

José Alberto Tostes  
(Organizador)

# PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL NO ESTADO DO AMAPÁ



**José Alberto Tostes  
(Organizador)**

**PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL  
NO ESTADO DO AMAPÁ**

**MACAPÁ-AP  
UNIFAP  
2018**

Copyright © 2018, Organizador

**Universidade Federal do Amapá**

**Reitor:** Prof. Dr. Júlio César Sá de Oliveira

**Vice-Reitora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simone de Almeida Delphim Leal

**Diretor da Editora da Universidade Federal do Amapá**

Antônio Sabino da Silva Neto

**Editor-chefe da Editora da Universidade Federal do Amapá**

Fernando Castro Amoras

**Conselho Editorial**

Ana Paula Cinta, Artemis Socorro do Nascimento Rodrigues, César Augusto Mathias de Alencar, Cláudia Maria do Socorro Cruz F. Chelala, Daize Fernanda Wagner Silva, Elinaldo da Conceição dos Santos, Elizabeth Machado Barbosa, Elza Caroline Alves Muller, Jacks de Mello Andrade Junior, Jose Walter Cárdenas Sotil, Luís Henrique Rambo, Marcus André de Souza Cardoso da Silva, Patrícia Helena Turola Takamatsu, Patrícia Rocha Chaves, Robson Antônio Tavares Costa, Rosilene de Oliveira Furtado, Simone de Almeida Delphim Leal, Simone Dias Ferreira e Tiago Luedy Silva

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

T716p

Planejamento Urbano Regional no Estado do Amapá / José Alberto Tostes (organizador) – Macapá: UNIFAP, 2018.

II.: 316 p.

ISBN: 978-85-5476-051-9

1. Planejamento urbano regional. 2. Amapá. 3. Cidades. I. José Alberto Tostes. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD 906

Imagem da capa: José Alberto Tostes

Fotografias: Imagem LASA Cruzeiro do Sul/1966

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica: Alice Agnes Weiser

Diagramação: Fernando Castro Amoras

Revisão: José Alberto Tostes



Editora da Universidade Federal do Amapá  
[www2.unifap.br/editora](http://www2.unifap.br/editora) | E-mail: [editora@unifap.br](mailto:editora@unifap.br) / Telefone (96) 4009 2801

Endereço: Rodovia Juscelino Kubitschek, Km 2, s/n, Universidade,  
Campus Marco Zero do Equador, Macapá-AP, CEP: 68.903-419



30 anos Editora afiliada à Associação Brasileira das Editoras Universitárias

## APRESENTAÇÃO

O livro surgiu de uma série de reflexões importantes, muitas delas motivadas pelos inúmeros trabalhos desenvolvidos como pesquisador da Universidade Federal do Amapá e do Mestrado em Desenvolvimento Regional.

Os artigos selecionados em parceria com vários colegas e mestrandos enfatizam um conjunto de temas que colocam em tela assuntos importantes como a discussão sobre o planejamento urbano regional e realidade das cidades na Amazônia, principalmente da questão da ocupação das áreas úmidas que vem sendo descaracterizado de forma contínua pela maneira como as políticas governamentais uniformizam os planos, programas e projetos como se o país fosse completamente igual.

Outros artigos estão relacionados ao contexto das questões ambientais e do direito à cidade. Tais reflexões nos ajudam a compreender mais sistematicamente o significado da concepção do desenvolvimento local. As cidades priorizadas nesse livro estão vinculadas aos maiores índices de pesquisas produzidas. As cidades de Macapá e Santana por representarem a maior parcela das questões institucionais de infraestrutura e do Laranjal do Jari por conta da rica experiência vivida através da construção do Plano Diretor.

José Alberto Tostes

“Nossa relação com a cidade é uma íntima relação de trocas simbólicas”. O que dizer daquilo que tem provocado a revolução digital? Possibilita armazenar dados, informações, imagens, de recriar, de reinventar. Cada um, individualmente ou coletivamente possa ser sujeito de sua própria transformação. Todo este contexto nos permita efetivamente construir novos cenários e buscar a felicidade individual e coletiva.

## SUMÁRIO

1. A PAISAGEM CULTURAL DA CIDADE DE MACAPÁ: O RIO COMANDA A VIDA ..... 07  
José Alberto Tostes e Antônio da Justa Feijão
2. OS DESAFIOS DE INCLUSÃO SOCIAL ENTRE A CIDADE E O EDIFÍCIO NA CIDADE DE MACAPÁ ..... 18  
José Alberto Tostes e Simone Ferreira Dias
3. INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE PARA AFERIR IMPACTOS AMBIENTAIS E URBANOS EM MACAPÁ E SANTANA, CIDADES MÉDIAS DA AMAZÔNIA ..... 30  
José Alberto Tostes e José Francisco de Carvalho Ferreira
4. CONSTRUÇÃO DOS PLANOS DIRETORES NA FAIXA DE FRONTEIRA SETENTRIONAL..... 49  
José Alberto Tostes
5. ELEMENTOS PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ..... 82  
José Francisco de Carvalho Ferreira e José Alberto Tostes
6. O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO ENTRE AS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA (ESTADO DO AMAPÁ, BRASIL) ..... 109  
José Alberto Tostes, Ana Cláudia Machado e José Francisco de Carvalho Ferreira
7. PRÁTICAS URBANAS INTERVENCIONISTAS NO ESTADO DO AMAPÁ ..... 135  
José Alberto Tostes
8. O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO NA REGIÃO METROPOLITANA DE MACAPÁ, SANTANA E ..... 156

MAZAGÃO NA AMAZÔNIA .....	
Suêllen Conceição de Oliveira da Silva, José Alberto Tostes e José Francisco de Carvalho Ferreira	
9. PLANEJAMENTO URBANO: O MARCO LEGAL E OS CONTRASTES SOCIOAMBIENTAIS NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA FAZENDINHA, MACAPÁ/AP	174
Heidelanna Cilibelly da Silva Bacelar, José Alberto Tostes e José Francisco de Carvalho Ferreira	
10. PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE MACAPÁ: ANÁLISE DO PROJETO HABITACIONAL MACAPABA ...	197
José Alberto Tostes e Rita Luz Simone	
11. PLANEJAMENTO URBANO: A LÓGICA QUE DIFERENCIA A ZONA FRANCA VERDE DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE SANTANA/MACAPÁ-AP, ONDE FICA O PLANEJAMENTO? .....	214
Franciely de Oliveira Lima e Souza, José Alberto Tostes e José Francisco de Carvalho Ferreira	
12. TERRITÓRIO QUILOMBOLA: UMA ANÁLISE SOBRE A RELAÇÃO CAMPO CIDADE A PARTIR DA COMUNIDADE REMANESCENTE DA LAGOA DOS ÍNDIOS .....	233
Silvia Rejane Souza Bentes, José Alberto Tostes e José Francisco de Carvalho Ferreira	
13. AS FRAGILIDADES URBANAS E AMBIENTAIS DE ÁREAS DE RESSACA NA AMAZÔNIA .....	255
José Alberto Tostes e Simone Ferreira Dias	
14. ARQUITETURA MODERNA NO ESTADO DO AMAPÁ	278
José Alberto Tostes, Alice Agnes Weiser e Ana Paula Cunha Tavares	

## 1. A PAISAGEM CULTURAL DA CIDADE DE MACAPÁ: O RIO COMANDA A VIDA

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

Antônio da Justa Feijão

Mestrando do Programa de Desenvolvimento Regional  
da Universidade Federal do Amapá

### RESUMO

O presente artigo é parte da investigação do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia e tem como objetivo as análises da relação da paisagem cultural, física e social da cidade de Macapá, capital do estado do Amapá e a relação de identidade com o patrimônio da Fortaleza de São José de Macapá. A cidade mantém com o rio um eterno aprendizado e um permanente diálogo capaz de construir a passagem da terra para o espaço como uma sinfonia. Os Lusitanos conseguiram insculpir nas continentais dimensões do grande rio Amazonas a organização do espaço biossocial, sociocultural e étnico que produziu um grande universo de relações tolerantes que possibilitou a construção de vilas, cidades e a miscigenação de novos grupos humanos (caboclos, curibocas entre outros) com uma linguagem única. O rio e o Forte são determinantes para a paisagem cultural da cidade são considerados os pontos mais atrativos e determinantes na morfologia do lugar que se alternou ao longo de 258 desde a fundação da Vila de Macapá.

Palavras-chave: Rio Amazonas, Fortaleza de São José, Paisagem Cultural.

### O CONTEXTO DO RIO NA CIDADE DE MACAPÁ

#### **O rio das amazonas vence as margens do imaginário**

Ao imaginarmos o primeiro encontro de Vicente Pinzón, no Delta do Amazonas, com suas comunidades indígenas, espalhadas em pequenos aglomerados “casa” semiflutuantes, num rio tão grande e tão liberto, que parecia não ter margens, forçando o navegador denominá-lo “Mar Dulce”. A natureza não oferecia nada que pudesse ser levado, pois havia um que o rio já aceitara como sua parte mais estranha, mas adaptada – o homem. Talvez por não entender



essa simbiose ele levou algumas dezenas de indígenas para de alguma forma transpor a margem mítica como símbolo exótico.

Gondim (2007) afirma que “a Amazônia foi uma invenção”, pois a Amazônia não foi descoberta, esse termo só foi intitulado com a chegada dos portugueses. A relação do rio como senhor da vida fez evoluir uma continuada passagem da natureza para cultura que marca fortemente a relação do Amazonas, de Macapá e sua tri gênica sociedade – uma eugenesia quase perfeita que gerou uma sociedade tri étnica<sup>1</sup>.

Ao longo deste artigo revelaremos que Macapá será construída por homens de três raças (índios, caucasianos e negros), mas amalgamados por um ente maior que uniu terra e água e edificou uma cidade do rio e da terra. Se Euclides da Cunha (2004) tivesse conhecido essa sociedade tri étnica dominada pelos “caboclos ribeirinho do delta do Amazonas” tivesse já aferido sua mais curta e profunda razão sobre a região: viver é adaptar-se. Mesmo pendular na linha Equinocial há que se corrigir o tempo em sua assertiva sobre o Caboclo Amazônico: “A impressão dominante que tive, e talvez correspondente a uma verdade positiva, é esta, o homem, ali, é ainda um intruso impertinente” (CUNHA, 2004, p.14).

Antes de se adentrar mais no tema desse artigo há que se fazer uma justa homenagem a ciência, vivência e experiências ancestrais dos indígenas berço cultural de nossa gente e força física de edificações de nossas cidades e economias agroextrativistas.

A contribuição indígena-cabocla para ocupação e desenvolvimento da Amazônia foi, no entanto, considerável e sem ela a tarefa de descoberta e exploração teria sido impossível.

---

<sup>1</sup> VERÍSSIMO (1970, p. 12-14) relata que primitivo colono foi polígamo e numa sucessão centenária teve-se inicialmente o cruzamento com o índio, depois com o negro e diversos resultados desses cruzamentos resultou a grande mistura, a que os autores denominam sociedade triétnica. Desses cruzamentos tem-se o curiboca (branco e índio), mameluco (curiboca e branco), o mulato (branco e preto) e o cafuzo (preto e índio).

Submissos, subordinados, adaptados ou integrados, eles ensinaram aos novos e imigrantes os segredos do rio, da terra e da floresta (BENCHIMOL, 2009. p. 26).

### **A Fortaleza de São José celebra a relação de Macapá com o rio**

Camilo (2003) revela que alguns especialistas em História urbana observam que nem sempre as fortificações foram construídas em face de um perigo iminente, mas acabaram por se tornar elementos integrantes do processo de urbanização do Brasil, pois compunham o conjunto de formas arquitetônicas que transformaram a paisagem no período colonial. Inserida nesse contexto de urbanização estaria a Fortaleza de São José de Macapá, que foi erigida para assegurar o domínio luso no extremo norte da colônia e, também, prevenir o lugar de um ataque inesperado.

Figura 1. Ortofoto tirada para LASA/Cruzeiro do Sul em 1966, com destaque para foz do Igarapé da Fortaleza e Fortaleza ou Forte do Cumaú ou Santo Antônio



Fonte: Lasa/Cruzeiro do Sul, 1966.

Temos uma análise um pouco divergente sobre o exílio demográfico da cidade de Macapá, que de certa forma testemunha a falência dos propósitos pombalinos em fazer da fortaleza de São José de

Macapá a semente fertilizadora de uma grande cidade às margens do rio Amazonas.

Mapa 1. Cartografia elaborada sobre ortofotos destacando os elementos paisagísticos culturais e de produção da cidade/rio



Fonte: Acervo da Icomi, Imagens LASA 1966.

A Figura 1, de 1966, destaca o Forte do Cumaú, as margens do Amazonas, como ente exilado de ocupações circunscritas, mas observando o rio próximo (Igarapé da Fortaleza) percebe-se uma ocupação lindeira comum, nas áreas de drenagens secundárias à Bacia do Amazonas mais seguras para edificações de moradias e outros serviços.

Tostes (2014) destaca na fortaleza de São José de Macapá como o elemento principal, talvez único, que demarca a paisagem de Macapá nesses 248 anos de criação. “Sem a Fortaleza não seria possível estabelecer um elo mais intenso entre o passado e o presente” (TOSTES, 2014, p.28). A criação do Território e Estado irão deslocar o comando político do Estado do Pará para a cidade de Macapá. Assim, de uma arquitetura e marcas urbanas palimpsestas, a cidade passa a “governar” sua própria relação cultura e urbana com o rio.

No período do auge do ciclo da borracha, precisamente entre 1790, quando houve um censo da população de Macapá, a população registrada nesse censo foi da ordem de 2.532 habitantes. Fato destacável é que mesmo no período da extração da borracha, Macapá vive um apagão demográfico, quando houve um incremento de apenas 18 habitantes num período de 29 anos. De 1820 a 1940, ou seja, passados 120 anos, a população de Macapá somente chegou a um total de 10.601 habitantes e um crescimento anual de 67 habitantes/ano (Figura 1).

São destacáveis as transformações insculpidas na orla de Macapá (Mapa 1 e Figura 1) quando ocorre a mudança da gestão política administrativa do Estado do Pará e passa-se a “sub autonomia” do Território e finalmente a autonomia política e federativa com a transformação do Território em Estado, inicialmente na formalidade da Constituição de 1988, e de fato com a posse do primeiro governador eleito e empossado em 01 de janeiro de 1991.

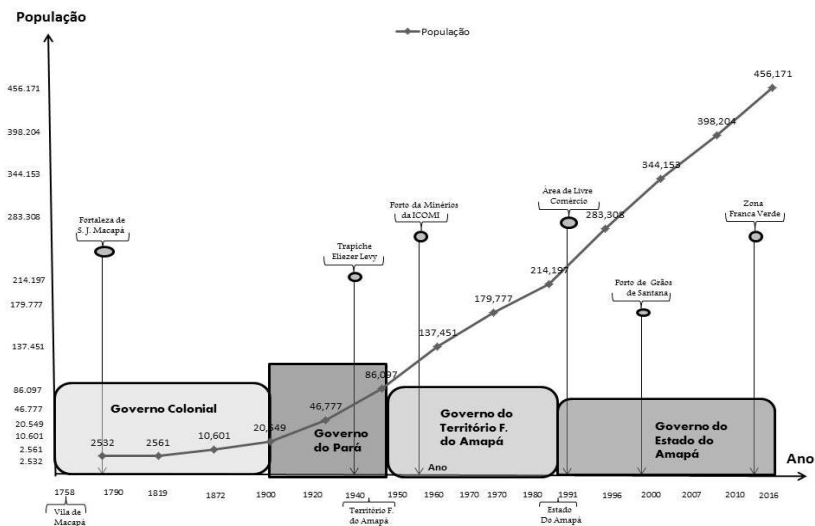
## **A ECONOMIA REGIONAL E AUTONOMIA POLÍTICA REVELAM MACAPÁ**

A relação de o pertencimento cultural, geográfico e histórico dos

macapaenses será marcada por uma urbanização que se inscreve na plataforma sedimentar mais alta da Formação Barreiras<sup>2</sup> sempre se relacionando com rio pelas velas das canoas e barcos que marcavam as relações mercantis entre as comunidades do delta amazônico.

A Fortaleza de São José de Macapá produziu uma réstia urbana muito discreta. Esse encapsulamento da dinâmica natural dos centros difusores de colonização (Fortalezas e portos) de início não produzem os efeitos desejados em Macapá. Não se pode condenar sozinho o rio por esse fracasso, pois os latossolos gleizados são muito pobres para a agricultura somados às doenças emergentes em hidro cidades e as áreas úmidas (Ressacas<sup>3</sup>) amazônicas que concorreram para esse apagão demográfico de mais de 200 anos (Gráfico 1).

Figura 2. Disposição temporal do crescimento populacional da cidade de Macapá e principais eventos econômicos e administrativos



Fonte: GEA, 2017.

No auge do ciclo da borracha, precisamente entre 1790, quando

<sup>2</sup> O Grupo Barreiras constitui uma cobertura sedimentar de idade pliocênica.

<sup>3</sup> As ressacas são áreas úmidas naturais fora da calha de um rio mas conectado a esse por canais.

houve um censo da população de Macapá, a população registrada nesse censo foi da ordem de 2.532 habitantes. Fato destacável é que mesmo no período da extração da borracha Macapá vive um apagão demográfico, quando houve um incremento de apenas 18 habitantes num período de 29 anos. De 1820 a 1940, ou seja, passados 120 anos, a população de Macapá somente chegou a um total de 10.601 habitantes e um crescimento anual de 67 habitantes anos (Gráfico 1).

A força da importância do rio sobre a vida da sociedade tri étnica e suas economias locais e regionais é de tamanha dependência com o Amazonas que os “amazônicos” passaram construir suas hidro cidades incorporando o próprio barco ou montaria à natureza arquitetônica e paisagística de sua habitação (Figura 3).

Figura 3. Vila de palafitas às margens do furo do Matapi Mirim, margem esquerda do rio Amazonas



Fonte: IBGE,2014.

A arquitetura de palafitas sobre o espelho d’água do rio, aos olhos do imigrante ou turista, pode parecer algo agressivo e descolado da natureza hidrofítomorfológica do Delta Amazônico, mas é exatamente esse grau de perfeição que sustenta essa relação de homem, trabalho e natureza há mais de três séculos.

Tocantins (1960) ao relembrar as palavras de padre Vieira sobre

a vida amazônica destaca: “Diz o profeta que são estes homens uma gente a quem os rios lhes roubaram a terra”. (TOCANTINS, 1960. p 38). O rio ensinou aos indígenas e esses passaram aos triétnicos que há uma equação de territórios demográficos marcado pela capacidade do rio em prover os insumos naturais bióticos e florestais.

## **ANÁLISE DO RIO QUE COMANDA A VIDA NA CIDADE DE MACAPÁ 1990 A 2016**

Tostes (2014) destaca que a compreensão histórica da evolução da cidade de Macapá é primordial se proceder à intervenção arquitetônica nessa relação histórica e cultural entre a cidade e o rio que se marca por uma energia forte e permanente do Amazonas sobre uma arquitetura urbana com materiais de “muito baixa qualidade. Tipologias que, na primeira metade do século XX, já não existiam” (TOSTES, 2014.p.28).

Com a criação do Território Federal do Amapá em 1943 e a conseqüente transferência da capital do novo ente federativo para Macapá, começa uma ordem de colonização entre Macapá e o rio, dessa vez do sentido inverso: da terra para o rio. A primeira edificação, depois da Fortaleza de São José de Macapá, que irá marcar uma relação de empoderamento cultural, social e econômico foi é marcado pelo Trapiche Eliezer Levy. O trapiche permitia uma relação de “controle” das pessoas sobre a indomabilidade do grande Amazonas, pois permitia um passeio com a família, receber um visitante ou permitir um momento de coexistência entre a terra, o rio e as noites equinociais. Esse condomínio foi ampliado com a construção do complexo turístico da fortaleza de São José de Macapá que é denominada pelos Macapaenses de “Lugar Bonito” (Figura 4).

A Figura 4 revela a nova dimensão das relações urbanística, cultural e econômica, apropriação essa que busca ampliar, de forma mais harmoniosa, as relações entre a terra (Macapá) e o água (rio Amazonas) revelando um empoderamento da sociedade nas múltiplas relações com o rio tanto nos serviços logísticos, práticas esportivas e principalmente o lazer diário exercido nessa nova plataforma

cultural e paisagística rio-cidade, uma conquista da sociedade.

Figura 4. Foto aérea panorâmica do Complexo Turístico do Parque da Fortaleza de São José de Macapá, conhecido coloquialmente como “Lugar Bonito” edificado em 2006



Fonte: A. J. Feijão, 2013.

Como novo grande evento nessa dimensão econômica colhida da modernidade e desenvolvimento do agronegócio o rio eleva a cidade de Macapá a condição de uma Meca de serviços logísticos produzindo novas relações econômicas, culturais e urbanísticas. A estratigrafia simplifica dos transformadores das relações rio-cidade, evoluíram de um contexto local geopolítico desde a construção da Fortaleza de São José de Macapá, passando pela criação do Território Federal do Amapá (TFA), em 1943, transformação constitucional do TFA em Estado, em 1988, simultaneamente a implantação do novo Estado e instalação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), em 1992 e, até o final de 2016, estamos assistindo ao início de novo Ciclo de Desenvolvimento do Amapá que combina a Implantação da Zona Franca Verde de Macapá e Santana (ZFVMS) ao Complexo Logístico Multimodal do Porto de Santana pela Hidrovia Tapajós-Amazonas-Atlântico e chegada da força de agricultura de escala e do agronegócio derivado dos serviços logísticos.



## CONCLUSÕES

A cidade de Macapá de sua fundação em 1758 a criação do Território Federal do Amapá, vive um apagão demográfico e urbanístico, que a partir de 1943 será transformada num polo regional de atração imigratório local e regional, que se fortalecerá ainda mais com a implantação da mineração de manganês na década de 1950 e instalação do Estado. De uma esfinge militar e geopolítica que se fez na “Era Pombalina” a Fortaleza de São José de Macapá transforma-se numa singularidade perceptiva em níveis multiescalares econômicos e novas modelagens paisagísticas vinculadoras da vida e cultura da cidade com o rio Amazonas. Há uma inversão de vetor entre rio e cidade. A fortaleza marca a descoberta do lugar e o Trapiche Eliezer Levy registra a descoberta pela sociedade tri étnica do lugar para o rio.

Todas essas modelagens tricentenárias recolhem um grande concentrado perceptivo nas relações sociais, econômicas e culturais entre rio, sociedade e paisagens urbanas. Parece-nos, que no Delta Amazônico, a sociedade tri étnica, as hidro cidades e o rio não definiram vencedores, mas construíram uma relação permanente e harmoniosa capaz de resumir que aqui a natureza, o rio e o homem não são seres distintos, mas um só elemento – a vida. Ainda assim não se pode olvidar nos tempos atuais o que já foi notabilizada e uma verdade incontestada que, na Amazônia, em pleno século XXI, a frase de Leandro Tocantins ainda reina, pois o “Rio Comanda a Vida”.

## REFERÊNCIAS

CAMILO, Janaína Valério Pinto. **Homens e pedras no desenho das fronteiras: a construção da Fortaleza de São José de Macapá (1764/1782)**. Dissertação de Mestrado em História Social defendida da UNICAMP, 2003, p. 79 – 149.

CUNHA, Euclides da. **Um paraíso perdido: reunião de ensaios amazônicos**. Euclides da Cunha; seleção e coordenação de Hildon Rocha. -- Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000. 393 p. -- (Coleção Brasil 500 anos).

GONDIM, Neide. **A invenção da Amazônia**. 2ª Edição. Manaus: Editora Valer, 2007. 340p. (Série Memórias da Amazônia)

MAGALHÃES, Joaquim Romero. **A construção do Brasil urbano**. Editorial Joaquim Romero Magalhães, Editor literário, Nível de conjunto: Oceanos, Lisboa, Nº 41 (Janeiro/Março 2000), 224 p.

MORAIS, Paulo Dias & ROSÁRIO, Ivoneide Santos. **Amapá: de Capitania a Território**, Macapá: JM Gráfica -2ª Edição, 2009.

**Nas Terras do Cabo Norte: fronteiras, colonização e escravidão na Guina Brasileira (séculos XVIII-XIX)** Flávio dos Santos Gomes (organizador). Rosa Elizabeth Azevedo Marin [et. al.]. – Belém: Editora Universitária /UFPA,1999.

TOCANTINS, Leandro. **Amazônia: natureza, homem e tempo**, 1960, Gráfica Borsoi Ltda. Rio de Janeiro, Estado da Guanabara.

\_\_\_\_\_. **O rio comanda a vida**, 1972, 4ª Edição. Companhia Editora Americana, Rio de Janeiro, RJ.

TOSTES, Joé Alberto. **Do tijolo nu ao concreto bruto**. José Alberto Tostes. – Macapá, 2014.

VERÍSSIMO, José. **Estudos Amazônicos**. Universidade Federal do Pará.1970.

## 2. OS DESAFIOS DE INCLUSÃO SOCIAL ENTRE A CIDADE E O EDIFÍCIO NA CIDADE DE MACAPÁ

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

Simone Dias Ferreira

Mestre em Desenvolvimento Regional

### RESUMO

O objetivo da pesquisa é mapear os índices quantitativos e qualitativos sobre os investimentos em novos edifícios na cidade de Macapá fazendo uma relação com as conectividades do espaço urbano, o aumento expressivo da urbanização, crescimento populacional e as condições do planejamento urbano. Para o desenvolvimento do estudo foi adotado o método dialético e o estudo qualitativo bem como foram considerados como espaço temporal um período de cinco anos para análises entre os investimentos públicos e privados em verticalização. A importância da pesquisa reside na compreensão sistêmica sobre a natureza do espaço urbano nas cidades amazônicas com destaque para a cidade de Macapá. Os resultados evidenciam que a verticalização baixa ou alta apresenta entraves, pois apenas atendem ao mercado imobiliário e aos interesses de grupos corporativos, fato que vem contribuindo para uma urbanização acelerada com reduzida qualidade e problemas estruturais que fomentam a segregação do espaço urbano e social.

**Palavras-chave:** Inclusão Social, Urbanização, Direito à Cidade.

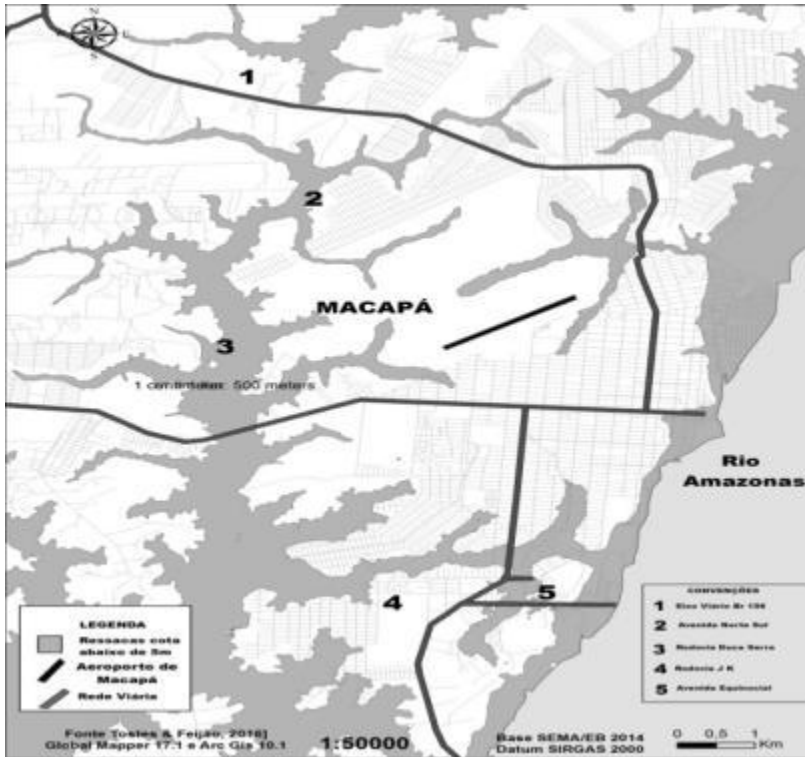
### INTRODUÇÃO

Em diversas cidades brasileiras verifica-se a crescente demanda pela construção de novos edifícios, de baixa ou alta verticalização. A expansão desse novo formato de ocupação do espaço está pautada no atendimento dos elevados índices de defasagem em oferta de habitação popular e da construção de novas opções de moradia para a classe média.

Todavia, verifica-se que um dos graves problemas em todo esse processo são os problemas de inclusão social. A oferta de novos i-

móveis não tem sido compatível com o remanejamento de habitantes de áreas consideradas insalubres e o que é mais desfavorável são as opções por construções que não dialogam com a cidade.

Figura 1. Mapa da estrutura física de Macapá em relação ao corpo hídrico com destaque para as ressacas e o rio Amazonas



Fonte: SEMA/EB, 2014. Crédito elaboração: Tostes & Feijão, 2016.

A reflexão aqui proposta se fundamenta na ideia do uso correto da fração do solo como instrumento redutor dos problemas de inclusão social e indutor do cumprimento dos propósitos da função social da cidade e propriedade urbana conforme estabelece o Estatuto da Cidade como sendo partes dos desafios à Cidade nas singularidades de uma urbanização em ritmo acelerado.

Ajustado ao que foi exposto, a importância dessa pesquisa resi-

de na compreensão sistêmica sobre a natureza do espaço urbano nas cidades amazônicas mostrando como exemplo, Macapá, pois essa cidade possui características especiais no que diz respeito a sua dinâmica urbana. A cidade apresenta na sua estrutura física uma ligação específica com um corpo hídrico formado por rios, lagos, igarapés e canais associados à formação de grandes áreas de ressacas<sup>4</sup> conforme pode ser analisada na Figura 1.

Como mostra o mapa áreas úmidas possuem influencias diretas com a atual configuração do espaço urbano em Macapá, materializando-se em áreas que propiciam uma melhor ou pior qualidade de vida difundindo a exclusão ou inclusão social a depender de como se molda a relação com a rede hídrica em termos de parcelamento do solo, especulação imobiliária, proteção do ambiente natural e construção de habitação.

A organização do estudo foi construída com a utilização do método dialético e o estudo qualitativo acentuando a cidade de Macapá. Também se empregou a técnica de georreferenciamento para a construção de uma cartografia urbana do processo de verticalização em Macapá.

A pesquisa foi desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia da Universidade Federal do Amapá. O suporte conceitual está baseado na discussão sobre os processos de urbanização e o direito à cidade, nas ideias clássicas de autores como Lefebvre, Castells e Harvey.

Por fim, as questões investigativas propostas neste trabalho partem da premissa da existência um enorme “abismo” entre os investimentos no ambiente construído (edificações) em relação à urbanização e da melhoria dos espaços públicos em Macapá.

## CONTEXTO DA CIDADE

Na teoria a cidade é descrita como um espaço coletivo pertencen-

---

<sup>4</sup> Ressaca é um termo regional usado no Estado do Amapá para designar as áreas úmidas, que funcionam como bacias de acumulação e drenagem das águas das chuvas.

cente a todos os atores que nela vivem, onde o cumprimento dos direitos coletivos deve ser assegurado, bem como os recursos que a mesma oferece deve ser desfrutado de forma equitativa e plena por todos os seus habitantes.

Entretanto, a realidade retrata a abstração contrária daquilo que deveria ser a cidade considerando tal descrição. A dominação da lógica capitalista subordinou espaço urbano ao valor de troca e transformou a cidade no mecanismo de uso do capital que a molda de acordo com seus próprios interesses.

Dito isto, faz todo sentido a ideia sublinhada por Maricato (2015) ressaltando a cidade como um grande negócio gerador de lucro, pois o proveito do espaço urbano como mercadoria que possui valor de troca é um fator que estabelece relações de produção, nas quais a obtenção de rendimentos por parte dos capitais se concretiza justamente nos ganhos com a produção e exploração do espaço em função do seu valor de troca.

Lefebvre (2008) faz um alerta a respeito dessa lógica que subordina a produção do espaço urbano a um valor de troca e não de uso, quando acentua que: “a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, [...]” (Lefebvre, 2008 p.6).

A distribuição do espaço urbano em diversos momentos da história encontrou-se condicionado ao seu valor de troca e a revolução industrial marca a dominação do capital sobre tal espaço. É certa a existência de uma relação de dependência entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização, posto que a sobrevivência do capitalismo está sujeita a um ciclo contínuo de fabricação de excedentes de produção exigidos pela urbanização ao mesmo tempo que a própria urbanização absorve todo o excedente produzido pelo capitalismo (Harvey, 2014).

Com a revolução tecnológica e a produção inovadora em determinadas localidades figura-se uma forma de urbanização que passa a hierarquizar o espaço urbano. Castells (2005) entende que a

hierarquia urbana decorre da concentração espacial superior de serviços avançados nos centros nodais de poucos países onde algumas importantes áreas metropolitanas comportam as funções de níveis mais altos, seja em termos de poder ou de qualificação.

Nota-se que todos esses processos ocorrem no período de expansão do modelo capitalista que foi mais difundido com o crescimento das cidades e a competição que passa a existir entre elas pelo alcance do tão aspirado desenvolvimento.

Nesse contexto as cidades brasileiras apresentam uma realidade estrutural complexa assinalada pela segregação do espaço urbano que reproduziu a feição capitalista e criou grupos sociais dominantes e dominados. Eles podem ser facilmente detectados nas áreas centrais privilegiadas onde estão disponíveis os principais serviços urbanos e que são obviamente habitadas por indivíduos com maior poder aquisitivo e nas periferias com alta concentração populacional e elevados déficits na oferta serviços básicos é o lugar em que se aglomeram os moradores de baixa renda.

A região da Amazônia brasileira também passou a ser o meio de reprodução do capital. A instalação de grandes empreendimentos econômicos e discurso desenvolvimentista do Estado fortaleceu uma política exógena que atraiu um número volumoso de imigrantes difundindo o crescimento acelerado das cidades (Tostes, 2014).

Conforme Tostes (2014) as cidades capitais da Amazônia Belém, Manaus e Macapá retratam no mesmo espaço a dicotomia entre a ocupação legal com os direitos dos cidadãos garantidos e a ilegalidade indutora de processos de exclusão dos serviços da cidade a outra parcela da população. Outro aspecto evidente é a discrepância nos investimentos públicos, Macapá, Boa Vista e Porto Velho encontram-se a mercê do descaso do poder público, enquanto as cidades de Belém e Manaus têm recebido volumosos investimentos.

Nesse cenário de ocupação desordenada e a gestão desigual do espaço a perda de qualidade de vida urbana torna-se concreta trazendo à tona a necessidade de se estabelecer princípios capazes de garantir o bem-estar social a todos os moradores da cidade. O direito

à cidade é o instrumento norteador de tais princípios, ponto a ser discutido no tópico a seguir.

## O DIREITO À CIDADE

O conceito de direito à cidade descrito no artigo 1º /§ 2 da Carta Mundial do Direito à Cidade, apresenta esses princípios com formato multidisciplinar vinculado integral e correlativamente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

O Direito a Cidade é definido como o usufruto das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhe confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionais reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

No Brasil a Constituição Federal de 1988 regulamentou a política urbana voltada para o ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para garantir o bem-estar de seus habitantes. Os princípios instituídos pela Constituição foram ratificados no Estatuto da Cidade Lei Nº 10.257/2001. O Estatuto incorpora os preceitos para conduzir as ações de planejamento e gestão da cidade destacando-se cinco princípios de maior relevância:

Quadro 1. Cinco princípios de maior relevância do Estatuto da cidade

1) Garantia do direito a cidades sustentáveis
2) Gestão democrática da cidade
3) Planejamento do desenvolvimento da cidade
4) Cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade
5) Justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização

Fonte: adaptado pelos autores do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).



Esses princípios validam a cooperação e integração entre entidades gestoras e a sociedade civil organizada, impulsiona o empoderamento social quando promulga a direito de participação popular no transcurso do desenvolvimento do planejamento urbano. Mais do que um direito coletivo o direito à cidade representa as necessidades individuais e comunitárias de aceder de forma justa a todos os benefícios da organização urbana.

Para Harvey (2012) o direito à cidade é uma vertente inovadora do direito humano que se desamarra do direito particular em proveito do coletivo a fim de alcançar o bem estar social. Ressalta-se que este é “um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização” (Harvey, 2014 p.28).

Chega-se à conclusão de que o direito à cidade deve ser construído na ação coletiva de um modelo de sociedade organizada que luta pela ruptura de uma ordem urbana que reduz a cidade a uma mera engrenagem de serventia do capital. Desse modo, ao romper o padrão concentrador de benefícios para a minoria da população viabiliza-se a dialética da inclusão social. Tendo em vista, a apropriação do espaço de forma justa favorecendo a ascendência a condições de vida mais satisfatórias para o coletivo.

O tópico a seguir aborda de forma mais detalhada os problemas relacionados à efetividade dessa inclusão social na constituição dos parâmetros de verticalização na cidade de Macapá. Esta não foge à realidade geral encontrada nas pequenas e médias cidades da Amazônia, no que tange as diferenças socioespaciais, porém a cidade apresenta como disparidade um processo de verticalização que se encontra em fase inicial de expansão.

## **O PROBLEMA DA INCLUSÃO SOCIAL E ANÁLISE DOS PARÂMETROS DA VERTICALIZAÇÃO NA CIDADE DE MACAPÁ**

A partir da década de 80 a cidade de Macapá sofre um crescimento frenético por conta das transformações políticas territoriais que ocorreram nos anos de 1988 com a transformação do Território

Federal do Amapá em Estado e 1991 a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS). Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que a população que era de 191 mil habitantes passou em curto espaço de tempo para 350 mil pessoas marcando um crescimento populacional de 83%. Esse boom populacional teve efeitos catastróficos no processo de ocupação do espaço urbano.

A ocupação de áreas de relevante interesse ambiental foi o principal deles ressalta-se a construções impróprias de moradias nas áreas de ressacas, gerando uma vulnerabilidade social e ambiental para a população da cidade de Macapá, pois segundo IBGE (2014) nas áreas de ressaca 70% dos domicílios têm seus dejetos humanos lançados diretamente na água, além da poluição esse fato põe em risco a saúde dos moradores.

O problema disso tudo está no déficit quanto ao atendimento de serviços básicos a população. Por exemplo, ao verificar indicadores como atendimento urbano de água e esgoto o município de Macapá segundo Ranking do Saneamento do Brasil elaborado pelo Instituto Trata Brasil (2016) Macapá está entre os piores municípios no atendimento de água e esgoto com percentuais de 37, 56 e 5,54 respectivamente, o indicador de esgoto tratado por água consumida é de apenas 7,84%. A pesquisa é baseada em dados de 2011, os mais atuais, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério das Cidades.

Ao se falar de inclusão social na cidade de Macapá faz-se referência a ampliação de acesso a bens e serviços urbanos. Em outros termos a inclusão social passa a ser condicionante na reestruturação do espaço urbano marcado pelo processo de exclusão social que negou o direito à cidade a maioria da população.

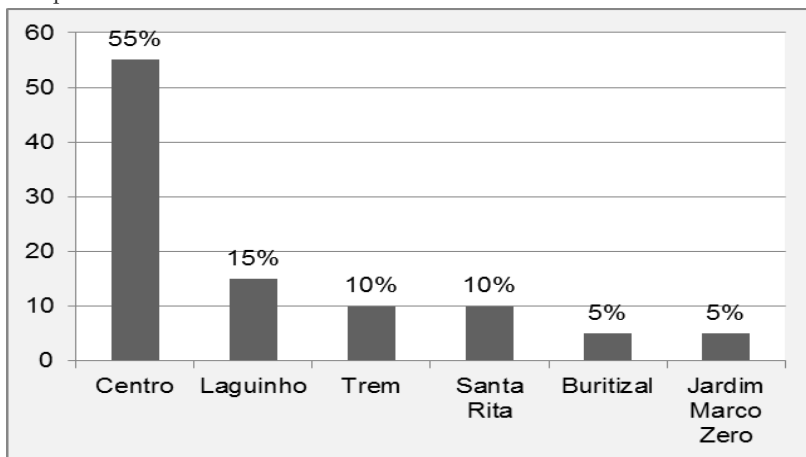
Atualmente a ordem cronológica da reprodução do espaço urbano em Macapá está sendo marcada por ações de exclusão social quando se trata da oferta de serviços públicos básicos (moradia, energia, transporte, coleta de resíduos, água, esgoto, educação e serviços de saúde entre outros) com tentativas de inclusão social relacio-

nadas a investimentos públicos e privados para o desenvolvimento de um processo inicial de verticalização que em sua maioria destinasse a moradia.

Desse modo, a centralidade da localização da verticalização média e alta em Macapá já se constrói em meio a sérios problemas. O bairro Centro comporta 55% dessas edificações, Laguinho 15%, Trem e Santa Rita 15% cada um e com menor número está o Buritizal com 5% e Jardim Marco Zero também com 5% (Gráfico 1).

Analisando as informações do Gráfico 1, observa-se que a verticalização média e alta vem se concentrando no perímetro do bairro Centro, isso significa uma sobrecarga dos serviços e equipamentos urbanos nessa área e no entorno com implicação direta na qualidade de vida dos moradores.

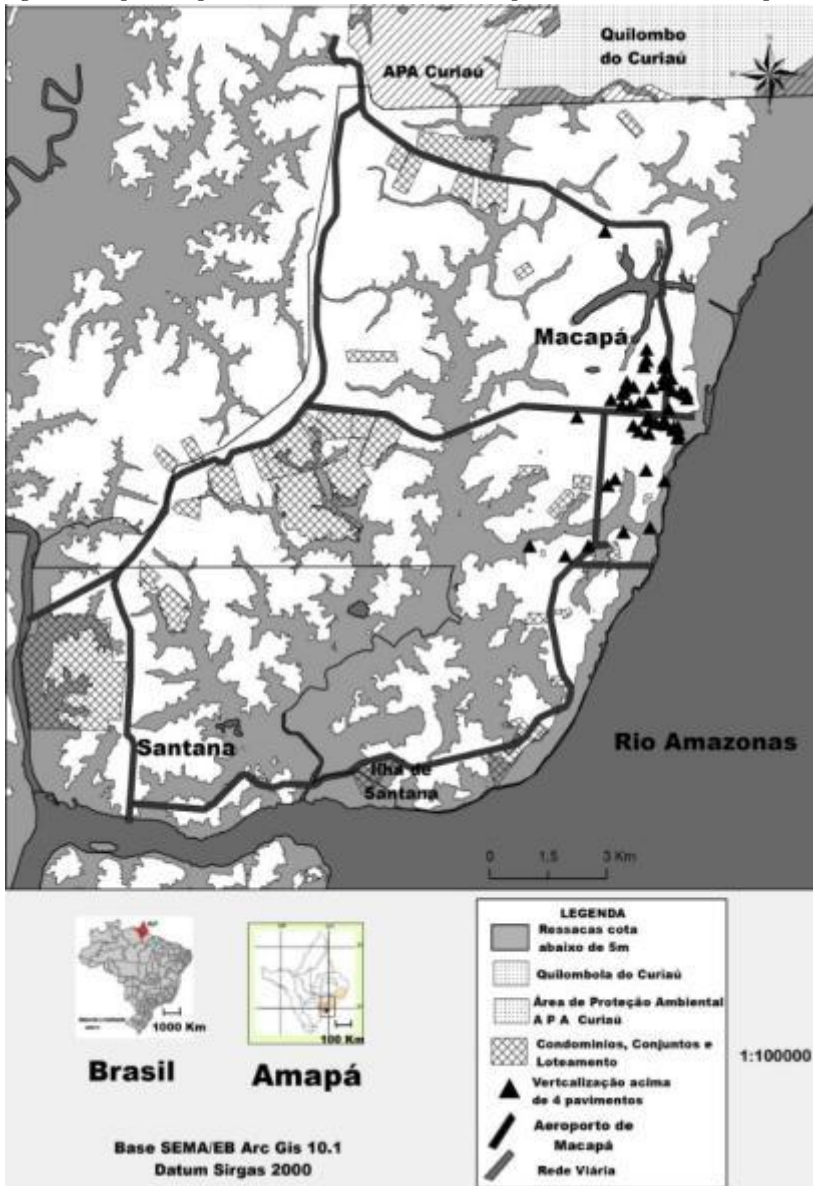
Gráfico 1. Percentual de verticalização média e alta (6 a 22 pavimentos) por bairro em Macapá



Fonte: Pesquisa dos autores, 2016.

Esse é um problema grave que representa um entrave para inclusão social. Em se tratando de verticalização a incorporação de novos edifícios em Macapá considerando a pressão na rede de água e esgoto que já são precários poderá ocorrer um colapso no sistema que obviamente não possui capacidade de suporte.

Figura 2. Mapa da espacialização da verticalização no perímetro urbano de Macapá



Fonte: SEMA/EB, 2014. Crédito elaboração: Tostes & Feijão, 2016.

A figura 02 ratifica a questão da verticalização centralizada e

permite pontuar outras adversidades, visto que considerando que edificações condomínios, conjuntos, loteamentos e a verticalização média e alta (acima de 4 pavimentos) estão localizadas nos bairros que possuem maior proximidade com o rio Amazonas como mostra o mapa, esse é um aspecto que pode impactar o espaço.

Não se avaliou nos projetos dessas edificações a relação entre concentração populacional e os fatores de disposição de resíduos, abastecimento de água, energia, transporte, alterações microclimáticas, limitação da visualização da paisagem urbana, os elos com a vizinhança e o seu entorno.

Monteiro e Oliveira (2013) elencam como consequência do processo de verticalização: a) formação intensa de ilhas de calor; b) redução da velocidade média dos ventos; c) degradação com redução das condições naturais de ventilação; d) perda de cobertura vegetal com mudança da paisagem natural; e f) decréscimo parcial da insolação natural.

Na sua essência a verticalização é um processo de adensamento do espaço urbano em função da oferta de serviços de infraestrutura equipamentos urbanos públicos disponíveis, portanto, é claro que a cidade de Macapá não conta com a infraestrutura básica para execução de um projeto de verticalização deveras direcionado para a qualidade de vida da população.

A verticalização em Macapá em sua maioria se traduz em empreendimentos que segregam o espaço urbano por serem projetos isolados e não reproduzem a integração entre a cidade e o edifício. O problema em si não está na verticalização, mas em como ela está posta, priorizando o caráter físico da maior fração do solo e negando o direito à cidade.

## CONCLUSÃO

Em resumo, consideramos que a verticalização é de suma importância para o desenvolvimento e organização da cidade de Macapá, todavia é preciso que os agentes responsáveis pelo processo de parcelamento do solo percebam a cidade na sua integridade.

Verticalizar é inevitável, por isso mesmo é que os gestores e a sociedade precisam perceber a cidade na totalidade de seu conjunto sistêmico para romper com o paradigma da adversidade entre a verticalização, segregação e exclusão social.

Portanto, a efetividade do direito à cidade, vinculado a outros instrumentos e políticas de desenvolvimento urbano pode tornar o objetivo da inclusão social uma ação concreta que irá dar condições à verticalização com justa repartição dos benefícios públicos e privados a toda a sociedade, desse modo reduzindo os índices de segregação socioespacial.

## REFERÊNCIAS

**Carta Mundial pelo Direito à Cidade.** (2006). Documento Produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico. Porto Alegre. Policentro.

CASTELLS, M. (2005). **Sociedade em rede.** (8 ed). São Paulo: Paz e Terra.

HARVEY, D. (2014). **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins.

LEFEBVRE, H. (2008). **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro.

MARICATO, E. (2015). **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular.

MONTEIRO, K. C., & OLIVEIRA, R. P. (2013). **Reflexões sobre as consequências da verticalização para o clima urbano na cidade de Vitória da Conquista - BA - Brasil.** In. Encontro de Geógrafos da América Latina (Anais). . Peru: União Geográfica Internacional.

RELATÓRIO INSTITUTO TRATA BRASIL. (2016). **Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil.** São Paulo: ITB.

TOSTES, J. A. (2014). **Aplicabilidade do estatuto da cidade nas cidades amazônicas.** In. D. Gaio; A. C. Ribeiro & C. Chelala (Orgs), Direito ambiental e políticas públicas na Amazônia (pp 79-92). Macapá: UNIFAP.

### 3. INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE PARA AFERIR IMPACTOS AMBIENTAIS E URBANOS EM MACAPÁ E SANTANA, CIDADES MÉDIAS DA AMAZÔNIA

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

José Francisco de Carvalho Ferreira

Doutor em Desenvolvimento Regional

#### RESUMO

A utilização de indicadores, no contexto da avaliação da sustentabilidade, é ainda recente. Seu uso surgiu pela necessidade de avaliar o processo de desenvolvimento, valendo-se de uma abordagem que incorpore diversos aspectos (sociais, ambientais, econômicos, espaciais, culturais e institucionais). Pretende-se providenciar uma ferramenta de orientação para as políticas públicas de desenvolvimento, incluindo a monitorização de medidas, resultados e impactos e a comunicação com o público, além de encorajar e orientar indivíduos, grupos, empresas e instituições públicas e privadas a reconhecerem que os comportamentos e escolhas de cada um têm efeitos sobre o estado da sustentabilidade. A partir de tais considerações, este artigo faz uso de indicadores de sustentabilidade para aferir impactos ambientais e urbanos de Macapá e Santana, os municípios mais povoados do estado do Amapá, a partir de quatro dimensões: político-institucional, econômica, ambiental e sociocultural.

**Palavras Chave:** avaliação da sustentabilidade, sustentabilidade em espaço urbano, planejamento urbano sustentável, Macapá, Santana.

#### INTRODUÇÃO

Macapá e Santana são as duas maiores cidades do Estado do Amapá, segundo o IBGE, a primeira com 398.204 habitantes e a segunda com 101.261 habitantes, em 2010. Ambas tiveram o seu crescimento populacional intensificado a partir dos anos 1980, decorrente de novas procuras pelo urbano, onde o acesso a determinados bens e serviços, como a saúde, a educação e o emprego, determinou

crescimentos rápidos da população urbana nestas duas cidades.

Este crescimento continua a manifestar-se com muita intensidade nos últimos anos. Entre 2010 e 2013, segundo dados do IBGE, a população estimada para Macapá era de 437 mil habitantes, em 2013, o que, em apenas 3 anos revela um crescimento de 9,8 %, situação que se constata, igualmente, em Santana com um crescimento de 7,5%.

Como vários autores assinalam, este crescimento tem provocado nas duas cidades desarranjos territoriais visíveis na paisagem e na qualidade de vida das populações locais, como a ocupação das áreas de ressaca, o esgoto não tratado, os lixões a céu aberto, uma cidade cada vez mais dispersa, mas, igualmente, desarranjos institucionais e infraestruturais (TOSTES, 2007, CASTRO, 2012; SOUZA, 2014).

É neste contexto que se desenvolverá este artigo, procurando perceber até que ponto com os indicadores de sustentabilidade será possível aferir os impactos mais significativos deste território, e contribuir para uma reflexão que promova o planejamento, que vários autores aludem ser incipiente (TOSTES, 2007a; SOUZA, 2014). Refletindo sobre esta realidade, TOSTES (2007a, 2013) refere-se, inclusive, à ausência do planejamento em detrimento do improvisado, que denomina de prática intervencionista do “fazejamento”, cuja característica fundamental é a preferência por ações imediatistas e de curto prazo.

Neste contexto, é inegável a necessidade de se pensar um modelo de desenvolvimento, que contrarie os efeitos gerados pelo que foi imposto à região aquando a concepção do Amapá como território federal que, desde 1943 (continuou com a formação do Estado em 1989 até aos dias de hoje), incidiu sobre a reprodução do capital, em busca do crescimento econômico. Foram favorecidos o capital e as grandes firmas e monopólios. Neste sentido, por gerar concentração em vez de difusão geográfica e social do crescimento econômico, acabou por difundir a pobreza e a concentração nos pontos de crescimento, que no caso do Amapá, pode ser constatada em Macapá (SANTOS, 2010).



## CONTEXTO

### Contexto territorial

O Amapá, estado onde se inserem os dois municípios em estudo, situa-se no extremo norte do Brasil, na faixa de fronteira da Amazônia Oriental. Sua economia assenta, essencialmente, no extrativismo mineral e nos serviços, e seu desenvolvimento está intimamente ligado às estratégias da Amazônia, incidindo em grandes projetos nas áreas de infraestrutura, transporte e comunicação, com um modelo de desenvolvimento que é pensado a partir da expansão das forças produtivas capitalistas (NASCIMENTO, COUTO e FERREIRA, 2010; SANTOS, 2010; PORTO et al, 2011; SUPERTI et al, 2011).

Figura 1. Mapa de localização de Macapá e Santana



Fonte: Souza, 2014.

As cidades de Macapá e Santana são as duas mais importantes e maiores cidades do Estado do Amapá em termos de dinâmica popu-

lacional, da dinâmica econômica, da oferta de serviços e na geração de emprego e renda, elementos que têm exercido um poder atrativo sobre populações de regiões próximas (TOSTES, 2007b; PORTO, 2010). Elas são áreas de influência para as restantes cidades do Amapá (TOSTES, 2013).

O contingente populacional, que continua a crescer nestas duas cidades, coloca numerosos desafios às entidades públicas, sobretudo o da gestão de um território complexo e no qual as infraestruturas urbanas não acompanharam (nem acompanham) este crescimento. Neste contexto, Tostes (2011) salienta que as cidades do Estado do Amapá constituem espaços urbanos altamente desestruturados, sem uma política eficaz, com um planejamento fragmentado, que ocorre mais por pressão social e política, com o surgimento de espaços urbanos informais que desemboca em assentamentos em condições desastrosas, sem a menor condição de serviços e equipamentos urbanos.

Também Souza (2014) refere que a grande concentração de população em áreas urbanas amplia os problemas sociais, que se traduzem em poucas oportunidades de emprego e de renda, habitação insuficiente e inadequada, deficiente transporte público, saneamento deficiente, incipientes serviços educacionais e de saúde.

### **Contexto conceitual**

Em vista dos elementos acima referenciados e sua complexidade, há duas questões fundamentais a equacionar, embora este artigo somente se refira à segunda. A primeira delas diz respeito ao modelo de desenvolvimento que se quer para o Amapá e, em consequência, para as suas cidades.

Insistir no que favorece o capital e os monopólios, cuja origem remonta à época em que o Amapá foi definido como território federal e que tem favorecido a situação complexa em que se encontra hoje (PORTO e SILVA, 2009; PORTO et al, 2011; SILVA e TRINDADE JR, 2013).

Despontar para o potencial enunciado por Castro (2012) quando

se refere à possibilidade de o Amapá alavancar o seu desenvolvimento numa economia verde, a partir de uma estratégia inovadora no campo da ecossocioeconomia? Um modelo endógeno, participativo e dialógico, que se baseie no planejamento e que parta das forças locais e da mobilização dos recursos internos? (SACHS, 2004)<sup>5</sup>.

A busca de novas alternativas econômicas (PORTO, 2010)? “...Do uso não predatório das fabulosas riquezas naturais que a Amazônia contém... e do saber das suas populações tradicionais, que possuem um secular conhecimento acumulado para lidar com o trópico úmido.” (BECKER, 2005, p. 72)?

A segunda questão tem a ver com o papel dos indicadores de sustentabilidade na definição/concepção desse modelo de desenvolvimento, sobretudo a partir de leitura sistêmica da realidade que incorpore, além do crescimento econômico, aspectos sociais, ambientais, culturais e institucionais.

A referência ao modelo de desenvolvimento cabe neste contexto porque os indicadores constituem uma forma de mostrar como o modelo de desenvolvimento pode estar desajustado da realidade, daquela que as pessoas vivenciam, e, neste sentido, comprometendo sua qualidade de vida. Eles podem, igualmente, apontar onde residem os gargalos que devem ser superados em ordem a uma sociedade mais justa, livre, responsável e saudável, que habilite cada ser humano a manifestar suas potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto realização e da felicidade (SACHS, 2004).

Em relação aos indicadores, embora ainda se discuta o número e tipo a ser utilizados, é comumente aceite a necessidade de fazer medições para aferir o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável (BOSEL, 1999; BEL e MORSE, 1999; MORAN, 2008; RAMOS, 2009). O intuito é providenciar uma ferramenta de orientação para as políticas públicas de sustentabilidade, incluindo a moni-

---

<sup>5</sup>A este respeito, Sachs (2004) refere que o planejamento moderno é, essencialmente, participativo e dialógico, e exige uma negociação quadripartite entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, conduzindo a arranjos contratuais entre as autoridades públicas, as empresas, as organizações de trabalhadores e a sociedade civil organizada.

torização de medidas, resultados e impactos e a comunicação com o público (NADER et al, 2008, SIENA, 2002; TAVARES, 2005). Nesse sentido, pretendem encorajar e orientar indivíduos, grupos, empresas, instituições públicas etc. a reconhecerem que o comportamento e escolha de cada um tem efeitos sobre o estado da sustentabilidade (SIENA, 2002).

Este artigo parte de uma seleção possível de indicadores (ainda embrionária)<sup>6</sup>, a partir de uma dada metodologia (FERREIRA, 2013), descrita em pormenor, em seguida, e tem como objetivos (1) avaliar a sustentabilidade dos municípios de Macapá e Santana, mediante o uso de indicadores; (2) identificar as disfunções destes territórios municipais, predominantemente urbanos; e (3) contribuir para o desenho de políticas públicas ajustadas ao desenvolvimento sustentável, sobretudo as que vão ao encontro da necessidade de equacionar/mudar o novo modelo de desenvolvimento.

## METODOLOGIA

Metodologicamente, tem-se como base o trabalho desenvolvido por Ferreira (2012, 2013) e considera-se, entre outras possíveis, a metodologia desenvolvida por Universidades da Amazônia, que resultou no Índice de Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia-ISMA (no prelo), a metodologia criada por Kerk e Manuel (2008), as apontadas por Silva, Souza e Leal (2012), entre outras (ver SIENA, 2002; BELLEN, 2004; BRAGA et al, 2004).

