços externos à realidade brasileira, o que Maricato (2000) definiu como “idéia fora do lugar”, e como consequência, não possibilitou a efetivação das propostas concebidas nos planos urbanos.

Para Villaça (1999) o planejamento urbano pode ser definido em quatro períodos compreendidos entre: 1875 -1930; 1930-1965; 1965-1971; 1971-1992; já Leme (1999) entende como três os período: 1895-1930; 1930-1950; 1950-1965. Apesar da caracterização temporal distinta, Villaça (1999) e Leme (1999) estabelecem características semelhantes para os períodos. O QUADRO 04 descreve as diversas fases do planejamento urbano no Brasil e para efeito explicativo, será utilizada a divisão temporal de Villaça (1999), agregando as características principais definidas por Leme (1999) e Ribeiro (1997).

QUADRO 04: Fases do Planejamento Urbano no Brasil

PERÍODO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	TIPO DE PLANO
1875-1930	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento com vistas a melhorias sanitárias; • Abertura e regularização do Sistema Viário; • Projetos Urbanísticos para as áreas centrais; • Não percepção da cidade na sua totalidade; • Segregação territorial de populações mais pobres em territórios onde dominava a informalidade, a não vigência das normas. 	PLANO DE MELHORAMENTO, EMBELEZAMENTO E EXPANSÃO.
1930-1965	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de planos propostos para o conjunto da área urbana; • Articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades através de sistemas de vias e de transportes; • Ênfase na projeção de construção da ordem urbana ideal; • Ênfase ao zoneamento e a circulação de pessoas e mercadorias. 	PLANO DE CONJUNTO.
1965-1971	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de planos regionais, dando conta da realidade que se configurava nesta época: <ol style="list-style-type: none"> 1. Migração campo-cidade 2. Processo crescente de urbanização; 3. Aumento da área urbana e conurbação da área urbana; • Inserção de outros profissionais estrangeiros, até então, ao campo do urbanismo. 	PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO
1971-1992	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de um urbanismo redistributivo e democrático; • Instauração da regulação pública do uso e ocupação do solo urbano; • Submissão do mercado privado de terra a regras que garantissem a função social da propriedade privada; • Financiamento de ações do governo que assegurassem a universalização do acesso aos serviços de consumo coletivos básico; • Cria-se a percepção de que as vantagens competitivas nas cidades dependem da capacidade dos governos em empreender a unificação das forças locais econômicas, sociais e políticas em torno de projetos. 	MOVIMENTO DE REFORMA URBANA

<p>1992- 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição de 1988, que estabelece uma nova ordem urbanística; • Busca-se extrapolar, transpor as barreiras dos escritórios técnicos e colocar em discussão (técnica e política) a cidade real, com seus anseios e vários atores envolvidos. 	<p>REGULAMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO</p>
<p>2001-2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificação da função social da cidade; • Retomado a ideia do planejamento prévio das ações do Estado, sobretudo através de um Plano Diretor Municipal elaborado de forma integrada e participativa. 	<p>O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO</p>

FONTE: LEME, 1999; RIBEIRO, 1997; e, VILLAÇA, 1999. Organização: SOUZA, ACM.

Ao desconsiderarem o espaço vivido, os planos propostos e as legislações urbanas concebidas geraram a impossibilidade do cumprimento do aparato legal imposto a cidade. Maricato (2001) entende que a concepção proposta do planejamento moderno desconsiderava a cidade ilegal e a população ocupante destes espaços, por sua vez, era desconsiderada nos processos.

Para Maricato (2000) uma nova fase do planejamento urbano surgiu no final dos anos de 1980 para dar conta de encontrar soluções aos graves problemas urbanos existentes em decorrência de ausência de políticas urbanas e habitacionais, que culminaram, no início da década, com a intensificação de invasões. Período em que várias cidades brasileiras apresentam a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Para esta autora, a ilegalidade da ocupação nas áreas urbanas não foi fruto de ação de lideranças subversivas que queriam afrontar a lei e sim resultado de um processo de urbanização que segregou e excluiu.

A cidade até então pensada e planejada para a reprodução econômica, chamada por Maricato (2001) “cidade do mercado imobiliário”, não propunha uma leitura ideológica do espaço, refletindo sobre os principais problemas do desenvolvimento urbano, como a relação entre mobilidade, habitação e trabalho (MARICATO, 2001).

Tostes (2007) concorda e compreende que

Esse cenário de tensões e diversidades, materializado no espaço urbano, foi proposto para as cidades através de planos urbanísticos, impostos muitas das vezes exclusivamente pela esfera governamental, tendo uma concepção de

modelos perfeitos de ordenação de cidade sem contradições (TOSTES, 2007, p.11).

Maricato (2001) define a construção de Brasília como a maior expressão do planejamento urbano modernista, considera este modelo como utópico, pois se encontrava em desacordo com as edificações existentes; desconsiderava questões ambientais; de difícil compreensão e aplicação; ignorava as potencialidades dadas pelos arranjos locais e informais; e, contribuía com a segregação e a ilegalidade. Para a autora, o planejamento à crise urbana no Brasil passa por uma elaboração de propostas que se contrapõe ao urbanismo oficial e busque alimentar o debate democrático. Ferrari Jr. (2004), afirma ainda que apesar do planejamento urbano ter como objetivo a organização sistemática para melhoria das cidades, reconhece, no entanto, que a cidade percebida é planejada na primeira metade do Séc. XX, como uma

[...] cidade ordenada, controlada, domesticável e planejável, apenas aguardando para ser cientificamente analisada e revelar suas leis, se moveu gradualmente para uma imagem de ambiente perverso, indomável, controlado por tensões sociais (FERRARI JR, 2002, p.2).

Nos anos 1970 e 1980, a crítica ao planejamento urbano modernista, ganhou força. Autores de cunho marxista como Manuel Castells e David Harvey, passaram a questionar o papel centralizador do Estado, que propunha para as cidades, uma organização voltada à produção capitalista desconsiderando as funções sociais do espaço urbano, e contribuíram para a formação do pensamento de pesquisadores brasileiros (MARICATO, 2001; FERRARI JR, 2004; TOSTES, 2012b). As principais críticas estavam relacionadas, ao planejamento ser pautado em instrumentos urbanísticos de uso e ocupação do solo, servindo de guia à organização dos espaços construídos, não enfrentando problemas e questões urbanas e sociais.

as distorções e excessos na análise do que viria a ser planejamento, remetendo-o a uma categoria de atividade maléfica e autoritária com resultados desanimadores, foram comuns no meio acadêmico brasileiro e em setores ao qual foi proposto (FERRARI JR, 2004, p.17).

A visão do planejamento urbano modernista, estabelecida pelo estado centralizador, é substituída nos anos 1990, pela visão de um planejamento com base mercadológica, sendo o Estado burocrático substituído por um estado com visão empreendedora, *transferindo a execução e parte do planejamento de ações para unidades inferiores de administração promovendo incentivos ao empreendedorismo das cidades e das metrópoles para possuírem uma imagem forte e positiva* (FERRARI JR, 2004, p.19).

Ainda que se considerem os avanços obtidos com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001), principalmente em reconhecer a função social da cidade e preconizar a construção de instrumentos de participação popular na discussão sobre o espaço urbano, o planejamento urbano participativo ficou em segundo plano, porém está longe de reproduzir o planejamento de cunho tecnocrata, preconizado no planejamento urbano modernista (FERRARI JR, 2004). Para Ferrari Jr. (2004), um dos fatores que melhor qualifica esta diferenciação, esta na descentralização do planejamento para a esfera local, segundo o autor, no entanto,

O fator agravante neste cenário é que nem a União e nem os Municípios conseguiram completar o desenvolvimento urbano, econômico e social no território nacional para que essa “autonomia” pudesse ser exercida de forma tranqüila sem maiores traumas fiscais e mazelas sociais (FERRARI JR., 2004, p.21).

Opinião defendida por Tostes (2007), que entende que o modelo descentralizado de planejamento urbano, trazido pelo Estatuto das Cidades, é ainda mais emblemático nas pequenas e médias cidades da Amazônia

[..] é um modelo que não funciona em sua plenitude, em razão de que os estados e municípios amazônicos esperam receber da União os incentivos e recursos para dirigir seus investimentos e estes chegam muito restrito para as prefeituras (TOSTES, 2007, p.08).

Maricato (2001) por sua vez defende que uma forma de amenizar os crescentes problemas urbanos seria a regionalização do planejamento sem, no entanto, deixar de lado as especificidades locais, assegurando as conquistas da Constituição de 1988, como a autonomia, a participação e o controle social.

2.1.2. Planejamento Urbano Regional Integrado

O advento da publicação da Constituição Federal no Brasil em 1988 provocou profundas mudanças na responsabilidade sobre as políticas territoriais. A Constituição de 1988 definiu como entes federativos a União, os Estados e os Municípios, todos com autonomia e isso implicou, teoricamente, um compartilhamento das responsabilidades quanto às políticas territoriais, contudo, esse compartilhamento não ocorre na prática. Para Oliveira e Soares (2012) o que ocorreu na prática foi

uma complexa divisão das atribuições administrativas e de gestão do território em que, curiosamente, a maior parte das definições de uso e controle do solo, bem como a responsabilidade de elaboração do planejamento e gestão dos recursos destinados ao ordenamento do território, é conferida aos municípios (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p.03)

A proposta de descentralização contida na Constituição tinha como premissa promover uma nova forma de fortalecimento da democracia por meio de uma relação mais direta entre a população e o Estado, ampliando a integração e proximidade entre os sujeitos sociais, que como consequência melhoraria a gestão dos recursos presentes no território. (OLIVEIRA; SOARES, 2012). Para Oliveira e Soares (2012) a autonomia apresentada na Constituição, como sinônimo de independência entre os entes federativos, proporciona

a inexistência de um planejamento compartilhado, baseado em estudos e planos delineados regionalmente e que sirvam de orientação aos municípios na instituição de suas diretrizes no correto uso dos recursos em cada território (OLIVEIRA E SOARES, 2012, p.3).

Oliveira e Soares (2012) acredita haver resistência ao enfrentamento dos problemas gerados pela descentralização brasileira, que resultou em profunda fragmentação administrativa do território no Brasil, pois *a maior descentralização conquistada na Constituição de 1988 representou uma vitória sobre o centralismo administrativo dos governos militares* (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 08). Maricato afirma que *a tradição municipalista de raízes coloniais, recuperada pela constituição de 1988, reafirmada pelas políticas paroquiais e clientelistas exercidas pelos legislativos e executivos, reforça esse localismo que foi incentivado ainda durante os anos 1990, pelo Banco Mundial e congêneres* (MARICATO, 2011, p.18).

Na Constituição de 1988 evidencia-se a amplitude das responsabilidades dos municípios em termos de planejar o ordenamento do uso e ocupação do solo, delineado nos Planos Diretores Municipais. Para Oliveira e Soares (2012), entretanto, a inexistência de planos diretores elaborados pelos demais níveis governamentais, faz com que os planos elaborados pelos municípios sejam absolutamente inócuos em termos regionais. *A ausência de planos regionais, portanto, em áreas metropolitanas, por exemplo, faz com que predomine uma irracionalidade que inviabiliza qualquer possibilidade de administração do uso e ocupação do solo e administração dos serviços públicos* (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 06). Para os autores, a ausência de políticas territoriais que possam ir além dos instrumentos de gestão municipal, limita a gestão e verdadeira integração no território brasileiro, fragilizando o planejamento de áreas urbanas contínuas.

A elaboração de planos territoriais metropolitanos e regionais, em um cenário de intensa mobilidade é a condição para produzir usos do território que permita o desenvolvimento social. Para Oliveira e Soares (2012), *estamos diante de mudanças nas práticas sociais e econômicas que geram impactos em uma escala sempre superior ao do restrito território municipal* (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 08).

Para Rolnick e Somekh (2000) a recentralização, que ocorreria com a construção de instâncias políticas institucionais metropolitanas,

não deve ser entendida como um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local. Pelo contrário, uma intervenção econômica territorial que seja capaz de interferir concretamente no desenvolvimento só poderá ser delineada de maneira global e coordenada, valorizando a cooperação em detrimento do individualismo localista. (ROLNIK, R; SOMEKH, N, 2000, p.116)

Oliveira e Soares (2012) concordam que a princípio essa definição aparenta uma forma de intervenção na autonomia municipal, mas que, no entanto, ela revela apenas o fato que as formas de planejamentos municipais e regionais se articulam na concepção de desenvolvimento, *já que apresentam particularidades que necessitam de políticas específicas e de planos de integração dos serviços, bem como, no plano geral, de coordenação do crescimento econômico e perspectivas de desenvolvimento social* (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 10).

Oliveira e Soares (2012) não negam os significativos avanços conquistados pelo Brasil no enfrentamento à centralização das decisões políticas que permeava a política pública oriunda dos governos militares, mas reconhecem que também é fato que a descentralização da gestão das políticas públicas para os municípios trouxe no seu bojo a assunção das responsabilidades das principais demandas que, na sua maioria, não conseguem dar conta. Para eles é necessário encontrar o “ponto de equilíbrio” na gestão dos espaços metropolitanos e consideram que é necessário enfrentar a o desafio de produzir uma gestão compartilhada desses espaços, promovendo o planejamento e o

ordenamento do território com base em planos e estudos elaborados em escalas que possam ir além dos limites estreitos dos planos municipais [...] revertendo o quadro de isolamento, na esfera do planejamento, que limita as ações dos municípios brasileiros (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 11).

Para os autores há uma limitação na gestão e integração do território brasileiro em decorrência da ausência de instrumentos de integração territorial que possam ir além do

planejamento municipal. *A elaboração de planos territoriais metropolitanos e regionais, em um cenário de intensa mobilidade espacial das indústrias e logísticas globais, é a condição para produzir usos do território que permita o desenvolvimento social* (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 07). Entendem que é necessário rever as políticas territoriais, nos espaços metropolitanos, e que a revisão do conceito de gestão territorial deve suplantar as estruturas propostas pelo regime de governo autoritário, que instituiu por decreto as regiões metropolitanas, assim como as noções de pólos de crescimento econômico, defendidos por François Perroux e por Mirdal, que influenciaram teoricamente na condução da institucionalização desses espaços no Brasil. (OLIVEIRA E SOARES, 2012).

No planejamento e gestão dos espaços há a necessidade de redefinir as delimitações dos espaços metropolitanos, que segundo Borja (1979) pode ser dividida em três escalas distintas: (a) a que considera a cidade compacta, ou, usando a terminologia de Jordi Borja, “cidade metropolitana convencional” (BORJA, 1979) que abarca a aglomeração no entorno da cidade núcleo formando um contínuo urbano; (b) a área metropolitana, que abarca um território mais amplo do que a cidade metropolitana, configurando-se como espaço social que vive processos urbanizadores compartilhados, com descontinuidades físicas, porém com dinâmicas de fluxos que tendem a construir uma realidade que requer projetos de desenvolvimento e serviços comuns (BORJA, 1997:); e, (c) a região metropolitana propriamente dita, que, em face da expansão das redes técnicas e da expansão de bases logísticas rodoviárias, portuárias, aeroviárias, ferroviárias, áreas de retro portos, instalação de empreendimentos de grande porte, põe sob o comando do núcleo mais adensado da metrópole, a cidade metropolitana uma grande quantidade de municípios no interior dos estados.

Cada uma dessas escalas apresenta um tipo de integração territorial, e sua administração exige a produção de mecanismos institucionais que possam integrar também sua gestão. Entretanto, a efetividade de estratégias de gestão compartilhada dos territórios metropolitanos enfrenta o entrave gerado no pacto federativo brasileiro. Oliveira e Soares (2012) lembram que a Constituição Brasileira, no capítulo de política urbana, em seu artigo 182, define que a política de desenvolvimento urbano seria executada pelo Poder Público Municipal, fortalecendo uma perspectiva de que o planejamento territorial era uma atribuição exclusiva do município. Para os autores,

Esse aspecto da política administrativa brasileira é identificado [...] como um limitador das possibilidades de integração das administrações e dos espaços regionais e, especialmente, metropolitanos, devido à incapacidade de criação de compartilhamento administrativo, que hoje em dia é necessariamente de caráter espontâneo (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 11).

Pensar o desenvolvimento local nos tempos atuais pode parecer simples, todavia, não há como fazê-lo sem considerar a questão regional. E por que isso? Primeiro por que não há como pensar os lugares, os locais isoladamente, como uma coleção de coisas desarticuladas entre si, existentes por si só, pois os lugares são resultantes de ações e processos sociais ao longo do tempo geograficamente localizados, e segundo, conforme Limonad (2004) os distintos atores sociais não estão enraizados no território como plantas ou rochas, ao contrário podem se deslocar pelo espaço e estabelecer articulações em distintas esferas de poder e escalas geográficas (LIMONAD, 2004, p.49)

2.1.3. O Planejamento Urbano em um Novo Conceito de Cidade

Ao longo do Século XX a abordagem tecnicista permeava o planejamento urbano, fase substituída no início dos anos 80 quando do surgimento de uma nova corrente urbanismo, que concebia o planejamento urbano através de novos usos e relações das cidades, considerando a multifuncionalidade e a convivência. Esta nova corrente pós-modernista, denominada de novo urbanismo, veio contrapor o planejamento operacional burocrata, e se propôs mais que ordenar o espaço, enfrentar os desafios sociais e ambientais que passaram a pressionar as cidades (AMADO, 2009). Nesta nova realidade que se apresenta, com o inchaço das cidades, a deficiência das infraestruturas urbanas e a baixa capacidade das instituições públicas em atender as demandas sociais que tem a cidade como cenário, Barcellos e Barcellos (2004) defendem que o planejamento urbano *requer novas formas de pensar e agir. Implica humildade, aprendizado coletivo e envolvimento em processo realizado por grupos heterogêneos trabalhando de forma compartilhada* (BARCELLOS; BARCELLOS, 2004 p. 04).

Opinião compartilhada por Ferrari Jr. (2004) *apud* Tostes (2012a, p.100), que *sustenta o planejamento como trabalho permanente, exequível, flexível e passível de ajuste de novas inserções [...] Deve ser integrado, articulado com metas e diretrizes dos planos das demais esferas de governo, para que de forma sinérgica englobe os aspectos econômicos, sociais e físico-territoriais da realidade a ser planejada.* Ferrari Jr. (2004) entende ainda que a

metodologia disponibilizada para efetuar o planejamento deve considerar as aspirações da população e ter como princípios a democracia e o humanismo.

Archer (2011) compreende que deve se deixar claro que a concepção de planejamento proposta pelas novas correntes do urbanismo, não negam o planejamento, entendem apenas que a nova realidade apresentada pela sociedade atual, estruturada em rede, com uma multiplicidade de interações, denominada de sociedade hipertexto por François Archer, define um novo modelo de cidade que precisa ser pensada de outra forma, assegurando as especificidades dos espaços e das relações pessoais, descrita por ele como a terceira revolução urbana.

A terceira revolução urbana não gera assim uma cidade virtual, imóvel e introvertida, mas uma cidade móvel e telecomunicante, feita de novas arbitragens entre as deslocções das pessoas, dos bens e das informações, animadas por acontecimentos que exigem a co-presença e na qual a qualidade dos lugares mobilizará todos os sentidos, incluindo tacto, o paladar e olfacto (ARCHER, 2011, p. 66).

Para Archer (2011) neste sentido, planejar o espaço urbano deverá considerar esta nova sociedade mais individualizada presente nesta nova cidade, o planejamento ganha assim outra dimensão, mas não deixa de ter a importância devida. Já para Tostes (2012a, p.100) *O planejamento é importante para se mensurar os problemas de uma sociedade, no espaço e no tempo, a fim de mitigar os custos dos impactos sociais em uma realidade dinâmica.* Barcellos e Barcellos (2004, p.07), afirmam que *o planejamento pode ser entendido como um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria das cidades.*

Segundo Tostes (2007),

A perspectiva reside no pacto da sociedade pela construção dos planos diretores na versão participativa, que ainda terá um largo caminho a percorrer, pois será necessário o bom combate contra adversários de todo este processo popular que são as negociatas, os interesses meramente politiquieiros, as verbas comprometidas com os interesses eleitorais e sem nenhum critério técnico, a omissão dos gestores e o comodismo da sociedade civil (TOSTES, 2007, p.17).

Archer (2011) acredita ainda que o grande desafio da gestão pública seja a elaboração e o gerenciamento de projetos em um contexto incerto para uma sociedade complexa, para uma cidade de natureza variada, gerando assim, uma mudança profunda nos modos de concepção, de realização e de gestão das cidades. O novo urbanismo deve ser portador de uma

atitude que necessite de multiplicidade de conhecimentos, de mais experiências e de democracia. (ARCHER, 2011).

Para Tostes (2012a)

No Brasil a gestão urbana tem ocorrido muito mais pela pressão do mercado imobiliário, pelas invasões e ocupações clandestinas do que de fato pela organização do processo de gestão através de um planejamento sério, responsável e de longo prazo. São inúmeros os exemplos que atestam que a política urbana adotada é desprovida dos princípios de planejamento (TOSTES, 2012a, p. 291).

Para muitos o caos urbanos existente na atualidade seria reflexo da ausência de planejamento, Villaça (1999), no entanto, afirma ser atribuídos aos planos diretores poderes mágicos. Para ele, a classe dominante, desde o Século XX, respondem a problemas sociais com planos. Maricato (2001) duvida da capacidade da sociedade brasileira de seguir planos urbanos, e reforça o entendimento de Villaça, sobre a ideologia que esta embutida no discurso do “plano-mito” (VILLAÇA, 1999). Para Maricato (2000),

A inclusão de proposta de Plano Diretor obrigatório na Constituição de 1998 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade [...] constitui um verdadeiro aparato da proteção da aplicação da função social da propriedade privada (MARICATO, 2000, p.173).

Mas ainda que haja deficiências no planejamento e na aplicação dos instrumentos e propostas contidas no Plano Diretor, Maricato (2000) se pergunta se poderia haver outra solução para a recuperação da vida na cidade degradada ou do crescimento futuro sem uma ação planejada. Para a autora, apesar do descrédito histórico *o planejamento urbano é necessário para assegurar a reposição dos pressupostos ambientais naturais para assentamentos humanos* (MARICATO, 2000, p.179). Para Tostes (2007) o entendimento é de que,

Desenvolver novas políticas urbanas perpassa pela coesão e participação intensa dos cidadãos e também por novos mecanismos de participação popular na gestão dos serviços estatais, conselho comunitário consultivo-deliberativo, por exemplo, deve ser testado como embriões de um novo poder legislativo, mais representativo das várias forças sociais existentes e com poder decisório efetivos (TOSTES, 2007, p. 07).

2.1.4. O Planejamento Urbano Sistêmico

Edgar Morin, em sua obra intitulada *Introdução ao Pensamento Complexo* (MORIN, 2005), defendeu a construção do pensamento sistêmico, onde para o autor no mundo atual,

para fazer frente às mudanças em escala vertiginosa, há a necessidade de se reagrupar unidades e diversidades. Segundo ele, com o passar do tempo as teorias restringiram-se a estudos por área e a complexidade das questões do homem moderno tem sido pouco compreendida. Para Morin (2005) é preciso reagrupar os saberes para buscar a compreensão do universo.

Na sua obra, Morin destaca que o maior desejo da complexidade é manejar as articulações entre os diferentes campos disciplinares que são desmembrados pelo pensamento disjuntivo, o qual ao fragmentar determinado conhecimento, isola o que foi separado e oculta possíveis relações (MORIN, 2005). Barcellos e Barcellos, amparado no pensamento de Capra, entendem que a dinâmica do mundo atual, em constante mudança, com inúmeras conexões, gera novas fenômenos emergentes e inesperados, o que obriga aos planejadores e tomadores de decisões a definir novas formas de pensar e agir. Defendem o envolvimento de grupos de pensamentos heterogêneo e com necessidades diversas, como imprescindível para planejar o futuro desejado o compartilhamento de decisão. (BARCELLOS; BARCELLOS, 2004, p. 04).

Na mesma linha Mariotti (2003) define com holística as múltiplas relações de causalidade que se manifestam em horizonte amplo, tanto no tempo quanto no espaço, fugindo essas interconexões não-lineares à perspectiva do pensamento reducionista, comum às abordagens na gestão pública, em que causa e efeito encontram-se próximos. Em uma condição permanente de mudanças de cenário, planejar com sucesso implica em aprendizado coletivo e envolvimento no processo, denominada por ele *Construção Sistêmica de Futuro* (BARCELLOS; ANDRADE; NOBREGA, 2005). Essa visão de planejamento,

contraria, frontalmente, a visão clássica do planejamento em que somente à alta administração de organizações públicas e privadas, bem como aos técnicos e especialistas da área, é concedida a honraria de acesso ao ritual, cabendo a uns poucos a tarefa de formular as estratégias de criação do futuro de muitos (BARCELLOS; ANDRADE; NOBREGA 2005, p.322)

Assim, para Barcellos e Barcellos na análise da dinâmica urbana seria necessário abordar desafios específicos e formular estratégias para atingir *objetivos necessários à melhoria da condição urbana, definindo metas e tentando prever efeitos no longo prazo* (FORRESTER, 1975, *apud* BARCELLOS; BARCELLOS, 2004, p. 04), o que implica estarem atentas às pressões existentes. Segundo Forrester (1975 *apud* BARCELLOS; BARCELLOS, 2004) *a maneira como se reage às pressões atuais determina a natureza das*

pressões futuras, segundo este autor uma cidade decide sob que tipo de pressão quer existir (FORRESTER, 1975, *apud* BARCELLOS; BARCELLOS, 2004, p. 04).

Barcellos e Barcellos (2004), ainda baseado no pensamento de Forrester (1975), definem a existência de três conjuntos de natureza de pressão: a) de natureza estrutural; b) de natureza econômica; e c) de natureza social. O primeiro de fácil entendimento e resolução é por meios de natureza tecnológica, o segundo mais complexo é resolvido por meios econômicos, e o terceiro de complexidade elevada, não tem parâmetros estabelecidos para o enfrentamento com sucesso.

Para eles, a dinâmica urbana sob a ótica da visão sistêmica, requer olhar o todo, perceber todas as conexões e inter-relações das variáveis políticas, sociais, econômicas, culturais e tecnológicas envolvidas. A complexidade das inter-relações e a multiplicidades de enlaces, pressupões respostas de caráter complexo, para tanto, é necessário identificar a causa do problema, o que neste tipo de modelagem requer apoio tecnológico e emprego da simulação computacional. Entendem e defendem que as teorias de desenvolvimento urbano, definidas nos últimos 100 anos, não conseguiram resolver os problemas urbanos atuais e que, portanto, não pode ser parâmetro para dissuadir um novo modelo (BARCELLOS; BARCELLOS, 2004).

A falta de visão dos planejadores e tomadores de decisão em entender a complexidade das relações que envolvem o conjunto de pressões e suas inter-relações resolvendo o evento a partir do problema e não relacionando às causas e conseqüências, provoca o surgimento de novos problemas e de natureza mais complexa, que segundo os autores é passível de solução a partir da construção de modelos mentais compartilhados (BARCELLOS; BARCELLOS, 2004). Para Alain Bourdin (2001) o grande desafio está na compreensão de uma sociedade em transformação, envolta em uma mobilidade crescente do indivíduo, dos bens e das informações, que necessita do exercício de um novo modelo de planejamento, onde o debate em torno dos direitos humanos e da democracia estejam presentes. Para ele o lugar onde tudo isso se desenvolve e essencialmente na escala local.

2.2. O DESENVOLVIMENTO LOCAL

2.2.1 O Poder Local

A análise do desenvolvimento local é considerada como evolução dos estudos de experiências inovadoras da industrialização difusa⁸, quando os estudos sobre o tema passaram a enfatizar os principais traços das estratégias endógenas de desenvolvimento dirigidas por atores locais e que teriam com base fatores de competitividade territorial.

Para Tápia (2005)

O modelo endógeno de desenvolvimento garantiria a autonomia do processo de mudança do sistema econômico local, para a qual teria centralidade a ação estratégica dos atores sociais locais, isto é, sua capacidade de controlar e internalizar o conhecimento e as informações externas - variáveis-chaves que afetam o desenvolvimento (TÁPIA, 2005, p. 134).

Nessa compreensão, a dinâmica do sistema econômico local e sua transformação dependeriam tanto das especificidades locais quanto das estruturas de governança (TÁPIA, 2005), denominada por Dowbor (2008) de poder local, que no caso de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento poderiam criar equilíbrio mais democrático frente ao poder centralizador das elites. Dowbor (2008) considera que a centralização do poder político e econômico leva a uma ruptura entre as nossas necessidades e as propostas de desenvolvimento econômico e local. Neste sentido, compreende que quando as decisões são tomadas muito longe do cidadão pouco corresponde às suas necessidades, entretanto, quando a sociedade decide seu destino, tem a possibilidade de construir sua transformação e se democratizar (DOWBOR, 2008).

Para o autor, o poder local está no centro dos conjuntos de transformações que envolvem as chamadas novas tecnologias urbanas. O poder local, com os seus instrumentos básicos que são a participação comunitária e o planejamento descentralizado, constitui, neste sentido, um mecanismo de ordenamento político e econômico que já deu as suas provas, e é considerado por Dowbor (2008) um grande recurso subutilizado no país. No espaço local é ímpar a pluralidade de poderes que se degladiam ou se associam e de acordo com Fischer (1992) o poder local constitui-se dessas relações que delimitam o poder entre os grupos sociais. Para Fischer (1992)

A noção de 'local' contém duas idéias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se o 'local' refere-se a um âmbito espacial delimitado

⁸ Análise que refletia sobre a emergência de modelos de desenvolvimento industrial baseados nas pequenas empresas e em regiões consideradas "periféricas" cujo principal desafio era explicar as possíveis combinações de pequenas empresas, capazes de gerar modelos alternativos de desenvolvimento pela superação de problemas clássicos como acesso ao crédito e a recursos competitivos estratégicos. Tendo como base de análise as dimensões ou esfera: a sociedade, o território e as formas de organização produtiva (TÁPIA, 2005).

e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância e certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se deseja privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns. E, assim, invariavelmente a análise do ‘local’ remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e a formação de identidades e práticas políticas específicas (FISCHER, 1992, p.106).

Na compreensão de Fischer o poder pode ser entendido tanto *como a capacidade geral de agir, quanto à capacidade de produzir comportamentos específicos. O poder tem, portanto, um caráter relacional recíproco, mas também sugere desequilíbrio no momento em que há atores que exercem o poder, enquanto outros a ele se submetem* (FISCHER, 1992, p.107).

Para compreender o local e as relações de poder nele existentes, não basta identificá-lo ao poder político. É preciso conceituar esse poder como o poder exercido econômico, social, cultural e simbolicamente. Para Fischer (1992) o poder local constitui-se nas relações que delimitam o poder entre os diferentes grupos sociais, o que pode ocorrer externamente a essa esfera. Várias teorias procuram estabelecer três linhas explicativas das dinâmicas de poder local: a teoria das elites, o pluralismo e o marxismo (SILVA, 2008).

Para Silva (2008), amparado na análise de Marques (2003) sobre a Teoria das Elites

a estrutura de poder local se comporia a partir da influência de determinados grupos. No topo da pirâmide estariam, principalmente, os empresários de sucesso e as lideranças políticas de destaque (as econômicas, as governamentais, as religiosas e as culturais). A inserção na estrutura de poder aconteceria pela riqueza, pelo prestígio social e pela utilização da máquina política. A coesão se daria pelos interesses comuns, pelas obrigações mútuas ou pelos hábitos partilhados por essa elite. Nesta teoria, a sociedade seria frequentemente composta por uma minoria detentora de poder (“classe superior”) em contraposição a uma maioria dele privada (MARQUES, 2003, *apud* SILVA, 2008, p.72).

Nesta perspectiva, o poder seria reproduzido por diversas redes de relacionamento e na composição do pertencimento ou de organizações, como a sociedade, a famílias, a instituições de lazer (MARQUES, 2003, *apud* SILVA, 2008). Entretanto, para Marques (2003 *apud* SILVA, 2008) a Teoria das Elites apresenta dois problemas principais de análise: *dificuldade em incorporar as mudanças e as contingências ao processo político (alternância de poder) e*

de considerar a importância de atores localizados no próprio Estado (MARQUES, 2003, *apud* SILVA, 2008).

Silva (2008) argumenta que a Teoria do Pluralismo surgiu se contrapondo a Teoria das Elites, para os pluralistas, a sociedade seria composta por uma pluralidade de grupos, com instrumentos e interesses específicos. Nesta compreensão, nenhum grupo ficaria no poder de forma estável, sendo quem governa, em um primeiro plano, seriam os partidos políticos e as organizações de interesse. Silva (2008) citando Marques (2003) argumenta que esta abordagem é falha, pois se fundamenta na crença de o Estado, composto por funcionários, pelos capitais contratados e pelos detentores de cargos eletivos, é considerado uma página em branco, pronta para ser preenchida.

A terceira linha da análise das dinâmicas de poder critica a Teoria das Elites e do Pluralismo, se fundamenta a partir de uma compreensão da sociedade. Nela, a sociedade é composta por um conjunto de relações entre dominados e dominantes, e não como elite e massa, sem conflitos entre si. Nesta teoria, o capital seria o grande detentor de poder, possuindo interesses próprios e recursos de poder não só financeiro, mas também simbólico.

Felizes (2000) amparado pelos estudos de Russ (1994) sobre a teoria do poder estabelece três grandes figuras do poder: o Estado, o poder das classes, grupos sociais ou elites, e o poder de influência, representado pelas micro-estratégias do cotidiano, da igreja ou de comunicação. Entende o autor, que a pluralidade de poder apresentada, poderia também ser caracterizada no contexto local, assim, as representações de poder expressas nas figuras de poder apresentadas encontrariam consonância com as centrada na idéia de um poder local eficiente e democrático e controlado por diferentes grupos.

No ideário de um poder local, o Estado tem sua representatividade expressa pelo poder público municipal, Davidovich (1993) entende que todo o debate em torno do poder local foi amparado no ideário de descentralização da gestão pública e na participação da população, considerados como instrumentos fundamentais para o processo de democratização, condições essenciais para a realização da cidadania. Acredita a autora que a descentralização e a participação assegurariam maior autonomia nas decisões dos estados e municípios, e que neste contexto se tem condições de sustentar a idéia de identificação do poder local com o município. Para a Davidovich (1993), no entanto, essa concepção de poder local vinculada ao município tem limitações em decorrência da capacidade de assegurarem arrecadação eficiente

e capacidade de gestão para absorver um conjunto de inovações e a responsabilidade outorgada (DAVIDOVICH 1993).

2.2.2. Local: Uma Questão de Escala

O debate intelectual e político sobre o desenvolvimento neste milênio têm transcorrido sob o signo de categorias que remetem as escalas espaciais. Mas cabe a indagação: sob qual escala pertinente para se refletir sobre o desenvolvimento, seja na análise econômica, social ou política? O debate travado veio dominado sob a ótica do global x local, com menor ênfase para as escalas nacionais e regionais (VAINER, 2002).

Para os que defendem a atuação em uma escala global, há a compreensão de que as sociedades contemporâneas, ainda que reflitam suas diversidades estão articuladas numa visão de sociedade global. Considerada por muitos pensadores e organizações como um movimento irreversível, uma vez que cada vez mais se procura conferir aos indivíduos uma pertença global já conquistada pelas mercadorias. Compreendem estes que o Estado Nacional é cada vez mais impotente para fazer frente aos diferentes desafios postos pelas realidades políticas, econômicas, sociais e ambientais (VAINER, 2002).

Os que defendem que o poder local é a base para construção do desenvolvimento, se amparam na crença de que os governos locais estão mais aptos a atrair e promover a competitividade das empresas além de oferecer a base histórica e cultural para integração do individual e representação na gestão pública. Defendem que os estados nacionais são pequenos para controlar e dirigir os fluxos globais de poder riqueza e tecnologia, e grandes para representar a pluralidade de interesses sociais e a identidade cultural das sociedades (BORJA; CASTELLS, 1997, *apud* VAINER, 2002).

Bourdin (2001) compartilha deste entendimento, ao refletir sobre a dimensão do local o faz amparado na crença de que em um mundo mundializado a localidade ganha outra dimensão, os ambientes existem em um lugar descontínuo. *No lugar de um mundo bem ordenado pelas distâncias se desenvolve o território em redes: não só as cidades se dissociam de seus territórios, como privilegiam a relação com outras cidades as quais estão ligadas por meio de rede* (BOURDIN, 2001, p. 65)

As duas correntes, os globalistas e localistas, ainda que defendam escalas diferentes e entre si travem debates ideológicos, promulgam um ponto de convergência, a rejeição à escala nacional, rejeitam o Estado Nacional como campo e ator predominante da ação política. Compreendem, entretanto que o Estado Nacional deve preservar algumas de suas prerrogativas, sob o risco de uma fragmentação que poderia levar, no caso do localismo, ao domínio do tribalismo ou do fundamentalismo. Entendem que apesar do autoritarismo e centralismo dos Estados Nacionais estes são importantes para estabelecer a ponte entre o global e o local (BORJA; CASTELLS, 1997, *apud* VAINER, 2002).

Para Vainer (2002) mais que as defesas das correntes localistas, globalistas ou mesmo nacionalista o importante para o debate do desenvolvimento é o reconhecimento em que escala se constrói a cidadania. (VAINER, 2002). Para o autor, amparado em correntes sociológicas (intuitivas ou mais sofisticadas)

somente o coescionamento localizado e localista de uma cidadania identificada com o lugar, aí enraizada e patrioticamente unificada, permitiria romper o isolamento a que a sociedade informacional de consumo de massa lança os indivíduos (VAINER, 2002, p. 146).

As transformações percebidas nas novas relações de territorialidades são ainda incompreensivas. Para a sociedade estabelecida, o lugar era percebido como espaço fundamentado pelos vínculos sociais, onde havia espaço para complementaridade e a troca, onde o sentimento de pertença era compartilhado por uma mesma cotidianidade. Esta concepção de espaço de uma nova sociedade, percebida pela fragmentação ainda causa estranheza e é incompreensiva para os planejadores do espaço (BOURDIN, 2001).

Bourdin (2001) reflete sobre vários questionamentos para compreensão do que é local. Pergunta-se se o local só pode ser associado a pequenas e médias cidades. Se o local também não poderia ser percebido nas localidades mais metropolitanas. Pergunta-se ainda, quais os critérios seriam necessários para conhecer-lo ou defini-lo. Também para Franco (1998) o local não deve ser compreendido como sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução *podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios* (FRANCO, 1998, p. 07).

Para Bourdin (2001) os movimentos que surgem nos espaços urbanos metropolizados, onde sobressai uma moda de pertença emergente, caracterizada pela busca do entre si, dos iguais, muito comum nos espaço de condomínios fechados que proliferam nos espaço urbanos metropolizados, que privilegia o lugar pequeno e exclusivo, desfavorece a relação de

pertenças múltiplas e não favorecem a compreensão da nova urbanidade instalada, mais flexiva, mais móvel, mais aberta.

Bourdin (2001) defende a mundialização do lugar ainda, sobre a compreensão de que além das cidades em rede, há a constante mobilidade das populações que se deslocam para trabalhar em outra cidade distinta do seu lugar de morar, favorecidos pelo desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação. Para ele *o lugar se estica e se encurta [...] no espaço e no tempo* (BOURDIN, 2001, p. 63), e que nesta nova concepção de local, não se insere mais em territórios estruturados pela complementaridade. *Ela decorre de um processo permanente, flexivo e societal de deslocalização, relocalização e de definição das novas formas territoriais* (BOURDIN, 2001, p. 126).

Para Vainer (2002) a abordagem adotada para construção do desenvolvimento esta inserida em abordagens estratégicas transescalares, defende que mais que a definição da dimensão da escala o que deve ser refletido é a análise do processo. Para ele, a compreensão de que *qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos* (VAINER, 2002, p. 146). Para ele,

o pressuposto é de que a política local deve ser concebida como parte de uma estratégia multiescalar e, portanto, está desafiada a definir objetivos ambiciosos, pois rejeitam os pressupostos de que não há opções a fazer, e realistas pois reconhecem que a escala local não encerra em si senão parte dos desafios a serem enfrentados (VAINER, 2002, p. 149).

2.2.3. A Participação Comunitária e Cidadã na Construção do Desenvolvimento Local

A compreensão atual do que é participação teve como base o ideário participativo construído a partir dos anos 1960, em uma perspectiva inicial, por definição, popular. Para Lavallo (2012),

o ideário participativo como participação popular não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais. O ideário participativo não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular (LAVALLE, 2012, p.34).

A concepção do que é participação teve reforço com sua conexão com os ideários da teologia da libertação, onde participar significava apostar nas camadas populares, ou, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses como o aríete contra a injustiça social. Na concepção de participação vinculada à teologia, a participação era o recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares (LAVALLE, 2012).

Lavalle (2012) reforça também a origem da compreensão de participação com a relação do papel da esquerda e sua estratégia de base, em uma perspectiva da organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade onde a participação popular se preocupava com a construção de uma sociedade sem exploração (LAVALLE, 2012).

Lavalle (2012) enfoca “Participação” sobre três aspectos: a) como categoria nativa da prática política de atores sociais; b) categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores; e, c) procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. Para ele, a *multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias* (LAVALLE, 2012, p.33).

O ideário participativo foi consagrado em 1988, com a participação efetiva da sociedade na construção da Constituição de 1988, como direito do cidadão para além da participação eleitoral. Para Dowbor (2008),

a participação comunitária é instrumento básico do poder local e, por conseguinte, do desenvolvimento com base local e se constitui hoje, claramente, no mecanismo mais racional de regulação das principais atividades da área social, da urbanização, da pequena e média produção (DOWBOR, 2008, p.15).

Lavalle (2012) concorda que o processo de redemocratização ocorrido no Brasil possibilitou a evolução do conceito de participação, acrescentado o adjetivo de cidadã. Para ele *a progressiva liberalização política e as mobilizações pela democracia constituíram uma ambiência em que a participação popular absorveu também conteúdos liberal-democráticos* (LAVALLE, 2012, p.35). Entende ele, que além dos atores engajados com a participação popular passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã, houve a ampliação da diversificação dos atores sociais engajados em múltiplas organizações não governamentais (ONGs), portadoras de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos (LAVALLE, 2012).

Dowbor (2008) reconhece, no entanto, que organizar a participação, num país que não tem tradições de política participativa, exige muita flexibilidade e o aproveitamento de todas as oportunidades de mobilização, e que para promover a participação comunitária é necessário a criação de uma consciência comunitária, que passa, entre outros aspectos, pelo conhecimento da realidade a que o cidadão está inserido, pressupondo o conhecimento da realidade local, com suas deficiências e potencialidades. Para Dowbor (2008) existem inúmeras formas de estimular este conhecimento da realidade, como mobilizar as capacidades científicas locais em torno da resolução dos problemas básicos enfrentados pelo município e pela região por meio das instituições acadêmicas e de pesquisa. Outro nível de organização da participação se baseia numa correta divisão espacial do município. É preciso ordenar o espaço municipal de acordo com a sua lógica demográfica, condições de vida, elos comunitários. (DOWBOR, 2008)

Dowbor (2008) acredita que o sentimento de pertença e de sentimento real de identidade local da população deve ser estimulado. Para ele, neste sentido, é necessário repensar a divisão por bairros e por zonas rurais, bairros específicos têm problemas específicos: há os que não têm asfalto, os que são carentes de água, e assim por diante. Estimular o sentimento de participação em torno dos problemas de urbanização, de infraestrutura social e outros que têm intensa vinculação ao local de moradia, permitem ampliar os níveis de participação do cidadão (DOWBOR, 2008).

Para Dowbor (2008),

há uma gama de instrumentos que podem ser utilizados, visando a formação de uma cultura de planejamento e de participação: é uma forma lenta, sem dúvida, mas profunda, de assegurarmos a utilidade social dos recursos, e a autoridade do cidadão sobre a atividade econômica que, afinal das contas, é o resultado do esforço de todos.[..] A atenção está se voltando para a busca de instrumentos concretos de controle social, diversificado e flexível, sobre o desenvolvimento caótico que temos (DOWBOR, 2008, p. 17).