Na avaliação da sustentabilidade, diversas questões metodológicas são equacionadas para se alcançar um valor final que incorpore os pontos mais relevantes do progresso de um dado território em direção ao desenvolvimento sustentável. Destacamos três: padronização dos indicadores, metas e referências nacionais e internacionais e a atribuição ou não de pesos aos indicadores.

---

<sup>6</sup> Embrionária porque faz parte de uma investigação maior que inclui 5 municípios do Estado do Amapá (Oiapoque, Tartarugalzinho, Calçoene, Macapá e Santana) e dois da Guiana Francesa (Saint George e Cayenne), e que almeja fazer uso dos indicadores de sustentabilidade para aferir o progresso destes municípios em direção ao desenvolvimento sustentável, no contexto de regiões de fronteira.

A primeira delas tem a ver com a padronização dos valores dos indicadores e suas variáveis, já que todos têm uma natureza e medida próprias (SIENA, 2002), sendo necessário fazer uso de um procedimento que os possibilite utilizar na mesma unidade de medida. O procedimento utilizado está contemplado na Figura 2 e permite confrontar os valores de cada indicador nos dois municípios com valores nacionais, metas locais, nacionais e internacionais (ver PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2012).

Figura 2. Escala do indicador e escala padrão

Escala do indicador	Escala Padrão	Escala do indicador	Escala Padrão
Y	100	Y	0
...	80	...	20
...	60	...	40
...	40	...	60
...	20	...	80
X	0	X	100

	→ BOM		→ BOM
	→ ACEITÁVEL		→ ACEITÁVEL
	→ INTERMÉDIO		→ INTERMÉDIO
	→ MAU		→ MAU
	→ PÉSSIMO		→ PÉSSIMO

Fonte: Ferreira, 2012.

Quadro 1. Fórmulas de cálculo

**FÓRMULA 1: Pontuação** = topo banda da escala padrão – {[valor do indicador – valor base da banda do indicador] ÷ (valor topo da banda do indicador – valor base da banda do indicador) x 20}.

**FÓRMULA 2: Pontuação** = {[valor do indicador – valor base da banda do indicador] ÷ (valor topo da banda do indicador – valor base da banda do indicador) x 20} + base da banda da escala padrão.

Fonte: Adaptado de Siena, 2002.

Este procedimento contempla a utilização de duas escalas: a do indicador e a escala padrão. Combinadas, permitirão padronizar os indicadores, mediante duas fórmulas de cálculo, que se apresentam no Quadro 1. À escala padrão, que serve como referência, far-se-á equivaler a escala do indicador, que pode ser equacionada tendo em conta as metas encontradas para cada indicador, ou tendo como referência valores médios nacionais para aquele indicador ou mesmo utilizando os valores máximo e mínimo de cada indicador, encontrados para o País ou a nível internacional. Para haver maior coesão e uniformidade nos critérios, quando houver um valor meta, ou, na

ausência deste, o valor médio do país, este será correspondido ao valor 80 da escala padrão. A melhor situação será a pontuada com o 0 ou 100 (ou vice-versa).

A segunda questão prende-se com os valores locais, nacionais ou internacionais de referência. O ISMA, uma das metodologias que nos serviu de apoio, utilizando o método do mínimo e máximo, vale-se dos valores máximo e mínimo de cada indicador, no contexto do universo de análise (neste caso, dos 16 municípios do Amapá). Neste sentido, a referência dos indicadores diz respeito, apenas, ao conjunto dos municípios, não tendo qualquer referência nacional e muito menos internacional.

Ao valeremo-nos de valores médios nacionais, dos valores mínimo de máximo dos indicadores à escala nacional e os padrões locais, nacionais e internacionais, o resultado poderá ser mais perspicaz, pois permitirá observar o desempenho de Macapá e Santana num contexto mais alargado, que não somente o do Estado do Amapá ou dos Estados da Amazônia, se fossem estes os dados de referência. Neste sentido, foi tido em conta o documento “Metas de Sustentabilidade para os Municípios Brasileiros (Indicadores e Referências)” (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2012).

A terceira questão prende-se com a atribuição ou não de pesos aos indicadores ou mesmo, dependendo da opção, às dimensões em análise. No ISMA e em outras metodologias, os autores valem-se da atribuição de pesos, de acordo com a compreensão que têm da importância de cada indicador, procedimento que é comum em vários índices (SIENA, 2002).

No contexto deste artigo, todos os indicadores têm o mesmo peso, já que se parte do entendimento de que tudo está inter-relacionado e interdependente, por conseguinte dentro do âmbito de uma visão sistêmica. O procedimento pretende ser simples e facilmente compreensível. Seguindo a apresentação do Quadro 3, o valor final obtido para cada dimensão resulta da média das subdimensões, sendo estas o resultado da média dos indicadores que a constituem e estes o resultado da média das variáveis pelas quais são compostos.

O resultado final é um valor por cada dimensão e um valor médio para cada município.

De acordo com a literatura sobre este tema, os indicadores devem obedecer a alguns critérios: ser relevantes e perceptíveis, transparentes, mensuráveis, representativos do consenso internacional, estar disponíveis, não se sobreporem uns aos outros, ser confiáveis, recentes e regularmente atualizados, permitir fazer comparações e ser limitados em número (BOSSSEL, 1999; SPANGENBERG et al, 2002; DEPONTI e ALMEIDA, 2002; ROLDÁN e VALDÉS, 2002; SIENA, 2002; BRAGA et al, 2004; ROBERTS, 2006; RAULI, ARAÚJO e WIENS, 2006; KERK e MAMUEL, 2008; MASCARENHAS et al, 2010).

Com base nestes critérios foram selecionadas 4 dimensões, 10 subdimensões, 23 indicadores e 40 variáveis (ver Quadro 3).

## RESULTADOS

Os resultados obtidos podem ser observados no Quadros 2 e 3 e na Figura 2. Tendo em consideração as classes da escala padrão (Figura 1), a primeira constatação a considerar tem a ver com a pontuação média (Quadro 2) dos dois municípios, 54,69 pontos para Macapá e 53,05 pontos para Santana, valores que se situam, no contexto da escala padrão (0-100), na classe “intermédia” (entre 40 e 60).

Quadro 2. Pontuação de Macapá e Santana por dimensão

Dimensão	Macapá-AP	Santana-AP
Político institucional	40,69	34,64
Econômica	57,45	47,94
Ambiental	43,75	59,77
Sociocultural	76,87	69,86
Pontuação média	54,69	53,05

Fonte: Elaboração do autor, 2014.

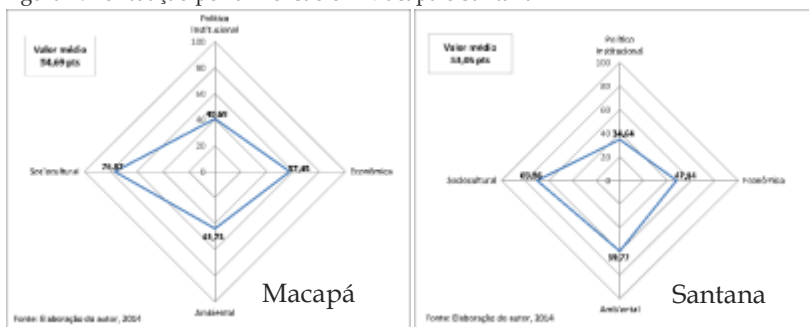
Quadro 3. Dimensões, subdimensões, indicadores, variáveis e pontuação para as cidades de Macapá e Santana

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	VARIÁVEL	FONTE	ANO	Macapá	Santana	Pontuação			
Político-Institucional	Participação	Capital Social	Existência de organizações representativas da Sociedade Civil %	IBGE	2010	1,31	26,12	19,36			
		Governança	Existência de conselhos municipais paritários N	IBGE/Munic.	2010	10	58,82	8	47,06		
	Gestão Administrativa	Qualidade do Quadro Funcional	Número de servidores por mil habitantes %	IBGE/Munic.	2010	20,6	79,4	34,6	65,4		
		Capacidade de arrecadação	Percentual de servidores com curso superior %	IBGE/Munic.	2010	13,5	27,69	17,7	35,35		
	Gestão Financeira	Capacidade de investimento	Percentual de Receita Própria sobre a Receita Total %	STN/FINBRA	2010	10,5	10,52	7,9	7,94		
		Saúde financeira	Despesas correntes/ investimentos sobre a Despesa Realizada %	STN/FINBRA	2010	3,45	3,45	3,46	3,46		
	Econômica	Gestão Urbana	Características Urbanas	Suficiência de Casas %	STN/FINBRA	2010	59,33	56,27	196,44	2071	
			Nível de Renda	Percentual da Receita Corrente Líquida Comprometida com Despesas de Pessoal %	STN/FINBRA	2010	56,24	43,76	57,81	42,19	
		Desemprego	Desemprego	Características do entorno	IBGE	2010	---	45,7	---	40,7	
			Desigualdade	Renda per capita RS	IBGE	2010	717,88	72,3	469,24	47,3	
Economia e Renda		Vulnerabilidade	Desemprego	Taxe de desemprego - 10 anos ou mais anos	IBGE	2010	12,03	51,9	14,72	41,1	
			Desigualdade	Índice de Gini	IBGE	2010	0,59	59	0,55	55	
		Dinamismo Econômico	Desenvolvimento	Percentual de Domícilios em situação de pobreza %	IBGE - Censo	2010	10,69	34,31	15,6	29,4	
			Desenvolvimento	Percentagem de vulneráveis à pobreza %	IBGE - Censo	2010	37,5	62,5	50,4	49,6	
Ambiental	Preservação Ambiental	Qualidade do Meio Ambiente	Evolução de Empregos Formais 2008-2010 A %	RAIS	2010	8,52	54,26	16,79	58,39		
		Qualidade do Meio Ambiente	Méda de Crescimento do PIB no último triênio A %	IBGE	2010	10,36	60,36	13,6	63,60		
	Gestão Ambiental	Qualidade do Meio Ambiente	PIB per capita, 2010, RS	IBGE	2010	13996,63	52,26	12267,77	48,35		
		Qualidade do Meio Ambiente	Percentual de domicílios atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo domiciliar %	IBGE - CENSO	2010	73,9	73,9	75,4	75,4		
	Gestão Ambiental	Qualidade do Meio Ambiente	Percentual de domicílios com acesso a rede geral de esgoto ou fossa séptica %	IBGE - CENSO	2010	24,4	24,4	12,2	12,2		
		Qualidade do Meio Ambiente	Área desmatada nos últimos 10 anos em relação à área total desmatada no estado no mesmo período %	INPE - PRODES, 2000/2010	2010	48,4	48,4	62,1	62,1		
	Saúde	Equipamentos	Qualidade do Meio Ambiente	Eficácia da Estrutura de Gestão Ambiental Nro	IBGE/Munic.	2009	4	57,14	5	71,43	
			Qualidade do Meio Ambiente	Eficácia de Conselho Municipal de Meio Ambiente Nro	IBGE/Munic.	2009	4	57,14	3	42,86	
	Socio-cultural	Educação	Educação	Qualidade do Meio Ambiente	Índice de Esperança de vida ao nascer, 2010 Nro de Anos	IBGE - Censo	2010	74,19	81,98	72,65	79,42
				Qualidade do Meio Ambiente	Estabelecimentos de Saúde por mil habitantes %	IBGE - Datasus	2010	20,52	51,9	16,07	44,6
Educação		Educação	Qualidade do Meio Ambiente	Letras hospitalares por mil habitantes %	IBGE	2009	0,34	27,5	0,26	20,5	
			Qualidade do Meio Ambiente	População alfabetizada %	IBGE	2009	7,07	46,9	7,3	19,2	
Educação		Educação	Qualidade do Meio Ambiente	Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com escolaridade completa %	IBGE	2010	81,5	81,5	78,5	78,5	
			Qualidade do Meio Ambiente	Percentual de 15 anos ou mais que não sabem ler e escrever (taxa de analfabetismo) %	IBGE - Censo	2010	14,4	81,9	7,86	62,9	
			Qualidade do Meio Ambiente	Índice de Aproveitamento do Ensino Básico - DEB	IBGE - Censo	2010	61,7	87,66	9,83	80,52	
			Qualidade do Meio Ambiente	Percentual de abandono escolar de 6ª a 9ª série %	MEC INEP	2011	47 / 35	37,5	4,4 / 3,7	40,5	
Educação	Educação	Qualidade do Meio Ambiente	Percentual de abandono escolar no ensino médio %	MEC INEP	2011	16,9	56	11,3	67		
		Qualidade do Meio Ambiente	Percentual de pessoas em domicílios com acesso a água e esgoto sanitário adequados %	IBGE	2010	16,25	35	16,28	34,9		
		Qualidade do Meio Ambiente	Percentual de domicílios precários (favelas e aglomerados sub-urbanos) em relação ao total de domicílios %	IBGE - Censo	2010	14,6	41,5	16,4	34,2		
		Qualidade do Meio Ambiente	Existência de Plano Municipal de Habitação (pronto ou em elaboração) Nro	IBGE/Munic.	2011	1	100	1	100		
Educação	Educação	Qualidade do Meio Ambiente	Existência de Conselho Municipal de Habitação Nro	IBGE/Munic.	2011	1	100	1	100		
		Qualidade do Meio Ambiente	Existência de Fundo Municipal de Habitação Nro	IBGE/Munic.	2011	1	100	1	100		
Educação	Educação	Qualidade do Meio Ambiente	Existência de Calasão no Levantamento de famílias interessadas em programas de Habitação Nro	IBGE/Munic.	2011	1	100	1	100		
		Qualidade do Meio Ambiente	Existência de Equipamento Socio-culturais Nro	IBGE/Munic.	2009	17/17	100	13/17	88,2		

Fonte: Elaboração do autor, 2014.



Figura 2. Pontuação por dimensão em Macapá e Santana



Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

Embora analisados no item seguinte, o Quadro 2 e a Figura 2 permitem aferir, por um lado, que é a dimensão político institucional aquela que obteve a pior pontuação, tanto em Macapá como em Santana, e, por outro lado, que é na dimensão sociocultural que os valores são mais elevados. A dimensão econômica obteve pontuação muito próxima nos dois municípios e a dimensão ambiental alcançou uma pontuação maior em Santana do que em Macapá.

## DISCUSSÃO

Como foi acima constatado, é à dimensão político-institucional que coube a menor pontuação. Todos os indicadores desta dimensão obtiverem pontuação baixa. Quando se observa, por exemplo, o indicador “Capital Social”, a pontuação da variável que compõe o indicador é, em Macapá, inferior a 30 pontos e, no caso de Santana, inferior a 20 pontos, situadas, no primeiro caso, na classe “Mau” (20-40), e, no segundo caso, na classe “Péssimo” (0-20).

No caso do indicador “Qualidade do Quadro Funcional”, é de salientar, igualmente, a baixa pontuação da variável “Percentual de servidores com curso superior”. Mas é na subdimensão “Gestão Financeira” que os indicadores obtiverem as menores pontuações. Note-se os indicadores “Capacidade de Arrecadação”, “Capacidade de Investimento” e “Saúde Financeira” com pontuações extremamente baixas que revelam as dificuldades destes municípios em ob-

ter receitas próprias, em fazer investimentos, em ter um ativo que supere o passivo (Suficiência de Caixa) e o comprometimento orçamentário com despesas de pessoal.

A subdimensão “Gestão Urbana” merece aqui um destaque, porque o seu indicador “Características Urbanas”, embora apenas com uma variável (Quadro 3), é composto, na verdade, por diversas variáveis que foram agregadas na variável “Características do Entorno”<sup>7</sup>, mas seguindo o mesmo procedimento para a pontuação de todas as variáveis.

A dimensão econômica assume, para os dois municípios, uma diferença de 10 pontos com Macapá próximo do topo da classe “intermédia”, aproximando-se da classe “aceitável” (60 pontos). Não é uma posição confortável, mas apesar das dificuldades, revela algum caminho percorrido pelos dois municípios.

Com a exceção das variáveis “Média de Crescimento do PIB no último triênio” e “Evolução dos Empregos formais”, do indicador “Dinamismo Econômico”, em todas as outras variáveis desta dimensão Macapá têm pontuação mais elevada do que Santana, o que acaba por justificar a diferença dos 10 pontos entre os dois municípios.

Uma aproximação com maior detalhe nas variáveis desta dimensão permite observar a elevada percentagem de vulneráveis à pobreza<sup>8</sup> em ambos os municípios, situação que poderá gerar outros desequilíbrios, que podem traduzir-se na impossibilidade do acesso a bens e serviços e mesmo na sua qualidade de vida.

Na dimensão Ambiental o comportamento dos indicadores inverte-se dando vantagem a Santana, que tem nesta dimensão 59,77 pontos, 16 pontos a mais do que Macapá (43,75). Para Santana a segunda melhor pontuação é nesta dimensão. A maior contribuição

---

<sup>7</sup> Identificação do logradouro, iluminação pública, pavimentação, calçada, meio fio/guia, bueiro/boca de lobo, rampa para cadeirante, arborização, esgoto a céu aberto e lixo acumulado.

<sup>8</sup> Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

para esta dimensão coube ao indicador “Preservação Ambiental”, em particular na variável “Percentual de domicílios atendidos por rede pública de água”, o indicador “Preservação Ambiental”, com a variável “Área desmatada nos últimos 10 anos em relação à área total desmatada no estado no mesmo período”, e no indicador “Gestão ambiental”, a variável “Efetividade da Estrutura de Gestão Ambiental”.

A dimensão Sociocultural é a que assume a dianteira com a maior pontuação em ambos os municípios. Ora, o conhecimento da realidade e as referências bibliográficas lidas e os resultados obtidos pelos dois municípios, em ambos os casos na classe “aceitável” (60-80), indicam que pode haver algum desfaçamento entre os resultados obtidos e a realidade.

Na verdade, o valor alto tem uma explicação. Olhando de perto para o Quadro 3, pode perceber-se que na subdimensão “Habitação”, o indicador “Estrutura de Gestão para as políticas habitacionais”, com suas 4 variáveis, tem um procedimento diferente das outras, já que, em vez de uma escala com diferentes classes, como foi feito para todas as outras variáveis, se fez equivaler a resposta “não” a zero e a resposta “sim” a um. Como em ambos os municípios existe Plano Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação e Cadastro ou Levantamento de famílias interessadas em programas de Habitação, a pontuação é igual a 100.

Percebe-se que, procedendo deste modo, pode desvirtuar-se o cálculo da pontuação das variáveis e indicadores, sobretudo o da “Habitação”, e, com isto aumentar a pontuação da dimensão Sociocultural. A razão para este procedimento foi porque, entre ter disponível a informação e dar-lhe uso e não a ter, consideramos que é melhor tê-la, mesmo que, no futuro, ela possa e deva ter outro tratamento. Em boa parte, procedimento semelhante foi tido em conta no cálculo do indicador “Cultura”. Reconhece-se que, em ambos os casos, no futuro, se tem de optar por outras variáveis.

A subdimensão “Educação” surpreendeu positivamente com

valores próximos dos 70 pontos (71,03 para Macapá e 69,04 para Santana), em boa parte pelo aporte das variáveis “População alfabetizada” e “Percentual de pessoas com 25 ou mais anos com curso superior completo”, por certo por ser nestas duas cidades onde é maior a oferta educativa na região, atraindo, por esta razão, pessoas de outros locais do estado e de outros estados vizinhos.

Se a pontuação é otimista para a subdimensão “Educação”, o mesmo não se pode dizer da subdimensão “Saúde”. Efetivamente, a pontuação média dos três indicadores, que constituem esta subdimensão (“Longevidade”, “Mortalidade Infantil” e “Equipamentos”), é, respectivamente, 57,03 e 47,96 para Macapá e Santana. Não são valores desapreciáveis, mas mostram que há muito mais a fazer neste quesito tão importante para a qualidade de vida.

Tecidas estas considerações, pode perceber-se que esta avaliação constitui apenas um passo inicial no sentido da utilização de indicadores de sustentabilidade para identificar algumas das principais disfunções dos municípios de Macapá e Santana, e, neste sentido alvo posterior de reformulação e melhoria.

Neste enalço, é fundamental referir que nesta melhoria está a inclusão de mais indicadores que possam identificar ou aprofundar as disfunções destes dois territórios, que são aqueles onde a maior dinâmica acontece no Estado do Amapá. Sem que se apontem todos os indicadores a ser utilizados, é relevante mencionar a importância da questão energética, que se reveste de capital acuidade nestes dois municípios, o turismo, importante aspecto para a diversificação da economia, fazendo uso da elevada qualidade ecológica do Estado do Amapá, a questão do gênero e da raça, fundamentais para o conceito de desenvolvimento sustentável e para os direitos humanos, a saúde, contemplando o pessoal da saúde, médicos e enfermeiros, os gastos orçamentais em saúde e a mortalidade por tipo de doenças, a qualidade do ar e da água, os resíduos sólidos, sobretudo o destino final e a recolha seletiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este artigo comprovou-se que os indicadores de sustentabilidade podem ter um papel relevante na aferição de impactos ambientais e urbanos (sociais, espaciais, culturais e econômicos). Contudo, a base, a partir da qual se iniciou este exercício mostrou-se ainda incipiente, na medida em que poderia contemplar mais indicadores, igualmente, importantes para alcançar os objetivos propostos. Ainda assim, tivemos neste exercício a possibilidade de iniciar um caminho que pode tornar-se promissor.

Neste contexto, a metodologia indica alguns dos aspectos mais relevantes a ter em conta para favorecer uma tomada de consciência do que pode ser melhorado e pode constituir mais um recurso para os decisores, em ordem à promoção da qualidade de vida dos amapaenses, que é o objetivo último a ser conseguido.

A utilização destes indicadores e respectivas variáveis, com o aprimoramento desta metodologia, podem induzir a um raciocínio interessante, que deverá ser objeto de ulterior verificação. Quando se olha para estes dois municípios, que encerram em si as duas maiores cidades do Estado do Amapá, percebe-se que eles estão cheios de problemas complexos e de difícil resolução (mais ainda se o planejamento é parco, como se assinalou), mas são, em simultâneo, onde há mais oportunidades de emprego, de saúde, de educação, de dinamismo econômico, e, por isso, maior probabilidade de se conseguir melhor qualidade de vida, daí sua atratividade. Assim, poderemos assistir a uma aparente contradição: é nestes municípios que residem os maiores problemas, mas, ao mesmo tempo, podem ser os garantes da sustentabilidade regional, já que a sustentabilidade não diz respeito somente a questões ambientais.

## REFERÊNCIAS

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia**. *Estudos Avançados*, 19 (53), 2005, p. 71-86.

BELL, Simon; MORSE, Stephen. *Measuring Sustainability: learning by doing*. London: Earthscan, 2003.

BELLEN, Hans M. Van. **Desenvolvimento Sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação.** *Ambiente&Sociedade*, Vol. VII, N.º 1, Jan./Jun., 2004, p. 67-87.

BOSSSEL, Hartmut. *Indicators for Sustainable Development: theory, methods, applications. A report to the Balaton Group.* Winnipeg: IISD, 1999.

BRAGA, Tânia M. et al. Índices de sustentabilidade municipal: o desafio de mensurar. *Nova Economia*, 14 (3), set-dez, 2004.

CASTRO, Manoel C. de. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento Sustentável.** Trabalho em Progresso – Versão Preliminar preparada para o evento Amapá na Rio + 20 Amazônia Preservada, Macapá, 2012.

DEPONTI Cidônea; ALMEIDA, Jalcione. **Indicadores para a avaliação da sustentabilidade em contextos de desenvolvimento rural local.** Porto Alegre: UFRGS, 2002.

FERREIRA, José F. de C. **Avaliação da Sustentabilidade: Limites e Possibilidades no Alto Douro Vinhateiro, Portugal.** *Revista Sustentabilidade em Debate* – Brasília, V. 4, n. 2 p. 168-193, jul/dez, 2013.

\_\_\_\_\_. **A Sustentabilidade do Alto Douro Vinhateiro: realidade ou utopia? Contributo para a avaliação e melhoria da sustentabilidade da região.** Tese de Doutorado. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (UNL), 2012.

HEINK, Ulrich; KOWARIK, Ingo. *What are indicators? On the definition of indicators in ecology and environmental planning.* *Ecological Indicators*, 10, 2010, p. 584-593.

KERK, Guert van; MANUEL, Arthur R. *A comprehensive index for a sustainable society: The SSI – the Sustainable Society Index.* *Ecological Economics*, 66, 2008, p. 228-242.

MASCARENHAS, André et al. *The role of common local indicators in regional sustainability assessment.* *Ecological Indicators*, 10, 2010, p. 646-656.

MORAN, Daniel et al. *Measuring sustainable development – Nation by*

*Nation. Ecological Economics*, 64, 2008, p. 470-474.

NADER, Manal R. et al. *Environment and sustainable development indicators in Lebanon: A practical municipal level approach*. *Ecological Indicators*, 8, 2008, p. 771-777.

NASCIMENTO, Durbens M.; COUTO, Aiala C. O.; FERREIRA, Auri-lene dos S.. Estado, fronteira e redes na Amazônia: uma contribuição ao debate. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; NASCIMENTO, Durbens M. (Orgs.). **Interações fronteiriças no Platô das Guianas: Novas construções, novas territorialidades**. Rio de Janeiro: Publit, 2010, vol. 1, p. 17-44.

PORTO, Jadson L. R.. A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional: A inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO, Jadson L. R.; NASCIMENTO, Durbens M. (Org.). **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas**. 1 ed., Rio de Janeiro: Publit, 2010, v. 1, p. 139-160.

PORTO, Jadson L. R.; SILVA, Gutemberg de V. **Novos usos e (re) construção da condição fronteira amapaense**. *Novos cadernos NA-EA*, vol. 12. n. 2, dez. 2010, p. 253-267.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Metas de Sustentabilidade para os Municípios Brasileiros (Indicadores de Referência)**, 2012. Disponível em: <[www.cidadessustentaveis.org.br](http://www.cidadessustentaveis.org.br)> Última Consulta em: 10-05-2014.

RAMOS, Tomás B. *Development of regional sustainability indicators and the role of academia in this process: the Portuguese experience*. *Journal of Clean Production*, 17, 2009, p. 1101-1115.

RAULI, Fabiano C.; ARAÚJO, Fábio T.; WIENS, Simone. Indicadores de desenvolvimento sustentável. In: SILVA, Christian Luiz da (Org.). **Desenvolvimento Sustentável. Um Modelo analítico integrado e adaptativo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006, p. 145-172.

ROBERTS, Peter. *Evaluating Regional Sustainable Development: Approaches, Methods and the Politics of Analysis*. *Journal of Environmental Plan-*

*ning and Management, Vol. 40, No. 4, 2006, p. 515-532.*

ROLDÁN, Adrián B.; VALDÉS, Américo S. *Proposal and application of a Sustainable Development Index. Ecological Indicators, 2, 2002, p. 251-256.*

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.

SANTOS, Emmanuel R. C.. Grandes projetos amazônicos e configuração geográfica do Amapá. *In: PORTO, Jadson L. R.; NASCIMENTO, Durbens M. (Org.). Interações Fronteiriças no Platô das Guianas.* 1ed. Rio de Janeiro: Publit, 2010, v. 1, p. 45-72.

SIENA, Osmar. **Método para avaliar o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável.** Tese de Doutorado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

SILVA, Ana R. F. da; TRINDADE JR, Saint-Clair C. da. Pensando a diferenciação socioespacial na Amazônia: a sub-região fronteira internacional dos estados do Pará e Amapá. *In: PORTO, Jadson L. R.; NASCIMENTO, Durbens M. (Orgs.). Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial.* Rio de Janeiro: Publit, 2013, p. 31-62.

SILVA, Antônio S. da; SOUZA, José G. de; LEAL, Antônio C. **Qualidade de vida e meio ambiente: experiência de consolidação de indicadores de sustentabilidade em espaço urbano.** *Revista Sustentabilidade em Debate - Brasília, V. 3, n. 2 p. 177-196, jul/dez, 2012.*

SOUZA, Ana C. M. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação:** as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do desenvolvimento local. Dissertação de Mestrado. Macapá: Universidade Federal do Amapá, 2014.

SPANGENBERG, Joachim H. et al. *Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21. Ecological Indicators, 2, 2002, p. 61-77.*

SUPERTI, Eliane; PORTO, Jadson L. R.; MARTINS, Carmentilla das



**C. Políticas públicas de integração física da Amazônia e a fronteira internacional do Amapá.** *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos.* IPEA 47, Code 2011, p. 13.

TAVARES, Everkley M. F. **Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos.** *Holos*, Ano 21, maio/2005, 120-129.

TOSTES, José A. **Transformações e dinâmicas urbanas ocorridas nas cidades do Estado do Amapá no período de 1950 a 2010.** In: PORTO, Jadson.

L. R.; NASCIMENTO, Durbens M. (Orgs.). **Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial.** Rio de Janeiro: Publit, 2013, p. 63-92.

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

\_\_\_\_\_. **Práticas urbanas intervencionistas no Amapá.** *Cadernos de Estudos Municipais*, v. 12, p. 170-188, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Práticas urbanas intervencionistas nas cidades amazônicas: no Amapá, a encruzilhada entre a necessidade e a obrigação.** In: *XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional*. 21 a 25 de Maio de 2007, Belém - Pará, 2007b.

## 4. CONSTRUÇÃO DOS PLANOS DIRETORES NA FAIXA DE FRONTEIRA SETENTRIONAL

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

### INTRODUÇÃO

O Estado do Amapá integra a Faixa de Fronteira do Arco Norte, na sub-região Oiapoque - Tumucumaque. Nesse Estado, a maioria dos Municípios possui uma limitada experiência, e em alguns casos nenhuma, no campo do planejamento urbano, o que faz com que a pesquisa sobre metodologias participativas para planos diretores no Amapá, da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), passe a ter uma maior importância, tendo em vista a sua imediata aplicabilidade nas administrações municipais (BRASIL, 2005, p.63).

Historicamente há registros de que apenas os Municípios de Macapá (capital) e Santana (segundo Município mais importante do Estado do Amapá) em décadas anteriores elaboraram Planos Diretores. Contudo, no caso de Santana, não houve a aprovação final deste instrumento público e o Município de Macapá só no final do ano de 2003 conseguiu materializar o seu Plano Diretor. Sobre os demais Municípios do Estado, o que inclui Laranjal do Jari, não há nenhum tipo sequer de instrumento de planejamento estratégico, o que demonstra a real necessidade da elaboração e implementação deste importante instrumento público, que é o Plano Diretor Participativo, com a colaboração da Universidade.

A UNIFAP iniciou um processo de aproximação junto aos Municípios desde o primeiro semestre do ano de 2004, quando consolidou o Programa de Interiorização, formando os primeiros alunos de diversos cursos de graduação. A partir do segundo semestre do mesmo ano, com a criação do Curso de Arquitetura e Urbanismo e com um grupo de pesquisa já existente, denominado Arquitetura e Urbanismo na Amazônia, efetivou-se a ideia de implementar junto aos Municípios do Estado, projetos de pesquisa e extensão por meio

de metodologias participativas, inicialmente previsto para apenas 04 (quatro) Municípios.

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

O Município de Laranjal do Jari é conhecido como paraíso das águas, contudo a sua seleção para o projeto de pesquisa e extensão foi definida em função das consequências do processo de migração estimulado pelo Projeto Jari quando, na década de 70, ficou conhecida a Vila do Beiradão, que é parte da fronteira do Estado do Amapá com o Estado do Pará através do Rio Jari.

O Sul do Estado do Amapá (Mazagão, Laranjal do Jari e Vitória do Jari) possui 73,11% de sua área protegida e 80,81% da população urbana estadual (IBGE, 2000). Laranjal do Jari tem 93,54% de sua área protegida por unidades de conservação e por áreas indígenas, 31.170,03 Km<sup>2</sup> de área e é o terceiro Município do Estado, com 28.196 habitantes (PORTO, 2005).

Essencialmente ribeirinho, o Município de Laranjal do Jari localiza-se em uma região de vale arenoso e sujeito a enchentes. Apresenta graves problemas socioambientais como infraestrutura precária, saneamento básico inexistente, baixas condições de habitabilidade, alta densidade de resíduos sólidos, esgoto a céu aberto e, principalmente, a falta de mobilidade urbana. Muitos destes problemas podem ser atribuídos à completa ausência de planejamento desde a criação do Município no ano de 1987.

O interesse da atual gestão municipal e a efetiva participação dos diversos segmentos da sociedade de Laranjal do Jari são relevantes para o desenvolvimento de ações futuras que possam reverter o

processo de imensa exclusão social existente na região. É pertinente também observar-se que neste vale, há certa competição entre as cidades de Monte Dourado, Vitória do Jari e Laranjal do Jari.

Vem ganhando força na sociedade brasileira a criação de estratégias com a implantação de gestões democráticas para as cidades, contudo a maturidade para a compreensão desse processo acontece paulatinamente, pois envolve uma diversidade de agentes, que atuam em diferentes escalas no mesmo espaço social (FERRARI, 2004, p.25).

Discutir as estratégias de um planejamento democrático para o Brasil requer rever contradições que se apresentam na sociedade brasileira, evitando assim que o exercício da cidadania não possa ter privilégios (MARICATO, 2001).

### **CONSIDERAÇÕES IMPORTANTES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS ENVOLVIDOS NO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI**

A integração da política institucional de desenvolvimento urbano do Governo Federal, via Ministério das Cidades, vem incorporando os meios para se construir um compromisso entre os cidadãos e governos na direção de uma proposta que inclua a todos, como um desafio que o Estatuto da Cidade impõe aos Municípios brasileiros. Há que se destacar que, dentre os muitos programas e projetos do Governo Federal, existem três frentes estratégicas de Faixa de Fronteira, quais sejam: Projetos Calha Norte e o SIVAM, pelo Ministério da Defesa e Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, pelo Ministério da Integração Nacional.

A Faixa de Fronteira Internacional ocupa 27% do território nacional e nela residem cerca de dez milhões de brasileiros (BRASIL, 2005). O Laranjal do Jari é um importante Município que faz parte dessa Faixa de Fronteira, portanto se insere numa perspectiva de desenvolvimento regional integrado no Estado do Amapá e do Brasil. Neste sentido, o presente projeto também corresponde a esta política de governo, colaborando para que tais frentes obtenham

maior articulação entre si e entre políticas interministeriais, otimizando assim os recursos públicos destinados à geração de emprego e renda, organização da sociedade civil e na estruturação das atividades produtivas.

A Universidade Federal do Amapá, por meio do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia, cumpre relevante função social de atender as crescentes demandas dos Municípios do Estado do Amapá (TOSTES, 2005, p.44). O Grupo de pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia está em contato constante com instituições que têm interesse na pesquisa sobre desenvolvimento humano na Região Norte do Brasil. Nesse sentido existem duas solicitações em curso para o financiamento do projeto em outras duas vias, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Empresa Jari Celulose S.A. que atua na Região do Vale do Jari.

As negociações com o BID sinalizam: 1) a contratação de consultoria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro associada ao IBAM; 2) o recebimento pela prefeitura de duas estações de trabalho; 3) ações de qualificação para dois técnicos efetivos da prefeitura de modo a constituir um embrião de um núcleo de geoprocessamento interna à instituição; 4) a qualificação da equipe da prefeitura para coleta de informações complementares às já disponíveis de forma a alimentar o Sistema de Informações Georreferenciadas (SIG); e 5) o reforço na equipe de fiscalização e monitoramento de forma a prevenir o surgimento de novos assentamentos irregulares.

Um dos agentes a empresa Jari Celulose, por meio da Fundação ORSA, se prontificou a negociar uma participação efetiva no processo de construção do Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari respaldando a UNIFAP como a instituição de maior credibilidade para conduzir as ações referentes ao Plano Diretor Participativo com os diversos outros agentes sociais envolvidos na região. Os pontos levantados como passíveis de contribuição pela empresa seriam a disponibilização: 1) de seu acervo bibliográfico, iconográfico, anais, etc.; 2) de um SIG já existente na empresa; 3) de plantas topográficas

de uso da empresa; 4) de especialistas do quadro da empresa para auxiliar no plano; e 5) pagamento de consultoria externa.

A participação de Ong's e entidades sociais tem se mostrado ampla, o que revela uma satisfatória organização social inicial no Município e tem contribuído de forma especial no processo democrático. Dentre as entidades que têm participado, podemos citar: Associação dos Moradores do Bairro do Agreste (AMBA); Movimento Reggae do Laranjal do Jari (MOREJAR); Fórum de Desenvolvimento Local Sustentável (FDLIS); Associação Comercial e Industrial de Laranjal do Jari (ACILAJA); Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Laranjal do Jari (SINTRACOVAJA); Associação dos Artesãos de Laranjal do Jari (ARTELAJA).

Fortalecimento da gestão democrática também tem tido suporte na participação efetiva dos conselhos locais já estruturados: o Conselho Tutelar do Laranjal do Jari, o Conselho do Meio Ambiente, Conselho de Educação, Conselho de Saúde e o Conselho de Cultura. O Conselho da Cidade está sendo constituído por meio de debates nos grupos compostos no processo de formulação do PDP.

Tal situação delineada em Laranjal do Jari demonstra que um grande número de agentes tem atuado de diversas formas, graus e conectividade no espaço urbano, de modo a pensar o processo de planejamento integrado compatível com essa realidade de construção das cidades. Muitos autores entendem que a humanização das cidades só será obtida com o progressivo controle pelos cidadãos da ação do Estado (FERRARI, 2004, p.23).

Sobre isso FERRARI cita PUTNAM (2000) ao estudar vinte anos as diferenças regionais na Itália, na qual percebeu que as regiões economicamente mais desenvolvidas eram as que promoviam maior associativismo e menos hierarquias políticas.

As regiões mais cívicas da Itália – as comunidades onde os cidadãos se sentem aptos a participar da deliberação coletiva sobre as opções públicas e onde essas opções melhores se traduzem em políticas públicas efetivas – abrigam algumas cidades mais modernas da península” (PUTNAM, 2000, p.128).

Para FERRARI, desenvolver novas políticas urbanas perpassa pela coesão e participação intensa dos cidadãos e também dos 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 efetivo.

Além disso, a construção do PDP tem contado até o momento, com as parcerias entre a Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari, a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e a empresa Ecotumucumaque, especializada no desenvolvimento de projetos de consultoria na área ambiental.

A UNIFAP tem contribuído concretamente para o fortalecimento do processo de construção do PDP do Laranjal do Jari por meio da disponibilização de docentes, especialistas, mestres e doutores em áreas de extrema importância para os temas mais relevantes nos Municípios do Estado, além de disponibilizar também espaço e equipamentos da Universidade para serem utilizados em pesquisas e apoio ao plano (TOSTES,2005, p.43).

Como colaboradora, a Empresa Ecotumucumaque também tem deixado disponível seu quadro técnico, com especialistas nas problemáticas ambientais do Estado do Amapá.

A Prefeitura de Laranjal do Jari tem dado suporte essencial ao andamento do processo com a criação de uma equipe, denominada Força Tarefa Local formada por funcionários da prefeitura, representantes comunitários, estudantes e professores. A constituição da Força Tarefa tem contribuído para organizar e mobilizar os diversos segmentos sociais rurais e urbanos do Município para compreenderem o Plano Diretor Participativo como um importante instrumento de política pública. Além desta Força já constituída, a Prefeitura tem se esforçado para auxiliar todo o processo de logística operacional para o desenvolvimento dos trabalhos da Universidade no Município.

A região onde está inserido o Município de Laranjal do Jari

forma um vale, o Vale do Rio Jari, composto por três Municípios: Laranjal do Jari (AP), Vitória do Jari (AP) e Monte Dourado (PA), motivo pelo qual muitos estudos e as ações têm sido empreendidos no Município visando um futuro consórcio para a constituição de uma tríplice aliança entre esses Municípios.

Da forma como o processo tem sido conduzido e as reflexões a que ele tem levado configura a possibilidade de se pensar uma re-aplicabilidade da ação para os outros dois Municípios na Região do Vale do Jari, assim como também em outras áreas do Estado do Amapá, como a do Município do Oiapoque que já está encaminhando a firmação de um convênio de cooperação técnico-científica com a UNIFAP para a construção do seu Plano Diretor Participativo, nos moldes deste que está em andamento no Laranjal do Jari.

Por fim, diante do caráter da presente proposta de democratizar o processo de discussão do PDP de Laranjal do Jari; da multidisciplinaridade como critério essencial para a formação da equipe; da perspectiva de desenvolvimento organizacional, destacadamente em áreas do meio ambiente e da saúde, como um grande impacto social a curto prazo; além da organização territorial e da consideração dos fatores políticos, sociais, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais e territoriais, vislumbramos um possível desenvolvimento socioespacial desta região que possui uma população extremamente pobre e, ainda, sem perspectivas de desenvolvimento.

Outra participação efetiva de grande relevância é do legislativo municipal, que ao estar informado de todo o processo de elaboração do PDP, inclusive tendo participado de atividades, não encontrará dificuldade em transformar as propostas do plano em lei, que pelas características de construção participativa terá garantida sua aplicabilidade.

Diante do processo de construção do PDP se legitima um dos meios mais importantes de democratização de gestão pública através do planejamento, importante instrumento de organização para a sociedade e que no caso do município de Laranjal do Jari tem sido satisfatório. É preciso verificar-se que no estado do Amapá sempre



houve pouca efetivação de integração de políticas urbanas regionais que acabaram tornando as cidades do Amapá núcleos urbanos frágeis com pouco desenvolvimento, mas que pontualmente vem sendo debatida nos fóruns de elaboração do plano diretor participativo.

## **A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA E O CONTEXTO ECONÔMICO NO JARI**

A identificação do perfil econômico de uma região encontra-se associada ao delineamento das atividades dinâmicas capazes de promover os demais segmentos da economia. Tais atividades são, geralmente, mas não necessariamente, vinculadas ao setor produtivo, posto que cada vez aumente mais o número de cidades que se especializam na prestação de serviços, tais como: educação, turismo e saúde.

A formação econômica da região que hoje constitui o município de Laranjal do Jari relaciona-se ao extrativismo vegetal, representado inicialmente pela extração de borracha seguida pela castanha-do-Brasil, a qual provocou o surgimento de uma oligarquia regional no sul do Estado, responsável pela formação dos primeiros núcleos populacionais da região. Entretanto, foi um dos principais agentes deste processo a Empresa Jari Celulose através do Projeto Jari, desenvolveu a atividade agroindustrial implantada na década de 1970, baseada no município de Almeirim - PA, que provocou um significativo adensamento populacional a partir da vinda de migrantes de diversas regiões do país, principalmente da Região Nordeste e do Estado do Pará, pela expectativa gerada, mas não atendida, de oportunidade de trabalho no Projeto (CHELALA,2005).

O contingente de pessoal não absorvido pelo Projeto Jari, na maioria dos casos, impossibilitado de retornar a cidade de origem, acabou se acomodando em terras amapaenses formando, em condições extremamente precárias, um núcleo urbano. É importante ressaltar que uma boa parcela dos trabalhadores da empresa Jari Celulose reside em Laranjal do Jari, em média cerca de cinco mil trabalhadores atravessam todos os dias o Rio Jari.

A consolidação deste aglomerado de casas a beira do Rio Jari tem sido um dos grandes entraves para a implementação de políticas públicas, pois os inúmeros programas federais hoje existentes pouco contemplam financiamentos para as áreas de várzea, associados a este quadro o fato de o município possui menos de 1% de domínio sobre todo o seu território. As atividades econômicas iniciais deste núcleo urbano estavam relacionadas a diversão, com o aparecimento de bares e boates, as quais representam, inclusive na atualidade, um dos perfis mais característicos do município. O surgimento do comércio a varejo foi uma consequência da consolidação das atividades de lazer descritas.

A precariedade das condições de vida e subsistência dos moradores dessa área consolidou um quadro de grandes problemas socioeconômicos, originados principalmente pela ausência de atividades econômicas vigorosas que dessem suporte aos demais segmentos do sistema econômico.

Uma boa parcela da população total da cidade encontra-se asentada no Beiradão, sendo esta área considerada uma das maiores favelas do Brasil, uma vez que uma grande parcela das residências do Laranjal do Jari localiza-se em favelas, este é um dos fatores de maior desafio para construção do Plano Diretor Participativo.

A Empresa Jari Celulose é responsabilizada pelas comunidades por não cumprir com maior compromisso o desenvolvimento social para a região o que difere da visão da empresa que considera ter cumprido todos os compromissos assumidos perante a região do Vale do Jari.

A decadência do Projeto Jari, ocorrida nos anos 1980, potencializou esta situação e somente a partir da criação do município ocorrida em 17 de dezembro de 1987 sua economia começou a assumir uma outra feição. Isto porque a constituição de todo o aparato administrativo vinculado à prestação de serviços públicos como educação, segurança, saúde passou a integrar a estrutura econômica do município de forma expressiva.

Quadro 1. Dados que compõem o PIB de Laranjal do Jari

LARANJAL DO JARI						
Itens	2001		2002		2003	
	83.612	100	101.846.313	100	111.806.233	100
Agropecuária	7.206.901	6%	8.146.363	8%	6.150.457	5,5%
Indústria extra-ativa mineral	338.129	4%	41.798	0,0%	517.298	0,5%
Indústria de transformação	158.535	2%	17.096	0,0%	207.921	0,2%
Eletricidade, gás e água	1.360.246	6%	911.412	0,9%	1.179.728	1,1%
Construção	712.691	9%	1.053.881	1,0%	1.803.955	1,6%
Comércio e reparação de veículos e de objetos pessoais e alimentação	11.261.380	3,5%	15.347.526	15,1%	15.022.662	13,4%
Transportes e armazenagem	2.752.870	,3%	3.399.436	3,3%	3.149.304	2,8%
Comunicações	511.120	6%	526.701	0,5%	1.961.995	1,8%
Intermediação financeira	0	0%	0	0%	0	0%
Atividades imobiliárias, alugueis e serviços prestados às empresas	7.909.051	5%	9.644.212	9,5%	9.744.537	8,7%
Administração pública, defesa e seguridade social	46.920.559	6,1%	57.376.657	56,3%	66.593.038	59,6%
Demais serviços	4.480.845	,4%	5.381.230	5,3%	5.475.338	4,9%

Fonte: SEPLAN.

Uma parcela dos moradores transformou-se em agentes públicos, detentores de uma remuneração estável e periódica. Por outro lado, o município passou a receber as transferências constitucionais provenientes do Estado e da União, assim como a celebrar convênios com outros órgãos da estrutura administrativa estadual e federal.

Os pilares que constituíram a economia de Laranjal do Jari, a

qual ainda hoje experimenta um processo de expansão principalmente pela ampliação das estruturas administrativas e a conseqüente diversificação do setor “serviços”, a partir do surgimento dos serviços de transportes, assistência técnica, consultoria, serviços bancários, dentre outros (CHELALA,2005).

Deve-se ressaltar que apesar de várias dificuldades e obstáculos que o município de Laranjal do Jari tem enfrentado é importante observar uma análise detalhada sobre os dados que compõem o PIB que confirma as informações acima, conforme o Quadro 1.

## **AS POTENCIALIDADES PARA O MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI**

Algumas ações aparentemente estratégicas do setor público foram realizadas com o objetivo de identificar e promover as potencialidades do município, como foi o exemplo do Zoneamento Econômico Ecológico da região, importante ferramenta para nortear as políticas públicas vindouras.

De forma recorrente, quando se fala sobre a economia de Laranjal do Jari, vislumbra-se o “turismo” como potencialidade. Embora sejam notórias as belezas naturais existentes, esta é uma possibilidade de médio e longo prazo em razão da precariedade urbana do município. A vocação para o turismo é um tema importante que só poderá surtir resultado se for capaz de influenciar, no curto e médio prazo, as ações do setor público no sentido de dotar o município de infraestrutura básica para tal atividade.

O entorno do município também se constitui uma potencialidade. Apesar de a história da formação da cidade estar relacionada às conseqüências negativas produzidas pelo Projeto Jari, não se pode deixar de considerar que na atualidade a situação se diferencia e o fato da existência dos grandes empreendimentos no lado paraense representa uma potencialidade para Laranjal do Jari.

A empresa Jari Celulose S.A.- sucedânea da Jari Florestal, a qual pertenceu ao milionário Daniel Ludwig e depois ao grupo CAEMI - conseguiu reverter a trajetória de fracasso do Projeto Jari e desfruta

de uma equilibrada situação na região. Outra empresa importante é a Caulim da Amazônia. – CADAM, a maior produtora e exportadora de caulim para revestimento de papéis do Brasil, que se encontra em atividade na região há 35 anos. As externalidades, ou os transbordamentos, gerados pela atividade empresarial alcançam sobremaneira o conjunto do sistema econômico urbano (CHELALA,2005).

Neste contexto, as empresas são elementos importantes no esforço de mapear os eixos dinâmicos da economia do município, uma vez que no exercício de suas funções de comprar, vender, arrecadar tributos, pagar salários aos seus funcionários, etc., acabam por movimentar uma soma de recursos que contribui direta e indiretamente para o aquecimento econômico da região.

Ainda na perspectiva de análise do potencial do entorno é preciso considerar as unidades de conservação existentes, o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, a Reserva Extrativista do Rio Cajari e a Estação Ecológica do Jari, as quais consolidam também a estratégia de promover o turismo, conforme já abordado anteriormente. Um dos aspectos mais expressivos da construção do Plano Diretor Participativo está diretamente vinculada à necessidade de se implementar uma política urbana correlacionada ao desenvolvimento de práticas sustentáveis.

O setor primário, entretanto, é o segmento mais promissor da economia de Laranjal do Jari, em cenários de curto e médio prazos, tanto no que diz respeito à pecuária, mas principalmente em razão das possibilidades encetadas pelo extrativismo vegetal - madeira e castanha-do-Brasil, amêndoas, açaí, dentre outros - posto que no município é possível estabelecer a confluência de variáveis fortemente demandadas pelo mercado nacional e internacional, ou seja, a existência comprovada de biodiversidade para fins comerciais e a demarcação das unidades de conservação, as quais qualificam os produtos da floresta enquanto “ambientalmente sustentáveis”, com maior capacidade de conquistar os selos verdes, imprescindíveis em alguns mercados (CHELALA,2005).

A castanha-do-Brasil, a copaíba, o breu-branco e outras essências usadas na fabricação de xampus, hidratantes, sabonetes e aromatizantes, ocupam cada vez mais espaço no mercado de cosméticos, fato que provocou, inclusive, o interesse de uma grande empresa nacional do ramo, a qual já possui contratos de fornecimento estabelecidos com alguns extrativistas da região.

Um outro produto importante é o açaí, que vem provocando o ingresso acelerado de empreendimentos nos Estados do Pará e Amapá, a partir da difusão no mercado internacional, de suas propriedades energéticas. A pressão das indústrias de processamento de polpa sobre os estoques de açazais nativos tem aumentado a procura por novas regiões produtoras. Este é um nicho de mercado possível para a economia da região.

Com referência ao setor terciário, Laranjal do Jari representa uma região que desperta, na atualidade, o interesse dos comerciantes baseados em Macapá, dado o mercado consumidor que possui. Certamente não é uma área deprimida do Estado, mas também não enfrenta o dinamismo que o município de Pedra Branca do Amapari está experimentando, em função *boom* registrado pela atividade mineral nos últimos anos.

Em grande medida, esta situação de aparente estabilidade pode ser capaz de propiciar a construção de estratégias de desenvolvimento em bases mais sustentáveis. Para tanto, o Plano Diretor é um instrumento fundamental capaz de alavancar o financiamento de projetos do setor público. Associada ao contexto econômico do município nota-se que qualquer estratégia de planejamento urbano deve considerar as instituições democráticas.

Decorrido 01 (hum) ano do processo de construção do PDP de Laranjal do Jari, a gestão municipal tem tomado diversas medidas que irão beneficiar em curto prazo a todos os cidadãos do município, principalmente com a definição de prioridades básicas como a necessidade de maiores investimentos nas áreas consideradas mais carentes de infraestrutura urbana.

## A GESTÃO PÚBLICA EM LARANJAL DO JARI E AS IMPLICAÇÕES PARA O MUNICÍPIO

A situação atual, a arrecadação municipal encontra-se duramente prejudicada pela ausência de ferramentas que possibilitem a otimização da cobrança de tributos, como por exemplo, a Planta Genérica de Valores e o Cadastro das Empresas Prestadoras de Serviços.

Na medida em que a cidade cresce e a economia se diversifica aumenta o potencial tributário do município, contudo, nem sempre o potencial transforma-se em arrecadação efetiva por questões relacionadas à ausência de planejamento e dificuldades de gestão.

Os dados disponibilizados no sítio da internet da Secretaria do Tesouro Nacional ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)) expressam a precariedade do município na arrecadação dos principais tributos de sua competência: o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, como também na divulgação de tais informações, que é uma exigência legal (CHELALA,2005).

Esta é uma questão da qual o setor encarregado pelas finanças municipais precisa priorizar em função da cultura enraizada na grande maioria dos municípios brasileiros de somente dar importância às transferências constitucionais e aos recursos provenientes de convênios. Os municípios de médio porte possuem capacidade tributária capaz de fazer face a muitos projetos importantes para o seu desenvolvimento. É preciso atenuar a caricata figura do “pires na mão” e encontrar as soluções factíveis postas à disposição.

Outro ponto importante a ser considerado é a constituição de parcerias com o setor privado, e neste aspecto não apenas dar destaque aos grandes empreendimentos, já considerados neste trabalho, como geradores de externalidades positivas para o sistema econômico da cidade, e interessados em se associar a projetos do setor público, mas também as empresas comerciais, de médio porte, filiais de empresas sediadas em Macapá, que podem dar sua parcela de contribuição à execução de programas sociais públicos.

Desde a criação do município de Laranjal do Jari não houve

medidas mais efetivas para a regularização sobre o uso do espaço urbano, ocupado de forma desordenada. A consequência desse fato tem sido a completa inexistência de mecanismos legais para controle do uso do solo o que caracteriza o quadro atual do núcleo urbano da sede do município o que tem provocado profundos problemas no núcleo central da cidade, caracterizado principalmente pelos graves problemas de saneamento básico e oferta de moradia digna (TOSTES,2005).

## **AS COMUNIDADES DO JARI E O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL**

O fortalecimento institucional tem sido poderosa estratégia para o desenvolvimento econômico baseado em paradigmas endógenos, o qual o deve ser o maior interesse do município em “vanguardear”, com algumas pistas já mencionadas aqui e também com o estreitamento de relações com outras instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE, a Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, as Organizações Não Governamentais - ONGs, as Fundações, dentre outras.

Este esforço metodológico de resgate das vantagens regionais é de fundamental importância, posto que se sabe fracassados os projetos de desenvolvimento importados de uma região e implantados em outra (BECKER.; WITTMANN,2003). A construção do desenvolvimento econômico em bases sólidas é mais provável que prospere, priorizando, sobretudo, as características, as peculiaridades e as potencialidades locais, onde a inserção participativa dos diferentes agentes sociais é fundamental para a viabilidade de reversão de indicadores extremamente desfavoráveis ao município de Laranjal do Jari.

É preciso destacar que o Estado, com todos os recursos disponíveis, não é capaz de financiar suas atividades mais básicas e vitais sem recorrer à contribuição compulsória, é natural que as organizações, também tenham dificuldades para conseguir que os indivíduos



dos grupos cujos interesses elas tentam defender e promover façam voluntariamente as contribuições necessárias (OLSON, 1999. p. 25).

### **PROPOSIÇÕES E REFLEXÕES PARA O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI**

O núcleo urbano que hoje constitui a sede do Município de Laranjal do Jari consolidou-se em décadas de ocupação de uma área de ressaca (várzeas ou áreas que são banhadas pelo rio nas trocas de marés), que na década de 80 ocorreu uma grande expansão urbana do núcleo. O que antes só ocupava a área ribeirinha passou neste momento a expandir-se em direção à área mais alta ao norte.

De acordo com Neto e Amaral (1998), “a aglomeração urbana da cidade, situada à margem esquerda do rio Jari deve-se a um minero-agrícola situado na margem direita, gerando um Complexo Cultural de difícil interpretação, sendo palco, hoje, de uma desorganização administrativa e cultural”.

Vale ressaltar que muitas áreas de várzea, ocupadas e consolidadas hoje já estão aterradas e com infraestrutura implantada. Neto e Amaral (1998) explicam que “as economias de aglomeração, formada em torno do polo minero-agrícola, foram, posteriormente, subdivididas em” economias locais “onde surgiram outros ramos de atividades, concentrando-se num mesmo setor, ocasionando uma urbanização pela superposição espacial de vários ramos de atividades que se especializaram devido a maior disponibilidade de recursos, amplitude de mercado de trabalho, disponibilidade de infraestrutura e bens de serviços, que suprem as necessidades humanas e técnicas”.

Atualmente o sistema viário do núcleo urbano constituiu-se a partir de um grande eixo (Av. Tancredo Neves) que atravessa a cidade partindo da margem do Rio Jari e unindo-se à BR-156, de onde surgem estivas e ruelas estendendo-se pela área de várzea. A análise sintática do núcleo urbano demonstra que as áreas ribeirinhas, onde existe uma grande concentração de comércio e serviços, são as de maior dificuldade de acesso; já a área situada no centro geográfico da

cidade, composta por Agreste, Mirilândia, Prosperidade e Nova Esperança, são as com maiores acessibilidades e são áreas mais integradas ao sistema viário global; vale ressaltar que estas quatro áreas são as mais bem servidas por infraestrutura urbana como veremos adiante.

Observa-se através dos mapas elaborados especificamente para o plano diretor que há uma grande concentração comercial na margem do rio Jarí, onde há um pequeno cais para a balsa de travessia até a cidade Monte Dourado - distrito do município de Almeirim - PA e situado à margem direita do rio.

Verifica-se que a Av. Tancredo Neves, desde sua origem às margens do rio até o cruzamento com a Rua Vitória Régia, constitui-se em um grande eixo comercial. Nota-se também a grande ocorrência de prédios público-administrativos na Macrozona "Agreste", o que induz a uma urbanização positiva para esta área, já que como dito por Neto e Amaral (1998) "trata-se de uma área seca relativamente alta, constituída, essencialmente, de sedimentos vermelhos bastante ferruginosos, o que as torna excelentes para a implantação de núcleos urbanos". Percebe-se ainda que nas áreas de origem mais recente como Loteamentos Cajari e Sarney, e Assentamento Nazaré Mineiro, existem uma grande demanda por equipamentos urbanos como hospitais e escolas, apesar de estarem localizadas em "áreas secas". O núcleo urbano de Laranjal do Jari possui em sua maioria pavimentação composta por piçarra ou pequenos aterros, poucas ruas são asfaltadas, sendo a Av. Tancredo Neves a mais expressiva. Existem ainda exemplos de pavimentação constituída de borra asfáltica com rejeito de bauxita que pavimenta certas ruas no interior da Macrozona Agreste.

A cidade possui três empresas de transporte público que alcançam os dois extremos do sistema viário. Verificam-se ainda pontos críticos do sistema que são áreas com maiores índices de acidentes ou com mudanças bruscas de sentido.

## SOBRE A PROPOSTA DE CONSTITUIÇÃO DO ZONEAMENTO E APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO

A proposta preliminar de zoneamento e aplicação dos instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade para o Município de Laranjal do Jari está de acordo com uma série de mapeamentos temáticos e demandas observadas após a aplicação dos questionários. Observou-se que as áreas Malvinas, Sumaúma, Santarém e Sagrado Coração de Jesus apresentam as piores condições de infraestrutura da cidade em todos os aspectos possíveis: coleta de lixo, destino dos dejetos, distribuição de energia elétrica, bem como o sistema viário composto, predominantemente, por estivas de madeiras sobre as várzeas.

Porém, a despeito da precária situação ambiental e condições de habitação, a intenção de mudança dos residentes nessas áreas demonstra que cerca de 25% não estão dispostos a se mudarem nos próximos 12 meses o que gera um entrave à proposição de um zoneamento de remanejamento, visto que o atual paradigma proposto pelo Ministério das cidades e pelo Estatuto das Cidades prevê a inclusão destas áreas ditas informais ou irregulares dentro da cidade dita formal.

Araújo (2005) destaca que “nos últimos anos houve uma transição na realidade brasileira com relação à ação do poder público em áreas informais. Novas formas de intervir nesses espaços foram sendo adotadas. Passou-se a considerar que estes lugares não se tratavam mais de algo a ser eliminado ou remanejado, mas sim de lugares onde habitam cidadãos que, como tais, possuem direito de acesso aos equipamentos e infraestrutura”. Existem exemplos de urbanização de assentamentos informais com a implantação de infraestrutura que integram a área à rede urbana “formal”, mas que não desconstróem os laços já obtidos.

O exemplo mais característico desta situação é descrito por Mcidades (2005) em um exemplo no Rio de Janeiro:

[...] há mais de dez anos a Prefeitura da Cidade do Rio de Ja-

neiro reconheceu a importância da integração das favelas e loteamentos irregulares à cidade formal e a importância da moradia e da utilização racional do espaço urbano como fatores fundamentais para a melhoria da qualidade de vida.” (Mcidades, 2005)

Seguindo tal linha de pensamento propõe-se uma zona para a recuperação ambiental (ZERA) na área compreendida pelas Macrozonas Sumaúma, Santarém e parte do Sagrado Coração de Jesus. Esta zona prevê indução à regularização da área já ocupada. Devem ser feitos estudos aprofundados sobre as trocas de marés e os riscos de endemias para que seja proposta a densidade de ocupação ideal para a área e a demanda real de infraestrutura.

Neste contexto, alia-se à parte desta zona a implantação do instrumento de operações urbanas consorciadas, no intuito de se atraírem recursos também do setor privado para a urbanização e implantação de infraestrutura na área.

Outro ponto onde se prevê a implantação do instrumento de operações urbanas consorciadas é a área da captação de água, onde já existe um balneário privado. Nesta área, como dito anteriormente, há o assoreamento das margens do rio Jari. Desta forma, faz-se necessária à criação de meios de contenção do desgaste, medidas como a criação de muros de arrimo são fundamentais para esta área.

No grande eixo da Av. Tancredo Neves, como visto anteriormente, existe uma concentração de comércio e serviços já consolidados durante décadas. Desta forma, propõe-se a criação de uma zona de uso misto (ZUM) para esta área.

Na área mais favorecida por infraestrutura, composta pelas Macrozonas Agreste, Nova Esperança, Prosperidade e Mirilândia propõe-se uma zona habitacional para média e alta densidade (ZHAB 1). A criação de uma zona habitacional próxima à orla (ZHAB 2) justifica-se pela infraestrutura inicial já implantada (aterramento e abastecimento de água) e pelo futuro beneficiamento promovido pela zona de recuperação contígua a esta.

Grande parte do núcleo urbano de Laranjal do Jari possui uma

área que sofre influência das marés (ressacas) e que por isso é imprópria para o uso habitacional por conta da qualidade do solo e riscos de enchentes. Desta forma foram propostas duas zonas especiais de proteção ambiental (ZEPA). Vale ressaltar que a criação de uma zona de proteção ambiental não elimina a ocupação, devendo ser feitos estudos aprofundados sobre a viabilidade e a densidade de usos residenciais para essas zonas.

Por fim, duas zonas especiais de interesse social foram propostas, a primeira (ZEIS 1) prevê a implantação de equipamentos urbanos tais como escolas, postos de saúde e agências das secretarias municipais. Deste modo, devem ser feitos estudos para a implantação de sub-centros de comércio e serviço nesta área que é composta em sua maioria por residentes remanejados das áreas ribeirinhas e desarticulados de seus antigos laços sociais.

A ZEIS 2 se refere a uma área em potencial para futuras políticas urbanas de habitação. Trata-se de uma área, em sua maioria, pertencente a particulares, onde devem ser priorizados instrumentos tais como: direito de preempção, consórcios imobiliários, parcelamento, edificação e utilização compulsória ou, em última instância, o IPTU progressivo no tempo.

Vale ressaltar que estudos mais aprofundados sobre a situação fundiária do município ainda devem ser elaborados, pois até o presente momento não foram obtidos dados satisfatórios que subsidiem a delimitação do perímetro urbano e uma área de expansão para a sede do município. A situação do sinistro ocorrido no dia 02 de outubro de 2006 na cidade de Laranjal do Jari tem oportunizado uma ampla discussão paradoxal no que se refere à necessidade de pensar o futuro do núcleo urbano da cidade.

Neste momento as proposições sugeridas para o plano diretor estão em “cheque” pela imensa pressão social desencadeada pelos acontecimentos do dia 02 de outubro, o que de alguma maneira coloca em tela o imenso conflito pelos quais os municípios brasileiros de pequeno porte passam, a confrontação entre o exercício diário do “fazejamento” e a real necessidade da construção dos instrumentos

de planejamento.

## CONSIDERAÇÕES

Ao se observar os dados disponíveis para o município de Laranjal do Jari e a proposição do Ministério das Cidades, deve-se considerar vários aspectos importantes e relevantes a serem aperfeiçoados no processo de construção do Plano Diretor.

Existe um total de desconhecimento das comunidades sobre o que seria o Estatuto da Cidade, dado aferido principalmente na realização de eventos organizados no município, tanto em área urbana como rural. O município não possui os recursos necessários para implementação de um cronograma pré e pós-plano; não há equipe técnica disponível; os reduzidos programas alternativos de financiamento para elaboração do PDP (BNDS, BANCO DO BRASIL, CAIXA e outros) para as áreas úmidas ou áreas de várzea, não contemplam a realidade de Laranjal do Jari.

As ações desenvolvidas têm ocorrido em dissonância com a própria constituição do PDP. Não há maiores preocupações com as características regionais e maiores especificidades quanto às questões fronteiriças; dispersão por parte dos agentes sociais e fragmentação das instituições. Há de se considerar as dificuldades de mobilização dos núcleos estaduais e a reduzida participação do Governo do Estado. Outro aspecto importante que tem ocasionado entrave na elaboração do PDP são os débitos de gestores municipais anteriores que comprometem as perspectivas da prefeitura na obtenção de fontes de financiamento alternativo. Não há integração com outros programas de governo que considerem principalmente as peculiaridades do local como as áreas de reservas, parques e outros, caso específico do Amapá.

A referida falta de integração deve-se ao fato de que o Estado do Amapá possui uma porção do seu território em áreas protegidas, com 49,96%, contudo possui poucos índices de população urbana. Isso se reflete principalmente no município de Laranjal do Jari que apresenta características peculiares dentro do Amapá e da Região

Amazônica. A elaboração do Plano Diretor Participativo tem requerido observar peculiaridades que são completamente distintas dentro da própria região. O processo participativo tem sido um exercício de cidadania, não somente no sentido da materialidade deste instrumento público, mas sim da compreensão dos agentes envolvidos em construir dialeticamente propostas para o município, que respeitem a conformação cultural já consolidada, o que tem possibilitado principalmente aos gestores revisar as políticas de governo que funcionam de forma isolada.

Quanto aos propósitos do Ministério das Cidades, não há como deixar de reconhecer os avanços na discussão sobre as cidades e sobre os municípios, que voltaram a ser o centro do debate e da necessidade da construção de políticas públicas coerentes e responsáveis, mas, há de se considerar, é preciso aperfeiçoar a busca por alternativas mais ampliadas que levem em conta a realidade de um país com uma configuração regional tão diversificada.

O processo participativo é uma experiência construída com base no exercício dialético da convergência e divergência das ideias e que no Brasil ainda é um processo recente. Não basta seguir somente orientações técnicas, para não serem cometidos equívocos do passado, onde os planos foram constituídos rigorosamente com uma concepção tecnocrática, é importante que além desses complicadores deve-se reconhecer que o processo de democratização pode se tornar frágil se não estiver pautado em metodologias que primem pela instrumentalização e suporte à decisão (FERRARI, 2004, p.26).

Dessa forma, um processo decisório inclusivo, aberto e coletivo de grande escala é, por certo, grandemente complexo e de difícil implementação, entretanto, algumas de suas principais características podem ser divisadas e implementadas por etapas.

A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, devem autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los,

reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido(s) (SOUZA, 2002, P.134).

Tais reflexões são necessárias e primordiais para que o projeto dos planos diretores na faixa de fronteira, desenvolvido e aplicado no caso do Laranjal do Jari, seja um trabalho de alcance no âmbito do Estado do Amapá devidamente estruturado pelo Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo e com uma ampla perspectiva de se debater as profundas questões sociais que hoje permeiam o desenvolvimento do município e, especificamente, no que se refere à busca de novas estratégias de descentralização, da participação e autonomia no âmbito do setor do planejamento urbano participativo. Nesse contexto é interessante e, sobretudo, importante a realização de uma reflexão sobre a conjuntura política institucional que aposte em um maior controle social sem desconsiderar o poder local.

O presente trabalho tem permitido aos gestores observar a própria necessidade de reestruturação do poder público municipal visando se adequar a uma nova e real necessidade de gerenciar a aplicação de políticas públicas, bem como permitir o processo de gestão democrática responsável como efetivos indicadores de avaliação permanente de todo o processo.

Há de se considerar também no caso do município do Laranjal do Jari algumas variáveis importantes de serem refletidas. Os processos de desenvolvimento regionais não são iguais quando se compara Laranjal do Jari no Amapá e Almeirim no Pará. Outro fator expressivo é como, ou de que forma o município será beneficiado pelo grande número de áreas preservadas em seu território? Sobre isso SA-CHS afirma o seguinte:

Uma boa combinação de recursos naturais abundantes e baratos, força de trabalho qualificada e conhecimento moderno resulta e, vantagem comparativa inigualável. Neste sentido, estratégias para qualificar o processo produtivo das comunidades rurais locais, são estimulantes do desenvolvimento endógeno (2001, p.34).



Nesse sentido, alguns autores defendem que para promover o desenvolvimento de uma região é imprescindível estudar o grau dos seus recursos e potencialidades endógenas, estimulando a formação de capital social, das associações em redes e das cooperações recíprocas, valorizando seus indivíduos, tornando-os mais informados, qualificando-os e melhorando o seu bem-estar. Dentro desta percepção é que Plano Diretor Participativo tem propiciado as comunidades do município de Laranjal do Jari uma ampla inserção para a discussão do processo democrático e social de construção cidadã na região.

A necessidade de se construir uma atitude inovadora e mobilizadora passa pela participação efetiva das comunidades, dos representantes do poder público em geral, dos gestores que devem ter maiores responsabilidades na condução gerencial de seu município e principalmente em uma clara postura de todos os cidadãos para compreender que o plano diretor é um instrumento público, que não vai resolver os problemas, mas será um importante instrumento de avaliação, acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos e da implantação de políticas sérias e responsáveis (TOSTES, 2006).

O interesse da população de Laranjal do Jari pelo processo participativo fortaleceu o exercício da cidadania em todo o município. Um ponto a ser considerado foi a falta de recursos, para atender as demandas da elaboração do plano diretor, que se constituiu em um entrave para o desenvolvimento do cronograma estabelecido.

Outro fator que ocasionou dificuldades foram as condições adversas no período invernososo, pois a BR 156 que liga Macapá a Laranjal do Jari neste período aumenta consideravelmente o tempo de viagem até aquele município. O atraso dos recursos solicitados junto à Caixa Econômica prejudicou sensivelmente os trabalhos, muitos destes fatores foram ocasionados pela inadimplência do município junto ao governo federal, débitos de gestões anteriores, em relação aos programas federais como o FUNDEF.

A experiência e vivência com todos os participantes geraram um amplo intercâmbio, permitindo que docentes e discentes de diversas áreas tivessem uma interação sobre a própria realidade da universidade e principalmente sobre a realidade do município de Laranjal do Jari, fortalecendo a interação entre academia e a sociedade.

É pertinente ressaltar que as prefeituras das pequenas cidades amazônicas necessitam de outros mecanismos de incentivo, onde haverá a necessidade de se conduzir o processo de elaboração dos planos setoriais, assim como os mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação do próprio plano, visando cumprir os propósitos estabelecidos no próprio Estatuto da Cidade. Para tanto é vital que a prefeitura constitua uma equipe interdisciplinar para gerenciar todo o trabalho complementar, mas tendo o fomento por parte dos agentes financiadores para a viabilidade de execução do Plano Diretor Participativo.

A Audiência Pública para a aprovação da proposta do Plano Diretor contou com a participação de um público de mais de 500 pessoas e transmitida ao vivo pela rádio local durante às sete horas e trinta minutos de duração com a aprovação da proposta construída durante o período de vinte meses. O plano foi aprovado na Câmara de Vereadores do município no dia 27 de abril de 2007. A repercussão tem sido positiva para que outros municípios tomem a iniciativa para realizar seus planos diretores, mesmo sem a obrigatoriedade da lei.

## REFERÊNCIAS

BECKER, Dinizar.; WITTMANN, M.L. (Orgs) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo. **Guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos**. Brasília, 2ª Ed. 2005.

CHELALA, C.M.S.C.F. **Texto sobre os aspectos econômicos e as**

**perspectivas no município de Laranjal do Jari.** Relatório do I Seminário do Plano diretor participativo do município de Laranjal do Jari. Laranjal do Jari. 2005.

FERRARI JUNIOR, J.C. **Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano: Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras.** São Paulo, 2004.

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

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva.** São Paulo. Edusp.1999

PORTO, Jadson Luís Rebelo; BIANCHETTI, Arnaldo. **Dinâmicas urbanas amapaenses: Conflitos e perspectivas de um estado em construção.** Congresso Internacional Urbenviron 2005, Congresso Internacional em Planejamento e Gestão Ambiental. Brasília, 11 a 15 de setembro de 2005.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia - a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2000.

SACHS, Inacy. **Caminhos do Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro. Garamond. 2002, 4ª edição.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

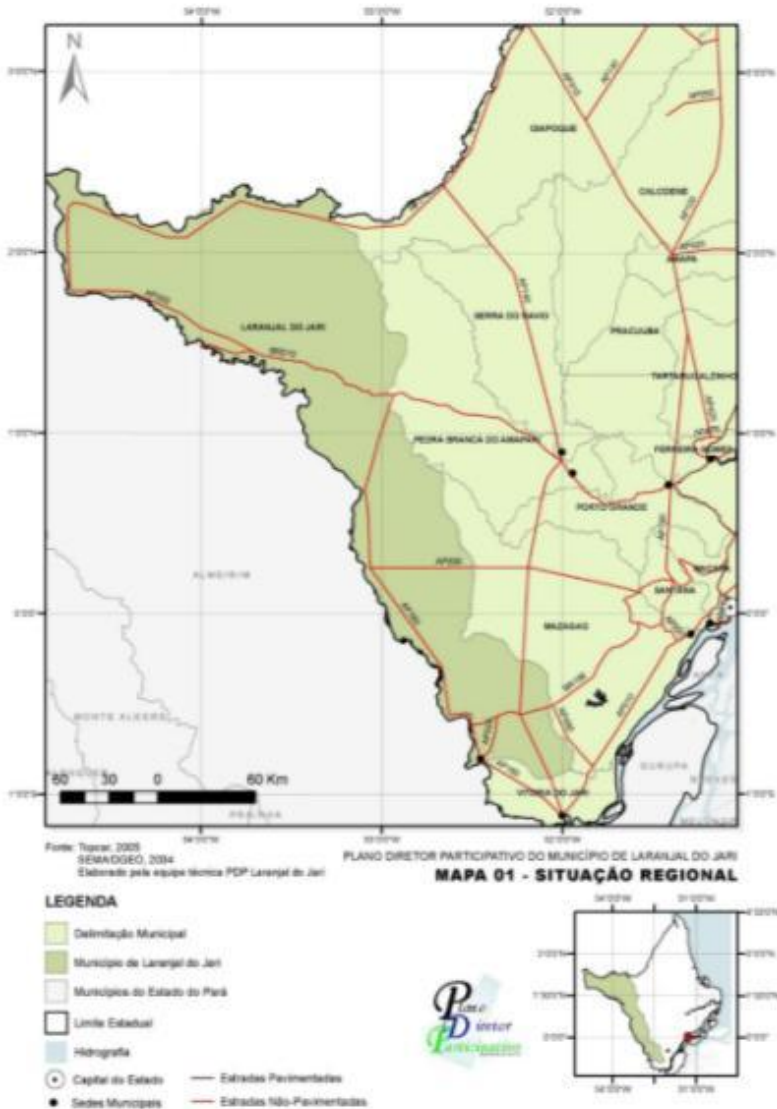
TOSTES, José Alberto. **Plano Diretor e o desenvolvimento da sustentabilidade.** Revista do Plano Diretor de Santana. Santana: 2006, V.II.

\_\_\_\_\_. **Participação da UNIFAP na construção dos planos diretores no Estado do Amapá.** Revista do Plano Diretor de Santana. Santana: 2005, V.I.

\_\_\_\_\_. **Texto sobre a contribuição da UNIFAP na construção dos planos diretores participativos no Estado do Amapá.** Relatório do I

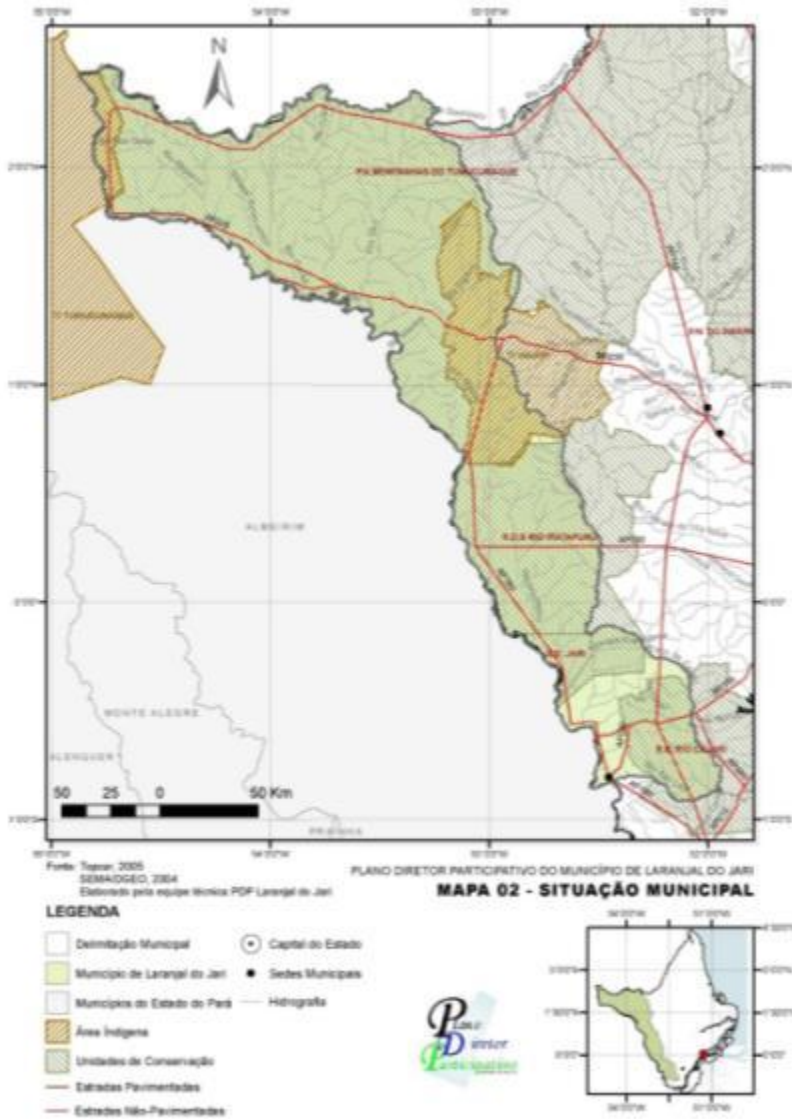
Seminário do plano diretor participativo do município de Laranjal do Jari. Laranjal do Jari .2005.

Mapa 1. Situação Regional



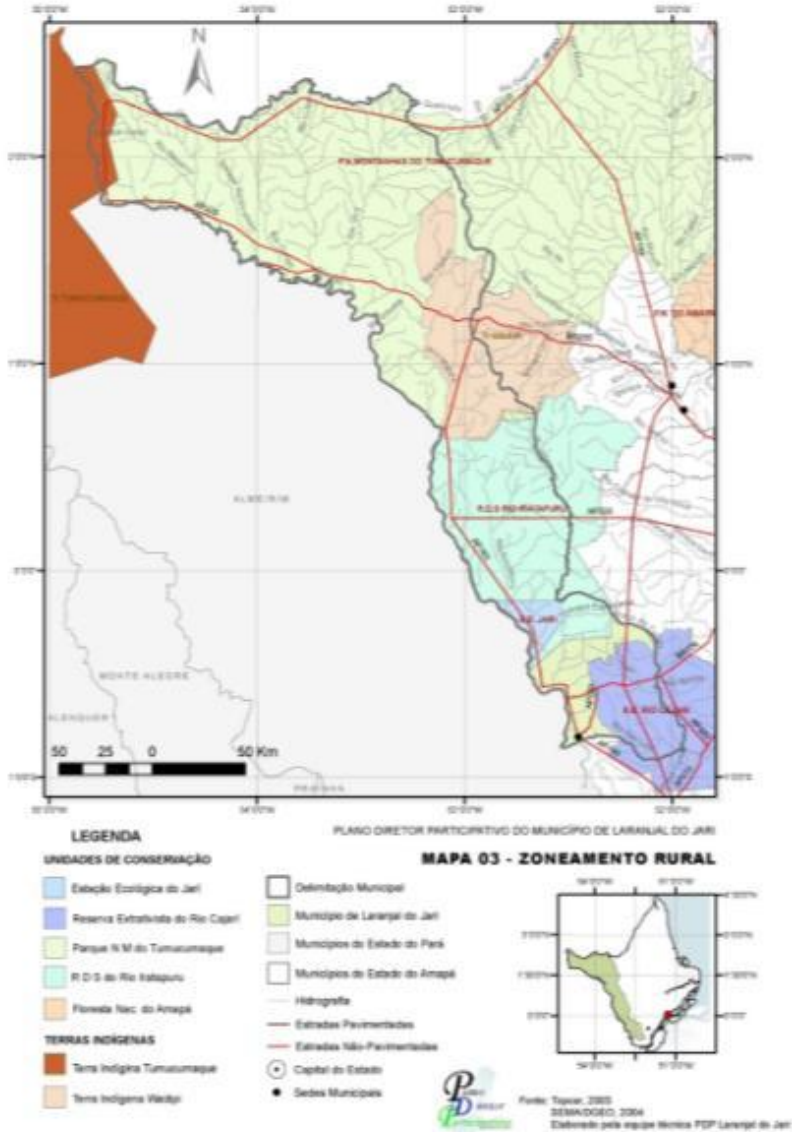
Fonte: Topcar, 2005; SEMA/DGEO,2004; Elaborado pela equipe técnica PDP Laranjal do Jari.

Mapa 2. Situação Municipal



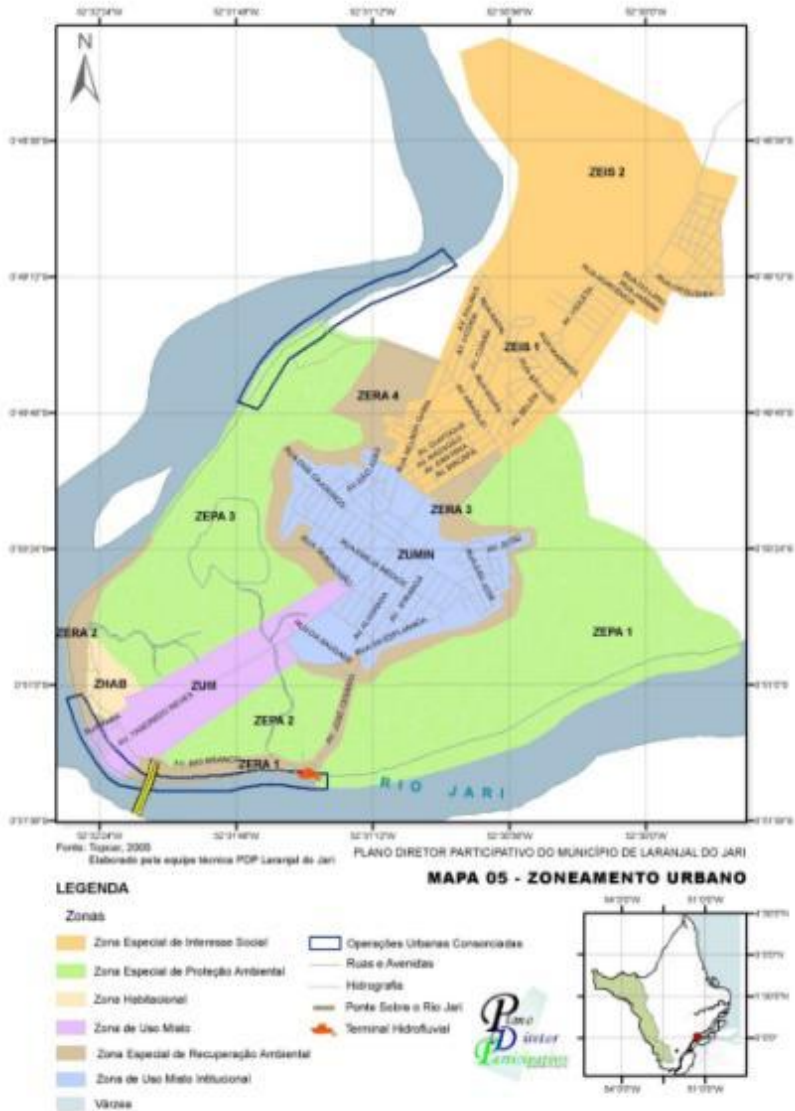
Fonte: Topcar, 2005; SEMA/DGEO,2004; Elaborado pela equipe técnica PDF Laranjal do Jari.

Mapa 3. Zoneamento Rural



Fonte: Topcar, 2005; SEMA/DGEO, 2004; Elaborado pela equipe técnica PDP Laranjal do Jari.

Mapa 5. Zoneamento Urbano



Fonte: Topcar, 2005. Elaborado pela equipe técnica PDP Laranjal do Jari.



Figura 1. Orla da cidade de Laranjal do Jari



Fonte: Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Outubro de 2006.

Figura 3 e 4. Cidade de Laranjal do Jari evidenciando as características do núcleo urbano entre a parte alta e baixa



Fonte: Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Outubro de 2005.

Figura 5 e 6. Oficinas e Reuniões com as comunidades e a Prefeitura de Laranjal do Jari e a UNIFAP



Fonte: Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Outubro de 2005.

Foto 7. Travessia de Laranjal do Jari para Monte Dourado no município de Almeirim no Distrito de Monte Dourado - Pará onde todos os dias cerca de 5 mil trabalhadores atravessam o Rio para trabalhar em Monte Dourado na fábrica da Jari



Fonte: Arquivo do Grupo de Pesquisa Urbanismo na Amazônia. Junho de 2006.

## 5. ELEMENTOS PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

José Francisco de Carvalho Ferreira  
Doutor em Desenvolvimento Regional

José Alberto Tostes  
Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

### RESUMO

Pensar alternativas ao atual estado de coisas parece algo crucial nos tempos que correm. O conceito de desenvolvimento sustentável, sendo um conceito ainda recente, do início dos anos 1970, tem-se assumido em políticas, programas, planos, em todas as escalas, desde o local ao global. No entanto, como é um conceito complexo e inacabado, ele suscita muitas dúvidas, e sua aplicação prática acaba por estar comprometida, sobretudo por aqueles que vêm o conceito com uma reprodução do modelo capitalista de desenvolvimento. Este artigo pretende fornecer subsídios para se pensar o desenvolvimento sustentável, entendido com um modelo alternativo de desenvolvimento, sobretudo se imbuído dos valores mais caros à Humanidade, isto é, dos valores da sabedoria universal.

**Palavras Chave:** desenvolvimento sustentável, visão para a sustentabilidade, educação para a sustentabilidade, modelo alternativo de desenvolvimento.

### INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável (DS), desde que foi definido no *Relatório Brundtland*, como aquele «...que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.» (UNCED, 1987), e consagrado, internacionalmente, na RIO-92 (BELL e MORSE, 1999; SIENA, 2002; OLIVEIRA, 2007), tem sido alvo de diversas reflexões, em vários âmbitos e em múltiplos quadrantes.

Ao mesmo tempo, sua aplicação prática é objeto de variadas utilizações, do local ao global, para avaliar a sustentabilidade de um país (es), região (ões), município (s) e empresas, como é atestado por diversos autores, como Bellen (2002), Siena (2002); Silva (2006), Kerk

e Manuel (2008), Moran et al (2008), Ramos (2009), Kondyli (2009), Boff (2013).

Não obstante a ampla discussão, utilização e disseminação de que tem sido alvo, este conceito assume características que dificultam a sua utilização prática. Ele é referido como vago (SIENA, 2002; GIBSON et al, 2005), complexo (BELL e MORSE, 1999), engenhoso e incompleto (RATTNER, 1999; OLIVEIRA, 2007), podendo não ser mais do que uma tentativa de enverdecer o modelo econômico atual, fenômeno também conhecido como *greenwash* (RATTNER, 1999; DALY, 2004; BOFF, 2013) e manter o *status quo* do capitalismo, isto é, as mesmas estruturas de poder e as mesmas políticas mundiais, muitas vezes insustentáveis (OLIVEIRA, 2005; DALY, 2004).

Para Martins (2004) esta ambiguidade tem favorecido visões distintas sobre o significado de desenvolvimento e sustentabilidade e tem permitido o seu uso indiferenciado, segundo interesses particulares, diferentes visões do mundo, valores e atitudes distintos, opinião corroborada por diversos autores (SIENA, 2002; SPANGENBERG et al, 2002; BELL e MORSE, 2003; WHEELER, 2004; GIBSON et al, 2005; KERK e MANUEL, 2008), e é a mais direta responsável pelo seu sucesso generalizado.

Wheeler (2004) e Gibson et al (2005) fornecem-nos algumas considerações relevantes para melhor se entender o conceito.

De acordo com Wheeler (2004), o conceito pode ser compreendido entre 4 diferentes posições. Na primeira destas posições ele inclui, de um lado, aqueles que mantêm a fé na tecnologia, na racionalidade científica e no crescimento econômico e os que não mantêm; do outro, aqueles que acreditam que o conceito é fundamentalmente incompatível com as atuais estruturas, atitudes e estilos de vida do capitalismo econômico. Na segunda posição coloca os que se centram nas crises ecológicas e os que enfatizam as necessidades sociais e a equidade. A terceira posição se refere aos que acreditam que o estilo de vida das comunidades indígenas deve ser usado como modelo de sustentabilidade e antídoto contra o materialismo ocidental, e os que consideram que a anterior posição é romântica, já

que, com frequência, as comunidades indígenas se comportam de modo insustentável. Na quarta posição, o autor sugere as preocupações sobre as mudanças graduais dentro da ciência ecológica, em particular o afastamento da noção de que os ecossistemas adquirem um ponto de equilíbrio e harmonia, em ordem a um processo que reconhece o estado caótico, imprevisível e de mudança constante dos sistemas naturais (SIENA, 2002).

O segundo autor, Gibson et al (2005), sintetiza o DS em nove características. Ele é (1) um desafio ao pensamento e práticas convencionais; (2) diz respeito ao bem-estar no curto e no longo prazo; (3) percorre os aspectos mais importantes da tomada de decisão; (4) supõe o reconhecimento de ligações e interdependências; (5) tem de ser alcançado num mundo de complexidade e surpresa; (6) reconhece os limites invioláveis e infinitas oportunidades para uma inovação criativa; (7) é um conceito vago e impreciso; (8) os fins e os meios estão interligados e (9) é, ao mesmo tempo, universal e dependente do contexto.

Considerando a complexidade acima referida, e tendo em conta que o conceito tem servido de justificativa para aqueles que defendem o modelo de desenvolvimento capitalista e por este tem sido utilizado para justificar suas ações (MACHADO, 2005), que validade tem, então, o conceito? Como o utilizar considerado como um modelo alternativo de desenvolvimento? O que está em questão, verdadeiramente, quando se fala em desenvolvimento sustentável? Este constitui, efetivamente, o objetivo principal deste artigo: reunir alguns elementos e à volta deles tecer considerações pertinentes que permitam entender o que está em causa quando se fala em DS.

## **DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA DEFINIÇÃO**

Até ao momento, não existe uma definição comumente aceita de desenvolvimento sustentável. Acima referimos aquele presente no *Relatório Brundtland*, a mais conhecida e disseminada de todas, a que é utilizada pelas instituições, mas o fato é que não existe uma definição que convença e faça as pessoas render-se ao conceito, sobretudo

se entendido como um modelo alternativo de desenvolvimento.

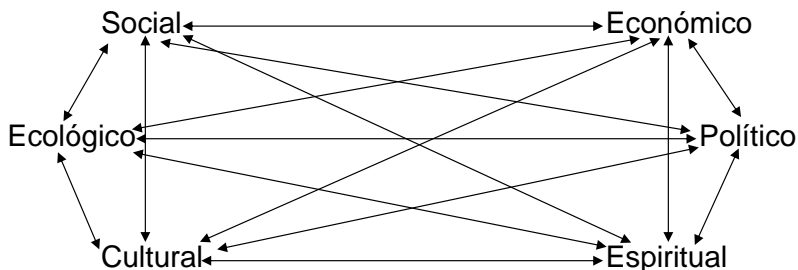
Por onde começar, então? Kerk e Manuel (2008), a partir da definição do *Relatório Brundtland*, determinaram o que é uma sociedade sustentável. Para estes autores, esta é aquela em que cada ser humano (1) pode desenvolver-se de uma maneira saudável e (2) obtém educação adequada, (3) vive em um ambiente limpo, (4) numa sociedade equilibrada e segura, (5) usa os recursos não renováveis de modo responsável, por forma a que as gerações futuras não fiquem de mãos vazias e (6) contribua para um mundo sustentável. A partir destes elementos, os autores definiram indicadores e fizeram uma comparação entre países.

Martins (2004) sugere algumas questões a fazer quando se trata de ações para o desenvolvimento sustentável. Estas ações satisfazem as necessidades básicas humanas? Promovem a equidade e a justiça social? Comprometem-se com as gerações futuras? Respeitam a autodeterminação dos povos? Respeitam a diversidade cultural e a manutenção do patrimônio ambiental? Promovem a cidadania? Preconizam novos padrões de consumo em harmonia com a natureza?

Wheeler (2004) DS como aquele que melhora, a longo-prazo, a saúde dos sistemas humano e ecológico. O “Guião de Educação para a Sustentabilidade” (Gil et al, 2006, p. 18), identifica a essência do DS como “o suficiente para todos e para sempre”. E Siena (2002), considera que há três características que a maioria das definições tem em comum: uma condição humana desejável, uma condição do ecossistema desejável e equidade duradoura, entre a presente e as gerações futuras e dentro da presente geração.

Ferreira (2012) define o desenvolvimento sustentável como o processo de transformações que, ocorrendo de forma harmoniosa em várias dimensões (espacial, ambiental, econômica, social, cultural e institucional), almeja a promoção humana integral, a cidadania plena e a equidade social, a paz e a segurança, um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, no contexto das gerações presentes e futuras e na direção de um mundo sustentável (SILVA, 2006).

Figura 1. Dimensões e interações do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Gil et al, 2006.

A fig. 1, além de mostrar as dimensões e as interações do desenvolvimento sustentável, expõe a complexidade do conceito, cujo resultado emboca numa intrincada teia de relações entre diversas dimensões, sendo que, em nossa opinião, é na espiritual que a maior dificuldade se coloca, exatamente por ser a que menos se considera.

A partir destas considerações, que elementos considerar para pensar o desenvolvimento sustentável?

## ELEMENTOS PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Sem que haja uma ordem pré-estabelecida, é importante salientar que os aspectos a ser elencados, em seguida, têm uma relação próxima entre si, mesmo que, aparentemente, esta possa não ser evidente.

### Relação entre ser humano e natureza

Não nos parece necessário que, por ser do conhecimento geral, se tenha de fazer uma abordagem deste assunto, que remonte aos primórdios da Humanidade. No entanto, uma referência bíblica se faz necessária, esta do livro do Gênesis (1,28), em que Deus dá ao Homem o poder de dominar a Terra e todos os seres vivos nela existentes. Nesta leitura de dominância e poder assenta a visão antropocêntrica do mundo, mediante a qual o ser humano é o centro de tudo, senhor da natureza, como se ele vivesse fora ou acima dela

(BOFF, 2013).

Esta perspectiva antropocêntrica se deve muito ao judeo-cristianismo (LEIS, 1998; SIENA, 2002). Apesar do negativismo do antropocentrismo, fruto do paradigma tecnológico e utilitário do Ocidente, que tem marcado tradicionalmente a relação entre ser humano e natureza, alguns autores continuam a evidenciar que o primeiro constitui o centro e a razão de ser do processo de desenvolvimento (GUILHERME, 2007).

### **Crise da modernidade**

Na verdade, foi isso que se exacerbou com a modernidade (entre o Renascimento e o Iluminismo, no século XVIII), já que está se definia como oposição ao sagrado, à ordem divina, como governo das coisas e dos homens, um processo de secularização, de desencanto, de busca de emancipação do Homem (MACHADO, 2005). Neste mesmo sentido, referem Paula et al (1997, p. 201), a modernidade é “...a mais ampla e consistente tentativa da humanidade de libertar-se dos condicionamentos naturais e sociais...”, sendo a razão o meio de construção dessa nova ordem para o mundo, o instrumento que possibilitaria essa libertação (MACHADO, 2005).

A politização da filosofia iluminista, para Machado (2005), colocou a modernidade em ação. A ordem universal estava na natureza. O Homem, usando a sua razão, poderia conhecê-la e harmonizar-se com ela (e romper o passado obscurantista, sobre as concepções mágicas, do “mundo encantado” das mentalidades primitivas). A ideia era unir o homem ao mundo e para isso era necessário deslocar o fundamento religioso, colocando em seu lugar o social. Neste campo do social, o Estado afirma-se como o garante da esfera pública, da prevalência do interesse coletivo sobre o individual (PAULA et al, 1997).

A modernidade cresceu impregnada de promessas: minimização da dor, do sacrifício e das doenças. A aliança entre razão, ciência e técnica parecia definir o caminho para libertar o Homem dos mitos e das tradições religiosas, mas também das necessidades mais ele-



mentares da sobrevivência. Liberdade, Igualdade, Fraternidade e propriedade foram os princípios sobre os quais se edificou a sociedade moderna, burguesa e liberal, e a democracia surgiu como o elemento que colocou em ação esses princípios, permitindo que a sociedade e o Estado coincidissem nas suas ações e percorressem o caminho em ordem ao progresso e ao desenvolvimento econômico (MACHADO, 2005).

O início dos anos 70 do século passado marca um amplo consenso relativamente à existência de uma crise generalizada e profunda (Crise da Modernidade) de todo um projeto histórico, de uma civilização criada pela Modernidade (PAULA et al, 1997). É neste contexto que outra crise tem de ser abordada: a ambiental.

### **Crise ambiental**

A crise ambiental tem a sua origem e expressão nas consequências problemáticas da dinâmica capitalista, como nos referem Paula et al (1997). Neste sentido, segundo Rohde (1998, p. 42), os cientistas, que estudam o meio ambiente, apontam graves e profundas consequências do sistema atual que é:

[...] insustentado, decorrente do dogma fundamental da teoria econômica vigente, a saber, o crescimento econômico a qualquer custo: o crescimento contínuo e permanente num planeta finito; a acumulação [...] de materiais, energia e riqueza; a ultrapassagem dos limites biofísicos; a modificação de ciclos biogeoquímicos fundamentais; a destruição dos sistemas de sustentação da vida e a aposta constante da tecnologia para minimizar os efeitos causados pelo crescimento.

Paula et al (1997), neste mesmo âmbito, salientam que os diversos problemas ambientais atuais, os instrumentos, políticas, instituições e conhecimentos mobilizados para os enfrentar estão entre as grandes questões do nosso tempo, questões globais, que desafiam o conjunto do planeta. Isto remete-nos para o fato de a crise ecológica ser apenas uma das facetas de uma crise generalizada da sociedade

industrial, que engloba a crise social, econômica, político-ideológica e moral, como acentua Stahel (1998).

### **Uma nova cosmologia**

Como se percebeu, a lógica da modernidade era a do domínio sobre a natureza, que se traduziu no sonho do progresso ilimitado, numa guerra por a domesticar e colocar ao serviço das vontades humanas (DALY, 2004; BOFF, 2013). Foi na busca deste sonho impossível que o ser humano pilhou os recursos da natureza e gerou, no entender de Boff (2013), dois efeitos perversos (grande acumulação de riqueza e imensa pobreza) e duas injustiças (ecológica e social), que se perpetuam e acentuam até hoje.

O sonho de desenvolvimento ilimitado não é universalizável nem suportando pelo Planeta (BOFF, 2013; SACHS, 1993; CAVALCANTI, 1998; RODRIGUES, 1998; MARTINS, 2004; DALY, 2004; ALMEIDA, 2007; VEIGA, 2008; FERREIRA, 2012), e exige mudanças na forma como nos relacionamos com a natureza, como pensamos o Planeta e, em última análise, como nos revemos como espécie, já que está em causa a nossa sobrevivência. A visão do mundo que se centra somente no ser humano, como se não existisse comunidade de vida além dele, tem de ser revista.

### **ENTRE O TER E O SER: A CRISE ESPIRITUAL**

Este é, talvez, um dos aspectos mais determinantes para entender o conceito de DS. No entanto, porque é algo que foge à comprovação científica, tem sido de pouco interesse para os pesquisadores (GEORGE, 1998).

A lógica de desenvolvimento do Pós II Grande Guerra Mundial insistiu no crescimento econômico, este entendido como desenvolvimento, e supunha que, com os seus grandes ritmos de crescimento, as assimetrias mundiais seriam esbatidas e a pobreza e miséria erradicadas, e a qualidade de vida proporcionada a todos (MACHADO, 2005)<sup>9</sup>. Como tal não sucedeu, começou-se a perceber que, em vez da

---

<sup>9</sup> Esta é, aliás, uma ideia decorrente dos estudos sobre o processo de desenvolvimento:

suposta aproximação entre os níveis de riqueza, este modelo criou maiores clivagens entre os países.

As consequências deste padrão de desenvolvimento foram (e continuam a ser) severas, sobretudo, para os países da periferia, os tais que, supostamente, deveriam ser beneficiados com os avolumados ritmos de crescimento econômico. Estas consequências acabaram por gerar uma sociedade em crise permanente (ambiental, social, cultural, espiritual).

Este modelo de desenvolvimento, que assenta, essencialmente, no consumismo desenfreado, sem que se considere a capacidade do Planeta se recuperar da sobre-exploração dos recursos naturais e da absorção dos resíduos, tem consequências nefastas, ameaçando a espécie humana e as outras formas de vida. Privilegia-se o individual, a competitividade, o capital material, o esbanjamento e o desperdício, criando-se uma cultura de consumo de bens materiais (BOFF, 2013). Privilegia-se o TER em detrimento do SER.

Refletindo sobre esta crise espiritual, George (1998), Cavalcanti (1998), Camargo (2002), Boff (2006 e 2013) colocam-na no centro do atual estado de coisas, fundamentalmente porque o foco tem sido colocado nos meios e raramente o é nos fins.

Maurice Strong, ao prefaciar o livro de George (1998) *Olhando pela Terra*, salienta que as mudanças a ser feitas não se podem esperar da política, da economia ou da tecnologia. Estas devem ser procuradas nos campos da moral e do espírito. A mudança a operar terá de ser de um comportamento dominado pelo comercialismo e interesse pessoal para um comportamento baseado nos valores morais e espirituais mais elevados e melhores (ver BOFF, 2006; SIENA, COSTA e OLIVEIRA, 2007).

Segundo George (1998) esta mudança tem de vir de um nível mais profundo que o da velha política de direita e esquerda: tem de brotar dos nossos valores e raízes, para que seja eficiente na escala

---

a partir do momento em que se consegue atingir um determinado valor *per capita* anual (a rondar os 8 mil dólares) o ambiente (degradação ambiental) deixa de constituir problema (VEIGA, 2008).

em que é necessária. Para Boff (2006) a mudança que fará concretizar o DS, e compreende quatro princípios (Afetividade; Cuidado/Compaixão; Cooperação e Responsabilidade), sustentados em 4 virtudes (Hospitalidade; Convivência, Respeito e Comensalidade), em busca do comum em detrimento do individual, do respeito, da tolerância, da responsabilidade, da aceitação da diferença, da cooperação, «...uma nova experiência do Ser e do sentido da vida humana.» (BOFF, 2006 s/p; ver RATTNER, 1999; BURSZTYN, 2005; SARRIA, 2005).

Cavalcanti (1998, p. 154), comparando o paradigma dos Índios da Amazônia – máxima parcimônia termodinâmica e reverência pela natureza –, e o paradigma dos Estados Unidos da América do Norte – que conduz a um extremo de stress ambiental e não contém atributos intrínsecos de respeito pela natureza –, coloca a questão do seguinte modo:

Podemos imaginar a economia como sustentada por uma pinça cujos braços correspondem a dois parâmetros, o ambiental e o ético. O parâmetro do meio ambiente mostra o que pode ser feito do ponto de vista biofísico. O parâmetro ético indica o que é permitido fazer moralmente.

Esta crise de valores tem o seu epicentro no próprio ser humano, no que George (1998, p. 158) denomina de *cegueira antropocêntrica*, que não permite ver mais além de si mesmo, da ganância, do lucro fácil, da prepotência face à natureza, dos egoísmos, da busca desenfreada de prazer, da confiança cega na ciência e no desenvolvimento tecnológico, da cedência à sedução do consumismo e do esquecimento de valores como a solidariedade, o amor, a compaixão, a alegria e a equanimidade.

Prevalece a lógica do TER e não a do SER, estando a primeira subjacente à ideia de desenvolvimento no sentido de crescimento material, que, segundo Cavalcanti (1998), se traduz na possibilidade de almejar ter mais e mais de cada coisa, como fim supremo do progresso. Como diz, «Ficar rico o mais rapidamente possível, constitui

o atributo *par excellence* da noção prevalecente de desenvolvimento.» (CAVALCANTI, 1998, p. 163-164).

Sarria (2005) foca a questão da ética a partida do ser humano, único ser moral. Como realça, neste novo século é necessário ampliar esta questão, incorporando-lhe uma outra, a do entorno natural, na busca de um critério que defina formas de vida mais dignas, mais humanas, mais justas e mais racionais. Por outro lado, ainda que o objetivo último da ética continue a ser a preocupação pelo ser humano, a nova situação em que a humanidade se encontra obriga-a a equacionar a extensão das tarefas éticas, antes da dimensão individual e local, hoje, contemplando responsabilidades coletivas e globais (ver LEFF, 2000; GUIMARÃES, 2001; BOFF, 2013).

A este respeito, não deixa de ser interessante que, perante uma crise como a atual, uma das acentuadas, graves e difíceis por que a humanidade já passou, as diretrizes internacionais incidam no crescimento do produto e no estímulo ao consumo e às exportações. Procura-se uma (falsa) felicidade que assenta na posse de bens materiais, na busca do TER e do aparecer, que reflete aquilo que Cavalcanti (1998, p. 168) denominou de «ética da concupiscência».

Neste contexto, o DS, como se tem procurado conceitualizar, vem ao encontro destas observações. Por um lado, ao refletir que é necessário prover a satisfação das necessidades das gerações presentes e futuras, faz referência a uma solidariedade intra e intergeracional e a uma responsabilidade, em várias dimensões e planos (JÚNIOR e BURSZTYN, 2002; SACHS, 2004). Como se percebe, nem todas as pessoas do planeta têm acesso aos mesmos recursos, aos mesmos bens, às mesmas possibilidades (como nunca tiveram). Por força deste imperativo, inerente à sua própria definição, o DS tem de, em todas as suas dimensões, estar disponível para todas as pessoas do planeta, onde quer que vivam (solidariedade sincrônica – geração atual), como é salientado por Veiga (2008).

Por outro lado, esta mesma solidariedade é também dirigida para as gerações futuras (Solidariedade diacrônica) (VEIGA, 2008). A este respeito, Junior e Bursztyn (2002) referem que a abordagem do

desenvolvimento deve estar subordinada aos imperativos de uma modernidade que enquadre eticamente relações de poder assimétricas e, no limite, unilaterais e não recíprocas, e que considere o enquadramento ético de processos irreversíveis, ou seja, situações em que não é possível corrigir amanhã efeitos indesejáveis de cursos de ação desencadeados hoje. É no quadro destas relações (entre desiguais e diversos) que se situa a dimensão temporal, no sentido de assegurar hoje a qualidade de vida das gerações futuras.

O que não parece ser aceitável é que os Países desenvolvidos (PD) tenham um modelo de vida insustentável, com características que excedem as capacidades do planeta e sejam negadas as mesmas possibilidades de “realização” aos Países em Desenvolvimento (PED), qualquer que seja o argumento. Estas possibilidades, ainda que biofisicamente impossíveis, devem ser as mesmas para todos os habitantes do planeta. A questão é que o planeta colapsará, se o ponto de referência forem os PD e o nivelamento for por cima. Desde modo, o nível de vida de todas as pessoas do planeta não pode guiar-se pelos padrões dos PD (Europa, Estados Unidos e Japão) (SA-CHS, 1993; CAVALCANTI, 1998; MARTINS, 2004; ALMEIDA, 2007; VEIGA, 2008; BOFF, 2013).

Neste contexto, Sachs (1993) coloca a questão de um modo bastante claro: será que as sociedades industrializadas estão preparadas para questionar o seu excesso de consumo de bens materiais, ou será que o atual padrão, visivelmente insustentável, irá continuar até ser interrompido por um grande desastre ecológico ou social?

Este equacionamento, segundo Cavalcanti (1998, p. 168), remete para duas recomendações básicas em ordem à prossecução de um processo econômico sustentável, que são, em seu entender, (1) austeridade de vida e (2) renúncia ao desenvolvimento. A recomendação de austeridade

[...] é para ser encarada como uma orientação macroeconômica com respeito ao uso geral dos recursos. Austeridade, nesse sentido seria uma segurança de que o bem supremo, ou a felicidade, seja alcançado com sacrifício mínimo da base biofísica

da natureza. Isto corresponde à adoção de uma ética...que re-freie a sede do homem pela acumulação de riqueza material... [ou seja, a adoção] ... de um paradigma que se recusa a excitar o desejo humano além de limites razoáveis, um meio de colocar freios éticos no comportamento econômico dos indivíduos.

No fundo, é a ideia de que o ser humano se deixe orientar pelo modo de atuação da natureza, cujo estilo de vida é «...severo, austero e sóbrio.», «...que liberte o homem da tarefa de tratar de bugigangas...» (CAVALCANTI, 1998, p. 168). O autor faz referência à crescentologia, isto é, ao mito do crescimento econômico, que só intensifica o stress ambiental em vez de o reduzir, como se o crescimento exponencial fosse possível num meio finito (CACALCANTI, 1998; ver DALY, 2004; BOFF, 2013).

## **O MUNDO TRIPOLAR: ESTADO, EMPRESAS E SOCIEDADE CIVIL**

Face à supremacia do mercado no processo de desenvolvimento, em geral, e no DS, em particular, é de acutilante necessidade refletir sobre o papel do Estado no DS. Neste caso, do necessário entrosamento entre Estado, entidades privadas e a sociedade civil organizada (SACHS, 2004; ALMEIDA, 2007).

Quando se pensa em sustentabilidade, esta é um apelo à cooperação em detrimento da competitividade. No entanto, o mundo de hoje está impregnado de competição. É-se educado, desde tenra idade, para se ser competitivo, para vencer o outro. O importante é ser-se “vencedor”, ter poder e dinheiro, muitos bens materiais e um ótimo modo de vida, normalmente associado ao bem-estar material, que se propaga nos chamados países desenvolvidos. Com 80% da população mundial sendo pobre, é necessário cada um interrogar-se sobre este bem-estar e trabalhar em conjunto para dirimir as assimetrias mundiais, em busca de um modo de vida em sintonia com a natureza, com os outros e com o Outro (BOFF, 2013).

Este pode ser um pensamento ingênuo, mas Almeida (2007), referindo-se ao mundo dos negócios, salienta que a competição é um

aspecto que terá de ser destruído e recriado em novas bases. Para ele, na lógica da sustentabilidade é necessário mudar o rumo para a cooperação. A lógica da destruição do competidor, visto como inimigo, não é sustentável. Como diz, o caminho é «Uma cooperação transparente e positiva economicamente entre governos, sociedade civil e empresas...» (ALMEIDA, 2007, p. 91). O mesmo autor coloca em evidência a necessidade de formar lideranças para a sustentabilidade, pela quase inexistência de líderes com esta preocupação.

Sachs (2004) acrescenta que se faz necessário um planejamento participativo e dialógico, que exige uma negociação quartipartite entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, levando a arranjos contratuais entre as entidades públicas, as empresas, as organizações de trabalhadores e a sociedade civil organizada.

A verdade é que o DS, como foi definido no *Relatório Brundtland* e continua até hoje, insiste no crescimento econômico e atribui ao mercado o poder de regulação. Mas o mercado, como assinala Sachs (2004, p. 27) é míope por natureza e socialmente insensível, ele é “...apenas uma das muitas instituições que participam no processo de desenvolvimento.”.

O que aqui importa ressaltar é que, além do necessário entrosamento entre o Estado, empresas e sociedade civil, na procura de soluções comuns para problemas comuns, é necessário equacionar o papel do Estado no processo de desenvolvimento, ou seja, pensar sob que lógica deve ser sua atuação.

Segundo Bursztyn (2005), os Estados têm-se posicionado entre duas lógicas: uma, intervencionista e dirigista (empreendedor e impositor de regulamentações que condicionam a conduta de atores privados); a outra, a de minimização da sua ação, deixando o caminho livre a outras forças, como o mercado.

O mesmo Bursztyn (2005) situa o início da crise do Estado com a eclosão da crise fiscal universal, após o choque petrolífero da primeira metade da década de 1970. Até essa altura, sempre que uma nova função pública se tornava necessária, o poder público respondia com o incremento de suas estruturas burocráticas, cujo resultado era o



peso crescente do Estado no conjunto das economias.

Após a crise fiscal, tornou-se evidente a incapacidade de o Estado seguir crescendo indefinidamente, reagindo a cada impulso de novas demandas sociais. Por outro lado, não deixa de ser interessante o paradoxo dos últimos 25 anos do século XX, que o autor identifica como a necessária intervenção em políticas ambientais e suas dificuldades em responder a estas questões nos moldes em que historicamente atuou. Do outro lado está o mercado e sua atuação livre (neoliberalismo).

É no centro destas disputas que se situa a denominada crise do Estado que, por um lado, se confronta com sociedades cada vez mais complexas, exigindo uma forte ação reguladora, e, por outro, vê a sua ação limitada pelo avanço de neoliberalismo (causa e consequência da crise do Estado) (BURSZTYN, 2005). Uma crise que é fiscal, de legitimidade, de identidade, de condições de governabilidade.

Hoje, o Estado retira-se de cena, deixando que o mercado direcione as tendências e dite o modo de vida. Não sem custos, é verdade, basta observar-se a atual crise mundial que, mais do que nunca, carece da intervenção dos Estados<sup>10</sup>. No fundo, trata-se de uma situação dúbia e hipócrita: quando às forças do mercado interessa que o Estado se retire, defende-se que seja mínimo e as deixe atuar livremente; quando as crises surgem da ineficácia e imperfeições do mercado, clama-se por sua intervenção.

Estas duas direções da ação dos Estados são relevantes para entendermos o conceito de DS e para se delinear uma posição a favor da sua intervenção, como reguladores ou como interventores diretos, através do planejamento, uma vez que são eles os defensores do bem-comum, sentimento e prática, cada vez mais em desuso, mas essencial para o DS (SIENA, 2002; SIENA, COSTA e OLIVEIRA, 2007; BOFF, 2013)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Dos “Estados” no plural, uma vez que um só Estado pouco ou nada pode fazer, face ao caráter predador do mercado.