Vainer (2002) argumenta que é necessário contrapor a tese defendida por globalistas de que as cidades são reflexos da sociedade e que, portanto, reproduzem as estruturas sociais existentes. Para ele, *a cidade não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida, das estruturas sociais; ela é também, um complexo de relações sociais – relações econômicas, mas também de relação de poder* (VAINER, 2002, p. 148). Vainer (2002) entende que ainda que as cidades herdem todas as desigualdades das estruturas sociais, além de aprofundá-las,

ela também é *um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riqueza, que não está inscrito nem totalmente determinado na estrutura social* (VAINER, 2002, p. 148).

Vainer (2002) defende ainda que a cidade (expressa pelas formas de dominação e acumulação) *constitui escala e arena de construção de estratégias transescalares e de sujeitos políticos aptos a operarem de forma articulada com coalizões e alianças em múltiplas escalas* (VAINER, 2002, p. 148). Acredita o autor que,

sem organização e luta dos setores populares, dificilmente será capaz o governo urbano de levar adiante uma expressiva transferência de recursos, permanecendo refém da burocracia, da rotina administrativa da máquina governamental e das pressões e chantagens dos grupos sociais que tradicionalmente dominam a cidade e capturam, desde sempre, tanto os recursos gerados pela acumulação urbana quanto os recursos concentrados (sejam de origem local, estadual, nacional ou internacional) nas mãos do governo local (VAINER, 2002, p. 148).

Para Vainer (2002) o fortalecimento da organização popular e a efetivação da participação, que pressupõe se ultrapassar o patamar das pequenas concessões, que perpetuam o clientelismo ou o populismo, é o orientador para uma verdadeira coesão popular em torno de uma revolução urbana permanente.

Araújo (2007) entende, entretanto, que o fortalecimento da participação, depende de uma dupla condição, de um lado a capacidade dos cidadãos atuarem (virtude cívica e capital social) e de outro, mecanismos institucionais que viabilizam o controle sobre as ações do governo.

Archer (2011) defende que

a “*participação*”⁹ dos habitantes, dos usuários da cidade e dos atores da sociedade civil na concepção das decisões locais, e mesmo na sua realização, é uma necessidade para adaptar a democracia representativa à exigências da sociedade contemporânea (ARCHER, 2011, p. 128)

Para o autor a complexidade da sociedade atual, com uma gama de interesses e opiniões, torna difícil o cumprimento das obrigações delegadas aos detentores de “mandatos”, previstas na democracia representativa. Archer (2011) acredita que o modelo atual de democracia representativa está esgotado, sendo necessário, portanto, o desenvolvimento de novas formas de “participação” na concepção das decisões da população. No entanto para o autor, é preciso prudência com o uso dessa noção de participação, não a colocando como

⁹ Grifo do autor

substituta da democracia representativa, mas sim como uma forma de enriquecimento (ARCHER, 2011).

Além disso, entende o autor que a prática da participação constitui igualmente problema difícil de equacionar, uma vez que atores mais preparados, ou ainda mais disponíveis para a participação, tenham um peso que não corresponda ao que eles efetivamente representem na comunidade (ARCHER, 2011). A essência da participação pessoal está na formação de um senso crítico e a sensibilidade. Para Martins (2002) estes são requisitos difíceis de serem obtidos, sobretudo quando não estimulados e mesmo sufocados por períodos de pouca ou nenhuma democracia (MARTINS, 2002).

Martins (2002) compreende que

é importante visualizar a participação enquanto resultado do processo de construção social, portanto sujeito a fatores históricos e culturais. Neste sentido, a participação parece manter uma relação direta com a capacidade individual ou coletiva de interagir, cooperar, associar-se e confiar, isto é, com o chamado capital social. Embora complexo e conceitualmente ainda impreciso, o capital social assume patente visibilidade enquanto recurso potencial de desenvolvimento, tanto mais pelo fato de que tem seu aporte na dimensão cultural e não apenas sociológica ou espacial (MARTINS, 2002, p. 53).

O conceito de capitação social persiste no pensamento Torquevilliano onde capital social seria a capacidade da sociedade se auto-organizar. Dois autores se aventuraram na tentativa de mensurar capital social, Pultnam (1996) e Colleman (1990). Para o primeiro o capital social, pré-requisito para a participação efetiva poderia ser mensurado a partir do índice de associativismo, já para Colleman (1990), seria mensurado a partir de uma matriz de créditos e obrigações.

Para Muls (2008) ainda que seja importante mensurar o capital social existente em uma determinada comunidade, o mais importante é entender como se constrói o capital social, para tanto, se ampara na concepção de Peter Evans (1996), onde o nível de capital social passaria pelas relações sinérgicas estabelecidas por determinados agentes do Estado e membros da sociedade civil. Muls (2008) amparado no pensamento de Evans,

o capital social é formado a partir do momento em que agentes públicos introjetam em seus projetos profissionais os anseios de uma determinada localidade, fazendo com que aqueles que fazem parte do aparato estatal façam também parte da comunidade na qual eles trabalham (MULS, 2008, p.16)

Muls (2008) defende ainda que o determinismo histórico presente na análise de capital social, defendida por Pultnam (1996), ampara a tese do construtivismo social com a adoção de arranjos institucionais e/ou organizacionais e novas tecnologias sociais. Na hipótese defendida por Muls (2008) a construção do capital social seria uma possibilidade latente para vários contextos e localidades, e não restrita a poucos grupos sociais (MULS, 2008).

Frey (2007) por sua vez estabelece como condição básica para o desenvolvimento local o estabelecimento de novos compromissos entre os atores públicos e a sociedade civil e que o

reconhecimento da necessidade de ampliação do número de atores a serem envolvidos na gestão pública impulsionou novas formas de articulação político-administrativa, freqüentemente se aproximando da estrutura de rede como princípio básico de organização, fenômeno crescentemente assimilado pelo atual debate sobre governança (FREY, 2007, p.138).

2.2.4. Governança Urbana

Para Bourdin *o debate sobre a governança se desenvolve essencialmente a respeito da escala local* (BOURDIN, 2001, p. 20), para ele, governança *é a arte de associar todos os atores locais, públicos e privados, políticos, econômicos, sociais à ação coletiva pelo bem comum* (BOURDIN, 2001, p. 11).

Fuini (2011) afirma que o termo governança remota da década de 1930, e naquele momento estava vinculado ao mundo empresarial e designava os dispositivos operacionalizados pelas firmas para obter uma coordenação eficaz. Somente na década de 1970 o termo passou a circular nos espaços políticos (Europa Ocidental e Estados Unidos) e estava associado a governabilidade, que pressupunha mudanças nas instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do estado, frente as demandas oriundas do cidadão. A partir de documentos do Banco Mundial na década de 1980 é que o termo *governance* passou a designar a capacidade efetiva de governo na implementação de políticas e construção de consensos em torno de metas coletivas para gerenciar os recursos econômicos e sociais (FUINI, 2011).

Gonçalves (2005) defende que governança abrange uma dimensão que se refere a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e aos arranjos

institucionais que coordenam e regulam ações dentro do sistema econômico, incluindo-se aí, para além dos partidos políticos e grupos de pressão, as redes sociais informais, hierarquias e associações. Para Gonçalves (2005) o termo governança difere de governar, que para ele, tem vinculado ao termo a posição de força associada ao poder de decidir e implementar decisões. Distingue ainda do termo governabilidade, que para ele refere-se ao conjunto de atributos e qualidades indispensáveis ao exercício de governar.

Para Araújo (2007),

Governança constitui um conceito novo que traz em sua raiz a capacidade de conduzir os processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas integrando instrumentos e mecanismos de gestão que viabilizem harmonizar as relações econômicas e sociais, privilegiando o fortalecimento das ações governamentais, por meio da eficácia e efetividade dos resultados esperados e da transparência dos processos. Pressupõem os ajustes necessários para a sustentabilidade das ações públicas, o aperfeiçoamento dos métodos e procedimentos adotados, assim como a garantia de eficiência dos resultados esperados (ARAÚJO, 2007, p. 02)

Wampler (2012) entende que apesar das esperanças depositadas no aumento da autonomia local como fator fundamental de desenvolvimento, o atual modelo de gestão mantém-se fortemente hierarquizado com predomínio de práticas decorrentes do modelo representativo que revelam enormes limitações no que diz respeito à efetiva participação e envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão relativas à vida pública. Para ele

é possível esperarmos que o esforço contínuo do Brasil para melhorar o bem-estar social dos cidadãos e a qualidade da democracia estará intimamente entrelaçado com a consolidação da governança participativa (WAMPLER, 2012, p.50).

Para Archer (2011), o desafio atual imposto por uma sociedade moderna avançada requer uma nova forma de renovação das concessões e das modalidades de políticas, pressupõe a construção das decisões públicas, em especial no campo da política urbana. Percepção defendida por Ferreira e Moreira (2000), para os quais

as relações e formas práticas de compromisso entre os atores públicos e os da sociedade civil delineiam novos sistemas de gestão urbana, que permitam (re) definir o exercício de gestão no sentido de reaproximar a ação do Estado das demandas efetivas das comunidades locais, em especial na cidade informal (FERREIRA; MOREIRA, 2000, p. 04).

Ferreira e Moreira (2000) entendem que dentre as novas formas estabelecidas de níveis de interação entre os atores públicos e a sociedade civil destaca-se a governança urbana, que se refere ao processo interativo e dinâmico da malha de instituições que

asseguram a tomada de decisões coletivas. Para Frey a governança implicaria na *necessidade de criar condições favoráveis para que as interações dos diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade, dinâmica e complexidade que caracteriza as transformações urbanas* (FREY, 2007, p.139).

Para Moreira (2008) o debate em torno do termo governança urbana deriva do questionamento sobre o papel regulador do Estado e suas interfaces com a sociedade civil, em especial relacionadas ao tema da gestão local e regional, contemplando estruturas e modos de gestão flexíveis e participativas e regulamentações coletivas no espaço urbano.

Archer (2011) acredita que a governança urbana, pode vir a ser um substituto para o governo das cidades, contemplando um

sistema de dispositivos e modos de ação que associe as instituições representantes da sociedade civil para elaborar e realizar as políticas e decisões públicas. [...] A governança urbana implica um enriquecimento da democracia representativa com novos procedimentos deliberativos e consultivos (ARCHER, 2011, p. 94).

Para Frey a *proliferação dessas novas formas de governança interativa representa uma adaptação dos sistemas político-administrativos à diversidade, complexidade e dinâmica da sociedade contemporânea* (FREY, 2007, p. 139).

Bourdin (2001) também entende que a governabilidade das sociedades contemporâneas se debilitou, as redes de atores se diversificaram e o sistema político-administrativo se fragmentou. Neste cenário a ação pública se torna ínfima, reduzida a produção e aplicação das normas jurídicas. Para ele, só a construção de novas formas de construção de coalizão possibilitará *a evolução da preferência dos atores para se chegar a preferências partilhadas* (BOURDIN, 2001, p. 138).

Para Frey (2007) a ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, salienta as novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, com o reconhecimento da necessidade de mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria do desempenho administrativo e da democratização dos processos decisórios locais, impulsionando novas formas de articulação político-administrativa.

3. A TRAJETÓRIA DAS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NO ESPAÇO URBANO DAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA EM 33 ANOS

3.1 - A DÉCADA DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS NO BRASIL E NO AMAPÁ - 1980 – 1990

O período compreendido entre 1980-1990 se configurou como o da modificação dos padrões de comportamento demográfico no Brasil com a desaceleração do ritmo de crescimento da população no espaço urbano. Martine e McGranahan (2010) destacam três fatores que podem ter contribuído para essa mudança no padrão de urbanização brasileiro: a queda acelerada da fecundidade; a culminação de um processo natural de desconcentração da atividade produtiva; e, a crise econômica que assolou a região na década de 1980 e em parte da década de 1990.

O que era padrão até o início da década de 1970, em relação ao número de filhos, modificou-se. Um dos fatos que mais chamou a atenção, quando da divulgação dos dados do Censo de 1991, foi à redução do crescimento demográfico na maioria dos estados brasileiros nos anos de 1980 com a queda da fecundidade que desde a década de 1960 já começava a ser sentida. Para Martine e McGranahan (2010) a mudança no padrão de fecundidade percebido no Brasil teve forte relação com a urbanização, uma vez que as pessoas já não viam a prole numerosa como uma vantagem, representava ao contrário *um ônus adicional nas condições de habitação urbanas precárias e, frequentemente, um entrave a suas aspirações de melhoria social e econômica* (MARTINE; McGRANAHAN, 2010, p.18). A redução da fecundidade brasileira teve assim duas conseqüências: a diminuição do estoque de migrantes-em-potencial nas áreas rurais e o aumento no ritmo de crescimento vegetativo da população residente nas cidades (MARTINE; McGRANAHAN, 2010).

Foi o período onde se modificaram os padrões de mobilidade presentes no Brasil e a sua forma de distribuição espacial, quando o acelerado nível de imigração para o sudeste, presente nas décadas anteriores, começou a dar sinais de enfraquecimento, situação diferente do que vinha sendo detectado na região norte e principalmente nordeste. Na Região Norte a taxa de crescimento no período compreendido entre 1980-1991 foi de 3,85% a.a, enquanto que no Brasil foi de 1,93% a.a, situação fortemente influenciada pela expansão da fronteira

agrícola, que canalizou assim importantes fluxos migratórios para as regiões rurais, principalmente Roraima e Pará. A taxa de crescimento da população rural na Região Norte foi a única que teve crescimento, apresentando uma taxa de 2,04 % a.a. Entretanto, apesar da forte influência da imigração para o meio rural, o que surpreendeu foi que a taxa de crescimento da população urbana que suplantou as demais regiões, e que no período foi de 5,37% a.a (CUNHA; BAENINGER, 2000).

A Região Norte ganhou peso relativo na distribuição de sua população no total do País: respondia por 4,43% da população nacional, em 1970, passando para 5,57%, em 1980, e alcançando 6,83%, em 1991. Parte desta situação teve como origem o forte processo de desaceleração econômica no Brasil, período em que o país amargou uma das piores recessões da sua história, quando a inflação chegou à casa dos 330% na década de 1980, situação que perdurou por quase toda a década e teve reflexos profundos na década de 1990. O mercado de trabalho refletiu a desaceleração econômica, o desemprego subiu e a informalidade aumentou (CUNHA; BAENINGER, 2000).

A queda do emprego na indústria de transformação, presente nas grandes metrópoles, caiu em 31,6% (IBGE, 2000), em se comparando com a década de 1970. Paralelo a crise econômica presente nos principais centros produtivos do país, novas dinâmicas econômicas surgiram em outras regiões. O período assim, se caracterizou com uma desaceleração dos fluxos migratórios para as grandes metrópoles, registrando uma taxa de 1,99% a.a, bem menor que nas duas décadas anteriores, quando no período de 1970-1980 a taxa foi de 3,8% a.a. e no período de 1960-1970 foi de 4,7% a.a. (CUNHA; BAENINGER, 2000).

A década de 1980 também se configurou no Brasil, como o ano do restabelecimento dos direitos civis fundamentais. Foi o período em que as demandas reprimidas pelo processo da ditadura militar surgiram como mais veemência. No campo das políticas urbanas a crise, que já se acentuava com a mudança de um modelo de sociedade rural na década de 1940 para uma sociedade urbana, não foi acompanhada de infraestrutura econômica e social necessária para este novo modelo de sociedade, se intensificou (MARICATO, 2000).

A ausência de um projeto econômico e político que possibilitasse uma qualidade de vida para a população que se avolumava no espaço urbano, foi sentida com a intensificação da ilegalidade, da irregularidade e a precariedade da ocupação dos espaços urbanos. O período passou a ser considerado como uma ruptura da cidade legal, até então, pensada como espaço

organizado, controlado e domesticado, para expor uma cidade real, incentivada por mecanismos clientelistas dos políticos locais, ocasionando o incentivo à ocupação dos espaços urbanos desestruturados (MARICATO, 2000).

Na década de 1980, com o advento da promulgação da Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, a gestão do espaço urbano foi citada em uma Constituição. A inclusão dos artigos 182 e 183, compondo o capítulo da Política Urbana foi uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidades de vida urbana digna para todos. No estabelecimento da nova Constituição o país alcançou, também, um novo e promissor patamar com a incorporação, na lei fundamental, da participação popular nas decisões de interesse público.

O Movimento de Reforma Urbana¹⁰ tinha por premissa a construção de um urbanismo mais redistributivo e democrático e propunha a instauração da regulação pública do uso e ocupação do solo urbano, submetendo o mercado privado de terra a regras que garantissem a função social da propriedade privada. Para o movimento era fundamental que o Estado assegurasse à universalização do acesso a habitação e ao acesso de serviços de consumo coletivo básico. No ano de 1985, inaugurou-se no Brasil o primeiro ciclo do que se chamou de “democracia urbana”, marcado pela participação dos movimentos sociais, e, nas eleições de 1988, o segundo ciclo da “democracia urbana” se caracterizou pela maior radicalidade no uso do solo urbano, acentuando o modelo de invasões com o predomínio de ocupações coletivas e organizadas de terra (MARICATO, 2000).

O Amapá, em especial as cidades de Macapá e Santana, não difere das demais regiões do Brasil. O período se configurou no Estado como a década das invasões das áreas de periferias das cidades e dos espaços úmidos localizados no centro urbanos, as ressacas. Tostes (2012a) classifica o período como o terceiro ciclo da evolução urbana no Amapá, demarcando a transformação do Território em Estado como o marco desta alteração. No final da década de 1980, a cidade de Macapá passou a apresentar uma nova configuração urbana, com o adensamento da zona norte e a ocupação desordenada em diversas áreas da zona sul, principalmente áreas públicas (TOSTES, 2012a).

¹⁰ Este movimento organizou-se pela reunião de associações profissionais, movimentos populares, organizações não-governamentais e pessoas físicas para participação nos debates constituintes, apresentando, em 1987, ao Congresso constituinte a emenda popular pela reforma urbana, com 160 mil assinaturas, que advogava uma concepção de cidade global e integrada.

As demandas por habitação, que culminaram com o início de um processo de invasão descontrolada nas cidades de Macapá e Santana, tiveram como origem dois fatores principais: o primeiro, relacionado aos processos políticos implantados no Amapá, como a transformação do Amapá em Estado e a criação de novos municípios. O segundo relacionado à baixa capacidade dos gestores locais de se anteciparem aos novos processos emergentes no Estado.

A transformação do Território Federal do Amapá em estado em 1988 desencadeou uma série de modificações políticas e econômicas que foram sentidas e concentradas principalmente nas cidades de Macapá e Santana. Tais mudanças socioeconômicas estão relacionadas, em especial, às políticas de desenvolvimento promovidas pelo poder público em suas várias esferas e com a chegada de novos agentes do capital na região. Segundo Santos (2012) a crise econômica ocorrida na década de 1980, aliado ao alto índice de desemprego teve forte influência no deslocamento de milhares de pessoas, que perceberam na abertura de concursos públicos para diferentes setores uma oportunidade de realização econômica e social. Os concursos realizados no final da década de 1980 e início da década de 1990 para atender as novas estruturas implantadas com a estadualização do Amapá, atraíram imigrantes de várias regiões do Brasil, com predomínio de paraenses e maranhenses caracterizando assim um predomínio da intra-regional, confirmando o comportamento de dinâmica populacional por meio da migração na Região Norte do país (SANTOS, 2012).

Porto (2002) sinaliza este momento, como um dos mais emblemáticos para a nova fase do Estado, uma vez que a acentuada dependência das receitas da união que caracterizava o Território permaneceu com a estadualização. No período da estadualização as receitas oriundas da arrecadação estadual não passavam de 3% da receita total do Amapá, tendo um acréscimo no final da década, passando para 14% do total arrecadado. Valores considerados insuficientes para fazer frente às novas obrigações assumidas com a implantação de novas estruturas públicas surgidas com a estadualização.

O acréscimo na arrecadação própria tem forte relação com a implantação de novas estruturas físicas, com obras necessárias para instalação das novas estruturas implantadas, o que gerou um afluxo de novas empresas para o Amapá. Entretanto, as estratégias econômicas adotadas no Amapá para atração de novos empreendimentos, na década de 1980, como a implantação do Distrito Industrial que tinha como fator de atratividade, proximidade de fontes de matéria prima (madeira, pesca e minérios); facilidades de utilização de vias navegáveis (rios Amazonas e Matapi); proximidade ao Porto de Santana; fornecimento de energia

elétrica; e, facilidades para captação de água, não surgiram o efeito desejado (Porto, 2002). Mesmo com as facilidades de financiamento e de acesso facilitado a terra, a implantação do Distrito Industrial não foi o sucesso esperado, Porto (2002) atribui o pouco sucesso a não diversificação de atividades devido às diretrizes governamentais estarem mais voltadas para o processo de exploração mineral do manganês, além do reduzido mercado consumidor local e a questões políticas locais.

Outro fator crítico para a construção dos processos urbanos vigentes no Amapá foi a descentralizar as decisões da definição de novos municípios aos estados, o que possibilitou que no Amapá fossem criados mais 11 municípios, entre eles Santana, que até então era distrito de Macapá. A baixa capacidade dos novos municípios criados em atender as crescentes demandas sociais e as novas obrigações originadas com o processo de descentralização das políticas sociais, intensificaram os problemas de gestão da administração pública municipal de Macapá, que já vinha absorvendo os impactos gerados pela transformação do Amapá em Estado, uma vez que parte das despesas municipais, até então absorvidas pela União, foram incorporadas pela gestão municipal. Esta confluência entre a incapacidade dos gestores públicos perceberem e reagirem ao crescimento urbano maciço ocorrido na década e a baixa capacidade de formação dos imigrantes causaram profundo impacto na construção dos espaços urbanos das cidades de Macapá e Santana.

A década também foi emblemática no contexto das questões ambientais, principalmente no que diz respeito a novos usos e ocupação das terras da Amazônia e do Amapá, com o enfoque voltado para inserção da gestão ambiental dos espaços amazônicos, debatidos em escala global. Segundo Tostes (2012a) vários diplomas legais restringiram o uso das terras no Amapá, com a implantação de áreas protegidas e a demarcação de terras indígenas, ocasionando a consequente limitação de áreas disponíveis nos municípios do Estado.

O período se caracteriza pelo que foi definido como Sachs e Mendes (1997) como a 3ª onda da percepção da Amazônia pelo mundo. Foram levantadas bandeiras, sobretudo por movimentos ambientalistas, que definiam a região como:- *reserva mundial de energia* (gás natural, potencial hidrelétrico, depósito de biomassa); - *responsável pela sobrevivência da humanidade* (pulmão do mundo, grande biodiversidade que poderia esconder soluções para desafios humanos, como o câncer); - *responsável pela sustentação da vida ou a subsistência de Gaia* (banco genético inerente à biodiversidade vegetal e animal. (SACHS; MENDES,

1997). Neste contexto, inicia-se na década de 1980 uma nova visão de Amazônia, todo o território amazônico passa a redesenhado sob o viés preservacionista e conservacionista, o que acarretaria profundas mudanças no espaço territorial amapaense com a demarcação de TI e UCs.

No contexto urbano a questão ambiental começou a tomar corpo, segundo Tostes (2013f) com o processo expansionista ocorrido no final da década de 1980, gerando um excessivo número de invasões em todas as direções da cidade de Macapá, mas principalmente nas áreas alagadas, despertaram a atenção para a importância deste espaço. Até o final da década de 1980 poucas áreas úmidas eram usadas por famílias amapaenses, porém com a intensificação dos fluxos migratórios, principalmente de famílias de áreas ribeirinhas de outras regiões da Amazônia, em especial das ilhas do Pará, as ocupações se intensificaram. No período as invasões eram caracterizadas por ações familiares isoladas, que por falta de acesso à moradia adequada percebia nos espaço alagados, próximos as áreas centrais, similaridades com seu modo de vida.

Para Martine e McGranahan(2010)

Os problemas sociais e ambientais das cidades brasileiras estão nitidamente interligados. Ambos têm suas origens na mesma raiz – a falta de uma atitude proativa e realista com relação ao crescimento urbano e o descaso com os problemas do maior grupo social, isto é, a população de baixa renda. O crescimento urbano rápido, na falta de uma orientação espacial e de um manejo ambiental adequado, acentua a degradação de recursos naturais de terra, água e vegetação. A falta de serviços básicos nos assentamentos urbanos contribui para problemas de saúde ambiental, particularmente aqueles ligados à água e ao saneamento (MARTINE; McGRANAHAN 2010, p.20)

Tostes (2013e) argumenta que apesar do esforço governamental local em promover ações formais de organização do espaço como a estruturação de loteamentos públicos e conjuntos habitacionais, as políticas habitacionais formais não conseguiram alcançar a demanda provocada na década de 1980. No período foi delineado pela Prefeitura de Macapá o Loteamento Jardim Felicidade e os Conjuntos Laurindo Banha e Cabralzinho, além dos conjuntos particulares como o Mônaco, San Marino e Eco. É importante ressaltar duas características dos investimentos ocorridos no período: a) o loteamento Jardim Felicidade teve pouco investimento em infraestruturas; e, b) os conjuntos habitacionais só conseguiam alcançar a população urbana com renda mais estruturada.

As políticas habitacionais propostas na época chamam a atenção por privilegiarem fatores políticos e não técnicos, quando o acentuado processo de imigração para o Estado estava visivelmente delineado pela inserção de famílias de baixa renda, com baixo acesso a empregos formais, excluindo-as assim, do acesso aos empreendimentos instalados. A fragilidade de acesso as políticas habitacionais demonstram as distorções dos projetos habitacionais e do crédito disponível desconectados da realidade apresentada. Neste sentido, percebe-se que no período as políticas habitacionais não se configuraram como consequência do planejamento e sim, como reflexos de fatores políticos e pressões sociais.

O período de pouco investimento na habitação formal no Amapá, também vinha como consequência das mudanças ocorridas no cenário nacional, onde em uma visão claramente financeira do setor foi vinculado à política habitacional nacional, com a incorporação em 1986 do Banco Nacional de Habitação – BNH, pela Caixa Econômica Federal - CEF. Ainda no Governo Sarney foi percebido o estreitamento entre as questões habitacionais e as questões urbanas, sendo iniciada a implantação de um aparato governamental direcionado ao desenvolvimento urbano, como o Ministério do Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente. Entretanto, foi visível ao final da década, a redução de investimento em todas as faixas de financiamento e de unidade financiadas em programas destinados a população de baixa renda (CARVALHO, 2010).

Impulsionada pelos movimentos sociais democráticos que eclodiu na década de 1980, a Constituição de 1988, garantiu, pela primeira vez em uma Constituição Brasileira, a incorporação de um capítulo específico sobre a política urbana. O Capítulo II da Constituição Federal garantiu a inserção de princípios que possibilitaram relacionar as questões habitacionais e urbanas, mediadas por mecanismos de regulação urbana. Assim, a década foi fundamental para a inserção do reconhecimento da função social da cidade, com a incorporação de um lado da decisão de reestruturação das competências de estrutura pública e de outro, a garantia do direito a moradia e a cidade como direitos básicos (CARVALHO, 2010).

A ausência de instrumentos urbanísticos antes da Constituição de 1988, com o desenvolvimento de cidades sem o devido planejamento, contribuiu para formação de uma série de irregularidades nos espaços urbanos. A década de 1980 pode ser assim considerada como o momento da ruptura dos padrões vigentes de sociedade, que se por um lado no período foram inseridos instrumentos legais de controle do uso do solo urbano e de

planejamento, e através da Constituição de 1988 assegurou a participação social das decisões que afetassem o espaço urbano, por outro, acentuou-se o surgimento de áreas privadas ocupadas por famílias expostas ao despejo, áreas públicas loteadas, cortiços, assentamentos clandestinos, espontâneos e irregulares construídos de forma insalubre, que afetaram profundamente as condições de habitabilidade nas cidades, principalmente de famílias de baixa renda.

3.2 - AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO URBANO DE MACAPÁ E SANTANA - 1991 – 2000

O período compreendido entre os anos de 1991 a 2000 pode ser caracterizado como o momento em que as rupturas de padrões de comportamentos percebidas na década de 1980 se solidificaram. No aspecto demográfico o cenário percebido na década anterior em relação aos fluxos migratórios se consolidou com a diminuição das migrações inter-regionais, e ampliaram-se os fluxos migratórios intra-regionais. A tendência apresentada nas décadas anteriores em relação à fecundidade se manteve, com a diminuição do número de filhos apresentando em 2000 uma taxa de 2,4 filhos por mulher, o que contribuiu para modificação da pirâmide etária no Brasil com o estreitamento da base da pirâmide, conforme percebido na TABELA 02, onde no período compreendido entre a década de 1950-1960 a taxa de população com idade entre 0-14 anos era de 2,99 passou a ser negativa no período compreendido entre 1991-2000.

TABELA 02: Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente segundo os grupos de idade – Brasil -1950/2000

Grupo de Idade	Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente (%)				
	1950/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000
Total	2,99	2,89	2,48	1,93	1,64
0 a 14 anos	3,26	2,72	1,51	1,05	(-) 0,16
15 a 64 anos	2,86	2,90	3,04	2,36	2,39
65 anos ou mais	4,27	4,26	5,01	3,66	3,86

FONTE: IBGE, Censo Demográfico 1950/2000.

Na década de 1990 confirmou-se o cenário de desaceleração do ritmo de crescimento populacional brasileiro, percebido nitidamente na década de 1980, quando as taxas de crescimento da década de 1970 eram de 6,6% a.a., passando para 3,5% a.a. no período 1991-1996. Vale ressaltar que este comportamento não foi uniforme para todas as regiões. Nas regiões Sudeste e Sul foram registrados taxas de crescimento da população urbana abaixo da média nacional (2,1% a.a.), enquanto que as demais superaram essa média de crescimento urbano, merecendo destaque o crescimento populacional ocorrido na Região Norte (CUNHA; BAENINGER 2000).

Apesar da diminuição do crescimento da população brasileira, tanto urbana quanto rural, a taxa de urbanização brasileira aumentou, a taxa que era de 75% em 1980 passou para 81% em 1991. É importante ressaltar que as taxas de crescimento da população urbana tiveram um comportamento diferenciado entre as regiões e diferente das décadas anteriores quando estavam concentrados nas grandes metrópoles, teve seu incremento relacionado na década de 1990, como consequência, segundo Cunha e Baeninger (2000) do crescimento vegetativo das áreas urbanas, da migração com destino urbano e pela expansão do perímetro urbano de muitas localidades consideradas urbanas (CUNHA; BAENINGER, 2000).

A Região Norte se consolidou como área de evasão populacional passando a responder por mais da metade dos emigrantes regionais no período 1991-1996, sendo que os principais fluxos de migração intra-regional destinaram-se aos estados do Amazonas, Tocantins, Amapá e Roraima. Essa nova configuração da migração interna no Norte deslocou a área de polarização da migração fazendo emergir no Amapá uma das principais áreas de absorção da população regional, devido principalmente aos fluxos oriundos do Pará e Maranhão, já presentes na década anterior. O fluxo com origem no Pará em direção aos demais estados nortistas não registrou nenhuma corrente expressiva de retorno ao estado de nascimento tratando-se, portanto, da busca de novas áreas capazes de absorver essa população não natural do local de destino no âmbito da própria Região (CUNHA; BAENINGER, 2000).

Na Região Norte, o Amapá se destacou por seus saldos migratórios positivos e crescentes na década de 1990, com ênfase no espaço urbano. No período em análise enquanto que a taxa de urbanização no Brasil era de 81,2%, na Região Norte era de 69,7% e no Amapá era de 89%. O incremento da população urbana ocorreu quase que exclusivamente nas cidades de Macapá e Santana, que no período respondiam por 76,27% da população do

Estado, concentrando em seus territórios respectivamente 95,42% e 94,34%, da população urbana.

A análise do Censo de 2000 revelou que se localizavam no norte os estados que mais cresceram, em um total de quatro. Os estados do Acre, Amazonas, Roraima e Amapá tiveram um ritmo de crescimento superior a 3,0% ano. Entretanto, apesar de um maior crescimento relativo, em termos populacionais, os estado com taxa de crescimento de até 1,5% ao ano e os com crescimento médio anual entre 1,5% e 3% eram os que efetivamente concentravam a maior parcela da população brasileira. (IBGE, 2000).

No período de 1991-2000 o número de Municípios com crescimento de mais de 3,0% ao ano totalizava 654 municípios (11,9% do total de municípios no País em 2000) que concentravam 25,6 milhões de habitantes (15,1% do total da população residente no País em 2000). É importante salientar que estes dados confirmaram a tendência percebida na década anterior, uma vez que a maioria dos municípios que constavam neste grupo possuía população até 50 mil habitantes, 81,5%, porém congregavam somente 32,2% da população deste grupo, e metade da população, 49,9%, estava praticamente concentrada no conjunto de municípios com mais de 100 mil habitantes, totalizando 8,4% dos municípios. Neste conjunto estavam seis municípios de capitais brasileiras: Manaus; Florianópolis; Macapá; Rio Branco; Boa Vista; e Palmas (IBGE, 2000).

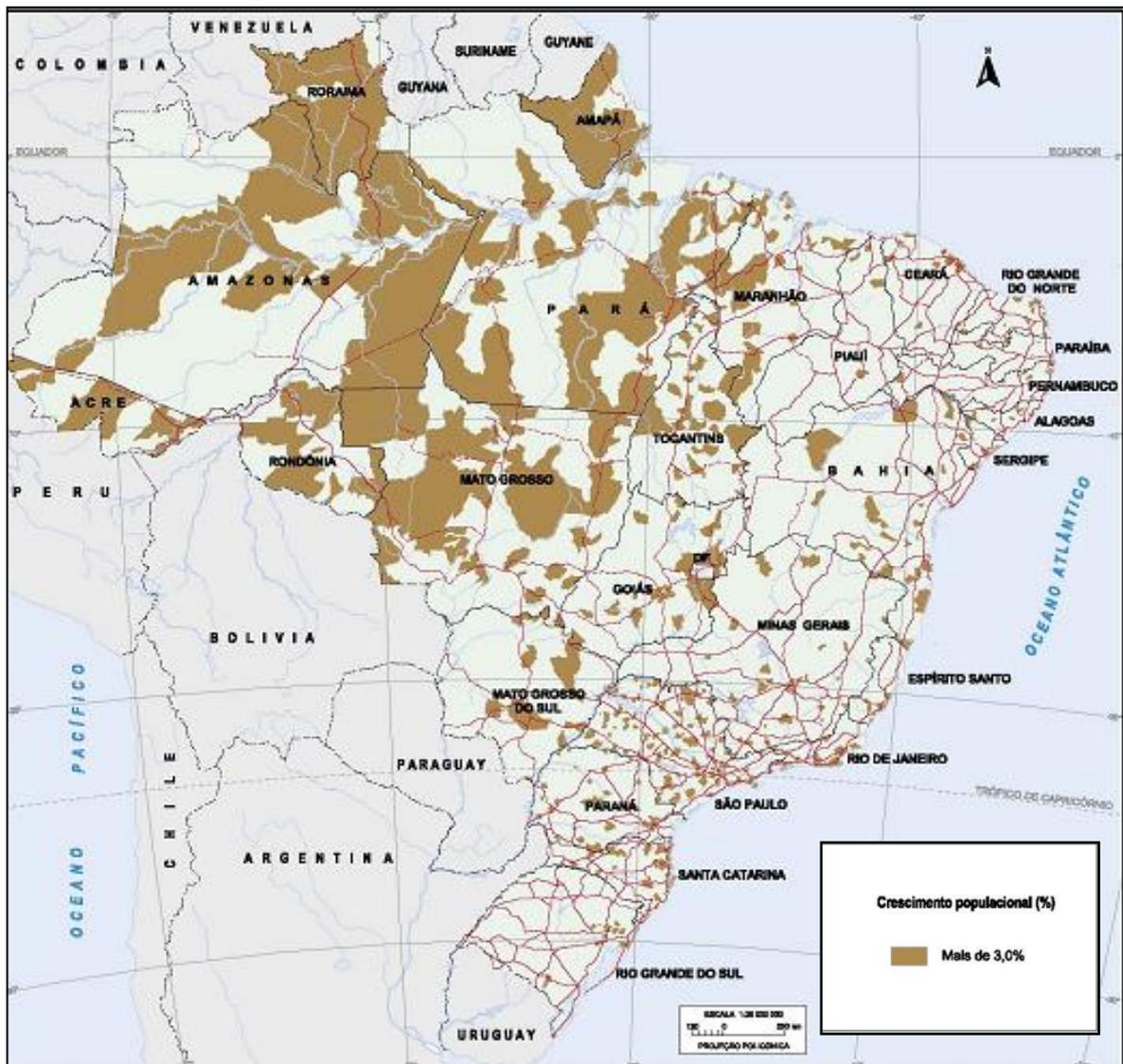
Parte do engrossamento da população urbana de Macapá está vinculada à imigração oriunda do Pará em especial das ilhas localizadas na porção setentrional do Estado. Amaral (2010) destaca a intensa rede social existente entre Macapá e as cidades do Oeste Marajoara, pois segundo o autor, muitos paraenses do oeste e noroeste do Arquipélago do Marajó (PA) deslocam-se, de forma temporária ou permanente, para Macapá e Santana seja em virtude das vantagens existentes em termos de tempo e custo em relação ao acesso à metrópole regional, ou pelo apoio de familiares e de amigos já estabelecidos nessas cidades, para aonde vem em busca de acesso à assistência médica, serviços e comércio mais especializado, lazer, educação superior e maiores oportunidades de trabalho (AMARAL, 2010).

Para Meneses (2000) a década de 1990 consagrou a intensificação do processo de urbanização da Amazônia, comprovado não só pelo aumento da população urbana como também pelo número de municípios que surgiram. Para a autora os centros urbanos locais,

independente de sua posição na hierarquia urbana, contribuíram com o apoio logístico para a implantação de novos municípios amazônicos.

Meneses (2000) também interpreta esta inserção de incremento populacional no espaço urbano como consequência da desativação de grandes projetos de mineração e conclusão da fase de implantação dos projetos de energia. Além disso, a autora acrescenta como fator contributivo do aumento da população urbana, o processo de desterritorização camponesa, considerado pela autora, como um dos prováveis responsáveis pelo engrossamento do fluxo rumo às cidades e pela ampliação das periferias desestruturadas que surgiram no final da década de 1980.

MAPA 03-Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente no Brasil - 1991/2000 – Municípios com crescimento de mais de 3,0% ao ano



FONTE: IBGE, 2004

Conforme percebido no MAPA 03, o Amapá se destaca, no período, pelo acentuado crescimento da população residente. Tostes (2007) entende que o intenso fluxo migratório ocorrido no Amapá, contribuiu para intensificar a demanda por terras urbanas e por habitação, ocasionando o surgimento de novos bairros cada vez mais distantes do centro da cidade de Macapá e Santana. As duas cidades mais que duplicaram o número de bairros, que surgiram de forma espontânea, sem nenhuma infra-estrutura. Na década de 1990, em parte decorrente da ausência de políticas de habitação nacional e estadual, praticamente inexistiram projetos de loteamento ou de novos conjuntos habitacionais, o que contribuiu para intensificação das invasões de áreas públicas e privadas e a ocupação de áreas alagadas.

Segundo Higa o crescimento urbano passa por dois momentos, o da formação e o da expansão, este segundo, *é resultado de uma série de fatores relacionados a duas condições: de um lado, a infraestrutura urbana básica e a disponibilidade de serviços essenciais, e de outro, a distância ou proximidade de outros centros urbanos* (HIGA, 2011, p.114). As dinâmicas urbanas ocorridas no período nas cidades de Macapá e Santana contribuíram para distorcer a imagem associada à cidade, como o lugar de progresso e desenvolvimento, imagem comum de ser atribuída a cidade no início da segunda metade do século XX, cedendo lugar a

Violência, enchentes, poluição do ar, poluição das águas, favelas, desmoraamentos, infância abandonada etc. etc. [...] Em 50 anos, a população urbana brasileira cresceu mais de 100 milhões de indivíduos. A sociedade apenas começa a se dar conta de que o avassalador processo de urbanização foi acompanhado da modernização no modo de vida, no ambiente construído, nas comunicações, sem deixar, entretanto, de reproduzir seu lado arcaico. Isto é, a modernização e apenas para alguns; a cidadania e os direitos, idem (MARICATO, 2001, p. 01).

Para Maricato *A essência das ocupações ilegais e da produção dessa cidade informal está na ausência de uma política pública que abranja a ampliação do mercado legal privado* (MARICATO, 2001, p.4).

De acordo com Tostes (2012b),

O contexto amapaense ainda é visto pelo amplo crescimento urbano desordenado, desprovido de planejamentos plenamente executados, consolidou problemas sociais que se tornaram cada vez mais frequentes, dentre os quais se destacam: o desemprego, a ocupação de áreas de úmidas, aumento da violência e os cinturões de pobreza (TOSTES, 2012b, p.96).

Os problemas urbanos ocasionados pelo crescimento caótico nas principais cidades do Amapá, são consequência também da falta de articulação entre as cidades e da integração dos poderes públicos nas diferentes esferas, na implementação de políticas públicas, levando em consideração as especificidades locais. Além da baixa capacidade institucional das estruturas públicas locais, em acessar e executar recursos públicos, necessários para prover as principais cidades amapaenses de estruturas urbanas necessárias a uma adequada qualidade de vida da população (TOSTES, 2011).

Para Tostes (2012b) a ausência de integração entre as diferentes esferas do poder público intensifica a precariedade existente na infraestrutura urbana. Para ele, a ausência de diálogo entre o planejamento e a gestão provoca graves consequências negativas para o Estado, refletindo-se principalmente na cidade Macapá.

Santos (2012) atribui a implantação da ALCMS, uma das principais causas do alto índice de imigração para Macapá e Santana, contribuindo assim para o inchaço populacional e a consequente desestruturação do espaço urbano. Tostes (2012a) lembra que o crescimento populacional não foi à única consequência dos processos macroeconômicos proposto para o Estado, entende, que as ações implantadas, como a estadualização e a criação da ALCMS, tiveram como principal consequência a intensificação de problemas socioambientais, acarretados pela ausência de disponibilidade de habitações adequadas para o contingente populacional deslocado para o Estado.

É inegável que na década de 1990 a implantação da ALCMS teve forte influência econômica no estado com a dinamização do setor de comércio e serviço. No período o consumo de energia, que vinha decrescendo na década anterior principalmente no setor industrial¹¹, ampliou-se, principalmente na destinação de energia para o setor comercial e de serviço, que saltou no setor 14,77%, no início da década para 18,30% no final da década. A acentuada dinâmica econômica ocorrida no setor terciário do Amapá foi um dos principais atrativos para populações de outros estados, em especial do Pará, que viam na atividade importante oportunidade de trabalho e geração de renda.

¹¹Apesar do aumento de oferta e distribuição de energia elétrica a partir de 1976, principalmente para Macapá, a participação relativa do consumo do setor industrial foi decrescente em 24 anos de funcionamento da UHCN, quando se registrou 61,2% em 1976 e 4,2% em 2000. Tal fato se explica pelo não investimento de atividades industriais no Amapá e pelo encerramento das atividades das empresas pertencentes ao Grupo CAEMI, sendo estas as maiores consumidoras de energia elétrica do Estado (ICOMI, AMCEL e CF A). Tal situação culminou com a exaustão do manganês, em 1997 (PORTO, 2001, p. 18)

Porto destaca ainda a elevação do consumo de energia residencial no período entre 1988 e 2000, quando o consumo neste segmento triplicou. O autor atribui esta expansão ao crescimento demográfico do Estado e influência da ALCMS, em decorrência principalmente do aumento das vendas de eletro-eletrônicos e de aparelhos de ar-condicionado, que multiplicou em 2,5 vezes este consumo em 1996 (PORTO, 2001).