<sup>11</sup> Siena, Costa e Oliveira (2007) referem, inclusive, que tanto o mercado quanto o Estado estão esgotados como promotores do desenvolvimento, já que ambos são agentes de degradação. Sugere destronar ambos, submetendo-os aos interesses da

Concordamos com Bursztyn (2005) quando aponta a direção para a atuação do Estado. Ele salienta que, ao contrário de desempenhar funções empresariais, ele deve concentrar-se na regulamentação, na gestão dos contratos sociais, na promoção de instrumentos e políticas indutores de estratégias planejadas e na garantia de proteção social, opinião corroborada por Sachs (2004) e Guimarães (2001)<sup>12</sup>.

### UMA VISÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A visão para o DS é evidenciada como o primeiro dos Princípios de *Bellagio*<sup>13</sup> e diz respeito à necessidade de se ter uma visão orientadora e metas que reflitam a sustentabilidade. Hitchcock e Willard (2008), referindo-se ao modo como se pode criar e implementar planos de sustentabilidade em negócios e organizações, evidenciam a necessidade de definir a visão que se tem da mesma (ver ALMEIDA, 2007; SACHS, 2004) e da sociedade sustentável (RATTNER, 1999). Este é o primeiro passo, sem o qual os outros serão dados em falso.

Neste encaixo, segundo os autores (Hitchcock e Willard, 2008), o planejamento da sustentabilidade envolve duas questões fundamentais: «devemos procurar a sustentabilidade?» e «como se faz?». Em nosso entender, deveria acrescentar-se uma terceira que antecede as outras duas: «o que é a sustentabilidade?». Deste modo, teríamos: «o que é a sustentabilidade?», «queremos a sustentabilidade?», «como se faz?».

---

sociedade civil.

<sup>12</sup> Guimarães (2001, p. 2) salienta que o papel do Estado é único (transcende a lógica do mercado, mediante a salvaguarda de valores e práticas de justiça social e equidade e incorpora os chamados direitos difusos de cidadania), necessário (porque a lógica de acumulação capitalista requer a oferta de bens-comuns que não podem ser produzidos pelos atores competitivos do mercado), e **indispensável** (porque se dirige às gerações futuras e trata dos aspectos e processos caracterizados por não ser insubstituíveis).

<sup>13</sup> O projeto *Bellagio* surgiu por iniciativa do Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável, em 1996, com o objetivo de rever e sintetizar os progressos práticos na avaliação da sustentabilidade.

## PARTICIPAÇÃO E CRIATIVIDADE

O tema da participação é frequente na literatura nacional e internacional, tido como um aspecto de crucial importância para a implementação do DS. Mas quem participação? Quem participa? Quem a promove e que participação é promovida? Para Bell e Morse (2003), a participação é a alma do DS, importância que também é justificada por outros autores (SACHS, 2004; RAMOS, 2009; MASCARENHAS et al, 2010)<sup>14</sup>.

A participação está estritamente ligada a uma democracia saudável, assegurando o exercício dos direitos civis, cívicos e políticos. Só assim poderá ser um desenvolvimento incluyente (SACHS, 2004). Neste sentido, segundo Sachs (2004), a democracia não só é um valor fundamental como garante a transparência e a responsabilidade necessárias ao funcionamento dos processos de desenvolvimento (ver BOFF, 2013). No entanto, existem diferenças entre a democracia representativa e a direta, sendo que esta última cria melhores condições para o debate dos assuntos de interesse público e capacita as comunidades para assumirem um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro.

Para Sachs (2004) as estratégias de desenvolvimento, para serem eficazes, têm de dar respostas aos problemas mais pungentes e às aspirações de cada comunidade, superar os estrangulamentos que obstruem a utilização de recursos potenciais e ociosos e libertar as energias sociais e a imaginação. Para que tal aconteça, é necessário que se garanta o envolvimento de todos os atores.

Referindo-se à participação, Bell e Morse (2003) observam que esta não é, de todo, um assunto simples. Ela é muito importante, mas traz problemas, sobretudo porque, num espectro que vai desde a passividade à automobilização, nem sempre significa o mesmo para todos os atores. Envolve negociação e a negociação nem sempre é possível ou, pelo menos, muitas vezes é difícil. Outras vezes supõe um custo, que a torna cara, e é consumidora de tempo. É gestora e

---

<sup>14</sup> Ver o último dos princípios de *Bellagio* ([www.iisd.org](http://www.iisd.org)) que é uma referência à participação alargada dos *stakeholders* no processo de desenvolvimento.

geradora de expectativas, e as expectativas nem sempre são fáceis de gerir.

A participação está altamente conectada com a criatividade. O DS é um apelo continuado à criatividade e está existe em todos os lugares, mesmo nos mais improváveis. Maximizar este potencial é um importante aliado na procura de caminhos mais sustentáveis (SACHS, 1993). Porém, largos grupos da população encontram-se impossibilitados de ter iniciativa e criatividade econômica, sendo discriminados pelo gênero, raça, casta, religião, classe social e ideologia (VEIGA, 2008). Numa sociedade sustentável estes preconceitos têm de ser quebrados.

A participação é ainda crucial para a seleção e definição dos indicadores de sustentabilidade a ser usados na medição da sustentabilidade de uma ou várias unidades territoriais. É isso mesmo que é salientado por Mascarenhas et al (2010) quando refere que os *stakeholders* ajudam a identificar e a priorizar os principais problemas, os aspectos positivos e os principais desafios. Os mesmos autores salientam que o envolvimento de um leque alargado de atores é fundamental para a identificação dos valores, esperanças e preocupações comunitários, caros à escolha desses indicadores (ver RAMOS, 2009).

## CIÊNCIA E TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Outro aspecto importante para se entender o conceito de DS prende-se com a ciência e a tecnologia. Veiga (2008) refere que a verdadeira e a maior revolução que a humanidade já teve germinou da fusão entre a ciência e a tecnologia. Foi dela que brotou e brota o progresso e o desenvolvimento que temos vivido nos dois últimos séculos, fundamentalmente a partir dos finais do século XIX.

Almeida (2007), referindo-se às valências da ciência e da técnica, salienta que novas tecnologias são imprescindíveis para a extração, uso e manejo dos serviços ambientais, abrindo margem para imensas oportunidades de novos negócios. Em seu entender, encontrar estratégias inovadoras para enfrentar a questão ambiental é um desafio que as empresas devem assumir, mesmo que seja dentro dos meca-

nismos de mercado. Outro é o de ter em conta a escala de tempo, que se está reduzindo: os processos induzidos por avanços científicos e tecnológicos são cada vez mais rápidos, tanto para soluções funcionais como disfuncionais.

Por outro lado, para Almeida (2007) não há sustentabilidade sem inovação. Embora este autor se refira à inovação no sentido tecnológico e mais orientada para empresas, importa reter algumas das suas conclusões. Por um lado, inovar é um processo que depende de criatividade, competência, visão do mundo e liderança. Por outro, a inovação tecnológica por si só não é capaz de assegurar a sustentabilidade. Essa só se consegue se aquela for acompanhada de inovações não-tecnológicas (progressos sociais e ambientais). Inovar significa, ainda, capitalizar ativos intelectuais.

A criação de inovações sustentáveis envolve prover e estimular visões alternativas do mundo; assegurar a ligação da inovação à cadeia produtiva; procurar novas plataformas e aperfeiçoar as já existentes; estimular o empreendedorismo; promover pequenos negócios sem perder de vista a sua reprodutibilidade; e desafiar os modelos de negócios com cenários alternativos de futuro (ALMEIDA, 2007).

## **FAZER NEGÓCIOS COM OS POBRES**

No contexto dos elementos que temos vindo a referir e que, quanto a nós, são importantes para melhor entender o conceito de DS, há um, sugerido por Almeida (2007), que pode parecer descabido nesta reflexão, mas que se assume de particular importância se se tiver em conta que a grande maioria da população mundial é pobre e excluída dos processos económicos.

Almeida (2007) entende que o capitalismo se tem revelado incapaz de aliviar a pobreza e pode significar falência empresarial e social. Neste contexto, as empresas têm de estar atentas às desigualdades, sendo que este processo é e será um dos maiores desafios para os empreendimentos do sector privado.

No seguimento destas observações, afirma que o potencial de

mercado dos países em desenvolvimento, em geral, é relegado pelas empresas, mas, na verdade, a população destes países, majoritariamente pobre, constitui um enorme potencial de mercado, desde que as empresas o percebam. Isto significa, igualmente, criar modelos de negócios inovadores que incluam esses largos milhões de pessoas na economia de mercado e tragam crescimento e oportunidades de longo prazo (ALMEIDA, 2007).

## A EDUCAÇÃO

O último aspecto que vamos referir não precisa de muitas explicações. Como se percebe, é transversal a todos os outros. Só através de um investimento na educação será possível criar condições para os elementos antes apontados se entrosarem e atuarem em conjunto. A educação é crucial para o DS. Sem a educação não há sustentabilidade global (por induzir mudança de atitude), como evidencia Bursztyn (2005).

Para Nascimento (2002), o senso comum diz-nos que a educação é fundamental para o desenvolvimento. Sem uma preparação adequada de seus membros, uma comunidade não pode progredir e desenvolver-se. Sem uma educação de qualidade, não tem como o indivíduo se inserir favoravelmente no mercado de trabalho.

A educação pode ser entendida como instrumento de mobilidade social; ela é condição para o crescimento econômico, partindo da ideia de que, quanto mais educado e profissionalmente qualificado for um povo, mais desenvolvido é o País; e constitui um meio de criar cidadãos, sendo o seu papel imprescindível para tal tarefa (NASCIMENTO, 2002). Assim sendo, a educação é um elemento fundamental do futuro, porque sem educação não há inclusão, um imperativo ético de mobilidade social, de cidadania e de crescimento econômico para todos (SACHS, 2004).

Incluindo-nos neste postulado, concordamos com Bursztyn (2005) quando salienta que, face à gravidade dos problemas ambientais, é imperativo promover a educação para o DS, com forte componente ambiental, constituindo uma importante ferramenta para mu-

dar a nossa forma de vida, origem da atual crise, como ressalta Sarria (2005).

É nesse sentido que se entende a importância da educação para o DS, porque a sua implementação é um desafio ímpar e requer um horizonte de longo-prazo, dado que ambos pressupõem continuidade (BURSZTYN, 2005). A educação terá de incorporar, segundo Sarria (2005), uma ética ecológica aplicada, a partir da qual se deve reconstruir o currículo e responder ao problema motivacional, ou seja, a educação como força motivadora para gerar ações ambientais responsáveis e valores para a sustentabilidade (SARRIA, 2005), uma educação ecocentrada (BOFF, 2013).

No entender de Sachs (2004), a educação é essencial para o desenvolvimento pelo seu valor intrínseco, já que contribui para o despertar cultural, para a conscientização e compreensão dos direitos humanos, aumentando a adaptabilidade, o sentido de autonomia, a autoconfiança e a autoestima.

## CONCLUSÃO

Como se percebeu, o conceito de DS não tem um entendimento fácil, já que envolve uma multitude de aspectos, cujas relações nem sempre são de entendimento perceptível. Mais, quando se quer associar o conceito com os mais diversos assuntos, como economia sustentável, agricultura sustentável, política sustentável, finanças sustentáveis, crescimento sustentável, etc., ou seja utilizando indistintamente o adjetivo “sustentável”, para justificar inclusive ações que são tudo menos sustentáveis, pode suscitar, nos mais incautos, um sentimento de que tudo está bem e, nos mais críticos, um sentimento de aversão.

Contudo, a situação não é assim. Percebe-se, hoje, que o Planeta pode estar a entrar em colapso. São demasiadas as evidências (recomendamos a leitura de BOFF, 2013). Neste sentido, utilizar indistinta e indiscriminadamente o termo “sustentável” pode esconder uma realidade que pode comprometer a vida no Planeta Terra, e, em consequência disso, a continuidade da espécie humana.

Quando se elencam alguns aspectos inerentes ou com implicações diretas no entendimento do conceito de DS, parte-se do pressuposto que se entende que este tem validade, embora seja amiúde utilizado em ações que são tudo menos sustentáveis. Ele tem servido de justificativa para os que defendem o modelo de desenvolvimento capitalista e por este tem sido utilizado para justificar suas ações, inviabilizando a sua utilização como modelo alternativo de desenvolvimento. No entanto, alguns autores sugerem que, se tiver como substrato a sabedoria universal (GEORGE, 1998; RODRIGUES, 1998; FIRMINO, 2000; LEFF, 2000; BOFF, 2013), logo imbuído de outros valores que não os decorrentes do modelo capitalista (BOFF, 2006, 2013), ele pode constituir, na realidade, um modelo alternativo de desenvolvimento.

Nós apostamos nesta última perspectiva. Acreditamos no valor do conceito, como acreditamos na cooperação, na necessária sintonia com os ritmos da natureza (a “biocivilização”), na busca do bem-comum, na solidariedade, no cuidado, etc., inaugurando um novo paradigma que produza sustentabilidade para a Casa Comum, a Terra, e para os demais seres vivos, que assente na imaginação, na paixão e no entusiasmo criativo (BOFF, 2013). Acreditamos, firmemente, nessas transformações!

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando. **Os desafios da Sustentabilidade. Uma ruptura urgente**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2007.

BELL, Simon; MORSE, Stephen. *Measuring the immeasurable*. London: Earthscan, 1999.

\_\_\_\_\_. *Measuring Sustainability: learning by doing*. London: Earthscan, 2003.

BELLEN, Hans M. **Indicadores de Sustentabilidade: Uma análise comparativa**. Tese de Doutorado. Florianópolis: Universidade de Santa Catarina, 2002.

BOFF, Leonardo. **Ética e Sustentabilidade**. Caderno de Debate, A-



genda 21 e Sustentabilidade. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade, o que é – o que não é.** 2ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

BOSSEL, Hartmut. *Indicators for Sustainable Development: theory, methods, applications. A report to the Balaton Group.* Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 1999.

BURSZTYN, Marcel (Org.). **Para pensar o Desenvolvimento Sustentável.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

\_\_\_\_\_. **Ciência, Ética e Sustentabilidade.** Desafios ao Novo Século. 3ª Edição. Brasília: Cortez Editora, 2002.

\_\_\_\_\_. **A difícil Sustentabilidade.** Política energética e conflitos ambientais. Brasília: Garamond Universitária, 2005.

CAMARGO, Ana L. B. **As Dimensões e os Desafios do Desenvolvimento Sustentável: concepções, entraves e implicações à sociedade humana.** Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2002.

CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma Sociedade Sustentável.** 2ª Edição. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

DALY, Herman E. Crescimento Sustentável? Não, obrigado. **Economia e Sociedade**, Vol. VII, n.º 2 Julho/Dezembro, 2004, p. 197-201.

FERREIRA, José F. C. **A Sustentabilidade do Alto Douro Vinhateiro: realidade ou utopia? Contributo para a avaliação e melhoria da sustentabilidade da região.** Tese de Doutorado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2012.

\_\_\_\_\_. Avaliação da Sustentabilidade: limites e possibilidades no Alto Douro Vinhateiro, Portugal. **Sustentabilidade em Debate** – Brasília, V. 4, n. 2 p. 168-193, jul/dez, 2013.

FIRMINO, Ana. Desenvolvimento Sustentável: a aliança entre a Natureza e o Bom-Senso. **GeoInova, Revista do Departamento de Ge-**

**ografia e Planeamento Regional**, nº 1, Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2000.

GEORGE, James. **Olhando pela Terra: o despertar para a crise ecológica**. São Paulo: Gaia, 1998.

GIBSON, Robert B. et al. **Sustainability Assessment. Criteria and Processes**. London: Earthscan, 2005.

GIL, Helena (Org.) et al. **Educação para a Sustentabilidade. Guião da Sustentabilidade para a Educação - Carta da Terra**. Lisboa: Ministério da Educação, 2006.

GUILHERME, Márcia L. **Sustentabilidade sob a ótica global e local**. São Paulo: Annablume, 2007.

GUIMARÃES, Roberto P. La sostenibilidad del desarrollo entre RIO-92 y Johannesburgo 2002: eramos felices y no lo sabíamos. **Ambiente & Sociedade** - Ano IV - Nº 9 - 2º Semestre de 2001, p. 1-20.

HITCHCOCK & WILLARD. *The Step-by-step Guide to Sustainability Planning. How to create and implement sustainability plans in any business or organization*. London: Earthscan, 2008.

KERK, Guert van e MANUEL, Arthur R. *A comprehensive index for a sustainable society: The SSI - the Sustainable Society Index*. *Ecological Economics*, 66, 2008, p. 228-242.

KONDYLLI, Julia. *Measurement and evaluation of sustainable development. A composite indicator for the Island of the North Aegean Region, Greece*. *Environmental Impact Assessment Review*, 2009.

LEIS, Héctor R. Espiritualidade e Globalização na perspectiva do ambientalismo, **Ambiente & Sociedade** - Ano I - Nº 2 - 1º Semestre de 1998, p. 41-60.

LEIS, Héctor R.; D'AMATO, José L. O Ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma Sociedade Sustentável**, 2ª Ed., São Paulo: Cortez Edi-

tora, 1998, p. 77-103.

LEFF, Enrique. Tiempo de Sustentabilidad. **Ambiente & Sociedade**, Ano III, N° 6/7, 1° Semestre, 2000, p. 5-13.

MACHADO, Robison X. Concepção de desenvolvimento sustentável. **Contabilidade e Informação**, Ijuí, Ano 8, N° 23, Julho/Dezembro, 2005, pp. 75-86.

MACHADO, Vilma F. **A produção do discurso do desenvolvimento sustentável: de Estocolmo à RIO-92**. Tese de Doutorado. Brasília: CDS, UnB, 2005.

MARTINS, Sergio R. **Desenvolvimento Sustentável: desenvolvendo a Sustentabilidade**. 2004. Disponível em: [www.danieljs.prof.ufsc.br](http://www.danieljs.prof.ufsc.br). Última Consulta em: 19-02-2012.

MASCARENHAS, André et al. The role of common local indicators in regional sustainability assessment. **Ecological Indicators**, 10, 2010, p. 646-656.

MORAN, Daniel et al. Measuring sustainable development – Nation by Nation. **Ecological Economics**, 64, 2008, p. 470-474.

NASCIMENTO, Elimar P. Educação e Desenvolvimento na Contemporaneidade: dilema ou desafio? *In*: BURSZTYN, Marcel (org.). **Ciência, Ética e Sustentabilidade, Desafios ao Novo Século**. 3ª Ed., Brasília: Cortez Editora, 2002, p. 95-113.

OLIVEIRA, Leandro D. A construção do desenvolvimento sustentável sob a égide do neoliberalismo: um estudo sobre a economia política da crise ambiental. **5.º CEMARX – Colóquio Internacional Marx e Engels**. Campinas: UNICAMP, 2007.

\_\_\_\_\_. A Ideologia do Desenvolvimento Sustentável: Notas para Reflexão. **Revista Tamoios**, Rio de Janeiro, v. I, n. 2, 2005, p. 33-38.

PAULA, João A. et al. 5. Fundamentos Históricos e Metodológicos da Questão Ambiental. *In*: PAULA, João A. et al (Ed.). **Biodiversidade, população e economia: uma região da mata atlântica**. Belo Horizon-

te: UFMG, 1997, p.199-256.

RAMOS, Tomás B. *Development of regional sustainability indicators and the role of academia in this process: the Portuguese practice. Journal of Clean Production*, 17, 2009, p. 1101-1115.

RATTNER, Henrique. Sustentabilidade – uma visão humanista. **Ambiente & Sociedade**, Ano II, Nº 5, 2º Semestre, 1999, p. 233-240.

RODRIGUES, Arlete M. A utopia da sociedade sustentável. **Ambiente & Sociedade**, Ano I – Nº 2 – 1º Semestre, 1998, p. 133-138.

ROHDE, Geraldo M. Mudanças de Paradigma e Desenvolvimento Sustentado, in CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma Sociedade Sustentável**. 2ª Ed., São Paulo: Cortez Editora, 1998, p. 14-53.

ROLDÁN, Adrián B. e VALDÉS, Américo S. *Proposal and application of a Sustainable Development Index. Ecological Indicators*, 2, 2002, p. 251-256.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.

\_\_\_\_\_. Estratégias de Transição para o Século XXI. In: BURSZTYN, Marcel. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993 p. 29-56.

SARRIA, Carmen F. **La Ética Ecológica como Ética aplicada en enfoque desde la Ética Discursiva**. Tese de Doutorado. Castellón: UniversitatJaume I de Castellón, 2005.

SIENA, Osmar; COSTA, Gleimira B.; OLIVEIRA, Oleides F. Desenvolvimento Sustentável: discussão conceitual. **2º Seminário sobre Sustentabilidade**, Curitiba: UNIFAE, 2007.

SIENA, Osmar. **Método para avaliar o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável**. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2002.

SILVA, Christian L. (Org.). **Desenvolvimento Sustentável. Um Modelo analítico integrado e adaptativo**. Petrópolis: EditoraVozes,

2006.

SPANGENBERG, Joachim H. et al. *Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21*. *Ecological Indicators*, 2, 2002, p. 61-77.

UNITED NATIONS COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (UNCED) (1987), *Our Common Future*. Disponível em: <http://www.unep.org>. Acesso em: 30/01/2015.

VEIGA, José E. **Desenvolvimento Sustentável, o desafio do século XXI**. 3ª Ed., Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2008.

WHEELER, Stephen. *Planning for Sustainability. Creating livable, equitable, and ecological communities*. Oxon: Routledge, 2004.

## 6. O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO ENTRE AS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA (ESTADO DO AMAPÁ, BRASIL)

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

Ana Cláudia Machado

Especialista em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Mestre em Desenvolvimento Regional.

José Francisco de Carvalho Ferreira

Doutor em Desenvolvimento Regional

### RESUMO

O presente artigo discute as relações estabelecidas entre as cidades de Macapá e Santana no estado do Amapá. 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, articula-se em uma relação multiescalar (regional, nacional e global).

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento local; Planejamento urbano; Macapá; Santana.

### INTRODUÇÃO

O estado do Amapá experimentou um processo de urbanização tardia que se intensificou nas três últimas décadas (depois dos anos 80) 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.

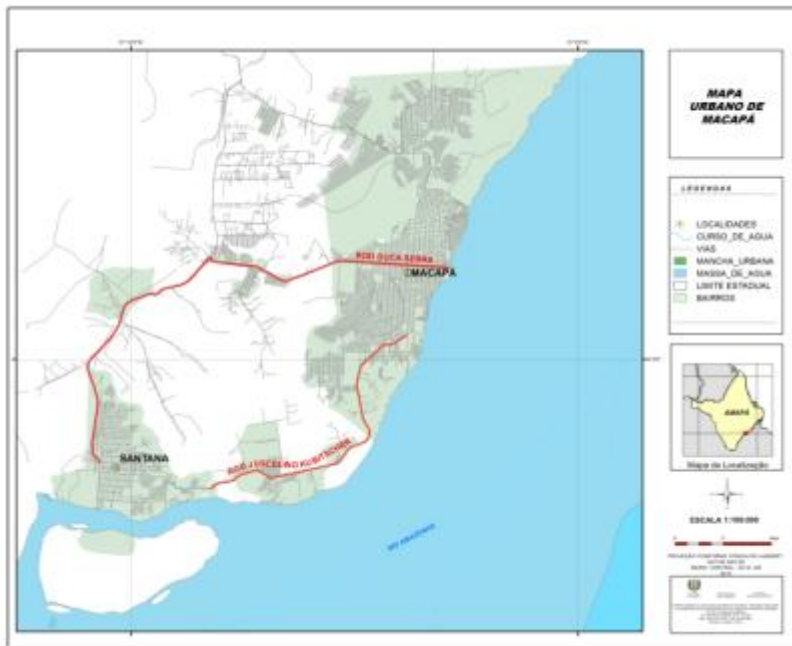
A Constituição de 1988 garantiu aos municípios a adequação do ordenamento territorial mediante planejamento e controle da ocupação do solo urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A aprovação do Estatuto da Cidade 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 a 1959, com a proposta apresentada pelo Plano GRUMBILF (TOSTES, 2006). Como exemplo dos diferentes planos apresentados podem ser identificado três planos propostos para Macapá, dois para Santana, um para Laranjal do Jarí e dois para Oiapoque, sendo que o segundo deste último não está concluído (TOSTES, 2006).

Ainda que o exercício do planejamento tenha ocorrido no território amapaense, a baixa capacidade técnica presente nos municípios, aliada a um baixo grau de participação da população na sua concepção, é refletida nas propostas idealizadas. Corroborando com 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 vêm, 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 as cidades de Macapá e Santana (Mapa 1), sendo o recorte temporal o período compreendido

entre os anos de 1980 a 2013, levando 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, como, por exemplo, o desmembramento do Santana e a transformação do Amapá em Estado. 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 revisão do Plano Diretor de Macapá.

Mapa 01. Área urbana de Macapá e Santana



Fonte: Base Cartográfica SEMA; Cartografia: Emily Watanabe. Arcgis 10.

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 (1994-2009), quase o dobro da economia nacional, possuindo ainda um PIB *per capita* relativamente alto, ocupando a 15ª posição no cenário nacional (2009).

Esta contribuição, no entanto, está concentrada quase a totalidade nas cidades de Macapá e Santana, respectivamente, as maiores cidades em termo de população do Estado, concentração esta que qualifica o Estado como um dos mais urbanizados do país (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 que Macapá e Santana influenciam e articulam, por sua centralidade, a organização social e econômica, em uma abrangência multiescalar, o espaço amapaense (SANTOS, E., 2012).

Refletir sobre a fragilidade das relações no espaço urbano no Amapá, especialmente nas cidades de Macapá e Santana, perpassa pela necessidade de analisar o papel do planejamento urbano nos graves problemas sociais existentes nas duas cidades e sua influência na região. Neste sentido, 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.

## **CARACTERÍSTICAS DAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA**

As cidades de Macapá e Santana, área de estudo da pesquisa, 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, a Sul, o Estado do Pará, a Norte, o Suriname e a Guiana Francesa, Território Ultramarino do Governo Francês, e, a leste, o Oceano Atlântico.

co. Considerado um dos mais preservados estados do Brasil, apresenta mais 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 (rios, igarapés, ressacas e lagos).

Outra peculiaridade que torna o estado do Amapá singular é a origem da sua formação político-administrativa, criado, como Território Federal<sup>15</sup>, 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 km<sup>2</sup>, apresentava, no final da década de sua criação, uma população de 37.477 habitantes, sendo que, destes, 20.594 (55%) encontravam-se na cidade de Macapá (IBGE, 1990).

Considerado um 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 1, com uma pequena elevação da população urbana. Somente na década de 1980 a população urbana passou a ser maioria absoluta no Estado, com uma taxa de 80,9% da população vivendo nas cidades (IBGE, 2010).

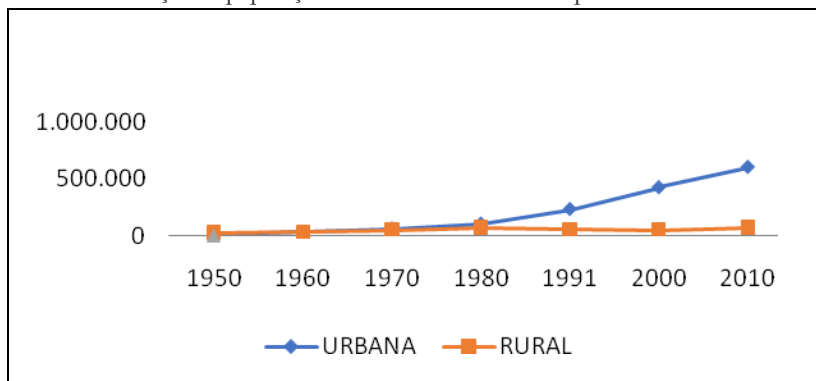
De acordo com o censo de 2010, aproximadamente 90% da população residente no Estado está concentrada em áreas urbanas (IBGE, 2010). A grande concentração da população em áreas urbanas

---

<sup>15</sup> 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.

amplia os problemas sociais, com poucas oportunidades de trabalho e renda, 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.

Gráfico 1. Evolução da população urbana no estado do Amapá – 1950 a 2010



Fonte: IBGE (1990; 2000; 2010).

Os acelerados processos de urbanização, ocorridos no Amapá nas duas últimas décadas (1990-2010), 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 (BECKER, 2004). 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 (crescimento de 157,38%), provocando profundas alterações na organização espacial do Estado.

O fenômeno da urbanização brasileira, no final do milênio, ocorreu de forma acentuada nos diferentes estados da federação, e 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 à segunda maior taxa entre as capitais estaduais da Amazônia Legal (SANTOS, E., 2012). Esta situação não se atenuou na virada do milênio, pois o aumento da população no Estado, segundo dados do Censo 2010, comparado com 2000, foi de 40,18%, concentrado em grande parte nas duas principais cidades, Macapá e Santana (IBGE, 2010).

Macapá e Santana, juntas 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), 381.214 residem na área urbana de Macapá, correspondendo a 95,73% da população de todo o município. Já Santana, o segundo município mais populoso do Estado, apresenta uma população de 101.262 habitantes, sendo que 95.895 deles 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, sendo que, segundo dados do IBGE (2010), 20% da população vive em aglomerados subnormais<sup>16</sup>, que no Amapá estão concentrados em áreas úmidas, denominadas ressacas.

## 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, a 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 Maca-

---

<sup>16</sup>Segundo 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);

pá considerada a porta aérea do Amapá, articulando-se em uma relação multiescalar (regional, nacional e global).

Apesar da conectividade das duas cidades ter 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 importantes espaços de articulação entre as duas cidades e vêm, 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 diferente 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. Já na Rodovia Duca Serra, nas duas últimas décadas, ocorreu a intensificação do seu uso residencial, institucional e comercial.

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 pode ser percebido no Quadro 01. Atualmente, as duas cidades vêm experimentando um acelerado processo de conurbação, intensificado pelos novos usos das duas rodovias de conectividade, onde são identificados, com maior frequência, empreendimentos imobiliários, públicos e privados (SANTOS, R. 2016). Por outro lado, 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 configura,

na realidade.

Quadro 01. Principais características 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.

Toste 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 o autor (IDEM),

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.

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 incipientes, resultando assim em índices desfavoráveis ao desenvolvimento local e regional. Neste sentido, o supramencionado autor salienta que

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 considerava 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. É neste contexto que Tostes (2013b, p. 02) evidencia que

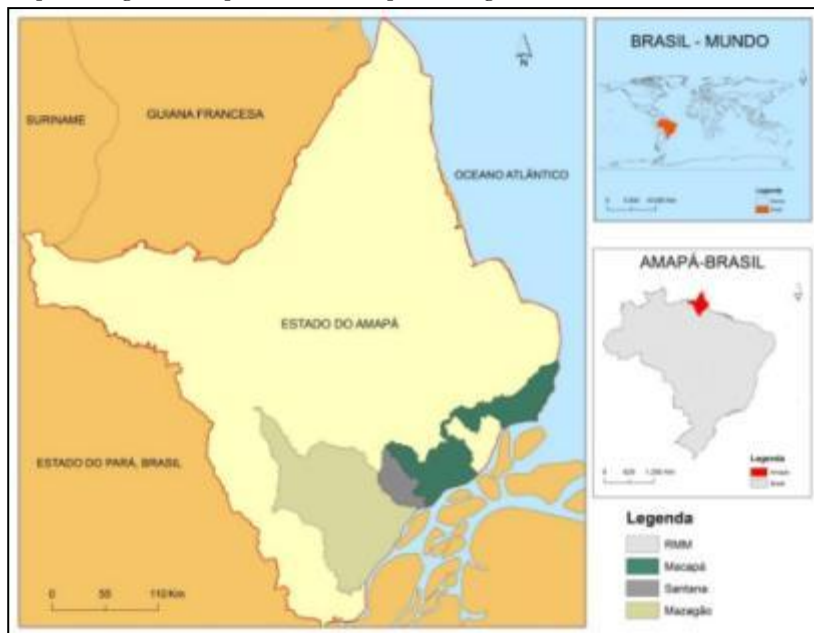
A perspectiva de planejamento urbano sistematizado no Amapá teve como origem indireta a construção da Hidrelétrica de Coaracy Nunes. A CEA (Companhia de Eletricidade do Amapá) contratou a empresa GRUMBILF do Brasil para elaborar o Plano Grumbilf, posteriormente a este plano, destacasse outros planos 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.

A institucionalização da RMM, 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 (Mapa 2). As concepções de planejamento propostos para a região metropolitana de Macapá, que integra também Santana, ainda são incipientes, pois cada município trabalha de forma isolada, elevando os índices de pobreza urbana.

A concepção de metrópole tem como referência um espaço de consumidores e trabalhadores, infraestrutura e serviços especializa-

dos, 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).

Mapa 02. Região Metropolitana de Macapá e Mazagão



Fonte: Ministério do Ambiente (Shapefile). Arcgis 10.1.

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.

Os diferentes planos idealizados para Amapá, já faziam referência à necessidade de articular ações para Macapá e Santana, no en-



tanto, 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. Em sua opinião, a fragmentação dos espaços urbanos de Macapá e Santana é refletida principalmente na fragmentação institucional, administrativa e política, estabelecida no âmbito do Amapá.

## O PLANEJAMENTO URBANO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

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 (FERRARI JR, 2004). 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 planificada, reproduzindo concepções de espaços externos à realidade brasileira, o que Maricato (2000) definiu como “ideia fora do lugar”,

e, em consequência, não possibilitou a efetivação das propostas concebidas nos planos urbanos.

Ao desconsiderarem o espaço vivido, os planos propostos e as legislações urbanas concebidas geraram a impossibilidade do cumprimento do aparato legal imposto à 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. Neste período várias cidades brasileiras apresentaram 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) de “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.

Tostes (2007, p. 11) concorda com a autora 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.

Para Maricato (2001), o planejamento como resposta à crise urbana no Brasil passa por uma elaboração de propostas que se contrapõem ao urbanismo oficial e buscam alimentar o debate democrá-

tico. 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, 2004, 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, contribuindo para a formação do pensamento de pesquisadores brasileiros (MARICATO, 2001; FERRARI JR, 2004; TOSTES, 2012b). As principais críticas estavam relacionadas ao fato do 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. Neste sentido, Ferrari Jr (2004, p. 17) evidencia que

[...] 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.

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, em 2001 (BRASIL, 2002), 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 o autorum dos fatores que melhor qualifica esta diferenciação está na descentralização do planejamento para a esfera local. 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 tranquila sem maiores traumas fiscais e mazelas sociais (FERRARI JR., 2004, p. 21).

Neste mesmo sentido, Tostes (2007, p. 8) 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.

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.

Neste contexto, se entende a importância de considerar o desenvolvimento local, cuja ênfase incide nos principais traços das estratégias endógenas de desenvolvimento, dirigidas por atores locais, como fator de competitividade territorial e controle social. Nesta compreensão, a dinâmica do sistema local e sua transformação dependeriam tanto das especificidades locais quanto das estruturas de governança (TAPIA, 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 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 supracitado 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 um mecanismo de ordenamento político e econômico, e é considerado por Dowbor (2008) um grande recurso subutilizado no país. No espaço local é ímpar a pluralidade de poderes que se enfrentam ou se associam e, de acordo com Fischer (1992), é destas relações que se constitui o poder local. Para Fischer (1992, p. 106)

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

sim, 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.

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 família e instituições de lazer (MARQUES, 2003, *apud* SILVA, 2008). Entretanto, para o mesmo autor, a Teoria das Elites apresenta dois problemas principais de análise: a dificuldade em incorporar as mudanças e as contingências ao pro-

cesso político (alternância de poder) e a de considerar a importância de atores localizados no próprio Estado.

Silva (2008) argumenta que a Teoria do Pluralismo surgiu se contrapondo à 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 que 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 que 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 ideia 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 ideia 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.

## **O DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DE MACAPÁ E SANTANA**

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 mais de 10 anos da aprovação dos Planos Diretores<sup>17</sup>, o que se percebe é que as ideias propostas nos instrumentos legais não levaram em consideração as 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 da 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

---

<sup>17</sup>O Plano Diretor de Macapá (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá- PDDUAM) foi aprovado em 2004 e o de Santana em 2006.



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, 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.

Em mais de dez anos, desde a aprovação dos Planos Diretores, três prefeitos ocuparam a gestão nos dois municípios e três governadores gerenciaram o Estado, a partir da capital. Os processos de decisão eleitoral no período ocorreram em 06 momentos, e influenciaram as decisões (ou ausência delas) na implementação do planejamento proposto e na consequente 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 políticos<sup>18</sup>, influenciando os resultados finais dos processos eleitorais, sendo alvo dos anseios das lideranças políticas locais, que veem nesta população sua grande massa de manobra, refletida, principalmente, nas demandas por favores, percebida nos períodos eleitorais.

Pesa sobre a população o fardo da convivência com processos politiqueros 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 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 para morar. Cabe questionar até que ponto podem ser atribuídas à popu-

---

<sup>18</sup>Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cerca de 80 % dos eleitores do Estado estão concentrados nestas duas cidades (TSE, 2013).

lação as consequências da desestruturação do espaço urbano?

A cidade desestruturada é consequência 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 melhorias, retiraram das áreas centrais um contingente populacional, que sem ter como arcar com a manutenção de moradias adequadas, tiveram como única possibilidade espaços desestruturados, sem nenhuma infraestrutura urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão dos processos de planejamentos urbano das duas principais cidades do Amapá, Macapá e Santana, foi a tônica da proposta apresentadas neste artigo. 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 local e à consequente melhoria da qualidade de vida. A percepção se embasou na ausência de articulação institucional entre as duas esferas locais de gestão e o fraco desempenho do poder público estadual na implementação da RMM.

A estadualização do Amapá e a implantação da ALCMS, considerados os principais fatores que contribuíram para o alto fluxo migratório ocorrido nas décadas de 1980 e 1990 do século XX, mostraram que as intervenções estatais não deram conta de minimizar os impactos gerados. Em parte, por conta das alterações institucionais em andamento nesse período, como a mudança de um governo nomeado e dependente do poder federal para um governo eleito e gestor de seus problemas, como também pelas novas institucionalidades criadas com o desmembramento de Santana de Macapá e a sua transformação em município.

A baixa articulação percebida nas duas cidades tem reflexos profundos nas dinâmicas econômicas e sociais existentes no Amapá,

uma vez que, nos planos concebidos para o Amapá, o eixo Macapá-Santana sempre foi percebido como vetor de integração e desenvolvimento regional, influenciando, por sua articulação, a região. Esta integração deve ser estimulada com a conectividade de transportes multimodais, agregado a estruturas existentes como o Porto, em Santana, e o Aeroporto, em Macapá.

Da ausência de ações compartilhadas entre os dois municípios, e em especial entre as duas cidades, percebe-se a dificuldade da baixa participação social na percepção dos problemas e soluções para o espaço urbano, ocasionando uma demanda pontual e localizada nas reivindicações postas aos gestores. A fragilidade percebida no capital social existente é considerada, por um lado, reflexo do exercício da participação ser um movimento recente no país e, em especial, no Amapá, e, por outro, reflexo do intenso fluxo migratório, onde o sentimento de pertença ainda se encontra incipiente.

Em síntese, a ausência de planos regionais para a RMM, fragiliza a administração do uso e ocupação do solo e a gestão de serviços públicos. O desafio posto é o de estabelecer a 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 e nas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. São Paulo: Editoras Vozes, 2000;

BECKER, Bertha k. **Amazônia: geopolítica na virada do milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

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.

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.

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. **Estudos Geográficos**, Rio Claro: 2004.

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

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](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.

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

1855, 2013

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

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (Eds.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, p. 121-192, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ. Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá. Macapá. 2004.

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

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;

SANTOS, Romário V. **(Re) estruturação e formação do aglomerado urbano de Macapá e Santana na Amazônia Setentrional Amapaense**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2016.

SANTOS, Emmanuel R. C. Urbanização e rede urbana na Amazônia Setentrional Amapaense/AP. **Revista Formação Online**, n. 19, vo-

lume 2, p. 107 -131, jul. /dez., 2012.

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

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. **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.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **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.

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

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

\_\_\_\_\_. **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.

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.

## 7. PRÁTICAS URBANAS INTERVENCIONISTAS NO ESTADO DO AMAPÁ

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

### RESUMO

O planejamento é um importante instrumento de organização para uma sociedade, mas ao longo das últimas décadas, têm sido notório que o processo de gestão assumiu outra face, principalmente, em virtude das pressões sociais e os interesses políticos. Caminhando nesta direção, este texto é uma visão crítica sobre as questões que permearam as grandes dificuldades de implementação de planos diretores urbanos no Amapá; as mudanças que contribuíram efetivamente para alterar cenários e que acarretaram profundas transformações, as quais, por sua vez, originaram graves problemas urbanos e rurais com implicações sérias, inclusive, nos índices de pobreza urbana que chega a atingir de 78% da população urbana. O objetivo deste trabalho é analisar e demonstrar que papel estes planos diretores representaram no desenvolvimento do Amapá; como se instalou a prática intervencionista do fazejamento urbano e como esta prática tem permeado a encruzilhada de nossos gestores na condução da administração pública de nossas cidades. As perspectivas de mudança nessa prática, com a elaboração e a construção de planos diretores com formatos mais participativos que possam conduzir a grande maioria dos municípios do Amapá e da Região Amazônica a uma condição de desenvolvimento com melhores índices de qualidade de vida.

Palavras-chave: Planejamento, Políticas, Amapá.

### PLANEJAMENTO NO AMAPÁ

O Amapá experimentou e tem experimentado todos os tipos de planos urbanos ao longo de mais de cinco décadas, destacando-se a partir de 2004, as orientações advindas do Estatuto da Cidade BRASIL (2004). Não tem sido fácil a tarefa de construir e colocar em prática o processo de discussão participativa; não são poucos os motivos para tal, mas o principal deles é, sem dúvida alguma, a pouca experiência de administração pública participativa no Brasil na área de planejamento urbano.



Vários são os aspectos que influenciaram ou tem influenciado o processo de desenvolvimento e, como conseqüência, a aplicabilidade do planejamento em todos os municípios. Tal condição está diretamente relacionada a determinados ciclos ocorridos envolvendo períodos econômicos, processo migratório e centralidade no planejamento estatal, entre outros.

Assim como nos demais ex-territórios federais, a formação e estruturação das atividades econômicas e a organização espacial amapaense ocorreram em um primeiro momento vinculadas com a propaganda de defesa nacional, tendo sido criadas diretrizes políticas e administrativas para essas unidades federadas e sido implantadas infraestruturas com a preocupação de estimular atividades econômicas, principalmente no setor do extrativismo mineral.

No caso do Amapá, essa estruturação teve a sua maior expressão em 1943, com a instalação da Indústria e Comércio de Minérios-ICOMI PORTO (2003). Naquela época havia uma articulação para que os Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, tivessem um maior desenvolvimento para o planejamento regional e, na prática, o que aconteceu foi uma série de intenções elaboradas pelos seus dirigentes, a fim de responder às imposições do Decreto-Lei n. 411/69, visando garantir dinamismo político, jurídico e econômico próprios, apesar de continuarem vinculados às decisões do Governo Central, como se fossem departamentos do Ministério do Interior.

Existiram tentativas de incluir o Amapá e todos os demais territórios no planejamento do desenvolvimento regional, o que oportunizou a proposição de planos de desenvolvimento urbano tecnicamente bem construídos, mas pouco considerados por gestores do Território Federal do Amapá. Os planos da FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1973) e HJ COLE (1977) são os exemplos que mais demarcaram os planos para a época.

## **ESTADO DO AMAPÁ: DO RURAL AO URBANO**

Antes de sua transformação em Estado pela Constituição de

1998, o Amapá foi Território Federal, criado em 1943, e sua história é vinculada à história da Cidade de Macapá. Esta fora criada pela Lei Provincial nº 281 de 06/12/1856 e de sua vez resultante da elevação da então Comarca pertencente ao Grão-Pará e Maranhão, que se remonta aos tempos do Império, pelo Decreto-Lei nº 87 na data de 30 de abril de 1841.

VIDAL (1982) registra que em 1738 já existia um destacamento militar na falésia onde atualmente se encontra a Fortaleza São José de Macapá e que a partir de 1751 teve início a colonização da região de Macapá, assim como o início do processo de urbanização do hoje Estado do Amapá. Transportando-se para tempo futuro, se constata que em 1970, da população total do Amapá, 54% já residiam na zona urbana.

Tabela 1. População total do Território Federal do Amapá por municípios em 1970

Município	TOTAL	%	Urbano	%	Rural	%
Macapá	86.097	75	54.470	87	31.627	61
Amapá	10.377	9	2.659	5	7.718	14
Calçoene	2.834	3	1.258	2	1.576	3
Oiapoque	4.554	4	2.097	4	2.457	4
Mazagão	10.497	9	1.697	2	8.800	18
Total-TFA	114.359	100	62.181	100	52.178	100
%	100		54%		46%	

Fonte: IBGE Censo Demográfico de 1970.

Naquele mesmo ano, Macapá tinha cerca de 75% da população total do Território e 87,59% de todo o contingente populacional urbano, fato que constituiu, sem dúvida, um reflexo maior do crescimento econômico da capital. O crescimento demográfico da capital se deu, em parte, devido à grande atração que passou a exercer sobre as populações das demais regiões. Atraída pela maior oportunidade de emprego, de estudo e pelo conforto urbano, a grande leva de imigrantes para Macapá provocou sérios problemas. Por um lado, a cidade recebia um número de pessoas superior à capacidade de criação de empregos, gerando um contingente não aproveitado de mão-de-obra, ou seja, em situação de desemprego. Por outro lado, o êxo-

do rural ocasionou uma queda na produção agrícola, segundo diagnóstico preliminar das áreas urbanas do Acre, Amapá, Roraima e Rondônia.

Desta forma, o crescimento econômico de Macapá não favoreceu o desenvolvimento das demais regiões do então Território uma vez que, enquanto Capital, passou a oferecer condições de desenvolvimento da iniciativa privada, o que ainda não ocorria nos demais municípios, sendo nestes facilmente observáveis os “efeitos regressivos” presentes em grande contraste com as condições estruturais dos “efeitos propulsores” decorrentes do desenvolvimento de Macapá.

A diversificação das atividades produtivas no Amapá teve forte impulso após a elevação do fornecimento energético pela Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes, em 1976. Contudo, o consumo de energia aumentou nas categorias residenciais e Setor Público (que juntos em 2003, corresponderam a 75% do consumo do Estado) e declinou na categoria Industrial após 1976 PORTO (2003).

As mudanças pelas quais o Amapá passou e vem passando a partir da Constituição de 1988, quando da sua transformação em novo Estado da Federação, marcam outro período de análise. No que tange às questões do planejamento, deve-se destacar que vários fatores expressivos influenciaram os resultados obtidos nas últimas décadas, dentre os quais, o econômico e o político-administrativo foram determinantes e se refletiram principalmente no uso e ocupação das terras e nas questões ambientais de um modo geral.

A dependência econômica das Transferências Federais pelos ex-Territórios sempre foi uma constante. No Amapá, tais situações coincidiram com o encerramento das atividades da ICOMI; a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS); a implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), estimulando a produção no interior do Estado e; a instalação de mineradoras.

Nestas situações, os problemas urbanos se acentuaram e ficaram cada vez mais graves, quer porque a economia não se desenvolveu de forma apropriada, quer porque não ocorreu um comprometimen-

to entre o estado e os municípios, notadamente na harmonia entre gestores. O Amapá padeceu, e ainda padece, com a degradação das questões urbanas e com a omissão sucessiva de gestores que não conseguiram estabelecer políticas públicas para as áreas urbanas, principalmente para Macapá capital, Santana, Laranjal do Jari e Oiapoque.

A Tabela 02 mostra que em 2000 a população do Amapá representa apenas 0,3% da população brasileira. Parece ser objetivo de política que a densidade média baixa de hoje - 3,3 habitantes por km<sup>2</sup> - permaneça relativamente baixa no contexto brasileiro, tendo em vista a opção por medidas conservacionistas e de proteção ambiental.

Tabela 02. População do Amapá rural e urbana entre 1996 - 2000

Local	1996		2000		Taxa de Cresc.
	População (%)		População (%)		(%)
Amapá	379.459	100	475.843	100	5,82
Urbana	330.590	87,12	423.581	89,02	6,39
Rural	48.869	12,88	52.262	10,98	1,69
Macapá	220.962	58,23	282.745	59,42	6,36
Urbana	209.663	94,89	270.077	95,52	6,53
Rural	11.299	5,11	12.668	4,48	2,9
Santana	69.501	18,32	80.169	16,85	3,63
Urbana	65.513	94,26	75.629	94,34	3,65
Rural	3.988	5,74	4.540	5,66	3,29

Fontes: IBGE, Contagem Populacional 1996 e Censo Demográfico 2000.

Um contraponto a esse objetivo de política é que a população do Amapá vem crescendo a taxas muito mais elevadas do que a população brasileira em geral, sendo uma a expansão significativa por se tratar de uma área de fronteira e de atração de populações migrantes, tal como se caracteriza a Região Norte como um todo (ROCHA, 2002).

Entre 1996 e 2000, a taxa geométrica de crescimento da população do Amapá foi de 5,8% a.a., substancialmente mais elevada do

que a verificada na Região Norte (3,3% a.a.), e bem distante do crescimento médio brasileiro no mesmo período (1,9% a.a.).

Ao contrário do que se observa na maior parte das demais áreas rurais do país, no Amapá ainda ocorre crescimento da população rural, concomitantemente, um processo de urbanização acelerado. Segundo o critério oficial, que se coaduna com os limites entre área urbana e áreas rurais definidas por autoridades municipais, a população do Amapá seria quase que totalmente urbana – 89% em 2000 –, o que representa uma evolução drástica em relação aos 81% observados por ocasião do Censo Demográfico de 1991.

Absorver esses contingentes demográficos tem sido um desafio de peso para o Estado, tanto no que concerne à expansão e criação de novas atividades produtivas, como a garantia de acesso à infraestrutura social. A urbanização acelerada, que implica concentração demográfica crescente no eixo Macapá-Santana, vai de par com o agravamento das condições de vida na capital devido à multiplicação de assentamentos residenciais precários e com características de elevada densidade. Ambas as cidades absorveram intensivamente as seqüências do processo desordenado de crescimento, processo este demonstrado pela ocupação de áreas de ressacas que funcionam com bacias de acumulação de águas e também do equilíbrio do microclima das cidades. A estimativa é de que aproximadamente 20% da população destes dois municípios, o que hoje representaria algo em torno de 80 (oitenta mil) pessoas, residem em áreas de ressacas.

Em 2006 Macapá concentra quase 60% da população do Estado e, dadas as características locais, se coloca duas questões como centrais para o planejamento urbano do Estado. A primeira é, qual o padrão desejável de repartição espacial de população? E, na segunda, o que está atrelado sobre quais escolhas das atividades econômicas a serem estimuladas e desenvolvidas?

Num espaço aproximado de 15 anos, Macapá e Santana mais que duplicaram o número de bairros existentes sem que, em curto prazo, houvesse perspectiva para benefícios de infraestrutura; o grande número de loteamentos abertos sem tal condição demonstra,

da parte dos gestores, a falta de preocupação com o urbano.

## **OS PLANOS DIRETORES URBANOS IDEALIZADOS ENTRE 1959 DO SÉCULO XX A 2005 DO NOVO MILÊNIO**

Dada a rápida evolução demográfica e a baixa evolução produtiva no Estado, é legítima a preocupação com a incidência de pobreza que pode se agravar, ainda mais, em função da migração; do abandono de atividades tradicionais na área rural e; da urbanização descontrolada.

Diante disso é necessário se questionar qual a relação entre a preocupação com o planejamento e a (ir) real implementação deste no Amapá no decorrer de meio século? Para melhor compreensão sobre o assunto é importante conhecer: quando e quais foram os planos diretores urbanos elaborados nesse intervalo de tempo; como se originaram; qual a centralidade das respectivas proposições e, por fim, o grau de aplicação de cada um.

A visão estabelecida em um período de cinquenta anos no Amapá denota a vinculação por um planejamento essencialmente cartesiano. O Amapá experimentou planos diretores que foram solicitados por distintos governos do território e dos governos municipais, ressaltando-se que até meados da década de 80 (oitenta) Santana era distrito de Macapá e que, portanto, os Planos GRUMBILF (1960), PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1973) e HJ COLE (1977) abrangiam aos dois municípios, mas que a partir de 1990 cada um desses municípios passou a elaborar seus próprios planos de desenvolvimento.

De todos os planos que neste período foram elaborados, o PDU/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1973) foi o que mais teve densidade na sua aplicação, cujo processo de implantação foi gerenciado pelo Governo do Território Federal do Amapá em conjunto com Ministério do Interior. Trata-se de projeto incentivado pelo Governo Federal para todos os territórios federais por meio do programa de planejamento urbano, dentro de uma visão de integração nacional. De acordo com a FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1973) a

aplicação deste plano se restringiu muito a Macapá e Santana. Nos demais núcleos a aplicação do plano foi praticamente nula e, com isso, até mesmo a perspectiva de integração regional acabou não funcionando como se previa.

Os planos urbanos elaborados são distintos, mas convém salientar a enorme diferença cronológica e a razão para solicitação de todos estes planos. O plano da GRUMBILF DO BRASIL (1960) foi um pedido da Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA em 1959 e tinha como única finalidade cumprir um cronograma de ordenação da rede elétrica na capital, sem preocupações com um planejamento mais abrangente para a época. A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1973) e HJ COLE (1977) são planos da década de setenta e atendiam a uma visão de planejamento proposto pelo governo federal para os Territórios, com uma visão extremamente cartesiana. Estes planos sempre foram vistos como um excelente trabalho técnico, elaborados dentro de gabinetes, mas com pouquíssima aplicabilidade para a realidade amapaense, podendo ser inferido que a não participação - sequer de gestores - nas respectivas elaborações é um fator que os levou a tão baixo grau de aplicação.

Tabela 3. Planos Diretores Urbanos elaborados entre 1959 e 2003

Ano	Plano	Contratante	Executor	Grau de Aplicação
1959	Grumbilf	CEA	Governo do Território Federal do Amapá	Mínimo
1973	PDU/FJP	GTFA	Governo do Território Federal do Amapá	Regular
1977	PDU/HJ Cole	GTFA/PMM	Prefeitura Municipal de Macapá	Mínimo
1990	PDU/PMM	PMM	Prefeitura Municipal de Macapá	Mínimo
1995	PDU/SUDAM	PMS	Prefeitura Municipal de Santana	Mínimo
2003	PDU/PTC	PMM	Prefeitura Municipal de Macapá	Não avaliado
2005	PDU/PTC	PMLJ/PMS	PMS/PMLJ	Em elaboração

Fonte: Governo do Estado do Amapá/ Prefeitura Municipal de Macapá, Prefeitura Municipal de Santana, Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari.

Neste mesmo período os aspectos políticos da transformação do Território Federal em Estado em todo o processo de planejamento e de gestão administrativa, dentre outros reflexos, encadeou uma nova relação federalista, não mais subordinada às decisões do Governo Central; intensificou-se a criação de novos municípios; possibilitou-se a criação de áreas estaduais protegidas, principalmente reservas extrativistas. Um destaque recente foi a criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque que ampliou significativamente as áreas protegidas no Amapá, mas para os municípios envolvidos na sua área de criação ainda não houve nenhum benefício real, nem ao menos nas respectivas sedes.

Na década de 1990, sob a égide da Constituição de 1988, no Município de Santana, agora já desmembrado do de Macapá, houve uma tentativa de se cumprir o texto constitucional que se refere à obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, mas apesar da intenção, o PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SANTANA (1993) pouco foi utilizado. Enquanto isso, Macapá ampliou a abrangência de leis complementares, sem, no entanto, ter um plano aprovado legalmente.

A partir do novo milênio, sob a implementação do Estatuto da Cidade BRASIL (2004) e com a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores, desta feita com o requisito da participação da sociedade, o Município de Macapá aprovou um PLANO DIRETOR URBANO DE MACAPÁ (2003) denominado de plano diretor participativo, sem de fato este ter sido assimilado pelos diferentes segmentos da sociedade. Após três anos de aprovação do plano, os resultados têm sido ineficazes e o seu desconhecimento por parte da sociedade está na página do Ministério das Cidades que o considerou como não participativo.

Em 2006, os Municípios de Santana e de Laranjal do Jari, respectivamente o segundo e terceiro do Estado do Amapá em densidade populacional, deslançaram o processo de elaboração de seus planos diretores. A metodologia adotada em ambos para a construção das propostas requer uma expressiva participação da sociedade na dis-



cussão das situações que envolvem a territorialidade dos mesmos.

Existem muitos problemas no Amapá que interferem na elaboração de propostas, tanto para as questões urbanas como rurais; mas, sem dúvida alguma, dentre todos, o problema da não regularização fundiária é o ponto crucial por afetar o planejamento de todas as áreas e em todos os municípios.

O problema começa na gestão do elevado percentual de terras pertencentes à União, antes gerenciadas pelo INCRA e FUNAI, que foram demarcadas entre os anos 1960 e 1980. Embora haja áreas de proteção ambiental e áreas indígenas demarcadas após 1990, estas foram previstas desde aquele período, demonstrando que desde outrora haviam preocupações com relação à gestão dos recursos naturais. O problema gerencial se agrava no Amapá-Estado, posto que a destinação de terras para este e, deste para os novos municípios ensejou a criação de novas instituições para este gerenciamento, agora no âmbito estadual. As esferas institucionais passaram a interagir sobre o uso e ocupação do solo da União com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA; nas questões de terras indígenas com a Fundação Nacional do Índio- FUNAI e; nas áreas federais protegidas com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - IBAMA. A interação com o Estado se dá por meio do Instituto de Terras- TERRAP e, para as reservas estaduais, com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente- SEMA.

O biênio 2002/2003 se destacou pela execução de duas propostas de gestão do espaço amapaense que não passaram por discussões com a sociedade: a criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque AMAPÁ (2002) e a criação do Corredor da Biodiversidade no Amapá (2003). Documentos legais foram sancionados com a finalidade de fornecer suporte legal à gestão ambiental do Estado do Amapá, normatizando o seu uso da potencialidade natural.