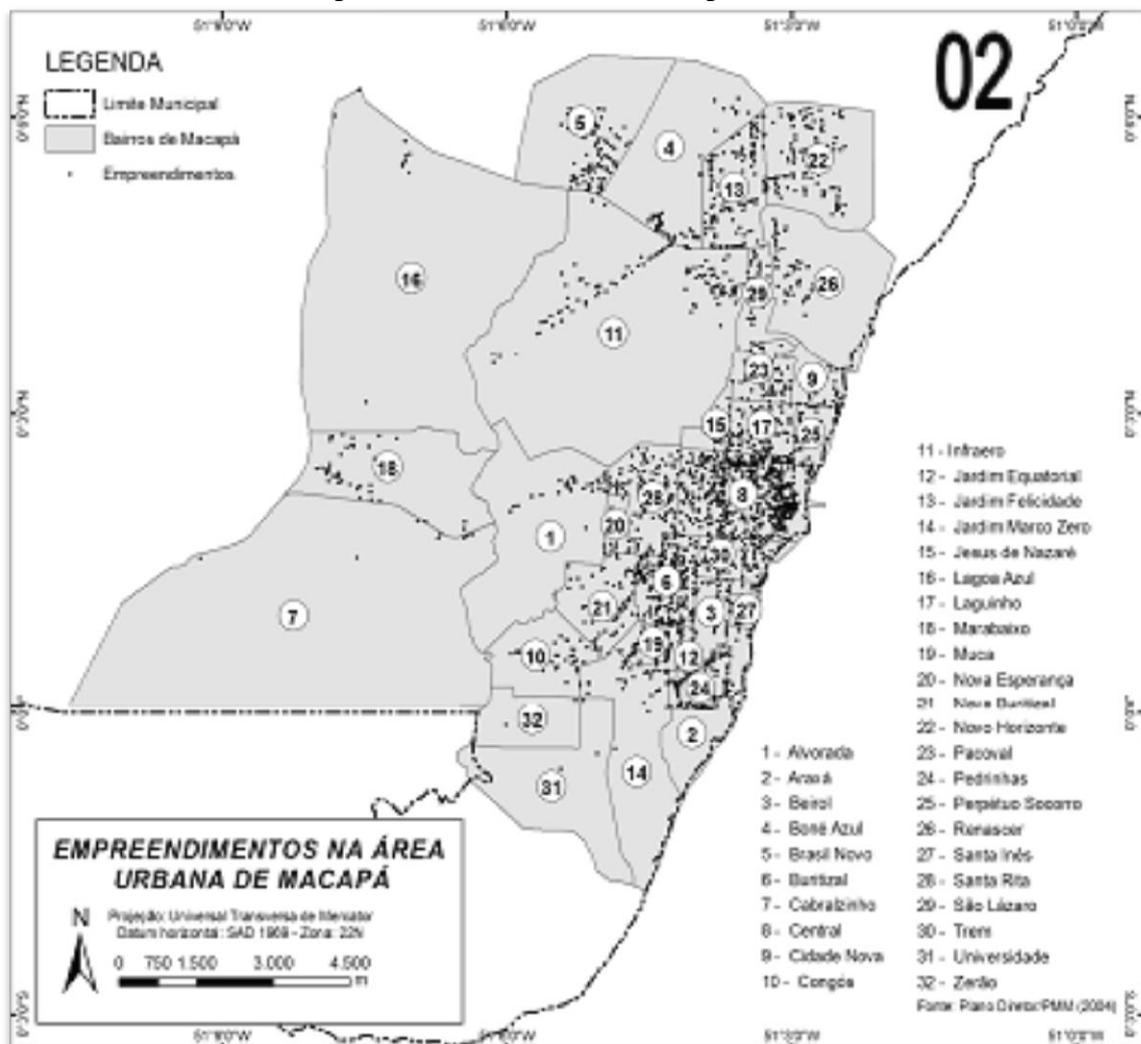
Além da ocupação desordenada na cidade de Macapá, com o adensamento populacional nas áreas de ressaca, o período se caracterizou também pelo adensamento da zona norte da cidade, com a ampliação do Jardim Felicidade e a criação do Capilândia e a ampliação da ocupação da zona sul, com o surgimento de novos bairros. Na década também se intensificou o uso das Rodovias Duque de Caxias (atual Duca Serra) e da JK com habitações, alterando em definitivo o uso inicialmente previsto para as duas rodovias.

Essa nova configuração espacial de Macapá caracterizada pela expansão da cidade possibilitou a formação de novas centralidades. Macapá até o início da década de 1980 possuía apenas 14 bairros e concentrava no Bairro Central a maior parte das estruturas comerciais e de serviço da cidade. Segundo Amanajás e Teixeira (2012) ainda hoje o centro principal de Macapá é caracterizado por uma centralidade intensa que articula com os demais setores da cidade, exercendo papel de fornecedor de serviços e comércios variados, além de órgãos públicos localizados na sua maioria no Bairro Central. Bairro que concentra em torno de 43% dos empreendimentos.

De acordo com Amanajás e Teixeira (2012) e conforme percebido no MAPA 04 a expansão das atividades comerciais ocorrem a partir do Bairro Central expandido para a periferia. Evidencia-se no mapa a expansão de serviços, sejam eles públicos ou privados, em especial nos bairros do Buritizal, Jardim Felicidade, Novo Horizonte e Santa Rita. Em 1959 o Plano GRUNNBILF¹² já fazia referência a expansão dos núcleos comerciais de Macapá, em especial na Zona Norte da cidade, como consequência, e sem interferência de planejamento, da expansão da ocupação urbana.

¹²Primeiro Plano Diretor de Macapá, elaborado no final da década de 50, por solicitação da Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), que tinha como objetivo definir a necessidade de expansão da rede elétrica da cidade de Macapá, em consequência das necessidades de energia elétrica para a cidade, em decorrência da instalação da Hidrelétrica Coaracy Nunes. O Plano projetava o cenário de expansão das atividades comerciais, já como consequência da instalação do Projeto ICOMI (TOSTES, 2006).

MAPA 04- Bairros onde aparece a centralidade dos empreendimentos



FONTE: AMANAJÁS; TEIXEIRA (2012) - Base Cartográfica SEMA (2003)

O período também firmou, em definitivo, as cidades de Macapá e Santana como entreposto comercial para as cidades do interior do Estado e da região ribeirinha do Pará. De acordo com Amaral (2010) a ALCMS dinamizou a economia da cidade de Macapá e Santana não necessariamente porque a cidade consome as mercadorias que entram na região, mas por conta da situação fiscal diferenciada, com incentivos de IPI e Importo sobre Circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS), que permite a distribuição dessas mercadorias para o interior do Estado e para as Ilhas do Pará.

Para Tostes (2006) a década de 1990 consolidou também uma prática nociva para o espaço urbano de Macapá. Considera o autor, que os processos de urbanização se intensificam nos períodos eleitorais, impulsionados por práticas politiquerias, que com apoio de materiais

de construção de baixo custo (madeira, aterro, etc.) incentivaram a indústria das invasões coletivas e individuais, que tiveram seus primeiros ensaios na década de 1980, e se intensificaram nos anos da década de 1990.

No que diz respeito ao planejamento urbano, a visão do estado centralizador, existente nas décadas anteriores, que define todas as regras das questões relacionadas ao uso e ocupação do solo presente no planejamento urbano modernista, foi substituída nos anos 1990 pela visão de um planejamento com base mercadológica, sendo a Estado burocrático substituído por um estado com visão empreendedora, *transferindo a execução e parte do planejamento de ações para unidades inferiores de administração promovendo incentivos ao empreendedorismo das cidades e das metrópoles para possuírem uma imagem forte e positiva* (FERRARI JR, 2004, p.19).

O planejamento proposto na década de 1990 procurava extrapolar, transpor a barreira de Planos elaborados em escritórios técnicos, comuns nos Planos Urbanos concebidos antes da década de 1980. As propostas dos planos a serem elaborados pós Constituição de 1988 era colocar em discussão, tanto técnica quanto política, a cidade real, com seus conflitos, anseios, em debate por todos os atores envolvidos. Pretendia-se assim, promover um amplo debate sob o espaço urbano, incluindo para isso, um olhar maior para os espaços desestruturados.

Entretanto em consequência do agravamento da crise de endividamento do estado Brasileiro, do colapso do planejamento urbano estatal e da ausência de uma política nacional de habitação, as iniciativas de planejamento urbano passam por um período de descrédito e desvalorização. Em Macapá, no final da década de 1980 o então prefeito de Macapá João Alberto Capiberibe, retoma a idéia da elaboração do Plano Diretor para o Município, impulsionado pela obrigatoriedade do cumprimento dos dispositivos constitucionais legais estabelecidos na Constituição de 1988. Contudo, apesar da proposta ter encontrado eco entre os técnicos do Município, tal iniciativa não foi concretizada.

Em Santana, com o apoio da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) a Prefeitura elaborou um Plano Diretor, que chegou a ser aprovado pela Câmara de Vereadores, mas que, no entanto, nunca foi colocado em prática. Tostes (2006) considera um Plano tecnicamente bem elaborado, principalmente por incluir um amplo diagnóstico do Município, mas que no entanto, nunca foi assimilado pela comunidade (TOSTES, 2006).

Ainda que na década de 1990 não tenham sido institucionalizadas as propostas de planejamento urbano concebidas para Macapá e Santana, por meio de Planos Diretores, no período da administração do Prefeito Papaléo Paes (1993-1996) foram retomados os ajustes na legislação do uso e ocupação dos solos urbanos. No período, ainda foram aprovadas as Leis de Uso do Solo, o Código de Edificações, Código de Postura. Além disso, um dos fatos mais importantes para a organização do espaço urbano de Macapá foi a ampliação do perímetro urbano, proposta que já transitava no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) desde 1990.

Diferente da década de 1980 onde ocorreram investimentos significativos em habitação, com aporte de agentes financeiros apoiando a implantação de conjuntos habitacionais como: Conjunto San Marino, Jardim das Oliveiras, Cabralzinho, na década de 1990, o que se viu foi os investimentos em habitação serem substituído por investimentos em assentamentos urbanos. A pressão demográfica, iniciada no final da década anterior, associada à redução de investimentos em habitação, intensificou a ocupação desordenada, mesmo nos loteamentos urbanos, que, em decorrência da baixa infra-estrutura existente e da deficiência dos instrumentos regulatórios de uso e ocupação do solo, aliada a baixa capacidade de fiscalização, ampliaram a ocupação de terrenos urbanos desprovidos de legalização, que, segundo Tostes (2006) foi um dos principais entraves para financiamento.

Tostes (2006) afirma que a política habitacional de assentamentos urbanos promovida pelas Prefeituras (Macapá e Santana) e pelo Governo do Estado, tinham antes de critérios técnicos, critérios políticos. O que se viu foi à proliferação de loteamentos abertos sem água, esgoto, energia, pavimentação, ocupados por um grande contingente populacional, que via nestes loteamentos a oportunidade de adquirir a casa própria.

A década de 1990 também deu prosseguimento a uma visão mais voltada para as questões ambientais, com a ampliação de investimentos de agências multilaterais de cooperação internacional, e que a partir de um debate preservacionista investiu recursos na Amazônia com foco na preservação da floresta. Amparado nas propostas de sustentabilidade defendidas na Conferência para o Meio Ambiente, promovida pelas Nações Unidas, o Governo do Amapá, lançou o PDSA. Implantado em 1995, tinha como proposta valorizar a biodiversidade existente no Estado, agregando maior valor aos produtos naturais, promovendo a sua sustentabilidade e o desenvolvimento local.

O PDSA teve como um de seus principais resultados a inserção de uma consciência ecológica nos projetos de desenvolvimento propostos para o Amapá, tanto no espaço urbano, quanto no espaço rural, promovendo ainda uma maior conscientização política, com a maior participação dos movimentos sociais. Entretanto, para Porto (2002) foi considerado de baixa efetividade no espaço urbano, principalmente em decorrência dos conflitos político-partidários entre o Governador e Prefeitos, mais nitidamente com o Prefeito de Macapá, não favoreceram a implantação das propostas concebidas.

Amparado pelas propostas preservacionistas dos movimentos internacionais e pela política local de sustentabilidade, na década de 1990 um novo modelo de gestão territorial surgiu no Amapá, com ênfase na proteção das florestas tropicais, por meio do gerenciamento e controle dos recursos naturais da região. Merece destaque o Programa de Proteção às Florestas Tropicais (PPG-7)¹³, que oportunizou entre outros aspectos a implantação do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN), o Programa de Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE) e o Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI). A implantação dos novos programas possibilitou a limitação da área de expansão das terras do Amapá, com a demarcação de áreas indígenas e a criação de unidade de conservação.

De acordo com dados do ZEE, de 1997, as terras públicas do Amapá tinham a seguinte distribuição: 11,67% sob o controle do Estado do Amapá, 8,01% sob controle da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), 12,26% do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e 68,05 sob o controle do INCRA. O limitado estoque de terras urbanas gerenciada pelos municípios ampliou a dificuldade de gestão sobre o espaço urbano das cidades amapaense. Assim, dando prosseguimento ao modelo vigente na época, o Estado, por meio do Instituto de Terras do Amapá (TERRAP), atual Instituto do Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP), implantou novos assentamentos urbanos e periurbanos, principalmente no entorno das cidades de Macapá e Santana, como exemplo pode ser registrado o Conjunto Brasil Novo, localizado na zona norte de Macapá (PORTO; LIMA, 2008).

¹³Programa financiado com recursos oriundos de países desenvolvidos, gerenciado pelo Banco Mundial e executado pelo Ministério do Meio Ambiente e com instituições ambientais, públicas e privadas, tinha como objetivo: (a) demonstrar a viabilidade de harmonizar o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente nas florestas tropicais; (b) contribuir para a conservação dos recursos genéticos das florestas tropicais; (c) reduzir a contribuição das florestas tropicais brasileiras na emissão de dióxido de carbono, e (d) proporcionar um exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em temáticas ambientais globais (PORTO; LIMA, 2008)

O final da década de 1990 inseriu-se um novo elemento na conturbada gestão do espaço territorial amapaense, por premissas definidas na Constituição de 1988 e forte envolvimento dos movimentos sociais reconheceu-se os direitos das populações negras, o que possibilitou o reconhecimento de áreas oriundas de quilombos, passando-se assim a ser vivenciado um novo modelo de gestão de território, as áreas quilombolas¹⁴. No Amapá, a primeira área reconhecida como quilombola foi o Curiaú, onde em 1999 teve sua área reconhecida como Comunidade Remanescente de Quilombo, com uma área total de 3.269 hectares, formado pelas Comunidades do Curiaú de Dentro, Curiaú de Fora, Casa Grande, Currealinho e Mocambo.

O período se caracterizou também pela ampliação das infra-estruturas com visão estratégica, entre elas destacam-se: a ampliação do fornecimento de energia elétrica no Estado, com a instalação de mais uma turbina na UHCN e termoelétrica em Oiapoque e Laranjal do Jarí. Com destaque especial para a ampliação do Porto de Santana (área de *container* e do cais), que para Porto (2002) possibilitou ampliar

as condições de infra-estrutura para o desembarço aduaneiro pela ALCMS e para a exportação de produtos amapaenses; diminuiu-se o tempo de viagem via marítima para 8 dias do Canal do Panamá ao Amapá; e estimularam-se a navegação fluvial, o comércio local, o turismo e a comercialização de produtos brasileiros e estrangeiros para o Norte da América do Sul (PORTO, 2002, p. 156).

Com a ampliação do Porto de Santana estendeu-se ainda mais a dependência da atividade comercial de Macapá ao Porto de Santana, consolidando em definitivo Santana como cidade portuária, sendo com isso intensificada a atividade portuária de circuito superior. Como consequência do aumento do fluxo de mercadorias intensificou-se o transporte de mercadorias pela Rodovia Duca Serra. É importante acrescentar ainda, como impacto relevante da ampliação do Porto a desestruturação do entorno da área portuária, causada em parte pelo surgimento de novos postos de trabalho surgidos com a ampliação.

Entretanto, apesar do surgimento de novas atividades econômicas no Estado, vinculada principalmente a condição tributárias diferenciadas, ofertada pela ALCMS, o encerramento das atividades da ICOMI em 1997 contribuiu significativamente para a alteração na balança de exportação do Estado, além de acentuar as questões urbanas no Amapá. Com o encerramento das atividades da ICOMI, a partir da desativação das estruturas

¹⁴Esta categoria fundiária propõe o controle da terra, por normas especiais, para descendentes de ex-escravo, sejam elas adquiridas com ou sem formalização jurídica (PORTO, 2008).

de mineração de Serra do Navio, a região e o entorno, município de Pedra Branca, viram diminuir drasticamente seus recursos, além da diminuição de ofertas de trabalho, que criou uma forte onda de desemprego, com impacto repercutido no município de Santana. O processo de desativação do Projeto intensificou o surgimento de áreas ociosas no espaço urbano e a migração em massa das famílias principalmente para as cidades de Macapá e Santana, intensificando ainda mais a desestruturação urbana dos dois municípios.

3.3 - A RATIFICAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E O RETORNO DO PLANEJAMENTO URBANO - 2000 – 2013

Em relação ao aspecto demográfico, a principal característica da primeira década do novo milênio está relacionada ao processo de reestruturação espacial urbana, cuja especificidade é dada pelo processo de expansão da população, tanto em direção às novas centralidades quanto no interior de cada uma delas. As tendências apresentadas na década anterior de diminuição dos fluxos rumo aos centros urbanos se mantiveram. As taxas médias de crescimento urbano que, no período de 1980-1991, foi de 2,96% a.a, baixando para 2,44% entre 1991-2000, chegou a 1,55% a.a. em 2000-2010 (BAENINGER; PERES, 2012).

Outra tendência confirmada foi o arrefecimento da imigração com destino às antigas metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, que apresentaram significativa perda migratória com destaque especial, para as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, que ao contrário, e mantendo a tendência percebida nas duas décadas anteriores, apresentaram crescimento acima da média nacional. As taxas de crescimento da população metropolitana nacional que já vinham apresentando um decréscimo considerável mantiveram a tendência, registrando 1,99% a.a., entre 1980-1991, (contra 3,8% a.a. da década anterior) e mantendo-se nesse patamar (2,00% a.a.) entre 1991-2000 e chegando a 0,99% no período entre 2000-2010 (BAENINGER; PERES, 2012).

Estas novas tendências de urbanização e distribuição espacial da população brasileira percebidas na primeira década do novo milênio *reforçam o processo de reorganização populacional, com a importância crescente de formação de novas territorialidades e dos processos internos de realocação espacial da população* (BAENINGER; PERES, 2012, p. 638). Assim, para Baeninger e Peres (2012), novas áreas percebidas na realocação da

população em aglomerados urbanos de diferentes tamanhos, já institucionalizados como metrópoles, podem ser denominados de

aglomerados metropolitanos recentes, ao invés de novas regiões metropolitanas, para que se distingam dos espaços de caráter eminentemente metropolitano. Esta distinção se faz necessária, uma vez que a definição de área metropolitana inclui, dentre outros elementos, a complexidade da interação entre os espaços que compõem essa região, com intensa circulação de capital e de população; situação nem sempre presente nesses aglomerados (BAENINGER; PERES, 2012, p. 638).

Baeninger e Peres (2012) ressalta, entretanto, que diferente das decrescentes taxas de imigração ocorridas nas metrópoles mais antigas, os novos aglomerados metropolitanos registraram dinâmicas de crescimento semelhante as das antigas metrópoles em décadas passadas. *Essas taxas ficaram bem acima da taxa média de crescimento nacional nas duas décadas anteriores, bem como de crescimento urbano, indicando o impulso do processo de concentração de população nessas localidades no período* (BAENINGER; PERES, 2012, p. 638).

O grande número de regiões metropolitanas oficializadas no período compreendido entre 1990-2010 está relacionado à alteração ocorrida na Constituição Federal de 1988, que delegou aos Estados a competência de criar as Regiões Metropolitanas. No período compreendido entre 2000-2010 foram oficializadas como metrópoles, 12 aglomerações urbanas: Região Metropolitana de Manaus – Amazonas; Região Metropolitana de João Pessoa – Paraíba; Região Metropolitana de Maceió - Alagoas; Região Metropolitana de Aracaju– Sergipe; Região Metropolitana de Campina Grande – Paraíba; Região Metropolitana do Cariri – Ceará; Região Metropolitana do Agreste – Alagoas; Região Metropolitana de Macapá – Amapá; Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense – Maranhão; Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá –Mato Grosso; Região Metropolitana de Chapecó - Santa Catarina; Região Metropolitana de Lages - Santa Catarina. As novas metrópoles ou aglomerados metropolitanos, junto com as antigas regiões metropolitanas concentram em torno de 52 % da população urbana. (BAENINGER; PERES, 2012).

O sistema urbano brasileiro tende, portanto, a se redesenhar em configurações metropolitanas e aglomerados urbanos. São nessas novas configurações urbanas, portanto, pó onde as populações se movimentam, se deslocam e circulam diariamente, trazendo novas demandas às políticas sociais, quer seja em termos de transporte e moradia, como de saúde e educação (BAENINGER; PERES, 2012, p. 638).

A RMM instituída pela Lei Complementar nº 21/2003, compreendendo as áreas urbanas de Macapá e Santana, responde claramente ao conceito estabelecido por Baeninger e Peres (2012) de aglomerado metropolitano, uma vez que apesar de promover a circulação de mercadorias e produtos esses ainda são considerados irrisórios para os padrões nacionais. A RMM congrega mais de 80% do PIB do Estado, porém esta contribuição é uma das menores do cenário nacional, o que a coloca na 38ª posição, entre as 44 existentes no Brasil. Em relação ao número de pessoas que moram e circulam na região, a taxa é alta em se considerando a população total do Estado, no entanto em números relativos é um dos menores entre as regiões metropolitanas brasileira, é considerada a 32ª maior região metropolitana.

Esta nova face do espaço urbano brasileiro contribuiu para que as históricas reivindicações populares quanto ao direito de todos os cidadãos à cidade, com o apoio dos movimentos de reforma urbana, apresentadas na elaboração da Constituição de 1988, pudessem ser consolidadas em um novo arcabouço legal que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF, o Estatuto da Cidade, que durante 11 anos tramitou no Congresso Nacional. A demora se deu em face dos muitos embates onde se explicitaram os conflitos entre inúmeros e diversificados interesses dos promotores do espaço urbano. A construção do Estatuto da Cidade foi longa e difícil, entretanto, nele foram garantidos princípios há muito desejado pelos movimentos.

O Estatuto da Cidade trouxe pela primeira vez ao país, o arcabouço legal para promover ações que possibilitassem criar condições para minimizar a exclusão social e ampliassem as estratégias de inclusão nas cidades, consolidando a do conceito de justiça social no espaço urbano. Permitiu ainda, trazer o debate travado pelos meios acadêmicos e sociais sobre exclusão social, segregação, repartição justa dos investimentos realizados na cidade, para o campo institucional e jurídico. O Estatuto reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, preconizados no artigo 182.