A relação entre a gestão ambiental e as questões urbanas e rurais se depara com um “abismo” porque, as cidades não têm a menor estrutura urbana que apresente condições de vida satisfatória e muitas zonas rurais não dispõem de políticas públicas e nem infraestrut-

tura que possibilite a implantação de uma economia sustentada com a preservação dos recursos ambientais. Os indicadores de pobreza social relatados pelo Banco Mundial para o ano de 2002 atestam tal situação e um dos fatores que contribuem para isso é a falta de planejamento para uma gestão ambiental adequada, ou melhor, dizendo, é a prática do “fazejamento urbano” que resulta na gestão ambiental inadequada. No Amapá, outro dado que contrasta com os 58% de áreas protegidas, é o fato de que com poucas terras do Estado (11%) as alternativas econômicas ainda são incipientes para garantir desenvolvimento urbano através do desenvolvimento econômico adequado à realidade local, estrangulando principalmente os municípios.

Cabe aqui a indagação: Que papel que tem tido os gestores dos municípios do Amapá frente a situação tão estrangulante? Efetivamente, não tem ocorrido nenhum processo de mobilização visando uma ampla discussão sobre como o município se insere na elaboração de propostas que integrem as áreas protegidas. Os exemplos mais específicos são os casos de Laranjal do Jari e Oiapoque - dois dos cinco municípios abrangidos pelo Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque - que somente em 2006 começou a discutir de forma participativa um processo de inserção e de integração sobre o território municipal.

No Amapá a experiência tem demonstrado que o processo participativo tem tido aspectos positivos principalmente no engajamento das comunidades na discussão dos interesses de seu município. Mas, apesar desse avanço qualitativo, existem claras diferenças entre a real necessidade de estabelecer políticas sérias e responsáveis para o município e os interesses individuais dos seus gestores. Ainda prevalece uma profunda indiferença por parte desses gestores quanto a obrigatoriedade e, mais que isso, sobre a importância da elaboração do planejamento. Muitos são os fatores que confirmam todo este processo.

A grande maioria dos municípios brasileiros, em especial os municípios amazônicos e aqueles que estão no Amapá, foram cria-

dos sem nenhuma sustentação econômica, frutos de decisões políticas interesseiras com a finalidade de se estabelecer os chamados “currais eleitorais”. Um reflexo desta realidade tem sido a existência de municípios com profunda dependência dos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios – PFM; de emendas de parlamentares no orçamento da União e; de diversos programas federais. As consequências de todo este universo são degradantes e uma delas tem sido a prática clientelista observada em muitos municípios, a qual favorece de forma intensiva a formação de lobbies e de “esquemas” em processos licitatórios, obras e outras situações semelhantes.

A prática clientelista e as situações derivadas ocorrem justamente porque os gestores destes municípios não têm planos, e, conseqüentemente, não tem no planejamento a base das ações a serem desenvolvidas. Aplica-se a prática intervencionista do fazejamento que se caracteriza basicamente pela preferência por ações imediatistas, de curto prazo. Não há no fazejamento nenhuma preocupação com trabalhos de médio e longo prazo e sim, as expectativas com o horizonte de até a próxima eleição. Daí a importância de, de fato, se discutir também o papel que exerce as organizações sociais em todo este quadro e sob que ótica tais organizações contribuem concretamente para a democratização do processo de construção da gestão pública.

O resultado da postura do “fazejamento” clientelista é o somatório de fatores que favorecem por ordem: o desvio de recurso público; a má aplicação do recurso; fraudes contra o erário público; contratação de serviços inadequadamente; descontrole fiscal; irregularidades na ocupação das terras; benefícios pessoais em detrimento do coletivo; contratação de pessoal desqualificado; ausência de recursos tecnológicos que beneficiariam diretamente as áreas urbanas e rurais; gestores despreparados para o exercício da coisa pública; legislativo passivo e sem comprometimento. As consequências de todo este processo aparecem nas profundas mazelas locais e nas dificuldades que os municípios amazônicos enfrentam para obter recursos desti-

nados a realização de novos investimentos.

## O FAZEJAMENTO COMO PRÁTICA INTERVENCIONISTA PARA O RURAL E O URBANO

Os gestores públicos municipais se tornaram reféns do dia-a-dia na condução do município, incluindo a opção de não estabelecer metas de médio e longo prazo e, sim, a de priorizar ações de curto prazo e de resultado imediato, como por exemplo a prática comum de quando possível fazerem doações (passagens aéreas, pagamento de contas, ajuda de custo, auxílio funerário, etc.) e quase sempre sob a justificativa de “carência econômica” do beneficiado.

De um lado, a situação decorrente do fazejamento é que a maioria da população aceita a relação de troca de benefícios a favor da manutenção deste status, completamente adverso a qualquer estratégia de planejamento. E, de outro, muitas das instituições são criadas justamente para favorecerem a este quadro. Não são poucas as instituições criadas nos últimos anos que incentivam a prática do clientelismo, que deixa, cada vez mais, os municípios da região amazônica mais e mais alheia de qualquer tentativa de organização coletiva.

Segundo MARICATO(2001) a distância entre plano e gestão se presta ainda ao papel ideológico de encobrir como palavras e conceitos modernos (e mais recentemente pós-modernos), práticas arcaicas: a) as obras são definidas pelas mega empreiteiras que financiam campanhas eleitorais; b) suas localizações obedecem à lógica da extração de renda imobiliária e do bem-estar da cidade oficial; c) o conjunto delas forma um cenário segregado marcado por simbologia exclusiva; d) as leis se aplicam a uma parte apenas da cidade; a fiscalização é discriminatória e; e) a política habitacional inexistente ou é constituída apenas por ações pontuais compensatórias.

A prática é antiga e prevalece nos municípios da Amazônia, que não têm renda, não têm equipe técnica qualificada e, os poucos cargos remunerados são ocupados por membros da família, amigos e conhecidos, longe de qualquer perspectiva de que as opções sejam

de natureza técnica. Associado a todo esse quadro está o sucateamento das prefeituras, sem equipamentos, sem máquinas, sem recursos tecnológicos e dependentes das parcas transferências constitucionais que lhes cabe, situação ainda agravada pelo endividamento dos gestores, principalmente da não prestação de contas quanto a aplicação de verbas de programas federais o que impede obtenção de novos recursos para serem utilizados.

Toda a estrutura destas prefeituras é precária dificultando maior confiabilidade no armazenamento das informações e do registro de dados principalmente em relação ao cadastro de imóveis. No caso do Amapá, com apenas 16 municípios, a situação ocasiona graves problemas econômicos. Somente Macapá, Santana e Laranjal do Jari possuem um fluxo de atividades econômicas mais intensas; todos os demais (13) se apresentam com atividades extremamente frágeis e, com isso, sedes municipais sem a menor infraestrutura urbana e sem as condições básicas necessárias para a manutenção da qualidade de vida dos cidadãos lá residentes.

O Relatório do Banco Mundial, ao descrever a pobreza no Amapá privilegiando o componente espacial de áreas urbanas e rurais, registrou que, embora a incidência da pobreza no que se refere à renda seja mais elevada em áreas rurais, à pobreza no Amapá tem uma feição preponderantemente urbana na medida em que 78% dos pobres moram nessas áreas ROCHA (2002). Neste sentido, a pobreza do Amapá tem que ser tratada através de uma intercessão de mecanismos de política social e planejamento urbano. Como pobreza não pode ser entendida exclusivamente como insuficiência de renda, foram considerados aspectos de saneamento e de alfabetização para compor um quadro mais geral das condições de vida da população ROCHA (2002).

O planejamento tem sido historicamente substituído desde a transformação do Território em Estado. Um dos fatores que contribuiu e efetivamente contribuiu para isso é a completa desorganização institucional entre as esferas de poder (municipal estadual e federal); nas quais programas e projetos muitas vezes não contribuem para o

avanço e sim para acentuar profundas contradições. O caráter político (o que do caráter político? Ou é o caráter da descontinuidade política no planejamento mínimo que existe?) é outro problema sério que se acentua a cada ano. A democracia ainda não é exercida plenamente e parece ainda mais distante para os municípios do Amapá.

O que dizer de municípios como a Capital Macapá e de seu filho emancipado Santana, separados por menos de 30 km de distância e que nesses 50 anos tiveram várias oportunidades de colocar em prática um conjunto de proposições que muito contribuiriam para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos no Amapá e não o fizeram? Mesmo não o tendo feito, se observa que nestes dois municípios existem condições pontuais favoráveis e restritivas para a política anti pobreza no Amapá, distinguindo as problemáticas urbanas e rurais. A melhoria das condições de vida na área rural, preservando sua especificidade cultural e ambiental, é condição essencial para reduzir a atratividade de áreas urbanas.

As questões de pobreza e desenvolvimento urbano, que se mostram imbricadas em Macapá, têm como complicador a polarização exercida pela cidade sobre as populações ribeirinhas do canal Norte e ilhas paraenses, onde serviços públicos e as possibilidades de acesso à renda são ainda mais precários do que na capital ROCHA (2002).

De todos os planos propostos nestes anos para Macapá e Santana menos de 10% do conteúdo previsto foi colocado em prática. Um fator restritivo foi a não assimilação pelos governos municipais da obrigação de direcionar o desenvolvimento urbano das cidades, as quais terminaram sofrendo mudanças sensíveis e desordenadas no cenário urbano e oriundas do processo migratório decorrido em função de implementação de atividades econômicas nestas cidades.

Os planos urbanos não são contínuos e também tem dificultado que as cidades e os municípios tenham condições para se estruturarem. Um dos problemas graves em todo este processo é a falta de orientação e de regras de ocupação do espaço urbano, dificultando para os gestores a adoção de medidas mais severas no cumprimento

da Lei. No Brasil abundantes são os exemplos de planos urbanos que ficaram no papel e não menos abundantes exemplos de leis que são seguidas exigem uma nova atitude em relação ao planejamento urbano (MARICATO, 2001).

Na realidade, tal situação também decorre que a legislação aprovada não é cumprida pelas próprias deficiências do poder público municipal. Em Macapá, faz vinte anos que não ocorreu política habitacional consistente para ação junto aos programas de financiamento; os programas habitacionais foram substituídos pelos assentamentos urbanos, fato este verificado de norte a sul da cidade. Doava-se o lote urbano e pressionava-se o poder público para colocar infraestrutura urbana complementar necessária.

Os retratos dos municípios amapaenses refletem a cara dos municípios amazônicos. A falta de cumplicidade entre as esferas administrativas e de poder tem contribuído para a queda da qualidade de vida seja pela não oferta de serviços urbanos seja pela não melhoria dos indicadores dos serviços de transporte coletivo, água, esgoto, pavimentação, sistema de trânsito entre outros. A passividade do legislativo também tem sido um fator adverso a todo este processo de preocupação com as questões urbanas e de planejamento. As câmaras municipais têm se restringido simplesmente às coisas superficiais em detrimento das discussões de projetos públicos considerados vitais para o desenvolvimento urbano das cidades. A falta de informação e a omissão dos vereadores, associados a pouca participação do público acaba por permitir a situação caótica de todo este quadro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Amapá tem apresentado ao largo desde o processo de estadualização profundas transformações na sua paisagem rural e principalmente urbana. Os motivos são diversas questões econômicas, políticas, sociais e ambientais. Os indicadores de pobreza relatados pelo Banco Mundial (2002) mostram claramente que a pobreza é essencialmente urbana cerca de 78%. Dentro da condição de estado

mais preservado do Brasil o Amapá não tem usufruído desta condição ou dela ter tido benefícios. A maioria dos municípios (11) é recente com menos de 20 anos e muitos foram criados sem nenhuma base ou sustentação econômica, ficando na dependência extrema de recursos federais para a manutenção básica das funções primordiais. Em Macapá e Santana concentram a infraestrutura urbana com condições mais favoráveis. Nos demais municípios as condições são precárias o que torna a dependência com a Capital cada vez mais intensa.

Os municípios não têm conseguido se inserir na discussão sobre a gestão de seu território com relação ao grande número de áreas protegidas, isso tem ocasionado entraves na obtenção de recursos para novos investimentos principalmente sobre aqueles que já estão previstos em Lei como Ecoturismo e os Estudos sobre a Biodiversidade. Não tem ocorrido a integração entre programas e projetos nas distintas instâncias e esferas: federal, estadual e municipal, ocasionando perdas inestimáveis para população. A condição mais precária nas áreas urbanas tem sido em relação ao saneamento básico, incluindo as condições de acesso à água, esgotos e resíduos sólidos. Um dos exemplos mais abusivos é o de Laranjal do Jari que acumula milhares e milhares de metros cúbicos de resíduos sólidos as margens do Rio Jari MONTEIRO (2002). Compreender a realidade existente no Vale do Jari é observar o próprio processo de ocupação da Amazônia LINS (1999).

Como então romper com a lógica que permeia a gestão das cidades no Brasil e no Amapá? Como definir estratégias que tenham o comprometimento por parte da população, dos gestores e da sociedade em geral? O que significa para o gestor a boa cumplicidade de ter um mandato construído com responsabilidade junto à sociedade. O custo social de decisões não tomadas e de ações públicas não implementadas têm sido elevados, principalmente na esfera municipal o que tem acarretado problemas urbanos irreversíveis.

Como evitar que as nossas cidades sejam administradas sobre a tutela de gestores que adotam práticas urbanas de fazejamento? Ao



longo dos anos essa prática institucionalizou-se tem imposto às nossas cidades um quadro inteiramente desfavorável, e é fartamente identificada: na desconsideração de projetos elaborados e constituídos em governos anteriores; na desconsideração das leis vigentes como Código de Edificações e Uso do Solo; na atitude da não formação de equipes qualificadas para conduzirem à tarefa de desenvolvimento urbano; no descumprimento das metas básicas defendidas em campanha eleitoral; no desrespeito as decisões de fóruns ligados às questões ambientais e urbanas; na contribuição para a prática de desordenação urbana com a falta de políticas públicas para a habitação incentivando as invasões e ocupações desordenadas; tornando o legislativo com práticas viciadas que condicionam os interesses individuais e não coletivos; na elaboração de projetos baseados em critérios políticos eleitoreiros; na desordem administrativa dos setores imobiliários e de fiscalização urbana; na falta de atualização de instrumentos legais e tecnológicos, dentre tantos outros atos que permeiam essa prática espúria, em detrimento da responsabilidade social dos gestores em prol do bem da coletividade.

De acordo com MARICATO (2001) um rápido diagnóstico que seja sobre as cidades brasileiras revela um conjunto de PDs aplicados a uma parte, apenas, da cidade e um conjunto de obras que, aparentemente, não obedecem a plano nenhum. Um Plano de Ação que inclua um plano de uso e ocupação do solo (ou Plano Diretor) como o conhecemos, deve orientar investimentos públicos e as localizações das obras urbanas, com a finalidade de regular os preços do mercado fundiário e democratizar o acesso à infraestrutura urbana.

Estes são alguns dos fatores que tem ocasionado no Amapá e na Amazônia consequências desastrosas para as cidades e se refletem no imenso prejuízo social do não controle da expansão das mesmas. A responsabilidade dos gestores é vital, mas é preciso enfatizar que a sociedade civil organizada vem contribuindo com a aceleração deste estado de coisas quando elege representantes que estão alheios ao processo de organização da sua cidade. É comum as situações de fazejamento se tornarem uma condição oficial de uso e interpretação.

Há casos de cidades no Amapá onde o cidadão justifica o injustificável afirmando que só faz irregular por não há nenhuma lei que regule o Uso do Solo e de Edificações como é o caso da cidade de Laranjal do Jari. Tal situação acentua a completa desestruturação urbana consolidando assim para que a cidade apresente uma deterioração na qualidade dos serviços ofertados. Macapá e Santana sequer possuem operação urbana consorciada na área de transporte, lixo ou resíduos sólidos, culminando na degradação ambiental.

Nos últimos anos gestores municipais no Amapá vêm sendo afastados do cargo, sem, no entanto, haver punições mais severas para ações cometidas que acarretam em profundos prejuízos para todos os cidadãos; entre estes casos, é comum o desvio de recursos de verbas de programas federais que implicam na perda de investimentos para os municípios, prejudicando assim a milhares de pessoas. Os municípios de Laranjal do Jari e Oiapoque nem ao menos possuem legislação apropriada, havendo assim, evasão fiscal considerável, ocasionando perdas para o desenvolvimento econômico e urbano. Os critérios adotados são muitas vezes subjetivos sem que haja referenciais consistentes.

Os planos de desenvolvimento urbano foram elaborados, mas pouco ou nada foram aplicados, resultando em encaminhamentos equivocados que foram acelerados a partir da transformação do Amapá em Estado. A falta de controle do estado e a ausência de integração de políticas urbanas regionais tornaram nossas cidades núcleos urbanos frágeis com pouco desenvolvimento.

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.

Além desse incansável combate, essa nova perspectiva se concretizará através de uma maior participação do legislativo; do com-

prometimento das organizações sociais sem slogan partidário e com projetos estruturados e; também, do apoio de programas federais que já vem sendo colocados em prática a favor dos municípios que, no Amapá e na Amazônia, ainda sofrem com as mazelas da pouca qualificação dos recursos técnicos disponíveis mas que precisam envidar esforços para superar a prática do fazejamento, a fim de saírem da encruzilhada da mera execução por necessidade e adotarem o planejamento urbano como obrigação continuada e responsabilidade coletiva.

## REFERÊNCIAS

AMAPÁ, Assembleia Legislativa do Estado do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque: Macapá, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos: Brasília, 2ª Ed. 2004.

LINS, Cristóvão. **A Jari e a Amazônia**. Almeirim, Pará: Dataforma, 1997.

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

MONTEIRO, Roberto Alves (org.). **“Crianças e Pré-Adolescentes em Laranjal do Jari: risco e esperança: um Estudo Exploratório”**. Relatório de Pesquisa, Fundação Orsa/Universidade Federal de Juiz de Fora, 2000.

**Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Macapá**. Prefeitura Municipal de Macapá: Macapá, 1990.

**Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Santana**. Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. Santana, 1993.

**Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Território Federal do Amapá**. Fundação João Pinheiro. Macapá, 1973.

**Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano HJ Cole.** Macapá, 1977.

**Plano Diretor Participativo do Município de Macapá.** Prefeitura Municipal de Macapá. Macapá, 2003.

**Plano Diretor Participativo do Município de Santana.** Prefeitura Municipal de Santana: Santana, 2006.

**Plano Diretor Urbano Grumbilf do Brasil.** São Paulo, 1960.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. **Amapá: Principais Transformações Econômicas e Institucionais (1943-2000).** Macapá: SETEC. 2003.

**Relatório do Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari.** Laranjal do Jari, 2006.

ROCHA, Sonia. Pobreza, **Desenvolvimento e Política Social: O caso do Estado do Amapá.** Relatório do Banco Mundial. Macapá, 2002.

VIDAL, Estácio. **História do Amapá.** Imprensa Oficial: Macapá, 1982.

## 8. O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO NA REGIÃO METROPOLITANA DE MACAPÁ, SANTANA E MAZAGÃO NA AMAZÔNIA

Suéllen Conceição de Oliveira da Silva  
Mestranda em Desenvolvimento Regional - UNIFAP

José Alberto Tostes  
Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

José Francisco de Carvalho Ferreira  
Doutor em Desenvolvimento Regional

### Resumo

O trabalho versará sobre a região metropolitana que abrange três municípios amapaenses: Macapá, Santana e Mazagão. Pretende-se compreender o processo de implantação de uma região metropolitana; abordar uma discussão conceitual sobre urbano e regional na perspectiva da metropolização; e construir uma análise da integração metropolitana através de seus conceitos estendendo essa análise para o caso amapaense. Outro objetivo é verificar e analisar os elementos que fazem parte das zonas de transição entre as três cidades e a base conceitual da pesquisa está na discussão dos níveis de integração entre áreas metropolitanas em cidades amazônicas. Tais preceitos partem da discussão do desenvolvimento local que levam em conta: planejamento, gestão e organização. O artigo também terá a discussão e relevância acerca da criação dessa área metropolitana, trazendo em foco as particularidades de cada município e sua contribuição para o desenvolvimento econômico do Amapá e seu desenvolvimento urbano regional.

**Palavras chave:** Região Metropolitana, Desenvolvimento Local, Integração.

### INTRODUÇÃO

No Brasil ao retomar o processo de urbanização a partir de 1950, deve-se considerar a articulação ocorrida entre os capitais nacional, estrangeiro e de Estado, a fim de promover a diversificação da economia nacional e estimular a industrialização, o que teve expressivo impacto na conformação do espaço urbano e na localização da popu-

lação que era cada vez mais crescente, já que para a expansão do mercado nacional as áreas urbanas eram fundamentais.

Portanto, foi uma conjuntura de intervenções políticas, econômicas e sociais que transformou o território brasileiro e determinou o predomínio do urbano sobre o rural. Além disso, esse período é marcado também por expressivas migrações internas, especialmente pelos deslocamentos em direção às grandes cidades, já que as mudanças na dinâmica econômica e produtiva não eram nem de longe sentidas no campo. Para assegurar a implantação deste novo modelo, era necessário também ampliar o mercado de consumo urbano. Essa “inserção urbana”, no entanto, ocorreu de forma muito precária no Brasil.

A explosão nas metrópoles do Brasil também se refere ao fato de que houve profundas transformações sociais, políticas, econômicas, culturais, mas os elementos históricos da heterogeneidade estrutural do Brasil foram ainda mais acentuados. Esse foi um elemento importante que fez com que o urbano se tornasse rapidamente metropolitano, com grandes movimentos migratórios do campo e de regiões consideradas menos dinâmicas para a cidade, onde se concentravam os esforços industrializantes.

Para o caso amapaense, tem-se Macapá como a capital do estado do Amapá, Santana como o segundo maior município do estado, que desde 1992 formam juntas a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS criada pela Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991 e no ano de 2003 através da Lei Complementar Estadual nº 021/2003 que cria a Região Metropolitana de Macapá. Atualmente esta região abrange somente a capital Macapá e o município de Santana.

E diante das potencialidades econômicas, turísticas e geográficas que Mazagão apresenta, principalmente pela proximidade com as duas cidades que integram a região metropolitana de Macapá, pretende-se acrescentar este município à RMM, viabilizando a integração das três cidades por conta da dinâmica atual que ambas apresentam no cenário econômico amapaense, atrelando esta integração

ao desenvolvimento regional do mesmo. Vale ressaltar que ainda não existe lei ou decreto que integre Mazagão à RMM, para tanto, este trabalho objetiva uma análise da integração deste terceiro município ao cenário da metropolização amapaense.

Portanto, através da análise dos elementos que fazem parte da zona de transição entre as três cidades tem-se como base conceitual a discussão dos níveis de integração entre áreas metropolitanas de cidades amazônicas, partindo também de discussões acerca do desenvolvimento local levando em conta aspectos que perpassam pelo planejamento, gestão e organização. Pretende-se também com esta análise trazer para a discussão as particularidades de cada cidade e sua contribuição para o desenvolvimento econômico do Amapá, como também o seu desenvolvimento urbano e regional.

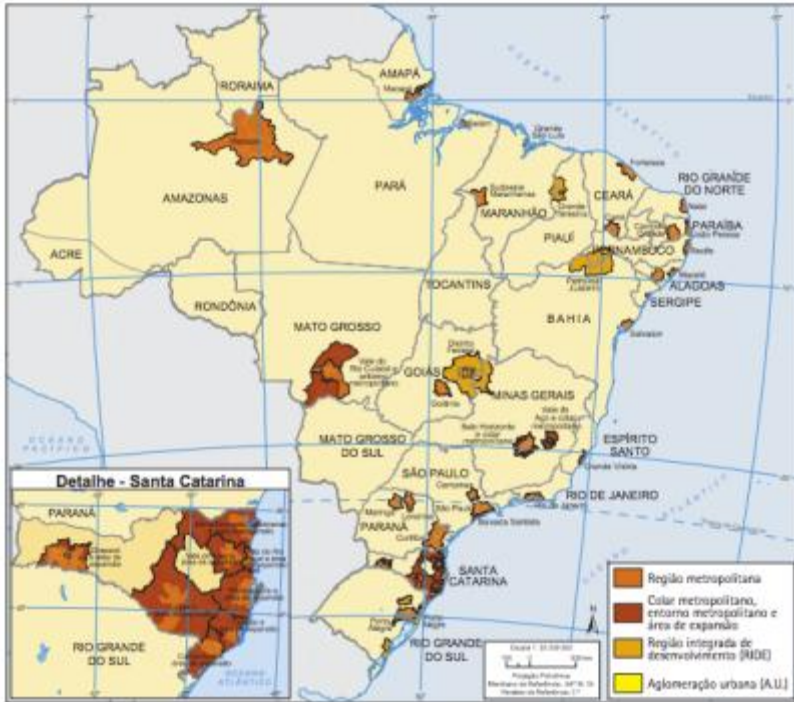
## **REGIÕES METROPOLITANAS NO CENÁRIO BRASILEIRO**

O fenômeno da concentração urbana, que se caracteriza pela ocupação, uso e transformação do solo provocados pelas aglomerações e intervenções humanas, atualmente encontra seu ápice de complexidade nas chamadas Regiões Metropolitanas. As Regiões Metropolitanas, também denominadas cidades globais por Alva (1997) ou Megacidades por Bremaeker (2000), apresentam-se, fundamentalmente, como grandes conurbações urbanas, provocadas pela expansão territorial de municípios vizinhos e, principalmente, pela comunicação econômico-social entre as cidades, o que gera questões de ordem comum.

Desenvolvendo o conteúdo e o entendimento das Regiões Metropolitanas o Professor Eros Roberto Grau ensina que para compreender tal fenômeno devesse partir da ideia de "estrutura urbana" municipal e metropolitana, o que dependerá da apreensão dos conceitos de infraestrutura, funções e fluxos. Dessa forma, tanto os sujeitos dessas atividades quanto os bens e serviços delas resultantes se transferem de um município para outro, de dentro e para fora dos respectivos espaços físicos limitados geograficamente e vice e versa, surge a necessidade de se viabilizar mecanismos comuns, em multi-

formas movimentos.

Figura 1. Mapa Brasil. Regiões Metropolitanas



Fonte: IBGE, 2009.

Os canais de comunicação de pessoas, bens e serviços compõem o conceito de infraestrutura. É de tal forma a comunicação entre as cidades que se encontram em uma Região Metropolitana, que se mostra inevitável o condicionando das estruturas, armando-as como uma verdadeira rede, de forma sistemática. De outra parte, Guimaraes (2004) denomina aos movimentos que se operam sobre essas redes de fluxos.

Verificamos, assim, que a amplitude das várias funções e fluxos estabelecidos em todo o complexo urbano condiciona uma nova estrutura, que se expande para além dos limites municipais considerados, como mostra a Figura 1. Daí é inevitável o surgimento de



novos centros de decisões administrativas e empresariais e o que é percebido é que tais decisões são cada vez mais tomadas a nível mais distante daqueles ligados aos interesses exclusivamente locais.

Ao mesmo tempo, começa a surgir uma grande expansão da demanda de serviços públicos, de sorte que as autoridades administrativas na área limitada a um município já não podem mais, isoladamente, dar solução satisfatória às necessidades coletivas de todos os escalões governamentais implicados, Guimaraes (2004).

Vale salientar que, muitas vezes, as Regiões Metropolitanas surgem como polos de atividades econômicas, ou seja, como ponto de localização concentrada de atividades dentro de um núcleo urbanizado condicionante de todo o comportamento econômico na região, visto que a sua expansão gera fluxos de pessoas e produtos de forma constante do exterior para o centro e do centro para o exterior.

Na maioria das vezes essas Regiões apresentam um município central, ao redor do qual gravitam os demais municípios circundantes, motivados pela intensidade econômica e social desenvolvida naquele polo de atração. O município central, na maioria dos casos a capital ou cidade de grande influência econômica e administrativa, em regra, torna-se a sede da Região Metropolitana.

Eros Roberto Grau conceitua Regiões Metropolitanas como o "conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio - econômica em que as necessidades específicas somente podem ser atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas.

Para o caso brasileiro, acrescenta-se que será ela o conjunto, com tais características, implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político - territoriais, contíguas e superpostas entre si - Estados e Municípios", Grau (1983).

É óbvio que as cidades são palco de grandes fatos e acontecimentos sociais, e sobre seu território travam-se relações de diversas

naturezas. Atualmente, as cidades com perfil industrial tendem a converter-se em metrópoles de sistemas sócio - econômicos organizados espacialmente para articular economias regionais, nacionais e, mesmo, internacionais. Atualmente temos no Brasil 36 RM que surgiram das mais diversas finalidades para as mais diversas finalidades econômicas, político-administrativo, com suas leis e datas, população total no ano de 2010 e quantidade de municípios pertencentes, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1. Listagem das Regiões Metropolitanas Brasileiras

Nº	ESTA-DO	REGIÃO METROPOLITANA	LEI	DATA	POPULAÇÃO TOTAL 2010	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS
<b>Região Norte do Brasil</b>						
01	Amapá	R.M. de Macapá	LCE 21/2003	26/02/2003	499.116	(2)
02	Amazonas	R.M. de Manaus	LCE 52/2007	30/05/2007	2.106.866	(8)
03	Pará	R.M. de Belém	LCF 14/1973		2.100.319	(6)
<b>Região Nordeste do Brasil</b>						
04	Alagoas	R.M. de Maceió	LCE 18/98	19/11/1998	1.156.278	(11)
05	Alagoas	R.M. do Argoeste	LCE 27/2009	01/12/2009	605.057	(20)
06	Bahia	R.M. de Salvador	LCF 14/73	08/06/1973	3 574 804	(13)
07	Ceará	R.M. de Fortaleza	LCF 14/73	08/06/1973	3.655.259	(15)
08	Ceará	R.M. do Cariri	LCE 78/2009	09/06/2009	560.325	(9)
09	Maranhão	R.M. de São Luís	LCE 38/98	12/01/1998	1.306.029	(4)
10	Maranhão	R.M. do Sudoeste Maranhense	LCE 089/2005	17/11/2005	345.878	(8)
11	Paraíba	R.M. de João Pessoa	LCE 59/2003	30/12/2003	1.171.641	(12)
12	Paraíba	R.M. de Campina Grande	LCE 92/20	11/12/2009	695.267	(23)

			09			
13	Pernambuco	R.M. do Recife	LCF 14/73	08/06/1 973	3.688.428	(14)
14	Rio Grande do Norte	R.M. de Natal	LCE 152/9 7	16/01/1 997	1.350.840	(10)
15	Sergipe	R.M. de Aracaju	LCE 25/95	29/12/1 995	835.564	(4)
<b>Região Centro-Oeste do Brasil</b>						
16	Goias	R.M. de Goiânia	LCE 27/99	30/12/1 999	2.173.006	(20)
17	Mato Grosso	R.M. do Vale do Rio Cuiabá	LCE 359/2 009	27/05/2 009	834 060	(4)
<b>Região Sudeste do Brasil</b>						
18	Espírito Santo	R.M. da Grande Vitória	LCE 58/95	21/02/1 995	1 685 384	(7)
99	Minas Gerais	R.M. de Belo Horizonte	LCF 14/73	08/06/1 973	4.882.977	(34)
20	Minas Gerais	R.M. do Vale do Aço	LCE 51/98	30/12/1 998	451.351	(4)
21	Rio de Janeiro	R.M. do Rio de Janeiro	LCF 20/74	01/07/1 974	11.838.752	(19)
22	São Paulo	R.M. da Baixada Santista	LCE 815/96	30/07/1 996	1 663 082	(9)
23	São Paulo	R.M. de Campinas	LCE 870/2 000	19/06/2 000	2 798 477	(19)
24	São Paulo	R.M. de São Paulo	LCF 14/73	08/06/1 973	19.672.582	(39)
<b>Região Sul do Brasil</b>						
25	Paraná	R.M. de Curitiba	LCF 14/73	08/06/1 973	3.307.945	(26)
26	Paraná	R.M. de Londrina	LCE 81/98	17/06/1 998	768.520	(8)
27	Paraná	R.M. de Maringá	LCE 83/98	17/07/1 998	690.303	(25)
28	Santa Catarina	R.M. Carbonífera (Criciúma)	CE 221/2 002 LCE 495/2 010	09/01/2 002 26/01/2 010	369 366	(25)
29	Santa Catarina	R. M. de Florianópolis	CE 162/9 8 CE	06/01/1 998 26/01/2 010	1.012.831	(22)

			495/2 010			
30	Santa Catarina	R.M. da Foz do Rio Itajaí	CE 221/2 002	06/01/1 998	515 756	(8)
31	Santa Catarina	R.M. de Lajes	CE 495/2 010	26/01/2010		(23)
32	Santa Catarina	R.M. do Norte/ Nordeste Catarinense	CE 162/9 8	06/01/1 998	1.094.570	(20)
32	Santa Catarina	R.M. do Vale do Rio Itajaí	CE 162/98	6/1/1998		(16)
33	Santa Catarina	Região Metropolitana de Tubarão	LCE 221/2 002 CE 495/2 010	09/01/2 002 26/01/2 010	356 790	(19)
34	Santa Catarina	R.M. do Norte/ Nordeste Catarinense	CE 162/9 8	06/01/1 998	1.094.570	(20)
35	Santa Catarina	R.M. de Chapecó	CE 377/2 007	07/04/2 007	405.488	(25)
36	Rio Grande do Sul	R.M. de Porto Alegre	CF 14/73	08/06/1 973	3 979 561	(32)
37	Pernambuco / Bahia	Ride Pólo Petrolina e Juazeiro	CF 113/2 001	09/09/2 001	717.413	(9)
38	Distrito Federal / Goiás / Minas Gerais	Ride Distrito Federal e entorno	CF 94/19 98	09/02/1 998	3 716 996	(23)
39	Piauí / Maranhão	Ride da Grande Teresina	CF 4.367/ 2002	09/09/2 002	1.142.912	(14)

Fonte: Leis Complementares Estaduais e Federais.

Entretanto, deve-se perceber que o surgimento do sistema legal que deu origem às Regiões Metropolitanas no Brasil, veio abordar uma série de iniciativas administrativas que começavam a germinar nas principais metrópoles brasileiras. Estas iniciativas expressavam tentativas de responder às questões emergentes do processo de ur-

banização a partir de suas peculiaridades regionais e de suas especificidades organizacionais e administrativas.

Elas representavam experiências de gestão adaptadas aos recortes territoriais sobre os quais visavam intervir, tendo por referência organizacional a dinâmica político – institucional de suas respectivas áreas de atuação.

A ordenação constitucional das unidades regionais está consagrada na Carta Política de 1988, cujo artigo 25, § 3º, prevê:

§ 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Importante ressaltar, ainda, o art. 45 do Estatuto da Cidade que institui a gestão democrática da cidade, indicando a necessidade dos organismos gestores das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania. No Brasil, a resposta para as questões metropolitanas depende da normatização de cada Estado Membro. Primeiro da Constituição Estadual, e, por fim, das Leis Complementares Estaduais.

## **O CASO AMAPAENSE: A INTEGRAÇÃO COMO APORTE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

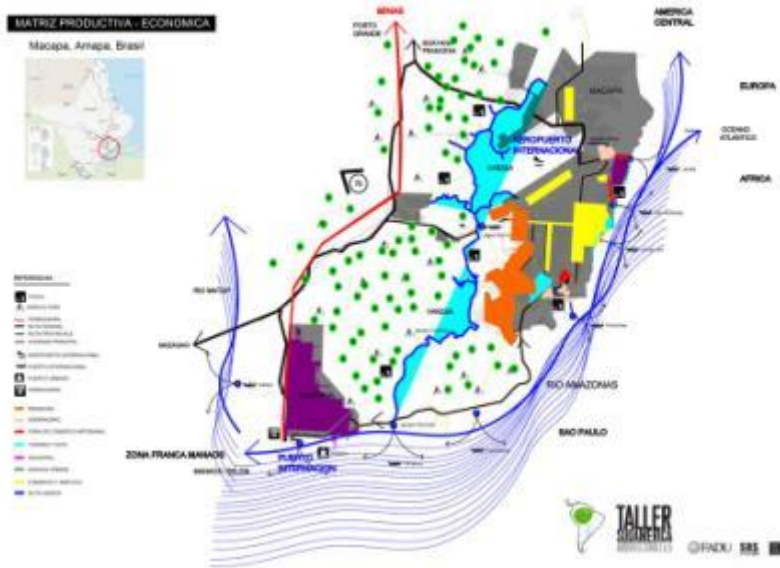
A Região metropolitana de Macapá foi criada em 26 de Fevereiro de 2003, pela lei complementar estadual número 21/2003, e desde sua criação até os dias atuais compreende apenas dois municípios (Macapá e Santana) que juntos condensam 75,5% da população do Amapá totalizando atualmente 519.961 habitantes (IBGE, 2012), bem como concentra 77,6% do Produto Interno Bruto do estado (IBGE, 2008).

A Região Metropolitana de Macapá é considerada estratégica para desenvolvimento social e econômico do estado com potencial para indústrias, transporte de carga e produção. Uma região metropolitana é formada por um conjunto de municípios próximos entre si. Eles são integrados socioeconomicamente a uma cidade central, chamada metrópole. Por estarem tão próximos e interligados, os serviços públicos e de infraestrutura desses municípios devem ser planejados regionalmente (JORNAL A GAZETA AMAPÁ, 13/09/2015, s/p).

Diante da realidade observada em três municípios amapaenses, são eles: Macapá, a capital do estado do Amapá, Santana, segundo maior município do estado e Mazagão, município que integra conectividades com as duas primeiras cidades; constatou-se a necessidade da criação de uma região metropolitana integrando as três cidades, como ilustra a Figura 2.

Com base no potencial econômico, por questões de integrações e de como esses municípios se inter-relacionam através de fluxos migratórios e fluxos econômicos que se dão a partir dos eixos de conectividades entre os municípios, dentre eles podemos iniciar citando as rodovias estaduais que interligam Macapá e Santana e por fim a integração de Mazagão à região metropolitana de Macapá se dará através da conclusão e entrega de duas pontes (Figuras 3 e 4) e da rodovia estadual AP-010.

Figura 2. Infraestrutura e conectividades



Fonte: S.O.S Cidades 2013.

As contribuições que cada município tem para com a criação da região metropolitana visa o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento urbano regional desta região, mas também para o estado do Amapá. Visto que estes três municípios analisados de forma isolada contribuem consideravelmente para a economia amapaense que muito mais se tem a ganhar a partir da integração deles, transformando-os em região metropolitana. Pautado em outras experiências Brasil afora e em documentos oficiais, tais como Leis e Decretos, bem como o Estatuto da Metrôpole.

Figura 3. Ponte sobre o Rio Matapí com 600 metros



Foto: Gabriel Penha.

A criação dessa RM abrangendo os três municípios supracitados se justifica por Macapá ser a capital do estado, apresentando uma população de 456.171 habitantes (IBGE 2015), um PIB de R\$ 8,2 bilhões (IBGE 2013), representando 64,3% de todas as riquezas produzidas nos 16 municípios amapaenses e nela está o aeroporto internacional que em 2011 registrou 560.469 passageiros entre embarcados e desembarcados, segundo a INFRAERO (2012). Estes, oriundos de outros estados brasileiros e mesmo outros países, ele está integrado ao desenvolvimento da capital do estado.

O aeroporto internacional de Macapá torna-se estratégico no contexto local devido à criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana em 2003, possibilitando oportunidades de negócios para a economia do Amapá, principalmente, na indústria, comércio e turismo, com foco nas relações com a América Central, América do Norte e a Europa).



Figura 4. Ponte sobre o Rio Vila Nova com 420 metros



Foto: Edmilson Araújo.

Esse fluxo no aeroporto se mostra intensificado principalmente a partir da criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana no ano de 2003, como ilustra a tabela 2 a seguir.

Tabela 2. Fluxo de passageiros no Aeroporto Internacional de Macapá

Ano	Número de passageiros (embarcados e desembarcados)
2002	301.117
2003	324.170
2004	392.775
2005	414.481
2006	480.377
2007	526.570
2008	493.999
2009	469.836
2010	542.053
2011	560.469

Fonte: INFRAERO (2012).

A integração de Macapá com o segundo maior município do Amapá, Santana que se dá através de duas rodovias estaduais, a Rodovia JK ao leste do estado e a Rodovia Duca Serra a oeste (Figura 2). Ao longo destas rodovias encontram-se conjuntos habitacionais, polos agrícolas, um parque de exposições, instituições públicas e privadas, shopping center e a universidade. Santana apresenta uma posição estratégica com uma população de 112.218 habitantes (IBGE 2015) e o PIB de R\$ 1,2 bilhões (IBGE 2010).

Em Santana se encontra a ferrovia, o maior porto do estado, com significativa atividade comercial através do fluxo, principalmente de mercadorias e matérias primas, este inaugurado ainda na década de 50 até hoje, mesmo sem sua devida modernização tem significativa representação na economia local. Em Santana também está localizado o distrito industrial, implantado no ano de 1980, que inclusive está estrategicamente localizado entre Santana e Mazagão, bem próximo ao Rio Matapí, de onde observa-se uma pequena atividade portuária por conta de transportadoras instaladas às margens desse rio.

Também temos Mazagão que apresenta uma população de 19.571 habitantes (IBGE 2015) e o PIB de R\$ 138 milhões (IBGE 2010), e principalmente com expressiva atividade extrativista de produtos da floresta, com destaque para madeira. Tem fundamental importância para o setor agrícola do estado e a produção de grãos. Geograficamente podemos observar a proximidade de Mazagão com os outros dois municípios amapaenses, cuja distância do centro de Macapá é de apenas 35km.

Tem-se também para esta análise da Região Metropolitana de Macapá a implantação da Zona Franca Verde, através do projeto de lei do Senado nº 25, de 2016 que irá viabilizar ainda mais as potencialidades comerciais, de transporte e industriais dessa região, que também terá reflexos para os demais municípios do estado.

Na lei nº 25, de 2016 tem-se a seguinte justificativa:

Zona Franca é uma área delimitada onde entram mercadorias nacionais ou estrangeiras beneficiadas com incentivos fiscais e

com tarifas alfandegárias reduzidas ou ausentes. Essas regiões ficam isoladas e geralmente são situadas em um porto ou em seus arredores. O objetivo de uma zona franca é estimular o comércio e acelerar o desenvolvimento industrial de uma determinada região.

Adicionalmente às características típicas de uma Zona Franca, a chamada Zona Franca Verde tem o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, a partir de sistemas de produção florestal, pesqueira e agropecuária ecologicamente saudável, justa e economicamente viável, tudo aliado à proteção ambiental e ao manejo sustentável de unidades de conservação e terras indígenas.

Portanto, após a entrega da última ponte será possível observar uma nova dinâmica de fluxos, de pessoas e mercadorias. Uma dinâmica mais intensa do que a que ocorre hoje e conseqüentemente essa dinâmica irá se estender para a principal atividade econômica do município, o extrativismo. E irá somar-se para o desenvolvimento econômico, não só de Mazagão, mas do Amapá com a utilização do porto de Santana para o escoamento desses produtos em números mais expressivos para as demais regiões através do Rio Amazonas.

Da forma como se dá hoje, o isolamento entre as três cidades não favorece para uma efetiva Região Metropolitana, para tanto o poder público está criando os eixos de integração através das duas pontes e modernizando outros, como é o caso das rodovias através de suas pavimentações.

Para Tostes (2013), um dos motivos do isolamento é a maneira como o processo de gestão é pensado, ainda é baseado em uma configuração de Território apenas de natureza política, sem levar em conta a realidade regional e local. Deve-se levar em conta que cada um destes municípios tem um relevante papel na história do Amapá.

Tostes (2013) afirma ainda que a ideia do Plano Diretor Metropolitano entre Macapá, Mazagão e Santana irá permitir diversas ações, no contexto atual são restritivas, prejudicam a perspectiva de desenvolvimento, são várias áreas como lixeira pública; sistemas integrados de transportes; investimentos conjugados em habitações

de interesse social; a criação de áreas de comércio de transição; organização de novos fluxos fluviais com a valorização da orla entre Macapá e Santana.

O planejamento dos municípios de Macapá, Mazagão e Santana deve levar em conta os níveis de integração efetivos, na prática irá representar mudanças expressivas quanto à maneira de visualizar novos polos geradores de emprego e renda, tal medida, significa garantir de forma mais adequada com à otimização de recursos extra orçamentários para todos os municípios.

## CONSIDERAÇÕES

As cidades em termos de desenvolvimento regional estão longe de fazer este acontecer, não conseguem tomar decisões integradas, as políticas públicas são independentes, as ações são planejadas de forma isoladas, sem que aconteça um consórcio de decisões voltado para o desenvolvimento comum às mesmas. O planejamento é uma ferramenta de mero interesse político por ser exigido pelas normas e leis municipais. O propósito de planejar o futuro fica emperrado nas gavetas, as decisões se tornam imediatistas negligenciando o futuro que fica na contramão do desenvolvimento.

A Região Metropolitana de Macapá não se configura como metrópole e os governos municipais e estadual ao longo desta última década não se preocuparam em implantar os sistemas de gestão metropolitana para que a RM saia do papel.

Nota-se com isso por exemplo nos planos diretores de Macapá e Santana não são integrados, ou seja, eles não dialogam entre si, visto que a RMM foi criada no ano de 2003 e desde então o plano diretor de Santana não passou por uma revisão, bem como o de Macapá sofreu uma revisão, mas esta revisão não citou a integração metropolitana com Santana, esses entraves perpassam também na falta de parcerias e convênios entre os dois municípios

Na elaboração de ações inerentes ao planejamento das três cidades é importante que a gestão avalie as políticas urbanas que induzem o desenvolvimento econômico da área metropolitana, como

estas devem ser elaboradas e executadas visando o plano regional.

Assim, analisadas as peculiaridades e potencialidade que cada um dos três municípios amapaenses têm a contribuir para a economia e o desenvolvimento urbano e regional do Amapá, podemos lançar mão das outras experiências ocorridas em outras regiões brasileiras que apresentam significativos registros de dados de crescimento econômico a partir de sua integração e implantação de região metropolitana, como é o caso de São Paulo e o caso de Minas no sudeste Brasileiro, o de Recife no nordeste e o de Belém na Amazônia.

Levando em consideração também a criação de políticas públicas voltadas para os três municípios e seus eixos de integração, viabilizando o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento regional do Amapá, como por exemplo o Plano Metropolitano e o Plano de Desenvolvimento Integrado.

## REFERÊNCIAS

ALVA, Eduardo Neira. **Metrópoles (In) Sustentáveis**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado; 1988.

BREMAEKER, François E. J.de. **Evolução demográfica dos municípios das regiões metropolitanas brasileiras, segundo a base territorial de 1997**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: IBAM (APMC/IBAMCO), 2000.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coordenadores). **Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano, Regiões Metropolitanas, Solo criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Regiões metropolitanas: Aspectos**

jurídicos. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 273, 6 abr. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5050>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

INFRAERO. **Movimento operacional da rede Infraero**. Disponível em <<http://www.infraero.gov.br> > Em 04 de fevereiro de 2016.

JORNAL GAZETA AMAPÁ. **Com a ponte, Mazagão, Santana e Macapá formam a região metropolitana do AP**. Publicado no dia 13/09/2015.

TOSTES, José Alberto. **Plano Diretor Metropolitano entre Macapá, Mazagão e Santana**. Disponível em: <http://josealbertostes.blogspot.com.br/> Publicado em Maio/2013. Acesso em Fevereiro/2016.

## 9. PLANEJAMENTO URBANO: O MARCO LEGAL E OS CONTRASTES SOCIOAMBIENTAIS NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA FAZENDINHA, MACAPÁ/AP

Heidelanna Cilibelly da Silva Bacelar  
Mestranda em Desenvolvimento Regional – Universidade  
Federal do Amapá

José Alberto Tostes  
Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

José Francisco de Carvalho Ferreira  
Doutor em Desenvolvimento Regional

### RESUMO

O planejamento urbano sustentável pensado para as unidades de conservação em áreas periurbanas é tema de debate nos círculos acadêmicos, sociais e governamentais. Com a crescente expansão urbana, essas unidades de proteção localizadas em perímetros urbanos sofrem constantemente com as pressões antrópicas, em consequência, a diversidade dos recursos naturais e a qualidade de vida das populações próximas tornam-se ameaçadas em decorrência de um planejamento urbano e ambiental inadequado para essas regiões. Para este artigo a metodologia proposta baseou-se na análise das relações e conflitos do conjunto das políticas urbanas e ambientais através de revisões bibliográficas que enfatizam sobre o processo de planejamento urbano e gestão ambiental da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha. Diante disso, percebe-se que as instituições gestoras tanto da APA da Fazendinha quanto a nível municipal detêm de instrumentos reguladores e protetivos para manter o equilíbrio entre cidade e unidade de conservação mas atuam de forma parcial na implementação das políticas públicas, desviando sua principal função que seria manter o equilíbrio em toda região, proporcionado infraestrutura e qualidade de vida para a população, bem como, o pleno funcionamento dos aparelhos públicos.

**Palavras-chaves:** Conflitos Socioambientais; Políticas Públicas; Desenvolvimento Urbano.

## INTRODUÇÃO

Hoje a definição de urbano encontrar-se ligada ao conceito de cidade, que consiste em uma zona povoada densamente onde se juntam residências, comércios e indústrias em geral. Designados a todos os fins, reunidos de forma aleatória ou não, e que servem para que uma cidade se desenvolva e seja autossuficiente.

Ao longo dos anos esse conceito sofreu e sofrerá inúmeras alterações uma vez que se encontra atrelado ao planejamento urbano, o qual busca constantemente por melhorias dos processos, estruturas e apropriações dos espaços urbanos. As teorias e metodologias tornam este ambiente mais propício ao desenvolvimento adequando a qualidade de vida da sociedade. Hoje, isto se dá ao fato da população está mais ativa a participar das decisões sobre seu futuro (SOUZA e MILANEZ, 2015).

A Área de Proteção Ambiental da Fazendinha (APA da Fazendinha) é uma unidade de conservação estadual de uso direto criada em 31 de dezembro de 2004, a partir do projeto de lei nº. 0013/04 do Governo do Estado do Amapá. A unidade conta com 136,59 hectares e está localizada na área rural de Macapá. Tem como principal objetivo conciliar as atividades humanas com a conservação e proteção dos demais recursos naturais e da vida silvestre para a melhoria da qualidade de vida da população, por meio de um trabalho conjunto entre órgãos do governo e a participação ativa da comunidade (FERREIRA, 2011).

Caracterizada como floresta de várzea e legalmente protegida, sua ocupação ao longo dos anos se deu pela atração dos benefícios, dos equipamentos, serviços urbanos e suas características socioeconômicas, que giram em torno da beneficiamento de madeira, pesca, coleta de açaí, palmito, porto 24 horas, conseqüentemente, conflitos socioambientais surgiram a partir dessa expansão demográfica em seu entorno.

As pressões antrópicas são reflexos das relações socioambientais que lá se processam, que acarretam crescentemente distúrbios/desequilíbrios/impactos socioambientais que comprometem a sobrevi-



vência da APA, em seu aspecto constitutivo de sociedade/natureza. A especulação imobiliária dentro da APA é fator constante, bem como, a apropriação de espaços (terrenos) ocupados/recortados por cercas (de arame) delimitando áreas de ocupação das famílias lá residentes (FERREIRA, 2011).

Os conflitos são capazes de exercer importante papel na sociedade, pois através de suas ocorrências, inúmeras situações de injustiça ambiental e social são camufladas, desconhecidas ou passam despercebidas até a emergência dos embates podem tornar-se conhecidas (SOUZA e MILANEZ, 2015). Logo, seria através desses processos conflituosos que se abririam as possibilidades de se perceber outras formas de mundo possíveis, para além da atual, imposta pelos poderes hegemônicos.

Com o intuito de propor medidas a fim de mitigar os conflitos existente no entorno da APA da Fazendinha, o planejamento urbano pode servi como ferramenta para a organização e adequação de práticas a fim de minimizar impactos de ordem socioambiental, bem como, a valorização, a vivência das sociedades humanas locais, a manutenção e o uso adequado dos recursos naturais dessa região. Desse modo, este trabalho tem como objetivo analisar as relações e as desordens existentes que enfatizam sobre o processo de planejamento urbano e a gestão ambiental da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha.

## **O PLANEJAMENTO PROPOSTO ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

O governo brasileiro protege suas áreas naturais por meio de Unidades de Conservação (UC) estratégia extremamente eficaz para a manutenção dos recursos naturais em longo prazo. Para atingir esse objetivo de forma efetiva e eficiente, foi instituído o Sistema Nacional de Conservação da Natureza (SNUC), com a promulgação da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. A lei do SNUC representou grandes avanços à criação e gestão das UC nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), pois esse possibilita uma visão

conjunta das áreas naturais a serem preservadas. Além disso, estabeleceu mecanismos que regulamentam a participação da sociedade na gestão das UC, potencializando a relação entre o Estado, os cidadãos e o meio ambiente (MMA, 2017).

O conceito de Unidade de Conservação, segundo o SNUC previsto no artigo 2º, considera-se:

O espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000, p. 01).

Dentre os objetivos específicos das UC dispostos no artigo 4º da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, destacam-se: a conservação de serviços ecológicos essenciais, a proteção de monumentos naturais e belezas cênicas, desenvolvimento regional, educação, recreação, turismo, turismo ecológico e promoção de pesquisa científica (FARIA e PIRES, 2007).

As Unidades de Conservação estão divididas em duas categorias: as unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos. Aquelas que precisam de maiores cuidados, pela sua fragilidade e particularidades, e aquelas que podem ser utilizadas de forma sustentável e conservadas ao mesmo tempo.

As unidades de proteção integral compreendem: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. E as unidades de uso sustentável incluem: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A Área de Proteção Ambiental (APA) sendo uma categoria de UC foi criada pela lei nº 6.902 de 27 de maio de 1981 como o objetivo

de conciliar a população residente e seus interesses econômicos com a conservação da área a ser protegida. Quanto ao conceito de APA, segundo o SNUC define-se como:

Uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (BRASIL, 2000, s/n).

Nota-se que parcela representativa da população tem ocupado irregularmente áreas privadas, públicas, assim como, se fixado no entorno dessas áreas de proteção ambiental. Os limites e potencialidades do planejamento urbano propõe-se a discutir sobre a preocupação e a importância das legislações vigentes para garantir a preservação e o desenvolvimento sustentável da cidade com unidades de conservação situadas em zonas periféricas.

Evidencia-se que o planejamento urbano no Brasil ainda prioriza a obra física e pura, deixando de lado a construção da cidadania de seus habitantes. Além do mais, o planejamento é extremamente autoritário, ou seja, é construído por apenas uma pessoa (ou grupo de pessoas) que tem um objetivo central, nesse caso o governo, deixando sua população fora das discussões.

## **GOVERNANÇA**

Geralmente, os gestores públicos no exercício de sua função pública têm produzido inúmeros equívocos quanto aos conceitos e as práticas de planejamento e gestão urbana. Esses, possuem distinção, porém se complementam, que indica não se trata de termos intercambiáveis, mais por possuírem referenciais temporais distintos e por se referirem os diferentes tipos de atividades (TOSTES, 2012).

Em linhas gerais o planejamento pode ser entendido como sendo um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação, no caso especificamente aqui estudado aplica-se essa melhoria às cidades (FERRARI JR, 2004, p. 18).

Há uma grande interrogação sobre o futuro das cidades. O processo de urbanização crescente, desordenado e defeituoso ao atendimento direto à população, principalmente em áreas mais carentes de equipamentos públicos, deixa muitas dúvidas sobre como o poder público, através de políticas públicas, aproximará os cidadãos ao direito à cidade.

O desenvolvimento urbano ordenado tem constituído importante desafio a técnicos em planejamento, administradores públicos e políticos, *vis-à-vis* crescente conscientização e demanda da sociedade contra a degradação do meio ambiente, em prol de melhor qualidade de vida nas cidades (BARCELLOS e BARCELLOS, 2004).

A Constituição Federal 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 julho de 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 a 1959, com a proposta apresentada pelo Plano GRUMBILF (TOSTES, 2006).

No art. 6º da lei complementar nº 029 de 24 junho de 2004 para fins de aplicação das normas de uso e ocupação do solo da cidade de Macapá, as zonas urbanas e de transição, estão definidas e inseridas nos limites do perímetro urbano, essas dividem-se em:

- I - Setores urbanos;
- II - Setores de transição urbana;
- III - Setores de proteção ambiental.

Os Setores de Proteção Ambiental (III) é o compartimento territorial que agrega áreas urbanas ou de transição urbana contínuas e homogêneas caracterizadas por regime especial em decorrência de suas condições ambientais, especialmente por seus atributos naturais e culturais excepcionais ou por sua fragilidade ambiental (PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ, 2004, p. 13).

Previsto no art. 46º da lei complementar nº 026 de 20 de janeiro de 2004, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá define-se o território municipal de Macapá nas seguintes unidades de conservação: I - sob tutela federal e II - sob tutela estadual. A partir disso, compete ao Município de Macapá buscar articular-se com os demais órgãos e/ou entidades federal e estadual responsáveis pelas unidades de conservação mencionadas nos incisos I e II do *caput* desse artigo, objetivando o envolvimento na gestão das unidades de conservação localizadas em seu território.

## **CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA FAZANDINHA**

A pesquisa bibliográfica ou levantamento bibliográfico procura a resolução de um problema por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Torna-se importante que o pesquisador realize um planejamento sistemático do processo de pesquisa, compreendendo desde a definição temática, passando pela construção lógica do trabalho até a decisão da sua forma de comunicação e divulgação (BOCCATO, 2006).

Para o alcance do objetivo proposto na presente discussão e garantir o maior envolvimento dos atores socioeconômicos e ambientais locais, utilizou-se de metodologia teórica a partir de levantamen-

tos bibliográficos publicados por órgãos e instituições encarregadas de executar as políticas de meio ambiente e habitação da Cidade de Macapá, entre esses destacam-se: o Estatuto da Cidade, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, Lei Criação da APA da Fazendinha (nº 0873 de 31 de dezembro de 2004).