O artigo 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, que deve ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor. O artigo 183 abriu a possibilidade de

regularização de extensas áreas de nossas cidades ocupadas por favelas, vilas, áreas alagadas ou invasões, bem como loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias urbanas, transpondo estas formas de moradia para a cidade denominada formal.

A aprovação do Estatuto da Cidade assegurou a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público, abrindo espaço assim, para a gestão democrática. A efetivação da participação popular prevista no Estatuto garante por meio da representatividade associativa, a participação de segmentos da sociedade. Entretanto, conforme Saboya (2011) fica claro que a promessa de participação popular promovida pela lei não se concretizou como o esperado. Para Saboya (2011) a participação, por si só, não garante qualidade nas decisões, visto que ainda são perceptivas as distorções que ocorrem nos processos participativos, ainda que haja muitos bons exemplos de participação bem sucedida, na maioria dos exemplos do caso brasileiro, a participação foi usada

como um instrumento para legitimar interesses específicos do que como uma forma de efetivamente democratizar a tomada de decisões, no sentido de incorporar os valores de uma maior parcela da população na definição de caminhos e de prioridades (SABOYA, 2011, p. 09).

Para Saboya (2011) apesar das fragilidades na aplicação do Estatuto, o poder de pressão proporciona não deve ser negligenciado. Reconhece que embora existam limitações, principalmente no contexto da participação popular, não se pode desprezar o que foi alcançado em torno de ideais de democratização e busca por cidades mais justas e inclusivas.

Em um contexto local, amparado pela promulgação do Estatuto e estimulado pelos movimentos sociais, no período analisado foram implantados importantes instrumentos de organização e controle do espaço urbano das cidades de Macapá e Santana. Em 2004 foi aprovado por meio da Lei Complementar nº 026/2004, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (PDDUAM), que tinha como objetivo principal *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes* (PMM, 2004, p.05). Em 2006 por meio da Lei 002/06 - PMS foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Santana (PDPS), que tinha como objetivos principais: Promover o desenvolvimento econômico e social, a habitação adequada, o saneamento integrado, a mobilidade urbana e rural, a preservação e valorização do patrimônio cultural e a gestão adequada dos imóveis públicos.

É importante ressaltar que os dois processos ocorreram sob a égide de governos considerados populares, o Prefeito de Santana pertencia ao Partido dos Trabalhadores (PT) e o Prefeito de Macapá ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). Ambos com forte relação com o Governo Estadual, uma vez que o Governador da época era do PSB e a Vice-Governadora era do PT. Neste sentido, toda a proposta de construção dos Planos estava embasada em uma visão participativa da população e ambos tiveram no seu escopo uma forte tendência a avaliação das questões ambientais que afetavam os municípios.

Entretanto, apesar de refletirem em seus documentos uma análise sobre a ocupação das áreas contínuas (as Rodovias Duca Serra e JK) pouco foi demonstrado concretamente sobre a necessidade do desenvolvimento de ações conjuntas entre os dois municípios. O fato de as duas rodovias demonstrarem nas duas últimas décadas um acentuado processo de ocupação pelo segmento habitacional tende a refletir em condições futuras do afunilamento do fluxo de pessoas que se deslocam das áreas contínuas dos dois municípios. Situação já sentida principalmente pelas duas Rodovias concentrarem importantes instituições de ensino superior¹⁵ que contribuem significativamente para o adensamento dos veículos nos horários de maior movimentação.

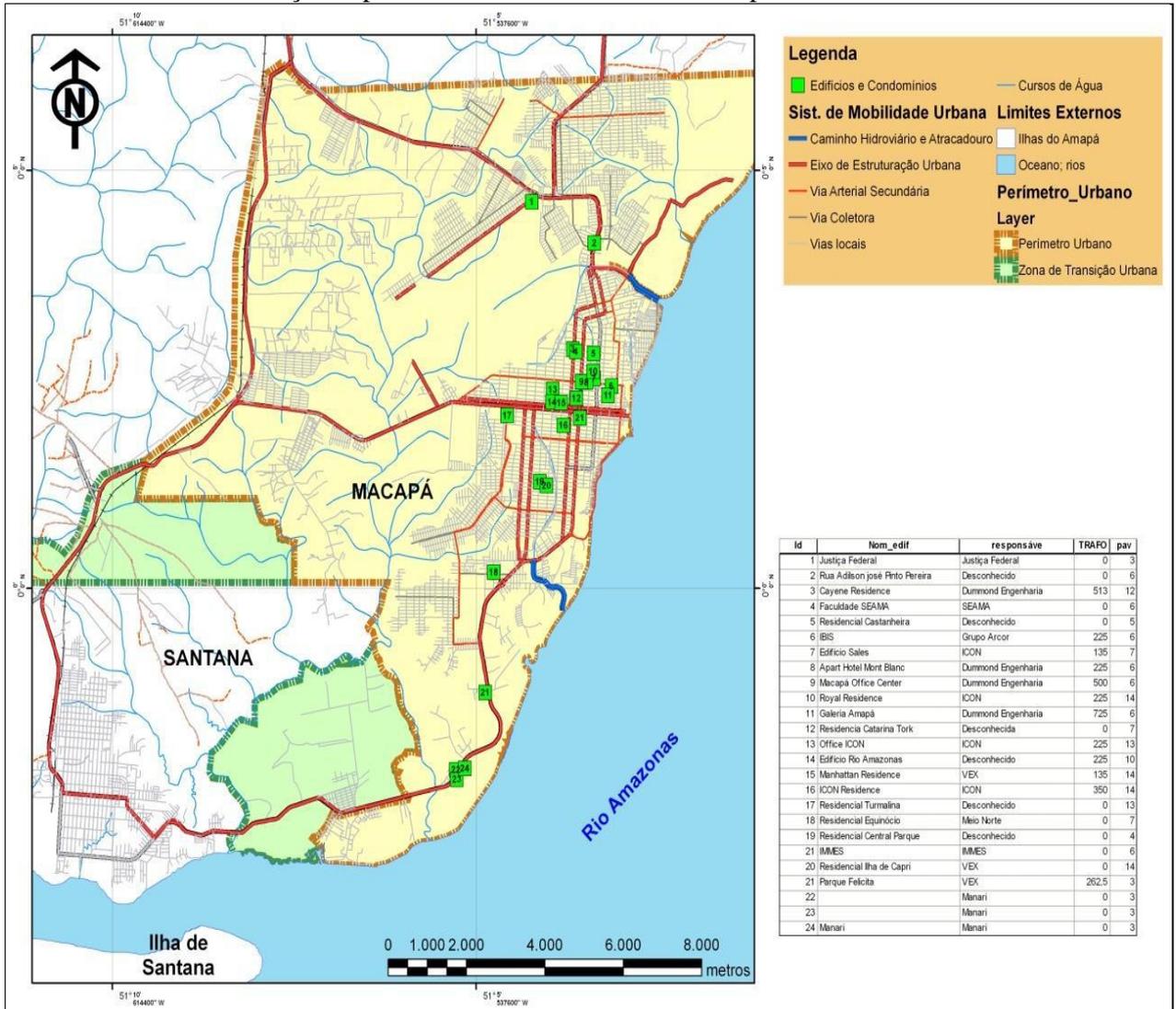
Merece destaque ainda no que se refere ao adensamento populacional das duas rodovias o número de condomínios instalados principalmente na Rodovia JK e ampliação de bairros, como o Marabaixo na Duca Serra. Um dos principais reflexos diz respeito à demanda por transporte público, com acentuada pressão nos transportes coletivos intermunicipal, que por si só já traria a necessidade de ações conjuntas entre os dois municípios para enfrentamento das conseqüências da ampliação do fluxo de pessoas e de veículos nas duas rodovias.

Um processo observado em Macapá, e com menos destaque para Santana, que afeta consideravelmente a necessidade de oferta de infraestrutura e tende a comprometer as diferentes formas de deslocamento no espaço urbano é o adensamento populacional provocado pela verticalização da cidade (MAPA 08). Situação que começou a ganhar visibilidade no final da década de 1990 e vem crescendo vertiginosamente nos últimos anos. Exemplo disso é o acréscimo da rede de alimentação do sistema energético, cuja maior ampliação ocorreu na subestação Santa Rita, reforçando análise de que a concentração da

¹⁵Na Rodovia JK esta localizada a Estácio de Sá - Particular e a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) - Pública e na Rodovia Duca Serra o Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP) e a Faculdade de Macapá (FAMA) - Particular.

verticalização e adensamento no centro exigiu um arranjo no sistema de alimentação da CEA. Tal situação materializa-se, principalmente pela construção de edifícios residenciais situados nos bairros centrais e adjacentes, que até no ano de 2008 somavam um total de sete unidades de imóveis com alto adensamento e que no ano de 2010 já perfaziam um total de dezoito empreendimentos (SILVA *et al*, 2011).

MAPA 05– Verticalização espacial urbana da cidade de Macapá e Santana



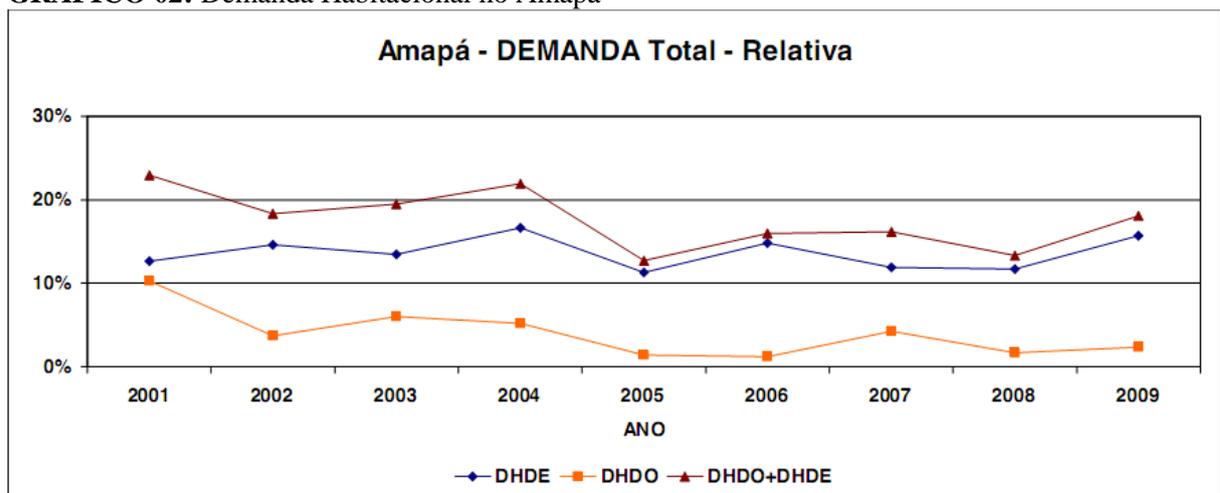
FONTE: SILVA *et al*, 2011.

Parte desta crescente adensamento populacional em lotos urbanos verticalizados tem como origem a alta demanda por habitação na região urbana de Macapá. Em estudo realizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), o conceito de demanda habitacional é definido pela necessidade dos indivíduos residirem em local adequado. Para definir o cálculo de demanda habitacional total, a CEF utiliza a soma da Demanda Habitacional Demográfica (DHDE) que

se refere à formação de um novo arranjo domiciliar (familiar ou não-familiar) em consequência da dinâmica demográfica e social e a Demanda Habitacional Domiciliar (DHDO) que se referente ao número de domicílios inadequados. Relaciona-se a moradias precárias que precisam ser substituídas por não oferecerem condições de habitabilidade e segurança.

O estudo da CEF reforça a compreensão de que a maior demanda por habitação está concentrada na demanda demográfica do Estado, que apesar de demonstrar um arrefecimento na última década ainda é alto, conforme demonstrado no GRÁFICO 02. Segundo o estudo, em 2001, a demanda total por habitação no Amapá era de 22,96%, apresentando uma pequena queda em 2005 quando chegou a 12,72% e elevando-se novamente no final da primeira década do Século XXI, chegando à faixa de 18,07% em 2009. O estudo demonstrou ainda que a maior parcela da população, utilizando como parâmetro a renda, era da faixa entre 3-5 Salário Mínimo (SM) e a de 5-10 SM, com um percentual total destas duas faixas de 46,46%, seguida pela parcela da população com renda de 1-2 SM e 2-3 que totalizavam 16,74% e 15,31%, respectivamente. A influência da parcela da população, considerada classe média na aferição da demanda por habitação, consolida a interpretação de que a maior parte da população com necessidades habitacionais está nesta faixa de renda, o que explica a ampliação de lotes urbanizados em condomínios fechados e verticais, principalmente em Macapá, que concentra a maior parte da população urbana do Estado.

GRAFICO 02: Demanda Habitacional no Amapá



FONTE: CEF, 2012.

Os dados apresentados em publicação de 2013 (Atlas do Desenvolvimento Humano) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) confirma que a qualidade de vida nas cidades de Macapá e Santana demonstrou uma melhoria considerável. Pela análise

o Município de Santana tem um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹⁶ considerado médio, com um índice de 0,692, em se comparando com dados de 2000, quando o índice era de 0,562 houve uma evolução na taxa de crescimento de 23,13%, sendo a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi a Educação, com uma evolução de 0,23%. Já o IDHM de Macapá é considerado alto, com índice de 0,733, com uma taxa de crescimento de 17,85% em se comparando a 2000, sendo também a educação a dimensão que mais cresceu com uma taxa de 0,185 (PNUD, 2013).

Vale ressaltar que tanto Macapá quanto Santana mantiveram a mesma média de crescimento da década anterior, com uma pequena redução em Macapá e uma pouco maior para Santana¹⁷. Entretanto, o incremento na melhoria da taxa de IDHM em relação às duas décadas anteriores foi considerado mais significativo para Santana, com um taxa de 62,44%, bem acima da média nacional que no mesmo período foi de 47%. Em Macapá, apesar da manutenção das taxas de crescimento de IDHM manterem uma média anual, e relação às duas décadas anteriores o crescimento foi de 39,62% (PNUD, 2013).

Ainda que pareça que Macapá agrega melhores indicadores de desenvolvimento humano em relação a Santana, uma análise mais apurada na melhoria da qualidade de vida percebe-se que a mesma não se refletiu de forma igual para toda a população. Enquanto que a extrema pobreza em Santana caiu de 19,39% em 1991 para 8,92 em 2010, em Macapá no mesmo período a extrema pobreza passou de 8,62% para 5,89%. Os dados parecem apresentar que em Macapá a extrema pobreza já vinha sendo reduzida há mais tempo, entretanto ao se analisar a porcentagem de renda apropriada pelos extratos da população, a análise toma outra dimensão, enquanto que em Macapá na primeira década do século XXI 80% dos mais pobres detinham 37,22% da renda e 20% dos mais ricos detinham 62,78%, em Santana no mesmo extrato 80% dos mais pobres detinham 40,31 e 20% dos mais pobres detinham 59,69%.

O período analisado também foi favorável às questões habitacionais, em especial aos projetos vinculados a população de baixa renda. Com a formalização da legislação referente à política habitacional de interesse social e a implantação de projetos habitacionais direcionados a famílias com renda de até 03 salários mínimos, abriu-se a possibilidade para inserção de famílias que moravam em ambientes desestruturados adquirirem imóveis a custo zero. Com a

¹⁶ IDHM- Índice que analisa indicadores de renda, longevidade e educação. Realizado pelas Nações Unidas com objetivo de aferir qualidade de vida da população dos municípios brasileiros. Construído a partir de dados levantados pelo Censo realizado pelo IBGE.

¹⁷Entre 1991 e 2000 a taxa de crescimento do IDHM de Macapá foi de 18,48% e de Santana foi de 31,94%.

aprovação da Lei Estadual de Habitação de Interesse Social e a criação do Fundo no Amapá, os primeiros obstáculos que impossibilitavam a implantação da política social de habitação, foram removidos.

Em relação ao déficit habitacional, segundo metodologia definida pela CEF, há necessidade de atender cerca de 20% da população residente no Estado, o que em Macapá e Santana equivaleria a aproximadamente 120.000¹⁸ famílias, sendo que na faixa da população atendida por Projetos Habitacionais de Interesse Social, equivaleria a aproximadamente 25.000 famílias. Em consequência da implantação de Programas Federais desde 2007, Governo do Estado e Prefeituras formalizaram Projetos Habitacionais (alguns em fase de conclusão) que possibilitaram a disponibilização de mais de 10.000 unidades habitacionais em Macapá e Santana. Além do que nos últimos 05 anos foram liberados recursos Federais (onerosos e não onerosos) para melhoria das condições de saneamento nas principais cidades do Amapá, em especial para Macapá e Santana, o que deve implicar na melhoria da qualidade de habitação na mais populosa área urbana do Estado.

Ainda que no conjunto geral os indicadores da última década demonstrem uma melhoria considerável na qualidade de vida urbana, a situação da habitação, de saneamento e de mobilidade presente nas cidades contraria essa tendência e refletem a queda na qualidade de vida. O período compreendido entre 2001-2013 foi onde as políticas urbanas, desenhadas nas duas décadas anteriores, efetivamente se consolidaram. Aos Estados e Municípios coube compreender as realidades existentes no espaço urbano e promover ações articuladas no sentido de ampliar os resultados para melhoria do espaço urbano.

¹⁸ Vale ressaltar que estes números divergem de outras metodologias. Para o Governo do Estado em Macapá, incluindo as 13.800 (IBGE, 2010) unidades familiares em condições precárias, o número é de aproximadamente 25.000 famílias.

4. O PLANEJAMENTO URBANO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DE CENÁRIOS EM UMA PERSPECTIVA DE INTEGRAÇÃO NAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA

4.1 O PLANEJAMENTO, O USO DO ESPAÇO E A CORRELAÇÃO DE INTERESSES

Ainda que os atuais Planos Diretores de Macapá e Santana congreguem elementos que contemplem a multiplicidade de aspectos referentes ao espaço urbano da cidade, incorporando análises que extrapolam a reprodução do espaço sobre uma visão somente econômica, favorecendo em larga escala a função social da cidade, na prática, as propostas pouco ou nenhuma influência tiveram na melhoria do espaço. Passados quase 10 anos da aprovação¹⁹ dos Planos Diretores, o que se percebe, é que as idéias propostas nos instrumentos legais, não levaram em consideração fragilidades institucionais existentes na gestão pública municipal, e nem atentaram para a baixa capacidade de articulação da sociedade local e do capital social existente.

A fragilidade institucional existente, em parte, é consequência da concentração na distribuição de recursos existentes no país, onde em uma pirâmide invertida, é veiculada a um único ente (Governo Federal) a maior parcela de recursos e, em uma inversão ainda da pirâmide, aos estados da federação. Aos municípios brasileiros cabe a menor fatia da distribuição e a incumbência de arcar com as mazelas e necessidades da população. Sobre outra análise, a fragilidade institucional também pode ser gerada pelas deficiências de gestão existente em municípios que esgotam seus frágeis recursos, com um elevado contingente de profissionais não qualificados, com baixa capacidade para fazer frente aos problemas inerentes aos aglomerados urbanos.

Macapá e Santana não diferem dessa realidade, parte do seu contingente de funcionários, em torno de 7.000 em Macapá e de aproximadamente 3.500 em Santana, não está preparada para gerenciar os problemas e propor soluções mais condizentes com as limitações existentes. A fragilidade institucional se amplia ainda mais, quando se agrega o caráter político ao sistema de gestão. Nestes quase dez anos, desde a aprovação dos Planos

¹⁹O Plano Diretor de Macapá (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá- PDDUAM) foi aprovado em 2004 e o de Santana em 2006.

Diretores, três prefeitos ocuparam a gestão nos dois municípios e dois governadores gerenciaram o Estado, a partir da capital. Os processos de decisão eleitoral no período ocorreram em 05 momentos, influenciaram as decisões (ou ausência delas) na implementação do planejamento proposto, e na conseqüente melhoria da qualidade de vida da população da cidade.

O contingente populacional das cidades de Macapá e Santana são os principais responsáveis pelas decisões nos processos políticos²⁰, influenciando os resultados finais dos processos eleitorais, sendo alvo dos anseios das lideranças políticas locais que vem nesta população sua grande massa de manobra, refletida principalmente, nas demandas por favores, percebida nos períodos eleitorais.

Ainda que pese sobre a população o fardo da convivência com processos politiquieiros ocorridos nos espaços urbanos, com a aceitação de trocas de benefícios por voto, como o aterramento de área alagadas, a doação de materiais de construção e outras oportunidades percebidas pela população, como uma forma de melhorar seu espaço de morar. A cidade ilegal, como bem destaca Maricato (2000), é um espaço que favorece a troca de favores entre uma elite dominante e uma população excluída dos seus direitos mínimos a um espaço adequado de morar. Cabe uma reflexão: até que ponto pode ser atribuído à população as conseqüências da desestruturação do espaço urbano?

A cidade desestruturada é conseqüência de anos de desigualdades sobre as decisões do uso do espaço urbano. Às populações menos favorecidos só restou aceitar os efeitos da ausência de políticas urbanas que contemplassem todos os moradores da cidade. As primeiras propostas de planejamento, pensadas para os espaços urbanos foram definidas pelos detentores do capital, que com um discurso de melhoria do espaço urbano, retiraram dos espaços centrais da cidade, um contingente populacional, que sem ter como arcar com a manutenção de um espaço adequado para moradia, tiveram como única possibilidade, espaço desestruturados, sem nenhuma infraestrutura urbana.

A hegemonia que caracterizava o pensamento dos detentores do poder permitiu que propostas de planejamento pensadas para as cidades, pudessem se efetivar, assegurando o cumprimento do que foi planejado nos primeiros planos urbanísticos (VILLAÇA, 1999). No entanto, ao longo do Século XX, as diversas fases do planejamento no Brasil, denominada de

²⁰Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cerca de 80 % dos eleitores do Estado estão concentrados nestas duas cidades (TSE, 2013).

planejamento modernista, propuseram a utilização do espaço de uma forma planificada, reproduzindo concepções de espaço, externos à realidade brasileira, o que Maricato (2000) definiu como “idéia fora do lugar”, e como consequências não possibilitam a efetivação das propostas concebidas nos planos urbanos. Ao desconsiderarem o espaço vivido, os planos propostos e a legislação urbana concebida, gerou a impossibilidade do cumprimento do aparato legal imposto a cidade.