Figura 1. APA da Fazendinha e seus limites, Macapá-AP



Fonte: Nardi-Santos (2013).

A Área de Proteção Ambiental da Fazendinha está localizada ao sul do município de Macapá, na divisa com o município de Santana, a 15 Km da capital do Estado. Limitada ao norte pela Rodovia Juscelino Kubistchek, ao sul pelo Rio Amazonas, a leste pelo Igarapé Paxicu e a oeste pelo Igarapé Fortaleza. Atualmente, situa-se em área de expansão urbana entre as cidades de Macapá e Santana. A lei nº 0873 de 31 de dezembro de 2004, dispôs sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha com a finalidade de harmonizar a permanência da população local com a conservação do meio ambiente através da utilização racional dos seus recursos naturais e para da busca de alternativas econômicas sustentáveis para a comunidade residente.

O clima dominante na região é da categoria Ami, com precipitação excessiva durante os meses de janeiro a julho, e um período seco caracterizado por precipitações abaixo de 60 mm nos demais meses do ano, de acordo com a classificação de Köppen. A precipitação média anual é de 2100 mm, com insolação total anual no Estado variando de 1800 a 2200 horas, e déficit hídrico de 353 a 470 mm/ano. A temperatura média gira em torno de 27°C e os valores da umidade média mensal relativa do ar máxima (87%) e mínima (78%) coincidem, respectivamente, com a estação chuvosa e o período seco de verão (INMET, 2010).

O solo da área é do tipo hidro mórfico, devido às constantes inundações pelas marés, que mantém o solo saturado de água e também trazem sedimentos que conferem elevada fertilidade às várzeas. (ABREU, 2010).

A vegetação natural dessas áreas é composta por vastos campos inundáveis ou formações florestais. São ecossistemas ripários, energeticamente abertos, que estão associados a rios de águas brancas, com grande aporte de água doce e sedimentos decorrentes do ciclo diário de enchentes e vazantes representados pelas marés semidiurnas. Devido às inundações, é carregada diariamente para essas áreas uma grande quantidade de material sedimentar, o que lhe confere alta fertilidade (ZEE, 1998).

## **A APA DA FAZENDINHA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

Pode-se dizer que a identificação de conflitos de interesses no Estado do Amapá encontrar-se, fortemente, vinculado às questões ambientais. A criação de um conjunto de áreas protegidas ocorreu sem a participação ou consulta prévia dos municípios, um dos principais conflitos de ordem socioambiental configura-se no processo de manutenção e preservação dessas áreas ambientalmente protegida, porém, torna-se válido articular que os níveis de conflitos e interesses alcançam diferentes dimensões (TOSTES, 2014).

A Área de Proteção Ambiental da Fazendinha foi modificada de

acordo com as políticas de cada época. Essa, inicialmente pertencia ao Parque Florestal de Macapá que tinha uma área com cerca de 2.187 ha. Atualmente está restrita a 136,59 ha e sua categoria de unidade de conservação passou de Proteção Integral para de Uso Sustentável desde dezembro de 2004 (DRUMMOND et al., 2008). A alteração de categoria foi um avanço, pois a localização da APA da Fazendinha entre os dois maiores centros urbanos do Amapá próximo ao porto de Santana inviabilizava a manutenção como Unidade de Conservação de Proteção Integral.

Duas principais fontes de pressões destacadas são: a ocupação desordenada (aumento do número de construções residenciais na área) e as atividades predatórias (desmatamento e caça). Na orla da APA, apesar da existência de algumas casas antigas, surgiram edificações como: bares e galpões em que se guardam lanchas e que de certa forma vão ocupando lugar no espaço e diminuindo a área destinada a conservação. O abastecimento parcial de água também se caracteriza como um dos principais problemas de ordem social uma vez que nessa região está ausente a presença de saneamento básico (DRUMMOND et al., 2008).

Em trabalhos de diagnósticos participativos, esses apontaram como alternativas sustentáveis de uso dos recursos naturais para a região à reposição da mata ciliar com agro florestas, manejo do açaízeiro na área de várzea, criação semiconfinada de aves, apicultura, piscicultura, artesanatos de fibra e olericultura orgânica, além do ecoturismo (CUNHA e COUTO, 2002). Por meio de valoração contingente, a APA da Fazendinha demonstrou potencialidade para o ecoturismo (BOCATO JÚNIOR E CUNHA, 2012).

Essa unidade de conservação requer atenção e gerenciamento ágil e flexível, levando em conta as alterações sofridas pelo meio ambiente natural. Para atender a essas demandas, a APA é administrada por um Conselho Deliberativo, presidido pelo representante da Secretária de Estado do Meio Ambiente (SEMA) e formado por representantes de órgãos públicos e por organização da sociedade civil além de representantes da população residente na área. O Conselho



Gestor da UC vem atuando conjuntamente com a SEMA em razão das atividades que estão sendo executadas na área, como autorizações de pesquisas, mediação de conflitos e ações de fiscalização e regulamentação. Além desse plano de ação, está sendo elaborado o zoneamento da APA (DRUMMOND et al., 2008).

A APA da Fazendinha apresenta uma gestão formada, mas não possui um Plano de Gestão, um Plano de Fiscalização e o Plano de Manejo que são essenciais para o funcionamento de uma UC. Não possui, também, uma gestão ambiental bem definida e concretizada e esse fator influencia diretamente na conservação da biodiversidade presente na área. A participação comunitária dos moradores juntamente com a instituição APA da Fazendinha encontra-se ausente, bem como, o não envolvimento com a conservação da biodiversidade. Esse fato ocorre devido à proximidade da APA com o centro urbano, o que acarreta um desprendimento com o meio em que se vive. E ocorre, também, pelo fato de não existir um retorno financeiro para a comunidade.

Desse modo, cabe uma ação conjunta e de cooperação entres as instituições e população para garantir a função do Conselho Gestor que tem o papel de tornar mínimo os conflitos recorrentes na área, assim como, aumentar as parcerias para otimizar a dinâmica das relações socioambientais de ocupação/uso/degradação que influenciam diretamente na região abrangente da APA da Fazendinha.

## **O MARCO REGULATÓRIO DAS POLÍTICAS URBANAS**

Se as pessoas influenciarem as políticas que as afetam mais, estas serão diferentes em diferentes lugares e as trocas compensadas resultantes entre crescimento e qualidade de vida serão diferentes. Serão políticas em que os aspectos éticos e legais serão substanciais. Para tal, há necessidade de recorrer a novas formas de planejamento e gestão urbana, envolvendo a comunidade ativamente no processo (BARCELLOS e BARCELLOS, 2004).

Para a APA da Fazendinha foram criados vários dispositivos regulatórios a fim de minimizar os impactos decorrentes de ações

antrópicas e garantir a sobrevivência dos recursos naturais dessa unidade de conservação (Quadro 01).

Quadro 1. Histórico jurídico do planejamento urbano para a APA da Fazendinha

Documento	Data	Descrição
Decretonº 020	14/12/1984	Criação da Reserva Biológica, visando a preservação e proteção integral e permanente do ecossistema e recursos naturais da área, especialmente no que tange a genética da flora e fauna para fins de estudos científicos, educacionais e culturais
Lei nº 0873	31/12/2004	Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha, no Município de Macapá, Estado do Amapá. Com o objetivo de conciliar a permanência da população local com a proteção ambiental, através do uso racional dos recursos naturais e da busca de alternativas econômicas sustentáveis para a comunidade residente
Portaria nº 87	05/06/2017	Art. 1º. Cancelar a Portaria 163 de 03/11/2016 para recompor a equipe da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha (APA da Fazendinha). Art. 2º. Designa servidores a desempenharem suas atividades no escritório da Área de Proteção e Ambiental da Fazendinha conforme distribuição disposta no documento

Fonte: Adaptado de APA da Fazendinha (2017).

Constata-se a existência de dispositivos legais que servem parcialmente de auxílio para minimizar ou prevenir os conflitos em regiões periurbanas como a APA da Fazendinha, bem como, múltiplos objetivos a fim de garantir a manutenção e/ou conservação dos recursos naturais existentes nessa área. Leis, informes e estudos científicos têm contribuído para a crescente conscientização da sociedade contra a degradação do meio ambiente e o uso adequado de instrumentos normativos podem contribuir para o término de invasões urbanas e melhor ordenamento do território. Diante disso, faz-se necessário que a ele se aliem políticas específicas de interesse público, desenvolvidas sob perspectiva sistêmica com o envolvimento da

comunidade. Outros documentos regulatórios que fazem parte desse rol e que visam manter a qualidade do planejamento urbano na Cidade de Macapá, são:

### **Estatuto da Cidade**

Elaborado levando em conta as mudanças, do campo para as áreas urbanas, de 80 milhões de pessoas entre as décadas de 40 e 80. Os movimentos sociais encontraram, no Estatuto, variados mecanismos para o enfrentamento dos problemas urbanos. As cidades, marcadas por uma profunda desigualdade, fruto do crescimento desordenado, abrigam, simultaneamente, áreas planejadas, dotadas de infraestrutura de serviços que permitem um padrão de vida adequado às necessidades do mundo moderno, e áreas precárias, desenvolvidas fora do traçado original e desprovidas de condições para o atendimento das necessidades mais básicas de seus moradores.

Históricas reivindicações populares quanto ao direito de todos os cidadãos à cidade se apresentaram com força ao longo da elaboração da Constituição Federal de 1988, assumindo destacado papel. A inclusão dos artigos 182 e 183, compondo os capítulos sobre políticas urbanas, foram uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa de oportunidades de vida digna para todos.

O artigo 182 da constituição federal de 1988 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico dessa política é o plano diretor. E o artigo 183, por sua vez, fixou que todo aquele que possuir, como sua, área urbana até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 regulamenta os artigos 182

e 183 da Constituição Federal estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e das outras providencias. Consta em seu parágrafo único, a denominação em Estatuto da Cidade que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear essas ações.

O Estatuto da Cidade divide-se em cinco capítulos que norteiam a política urbana: Capítulo I (Diretrizes Gerais), Capítulo II (Dos Instrumentos da Política Urbana), Capítulo III (Do Plano Diretor), Capítulo IV (Da Gestão Democrática da Cidade) e Capítulo V (Disposições Gerais).

No Capítulo III, artigo 39º da Lei do Estatuto da Cidade destaca o papel da propriedade urbana:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei (BRASIL, 2001, p. 32).

A questão da função social da propriedade torna-se umas das questões fundamentais e mais polêmicas trazidas pelo estatuto. Segundo ele cabe ao município a promoção e controle do desenvolvimento urbano de acordo com a legislação urbanística e a fixação das condições e prazos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade (ou do solo). Do mesmo modo, o estatuto dispõe de instrumentos de política urbana como, por exemplo, o plano diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, gestão orçamentária participativa, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

Figura 2. Instrumentos previstos para a promoção da política urbana e garantia da função social da propriedade



Fonte: Estatuto da Cidade, 2001.

A aplicação destes instrumentos de gestão trazidos pelo Estatuto da Cidade tem como objetivo a efetivação dos princípios constitucionais de participação popular ou gestão democrática da cidade e da garantia da função social da propriedade que se constitui na proposição de uma nova interpretação para o princípio individualista do Código Civil, entre outros princípios.

### **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá**

De acordo com a constituição federal de 1988, a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, de modo, que o Plano diretor seja um instrumento básico para garantir a realização desses objetivos.

O plano diretor descreve como o estatuto será aplicado em cada município. Ele organiza o crescimento e o funcionamento da cidade e planeja o seu futuro. Determina qual será o melhor uso da propriedade de acordo com a área em que está respeitando as especificidades e particularidades de sua população.

Define como o espaço deverá ser utilizado para moradia ou trabalho; se será reservado para indústrias, universidades, escolas, creches, postos de saúde ou terminais de transportes; se será de preservação da natureza ou da sua história. Os princípios contidos no plano diretor, como o reconhecimento aos direitos da população à moradia digna, à terra, ao meio ambiente, às cidades sustentáveis e às diversidades culturais, devem ser utilizados para todas as decisões e ações tomadas na gestão da cidade.

Em 04 de fevereiro de 2004, como parte das comemorações dos 246 anos de fundação da cidade, foi apresentada à sociedade macapaense a lei complementar nº 026 de 20 de janeiro de 2004, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município de Macapá. Estabelece as diretrizes e regras fundamentais para a ordenação territorial e para que a propriedade urbana cumpra sua função social. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei nº 10.257 de 10/07/2001, abre também uma perspectiva para o Poder Executivo Municipal atuar de forma indutora no desenvolvimento urbano, aplicando novos instrumentos de política urbana. Neste sentido, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e prioridades definidas pelo Plano Diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ, 2004b, p. 9).

### **Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV**

Constitui-se um dos instrumentos da política urbana disposto na Lei do Estatuto da Cidade, que se constitui em um elemento de grande importância para se estabelecer uma forma de avaliar, por

antecipação, os possíveis reflexos negativos de novos projetos no meio urbano.

O Estatuto estabelece que lei municipal definirá os empreendimentos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

Quando alguma grande obra ou empreendimento público ou privado vai ser construído em uma região, a prefeitura ou os moradores podem exigir estudo para medir os efeitos positivos e negativos na vida da população residente na área e em suas proximidades. De acordo com o resultado, o responsável terá que fazer ajustes para garantir que o bairro não sofra modificações que possam destruir suas qualidades, as atividades econômicas e o meio ambiente. A obra poderá, inclusive, ser proibida.

### **Diagnóstico Ambiental do Município de Macapá**

Tem como objetivo identificar as condições em que estão sendo desenvolvidas as ações de gestão ambiental relativas ao exercício da competência administrativa do Município, e elaborar relatório situacional da gestão ambiental municipal como instrumento de planejamento. O diagnóstico ambiental também dispõe de quatro objetivos específicos:

a) Aplicar o princípio da responsabilidade compartilhada, entre Municípios, Estado e a União, sempre considerando as especificidades locais e regionais, previsto na Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a política nacional de meio ambiente.

b) Identificar aspectos fortes, fracos, oportunidades e ameaças do desenvolvimento da gestão ambiental em nível municipal.

c) Construir uma proposta de implementação e fortalecimento dos mecanismos ligados à municipalização da gestão ambiental, tais como autonomia da Secretaria de Meio Ambiente, capacitação do corpo técnico, aquisição de equipamentos e materiais e disseminação do conhecimento ambiental com base na legislação existente.

d) Conhecer e ter capacidade de promover o fortalecimento do

órgão municipal de meio ambiente para a gestão ambiental local, aproveitando as oportunidades de programas, plataformas e parcerias existentes.

A partir do levantamento de informações realizados para o diagnóstico ambiental do município, constatou-se que a Secretaria Municipal de Macapá (SEMAM), no que se refere aos aspectos legais, têm a seguinte legislação:

Quadro 2. Instrumentos de Gestão Ambiental utilizados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Normas	Descrição
Lei nº 948/1998	Código Ambiental
Decreto nº 458/2014	Regulamenta o Código Ambiental
Lei nº 1549/2001	Cria o Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMDEMA
Decreto nº 459/2014	Nomeia os conselheiros
Lei nº 1548/2007	Cria o Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente -FERMAM
Lei nº 460/2014	Regulamenta o FERMAM

Fonte: Diagnóstico ambiental do município de Macapá (2017).

No presente diagnóstico, a análise SWOT (ferramenta estrutural da administração) foi utilizada para identificar os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças no que diz respeito ao ambiente (interno e externo) das Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Estado do Amapá, a fim de traçar diagnósticos que contribuam para a formulação de estratégias que visem à boa qualidade da gestão ambiental municipal pretendida pelo gestor público e esperada pela população. Para tanto, foram identificadas variáveis que interferem consideravelmente na qualidade do serviço público que, no caso, diz respeito ao desenvolvimento da gestão ambiental a ser executada no âmbito municipal. As variáveis (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) obtidas pela análise de SWOT foram verificadas por meio de visitas, consulta a relatório, processos, entrevistas semiestruturadas e questionários aplicados a todos os 16 Municípios do Estado.



Quadro 3. Resultado das análises gerais dos fatores internos e externos das Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Estado do Amapá

Atributo	Descrição
Forças	O Município atende à legislação quanto a ter um órgão ambiental capacitado, tem arcabouço legal e realiza o licenciamento das atividades de impacto local. Essas são as principais forças da gestão ambiental da SEMMAM
Fraquezas	Conselho, Fundo com deficiência, monitoramento e cadastro das atividades licenciáveis de impacto local são fatores que enfraquecem a gestão ambiental da SEMMAM
Oportunidades	IBAM, SEMA, Batalhão Ambiental e Delegacia de Meio Ambiente (DEMA) são fatores externos importantes que poderão contribuir para fortalecimento da gestão ambiental municipal
Ameaças	Política ambiental em segundo plano, invasão em área de ressaca, gestor sem afinidade com a área ambiental e demanda ambiental crescente são os fatores externos que ameaçam a saúde ambiental do Município

Fonte: Adaptado do diagnóstico ambiental do município de Macapá (2017).

Outros fatores relevantes do diagnóstico dizem respeito à infraestrutura instalada para o turismo e de benfeitorias próprias de capital de Estado, de modo geral, a sede municipal necessita de severas intervenções para a adequação do espaço urbano, notadamente no tocante à drenagem de águas pluviais, coleta e tratamento de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos, arborização urbana, padronização de calçadas e distribuição de energia elétrica. As recomendações sugeridas entre os cruzamentos: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças desse diagnóstico, possam fortalecer as ações que se fazem necessárias para uma efetivação plena da gestão ambiental do Município (Quadro 3).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constante mudança nos órgãos/setores responsáveis pela gestão da APA da Fazendinha acabou criando dificuldades, especialmente no tocante à elaboração de um planejamento de longo prazo para a mesmas. Essa situação teve reflexos diretos sobre sua efetividade enquanto áreas de proteção da ambiental, produzindo situações em que seus objetivos não conseguiram ser alcançados. Consta-

ta-se que a região abrangente da APA é institucionalmente protegida, mas não preservada o suficiente para garantir sua função como unidade de conservação.

A sociedade civil precisa ter clareza em sua função no processo decisório do planejamento bem como ter atenção nos processos de criação de planejamentos participativos, em que este necessita também de conhecimentos técnicos e suas ferramentas. E que o caminho para ter um ambiente urbano adequado, é necessário a participação de todas as esferas da sociedade, seja ele pública, privada ou civil.

Faz-se necessário ter um cuidado com todas as intervenções que irão ser feitas, pois as novas teorias que venham a ser aplicadas precisam trazer junto a si soluções, ambientais, de mobilidade, saneamento básico e também projetos que ajudem a evitar o crescimento desordenado de uma população, tornando o urbano uma problemática e não algo benéfico. Aspectos como o aumento da densidade populacional, geração de tráfego, sobrecarga nos equipamentos públicos, prejuízos para a ventilação e a iluminação naturais, comprometimento da paisagem urbana e do patrimônio cultural e ambiental devem ser amplamente discutidos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. **Distribuição diamétrica, espacial e regeneração natural de andirobeiras (*Carapa spp.*) na floresta de várzea da APA (Área de Proteção Ambiental) da Fazendinha, Macapá - AP.** 2010. 56 f. Monografia (Bacharelado em Engenharia Florestal) - Universidade do Estado do Amapá. Macapá, 2010.

AMAPÁ (Estado). **Diagnóstico da gestão ambiental do Município de Macapá / Secretaria de Estado do Meio Ambiente.** Assessoria de Municipalização (ASSEMUN); Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). - Macapá: SEMA, 2017.

APA DA FAZENDINHA, **Área protegida escolhida: Fazendinha.** Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/uc/2652>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ. **Projeto de Lei nº 0013/04-GEA, que dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha, no Município de Macapá, Estado do Amapá.** Disponível em: <<http://www.al.ap.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BARCELLOS, P. F. P.; BARCELLOS, L. F. P. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental **Rev. FAE**, Curitiba, v.7, n.1, jan./jun. 2004, p.129-144.

BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Rev. Odontol. Univ.** Cidade São Paulo, São Paulo, v. 18, n. 3, 2006, p. 265-274.

BOCATO JÚNIOR, F. C.; CUNHA, A. C. A avaliação contingente como ferramenta de auxílio à gestão de áreas verdes urbanas. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**, v. 5, 2012, p. 9-23.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 80 p. ISBN 85-7018-223-6

\_\_\_\_\_. Decreto Federal Nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o artigo 225, § 1º incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, 2000.

CUNHA, A. C.; COUTO, R. C. **Diagnóstico Rápido e Participativo da Microbacia do Igarapé da Fortaleza - Amapá.** Macapá: Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia, 2002, p. 53.

DRUMMOND, J. A.; DIAS, T. C. A. C.; BRITO, D. M. C. **Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá.** GEA/SEMA. Ma-

capá: MMA/IBAMA-AP; GEA/SEMA, 2008.

FARIA, H. H.; PIRES, A.S. Atualidade na gestão de unidades de conservação. In: ORTH, D.; DEBETIR, E. [org.] **Unidades de Conservação: gestão e conflitos**. Florianópolis: Editora Insular, 2007. p. 11-42

FERRARI JÚNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, 2(1):15-28, junho - 2004.

FERREIRA, G. S. C. P. **Relações Socioambientais: ocupação, uso e degradação na territorialidade da APA da Fazendinha (Amapá-Amazônia - 1974 a 2010) 2011**. 165 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Amapá, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA-NHMET. **Climas**, Disponível em: <http://www.inmet.gov.br>. Acessado em: 20 de maio de 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/áreas-protegidas/unidades-de-conservação/categorias> 2017. Acessado em: 22 de jun de 2017.

NARDI-SANTOS, M. **Conhecimento ecológico local sobre as andirobeiras e a extração artesanal do óleo de andiroba em uma área de proteção ambiental, floresta de várzea periurbana Macapá - AP 2013**. 107 f. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade Tropical) - Universidade Federal do Amapá, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ. **Lei complementar nº 029/2004 - PMM, de 24 de junho de 2004 - Do uso e ocupação do solo do município de Macapá**. Institui as normas de uso e ocupação do solo no município de Macapá e dá outras providências, 2004a. Disponível em: <[http://macapa.ap.gov.br/arquivos/planodiretor\\_macapá/Lei%20do%20Uso%20e%20Ocupacao%20do%20Solo.pdf](http://macapa.ap.gov.br/arquivos/planodiretor_macapá/Lei%20do%20Uso%20e%20Ocupacao%20do%20Solo.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar n° 026/2004 - PMM, de 20 de janeiro de 2004 -Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá.** Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Macapá e dá outras providências. Macapá, P.M.M. - SEMPLA, IBAM. 2004b. 81p. ilustr. Disponível em: <<http://macapa.ap.gov.br/arquivos/planodiretormacap/PLANO%20DIRETOR%20DE%20MACAPA.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

SOUZA, L. R. C; MILANEZ, B. Conflitos socioambientais e áreas protegidas no Brasil: algumas reflexões. **Revista de Geografia, PP-GEO - UFJF**, v.5, n° 1, 2015.

TOSTES, J. A. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional.** 2012. 578 f. Tese / José Alberto Tostes. – Rio de Janeiro: Publit, 2012.

\_\_\_\_\_, J. A. **Formação institucional e desenvolvimento regional no Estado do Amapá.** In: Formação Institucional da Amazônia / SILVA, F. C e RAVENA, N. (Org.). – Belém: NAEA, 2014. p. 84-137.

ZEE. **Primeira aproximação do Zoneamento Econômico Ecológico do Amapá.** Relatório Final (Versão Simplificada). Macapá: GE-A/IEPA, 104 p. 1998.

## 10. PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE MACAPÁ: ANÁLISE DO PROJETO HABITACIONAL MACAPABA

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

Rita Luz Simone

Arquiteta e Urbanista

Universidade Federal do Amapá

### RESUMO

Este trabalho foi desenvolvido no Curso de Arquitetura e Urbanismo através do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. O objetivo é analisar a experiência de um projeto habitacional distinto, tal projeto é parte do conjunto de programas oriundos de recursos do PAC e do programa Minha Casa Minha Vida. O projeto foi materializado em uma BR federal em conexão entre as duas principais cidades do estado do Amapá. O método utilizado é o quantitativo e o qualitativo que visa analisar com precisão os dados do conjunto selecionado. A discussão teórica está fundamentada nos preceitos do planejamento urbano aplicado de acordo com as necessidades contemporâneas. O principal objetivo é contribuir para o aperfeiçoamento sobre a necessidade da integração na relação do planejamento urbano e os projetos habitacionais.

**Palavras-chave:** programas; habitação; planejamento urbano; cidade.

### INTRODUÇÃO

Segundo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a proporção da população brasileira vivendo nas cidades passou de 31% para 84,35%, de 1940 a 2010, atualmente somos cerca de 160.879.708 de pessoas residentes no meio urbano. Considerado um dos processos mais intensos de urbanização ocorridos no mundo, essa urbanização acelerada fez com que a população das cidades superasse a do campo, provocando a concentração populacional no tecido urbano das cidades.

Nos últimos dois censos, ou seja, em dez anos, 19 municípios

brasileiros dobraram o seu contingente populacional. A população brasileira passou de 169.799.170 pessoas, no censo do IBGE (2000), para 190.732.694 pessoas, no censo de 2010, com uma taxa de crescimento demográfico de 12,33 %. Neste período o Amapá se destacou entre os demais estados brasileiros com uma das maiores taxas de crescimento, com 40,18%, sendo o 3º em crescimento do país e a sua capital, Macapá, com 40,49%.

O crescimento demográfico da cidade de Macapá e a demanda por projetos habitacionais desencadearam a expansão urbana da cidade, ocasionando novas transformações econômicas e sociais no âmbito intraurbanas. O tecido urbano da cidade apresentou-se com novas formas e funcionalidades. O traçado das vias foi um dos aspectos que mais alterou com o crescimento da cidade, impulsionada com os condicionantes das facilidades de créditos, oriundos da nova política de investimentos para a área da habitação.

A discussão sobre as implicações dos novos projetos habitacionais, planejamento urbano e a questão habitacional na cidade de Macapá estão no centro da discussão deste trabalho, pois o objeto de análise é uma das experiências materializadas, o conjunto habitacional denominado Macapaba. Este empreendimento tem um alcance significativo em termos de contingente populacional, algo acima de 30 mil moradores. O projeto é analisado sob o prisma da questão da moradia vista através dos programas oficiais existentes, porém, ainda muito alheia a qualquer perspectiva de planejamento urbano.

## **A CONCEPÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO**

### **O urbano**

Lefebvre (2006) aponta o processo de industrialização como ponto de partida para o estudo da configuração da cidade e da problemática urbana, para o autor a indústria foi indutora dos processos e problemas que deram forma às cidades modernas, impondo uma organização logística voltada para o atendimento das condições gerais de produção, muito embora, a cidade (o urbano) exista antes que a indústria.

Segundo o mesmo autor o fenômeno urbano não pode ser compreendido sem que seja considerado o longo processo de industrialização, que influenciou os diferentes meios e ideologias, atribuindo à cidade, seus atores e elementos, formas, estruturas, funções, usos e valores. Diante de quadro surgiu os reformadores sociais, profissionais de diversas áreas de conhecimento, que visavam equacionar os “problemas urbanos”, cada um com a visão distinta sobre os problemas das cidades.

Uma modificação importante a essa contextualização foi o reconhecimento do fenômeno urbano como algo dinâmico, levou a encerrar os estudos sobre a cidade como resultado de sua própria história, como algo que está ligado e evoluindo no tempo. Outra mudança introduzida foi à passagem da ênfase dada à busca pelo modelo de cidade ideal e universal para a solução de problemas práticos, concretos, buscando estabelecer mecanismos de controle dos processos urbanos ao longo do tempo.

Lefebvre (2006) define o urbano como algo que, se por um lado não pode ser apresentado apenas pelos símbolos da paisagem tangível, também não pode ser dissociado completamente deste. O urbano não tem uma temporalidade definida, não pode ser colocado como algo “atemporal”. O urbano passa a ser o conjunto de todas as coisas da cidade, incorporando desde o industrial (pressupõe-se a visão de mercado) o orgânico, cultural, o valor de uso e o valor de troca apropriados da mesma forma pelos indivíduos da cidade, dando destaque para os valores de uso da cidade, devidamente apropriada por seus habitantes.

O mesmo autor aponta que a cidade apresenta uma relação bastante peculiar com a sociedade nela inserida, numa relação dialética (a sociedade interfere na cidade, a cidade interfere na sociedade). Tais relações se dão em campos diversos, desde as relações entre indivíduos de pequenos grupos sociais, famílias e corporações, até as relações de grandes grupos e poderes, a exemplo da relação entre a sociedade e a Igreja ou o poder estatal, como a cultura e as leis. Destaca-se que nesse segundo grupo de relações, abstratas, são influen-



tes em diferentes escalas, desde o regimento da sociedade como um todo, como também na ordenação dos pequenos grupos sociais e familiares.

A cidade é uma mediação entre as mediações. Contendo a ordem próxima, ela a mantém; sustenta relações de produção e de propriedade; é o local de sua reprodução. Contida na ordem distante, ela se sustenta; encarna-a; projeta-a sobre um terreno (o lugar) e sobre um plano, o plano da vida imediata; a cidade inscreve essa ordem, prescreve-a, escreve-a, texto num contexto mais amplo e inapreensível como tal e não ser para a meditação. (Lefebvre, 2006, p. 52)

Assim, a paisagem da cidade se faz como uma obra, e não como um produto, por ser o resultado de ações humanas sobre ações humanas, criada por uma história, pelo movimento e relações entre seus habitantes. Dessa forma, a cidade mostra-se comercializada, mercantilizada. No entanto, não se despreza, aqui, a ação do poder de mercado sobre a obra da cidade, mas se destaca que as diversas ações que outrora tentaram transformar a cidade numa mercadoria, fizeram-na em uma obra de arte ainda mais suntuosa, e atraiu ainda mais o sentimento da cidade com valor de uso, não de valor de troca.

### **Tecido urbano**

Para Lefebvre (2006), o tecido urbano é uma “rede de malhas desiguais”, articula a concentração das pessoas nas cidades, o transporte, a indústria, o comércio, a habitação, os espaços e equipamentos de lazer. Essa articulação comporta um modo de viver, um sistema de valores (lazer, costumes, modas, segurança e preocupação com o futuro) além de um sistema de objetos e serviços como: água, gás, eletricidade, carro, TV, entre outros. Segundo Lefebvre (2006, p.52) O núcleo urbano torna-se assim produto de consumo de uma alta qualidade para estrangeiros, turistas, pessoas oriundas da periferia, suburbanos. “Sobrevive graças a este duplo papel: lugar de consumo e consumo do lugar”.

Ainda de acordo com Lefebvre (2006), não há mais o urbano ou o rural separados, os dois encontram-se absorvidos pela lógica do tecido urbano, em detrimento da formação de áreas periféricas da lógica do capital. No entanto não implica no desaparecimento do rural da forma como conhecemos, o rural é absorvido pelo tecido urbano, mas não deixa de existir. A discussão entra em outro caráter: entre a urbanidade e a ruralidade, enquanto que a discussão sobre a dialética cidade-campo torna-se cada vez mais obsoleta, devido ao fato de este ser agora uma parte funcional daquele. A cidade está em crise, e tal crise atingirá o campo, pois o mesmo está inserido na lógica capitalista do tecido urbano.

### **Planejamento urbano**

A expressão planejamento Urbano tem origem em países desenvolvidos, como a Inglaterra e os Estados Unidos, marca uma mudança na forma de encarar a cidade e seus problemas, surgindo como resposta aos problemas enfrentados pelas cidades, tanto aqueles não resolvidos pelo urbanismo moderno, quanto àqueles causados por ele.

O planejamento urbano é a forma de solução para o grande caos urbano, é o processo de criação e de desenvolvimento de programas, busca melhorar ou revitalizar certos aspectos da vida da população, dentro de certa área urbana ou de uma nova área em uma dada região, tendo como objetivo propiciar aos habitantes a melhor qualidade de vida possível. Amado ressalta que:

[...] o planejamento pode ser entendido como sendo um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação, no caso especificamente aqui estudado aplica-se essa melhoria às cidades (Amado, 2004, p.52).

O mesmo autor aponta que “... as metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista foram baseadas em

critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico”, faltando à notória participação da sociedade civil nas discussões das propostas dadas a cidade, configurando um espaço urbano dominado de normas e padrões, com reprodução da força do capital, conforme os autores e os anseios dos atores responsáveis pela cidade.

Segundo Amado (2004), o planejamento urbano possui oito fases distintas de evolução, conforme o Quadro 01, considerando a oitava fase como a embrionária das necessidades de controle da expansão das atuais áreas urbanas e dos problemas sociais como a insegurança e exclusão social, que registram um aumento expressivo.

Quadro 1. Evolução do planejamento urbano

Fases	Época	Evolução do planejamento
Primeira	Séc. XIX	Controle do desenho da cidade e dos fatores de salubridade;
Segunda	Final séc. XIX	Desenho da nova cidade com ligação cidade/campo;
Terceira	Início séc. XX	Desenho das cidades ideais;
Quarta	Anos 70	Contenção da expansão urbana sobre solo agrícola, florestal e paisagens.
Quinta	Anos 80	Integração de medidas de política ambiental;
Sexta	Anos 90	Recuperação ambiental das zonas degradadas;
Sétima	Final dos anos 90	Desenho de panos com inclusão da componente ambiental;
Oitava	Início séc. XXI	Desenho de planos com inclusão das preocupações ambientais, sociais e econômicas.

Fonte: Amado, 2004.

Para Maricato (2001, p.76) “... o urbanismo (entendido como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas...”, entendendo que as ações e interven-

ções do Estado no espaço urbano estão voltadas historicamente para a dominação política e econômica por parte das elites, o que leva à segregação socioespacial.

Ferrari Jr. (2004, p. 18), aponta que, "O Planejamento Urbano no Brasil, foi pautado em instrumentos urbanísticos, tendo nos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo seus representantes mais pragmáticos, se tornaram "opções" mais que perfeitas para solucionar as mazelas sociais". Entretanto esses planos serviram apenas de guia de orientação do ambiente construído da cidade, não solucionaram os problemas sociais, priorizaram a ordenação territorial, a configuração arquitetônica, equipamentos coletivos, valorizando a obra física, deixando de considerar a construção da cidadania da maioria de seus habitantes.

O processo de planejamento ecológico de Ian McHarg, 1969 (apud AMADO, 2004, p. 30) "... introduziu pela primeira vez as preocupações ecológicas nas ações de planejamento". Teve o seu desenvolvimento pautado em etapas, que determinaram um maior domínio da análise e caracterização do meio. Em oposição aos outros, esse processo conseguiu evoluir até a fase da gestão/administração da área estudada.

Segundo Amado (2004) este processo teve uma enorme importância para o desenvolvimento de futuras abordagens à temática do planejamento e recentemente à interligação com o conceito de desenvolvimento sustentável. Cada etapa deste processo está condicionada a uma atuação de técnicas específicas como, a determinação dos biótipos, avaliação, valorização, bem como do zoneamento de atividades e implicação dos usos da região a intervir.

## **CARACTERÍSTICAS E ANÁLISE DO CONJUNTO HABITACIONAL MACAPABA: OCUPAÇÃO E ESTRUTURA URBANA**

### **Projetos habitacionais para Macapá: contextualização**

O governo do então Território do Amapá começou a investir em habitações formais, na década de 1980, privilegiou o funcionalismo público, dando início à construção dos conjuntos habitacionais na

cidade de Macapá, as linhas de financiamentos com a gestão da Caixa Econômica Federal. Um dos primeiros conjuntos habitacionais implantados neste período foi denominado de Cabralzinho, localizado na zona oeste da cidade, seguido de outro conjunto Laurindo Banha, localizado no bairro dos Congós e do Conjunto Boné Azul, na zona norte, as margens da BR-210.

Do ponto de vista urbanístico esses conjuntos eram desprovidos de infraestrutura e de suporte à vida urbana, como comércio, lazer, educação, saúde e segurança, tornando-se apenas bairros dormitórios. Os conjuntos tiveram problemas com os prazos de entrega, e sofreram invasão tanto por parte dos mutuários, como da própria população. Segundo Tostes (2006, p.70):

Do ponto de vista formal, foram construídas entre 1000 e 1500 unidades habitacionais financiadas pelo governo federal através da EMDESUR (Empresa Municipal de Urbanização da Prefeitura de Macapá), com a abertura do loteamento Jardim Felicidade, criou-se mais de 2 mil lotes de terra, sendo assim, neste período oportunizou-se atender de acordo com os cálculos do IBGE, cerca de 15 a 20 mil pessoas, este número é expressivo se considerarmos as demandas sempre crescentes em relação ao déficit habitacional, porém, pode-se considerar que apesar deste número, nesta década, inicia-se um processo gradual de ocupação das chamadas áreas de ressacas, isso ocorre em vários pontos da cidade, um dos locais mais atingidos é a ressaca do Chico Dias e Congós, além das áreas mais próximas ao Canal do Jandiá, inaugura-se a “campanha” pelo aterramento destas áreas.

Para Tostes<sup>19</sup>, entre os anos 80 para os 90, um conjunto de fatores contribuiu decisivamente para agravar o quadro da habitação informal em Macapá. Em relação aos investimentos em habitação formal, como: a criação do estado do Amapá em 1988; a criação da

---

<sup>19</sup> Reflexões sobre a trajetória habitacional no Amapá entre 1980 e 2010, artigo publicado em 15/04/2012, às 12:27h em <http://josealbertotostes.blogspot.com.br> - acessado 07/12/2013 às 22:42 h

Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, 1991; o ciclo político eleitoral e as invasões que se tornaram recorrentes em várias partes das cidades de Macapá. Das áreas invadidas, além das ressacas, localizadas nas áreas dos bairros do Araxá, Beírol, a faixa do Canal do Jandiá, as áreas nos arredores de terras do Conjunto Cabralzinho e Lagos dos Índios.

Na década de 90 inúmeras invasões surgiram na cidade de Macapá, geradas pelo descontrole urbano e a falta de oferta de habitação formal. Para Tostes (2012) o problema das invasões se deu em função do aumento dos problemas urbanos, principalmente na faixa litorânea entre as cidades de Macapá e Santana, situação proveniente do processo migratório decorrente de um grande público oriundo das ilhas do estado do Pará.

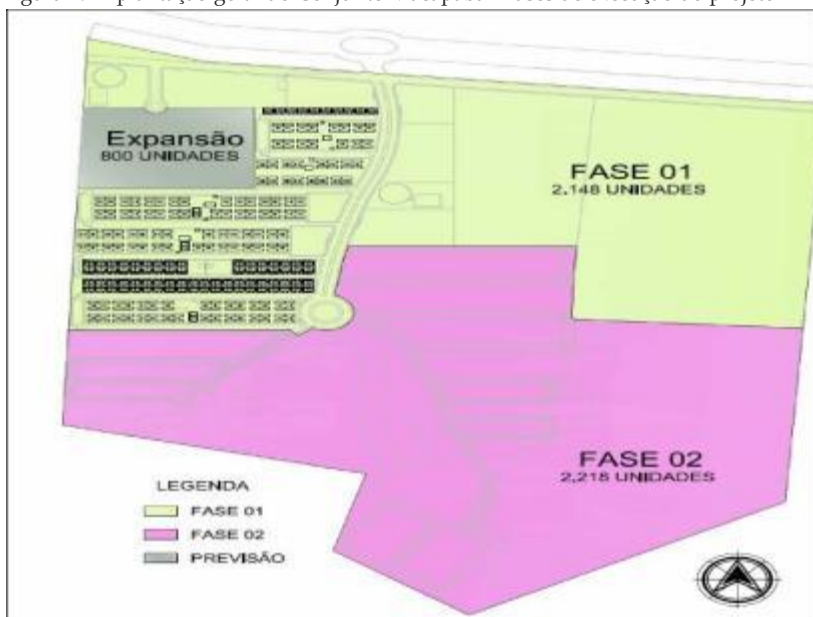
Vários bairros surgiram neste período, porém, até hoje não possuem a devida regularização, tornando-se um grande entrave fundiário para a população residente nestas áreas, principalmente para obter financiamento público. Tostes faz uma correlação entre o ponto de vista institucional e o tema habitação formal e informal, não houve por parte dos agentes envolvidos, a preocupação em realizar um planejamento prévio para atender as diferentes demandas para as cidades de Macapá e Santana, dentre os motivos destaca: o hiato entre os planos diretores de 1977 da HJ COLE e de 1990 promovido pela administração municipal. O descontrole urbano foi outro fator que acentuou as invasões urbanas agregadas à falta de aplicabilidade de planos, programas e projetos para a área de habitação.

### **Análise e discussão sobre o Conjunto Habitacional Macapaba**

O Conjunto Habitacional Macapaba, está em construção na Rodovia Federal BR 210, na Zona norte de Macapá, no Lote nº 103V, gleba AD-04. Os investimentos de R\$ 130 milhões, na 1ª fase, recursos do Governo Federal, programa Minha Casa Minha Vida II (MCMV) e com a contrapartida do Estado do Amapá, por meio do Programa de Obras e Ações para Mudar o Amapá (PROAMAPÁ), no valor de R\$ 12 milhões.

Este empreendimento representa um volume significativo de recursos, porém, apresentam em tela os antigos e velhos problemas da relação entre a cidade e o edifício. A proposta possui uma dissociação entre a área escolhida e o planejamento urbano idealizado pelo poder público, coloca em debate, o claro confronto entre a necessidade de construir um maior número possível de habitações formais, e por outro, o descumprimento de regras claras descritas na legislação vigente, tal fato, vem conduzindo a política habitacional para um modelo insustentável em todo o país. O exemplo do Conjunto Macapaba é apenas um fragmento da análise sobre como ocorrem os projetos financiados pelo próprio governo federal com profundas contradições, a principal é a que coloca em segundo plano, a execução do planejamento urbano.

Figura 1. Implantação geral do Conjunto Macapaba - fases de execução do projeto



Fonte: SEINF/COOHA, 2012, elaborado pelos autores, 2014.

Conforme a Figura 1, o projeto foi dividido em duas fases, a primeira com 2.148 unidades habitacionais, sendo 1.984 apartamen-

tos e 164 casas. A segunda fase terá um total de 2.218 unidades habitacionais, sendo 2.048 apartamentos e 170 casas térreas. O investimento na 2ª etapa será de mais de R\$ 135 milhões. A contrapartida do Estado é no valor de R\$ 13.306 milhões, com a previsão de expansão que incluirá mais 800 unidades habitacionais.

A Figura 2 apresenta a implantação geral do empreendimento Macapaba, vias que configuram o projeto urbanístico e as interligações urbanas, bem como, as áreas destinadas às instituições, serviços e preservação ambiental. Nota-se que será implantada apenas uma via de entrada e saída do conjunto.

Figura 2. Implantação geral do Conjunto Macapaba - Projeto urbano



Fonte: SEINF/COOHA, 2012, com adaptação feita pelos autores, 2014.

### Condicionantes ambientais

A maior parte do lote está inserida em uma área de vegetação rasteira com a presença de pequenas árvores dispostas de forma espaçada no terreno, lembra a vegetação típica das áreas do cerrado. Nas suas bordas as cotas mais baixas proporcionam uma vegetação



típica de igarapés, plantas de raízes aquáticas, e uma área de preservação ambiental, a ressaca com buritis. Na área próxima ao Instituto Federal do Amapá (IFAP), há um pequeno trecho na face esquerda com área remanescente da floresta equatorial, marcado por árvores densas e latifoliadas.

Os ventos predominantes vêm da direção nordeste na maior parte do ano. A topografia do terreno é suavemente ondulada, as bordas da área estão na maior cota local, na porção central do terreno é formado por um vale que varia dezesseis metros na porção mais alta.

Tabela 1. População residente, por situação de domicílio nos bairros oficiais do perímetro em estudo, Zona Norte da cidade de Macapá

Bairros Oficiais - Perímetro Zona Norte	População por domicílio	Representatividade da população total por domicílio de Macapá (%)
Infraero (estão incluídos no total: Infraero I e II, Açai, Parque dos Buritis e Ilha Mirim).	9.411	2,36
Pacoval	12.216	3,07
São Lázaro (estão incluídos no total: Renascer I e II e o Pantanal)	21.965	5,52
Jardim Felicidade	16.672	4,19
Boné Azul	1.289	0,32
Brasil Novo	13.273	3,33
Novo Horizonte	24.360	6,12
TOTAL	99.186	24,91

Fonte: IBGE, 2010, elaborado pelos autores, 2014.

### Ocupação e uso do solo

A área do terreno onde está sendo implantado o projeto perfaz um total de 1.039.353,00 m<sup>2</sup>, com setores e usos divididos na área habitacional com 5.166 habitações, totalizando 265.336,85 m<sup>2</sup>, divididas em casas térreas e blocos de edifícios com três tipologias diferentes de acordo com as faixas de renda colocadas pelo programa (MCMV). As áreas comerciais totalizam 35.462,95 m<sup>2</sup>, áreas verdes com 54.781,82 m<sup>2</sup>, e áreas institucionais com 457.427,14 m<sup>2</sup>. O sistema



Das 5.166 habitações previstas no projeto serão construídas casas térreas de 45 m<sup>2</sup> em lotes de 138 m<sup>2</sup>, blocos de edifícios de 4 pavimentos com 4 apartamentos por andar. No total serão 16 apartamentos cada em lotes de 600m<sup>2</sup>, destinados à população de 0 a 3 salários mínimos. Os lotes têm 675m<sup>2</sup>, destinado à população de 3 a 6 salários mínimos e também edifícios com 4 ou 10 pavimentos e 4 apartamentos por andar, totalizando 12 ou 36 apartamentos em lote irregular, destinados à população de 6 a 10 salários mínimos.

Nas dez áreas institucionais previstas deverão ser locados equipamentos como: duas creches para atender 344 crianças, três escolas de ensino fundamental, com capacidade para receber 1.680 alunos, totalizando mais de 5 mil crianças nos dois turnos. Também terá um colégio com capacidade para 3.675 estudantes em três turnos, uma escola de nível médio, posto de saúde e posto policial. Estão previstas 15 pequenas áreas verdes onde serão desenvolvidas atividades como hortas comunitárias, centro de triagem de lixo reciclável e quiosques para pequenos empreendedores, além de uma grande área verde no entorno da área de preservação ambiental, o lago será formado na área posterior do terreno. A população estimada para o conjunto é de 32 mil habitantes.

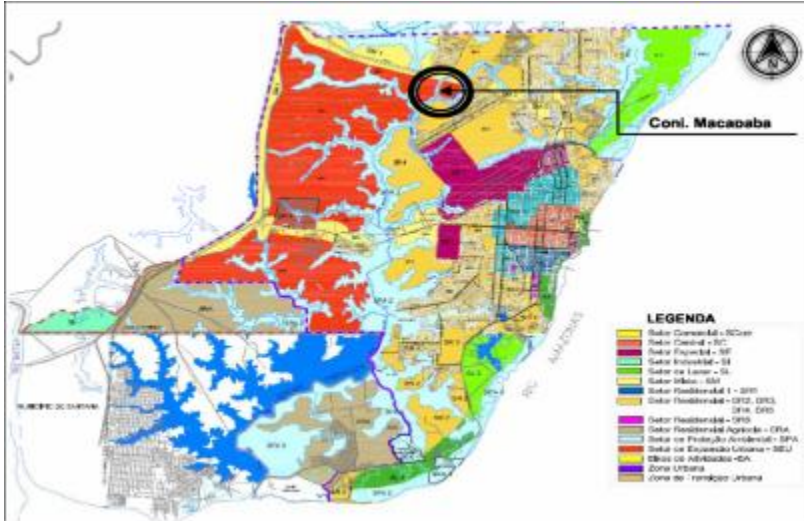
### **Setorização urbana**

Conforme o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, 2004 - Alterado pela LEI COMPLEMENTAR Nº 077/2011 - PMM, anexo III, o conjunto Habitacional Macapabaesta com a maior parte de sua implantação inserida no setor de expansão urbana (SEU), tendo ainda uma parte no setor misto 1 (SM 1) e outra no setor residencial 4 (SR4).

Os usos e atividades nesses setores, conforme o Plano Diretor, são: no setor de expansão urbana (SEU), é permitido uso residencial uni e multifamiliar; comercial e industrial de níveis 1,2,3 e 4; de serviços níveis 1,2,3 e 4, industriais níveis 1,2 e 3 e agrícola nível 3. No setor de misto 1 (SM 1), permite o uso residencial uni e multifamiliar; comercial e industrial de níveis 1,2,3 e 4; de serviços níveis 1,2,3,4 e 5

e agrícola nível 3, e no setor residencial 4 (SR4), é permite o uso residencial uni e multifamiliar; comercial e industrial de níveis 1 e 2 e de serviços níveis 1, 2, 3 e 4.

Figura 4. Mapa de setorização urbana da cidade de Macapá – Macapaba



Fonte: Plano Diretor de Macapá, 2011.

Tabela 3. Intensidade de ocupação

SETOR	DIRETOS DE INTERFERÊNCIA DE OCUPAÇÃO	PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO DO LOTE					
		QUANTO	QUANTO	ALTIMETRIA DE INTERFERÊNCIA DA EDIFICAÇÃO (MÉTR.)	ÁREA MÁX. DE PAVIMENTO	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	TAXA DE PERMEABILIDADE MÍNIMA
EXPANSÃO URBANA - SEU	Área disponível	1,5		3 m	2	30%	20%
	Quantia Horizontal					APARTAMENTO MÍNIMO	
	Intensidade Solo - IS	Ocupação				LARGURA E PROFUND.	
	50 hab./hectare			3 m			3,2 m
	Densidade Constr. - DC						
	150 hab./hectare						
RESIDENCIAL 4 - SR4	Área disponível	2,5		3,0 m	3	30%	20%
	Quantia Horizontal					APARTAMENTO MÍNIMO	
	Intensidade Solo - IS	Ocupação				LARGURA E PROFUND.	
	500 hab./hectare			3,25 x 6 - 10/10 Base			3,25 x 6 - 10/10 Base
	Densidade Constr. - DC						
	300 hab./hectare						
	150 hab./hectare						
MISTO 2 - SM2	Área disponível	1,5		3,0 m	3	30%	20%
	Quantia Horizontal					APARTAMENTO MÍNIMO	
	Intensidade Solo - IS	Ocupação				LARGURA E PROFUND.	
	50 hab./hectare			3,25 x 6 - 10/10 Base			3,25 x 6 - 10/10 Base
	Densidade Constr. - DC						
	150 hab./hectare						

Fonte: Plano Diretor de Macapá, 2011.

No mapa de setorização urbana da cidade de Macapá, verifica-se que é permitido o uso tanto residencial, como comercial, serviços

e atividades agrícolas, sendo que as atividades comerciais e de serviços são de apoio à moradia com controle dos impactos ambientais, não sendo permitidas as diretrizes comerciais atacadistas, de depósitos ou posto de revenda de gás (Figura 4).

O Quadro 02 mostra a intensidade de ocupação, segundo as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, 2004 – Alterado pela LEI COMPLEMENTAR Nº 077/2011 – PMM, permitida nos setores: SEU, SM 1 e SR 4.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os novos projetos materializados com verbas do governo federal vêm atendendo de forma expressiva a uma grande demanda por habitação em todo o país, porém, a discussão neste trabalho evidencia que existe uma série de fatores para serem aperfeiçoados, pois, entende-se que a habitação não pode ser somente moradia, é algo que deve atender de forma satisfatória aos requisitos descritos já em leis existentes, e na própria Constituição de 1988. O que se verifica no projeto analisado é que parte deste problema não é de natureza técnica, mas de um amplo processo político que condiciona a qualidade final do produto obtido, bem como as condições de acesso ao entorno urbano.

Outra importante reflexão são os dispositivos existentes no zoneamento previsto no Plano Diretor da cidade, neste caso, as soluções obtidas criam anomalias em relação ao texto da lei municipal. É preciso que o próprio governo federal verifique com maior clareza, não basta somente ter uma área disponível para construir um amontoado de casas, torna-se necessário agregar algo que vem fragilizando os projetos habitacionais pelo Brasil afora, a integração da relação cidade e edifício, além de pensar o planejamento urbano como algo integrado entre as esferas de governo, e não apenas como algo sazonal e fragmentado.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Miguel P. (2004). **O Processo do Planejamento Urbano**

**Sustentável.** Dissertação (Doutorado em Ciências da Engenharia do Ambiente na especialidade de Planeamento e Ordenamento do Território) - Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal.

FERRARI Jr. José Carlos. (2004, junho). Limites e potencialidades do Planeamento urbano: Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, 2(1),15-28, Rio Claro.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). **Censo Demográfico.**

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2000). **Censo Demográfico.**

LEFEBVRE. Henri. (2006). **O direito a cidade.** São Paulo: Centauro.

MARICATO, Ermínia. (2001) **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana.** Petrópolis-RJ: Vozes.

**PLANO DIRETOR DE MACAPÁ.** (2004). Prefeitura Municipal de Macapá.

SECRETARIA DO ESTADO DA INFRAESTRUTURA. (2012). **CONJUNTO HABITACIONAL MACAPÁ,** Macapá, Brasil.

TOSTES, José Alberto. (2006). Planos Diretores no Estado do Amapá: Uma contribuição para o desenvolvimento regional. Macapá: J.A. Tostes.

## 11. PLANEJAMENTO URBANO: A LÓGICA QUE DIFERENCIA A ZONA FRANCA VERDE DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE SANTANA/MACAPÁ-AP, ONDE FICA O PLANEJAMENTO?

Franciely de Oliveira Lima e Souza  
Mestranda em Desenvolvimento Regional - UNIFAP

José Alberto Tostes  
Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

José Francisco de Carvalho Ferreira  
Doutor em Desenvolvimento Regional

### RESUMO

O desenvolvimento econômico regional está diretamente ligado à elaboração, execução e integração de projetos de planejamento urbano sustentável. No caso amapaense, desde os projetos de mineração até os dias atuais busca-se promover o crescimento econômico regional, fomentar o emprego e renda à população, criar condições de se fixarem na região e assim possibilitar o crescimento ordenado da cidade. A Zona Franca Verde de Macapá e Santana insere no contexto amapaense a perspectiva industrial sustentável, por utilizar na maior parte da produção matéria prima, essencialmente cultivadas e/ou extraídas da biodiversidade Amazônica.

**Palavras-chaves:** Área de Livre Comércio, Zona Franca Verde, Desenvolvimento Regional, crescimento econômico.

### INTRODUÇÃO

O Governo Federal Brasileiro ao longo das décadas de 1960 a 1990 elaborou diversos projetos voltados para o desenvolvimento da região Norte do Brasil. O lema do Governo Militar: “Integrar para não entregar”, demonstra que acreditavam que, a instalação nessas áreas de regime tributário diferenciado iria integrar a região, ao restante o país, manter a população nativa nessas áreas que também são regiões de fronteira, promover o emprego e renda, visando o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável.

A Área de Livre Comércio (ALC) e mais recentemente a Zona Franca Verde (ZFV) foram projetos instituídos objetivando o desenvolvimento regional sustentável, com forte apelo ambiental, visa desenvolver políticas públicas de crescimento econômico. Incentiva o desenvolvimento industrial sustentável, utilizando recursos da biodiversidade amazônica de origem mineral, da pesca, agricultura familiar e agropecuária. Dessa maneira, construir um corredor econômico para o estado do Amapá através da integração entre a economia e os recursos naturais oriundo da região.

Este trabalho busca analisar, os projetos de benefícios fiscais em funcionamento nos municípios de Macapá e Santana no estado do Amapá, através de uma narrativa descritiva - comparativa. Pretende ainda discutir a respeito das perspectivas e projeções pós-instalação do parque industrial da Zona Franca Verde de Macapá e Santana, e como as políticas de planejamento urbano podem ser importantes ferramentas na execução desses projetos.

## **MARCO REGULATÓRIO DAS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO E ZONA FRANCA VERDE**

As Áreas de Livre Comércio (ALC) no Brasil estão situadas na Amazônia Ocidental, com exceção da localizada em Macapá e Santana no estado do Amapá. Como característica comum a todas as ALC's estão geograficamente em um espaço fronteiroço.

Instaladas e em funcionamento, desde o início da década de 1990, as áreas de livre comércio são zonas com tributação diferenciada do restante do país. Possuem incentivos para compra de produtos nacionais e importação, quando destinadas ao consumo e à venda interna e exportação de produtos. Os benefícios concedidos visam reduzir os custos dos produtos enviados a Amazônia.

Os Municípios de Cruzeiro do Sul, Brasileia e Epitaciolândia no estado do Acre, Tabatinga no Amazonas, Boa Vista e Bonfim em Roraima, são as áreas de livre comércio localizadas na Amazônia Ocidental. Não podemos deixar de citar também a Zona Franca de Manaus (ZFM), localizada no município de Manaus, estado do A-



mazonas, que se trata de um modelo diferenciado de área de livre comércio.

Já na parte Oriental da chamada Amazônia legal, e de igual modo, localizada em região de fronteira, se encontra a Áreas de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) no Amapá. Como demonstrado na figura abaixo, essas zonas de tributação diferenciadas foram criadas especificamente nas regiões dos limites fronteiriços do Norte do Brasil.

O Decreto Nº 517, de 08 de maio de 1992 em seu artigo 2º, incisos I e II define os limites da área beneficiada (Brasil, 1992):

Art. 2º A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana - ALCMS, no Estado do Amapá, objetivando coincidir os perímetros municipais com as poligonais das áreas incentivadas, fica configurada pelos seguintes limites: (Redação dada pelo Decreto nº 5.624, de 2005)

I - a área do Município de Macapá, de 6.562,4 km<sup>2</sup>, limitando-se ao Norte com os Municípios de Ferreira Gomes, Cutias do Araguari e Itaubal do Pírrim, ao Sul com o Município de Santana, a Oeste com o Município de Porto Grande e a Leste com o Rio Amazonas; e (Incluído pelo Decreto nº 5.624, de 2005)

II - a área do Município de Santana, de 1.599,7 km<sup>2</sup>, limitando-se ao Norte com os Municípios de Macapá e Porto Grande, ao Sul e a Oeste com o Município de Mazagão e a Leste com o Rio Amazonas. (Incluído pelo Decreto nº 5.624, de 2005).