A concepção proposta do planejamento moderno desconsiderava a cidade ilegal, e a população ocupante destes espaços, por sua vez, era desconsiderada nos processos (MARICATO, 2001). A Constituição de 1988, considerada uma constituição cidadã, procurou assegurar direitos básicos à população, como o da moradia e se rendeu a necessidade de inserir nas políticas urbanas os espaços ilegais das cidades, além de assegurar a plena participação nos processos de utilização do espaço, que teve no Estatuto da Cidade, em 2001, sua regulamentação. O Estatuto da Cidade se propôs a reduzir os níveis de desigualdade existente no uso dos espaços urbanos, assegurou ainda, o direito à função social da cidade e a participação cidadã nas tomadas de decisões que afetassem a qualidade de vida urbana.

O instrumental que possibilita assegurar o cumprimento dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, que tem o papel de estabelecer os limites e as possibilidades de uso do espaço urbano, não tem como garantir, por si só, a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Vale refletir ainda se a sociedade está preparada para aceitar e cumprir as regras estabelecidas no arcabouço jurídico existente para a cidade. Ou ainda, se as decisões sobre o espaço são legítimas e democráticas, quando os atores envolvidos no processo, possuem níveis de participação com pesos diferentes. Ou, como estabelecer instrumentos que possibilitariam integrar o planejamento de espaços institucionais descontínuos (como é o caso das regiões metropolitanas) em face de dinâmicas urbanas e sociais existentes.

Macapá, considerada pelo IBGE como capital regional nível C²¹, sofreu profundas modificações na configuração do seu espaço urbano desde a sua efetivação como capital do Território Federal do Amapá em 1944. Com uma alta evolução populacional nos últimos 70

²¹Capitais estaduais são consideradas como no principal centro de referência de oferta de serviços e centro polarizador dos respectivos estados e, em alguns casos, das áreas circunvizinhas. Já as cidades de apoio à interiorização ocupacional correspondem àqueles núcleos de expressão regional que exerceram importante papel nos processos de efetivação da ocupação territorial e apoio nos recentes processos de expansão ocupacional (TRINDADE JÚNIOR, S. C, 2011)

anos, viu sua população se tornar urbana, concentrando hoje cerca de 80% (IBGE, 2012) da população do Estado nas cidades. A dinâmica de ocupação do espaço urbano de Macapá, não difere das capitais dos demais estados da Amazônia, onde a sua concentrada estrutura econômica e administrativa, exerceu um forte poder de atração para a população do Amapá, e de outras regiões do país, como área ribeirinha do Pará e população rural do Maranhão (CUNHA; BAENINGER, 2000).

Santana por sua vez, considerada como cidade de apoio a interiorização, de acordo com classificação estabelecida pelo IBGE (2008), é uma das principais portas de entrada das populações imigrantes que vem se estabelecer no Estado, em geral, com baixa qualificação, se transformado assim, na principal receptora de demanda de infraestrutura e serviços urbanos. Juntas as duas cidades sofreram ao longo dos últimos 70 anos forte pressão populacional. Conforme percebido na Tabela 03, a população quase que duplicou do final da década de 1980 em se comparando a 1991, e praticamente triplicou entre 1991 e 2010, com índices de crescimento não previstos pelos diferentes planos propostos para o Amapá, ocasionados principalmente pela forte migração ocorrida em dois períodos, na década de 1960-1970 e na década de 1980-1990.

TABELA 03: Comparativo da população da cidade de Macapá e Santana com a população do Estado do Amapá – 1944 a 2010

	1944	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Maca pá	10.977	20.594	46.905	87.755	140.624	179.252	282.745	398.204
Santa na						51.451	80.439	101.262
Ama pá	10.977	37.477	68.889	116.480	180.078	288.690	475.845	669.526

FONTE: IBGE, 1990; 2000; 2003. Organização: SOUZA, ACM.

As mazelas decorrentes de uma urbanização acelerada, ocasionadas por ciclos econômicos implantados no Estado do Amapá, como reflexo de políticas propostas pelo poder estatal, em geral federal, são caracterizadas pela alta concentração da população em espaços inadequados, com baixa infraestrutura urbana. Os intensos surtos de urbanização, aliados à baixa capacidade de planejamento e gestão existente nas estruturas administrativa municipal e o baixo grau de participação popular nas decisões sobre o espaço urbano, ampliaram a utilização inadequada dos espaços urbanos existentes nas duas cidades.

A fragilidade na gestão municipal e a baixa capacidade de planejamento, onde os agentes públicos atuam sempre a reboque das pressões sociais sobre os espaços desestruturados, ampliaram a urgência da promoção de mecanismos que evidenciassem a organização espacial, em especial das áreas ambientalmente frágeis e nos corredores estruturantes e de articulação com os demais espaços regionais. O Plano Diretor surgiu assim, como uma expectativa da adequação dos espaços urbanos desestruturados e caóticos e a possibilidade de implantar um espaço democrático, que organize a vida na cidade.

Para Maricato (2000), a nova fase do planejamento urbano no país, surgiu para dar conta de encontrar soluções aos graves problemas urbanos existentes em decorrência de ausência de políticas urbanas e habitacionais, que culminaram, no início da década de 1980, com a intensificação de invasões, período em que várias cidades brasileiras apresentam a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Para esta autora a ilegalidade da ocupação nas áreas urbanas não foi fruto de ação de lideranças subversivas que queriam afrontar a lei, mas sim, resultado de um processo de urbanização que segregou e excluiu.

A cidade até então pensada e planejada para a reprodução econômica, chamada por Maricato (2001) “cidade do mercado imobiliário”, não propunha uma leitura ideológica do espaço, refletindo sobre os principais problemas do desenvolvimento urbano, como a relação entre mobilidade, habitação e trabalho. Não se pode atribuir, entanto, a não execução do Plano Diretor os principais problemas existentes nas cidades, ainda que pese a importância de um instrumento norteador para as decisões municipais, os Planos não se constituem como o único elemento definidor da ocupação do espaço. A diversidade de ocupação e reprodução do espaço esta alicerçada em uma intrincada rede de interesses, que mobilizam e atuam sobre o espaço real.

A fragilidade na construção de planejamento sobre o espaço, entretanto, não implica necessariamente na ausência de concepções formuladas que neguem as tensões sociais e a diversidade de interesses postos na definição de uso e ocupação do espaço urbano. Ferrari Jr. (2004) lembra que a

[...] produção e construção espacial são um mosaico de interesses, altamente territorializados e cuja expressão física, que se faz através das obras arquitetônicas, infraestruturas concebidas e desenhos que se formam para estruturar a vida humana, deixa transparecer as correlações de forças dos seus agentes (FERRARI JR, 2004, p.02).

Para Corrêa (1995) os grupos de interesses podem ser definidos pelos agentes sociais que produzem o espaço: a) os proprietários dos meios de produção; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado; e, e) os grupos sociais excluídos. Para ele

a atuação espacial dos promotores imobiliários se faz de modo desigual criando e reforçando a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista. E, na medida em que os outros setores do espaço produzem conjuntos habitacionais populares, a segregação é ratificada (CORRÊA, 1995, 04).

Afinal, quem são os responsáveis pela segregação? Parte da responsabilidade pode ser atribuída ao Estado, e como responsável da ação indutora o Estado estaria as classes dominantes,

[...] sua atuação se faz sentir por um lado, através da auto-segregação na medida em que ela pode efetivamente selecionar para si as melhores áreas, excluindo-as do restante da população: irá habitar onde desejar. A expressão desta segregação da classe dominante é a existência de bairros suntuosos e, mais recentemente, dos condomínios exclusivos e com muros e sistemas próprios de vigilância, dispondo de áreas de lazer e certos serviços de uso exclusivo, entre eles, em alguns casos, o serviço de escolas públicas eficientes. Em realidade pode se falar em auto-segregação e segregação imposta, a primeira referindo-se a segregação da classe dominante e a segunda a dos grupos sociais cujas opções de como e onde morar são pequenas ou nulas (CORRÊA, 1995, p.11).

Ainda que os Planos Diretores venham procurando assegurar a implantação de instrumentos que garantam, nos moldes definidos pelo Estatuto da Cidade, a participação cidadã no processo de construção do planejamento urbano, e procure promover a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, assegurados no Art. 02, Parágrafo XI, percebeu-se ao longo destes anos a fragilidade na correlação de forças entre os agentes sociais promotores do espaço, como exemplo pode ser o PDDUAM. Merece destaque as alterações da Lei Complementar nº 029/2004 – PMM, que instituiu as normas de uso e ocupação do solo, modificada por duas vezes, em 2007, através da Lei Complementar nº 044/2007 e em 2011, através da Lei Complementar nº 077/2011-PMM, a verticalização e a densidade de setores residenciais e comerciais do Município.

As alterações possibilitaram, assim, o avanço da verticalização no centro e a implantação de condomínios nas áreas consideradas nobres como a Rodovia JK e a Rodovia Duca Serra, favorecendo aos promotores imobiliários a oferta de infraestruturas habitacionais em áreas com toda a infraestrutura e os equipamentos urbanos básicos, alcançando, no mercado imobiliário, valores consideráveis. Não cabe aqui debater os aspectos positivos da

verticalização, como a economicidade da manutenção de infraestrutura, ou mesmo, a ampliação da oferta habitacional, mas vale lembrar que o processo foi executado com baixa participação popular, com incipiente debate público e sem os respectivos estudos de impacto de vizinhança, que possibilitassem antecipar e minimizar os problemas gerados.

Outro exemplo da baixa capacidade de decisão e participação cidadã é a implantação de um Shopping Center “Amapá Garden” na Rodovia JK, onde a possibilidade do amplo debate sobre os efeitos que o empreendimento poderia causar e as melhores formas de mitigar os impactos negativos que por ventura fossem percebidos não ocorreu. Segundo o Estatuto da Cidade (2001), em seu Art. 02, Parágrafo VI, alínea “d”, estabelece que deva ser objeto de ordenamento e controle de uso do solo, instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente. Em seu Parágrafo II, do mesmo artigo, há a garantia da gestão democrática por meio da participação da população e representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ou ainda, no seu Parágrafo XIII, que estabelece a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o conforto ou a segurança da população.

É importante relembrar que o Estatuto da Cidade (2001) veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, relativo à Política Urbana e ainda que as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade buscassem orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local, e estimule o planejamento como processo construído, com a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes, o rompimento da visão parcelar e setorial do planejamento urbano até agora praticado, é um caminho difícil a trilhar.

Para Tostes (2007), este é

[...] um largo caminho a percorrer, pois será necessário o bom combate contra adversários de todo este processo popular que são as negociatas, os interesses meramente politiquieiros, as verbas comprometidas com os interesses eleitorais e sem nenhum critério técnico, a omissão dos gestores e o comodismo da sociedade civil (TOSTES, 2007, p.17).

4.2 UMA ANÁLISE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE MACAPÁ E SANTANA E AS NOVAS TENDÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DE UM PLANEJAMENTO INTEGRADO PARA MACAPÁ E SANTANA

Se é certo que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade possibilitaram a participação popular na construção dos Planos Diretores de Macapá e Santana construídos em 2004 e 2006 respectivamente, o mesmo não pode ser percebido na implementação das ações previstas e no controle popular dos empreendimentos implantados na cidade. O que se percebe é que na verdade, os Planos Diretores pouca contribuição tiveram para a melhoria do espaço urbano e oferta de melhor qualidade de vida das cidades, ao contrário, ao longo destes anos desde sua aprovação, o que se viu foi a deteriorização da qualidade de vida urbana, principalmente no tocante à mobilidade e à recuperação das áreas ambientais fragilizadas, como as ressacas. Nem mesmo a implementação dos instrumentos legais previstos nos Planos se concretizou.

Em uma reflexão sobre o PDDUAM percebe-se que o mesmo foi apenas parcialmente efetivado. Para atender as necessidades de qualidade de vida e justiça social, ordenamento e ocupação do território, favorecer a integração regional, proteger, preservar e recuperar o patrimônio ambiental do município, melhorar a mobilidade urbana, e promover a gestão democrática, o Plano propôs a adoção de cinco estratégias: a) Estratégia para Proteção do Meio Ambiente e Geração de Trabalho e Renda; b) Estratégia para Melhoria da Mobilidade; c) Estratégia para Promoção da Habitação Popular; d) Estratégia para Qualificação do Espaço Urbano; e, e) Estratégia para Gestão Democrática Urbana e Ambiental. Ao todo, entre arcabouços jurídicos e planos e projetos foram propostas 25 ações, destas menos de 30% se foram efetivadas, 16 das ações previstas não tiveram nenhum tratamento por parte do poder público municipal. E o que causa mais perplexidade, é que boa parte das ações efetivadas, não foram regulamentadas pelo Prefeito que enviou o Plano à Câmara. O QUADRO 05 apresenta e analisa o cumprimento das estratégias previstas.

QUADRO 05: Análise da situação atual dos instrumentos legais e programas propostos pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá

ESTRATÉGIA	INSTRUMENTO LEGAL E PROGRAMAS PROPOSTOS	SITUAÇÃO ATUAL
Proteção do Meio Ambiente e Geração de Trabalho e Renda	Elaboração de Código Ambiental Municipal.	Não efetivado
	Programa de Implementação do Manejo Sustentável nos distritos.	Não efetivado
	Programa Municipal de Saneamento Básico (Plano Municipal de Saneamento Básico – Água e Esgoto; Plano Municipal de Drenagem; Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos).	Não efetivado
	Programa Municipal de Educação Ambiental.	Não efetivado
	Programa de Proteção e Recuperação das Ressacas.	Não efetivado
	Programa de Valorização e Preservação do Patrimônio Ambiental.	Não identificado
Melhoria da Mobilidade	Plano Municipal Integrado de Transporte.	Não identificado
	Programa de Qualificação de Transporte Coletivo Urbano.	Vinculado ao Plano Municipal Integrado de Transporte
	Programa de Educação no Transito.	Não identificado
	Programa de Incentivo ao Turismo Sustentável.	Não efetivado
Promoção da Habitação Popular	Programa de Regularização Fundiária.	Não efetivado
	Programa para Melhoria das Condições de Habitação em Áreas Consolidadas.	Não efetivado
	Programa de Reassentamento de Famílias de Áreas de Risco.	Não efetivado
	Programa de Construção de Habitação Popular.	Não efetivado
	Implantação do Fundo de Habitação de Interesse Social	Criado pela Lei nº 1593/07 – PMM de 05 de novembro de 2007.
Qualificação do Espaço Urbano	Lei de Uso e Ocupação do solo	Lei Complementar nº 029/2004 - PMM. Alterada pela Lei 044/2007 – PMM, e, 070/2011 – PMM.
	Lei de Parcelamento do Solo Urbano	Lei Complementar nº 030 - PMM, de 24 de junho de 2004
	Código de Obras e Instalações de	Não efetivado

	Macapá	
	Plano de Qualificação do Espaço Urbano	Não efetivado
	Programa de Valorização das Áreas de Interesse Turístico	Não efetivado
	Programa de Revitalização das Áreas de Interesse Comercial	Não efetivado
	Plano Municipal de Ordenamento dos Cemitérios.	Regulamentado pela Lei nº 1614 / 2008-PMM
	Lei do Perímetro Urbano	Lei Complementar nº 028 - PMM, de 24 de junho de 2004
Gestão Democrática Urbana e Ambiental	Programa de Capacitação dos Recursos Humanos	Não efetivado
	Programa de Participação Comunitária	Não efetivado

FONTE: PMM, 2004a; 2004b; 2004c; 2007a; 2011b; 2007c. Organização: SOUZA, ACM.

Não se pode, no entanto, deixar de ressaltar, que além dos instrumentos jurídicos e projetos previstos e descritos no PDDUAM, outros instrumentais garantiram a efetivação legal do Plano. Como exemplo, pode ser citado a Lei nº 1617/2008-PMM, que regulamentou o Direito de Preempção pelo Poder Público Municipal, previsto no Art. 106 do Plano. Outro exemplo é a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir, prevista no Art. 109 do Plano, e regulamentada pela Lei nº 051/2008 – PMM. Entretanto, o que mais causa espanto, é que mesmo os instrumentos legais efetivados, a maioria, foram posteriores ao prazo previsto. Como lembra Tostes (2012), *várias medidas previstas para o plano no prazo de 01(um) ano não foram efetivadas em conformidade com texto aprovado pela Câmara dos Vereadores* (TOSTES, 2012, p.129). O QUADRO 06 traz como destaque as medidas e os respectivos prazos previstos, após a publicação do PDDUAM, para sua efetivação.

QUADRO 06: Situação das Disposições Finais e Transitórias previstas no PDDUAM

INSTRUMENTO PREVISTO	PRAZO PREVISTO PARA IMPLANTAÇÃO	SITUAÇÃO
Descrição dos limites das zonas municipais e subzonas urbanas	01 ano	Não efetivado
Descrição dos limites das Unidades Distritais de Gestão e das Unidades de Gestão Urbana	01 ano	Parcialmente efetivada em 2008, com a criação do Distrito do Coração e de Santa Luzia
Institucionalização da divisão administrativa prevista no PDDUAM	04 meses	Parcialmente efetivada
Código Ambiental Municipal	01 ano	Não efetivado
Plano Municipal Integrado de Transporte	02 anos	Não efetivado

Plano Municipal de Saneamento Básico	02 anos	Não efetivado
Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos	01 ano	Não efetivado
Plano de Drenagem Urbana	01 ano	Não efetivado
Plano de Qualificação do Espaço Urbano	01 ano	Não efetivado
Plano Municipal de Ordenamento dos Cemitérios	01 ano	Efetivado em 2008
Implantação da outorga onerosa do direito de construir	06 meses	Efetivado em 2008
Fundo de Habitação Social	03 meses	Efetivado em 2007
Composição do Conselho Municipal de Gestão Territorial	03 meses	Efetivado fora do prazo previsto
Sistema de Informações para Gestão Territorial	04 meses	Não efetivado

FONTE: PMM, 2004a; 2004b; 2004c; 2007a; 2011b; 2007c. Elaboração: SOUZA, ACM.

A análise sobre os instrumentos legais previstos no Plano Diretor de Macapá revela que a efetivação foi de aproximadamente 30%, e ainda assim fora do prazo determinado em Lei.

Em relação ao processo de construção do Plano Diretor de Santana, o mesmo assumiu o adjetivo de participativo, tanto pela iniciativa do poder público, que pela obrigatoriedade acentuada tanto na Constituição quanto no Estatuto da Cidade definia que a participação da comunidade no processo, quanto pela iniciativa e atuação dos movimentos sociais, como consequência de debates fomentados nas décadas anteriores no município, como uma Emenda Participativa (EP) de autoria do então Deputado Federal Antônio Nogueira, quanto por conta do Orçamento Participativo (OP), do já Prefeito Antônio Nogueira. Para Freire as duas experiências além de servirem como aquecimento para a participação popular possibilitou também a aproximação da população com a gestão da coisa pública (FREIRE, 2010).

Freire (2010) observou que o tema em Gestão e Planejamento seguido de desenvolvimento econômico e mobilidade, foram os que mais chamaram a atenção dos participantes, com 29,41% de ocorrência nas intervenções referentes ao primeiro tema e 22,06% para os dois subseqüentes. O que revela que apesar do processo em Santana ter protagonizado momentos de intensa participação popular,

a diminuição da intensidade da participação ao final do processo e a participação praticamente majoritária de membros do governo municipal e do partido político que governava a cidade, revelam que houve falta de

prioridade e da devida preparação para a elaboração de uma política pública de tamanha relevância e de que a verdadeira vontade da população pode ter sido desvirtuada (FREIRE, 2010, p. 154).

Quanto ao teor da norma elaborada em si, alguns aspectos que tem o potencial de influenciar diretamente a conformação do espaço urbano santanense, acabaram sendo ignorados. Assim, por exemplo, é o caso do potencial portuário da cidade e a necessidade de se efetivar a integração metropolitana, envolvendo as cidades de Macapá e Santana. O QUADRO 07 descreve os instrumentos legais previstos no PDPS e a baixa capacidade de implementação.

QUADRO 07: Situação das Disposições Finais e Transitórias previstas no PDPS

INSTRUMENTO PREVISTO	PRAZO PREVISTO PARA IMPLANTAÇÃO	SITUAÇÃO
Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação – PMH	01 ano	Efetivado pela Lei
Projeto de Lei do Plano de Gestão e Saneamento Ambiental	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei do Plano Diretor de Mobilidade Urbana e Rural	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei disciplinando os parâmetros para os Usos Geradores de Incômodo à Vizinhança	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo na Macrozona Urbana	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei de Parcelamento do Solo na Macrozona Urbana	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei específica para aplicação do IPTU Progressivo no Tempo	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei delimitando áreas em que incidirá o Direito de Preferência	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei regulando o instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei do Plano Diretor de Resíduos Sólidos	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei de implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei do Código de Postura do Município	01 ano	Não efetivado

Projeto de Lei de Obras e Instalações	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei do Código Ambiental do Município	01 ano	Não efetivado
Projeto de Lei do Plano de Preservação do Patrimônio Cultural do Município	01 ano	Não efetivado

FONTE: PMS, 2006; 2009. Organização: SOUZA, ACM.

Mesmo que porventura houvesse ocorrido a efetivação dos instrumentos legais previsto no Plano Diretor de Macapá e Santana, a de se pensar, até que ponto eles seriam efetivamente cumpridos. Para Maricato (2000) a leis que pega e que não pega, ela levanta dúvida sobre a eficácia dos instrumentos urbanísticos legais, visto que *a experiência histórica mostra exemplos absurdos da falência das leis que contrariam interesses de poderosos* (MARICATO, 2000, p. 173). Entretanto, lembra ela que,

A ineficácia da legislação é de fato apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos. [...]. Ao lado da detalhada legislação urbanística (flexibilizada pela corrupção na cidade legal) é promovido um total *laissez-faire* na cidade ilegal. [...]. Cumprindo papel do plano-discurso (MARICATO, 2000, p.147).

É importante compreender que os dois processos se deram de forma distinta no que concerne à metodologia participativa. O Plano Diretor de Macapá foi estruturado a partir da formatação de um anteprojeto de lei construído com a participação de técnicos de diferentes esferas de governo. O Plano Diretor de Santana por outro lado, utilizou como dinâmica participativa a construção de linhas gerais junto aos participantes, técnicos e população em geral. As duas metodologias têm sua validade, vale ressaltar que em Macapá a participação popular se fortaleceu durante o processo, ocorrendo o inverso com Santana. Entretanto, no processo de Macapá a população teve como papel primordial validar e acentuar as ações consideradas prioritárias, enquanto que em Santana, a base dos debates veio a partir das demandas das plenárias.