Podemos observar na Figura 1 a disposição das Áreas de Livre Comércio na Amazônia Ocidental, e a ALC de Macapá e Santana, única área beneficiada na Amazônia Oriental.

Doravante daremos foco à Área de Livre Comércio de Macapá e Santana/AP (ALCMS). Inicialmente cada Área beneficiada foi instituída através de Lei Federal, e em Macapá e Santana a o dispositivo legal que definiu a ALCMS foi a Lei Nº 8.387 de 30 de dezembro de 1991, conforme o artigo 11, (Brasil, 1991):

“Art. 11. É criada, nos Municípios de Macapá e Santana, no

Estado do Amapá, área de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino americana”.

Em funcionamento a partir de março de 1993, o Governo federal, na ocasião pretendia promover desenvolvimento regional dos municípios de Macapá e Santana, manter a população local nessa região e fomentar o comércio com os países vizinhos.

Figura 1. Mapa da Amazônia Ocidental



Fonte: SUFRAMA (2017).

Segundo Tostes (2014), com a criação da ALCMS a expectativa era de aumento na possibilidade de desenvolvimento dos municípios de Macapá e Santana, contudo, ao longo dos anos, essa perspectiva foi diminuindo.

Após a criação e instalação da ALC de Macapá e Santana, existem leis, decretos e convênios que concedem benefícios tributários as

operações com mercadorias nessas áreas. Esse conjunto de lei que a princípio pode parecer complexo trata-se de renúncia fiscal tributária do Governo federal, estadual e em alguns casos se estende também ao municipal.

Além do estímulo as atividades comerciais, também se pretendia estimular as atividades agroindustriais e extrativistas de produtos da floresta Amazônica. Contudo, esses dois últimos, ao longo dos anos, não tiveram incentivos adequados. Segundo Bertha Becker:

As políticas públicas para a Amazônia refletem o interesse nacional em seus valores históricos atualizados pela incorporação das demandas da cidadania, e essa transição se expressa hoje nas políticas públicas desarticuladas.

Ambas visam o desenvolvimento numa estratégia territorial seletiva, mas o desenvolvimento previsto por uma e pela outra não são apenas diversos, como também opostos e conflitivos.

O Setor Comercial na (ALCMS), inicialmente foram 'invadidos' por produtos de origem importada, muitas vezes de baixa qualidade, não havendo contrapartida de produtos nacionais na mesma escala.

A criação da Zona Franca Verde (ZFV) se configura como mais uma política pública que tem por objetivo mais uma vez, promover o desenvolvimento econômico sustentável das áreas de livre comércio. Contudo, traz o fator industrialização, tem por premissa essencial utilizar matérias primas extraídas de forma responsável da floresta Amazônica.

A Zona Franca Verde foi criada através da Lei nº 11.898/2009, regulamentada pelos Decretos nº 8.597, de 18 de dezembro de 2015, e nº 6.614, de 28 de outubro de 2008, que preveem a isenção do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) nas ALC's de Tabatinga, no Estado do Amazonas; Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia; Macapá e Santana, no Estado do Amapá; Brasileira/Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre; e Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima.

Por essência, o parque industrial da Zona Franca de Manaus é formado por indústrias de montagem de máquinas, equipamentos, motos, dentre outros. Por outro lado, a proposta da Zona Franca Verde é criar um parque industrial com indústrias no ramo de medicamentos, fabricação de ração, fertilizantes entre outras atividades que como pré-requisito deverão utilizar matérias primas da biodiversidade local.

## **OS INCENTIVOS DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO E ZONA FRANCA VERDE**

O termo área de livre comércio preconiza o comércio internacional livre de barreiras como forma de promoção do desenvolvimento regional econômico, baseado na renúncia fiscal, aumento de produção e alocação eficiente dos recursos por parte do ente público.

A renúncia fiscal, aplicada a áreas específicas tem por objetivo promover maior competitividade à atividade comercial local e em consequência gerar crescimento econômico, base para o desenvolvimento regional.

Ao falarmos de benefícios fiscais cabe ressaltar primeiramente que, são concedidos mediante cadastro prévio da empresa junto a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, indústria e comércio exterior, responsável por administrar, controlar e fiscalizar as operações com mercadorias incentivadas, bem como promover estratégias de desenvolvimento para suas áreas de atuação.

Mediante inscrição e regularidade junto a SUFRAMA, os benefícios tributários concedidos a Área de Livre Comércio foram estendidos a Zona Franca Verde no estado do Amapá, em regra geral são:

IPI - Imposto sobre Produtos industrializados:

Isenção:

- Na operação de Aquisição de Mercadoria Nacional: se destinada ao consumo interno, beneficiamento ou industrialização.
- Na operação de Venda de Mercadoria para o mercado Nacional: Se produzido e/ou beneficiado na ZFV;

Imunidade:

- Nas operações de mercadorias destinadas ao consumo, beneficiamento ou industrialização;

Suspensão: convertido a isenção na internação quando:

- Nas operações com mercadorias destinadas ao consumo e vendas internas. Também estocagem para exportação;

PIS/PASEP e COFINS:

Redução da Alíquota Zero:

- Nas operações de aquisição de mercadorias: Alíquota zero sobre as receitas inerentes a vendas destinadas ao consumo ou industrialização na ALC, originadas de pessoas jurídicas que estiverem fora da área beneficiada;
- Nas operações de venda de mercadorias: o valor da alíquota irá variar conforme o produto e/ou regime tributário da empresa vendadora;

Não Incidência:

Nas operações de exportação de mercadorias: Não incidência do imposto;

- Não incentivado;
- Nas operações de importação de mercadorias, independentemente de sua destinação a tributação é integral, não há incentivo;

ICMS – Imposto sobre circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços:

Isenção:

- Nas operações de aquisição de mercadorias destinadas ao consumo, estocagem ou industrialização;

Não incentivado:

- Nas demais operações de importação, exportação e vendas de produtos ao mercado interno, esse último, contudo, pode incentivado pelo governo do estado via decreto concessivo conforme deliberação.

II – Imposto de Importação:

Suspensão:

- Na aquisição de mercadorias no mercado externo: após a internação se torna isenção, desde que destinada ao consumo e vendas internas, ao turismo e alguns beneficiamentos.

IE – Imposto de Exportação:

Isenção:

- Nas operações de venda ao mercado externo de produtos nacionais e importados.

Quadro1. Comparativo, com base na legislação vigente

Tipos de operação	Tributos incentivados	ZFV	ALC	ZFM
Operações de Compra Nacional	ICMS	Isenção	Isenção	Isenção
	IPI	Isenção	Isenção	Suspensão
	PIS/COFINS	Alíquota zero	Alíquota zero	Alíquota zero
	II	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
	IE	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Operações de Venda Nacional	ICMS	Tributação integral	Tributação integral	Tributação integral
	IPI	Isenção	Isenção	Isenção
	PIS/COFINS	Redução variável	Tributação integral	Tributação integral
	II	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
	IE	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Operações de Importação	ICMS	Tributação integral	Tributação integral	Tributação integral
	IPI	Suspensão	Suspensão	Suspensão
	PIS/COFINS	Tributação integral	Tributação integral	Tributação integral
	II	Suspensão	Suspensão	Isento
	IE	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Operações de Exportações	ICMS	Tributação integral	Tributação integral	Tributação integral
	IPI	Imunidade	Imunidade	Imunidade
	PIS/COFINS	Tributação integral	Tributação integral	Tributação integral
	II	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
	IE	Isenção	Isenção	Isenção

Fonte: Autor, 2017.

O Quadro 1 sintetiza os incentivos fiscais contemplados pela Zona Franca Verde Áreas de Livre Comércio e Zona Franca de Manaus demonstrando a abrangência quanto às operações com mercadorias:

Os incentivos inerentes a ALCMS possuem prazo de vigência definido. Inicialmente vigoraria pelo prazo de 25 anos a contar do ano de publicação da Lei que a instituiu, 1991. Em 8 de agosto de 2014, a Lei nº 13.023 prorrogou o prazo dos incentivos fiscais das Áreas de Livre Comércio até 31 de dezembro de 2050.

## **PLANEJAMENTO E FORMAÇÃO TERRITORIAL PÓS- INSTALAÇÃO DA ALC COMO POLÍTICA PÚBLICA**

As atividades industriais no Brasil tiveram um início tardio em relação às demais nações ditas desenvolvidas. A criação do parque industrial brasileiro foi possível devido a um conjunto de políticas públicas que tinha por objetivo substituir as importações por produtos de origem nacional. Dentre as políticas públicas utilizadas estão: incentivos fiscais, cambiais, até mesmo financiamentos e medidas protecionistas onerando a carga tributária sobre o produto importado.

Segundo Maciel (2010, p.4) os incentivos colaboram para o desenvolvimento regional:

Além dos incentivos fiscais direcionados ao desenvolvimento regional e setorial interno e às exportações, foram instituídos incentivos fiscais para beneficiar a importação de bens de capital, que visassem o desenvolvimento do complexo industrial brasileiro e permitissem a progressiva substituição de importações.

Buscando promover o desenvolvimento da região Norte do País, o Estado conforme suas prerrogativas cria o projeto de Áreas de Livre Comércio e Zona Franca de Manaus na Amazônia, e mais recentemente a Zona Franca Verde.

O Conceito de desenvolvimento econômico é cercado por con-

trovêrsias, Meier e Baldiw (1968) acreditavam que nenhuma definição dada ao desenvolvimento econômico poderia ser definitiva.

Para Sandroni (1994), é preciso distinguir crescimento econômico que denota o aumento de capacidade produtiva da economia, da produção de bens e serviços de determinada área econômica, do desenvolvimento econômico que é o crescimento econômico acompanhado do avanço no padrão de vida da população, na estrutura econômica e social que possibilitam a distribuição igualitária das riquezas produzidas. Para Meier e Baldwin (1968, p.12) “Embora seja possível estabelecer algumas específicas distinções entre estes termos, eles são, em essência, sinônimos.”. Haddad (1999, p.9) ao abordar a questão do desenvolvimento regional, adverte para a necessidade de distinguir entre esses dois conceitos. Assim, segundo esse autor:

Para delimitar a concepção fundamental de um processo de desenvolvimento regional, é preciso, desde o início, distingui-la do mero processo de crescimento econômico. A localização e a implantação de novas atividades econômicas numa região podem elevar os seus níveis de produção, de renda e de emprego a um ritmo mais intenso do que o crescimento de sua população, sem que, entretanto, ocorra um processo de desenvolvimento econômico e social

As políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento econômico buscam promover o fomento ao crescimento econômico da região visando à geração de emprego e melhoria na qualidade de vida.

O estado do Amapá até a Constituição de 1988, institucionalmente um Território Federal, tinha sua economia baseada no extrativismo, principalmente mineral e programas da União para a Amazônia. Pós Constituição Federal de 1988, o Amapá tornou-se unidade da federação do Brasil, com isso adquire autonomia para desenvolver políticas desenvolvimentistas próprias.

Tostes (2014) ressalta que essa mudança trouxe à tona uma série de obstáculos advindos com as alterações institucionais. Enfatiza



ainda que inicialmente a economia foi fomentada pela atividade pública, o que se fortaleceu nos anos seguintes.

Ainda em processo de formação institucional pós-titulação de unidade da federal, em 1991 o Amapá recebe os benefícios da Área de Livre Comércio na Capital Macapá e em Santana.

A cidade de Macapá, capital do Estado do Amapá, registra aumento demográfico após a instalação da área de livre comércio. Segundo dados do IBGE em 1991 havia 179.777 habitantes, em 2008 a população aumenta em cerca de 120%, chegando a 398.204 habitantes. Dentre os fatores que influenciaram o crescimento demográfico estão a migração da população das ilhas do Pará devido as políticas públicas desenvolvidas pela união em conjunto com o estado do Amapá.

Tostes (2014), Apud (PORTO, 2003, p.149).

O cenário desta situação é explicado pelo crescimento demográfico estadual, cuja taxa geométrica foi de 4,7%, para o período de 1980 a 1991, enquanto que outros valores percentuais foram obtidos de 5,7% entre 1991 a 2000 (já os índices brasileiros registravam 1,9% e 1,6%, respectivamente), e pela criação de 11 municípios.

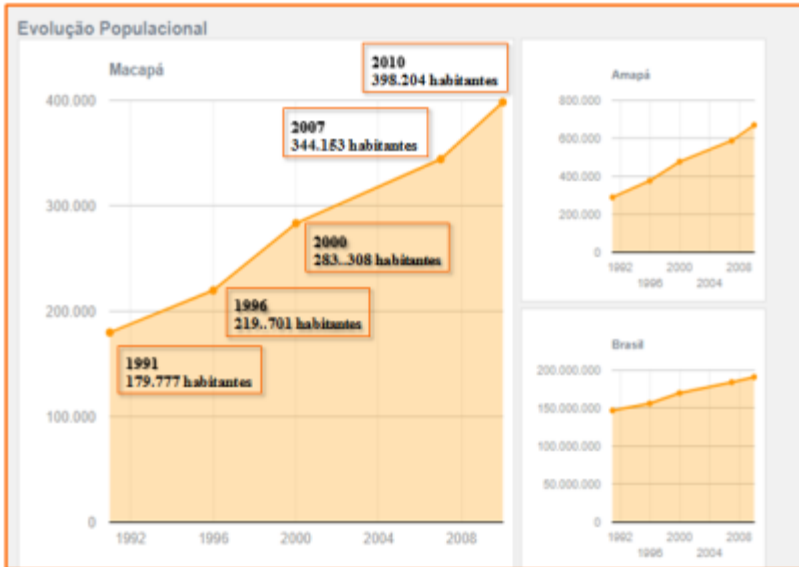
A figura 3 demonstra a Evolução Populacional entre os anos de 1991 a 2010 segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O alto fluxo migratório teve como fatores preponderantes de atração: a transformação do Território Federal em Estado do Amapá em 1988 e a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana no ano de 1991.

O crescimento demográfico é refletido na urbanização acelerada da cidade de Macapá, desencadeia a ocupação desordenada em algumas áreas da cidade, invasão a áreas de ressaca e degradação ambiental, mesmo existindo Plano de ordenamento, Plano diretor em vigência. O desornamento da urbanização da cidade de Macapá seria evitado se houvesse integração entre as políticas público urbano.

Essa população migrante buscou na ocasião o Estado do Amapá, cidade de Macapá, com a expectativa de geração de emprego e renda com a criação do novo estado e a área beneficiada.

Figura 2. Infográfico: Evolução Populacional



Fonte: Adaptado de: IBGE: Censo Demográfico 1991, Contagem Populacional 1996, Censo Demográfico 2000, Contagem Populacional 2007 e Censo Demográfico 2010.

## ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE MACAPÁ X ZONA FRANCA VERDE DE MACAPÁ

A ALCMS conforme foi constituída e instalada possui escopo essencialmente comercial, mercadorias nacionais e importadas, desde que consumidas e/ou comercializadas na área beneficiada.

A princípio somos levados a pensar que a atividade comercial não promove desenvolvimento econômico satisfatório, contudo, ainda que em menor escala que a atividade industrial, gera emprego e renda.

Ocorre ainda que é através da ALCMS, as operações incentivadas de mercadorias vindas das demais regiões do País concede ao estado do Amapá um custo de produtos manufaturados compatíveis

com o restante do Brasil, o que permite ao Estado do Amapá ter custo menor para a Cesta Básica que o estado de São Paulo, segundo o DIEESE, por exemplo.

A figura 3 nos mostra que no mês de maio do ano corrente, última pesquisa publicada, a cesta básica de alimentos no estado do Amapá foi a 5º menor do país segundo o DIEESE. Iniciou o ano de 2017 ocupando o 7º lugar dentre os estados com o menor valor da cesta básica, e no mês seguinte já passou para posição atual.

Observamos que entre as 10 capitais brasileiras com menores preços dos produtos que compõem a cesta básica, três desses municípios estão em áreas beneficiadas com incentivos fiscais, são elas: Rio Branco, Macapá e Manaus.

Figura 3. Pesquisa Nacional da Cesta básica de Alimentos – Custo e Variação da Cesta básica em 27 capitais. Brasil – Maio 2017

Capital	Valor da cesta	Variação mensal (%)	Porcentagem do Salário Mínimo Líquido	Tempo de trabalho	Variação no ano (%)	Variação anual (%)
Porto Alegre	460,65	-0,76	53,44	108h10m	0,36	3,88
São Paulo	458,93	2,83	53,24	107h45m	4,57	2,05
Florianópolis	446,52	-1,55	51,80	104h50m	-1,60	6,16
Rio de Janeiro	442,56	-1,33	51,34	103h55m	-0,27	1,50
Brasília	422,53	-1,13	49,02	99h13m	-2,13	-4,32
Vitória	422,03	-2,20	48,96	99h05m	-1,01	0,73
Fortaleza	404,50	-4,39	46,92	94h58m	2,62	7,83
Curitiba	403,51	-0,26	46,81	94h44m	-1,55	-1,59
Belém	402,76	1,17	46,72	94h34m	-1,94	-0,05
Cuiabá	402,52	-2,16	46,69	94h31m	-5,56	-1,85
Teresina	397,38	0,02	46,10	93h18m	4,86	5,79
Campo Grande	395,11	-1,76	45,83	92h46m	-3,17	-1,62
Goiania	392,72	1,00	45,56	92h13m	1,52	1,94
Belo Horizonte	390,60	-1,70	45,31	91h43m	-1,03	-4,38
Boa Vista	387,98	-0,26	45,01	91h05m	-1,95	-2,24
Porto Velho	385,76	0,47	44,75	90h34m	2,14	6,91
João Pessoa	383,81	0,34	44,52	90h07m	4,82	6,20
Recife	379,39	2,89	44,01	89h05m	9,03	7,24
Maceió	377,51	0,77	43,79	88h38m	-3,59	5,69
Palmas	376,15	-4,25	43,63	88h19m	-1,81	1,70
Manaus	374,92	0,25	43,49	88h02m	-5,10	-2,89
Aracaju	371,00	1,96	43,04	87h07m	6,10	7,59
Macapá	369,38	0,30	42,85	86h44m	-0,24	-2,37
Natal	364,97	-1,05	42,34	85h41m	3,70	8,14
São Luís	364,80	-0,21	42,32	85h39m	2,45	1,30
Salvador	351,31	-4,18	40,75	82h29m	-1,08	-0,79
Rio Branco	333,15	-0,01	38,65	78h13m	-13,34	-0,64

Fonte: DIEESE

Fonte: DIEESE (2017).

A Zona Franca Verde de Macapá por ter essência industrial se configura antagonônica a ALCMS. Para que seja beneficiado pelo in-

centivo fiscal, é necessário que o produto tenha a maior parte de sua composição de matéria prima regional, ou seja, mais de 50% da composição final do bem com matéria prima produzida no estado do Amapá ou na Amazônia Ocidental. Matéria prima é todo bem utilizado no processo produtivo de ou bem, não figurando como bem intermediário ou material de embalagem.

A resolução Nº 001/2016 do CAS descreve três critérios de preponderância da matéria prima: a) Preponderância Absoluta, quando a maior parte do bem é constituída por material regional; b) Preponderância Relativa: a participação da matéria prima regional percentualmente deve ser superior a qualquer outra matéria prima não regional; c) Preponderância por Importância: quando a presença de determinada matéria-prima for indispensável para dar a característica essencial ao produto final, ainda que não regional.

Conforme instrução da Suframa em seu roteiro de incentivos classifica a matéria prima regional quanto a sua procedência, foi estabelecido que satisfeito o processo de extração, coleta, cultivo ou criação animal seja, dentro dos limites do estado do Amapá ou nos limites legais da Amazônia Ocidental.

Vale ressaltar que o incentivo será concedido ao produto e não a empresa, como ocorre hoje na ALCMS, diante disso, o projeto industrial precisa ser aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa (CAS), só então estará autorizada a produção incentivada e posterior operações comerciais de vendas com isenção de IPI.

Portanto, uma empresa pode estar instalada no parque industrial, ter vários processos produtivos, contudo, não ter autorização de produção incentivada ou ainda, do total de seu processo produtivo, somente um ou dois produtos atenderem as exigências para usufruírem dos incentivos. A demais os incentivos fiscais da ALCMS se somaram aos novos benefícios concedidos a ZFV.

## **EXPECTATIVA DE CRESCIMENTO SÓCIO ECONÔMICO COM A INSTALAÇÃO DO PARQUE INDUSTRIAL DA ZFV**

O projeto da Zona Franca Verde tem por objetivo promover a

industrialização na Amazônia, valorizar os produtos da biodiversidade regional, tornando-os principais atores em um processo de desenvolvimento sustentável, visando garantir a produção de bens com alto valor agregado além de empregos diretos e indiretos gerando renda no seio da Amazônia.

Nesse contexto, o açaí desponta com imenso potencial no comércio internacional, sendo in natura ou beneficiado, a expectativa de indústrias de beneficiamento do produto estimula o crescimento da produção do açaí na região gerando emprego e renda não somente na indústria como no campo.

Em paralelo a isso, a cooperativa de produtores agroextrativistas do Bailique, recebe certificação de reconhecimento mundial no segmento, sob sua produção de açaí com o Conselho de Manejo Florestal (FSC - Forest Stewardship Council). Isso porque atende as exigências de manejo florestal, regularidade fundiária e segurança do trabalhador.

Em maio deste ano, a 279ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração da Suframa (CAS) aprovou as duas primeiras indústrias que vão compor o parque industrial e o corredor econômico da Zona Franca Verde de Macapá e Santana. As indústrias que tiveram seus projetos aprovados fabricarão Sorvete e ração animal, juntas tem previsão de investir cerca de R\$: 43 milhões em equipamentos e capital de giro, e oportunizarão pouco mais de 400 vagas de trabalho diretos.

Ao longo das últimas décadas, o Planejamento Urbano no estado do Amapá, ainda que com algumas ressalvas, foram construídas hidroelétricas, estradas e organizados portos que darão suporte ao escoamento da produção industrial regional.

O Governo Estadual precisa continuar a investir em políticas públicas que possam viabilizar a instalação e o pleno funcionamento do parque industrial da Zona Franca Verde de Macapá e Santana.

É salutar que Cadeia produtiva tenha atenção e projeto de políticas publica que lhes dê suporte para produção das matérias primas de origem regional, muitas vezes os fornecedores da indústria serão

pequenos produtores ou cooperativas como a de açaí citada anteriormente.

Conforme dito anteriormente, os produtos aptos ao incentivo serão os que possuem a maior parte de suas matérias primas de origem regional, portanto, se faz fundamental oferecer suporte a cadeia produtiva que fomentará a todo processo industrial.

A SUFRAMA, atualmente não possui sede no estado do Amapá, por ocasião da reunião do CAS em maio deste ano recebeu doação de um terreno no do Governo do Estado no Amapá para construção dessa sede, dessa forma poderá gerir mais de perto as atividades do novo parque industrial que surge na Amazônia.

Numa visão otimista, a perspectiva é que a cadeia produtiva do corredor econômico da Zona Franca Verde de Macapá e Santana envolva a agricultura familiar, extrativista e local, o comércio e a prestação de serviços, fomentando o crescimento da economia local, diminuindo assim o peso da institucionalidade pública do Governo do Estado na natureza do desenvolvimento regional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desenvolvimento econômico da região Amazônia ocorreu de forma tardia em relação aos estados ao sul e sudeste da federação, em contrapartida, o Amapá possui os maiores índices de preservação dos recursos naturais do Brasil. No caso amapaense o atraso se intensificou com o controle da União sob o território até o ano de 1988. Após a formação do estado, a economia local foi solidificada na institucionalidade do poder público, e ainda hoje é um desafio a ser superado.

Quase que em paralelo a formação do estado do Amapá, foram criadas áreas de benefícios que buscavam proteger a floresta, fixar a população local e defender as fronteiras internacionais. Todavia, a quantidade e variedade de objetivos idealizados para o projeto dificultou a execução pós-instalação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana.

O projeto da Zona Franca Verde de Macapá e Santana/AP, re-

cém-criado, e ainda em fase inicial de instalação das primeiras indústrias, têm a perspectiva de criar uma cadeia produtiva no estado, utilizar matéria prima essencialmente regional, fomentar o crescimento econômico sustentável, aumentar a arrecadação de tributos, gerar emprego e renda, o que pode resultar na diminuição da dependência econômica institucional hoje existente no estado.

## REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Disponível em: <<http://www.amapa.gov.br>>. Acesso em 28 de agosto de 2017.

BARCELLOS, P. F. P.; BARCELLOS, L. F. P. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. **Rev. FAE**, Curitiba, v.7, n.1, jan./jun. 2004, p.129-144.

BECKER, B. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, Rio de Janeiro; n. 12, p. 135-159, set. 2001.

BRASIL. Decreto nº 517, de 08 de Maio de 1992. Regulamenta o art. 11 da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e regula a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana - ALCMS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder executivo, Brasília, DF, 11 mai. 1992. p. 5827.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.614, de 28 de outubro de 2008. Regulamenta a Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria áreas de livre comércio nos Municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder executivo, Brasília, DF, 24 out. 2008. p.2.

\_\_\_\_\_. Lei (Ordinária) nº 8.367, de 30 de Dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República**

**Federativa do Brasil**, Poder executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1991. p. 31177.

\_\_\_\_\_. Lei (Ordinária) nº 8.597, de 08 de Dezembro de 2015. Regula a Lei nº 11.898, de 8 de janeiro de 2009, na parte que dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados nas Áreas de Livre Comércio localizadas nos Municípios de Tabatinga, no Estado do Amazonas, Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, Macapá e Santana, no Estado do Amapá, e Brasília e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder executivo, Brasília, DF, 21 dez. 2015. p. 6.

\_\_\_\_\_. Lei (Ordinária) nº 11.898, de 08 de Janeiro de 2009. Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai; e altera as Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder executivo, Brasília, DF, 09 jan. 2009. p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei (Ordinária) nº 13.023, de 08 de agosto de 2014. Altera as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, e 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e revoga dispositivo da Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, para dispor sobre a prorrogação de prazo dos benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder executivo, Brasília, DF, 12 out. 2014. p. 3, ed. extra.

DIEESE. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos**. São Paulo, 2017. Disponível em: < <https://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

GOUVEIA, Rafael Soares. Zona Franca Verde: **Roteiro do incentivo fiscal** – Superintendência da Zona Franca de Manaus: Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais – COGEC. – Manaus: SUFRAMA, 2016. 24 p.

HADDAD, P. R. **A concepção de desenvolvimento regional**. In: HADDAD, P. R. et al. (Org.). *A competitividade do agronegócio e o*



desenvolvimento regional no Brasil: estudos de clusters. Brasília, DF: CNPq: Embrapa, 1999.

IBGE. **Censo Populacional 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: < [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 23 ago. 2017.

MACIEL, Marcelo Sobreiro. **Políticas de incentivos fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

MEIER, G. M.; BALDWIN, R. E. **Desenvolvimento Econômico**. 1ª Ed. São Paulo: Mestre Jou, 1968. 766p.

PORTO. Jadson Luis Rabelo. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000**. 1. ed. Macapá: SETEC, 2003. v. 1. 198 p.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia Globalização e Sustentabilidade**. Manaus: Editora Valer, 2006.

SANDRONI, Paulo. **Novo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SUFRAMA. Disponível em: <<http://www.suframa.gov.br>>. Acesso em 17 de agosto de 2017.

TOSTES, J. A. **Formação institucional e desenvolvimento regional no Estado do Amapá**. In: Formação Institucional da Amazônia / SILVA, F. C e RAVENA, N. (Org). – Belém: NAEA, 2014. p. 84-137.

## 12. TERRITÓRIO QUILOMBOLA: UMA ANÁLISE SOBRE A RELAÇÃO CAMPO CIDADE A PARTIR DA COMUNIDADE REMANESCENTE DA LAGOA DOS ÍNDIOS

Silvia Rejane Souza Bentes

Mestranda em Desenvolvimento Regional - UNIFAP

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

José Francisco de Carvalho Ferreira

Doutor em Desenvolvimento Regional

### RESUMO

A comunidade Lagoa dos Índios, localizada na região Oeste do Município de Macapá, convive com um dilema da expansão do núcleo do urbano sobre o território secular e tradicional de raízes quilombolas. Dinâmica urbana que tem fragmentado as relações sociais, de produção artesanal e cultural do grupo ali presente. Essa comunidade esteve marcada por formas originais de sociabilidade, atrelada às relações de ajuda mútua e vizinhança. Diante disso, o estudo aqui proposto, procura compreender como objetivo principal, a relação entre a comunidade da Lagoa dos Índios e a cidade de Macapá, típica relação campo-cidade. Analisaremos também, a conjuntura entre o modo vida tradicional e o modo de vida urbano que geralmente é marcado pelo maior apego ao paradigma da modernidade, que possibilita um distanciamento das relações entre os seres humanos, enquanto que no modo de vida tradicional os sujeitos se reproduzem por meio de relações de solidariedade. Na pesquisa foram realizados levantamento bibliográfico sobre a temática, modo de vida, território quilombolas, territorialidade e a relação entre o campo e a cidade, além da utilização de documentos em órgãos oficiais como INCRA e IBGE. Utilizamos mapas de localização da comunidade, no campo realizou-se series fotográficas com finalidade de compreende a realidade social na comunidade. Nos resultados observamos uma articulação indissociável entre o campo e a cidade e mudanças no modo de vida tradicional, ocasionado pela introdução mercadorias industrializada, típico do modelo espacial urbano da cidade de Macapá.

**Palavras-chaves:** modo de vida. Relação campo-cidade. Lagoa dos Índios-AP.

## INTRODUÇÃO

As comunidades tradicionais quilombolas são parte constituinte da formação do povo brasileiro que, ao longo da trajetória de luta reivindicaram pela permanência em seus territórios ancestrais. Esta batalha ainda tem sido uma constante na vida de muitas comunidades remanescentes pelo direito a terra. No Amapá, isto é um fato histórico que se entrelaça com a própria formação do Estado que, possui muitas comunidades tradicionais remanescentes que ainda se encontram em processos de reconhecimento de seus territórios.

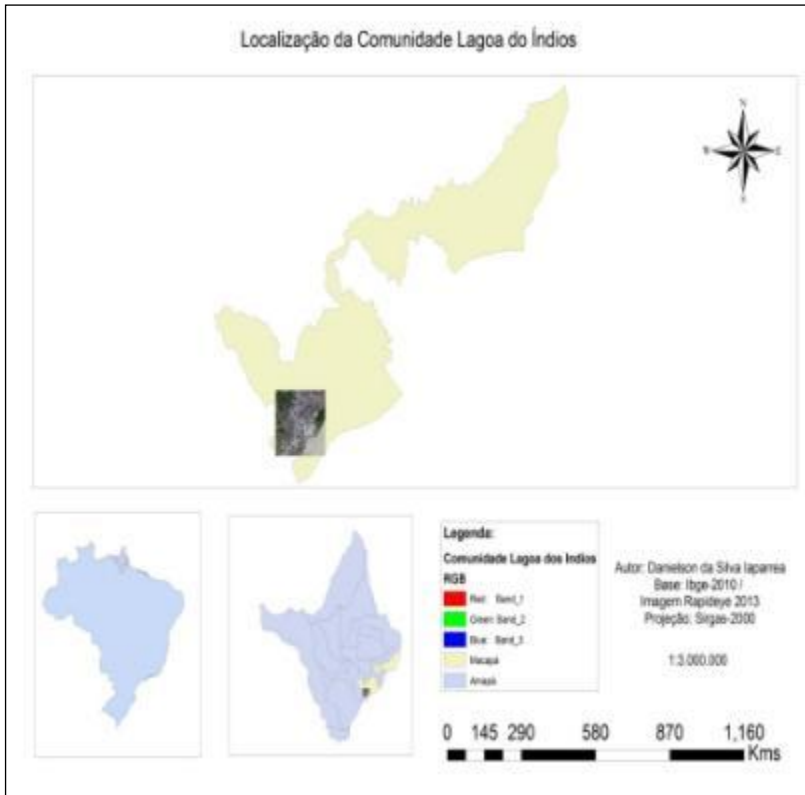
Diante deste enfoque, este trabalho visa analisar as relações decorrentes do campo cidade na comunidade da Lagoa dos Índios que é uma comunidade de população tradicional e originária de grupos remanescente de quilombola e o modo de vida tradicional deste grupo.

Nesse sentido, buscou-se apontar os fatores que influenciam o modo de vida tipicamente tradicional e as mudanças ocorridas pelos padrões impostos pelo cotidiano da cidade, principalmente pela expansão urbana decorrente do processo de avanço imobiliário.

A Figura 1 apresenta a localização da comunidade Lagoa dos Índios, porção oeste do município de Macapá, capital do Amapá, zona urbana da cidade, cujo acesso se dar pela rodovia Duca Serra, a qual interliga a capital Macapá ao município de Santana.

O ambiente natural da ressaca é composto pela diversidade dos ecossistemas como floresta de várzea, cerrado, terra firme, áreas de ressacas e lagoas que desaguam no igarapé da Fortaleza, elementos da paisagem natural que se confrontam com a paisagem urbana da cidade. As inúmeras construções de instituições públicas e privadas, lotes urbanos, conjuntos residenciais formam o conjunto arquitetônico que exerce a pressão sobre o quilombo, provocando, assim, perdas significativas no território ancestral da comunidade e que são elementos que conduzem as mudanças ocorridas através dos tempos na localidade.

Figura 1. Mapa da comunidade Lagoa dos Índios



Fontes: Iaparrá, 2015, Base: IBGE-2010.

Sendo assim, buscou-se compreender as formas de ocupação e formação dos quilombos no Brasil, buscando identificar características similares de construção de identidade e de organização. Por conseguinte, os conceitos de modo de vida, que desencadeiam nas reações de vizinhança, solidariedade e compadrio. Outro enfoque é compreender a expansão urbana sobre o quilombo, e as implicações da modernidade no modo de vida tipicamente tradicional. O enfoque principal está relacionado às mudanças ocorridas no território e no modo de vida, analisando o processo de urbanização como elemento que contribuiu para ocasionar as perdas materiais e imateriais desses sujeitos.

Para isso, a pesquisa construiu-se a partir de levantamento bibliográfico sobre a temática, desencadeando nas contribuições teóricas de Marques (1994), Rezende da Silva (2008), Suzuki (2013), Tostes (2014), Ferrari Junior e outros. Em campo, realizou-se uma série de fotografia como método de percepção e identificação do local.

## TERRITÓRIO TRADICIONAL E MODO DE VIDA

Compreende-se que o modo de vida se baseia nas práticas cotidianas do trabalho familiar ou de vizinhança nas comunidades tradicionais, são relações ligadas ao extrativismo, à agricultura, à caça e a pesca. Marques (1994, p. 6) afirma que “o modo de vida camponês é formado por um conjunto de relações familiares e de vizinhança, formas de organização da produção imediata, condições materiais de vida e de trabalho, relações políticas e religiosas”.

As alegações de Marques (1994) colocam em evidências que o modo de vida é uma forma específica de um determinado grupo expressar suas relações sociais, políticas, culturais e religiosas ao longo da história.

A prática do sistema de compadrio como aspecto religioso é um exemplo de modo de vida que emana principalmente das comunidades tradicionais do campo, mas que passa a se manifestar também na cidade, como um sistema de vizinhança que estabelece aparentes vínculos de “parentesco” forte o suficiente para interferir na vida do apadrinhado. “O compadrio reforça a solidariedade entre as famílias enquanto os ritos religiosos a exteriorizam” (MARQUES 1994, p. 97).

Um aspecto da religião católica, o qual desempenha um importante papel tanto na economia cabocla quanto no sistema de parentesco, é o sistema de compadrio. O compadrio foi trazido pela cultura ibérica e é importante traço social no campesinato do Brasil e da América Latina, permitindo uma extensão das relações além do círculo familiar (WOORTMAN, 1995, FUTEMMA, 2006, *apud* HENRIQUES, 2011, p. 58).

Os mutirões também são formas de estreitar os laços de vizi-

nhança, estão presentes no campesinato e em várias comunidades quilombolas no Brasil. Esses laços afetivos praticados entre as famílias é uma forma de solidariedade e de companheirismo entre eles. É uma maneira de fortalecer os compadrios e a autonomia de suas práticas produtivas estabelecidas no território.

De acordo com Rezende da Silva (2008, p. 97) “denominam-se, de forma geral, populações tradicionais as que utilizam atividades de subsistência de baixo impacto ambiental em áreas rurais e urbanas, baseadas na reciprocidade, nos laços de solidariedade, cooperação comunitária e em relações sócio econômicas mais coletivizadas”.

Para Diegues (1996), as comunidades consideradas tradicionais estão associadas com um modelo de organização mercantil e comunitária, reduzida de acumulação do capital. São sujeitos que se organizam através do trabalho familiar, não assalariado. Suas relações econômicas são realizadas em pequena escala, esses povos e suas culturas se caracterizam segundo Diegues (1996, p. 87-8) pela:

- a) dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constrói um *modo de vida*;
- b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transmitido de geração em geração por via oral;
- c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente;
- d) moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltados para a terra de seus antepassados;
- e) importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado;
- f) reduzida acumulação de capital;
- g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e as relações de parentesco ou compadrio para o exercício

- das atividades econômicas, sociais e culturais;
- h) importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e as atividades extrativistas;
- i) a tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final;
- j) fraco poder político, que em geral reside com os grupos de poder dos centros urbanos;
- l) auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras;

De acordo com Rezende da Silva (2008, p. 25), “Territorializar-se significa ter poder e autonomia para estabelecer determinado modo de vida em um espaço, para estabelecer as condições de continuidade da reprodução material e simbólica deste modo de vida. A sobreposição de territórios implica necessariamente em uma disputa de poder”.

Segundo Marques (1994, p. 11) “há diferentes maneiras de se determinar a territorialidade, seja por meio de regras sociais como os direitos legais e as normas culturais referentes ao uso da terra ou simplesmente pelo emprego do poder e da força bruta”. Esclarece ainda a autora que o direito do acesso a terra estabelece uma forma clara e constante de diferenciação dos lugares, é uma demonstração de territorialidade que chega a ser fundamental, apresentando generalidades e neutralidades em diferentes lugares. (MARQUES 1994).

O território percebido no sentido concreto estaria associado ao próprio homem e este, estaria ligado a terra, daí surge a imprescindibilidade do sujeito territorializa-se, seja pela sua continuidade enquanto ser, seja pela sua subsistência. “Cada uma de nós necessita, como um recurso básico, territorializa-se” (HAESBAERT 2004, p. 16).

Haesbaert (2004) considera uma necessidade do ser humano em construir novos territórios, não vê possibilidade alguma do homem viver sem ele, de modo que territorializa-se passa a ser um movimento de reconstrução incessante de novos territórios. “No caso de

um indivíduo e/ ou grupo social mais coeso, podemos dizer que eles constroem seus (multi) territórios integrando, de alguma forma, num mesmo conjunto sua experiência cultural, econômica e política em relação ao espaço” (HAESBAERT 2004, p. 341). O território também é visto como um espaço que acolhe contradições, como lugar de abrigo, de proteção para os povos, que através dele reproduzem a si mesmos. (HAESBAERT E GONÇALVES 2006).

Os territórios quilombolas e tradicionais, geralmente, tem uma relação direta com a terra (entendida como forma de produção e reprodução do trabalho familiar na comunidade), representa também sua dimensão simbólico-cultural que pertence ao território. Anjos (2006, p. 15) entende o quilombo enquanto “território étnico, um espaço político, físico e social, que estão gravadas as referências culturais e simbólicas da população, um espaço construído, materializado a partir das referências de identidade e pertencimento territorial”. Estando expostas as características subjetivas para interpretação desses espaços territorializados Souza e Pedon (2007, p. 132) contribuem argumentando:

Os símbolos, imagens e os aspectos da cultura são na verdade, valores, talvez invisíveis, endogenamente falando, que para a população local materializa uma identidade incorporada aos processos cotidianos, dando um sentido de território, de pertença e de defesa dos valores, do território, da identidade, utilizando-se vertentes político-cultural, que na verdade são relações de poder e defesa de uma cultura adquirida ou em construção.

Souza e Pedon (2007) nesse caso enxergam que os valores (culturais, religiosos e simbólicos) estão associados e internalizados nos sujeitos, são eles que vão dar sentido ao território, ao sistema de valores e de identidades, pois estes são relações de poder na defesa de um modo de vida.

Para Jorge (2009, p. 143) “a construção do território não se revela apenas de modo material, mas também por meio de ações, discurs-



tos, mitos e valores que ele contém”. No entanto, o território abarca diversas ações, sejam relacionados à identidade, ao poder, a produção, a manifestação cultural, ao modo como esses sujeitos se relacionam com o meio.

Nas palavras de Santos (2007, p. 13) “o território é o lugar que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir da manifestação de sua existência”.

É importante ressaltar que a prática do uso coletivo da terra, é uma norma social específica, organizadas por núcleos familiares de cunho tradicional.

Para Treccani (2006, p. 185) “apesar de existirem espaços de uso familiar (casa, roça e quintal), o uso da terra e demais recursos naturais (sobretudo os recursos hídricos, os caminhos, os castanhais, os babaçuais, as pastagens naturais, a caça, a pesca e a floresta) é decidido de forma comum”.

Para Almeida (2010 p. 329) uso comum significa:

[...] liberdade ou espaços sociais livres das restrições e exigências impostas pelo ato de compra e venda, que concretizam a transformação da terra em mercadoria. Uso comum pressupõe em suma, “recursos abertos”. Sua vigência, entretanto, não quer dizer um retorno a situação histórica anterior aos enclosures ou aos casos clássicos de cercamento das terras comuns na Inglaterra do século XVIII.

Na visão de Almeida (2010), o território na qual é realizado a prática do uso comum, não estar condicionado as relações monetárias, são espaços sociais livres das trocas mercantis, os recursos naturais estão disponíveis há todos os membros da comunidade.

## **A EXPANSÃO DA URBANIZAÇÃO DA CIDADE**

O território Lagoa dos Índios, formado aos arredores do perímetro urbano, vivencia as transformações ocorridas na cidade de Macapá, absorve tais mudanças, o bastante para interferir no modo de

vida dos sujeitos. Tal grupo está sofrendo mudanças de toda ordem, uma delas na forma de trabalho, na qual seus membros necessitam ir à cidade diariamente para trabalhar, marcando uma nova trajetória de organização e uma dependência ao homem urbano. Suas práticas seculares de solidariedade e de resistência foram se perdendo, desde os fins da década de 1980 e início da década de 1990, momento em que o então Território Federal do Amapá transformou-se em Estado. É importante destacar que o movimento populacional da região estava associado, também, à criação de novos municípios, baseando-se na Constituição Federal de 1988 (SANTOS 2012).

Lefebvre (2001) analisa a expansão do meio urbano ao rural e a possibilidade de mudanças nas relações culturais dos grupos tradicionais:

(...) a cidade em expansão ataca o campo, corrói-o, dissolve-o. (...). A vida urbana penetra na vida camponesa despojando-a de elementos tradicionais: artesanato, pequenos centros que definham em proveito dos centros urbanos (comerciais e industriais, redes de distribuição, centros de decisão, etc.). As aldeias se ruralizam perdendo a especificidade camponesa. Alinham-se com a cidade, porém resistindo às vezes dobrando-se ferozmente sobre si mesmas. (LEFEBVRE, 2001 p. 74).

Observa o autor as metamorfoses que acontece entre a cidade e o campo. Tal expansão do meio urbano sobre o rural, muda as relações dos sujeitos com sua cultura, enfraquece-o de tal forma, que é capaz de fragmentá-la. O campo, mesmo tendo características próprias, absorve características mercantis, típicos das cidades, no entanto, isso não implica no seu desaparecimento definitivo, ele tem a capacidade de adaptar-se, ressurgindo assim, sob nova forma.

Antônio Candido (1964), no estudo sobre os caipiras paulistas, afirma que a cultura das cidades absorve as culturas rústicas, o domina, impõem seus valores, suas técnicas, vê ainda o autor na expansão do capital, uma maneira de impedir a organização política

dos grupos caipiras, tirando sua vida sociável e impedindo uma harmonia com sua cultura. E continua Candido (1964, p. 228) afirmando “todas as vezes que surge, por difusão da cultura urbana, a possibilidade de adotar os seus traços, o caipira tende a aceitá-los, como elemento de prestígio”. “Apesar da desconfiança dos tradicionalistas, prevalece o remédio da farmácia (CANDIDO 1964, p. 229)”.

Para Suzuki (2007, p.140) “no campo e na cidade, vão se construindo territórios do capital, mas sem destruir todas as formas pré-existentes que, pois, ao se metamorfosearem, encontram maneiras de resistirem e persistirem, enquanto outras são criadas”. Para Candido (1964, p. 233) “a incorporação à economia capitalista altera as posições na estrutura tradicional e possibilita a definição de outras, fora delas”.

Argumentado sobre a lógica capitalista e camponesa, Marques (1994, p. 105) menciona “a relação camponês com a terra, da mesma forma que a sua organização da produção, não obedece à lógica capitalista”. Com essas afirmações Marques (1994) evidencia que o camponês, homem do campo que produz gêneros úteis à comunidade, têm poucas chances de exercerem seus hábitos e tradições com autossuficiência.

Na visão de Oliveira (2007), o capitalismo é contraditório, ele mesmo vai criar e recriar relações não capitalistas de produção no campo (trabalho familiar camponês), pois para o latifundiário capitalista explorar o trabalhador camponês é uma possibilidade de reprodução do capital de forma ampliada, apropriando a renda da terra. No entanto, as comunidades tradicionais estão de forma direta e indireta articuladas com o modo de produção mercantil. Como relata Oliveira (2007, p. 20):

O desenvolvimento do modo capitalista de produção, entendido como processo contraditório de reprodução ampliada do capital, pressupõe a criação capitalista de relações não-capitalistas de produção, uma vez que o capital, ao se reproduzir-se, reproduz também de forma ampliada as suas tradições. Dessa forma, esse movimento contraditório gera

não só a subordinação de relações pré-capitalistas, como também relações antagônicas e subordinadas não - capitalistas [...] o capital, incorporando áreas e populações às relações comerciais, desenvolve, numa unidade contraditória, as condições de sua expansão e simultaneamente os entraves a essa expansão. Quer dizer, como o capital não se expande mercantilizando todos os setores envolvidos nessa expansão (não implanta a um só tempo trabalho assalariado em todos os setores e lugares), ele tende, particularmente onde e quando a vanguarda dessa expansão capitalista está apenas no comércio, a desenvolver, em parte contraditoriamente, o mesmo processo que se deu em sua acumulação primitiva. O capital lança mão da criação e recriação das relações não - capitalistas de produção para realizar a produção não - capitalista do capital.

Para o paradigma da questão agrária, o território, os sujeitos e suas temporalidades estão em metamorfoses, isso é constatado quando há um aumento da concentração e expropriação de terras, ocorrendo simultaneamente a isso uma aceleração de conflitos pelo direito do acesso à terra. A luta é travada entre o agricultor capitalista e o agricultor camponês familiar.

Os estudos relacionados ao uso comum do território e ao modo de vida tem evidenciado que as implicações da modernidade a partir das relações capitalistas, são processos capazes de transformar as relações políticas e as práticas cotidianas tanto no campo, quanto na cidade, devido a introdução dos instrumentos da modernidade que vai implicar nas mudanças dos hábitos, costumes e na forma de organização dessas comunidades. Suzuki (2007, p. 136) faz uma análise sobre esse processo afirmando “o campo e cidade no Brasil passaram por intensa metamorfose, não só porque houve uma mudança nos seus conteúdos e nas suas formas, mas, também, devido as possibilidades novas que foram se constituindo de estabelecimento de vínculos e de influência de um sobre a outra, ou vice-versa”. E continua Suzuki:

Assim, o campo e a cidade, no Brasil, passaram por intensas transformações, redefinindo seus conteúdos e as suas formas. É, então, nestes termos de transformações socioespaciais que as leituras que foram feitas acerca do que se definia como campo e como cidade no Brasil precisam ser avaliadas para se verificar a sua potencialidade em dar conta dos novos contornos em que se delineiam estes espaços (SUZUKI 2007, P. 140).

No entanto, as formas materiais e simbólicas das populações tanto rurais quanto urbanas sofrem alterações, ou seja, se modificam. É neste contexto de transformações sociais, econômicas e políticas que Suzuki analisa o campo e a cidade.

O contexto da modernidade (novas práticas culturais baseadas no consumo privado de mercadorias) gera impactos que modificam as relações tradicionais estabelecidas no território amapaense. A expansão da cidade sobre o campo e a introdução de novas tecnologias, são mecanismos do sistema capitalista que transformam as práticas de sociabilidade entre famílias tradicionais.

As transformações da realidade local da comunidade da Lagoa, procedente da valorização do espaço, refletiram na organização da estrutura espacial atualmente, haja vista que esse território é cobiça de posseiros, grileiros e especuladores que geram conflitos pela posse da terra.

Um dos processos que mais contribui para a compressão do território da Lagoa dos Índios é a especulação imobiliária, a cada dia surge um novo morador na comunidade. Novas casas são edificadas nos arredores do quilombo, a expansão urbana tem efeitos avassaladores na vida dos sujeitos, os tempos de tranquilidade e de farturas de caças (porco do mato, tatu, capivara) já não existem mais.

## **A RELAÇÃO CAMPO CIDADE A PARTIR DA COMUNIDADE REMANESCENTE DA LAGOA DOS ÍNDIOS**

A pressão exercida pela urbanização da cidade Macapá sobre o quilombo da Lagoa dos Índios tem reflexo no processo de migrações ocorrido na década de 1990 principalmente, pela criação da ALCM-

SA - Área de Livre Comércio Macapá e Santana - que apontava para possibilidade de desenvolvimento das cidades de Macapá e Santana (TOSTES, 2014), porém não atingiu o ápice do desenvolvimento esperado, contudo provocou um fluxo migratório inesperado por pessoas advindas dos Estados do Estado do Pará e Maranhão. Grande parte deste deslocamento ocasionou em aglomerações habitacionais em áreas impróprias da cidade. Este fenômeno refletiu, tanto dentro quanto fora da área que cerca o quilombo, provocando b construções de novas moradias num espaço sem visibilidade urbana e espacial. (FERRARI JUNIOR, 2006).

É neste sentido, que Logan e Molotch (1987) vem dizer que a cidade, além de um espaço da acumulação do capital, é também um espaço para viver, criando uma outra dimensão de conflitos sociais. Neste caso, o sujeito sem ter condições de moradia, vai em buscar de terras ou outros espaços para ali habitar. Em geral esses espaços encontram-se em áreas periféricas que configuram um lugar não apropriado para edificar sua casa. Na maioria das vezes esses sujeitos encontram nas áreas, seja ela de ressaca, de proteção ambiental ou de quilombo, uma possibilidade de moradia. Esse processo desenvolve-se num meio espacial estruturado, criado pelo homem (Harvey e Castells, 1980) e consequência disto, é o crescimento desordenado da cidade que reflete simultaneamente no alijamento das populações tradicionais, que sofrem por estarem localizadas próximo ao perímetro urbano, caso do quilombo Lagoa dos Índios, provoca ainda mudanças profundas no modo de vida dessa comunidade. Outro fator decorrente desse fenômeno é propagação da violência, do desemprego, e da informalidade.

A partir deste cenário, percebeu-se que um forte impacto ocorreu na comunidade Lagoa dos Índios pela avidez do mercado imobiliário especulativo, visto que outros grupos sociais não quilombolas, como moradores de baixo poder aquisitivo e outros com alto poder aquisitivo, visam se apropriar do território quilombola e de suas cercanias.

Figura 1. Expansão Imobiliária – Condomínio Park da Lagoa



Fonte: Autor,2017.

Com isso, percebe-se que esse tipo de movimento é atraído pela implantação de empreendimentos, principalmente o imobiliário, fato que se justificaria a partir das reflexões de Maricato (2001), que um dos motivos pelo qual isso acontece é que entre a Lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder da sociedade. É por demais conhecido, inclusive popularmente, no Brasil, o fato de que a aplicação da lei depende de quem a ela (a aplicação) se refere. A autora nos remete analisar que as problemáticas da não regularização das terras pelos quilombolas da Lagoa dos Índios, está na “flexibilidade” que inspirou também o “jeitinho brasileiro” ajuda a adaptar uma legislação positivista que estão imersos na lógica do capital especulativo.

Essa urbanização reduziu o território, haja vista, que os espaços para plantar, criar animais estão escassos, isso gera o desemprego, a pobreza, e a falta de perspectiva de dias melhores. A apropriação do território está diretamente relacionada à mercantilização das terras para grupos privados, esses, contrários em transformar aquela região em território quilombola, pois a titulação definitiva impediria esses

grupos em apropriar mais terras.

O planejamento urbano pensado para a cidade sobre os aspectos do modo de produção capitalista foi um forte condutor de organização do espaço (HARVEY,1980)), no entanto esse desdobramento no Brasil foi outro. Visto que, o planejamento urbanístico é instrumentalizado para guiar a orientação ao ambiente e no enfrentamento das questões sociais, e promover o melhoramento das cidades (FERRARI JÚNIOR, 2004), porém ele deixa lacunas que promovem a ocupação desordenada em consequência do rápido crescimento populacional.

Caso da cidade de Macapá, que gerou impactos ambientais e sociais dentro do quilombo, isso reflete na falta de uma boa infraestrutura, já que ali não existe saneamento básico, os ramais não oferecem condições mínimas de tráfego de pessoas, nem de veículos. As fossas contaminam os lençóis freáticos, poços e igarapés com dejetos humano. Essa condição versa sobre o que prevê o PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA sobre a qualidade de vida e moradia dos quilombolas.

O modo de vida na Lagoa tem se alterado de forma significativa nas últimas décadas, o sistema de valores ligados ao uso comunal da terra, valores materiais e imateriais por muito tempo utilizado por esse grupo tradicional estão em metamorfose, transformações ocorridas por meio da urbanização descontrolada, invasões do território quilombola por agentes que mercantilizam terras, fragmentam valores, antes coesos. Essas mudanças no cenário evidenciam como os sujeitos se organizam atualmente, como organizam suas produções subjetivas e concretas.

No entanto, essas mudanças, no território e no modo de vida dessa comunidade, não dissolveram totalmente suas particularidades e a possibilidade de resistência mesmo que remota ainda existe. Premissa que se apoia em Suzuki (2007) que acredita na possibilidade desses grupos encontrarem forma de se metamorfosearem, de persistirem e resistirem ao advento do capital.



## A REALIDADE ATUAL

A vila da Comunidade Lagoa dos Índios, atualmente, possui uma infraestrutura relativa a uma pequena comunidade do interior, com alguns ramais que dão acesso a sítios e chácaras de pessoas declaradas não quilombolas. Na pequena vila, reside os quilombolas e migrantes de outras regiões; a comunidade é constituída por um posto de saúde, uma escola de ensino fundamental e igreja evangélica.

O centro comunitário é denominado de Raimundo Pereira da Silva em homenagem a um ancestral que viveu na comunidade e, teve grande contribuição na realização atividades festivas culturais como o Marabaixo, bem como atividades relativas as questões da comunidade.

Na área urbanizada onde hoje se localizada o bairro do Goiabal, ainda residem negros remanescente de quilombo, dentro de uma realidade que lhes forçou a absorver a lógica urbana. São famílias remanescentes que incorporaram a doutrina da cidade, com individualistas e sem as relações que deram visibilidades a esse grupo. No ramal do Goiabal, perímetro pavimentado existe pontos comerciais, igreja, posto de combustível e outros empreendimentos. Do outro lado do ramal existe um residencial privado denominado de Irmãos Platon, cujas vias possuem infraestrutura diferencia e/ou adequada aos padrões do tipo de moradia. Ressalta-se ainda, que há um outro condomínio residencial privado, o Lagoa Park configurando um novo mosaico urbano.

As festividades religiosas é uma característica das comunidades tradicionais, que consiste nas celebrações das suas culturas ancestrais. Sendo assim, essas celebrações ainda são presentes na comunidade, em dois momentos, o batuque e a dança do Marabaixo como predominância, da gengibirra, bebida alcoólica misturada com gengibre que representa a simbologia cultural dos quilombolas.

Em contrapartida, há um embate pela influência dos ritmos das festas da cidade, provocando a segregação cultural ente o rural e o urbano. De modo que descaracteriza o aspecto tradicional pelo tipo

de música tocada por outros moradores da comunidade, gerando muitas vezes desconforto e insegurança por parte dos seus membros mais antigos e tradicionais.

Figura 2. Igreja Evangélica



Fonte: Autora.

Outro ponto relevante a ser mencionado são as características festivas, tradicionalmente estas comunidades conjugam das tradições religiosas de devoção aos santos padroeiros e, atualmente se confrontam com doutrinas religiosas das igrejas Evangélicas, muito usual dentro das comunidades atualmente, com os propósitos são totalmente diferentes daquilo que prevalece nas comunidades tradicionais quilombolas ou nas comunidades tradicionais indígenas ribeirinhas, as quais recebem influencia para abandonarem suas práticas ancestrais e ser tornarem cristãos humanizados, gerando um impacto sociocultural bastante expressivos ao que ainda mantém viva a memória dos quilombos.

No contexto educacional a escola é um marco referencial no processo de desenvolvimento de uma comunidade. Por isso, faz-se necessário sua predominância nas comunidades tradicionais para se

institua práticas formais que garantam a especificidade das vivências, realidade e histórias das comunidades quilombolas no país (BRASIL, 2011), através da proposta de uma educação diferenciada para as comunidades quilombolas, que, há tempos se fazia presente nas demandas dos movimentos sociais (CENSO 2015).

Figura 3. Escola Estadual Lagoa dos Índios



Fonte: Autora.

No entanto, observou-se que a única escola da comunidade ainda está em fase de adequação desta política educacional essencial ao ensino que tem cumprido suas diretrizes para alcançar as comunidades quilombolas como um todo. No que tange aos aspectos da educacionais, a Lei 10.639/03 para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana em consonância as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais estes instrumentos estão sendo implementados de maneira gradual em conformidade com a realidade de cada localidade, para fazer o cumprimento geral da LDB 9394/96 - LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.