Chama a atenção para o fato de que ainda que os Planos não apresentassem metodologias de construção similares, ambos apresentaram propostas semelhantes para as áreas de intercessão dos municípios. Na intercessão da Rod. Duca Serra existem duas áreas definidas no zoneamento do município de Santana: na primeira denominada de ZII - Zona de Interesse Industrial em Santana, MAPA 06, há em área limítrofe em Macapá a área correspondente ao Distrito Industrial de Macapá (DIM), MAPA 07; a segunda denominada

execução de políticas públicas de interesse comum (planejamento e uso do solo, transporte e sistemas viários, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social) (ITP, 2007, p. 118).

Algumas das políticas públicas preconizadas para estas novas regiões metropolitanas têm no município seu executor. Assim pressupõe-se que ações integradas podem e devem ser pactuadas pelas Prefeituras. Um exemplo recente pôde ser observado com relação a utilização do Aterro Sanitário de Macapá pelo Município de Santana, que já se constitui em um embrião de um futuro Consórcio para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, experiência já ensaiada a mais de dez anos na Região. Vale lembrar que a proposta atual assinada pelos dois municípios ocorreu por iniciativa própria, enquanto que as propostas anteriores sempre estiveram atreladas a Projetos gerenciados pelo Governo do Estado.

Entretanto, ainda que iniciativas ocorram entre as esferas municipais, caberia ao Governo do Estado a responsabilidade pelo estímulo e o fomento para a integração de ações comuns que pudessem minimizar os problemas existentes nas cidades de Macapá e Santana e maximizassem as ações que potencializassem a melhoria da qualidade de vida no espaço urbano. A execução de ações integradas, mas especialmente o planejamento integrado do espaço contínuo das duas cidades deveria ser estimulado, especialmente no momento em que os dois municípios passam pela revisão de seus planos diretores. Ao Governo do Estado caberia ainda a responsabilidade de articular recursos necessários para implementar ações que favorecessem a integração urbana das cidades de Macapá e Santana e apoiar com a implantação de mecanismos que pudessem ampliar a participação popular nas decisões que afetassem o espaço da RMM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão dos processos de planejamentos urbano das duas principais cidades do Amapá, Macapá e Santana, foi a tônica da proposta apresentada nesta dissertação. Havia uma compreensão inicial de que a fragilidade institucional e o baixo capital social comprometiam a implantação de ações necessárias ao bom desenvolvimento urbano e à melhoria da qualidade de vida. A percepção estava embasada na ausência de articulação institucional entre as duas estruturas locais de gestão e o fraco desempenho do poder público na implementação da Região Metropolitana de Macapá, confirmando a hipótese inicial.

As ações estaduais não deram conta de minimizar os impactos gerados decorrente das diversas intervenções ocorridas no Estado, como a estadualização do Amapá e a implantação da ALCMS, principais fatores que contribuíram para o alto fluxo migratório ocorrido no Estado, nas décadas de 1980 e 1990. Em parte, por conta das alterações institucionais em andamento no período, como a mudança de um governo nomeado e dependente do poder federal para um governo eleito e gestor de seus problemas, como também por conta das novas institucionalidades criadas como o desmembramento de Santana de Macapá e a sua transformação em município.

A ausência de ações compartilhadas entre os dois municípios, e em especial entre as duas cidades, tem como pressuposto a baixa participação social na percepção dos problemas e soluções para o espaço urbano, ocasionando, assim, uma demanda pontual e localizada nas reivindicações postas aos gestores. A fragilidade percebida no capital social existente é reflexo do exercício recente de participação no país e, em especial, no Amapá, e do intenso fluxo migratório, onde o sentimento de pertença é praticamente inexistente.

A baixa articulação percebida nas duas cidades tem reflexos profundos nas dinâmicas econômicas e sociais existentes no Amapá, uma vez que, por múltiplas vezes, nos planos concebidos para o Amapá, o eixo Macapá-Santana, sempre foi percebido como vetor de integração e desenvolvimento regional, podendo influenciar, por sua articulação, a região. No entanto, este potencial é ainda de baixa efetividade, apontando a necessidade de novos mecanismos capazes de alavancar o desenvolvimento local e regional.

Há a compreensão ainda de que é necessário imprimir outras formas de integração têm de ser equacionadas a nível local entre estas duas unidades territoriais. Entra neste

equacionamento a conectividade dos transportes multimodais agregando as estruturas existentes, como o Porto em Santana e o Aeroporto em Macapá, tidos como fatores estratégicos do desenvolvimento regional, conectando o norte do Brasil ao resto do mundo.

Parte do desafio da integração implica a revisão da infraestrutura das vias de conectividade, como a duplicação da Rodovia Duca Serra, planejada há mais de 10 anos, mas com fragilidades na sua execução, o que amplia os gargalos de escoamento na Rodovia. Hoje, cargas e pessoas se deslocam constantemente entre as duas cidades por meio das Rodovias JK e a Duca Serra, principalmente em decorrência da intensificação da instalação de estruturas habitacionais e institucionais nas zonas de intercessão dos municípios, o que tende a favorecer e ampliar os transtornos que o deficiente sistema de transportes públicos pode gerar, como a intensificação do tráfego de veículos particulares. Outra das possibilidades, fortemente vinculada ao meio acadêmico e com relevância local, mas ainda considerada incipiente, é a da integração da orla do Rio Amazonas por meio de uma ligação hidroviária funcional entre Macapá e Santana.

No seguimento da integração metropolitana outra questão que merece destaque é a da integração ambiental, nomeadamente o tratamento das áreas úmidas e seu entorno, sobretudo as que estão na interseção dos dois municípios. Neste sentido, sugere-se a elaboração e a implementação de um Plano de Proteção e Valorização de Áreas Úmidas.

Em decorrência do referido até agora, pôde perceber-se que a ausência de planos regionais para a Região Metropolitana de Macapá tem fragilizado a administração do uso e ocupação do solo e a gestão de serviços públicos. O desafio posto é o de estabelecer o planejamento dos dois territórios em uma visão de continuidade e conectividade, e estabelecer ações que integrem o conjunto dos fragmentos percebidos no espaço urbano e nas políticas públicas.

O entrave gerado pelo pacto federativo brasileiro que delega competências ao poder público municipal, por exemplo, as relativas às políticas urbanas fragilizam a construção de ações concretas entre as instituições municipais, por não estabelecer mecanismos efetivos de gestão compartilhada. Para tanto, é imprescindível a implantação de mecanismos institucionais, fomentados por uma institucionalidade metropolitana, a serem criados no intuito de possibilitar a gestão territorial. É necessário, ainda, fomentar outras formas de estimular o conhecimento da realidade e fortalecer os laços de pertencimento da população, o que ampliaria a qualidade das demandas encaminhadas ao poder público e a consequente

melhoria das intervenções realizadas pelo estado. Deste modo seria estimulando o sentimento de participação em torno dos problemas de urbanização, de infra-estrutura social e outros que tenham intensa vinculação ao local de moradia, permitindo, assim, ampliar os níveis de participação do cidadão.

A execução de ações conjuntas, como a gestão dos resíduos sólidos urbanos da Região Metropolitana de Macapá, é uma iniciativa bem vinda, que contribui para futuras ações integradas. Ainda que a ação seja considerada incipiente no universo dos numerosos problemas urbanos existentes nas duas cidades, ela abre espaço para possibilidade de novos arranjos institucionais em várias demandas.

Ainda assim, o poder público estadual pode favorecer, estimular e implementar ações articuladas para as duas cidades, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida urbana e do desenvolvimento econômico e social, em uma escala que as transcenda. A construção de um Plano de Ordenamento e Desenvolvimento Metropolitano possibilitaria a definição de projetos conjuntos e integrados, em uma visão de complementaridade de funções, além de abrir espaço para a construção de novas institucionalidades para a gestão da RMM, possibilitando a ampliação de novas oportunidades de desenvolvimento econômico, sociocultural e ambiental, no âmbito local e regional.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos. São Paulo: FUNDAP, 2007;
- AGUIAR, J S; SILVA, L M S. **Caracterização e avaliação das condições de vida das populações residentes nas ressacas urbanas dos municípios de Macapá e Santana**. pp. 165-236. In: TAKIYAMA, L. R; SILVA, A. Q. da (orgs.). Diagnóstico das Ressacas do Estado do Amapá: Bacias do Igarapé da Fortaleza e Rio Curiaú, Macapá-AP, CPAQ/IEPA e DGEO/SEMA, 2003, p.165-230;
- AMADO, M P. **Planejamento urbano sustentável**. Casa de Cambra.: Caleidiscópido, 3ª Ed. 2009;
- AMANAJÁS, V V; TEIXEIRA, A O. **Expansão urbana e a formação de centralidades no âmbito intra-urbano da cidade de Macapá – Amapá - Brasil**. Disponível em: <http://www.eng2012.org.br/trabalhos-completos?start=2540>. Acessado em: 13.03.2014.
- AMARAL, M D B. **Dinâmicas econômicas e transformações espaciais: a metrópole de Belém e as cidades médias da Amazônia Oriental – Marabá e Macapá**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – São Paulo, 2010.
- ARANTES, O; VAINER, C; e, MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. São Paulo: Editora Vozes, 2000;
- ARAÚJO, A N S M. **Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas**. In: ANAIS do III Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2007.
- ARCHER, F. **Novos Princípios do urbanismo**. Novos compromissos urbanos: Um léxico. Lisboa: Livros Horizonte. 2011;
- BAENINGER, R; PERES, R G. **Metrópoles Brasileiras No Século 21: Evidências do Censo Demográfico de 2010**. Artigo apresentado no VII Encontro Nacional Sobre Migrações de Tema Central: Migrações, Políticas Públicas e Desigualdades Regionais. Curitiba. 2011.
- BARCELLOS, P F P; BARCELLOS, L F P. **Planejamento urbano sobre a perspectiva sistêmica: considerações sobre a função da propriedade e a preocupação ambiental**. Curitiba: Rev. FAE, v.7, n.1, p.129-144, jan./jun. 2004.
- BARCELLOS, P F P; ANDRADE, A L; NOBREGA, A F. **Construção do futuro com grupos sociais complexos: utilizando o pensamento sistêmico no planejamento de longo prazo com a participação de comunidades de aprendizagem**. R.Adm., São Paulo, v.40, n.4, p.321-329, out./nov./dez. 2005.

BORJA, J. **Planejamento urbano**. In: FISCHER, T et alii (orgs.). *Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª edição. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1979.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal: 1988.

_____. **Decreto-lei nº 7.639**, de 17 de dezembro de 1987, Publicado no D.O.U. de 18.12.1987.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília, 2012.

CARVALHO, S N. **Cidades e políticas de habitação**. In: *População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais / BAENINGE, R (Org.)*. - Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

CENTRO DE ESTUDOS DAS METROPOLES. **Regiões Metropolitanas – Brasil**. Mapoteca. <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/405>. Acessado em 05.06.2013.

CORRÊA, R L. **O Espaço Urbano**. 3. São Paulo: Editora Ática, Série Princípios. 1995.

COLLEMAN, J. **Foundations of Social Theory**. Cambridge University Press, Cambridge, MA. 1990.

CUNHA, J M P; BAENINGER, R. **A Migração nos estados brasileiros no período recente: Principais tendências e mudanças**. Disponível em http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/migracao_ambiente/01pronex_02_migracao_nos_estados_brasileiros.pdf. Acessado em 24.01.2014.

DAVIDOVICH, F. **Poder local e município**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, n.27, 1993, p. 5-14.

DOWBOR, L. **O Que é Poder Local**. São Paulo: Editora Brasiliense, Edição Revisada em 2008.

DUARTE, F; CZAJKOWSKI JR, S. **Gestão urbana, governança e cidadania: em busca de um desenvolvimento socialmente sustentável**. Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado em Belo Horizonte - MG, de 31 de maio a 03 de junho de 2005.

FELIZES, J. **Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades - uma breve exploração**. In: *Atas do IV Congresso Português de Sociologia*. APS Publicações, Universidade de Coimbra, Portugal. 2000.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. **Limites e potencialidades do planejamento urbano**. Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Rio Claro: 2004.

FERREIRA, J S W; MOREIRA T A. **Governança urbana no contexto das cidades subdesenvolvidas**. IX Congresso Ibero-americano de Urbanismo, Recife, 27 a 30 de novembro de 2000.

FISCHER, Tânia. **Poder local: um tema em análise**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.4, 1992, p. 105-113.

FRANCO, A. **Desenvolvimento local integrado e sustentável: dez consensos**. Proposta N° 78 Setembro/Novembro de 1998.

FREY, K. **Governança urbana e participação pública**. In: RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007.

FUINI, L L. **A governança territorial e suas manifestações: arranjos produtivos locais (APLs) e circuitos turísticos**. Revista da Casa da Geografia de Sobral, Sobral-CE, v. 13, n. 1, p. 9-22, 2011.

GONÇALVES, A. **O Conceito de governança**. In. XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Anais. Fortaleza, 3, 4 e 5 de novembro de 2005. Disponível em < <http://www.conpedi.org/Manaus/arquivos/anais/Alcindo%20goncalves.pdf> >.

HIGA, T C C S. **Dinâmica Urbano-Regional na Amazônia**. In: PEREIRA, R H M; FURTADO, B A (Org.) **Dinâmica Urbano-Regional, Redes Urbanas e Suas Interfaces**. Brasília: IPEA, 2011.p.109-118.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas Históricas do Brasil**. Séries Econômicas, Demográficas e Sociais, 1550 a 1988. Séries Estatísticas Retrospectivas, vol. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

_____. **Resultado do Censo 2010**. Disponível em < http://www.ibge.gov.br/censo2010/resultados/_do_censo_2010.php >. Acessado em 17.03.2013.

_____. **Tendências Demográficas: Uma análise dos resultados das amostras do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro. IBGE, 2004

_____. **Censo Demográfico 2000: resultados do universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em: 12.12.2013.

_____. **Anuário Estatístico Brasileiro**. Rio de Janeiro. IBGE, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA TECNOLÓGICA. **Planos diretores municipais: integração regional estratégica - roteiro metodológico**/ Porto Alegre: ANTAC, 2007. - (Coleção Habitare, 5)

IPEA. **Experiências de governança metropolitana internacional: os casos dos Estados Unidos e do Canadá**. Cadernos para discussão nº 1855. 2013

LAVALLE, A G. **Participação: valor, utilidade, efeito e causa.** In PIRES, R. R. C. - Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação - organizador:. Brasília: IPEA, 2011. v. 7 (372 p.). 2012;

LEME, M C S. **A Formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965.** São Paulo: FUPAM/USP. 1999.

LIMONAD, E. **Desarrollo local, la cuestión regional, las nuevas tecnologías, algunos puntos para reflexión.** V Colóquio sobre Transformaciones Territoriales. Nuevas Visiones En El Inicio Del Siglo XXI. Argentina: Universidad de la Plata, 2004;

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001;

_____. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias.** In O. B. F. Arantes, C. B. Vainer & E. Maricato (Eds.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos (pp. 121-192). Petrópolis: Vozes. 2000;

MARIOTTI, H. **Reduccionismo, “holismo” e pensamento sistêmico e complexo.** Disponível em <<http://www.geocities.com/complexidade/reduhol.html>. Acessado em: 20.02.2014;

MARTINE, G; McGRANAHAN, G. **A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas.** In. População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais / BAENINGE, R (Org.). - Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo /Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

MARTINS, S R O. **Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas.** INTERAÇÕES-Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, N. 5, p. 51-59, Set. 2002;

MENESES, M L P. **Tendências atuais das migrações internas no Brasil.** Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidade de Barcelona. Nº 69 (45), 1 de agosto de 2000;

MOREIRA, T A. **Gestão e Governança: conceitos complementares ou contraditórios?** In. Workshop Governança metropolitana e mobilidade: análise comparativa Curitiba e Montréal. Disponível em :<http://www.pucpr.br/arquivosUpload/5386881511349804756.pdf>;

MORIN, E. **Introdução ao Pensamento Complexo.** Tradução do francês: Eliane Lisboa -. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2005;

MULS, L. M. **Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais.** Economia, Brasília (DF), v. 9, n. 1, p.1-21, jan./abr. 2008.

OLIVEIRA, F J G; SOARES, T O. **Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial.** Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES Universidad de Barcelona. Vol. XVI, Nº 418, 2012

OLIVEIRA, F J G. **Reestruturação Produtiva, Território e Poder no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2012.

_____. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local ?** São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

MACAPÁ. **Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá**. Macapá. 2004.

SANTANA. **Plano diretor participativo de Santana**. Santana. 2006.

PORTO, J L R; BELTRÃO, L J S. **A Forma e a Função Urbana de Cidades Médias na Amazônia: Os casos de Macapá e Santana (AP)** In: TRINDADE JÚNIOR, S. C.; CARVALHO, G.; MOURA, A.; GOMES NETO, J. (Org.). **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. Belém: FASE/UFPA/COMOVA, 2009;

PORTO, JLR; LIMA, RA. **Ordenamento territorial amapaense: dinâmicas de um estado brasileiro na fronteira amazônica**. X Colóquio Internacional de Geocrítica. Universidade de Barcelona. Barcelona, 2008.

PORTO, J L R. **Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943-2000**. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia Aplicados, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, 2002;

PUTNAM, R D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. 260p.

RHEINGANTZ, P A. **Uma pequena digressão sobre conforto ambiental e qualidade de vida nos centros urbanos**. Cidade & Ambiente. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Vol.1 n.22 (jan/jun 2001), p. 35-58;

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.14, n.4, p.83-90, out./dez. 2000;

SABOYA, R. **Prefácio**. MOUSSI, A Q; GOMES, D; FARIAS, V F (Org). Livro Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa. IMED EDITORA. Passo Fundo. 2011

SACHS, I; MENDES, A. **A inserção da Amazônia no Mundo**. In. CASTRO, E; PINTON, F (org.). Faces do Trópico Úmido. Editora CEJUP. Belém. 1997, p.133-146.

SANTOS JUNIOR, O A. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

SANTOS, E R C. **Urbanização e rede urbana na Amazônia Setentrional Amapaense/AP**. Revista Formação Online, n. 19, volume 2, p. 107 -131, jul./dez., 2012.

SANTOS, E R C. **Grandes Projetos Amazônicos e Configuração Geográfica do Amapá**. In. PORTO, J L R; NASCIMENTO, D M. **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades**. (Org.). Série Percepções do Amapá, v. 6. – Macapá: Editora Publit, 2010.

SILVA, O F; SENA, K; CORDEIRO, N F; ALMEIDA, R. **Geoprocessamento aplicado ao estudo do processo de verticalização e suas implicações no desempenho energético urbano da cidade de Macapá-AP**. Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, Curitiba, PR, Brasil, 30 de abril a 05 de maio de 2011, INPE p.461.

SILVA, M. **Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, 20 (2): 69-78, DEZ. 2008.

TAKIYAMA, LR, *et. al.* **Projeto zoneamento ecológico econômico urbano das áreas de ressacas de Macapá e Santana, estado do Amapá: Relatório técnico final**. Macapá: IEPA, 2012.

TAPIA, J. R. B. **Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, n. 1, v. 19. 2005.

TOSTES, J A; NASCIMENTO, O A. **Oiapoque – “Aqui Começa o Brasil”: As perspectivas de desenvolvimento a partir da BR-156 e da ponte binacional entre o Amapá e a Guiana Francesa**. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-808-726-20080510190744.pdf>. 2009. Acessado em 17.02.2013.

TOSTES. J A. **Por um desenvolvimento local para as cidades de Macapá e Santana**. Disponível http://josealbertostes.blogspot.com.br/2013/12/o-desenvolvimento-local-das-cidades-de_16.html. Acessado em 20.12.2013f.

_____. **Reconfiguração das cidades de Macapá e Santana através das rodovias Duca Serra e JK entre as décadas de 1950 a 2010**. Disponível em: http://josealbertostes.blogspot.com.br/2013/02/reconfiguracao-das-cidades-demacapa_24.html Acessado em: 24.02.2013e.

_____. **Cidade de Macapá: problemas, conflitos e potencialidade**. Disponível em: <http://josealbertostes.blogspot.com.br/2013/03/cidade-de-macapa-problemas-conflitos-e.html>. Acessado em: 04.03.2013d.

_____. **Pensar e planejar o espaço como limite possível**. Disponível em <http://josealbertostes.blogspot.com.br/2013/08/pensar-e-planejar-o-espaco-como-limite.html>. Acessado em 23.08.2013c.

_____. **Por um sentimento de integração urbana entre Macapá e Santana**. Disponível em <http://josealbertostes.blogspot.com.br/2013/09/por-um-sentimento-de-integracao-urbana.html>. Acessado em 30.09.2013b.

_____. **Arquitetura do Oprimido Parte 14: o custo da segregação espacial urbana na cidade de Macapá**. Disponível em <http://josealbertostes.blogspot.com.br/2012/07/arquitetura-do-oprimido-parte-14-o.html>. Acessado em 17.03.2013a.

_____. **Além da linha do horizonte**. Sal da Terra Editora. João Pessoa. 2012b.

_____. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional.** Rio de Janeiro: Publit, 2012a.

_____. **Políticas urbanas intervencionistas nas cidades amazônicas: no Amapá e encruzilhada entre a necessidade e a obrigação.** Amapá, 2007.

_____. **Planos diretores do estado do Amapá: uma contribuição para o desenvolvimento regional.** Série Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Macapá-AP, Tostes, 2006.

TRINDADE JÚNIOR, S. C.; RIBEIRO, R. **Marabá: Novos Agentes Econômicos e Novas Centralidades Urbano-Regionais no Sudeste Paraense.** In: TRINDADE JÚNIOR, S. C.; CARVALHO, G.; MOURA, A.; GOMES NETO, J. (Org.). **Pequenas e médias cidades na Amazônia.** Belém: FASE/UFPA/COMOVA, 2009.p. 333-359.

VAINER, C B. **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** Cadernos IPPUR, ano XV, n.2, 2001 - ano XVI, n.1, 2002, pp. 13-32.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S R (org.) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

WAMPLER, B. **Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas?** In PIRES, R. R. C. - Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação - organizador:. Brasília: IPEA, 2011. v. 7 (372 p.). 2012.