Diante do exposto, a celeridade desta Lei para a comunidade da

Lagoa dos Índio é de fundamental importância, visto que a escola não oferta o Ensino Médio, apenas cumpre com a oferta do Ensino Fundamental I e II. Fato que impulsiona os jovens se deslocarem da comunidade para as Escolas da Rede Pública Estadual não centro da cidade de Macapá ou em áreas adjacentes. Esta situação é desafortunada em virtude do distanciamento para entre escola e comunidade, fator que contribui para evasão escolar em decorrência da insuficiência do transporte público.

Diante das dificuldades a escola vem se mobilizando junto aos órgãos estaduais para implementar esta parte do ensino que compõe a formação da Educação Básica Nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise sobre o modo de vida na Resseca da Lagoa dos Índios contribui para compreender as relações de organização socioeconômica e as relações de produção na comunidade. As peculiaridades da comunidade são pontos, que, ainda os caracteriza como comunidades tradicionais. Pois a forte influência do ritmo da cidade, tem contribuído para impor um determinismo que é típico das relações capitalista de produção, onde o produto industrializado ocupa o lugar da daqueles que ancestralmente, foram repassados de geração em geração, mas que agora conotam apenas uma memória cultural

Observou-se através do fenômeno da expansão urbana sobre os territórios que houve uma fragmentação de boa parte do deste território para o capital imobiliário que se faz presente naquela região. Causando impacto de vizinhança pelo contrastaste das moradias, que acabou sendo atingido pelas simultâneas invasões ligadas a baixa expectativa de acesso a moradia, visto que os quilombolas hoje, sofre a pressão de expropriação de suas terras, para dar lugar a construção de condomínios elevando a supervalorização do espaço, estimulo ao aliciamento de empresa imobiliárias que historicamente contribuíram para fragmentação.

Por fim, vale ressaltar expansão da cidade causou uma ordem que desequilibrou as relações de vizinhança, uma coação que

gerou violência, usurpou território, fragmentou a comunidade. Ficou evidente que as transformações no território ainda estão em. Esse fenômeno não descaracterizou por completo a comunidade, haja vista, que ainda permanecem aspectos tradicionais relativos a cultura, como o batuque, por exemplo, e outras relações que deram visibilidade ao grupo.

## REFERÊNCIAS

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. (pesq.). **Quilombolas**: tradições e cultura de resistência. São Paulo: Aori Comunicação, 2006.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa INCRA nº57 de 20 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo nº 143, de 20 de julho de 2002**. Aprova o texto da convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre os povos indígenas e tribais

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais nº 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994**. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 454 p. – (Série textos básicos; n. 67).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.

CANDIDO, Antônio. **Os parceiros do Rio Bonito**: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. 9ª. Ed. São Paulo: Duas cidades, 2001.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**.

São Paulo: HUCITEC, 1996.

HAESBAERT, Rogério, GONÇALVES, Carlos Walter Porto. 1958- **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: Editora UNESP, 2006 160 p. : il. - (Paradidáticos. Serie Poder).

HAESBAERT, Rogério. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. Anaisdo X Encontro de Geógrafos da América Latina - 20 a 26 de março de 2005 - Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” a multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HENRIQUES, Giuliana Cristina Cesar. **“Tudo é remédio”**: estudo de práticas curativas em Maruanum. 2011. 213 f. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade Tropical) - Universidade Federal do Amapá, Macapá.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010.

JORGE, Rogério Ribeiro. **Território, Identidade e desenvolvimento: uma outra leitura dos arranjos produtivos locais de serviço no rural**. 2009. 304 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

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

LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombolas no Brasil: Questões conceituais e normativas**. Etnografia, vol. IV (2), 2000, pp. 333-354.

LOGAN, John e MOLOTCH, Harvey; "Urban Fortunes: the political economy of place", University of California Press, 1987. In.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. **O modo de vida camponês sertanejo e sua territorialidade no tempo das grandes fazendas e nos**

**dias de hoje em Ribeira-PB.** 1994. 153 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária.** 1ª ed. São Paulo: Labur, 2007.

REZENDE DA SILVA, Simone. **Negros na Mata Atlântica, territórios quilombolas e conservação da natureza.** 2008. 370 f. Tese (Doutorado em Geografia) Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Emmanuel Raimundo Costa. **Urbanização e Rede Urbana na Amazônia Setentrional Amapaense/AP.** Revista Formação Online, n. 19, volume 2, p. 107 -131, jul./dez., 2012.

SANTOS, Milton. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 3. Ed.

SOUZA, Edevaldo Aparecido, PEDON, Nelson Rodrigo. Território e Identidade. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros** - Seção Três Lagoas, v. 1, n.6, p. 126-147, Novembro, 2007.

SUZUKI, Júlio César. **Campo e cidade no Brasil: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação.** *Revista Nera*, Presidente Prudente, Ano 10, nº10, p.134-150, 2007.

TOSTES, José Alberto. História Institucional Do Amapá: Os primórdios. In: SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nirvia (Organizadores). **A Formação Institucional da Amazônia.** - Belém : NAEA, 2014

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação.** Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006 p. 354.

### 13. AS FRAGILIDADES URBANAS E AMBIENTAIS DE ÁREAS DE RESSACA NA AMAZÔNIA

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

Simone Dias Ferreira

Mestre em Desenvolvimento Regional

#### RESUMO

Esse estudo realiza uma abordagem sobre a complexa situação das áreas úmidas na Amazônia. Ressacas é um termo regional designado para as chamadas bacias de acumulação de águas naturais e controle do microclima da cidade. No Plano Diretor são classificadas como áreas de preservação ambiental e também parte do patrimônio paisagístico natural da cidade de Macapá. O objetivo desse artigo é demonstrar como áreas desse tipo estão se apresentando no interior da estrutura urbana da cidade, o processo de ocupação, os danos ambientais e urbanos, os conflitos com o Plano Diretor e o Uso do Solo, também apresentar as variáveis indicativas para atenuar o problema com ações graduais em relação ao planejamento urbano e a gestão compartilhada com o fortalecimento e empoderamento social nessas áreas. Como suporte conceitual considerou-se a discussão sobre a ocupação informal na Amazônia, as questões do planejamento urbano sustentável. Os resultados que vem sendo obtidos com a pesquisa evidenciam que os governos estaduais e municipais podem e devem ter outras estratégias para avaliar e perceber a cidade em um conjunto sistêmico, prevendo e antecipando os danos, contribuindo para o desenvolvimento urbano e social. A ocupação de áreas de ressaca é grave se conflita com o Plano Diretor e a Lei do Uso do Solo. A relevância do trabalho está na elaboração de um plano concebido nos últimos dois anos denominados de Diretrizes orientadoras para áreas úmidas, proposta que deixa claro, as etapas necessárias para a revitalização desses lugares. A Contribuição com a sessão temática consiste na diversidade desse tipo de ambiente urbano e como estão sendo mensuradas as alternativas para os espaços ocupados e a construção de políticas urbanas.

**Palavras-Chave:** Amazônia; Áreas úmidas; Plano Diretor; Uso do Solo; Planejamento Sustentável.



## INTRODUÇÃO

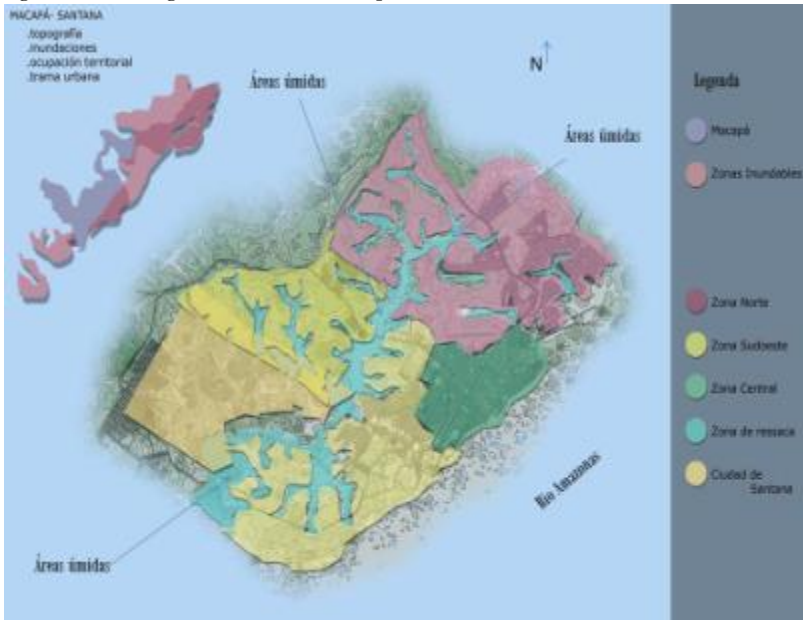
O processo de urbanização na Amazônia teve como consequência nas últimas décadas o resultado dos efeitos gerados pela instalação de grandes empreendimentos, esses problemas aumentaram, principalmente com relação à moradia, já que não havia políticas habitacionais suficientes para atender a população local.

Em todas as capitais, foram elaborados Planos Diretores, que direcionavam a um planejamento urbano, com importantes objetivos e diretrizes visando o desenvolvimento das cidades. No entanto, esses Planos nunca foram totalmente colocados em prática e as cidades cresceram, e tendo as margens de rios, lagos, igarapés e as chamadas áreas úmidas sendo ocupadas gradualmente. Um exemplo dessa forma de ocupação com forte pressão urbana ocorre na capital Macapá (Figura 1).

É exatamente nas áreas úmidas que as condições de moradia são precárias, na maioria dos domicílios as instalações sanitárias são externas e demonstram o desconforto e insalubridade em que vivem os moradores. Há carência de instalações sanitárias e apenas 1% dos domicílios possui fossa séptica. Desta forma, 70% dos domicílios têm seus dejetos humanos lançados diretamente na água, colocando em risco a saúde dos moradores e poluindo o meio ambiente (IBGE, 2014).

Os problemas socioambientais têm relação entre si, já que a precariedade habitacional e deficiência de saneamento tornam as condições de vida um desafio para os moradores e ao mesmo tempo provocam a degradação do ambiente natural. Os principais impactos ambientais verificados através da observação direta demonstram que a ação humana é a responsável por essa degradação ambiental. Tais problemas têm trazido várias consequências para o meio ambiente urbano, já que parte dessas áreas exerce importante função ambiental para as cidades como fonte de equilíbrio das bacias naturais e do microclima.

Figura 1. Morfologia da cidade de Macapá



Fonte: TallerSudamerica/SOS CIDADES, 2013. Adaptação: Tostes & Ferreira, 2015.

Apesar de uma vasta legislação de proteção tais áreas continuam sendo ocupadas, o poder público permanece inerte neste sentido. Diversas moradias continuam sendo construídas e a ocupação cresce de forma desordenada e sem o controle do processo de antropização.

Os problemas das áreas úmidas afetam as cidades provocam alagamentos, aterramentos, supressão da vegetação e se agrava a cada dia com o crescimento populacional. Sob o aspecto social o diálogo institucional tem sido realizado com a participação efetiva de várias instituições e a população que habita nessas áreas, de forma que se possa conhecer as dificuldades e promover políticas e projetos integrados direcionados a atender estes moradores.

## O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO AMAZÔNICO

As cidades e suas formas de organização tem fortemente influenciado no modo de vida e na cultura das populações. Segundo a

Carta Mundial do Direito à Cidade estas se definem como sendo espaços com grande diversidade de riqueza econômica, ambiental, política e cultural.

Desse modo, torna-se evidente que para melhor organizar os territórios das cidades é fundamental que no planejamento urbano leve-se em consideração o Direito à Cidade como um instrumento complementar na busca de garantir melhores condições de vida e manutenção dos direitos humanos das populações urbanas (LEFEBVRE, 2001).

Compreendido como sendo um mecanismo capaz de potencializar todas as riquezas que podem ser produzidas no espaço urbano em benefício de uma população o Direito à Cidade torna-se uma ferramenta de proteção que assegura o desenvolvimento sustentável, com a conservação dos ambientais naturais e preservação do patrimônio histórico e cultural dos habitantes (LEFEBVRE, 2001; COHRE, 2006; HARVEY, 2012; CARDOSO & NETO, 2013).

Neste panorama de análise do direito à cidade no contexto das cidades amazônicas, o que se observa é a inaplicabilidade desse direito, pois o objetivo principal da ocupação da Amazônia em primeira instância era apenas preencher o “vazio” demográfico. A respeito disso, Junior e Tavares (2008) informam que os primeiros núcleos urbanos da Amazônia surgiram ao longo dos rios; visto que essas vias desempenhavam papel estratégico no processo de circulação de mercadorias, de pessoas e de ideias, inicialmente devido à exploração das “drogas do sertão”, e posteriormente, motivados pela agricultura comercial e a exploração da borracha.

Confalonieri (2005) confirma que os Estados da região da Amazônia brasileira receberam um grande número de migrantes oriundos do Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul do País. As capitais da Amazônia brasileira são cidades com alta concentração populacional a maior delas Manaus que possui uma população de 1,793 milhões de pessoas de acordo com Censo 2010, as capitais comportam mais de 70% de todo contingente populacional da região.

Moura e Moreira (2002) explicam em seu trabalho que o proces-

so de urbanização das cidades amazônicas ocorreu de forma acelerada e desordenada, fato que gerou degradação de áreas ambientais com a ocupação de áreas de risco ou de preservação obrigatória, ausência ou degradação de serviços públicos (saneamento, educação, saúde, segurança, transportes e outros) refletindo na insustentabilidade urbana.

A maneira como ocorreu o processo de ocupação das cidades capitais da Amazônia explica por que elas se encontram em situação de vulnerabilidade ambiental e social, na qual estão atualmente sujeitos o espaço urbano e seus residentes. A atual configuração das cidades amazônicas com todos os seus conflitos e necessidades de reconfiguração do espaço, demonstram o quão é importante atentar-se para o atendimento dos princípios que fundamentam o Direito à cidade (HOFFMANN et al, 2011; SOUZA & CUNHA, 2013; TOSTES, 2014; AMARAL et al, 2011).

O processo de planejamento urbano sustentável necessita, pois, que surjam contribuições, no sentido de serem elaboradas metodologias promotoras de uma operacionalidade processual efetiva. O nivelamento deste trabalho deve ocorrer ao nível da rigorosa definição de objetivos, da recolha e tratamento da informação dos componentes ambientais, econômicos e sociais, com vista à determinação das capacidades de carga do meio e à elaboração de cenários que determine qual caminho mais eficiente em termos globais e locais (HOFFMANN et al, 2011; SOUZA & CUNHA, 2013; CENCI & SCHONARDIE, 2015).

Segundo (AMADO, 2009, p. 42), os princípios do desenvolvimento sustentável devem ser apoiados num processo de integração holística de análises e ações tendo como visão a integração do ambiente com base nos seguintes aspectos:

- FUTURO – consequências a longo tempo para as gerações futuras;
- AMBIENTE – totalidade dos custos ambientais;
- IGUALDADE – distribuição das consequências das ações para presente e futuras gerações;

PARTICIPAÇÃO – máximo envolvimento da participação individual e dos diferentes interesses no processo de tomada de decisão e implementação.

Deste modo, o planejamento urbano sustentável deve ocorrer mediante a valorização dos aspectos temporais, ambientais e pela participação da comunidade. Tais dimensões somente irão qualificar o processo de desenvolvimento onde se valorizará o ser humano como um cidadão histórico com particularidades e necessidade heterogêneas.

As contribuições mais recentes sobre a componente ambiental e desenvolvimento sustentável apontam majoritariamente para a definição de duas grandes classes de áreas de intervenção, as zonas de proteção, normalmente relacionadas com as áreas ambientalmente sensíveis, e o restante do território.

Assim sendo, na perspectiva de haver a interação dos componentes sociais, econômicos e ambientais, a paisagem urbana e seu planejamento não podem ser descartados, pois é o reflexo das relações entre o homem e seu meio ambiente, portanto, indissociáveis dos componentes territoriais e culturais da sociedade (AMADO, 2009; CENCI & SCHONARDIE, 2015).

A questão da sustentabilidade também é um dos princípios do Direito à Cidade, estabelecido pelo Art. 225 da Constituição Federal de 1988 através do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, o qual regulamenta que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Outro princípio a ser destacado é o da Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana, também promulgada pela Constituição em seu Art. 182 da política de desenvolvimento urbano que tem por objetivo “(...) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

De acordo com a Carta Mundial pelo Direito à Cidade a Função

Social da Cidade e da Propriedade Urbana se configura no usufruto equitativo das cidades através do cumprimento dos princípios de justiça social, democracia e sustentabilidade. O atendimento deste princípio vincula-se a elaboração e execução do Plano Diretor Municipal, bem como ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto das Cidades Lei Nº 10.257/2001. Assim, o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana não se efetiva se o município falhar com suas atribuições e competência de planejar e controlar o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Para Fiorillo (2002, p.208-553) a cidade é:

(...) o espaço territorial onde vivem seus habitantes, de modo que o direito cumprimento de sua função social. Cabe ao município através do plano diretor, fixar as exigências fundamentais de ordenação da cidade, com o propósito de limitar o direito de propriedade dos particulares, tendo em vista proporcionar uma sadia qualidade de vida a toda a coletividade.

Sobre a normatização do Direito à Cidade é interessante observar que os princípios acima mencionados possuem uma relação direta e se complementam, por exemplo, o princípio da função social da propriedade, em sua face ambiental destaca o dever da proteção e efetivação de um ambiente sadio estando este intrinsecamente vinculado ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (FIORILLO, 2002; HARVEY, 2012; TRINDADE, 2012).

Os princípios do Direito à Cidade, aqui tratados compreendem as funções sociais da cidade como sendo o direito da população ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, abastecimento de gás, iluminação pública, saúde, educação, creche, lazer, segurança, preservação, e recuperação do patrimônio ambiental, histórico e cultural, ou seja, todos os aspectos que proporcionam qualidade de vida a população.

Para Lefebvre (1996: 2001 p.117) “o Direito à Cidade se afirmar

como um apelo uma *exigência*”, considerando sua natureza este se torna um pseudodireito, ou seja, para o estudioso significa dizer que este é um direito que deve envolver de forma específica as necessidades sociais, políticas e culturais existentes no ambiente construído.

Harvey (2012) destaca que o direito à cidade se apresenta como uma inovadora tipologia do direito humano que se desprende do direito individual em prol do direito coletivo de moldar os processos de urbanização em função do bem-estar social.

As ideias dos autores convergem quando consideram dentro do debate do direito à cidade a importância dos atores sociais e as relações que ocorrem no espaço urbano. A respeito disso Castells e Borja (1996 p. 152-153) afirmam que:

A cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre instituições políticas e sociedade civil.

Para os autores o direito à cidade do ponto de vista da lei é subjetivo ele estipula princípios, concepções e ideias, o que não significa garantir em sua totalidade o bem estar social. Logo, ele não garante que as pessoas terão acesso a direitos fundamentais como o transporte público, habitação formal, acessibilidade, meio ambiente equilibrado, trabalho e lazer entre outras demandas, uma boa parcela dos cidadãos não goza desses benefícios.

Entende-se que a “garantia” do direito à cidade não é absolutamente concreta. O Estado não consegue dar tais garantias, pois para isso este teria que requerer planejamento, gestão e recursos para investimento de curto, médio e longo prazo. (FIORILLO, 2002; HOFFMANN et al, 2011; CENCI & SCHONARDIE, 2015).

## CONFLITOS EM ÁREAS ÚMIDAS

Os conflitos institucionais registrados em documentos oficiais

como Relatório de área úmidas na Amazônia destacam o papel dos agentes ou atores sociais que estão sobre a natureza do espaço que são: o poder público municipal, as associações dos moradores, Estado, setor judiciário e o ministério público, os órgãos institucionais e as organizações não governamentais. Atualmente, os conflitos institucionais criam uma erupção em ralação ao direito à cidade que tem gerado desdobramentos negativos, como por exemplo, a ocupação ilegal de áreas úmidas, gerando a problemática urbana ambiental (RELATÓRIO DE POBREZA DO BANCO MUNDIAL, 2002; RELATÓRIO DE ÁREAS ÚMIDAS NA AMAZÔNIA, 2010).

É preciso entender quem são os agentes e quais são os conflitos urbanos existentes, o Quadro 1 apresenta os principais agentes o seu papel e os conflitos mais evidentes que ocorrem no espaço urbano em áreas úmidas pelas ações individuais de cada um desses atores sociais.

Quadro 1. Os conflitos do direito à cidade o papel de cada agente/ator na Amazônia

Agentes Atores	Papel	conflitos	Classes de poder
Prefeitura	Promover justiça social e desenvolvimento de forma sustentável; ordenar a ocupação do território e garantir o acesso à habitação e serviços públicos	Divergências de interesses no acesso à há-bituação formal; ocupação de áreas desestruturadas Ocorrência de Impactos ambientais	Poder fragilizado
Ministério Público	Defesa dos interesses sociais individuais e coletivos; defesa da ordem jurídica; fiscaliza o cumprimento Constituição de 1988	Garantias que são competências exclusivas do Poder público Municipal; inversões de Papéis: Prefeitura x Ministério Público	Poder protagonista
Associação de Moradores	Participação popular democratizada; defesa dos interesses coletivos	Ocupação de áreas irregulares; relação de Uso e Ocupação do Solo Prefeitura x Moradores	Poder local
	Zelar pelo cumprimento dos princípios da	Não cumprimento do princípio da função social	



Judiciário	Constituição de 1988 e demais leis complementares nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal	da cidade e da propriedade urbana; Poder Público Municipal x Ministério Público x Judiciário	Poder interventor
Órgãos Institucionais (SEMA/ICMBIO)	Gestão de áreas protegidas em âmbito estadual a SEMA e federal o ICMBIO	Sobreposição de áreas protegidas Disputa de território; ocupação das áreas protegidas; SEMA/ ICMBIO x População	Poder legalista
ONG'S	Trabalhar alguns setores específicos da sociedade como assistencialismo social, proteção dos direitos humanos e do meio ambiente	Defesa dos direitos sociais coletivos; fiscalização das entidades públicas; Entidades Privadas x Poder Público x Cidadãos	Poder dividido

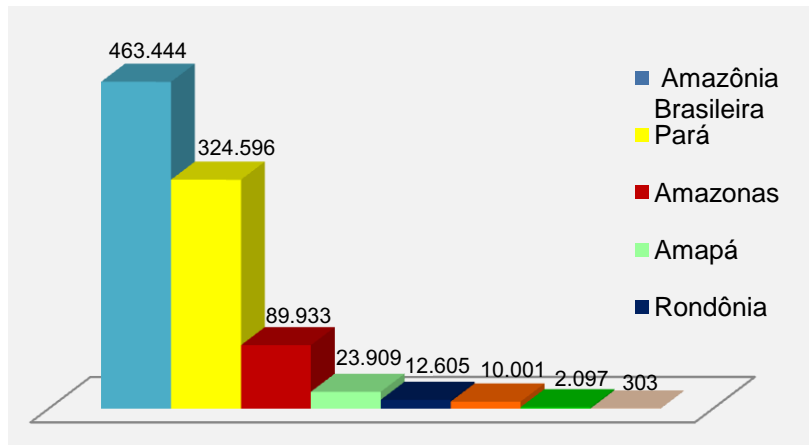
Fonte: Tostes & Ferreira, 2015.

Observa-se como prevalecente a existência de conflitos entre os agentes tanto na inversão de papéis quanto na disputa entre os mesmos, de modo que o interesse coletivo permanece na hostilidade de um espaço construído sem uma organização participativa. Evidencia-se com o resultado o porquê às pessoas ocupam áreas inadequadas, as cidades são desestruturadas e a população não possui acesso a serviços básicos. Quando é negado o direito a cidade naquilo que deveria oferecer o planejamento, habitações formais, infraestrutura, surgem os conflitos urbanos de diversas naturezas tanto por omissão do Estado quanto do Município e também da sociedade (COHRE, 2006; CARDOSO & NETO, 2013; SOUZA & CUNHA, 2013).

Em relação aos princípios abordados nesta pesquisa nota-se que nas cidades amazônicas existe um “abismo” entre o que está estabelecido nas leis e no que de fato é executado no planejamento urbano das cidades. As contradições no que tange os princípios do direito à cidade são visíveis nas cidades da Amazônia, a exemplo têm-se as ocupações subnormais (COHRE, 2006; CARDOSO & NETO, 2013;

TOSTES, 2014) (Gráfico 1).

Gráfico 1. Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais nos Estados da Amazônia



Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010. Adaptação: Tostes & Ferreira, 2015.

O gráfico1 mostra que nas cidades Amazônicas existem 463.444 domicílios construídos em aglomerados subnormais com destaque para os estados do Pará, Amazonas e Amapá onde os números são maiores. No Censo Demográfico do IBGE, 2010 os territórios onde estão predominantemente localizadas esses aglomerados subnormais são: às margens de córregos e rios ou lagos / lagoas; em palafitas; em praias/dunas; em manguezais; em unidades de conservação; em aterros sanitários; lixões ou áreas contaminadas; em faixa de domínio de rodovias; em faixas de domínio de ferrovias; em faixas de domínio de gasodutos ou oleodutos; em faixas de domínio de linhas de transmissão de alta tensão.

As informações aferidas atestam a impossibilidade do cumprimento dos princípios do Direito à Cidade com a garantia da qualidade de vida da população que vive nestas áreas. As quais se mostram inadequados para a instalação da infraestrutura básica necessária a uma condição de vida digna conforme se delineou nas ideias Fiorillo (2002). De acordo com o IBGE (2014) a média de crescimento

de ocupação em áreas desse tipo na cidade de Macapá é da ordem de 20% em um período de quatro anos.

Os principais impactos oriundos deste tipo de ocupação irregular em primeira instância é a ausência de serviços básicos como abastecimento de água, tratamento de esgoto, coleta de lixo regular, escolas, posto de saúde e policial, transporte coletivo, acessibilidade e mobilidade urbana. Essas ausências geram a degradação e/ou supressão das áreas de interesse ambiental reguladoras da qualidade climática, recursos hídricos, solo, ar. A alteração desses parâmetros tem manifestação direta na qualidade de vida da população com incidências de doenças, mudanças climáticas, catástrofes ambientais, ocupações irregulares e disputa por áreas. Todos esses problemas se configuram como conflitos urbanos.

Sobre os conflitos urbanos nas capitais amazônicas, um estudo desenvolvido pelo Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos - COHRE (2006) em quatro capitais de estados da Amazônia - Macapá, Belém, Boa Vista e Manaus, indicaram pontos de fragilidades no que tange as pressões antrópicas que estão sujeitos os espaços urbanos e conflitos relacionados às questões habitacionais. Outros estudos a respeito dos conflitos urbanos identificados nas capitais da Amazônia embasaram construção do Quadro 02.

De acordo com Tostes (2014) na região amazônica o surgimento de conflitos ocorre dentro do perímetro urbano e estão relacionados com a função social da cidade e da propriedade, pois o que mais se vê são os vazios urbanos, áreas segregadas, os guetos de violência, déficits habitacionais que joga as pessoas para uma condição de adversidade em busca de legitimação do direito à cidade nas áreas impróprias, fato muito característico nas capitais. Uma afirmativa é certa, não pode haver dignidade quando se mora em áreas que não são dotadas de serviços públicos básicos, tão pouco qualidade de vida.

Quadro 2. Principais conflitos urbanos identificados nas capitais da Amazônia

Cidades	Conflitos	Autores
Belém	Falta de infraestrutura; ocupação de áreas impróprias para habitação; degradação ambiental; vulnerabilidade social e ambiental	CARDOSO & NETO (2013)
Boa Vista	Aterros de áreas de úmidas; lançamento de resíduos e esgoto “in natura”; ocupação de áreas impróprias; degradação de lagoas e igarapés	COHRE (2006)
Macapá	Pressão urbana com ocupação de áreas de relevante interesse ambiental (exemplo, as Ressacas); vulnerabilidade social e ambiental	PEREIRA (2013) TOSTES (2014)
Manaus	Urbanização descontrolada sobre florestas nativas; ocupação irregular de áreas de preservação ambiental; déficit da infraestrutura de esgotos sanitários	COHRE (2006)
Palmas	Falta de controle sobre a ocupação urbana; desmatamento e queimadas de áreas verdes; disposição inadequada de resíduos sólidos; falta de ordenamento territorial ambiental; gestão precária dos recursos hídricos	SILVA (2012)
Porto Velho	Conflitos institucionais; falta de infraestrutura urbana; ausência de parques, passeios e praças públicas	SILVA et al (2011)
Rio Branco	Infraestrutura inadequada com loteamentos clandestinos; ocupação de terrenos alagadiços e barrancos de rios; degradação e desastres ambientais; elevada vulnerabilidade socioeconômica e habitacional	MORAIS (2000)

Fonte: Tostes & Ferreira, 2015.

Ações podem ser adotadas para mitigar os conflitos existentes estão elencadas no Quadro 03, algumas dessas que envolvem os princípios da gestão democrática, participação popular, cooperação entre gestores, planejamento e sustentabilidade da cidade.

Quadro 3. Principais ações para mitigar conflitos urbanos

Ações delineadas
1 - Cada Agente/Ator se limite ao seu papel institucional e ser apenas coadjuvante em casos onde houver necessidades de inter-relação para resolução de determinada problemática de interesse coletivo.
2 - Planejamento urbano de médio e longo prazo com oferta de alternativas compatíveis para a solução dos problemas de curto prazo.
3 - O Público Municipal precisa melhor se articular para conseguir investimentos junto ao governo Federal e Estadual para implementar nas áreas de infraestrutura urbana.
4 - Desenvolver e executar metodologias participativas para fortalecer o empoderamento social
5 - Ações de sensibilização quanto ao cuidado com espaço urbano tendo por objetivo a sustentabilidade da cidade para as presentes e futuras gerações e criação do Zoneamento Ambiental Participativo.

Fonte: Tostes & Ferreira, 2015.

Todas as ações mencionadas são de fundamental importância para a mitigação de conflitos urbanos, porém a mais eficiente é o empoderamento social, pois é o único capaz de equilibrar as condições sobre o meio ambiente urbano. Vejamos quando o poder público não tem recurso financeiro e nem capacidade de sanar tais conflitos a sociedade, através das associações dos conselhos, organizações de classes, sindicatos e associações de moradores etc., consegue fazê-lo.

## O PLANO DIRETOR E O USO DO SOLO NA CAPITAL MACAPÁ

A cidade de Macapá desde sua formação tem uma relação forte com o rio Amazonas. Primeiro pela configuração da cidade que se iniciou as suas margens, fato que se explica historicamente pela ocupação visar à defesa da região com a construção da Fortaleza de São José de Macapá concebida por uma política de fortificação das áreas fronteiriças. A ocupação as margens do rio deram-se como uma estratégia de defesa por possibilitar uma boa visibilidade da área de entorno e foi a partir da construção do Forte que a ocupação se expandiu para os eixos norte e sul da cidade no processo de crescimen-

to urbano. Evidencia o forte espraiamento da cidade, mas demonstra a forte pressão para o interior das áreas de ressaca, destacada (Figura 2) na cor azul clara (PEREIRA, 2013; TOSTES, 2012; 2014).

Tostes (2014, p.103) relata que o primeiro governador do Amapá, Janari Nunes, definiu que o “rio seria um dos pontos cardeais para se traçar um paralelo com a cidade”. O autor destaca que a relação com o rio foi ainda mais intensa no passado quando o Trapiche Eliezer Levi era o ponto de atracação dos barcos vindos das ilhas ou da capital de Belém do Pará. Além de ter influenciado na ocupação e configuração da cidade de Macapá o rio Amazonas era exclusivamente o caminho por onde transitava pessoas e mercadoria, ou seja, também teve uma importância significativa nas relações comerciais. O que explica em parte o processo histórico de formação e ocupação das margens e do interior das áreas úmidas da cidade.

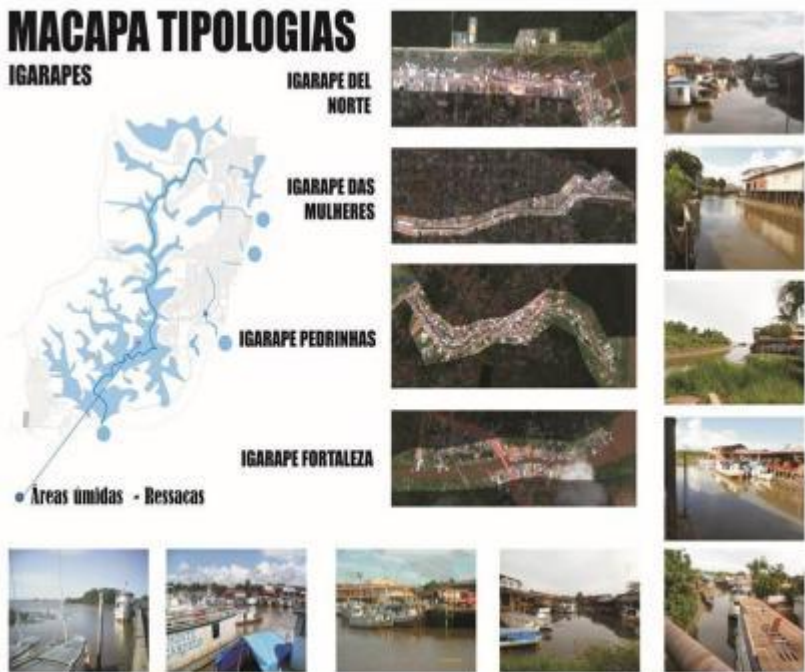
Os conflitos com o Plano Diretor evidenciam o descumprimento sobre a proteção da paisagem natural, criando outros conflitos em relação ao processo de ocupação de novas habitações, gerando anomalias em relação aos investimentos para atender demandas sociais quase sempre crescentes e permanentes, além de conflitar com os Códigos Ambientais Estaduais (TOSTES, 2012; 2014).

É possível constatar que a cidade de Macapá tem dificuldades para atender o primeiro critério do Estatuto da Cidade, na execução da política urbana com a garantia do direito à cidade sustentável. Braga et al. (2002) definem que uma cidade para ser considerada sustentável deve ser estruturada evitando a degradação do meio ambiente, mantendo um sistema ambiental saudável, reduzindo as desigualdades sociais e promovendo ações de cidadania. O processo de urbanização de Macapá não se fundamentou em ações ecologicamente corretas, socialmente justas, economicamente viáveis e culturalmente necessárias. Destacam-se alguns pontos de acordo com Tostes (2012; 2014) sobre os conflitos com o Plano Diretor vigente:

- O conflito entre o que prevê o plano e a ocupação tolerada em áreas úmidas;
- A construção de infraestruturas em áreas úmidas rigorosa-

- mente proibidas na Lei do Uso do Solo;
- A perda da proteção ambiental garantida no texto da Lei 026 de 2004;
- A incompatibilidade da política de habitação formal em relação à demanda existente em áreas úmidas;
- O descumprimento do poder público em relação às faixas de domínio de áreas verdes previstas no plano e;
- Falta de regularização imobiliária.

Figura 2. Macapá e as tipologias na estrutura da cidade



Fonte: TallerSudamerica/SOS CIDADES, 2013. Adaptação: Tostes & Ferreira, 2015.

Conforme a figura 2 a formação e tipologia da cidade de Macapá está constituída na sua essência por rios, lagos e igarapés, além de cortar a estrutura urbana da cidade, as chamadas áreas úmidas (ressacas). As ressacas são alimentadas principalmente durante o

ciclo das chuvas. É nesse período que ocorrer maiores índices de ocupação proveniente da relação de parentesco decorrente das Ilhas do estado do Pará. Em função dessa estrutura é bem acessível à chegada a cidade através dos diferentes tipos de embarcações.

Os déficits produzidos pela atual configuração de ocupação do espaço também são entraves à garantia do direito à cidade o que torna complexo o acesso à terra urbana, à moradia, saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e ao lazer conforme dispõe o Estatuto da Cidade (PEREIRA, 2013; CARDOSO & NETO, 2013; TOSTES, 2014).

Do ponto de vista das normas dois instrumentos territoriais apresentam grande relevância para desenvolvimento do Município, pois se direcionam especificamente ao meio ambiente urbano que são o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal. Ambos tendo como principal objetivo disciplinar a função social da propriedade urbana.

Segundo Peres e Silva (2010, p.2) em relação aos municípios, o Plano Diretor “se transforma no principal instrumento para a gestão territorial, regulando o uso e a ocupação do solo e definindo parâmetros para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade”. Todavia tais princípios se conflitam com o processo vigente, obrigando os poderes constituídos a tomarem outras medidas, mesmo se for para contrariar os instrumentos legais.

## **DIRETRIZES PARA AS RESSACAS NA CIDADE DE MACAPÁ**

De acordo com o Relatório de Pobreza do Banco Mundial (2002) e o Relatório para áreas úmidas na Amazônia (2010) atestam que a pobreza no estado do Amapá é eminentemente urbana. As chamadas áreas úmidas correspondem a uma significativa parcela do território urbano. As ocupações informais têm gerado diversos problemas urbanos e ambientais com consequências e soluções a serem propostas, não importando se os custos das medidas propostas serão baixo, médio ou alto.

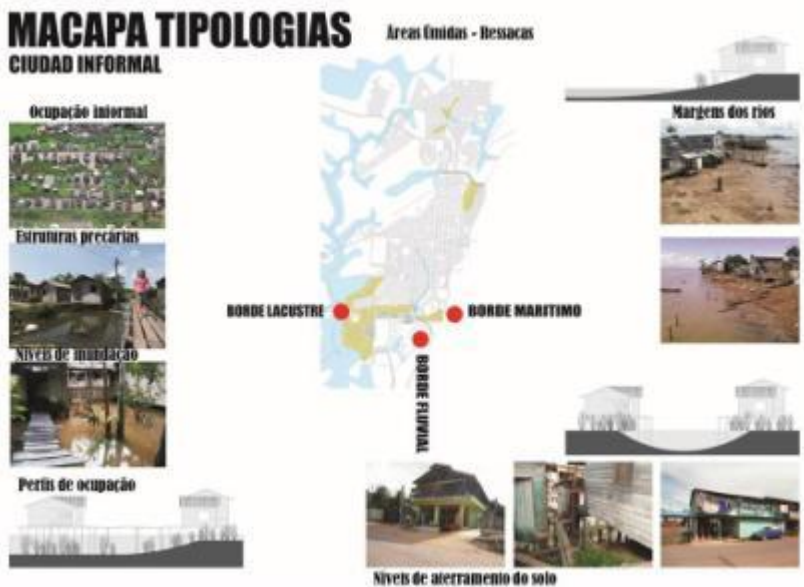
Conforme a figura 3 os níveis de ocupações irregulares em áreas



úmidas (ressacas) vêm provocando mudanças e alterações graduais na paisagem do lugar. Esse fator tem contribuído para o aumento de alagamentos e inundações por conta da concentração de lixo e resíduos na parte inferior das casas, além desses fatores o aterramento das faixas de entorno, agravando as consequências e efeitos para o microclima da cidade e para o escoamento natural de águas das chuvas.

As cidades de Macapá e Santana estão permeadas por Ressacas que formam as bacias hidrográficas. As Bacias hidrográficas podem ser entendidas como uma área limitada por um divisor de água, onde a intensidade das chuvas que caem escorre para um rio principal. Desta forma, percebe-se que as Ressacas recebem as águas da chuva e as direcionam para os canais lançando-as no rio Amazonas.

Figura 3. Tipologias e estruturas em áreas úmidas



Fonte: TallerSudamerica/SOS CIDADES, 2013. Adaptação: Tostes & Ferreira, 2015.

Entre as medidas idealizadas a partir da construção do empoderamento social e dos documentos oficiais produzidos resultaram em

uma série de pontos que norteiam as diretrizes para as chamadas áreas úmidas a partir dos itens descritos na (Fig. 3) ocupação informal, estruturas precárias, perfis de ocupação, os níveis de aterramento do solo e os danos nas margens dos rios.

- Educação ambiental no contexto das áreas úmidas;
- Planos Diretores integrados com as políticas públicas;
- Planejamento habitacional compatibilizado com os estudos das áreas úmidas;
- Cadastro social construído a partir das informações conjugadas das instituições participantes;
- Instrumentos de orientação sobre a Legislação Municipal através das Leis existentes (Postura, Solo, Edificações) e a direta relação com as áreas úmidas;
- Investimentos em Infraestrutura urbana e ambiental;
- Monitoramento sobre a questão latifundiária urbana;
- Controle e monitoramento do fluxo migratório;
- Empoderamento social com a formação paritária das diversas instituições;
- Gerenciamento urbano com os dispositivos tecnológicos;
- Formação das chamadas faixas verdes no entorno das áreas úmidas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As fragilidades urbanas e ambientais existentes em áreas úmidas têm efeitos e graves consequências para as cidades, porém os resultados do empoderamento social evidenciam que existem caminhos institucionais a serem delineados. O diagnóstico-diretriz estabelece a demarcação sobre todas as áreas existentes e a partir dos dados de instituições, fica estabelecida a natureza dos projetos físicos que serão executados, respeitando as peculiaridades existentes. Neste sentido os projetos estão diretamente relacionados aos programas integrados com o controle e a participação dos segmentos envolvidos.

Os indicadores propostos por cada uma das instituições têm

como finalidade gerar quais as diretrizes prioritárias dentro de um processo de curto, médio e longo prazo para as áreas úmidas na Amazônia. O quadro atual é inteiramente desfavorável na cidade de Macapá e nas demais capitais da região do ponto de vista da qualidade urbana, tal situação tem sido agravada pelas fragilidades dos investimentos em saneamento básico, bem como o trabalho de prevenção e preservação dessas áreas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Silvana; CÂMARA, Gilberto; MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira. **Análise Espacial do Processo de Urbanização da Amazônia**. Relatório Técnico, 2001. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

BRAGA, Tânia Moreira; FREITAS, Ana Paula Gonçalves de; DUARTE, Gabriela. de Souza. **Índice de sustentabilidade urbana**. In: XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Ouro Preto: ABEP, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. b \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade**. Regulamenta os Artigos. 182 e 183 da Constituição Federal.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; NETO, Raul da Silva Ventura. **A evolução urbana de Belém: trajetória de ambiguidades e conflitos socioambientais**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 29, p. 55-75, jan/jun 2013.

**CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE**. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006.

CASTELLS, Manuel; BORJA Jordi. **As Cidades como Atores Políticos**. Novos Estudos n. 45. Jul.1996.

CENCI, Daniel Rubens; SCHONARDIE, Elenise Felzke. **Direito à cidade: sustentabilidade e desenvolvimento no meio urbano**. Revista de Direito da Cidade, v.7, n.1. p.166-180. 2015

COHRE - Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos. **Conflitos urbano-ambientais em capitais amazônicas: Boa Vista, Belém, Macapá e Manaus.** 2006.

CONFALONIERI, Ulisses E. C. **Saúde na Amazônia: um modelo conceitual para a análise de paisagens e doenças.** Estudos Avançados 19 (53), 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

HARVEY, David. **O direito à Cidade.** Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

HOFFMANN Rosa Cristina; MIGUEL, Renato Abid Dutra; PEDROSO, Diane Cristina. **A importância do planejamento urbano e da gestão ambiental para o crescimento ordenado das cidades.** Revista de Engenharia e Tecnologia. n. 3, v.3. Dez, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - **IBGE.** Levantamentos de micro dados da cidade de Macapá, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - **IBGE.** Censo Demográfico, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - **IBGE.** Análise de micro dados das cidades do estado do Amapá, 2014.

LEFEBVRE, Henri (1996). **O Direito à Cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da Trindade; TAVARES, Maria Goretti da Costa. **Cidades ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências.** Belém: EDUFPA, 2008.

MORAIS, Maria de Jesus. **Rio Branco - AC, uma cidade de fronteira: o processo de urbanização e o mercado de trabalho, a partir dos planos governamentais dos militares aos dias atuais.** Dissertação de Mestrado em Geografia, UFSC, 2000.

MOURA, Hélio Augusto de; MOREIRA, Morvan de Mello. **As mi-**

**grações na Região Norte em período recente: uma abordagem preliminar.** Manaus: FJN/IESAM, 2002.

PEREIRA, R. A. **Expansão e Planejamento Urbano em Macapá: O caso da Gleba Infraero.** Monografia de graduação em Arquitetura e Urbanismo. Santana, 2013.

PERES, Renata Bovo; SILVA, Ricardo Siloto da. **A relação entre Planos de Bacia Hidrográfica e Planos Diretores Municipais: Análise de Conflitos e Interlocações visando Políticas Públicas Integradas.** V Encontro Nacional da ANPPAS, Florianópolis, 2010.

SILVA, Carla Urbanek Teixeira. **Planejamento e gestão ambientais urbanos do município de Palmas (TO): uma abordagem fenomenológica a partir do poder público municipal.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Mestrado em Ciências do Ambiente, 2012.

SILVA, Josué da Costa; SANTOS, Sheila Castro dos; SILVA, Adnilson de Almeida. **Planejamento e diretor de Porto plano Velho.** Revista da ANPEGE, v. 7, n. 8, p. 81-92, ago./dez. 2011.

SOUZA, Thalita Barreto; CUNHA, Elenia Baker da. **Valoração econômica ambiental: uma estimativa do valor de uso e valor de não uso do rio Amazonas no litoral da capital amapaense.** Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade. v.3 n.2. Jun/dez 2013. p. 265-286.

**RELATÓRIO DE ÁREAS ÚMIDAS NA AMAZÔNIA.** Brasília, 2010.

ROCHA, Sônia. **Relatório de Pobreza do Banco Mundial.** Macapá, 2002.

TALLER SUDAMERICA. **SOS CIDADES.** Macapá, 2013.

TOSTES, José Alberto. **Além da Linha do Horizonte.** João Pessoa: Sal da terra Editora, 2012.

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

\_\_\_\_\_. **Pensar a Cidade**. João Pessoa: Sal da terra Editora, 2014.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e Cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. São Paulo: Lua Nova, 2012.

## 14. ARQUITETURA MODERNA NO ESTADO DO AMAPÁ

José Alberto Tostes

Professor Associado IV - Universidade Federal do Amapá

Ana Paula Cunha Tavares

Mestre em Desenvolvimento Regional

Alice Agnes Weiser

Bolsista CNPq - Universidade Federal do Amapá

### RESUMO

Os estudos de arquitetura moderna no estado do Amapá são recentes e coincidem com a criação na Universidade Federal do Amapá do Curso de Arquitetura e Urbanismo, período onde foram delineadas mais sistematicamente a análise sobre a cidade e a arquitetura moderna no estado. Ao longo de mais de setenta anos, a cidade de Macapá experimentou ciclos em relação à produção de arquitetura moderna, seja no período de criação do então Território Federal do Amapá em 1943 e posteriormente em décadas seguintes até meados de 1980. Os expoentes máximos desse período são os arquitetos paulistas: Oswaldo Bratke, responsável pelos projetos das Vilas de Serra do Navio e Amazonas e Vilanova Artigas por um conjunto de três obras produzidas no começo dos anos de 1970. No Amapá não houve características de arquitetos expoentes para outros centros, pois até a criação da escola de arquitetura tal vinculação ficou fortemente marcada com as relações oriundas da escola de arquitetura da Universidade Federal do Pará. Quanto às cidades amapaenses ainda marcam o traçado modernista em sua paisagem principalmente as cidades de Macapá e Santana, além de Serra do Navio que após 1992 foi emancipada de Macapá e elevada à categoria de município. O presente artigo é baseado nas produções científicas do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. O método de estudo é o dialético de corte historiográfico e a discussão conceitual na formação e idealização da cidade e da arquitetura moderna e adaptada na Amazônia.

**Palavras-chave:** Amapá, Arquitetura Moderna.

## INTRODUÇÃO

A cidade de Macapá vivenciou distintos períodos de investimentos entre os anos de 1943 a 1960. O recorte temporal de abordagem desse artigo alcança o período de 1943 a 1973. O primeiro é o contexto da Macapá Moderna concebida a partir da transformação em Território Federal onde foi idealizada toda a estrutura urbana, incluindo os novos edifícios. Essa primeira fase é marcada pela diversidade de estilos e pelo traçado definido para a cidade.

A partir da década de 1950 até 1960, surge um grande projeto no Amapá, que teve repercussões internacionais pelo caráter e grandeza da proposta. A construção das Vilas Amazonas e Serra do Navio demarcaram a história da arquitetura moderna na Amazônia como algo adaptado a floresta, o precursor dessa proposta é o arquiteto Oswaldo Bratke, oriundo da mesma escola de Vilanova Artigas. O segundo ponto parte sobre relação destas obras para com a questão conceitual da arquitetura moderna no Brasil, caracterizado principalmente pela produção dos novos edifícios modernos e pela construção da cidade de Brasília, marco e referência da nova arquitetura brasileira. Já o terceiro, é a análise do conjunto de obras de Vilanova Artigas na cidade de Macapá, sendo avaliada a partir do final da década de 1960 e princípios da década de 1970.

Durante o final da década de 1960, o governo do então Território Federal do Amapá contratou os serviços do arquiteto Vilanova Artigas para elaborar três importantes projetos: o Batalhão da Polícia Militar, a Escola Tiradentes e a Secretaria de Obras do Território Federal do Amapá. Os projetos idealizados seguiram as características do arquiteto e somente passaram a despertar interesse a partir da primeira década do novo milênio com a criação dos cursos de arquitetura e urbanismo na cidade de Macapá.

As referidas obras passaram a ter maior ênfase a partir dos trabalhos acadêmicos e científicos produzidos a partir do período de 2005 em diante com a criação do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia (GAU). A relevância desta abordagem reside na representação e no valor simbólico cultural sobre os traba-



lhos do arquiteto Vilanova Artigas e os efeitos para cidade de Macapá, que muito embora não haja nenhum reconhecimento oficial sobre o patrimônio edificado é um registro de vários trabalhos produzidos pelo profissional na região Amazônica.

## CONCEPÇÃO E FORMAÇÃO DA CIDADE MODERNA E SUA INFLUÊNCIA NO ESTADO DO AMAPÁ

Para Tostes, *arquitetura moderna* potencializou o desenvolvimento de questões relativas à flexibilidade, valor da forma e dos elementos aparentes constituindo as premissas do movimento. Estrutura e vedação são como sistemas independentes, redundando, portanto, na autonomia de cada elemento utilizado na composição do projeto.

Para Weiser e Tavares, arquitetura moderna potencializou um valor muito expressivo para o uso da forma, permitiu várias e distintas linguagens em diversos momentos. Na Amazônia, e no Amapá, a arquitetura moderna ganhou maior destaque em distintos momentos, a primeira, na forma adaptada proposta pela criatividade de Oswaldo Bratke e posteriormente na expressividade do concreto aparente de Vilanova Artigas.

As cidades são o resultado das transformações sociais ocorridas no decorrer do tempo, elas evoluem e configuram suas próprias dinâmicas no espaço. A origem da cidade remete ao ambiente pré-histórico. Benévolo (2012) revela que neste período o ambiente construído não passava de uma modificação superficial no ambiente natural, imenso e hostil, no qual o homem começou a mover-se.

De acordo com o autor, o ambiente das sociedades neolíticas não era apenas um abrigo no meio natural, mas um fragmento de natureza transformado conforme um projeto humano. As cidades nasceram destas sociedades, desenvolvendo, ao longo do tempo, características próprias que as levaram para um diferencial e peculiaridade.

A cidade, em seu conjunto, forma um organismo artificial inserido no ambiente natural, esse organismo se desenvolve no tempo e se torna estável. Sendo que “o crescimento da população não produz

uma ampliação gradativa, mas a adição de outro organismo equivalente, ou mesmo maior que o primitivo". (BENEVOLO, 2012, p. 80).

Para Pelaes (2010), cada cidade apresenta sua regionalização com características próprias, culturais e costumes diferenciados. O modo de vida das cidades é representado pelo período histórico e estilo arquitetônico adotado, revelando o tipo de vida social do indivíduo no espaço. No Quadro 1 revelam-se os principais fatos que resultaram na ordem das cidades. Estas, que por sua vez, estimularam os estudos do planejamento mais adequado para o urbano.

Quadro 01. Fatores resultantes na ordem das cidades

Fatores	Causa	Consequência
Aumento da População	Redução do índice de mortalidade em geral	Aumento da expectativa de vida
Aumento dos bens e serviços	Uso de novas tecnologias na agricultura, indústria e atividades terciárias	Desenvolvimento econômico
Redistribuição dos habitantes no território	Surgimento da classe assalariada e operária	Fluxos migratórios do campo para a cidade
Desenvolvimento dos meios de transporte	Surgimento de novas tecnologias construtivas	Aumento da mobilidade social e comercial
Rapidez	Exposição de novas ideias por diferentes meios de comunicação	Discussão e/ou implementação destas ideias
As tendências do pensamento político	Desvalorização das formas tradicionais de controle público do ambiente construído - planos urbanísticos, regulamentos e legislações	Limitação da intervenção pública em todos os setores sociais e no meio urbano

Fonte: PELAES (2010), adaptado pelos autores.

Tais transformações na configuração social, econômica e política provocaram a formação de uma nova base nas estruturas das cidades, na qual reflete à população como um novo modo de vida. Por sua vez, estas novas estruturas acarretaram ao longo do tempo algumas desvantagens de ordem física no cotidiano das urbes, como por exemplo, a insalubridade e o péssimo aspecto das cidades.

O século XIX configurou-se pela continuidade da cidade clássica

barroca e pelo surgimento de novas tipologias urbanas, na qual vai preparando o espaço para a cidade moderna. O desenho urbano sob as regras tradicionais de composição do espaço e a relação dada entre os elementos morfológicos marca o mesmo, assim como o embate na industrialização e o forte crescimento demográfico (LAMAS, 2007). No âmbito social, muitas transformações moldaram as cidades conforme as necessidades sociais, econômicas e políticas.

As primeiras grandes modificações ocorridas nas estruturas das cidades advêm da Revolução Industrial. O movimento moderno irá produzir uma ruptura radical no propósito urbanístico da cidade modificando sua estrutura, forma, organização e conteúdo. A cidade moderna é o “resultado das experimentações e formulações teóricas que, na primeira metade do século XX, irão repudiar a cidade tradicional e substituí-la por um novo modelo” (LAMAS, 2007, p. 297).

A arquitetura moderna é o estudo de um modelo novo de cidade, distinto da tradicional, e começa quando os artistas e os técnicos chamados colaboradores na gestão da cidade pós-liberal são capazes de propor um novo método de trabalho, livre das anteriores divisões institucionais. (BENEVOLO, *apud* LAMAS, 2007, p. 207).

É possível delimitar dois fatores que justificam a origem da arquitetura moderna. O primeiro seria considerar que o ideário arquitetônico moderno está ligado ao projeto de modernidade, com uma visão do mundo iluminista, na qual a arquitetura realizaria inovações tecnológicas que emergiram com a Revolução Industrial e as diversas propostas urbanísticas e sociais realizadas por teóricos da época. Já o segundo, seriam as grandes alterações que ocorreram no mundo durante o século XIX, quando as artes assumem um novo papel social.

Lamas (2007) ressalta dois períodos para se compreender a gênese das cidades modernas e a crítica que lhe é produzida:

O primeiro, essencialmente situado entre as guerras, é o período heroico das formulações teóricas e experimentações, em que os arquitetos modernos se lançam na árdua tarefa de oposição à urbanística formal e na organização da estrutura e morfologia da nova cidade. Têm esses arquitetos consciência de viverem uma nova era e uma grande fé nas modificações em curso e nos contributos que a tecnologia, as ciências, a máquina e os próprios movimentos sociais trarão à cidade. Estavam também convictos de que tanto a urbanística existente, acadêmica e consagrada, como as estruturas urbanas tradicionais não forneciam respostas eficazes aos problemas do século XX. (LAMAS, 2007, p. 298).

No segundo período Lamas (2007) menciona o fim da Segunda Guerra Mundial até os anos setenta:

A reconstrução das cidades e as tremendas necessidades habitacionais (em parte motivadas pela guerra, em parte pela industrialização e demais fenômenos sociais) irão precisar de habitações, bairros, novas cidades e reconstrução dos centros urbanos, em quantidades e a ritmos nunca antes conhecidos. (LAMAS, 2007, p. 298).

Figura 01. Cidade para três milhões de habitantes de Le Corbusier, 1922



Fonte: Le Corbusier, 2000, p. 229.

Na cidade moderna ocorre a recusa da cidade tradicional, das suas formas e da sua configuração, procurando novos modelos de

organização do espaço urbano. Lamas (2007) ressalta a não conectividade com a cidade tradicional, porque, em definitivo, toda a morfologia tradicional será abandonada e dela nada restará.

Benévolo (2012) resume a três vetores fundamentais os modelos de pesquisa projetual na cidade moderna. Desta maneira, organizou-se no Quadro 2 os fundamentos referentes à investigação de alojamentos, investigação quanto ao bairro e, por fim, a investigação sobre a cidade.

Quadro 02. Fundamentos para os tipos de pesquisa projetual

Tipo	Fundamento
Investigação sobre alojamento na sua organização e estrutura interna e nas formas de agrupamento em edifícios	Este vetor estudará as áreas standard do fogo, a sua racionalização e melhor organização distributiva. Simultaneamente, irá considerar o alojamento como célula-base de organização da cidade e através dos sistemas de agregação de unidade-base, atingirá as tipologias do bloco, da torre, do complexo habitacional, ou ainda, utilizará, em alguns casos, a vivenda unifamiliar
Pesquisa sobre bairros entendido como a unidade urbana a partir do qual existe vida comunitária e social	Esta pesquisa abordará essencialmente os aspectos quantitativos e distributivos: a dimensão óptica do bairro como unidade de vida urbana e a sua organização funcional. Produzirá as múltiplas variantes da unidade de vizinhança ou da unidade de habitação de dimensão eficaz
Investigação sobre a cidade, como unidade urbana de dimensão máxima que ainda permite o seu funcionamento como organismo vivo e corretamente organizado	Esta pesquisa irá conduzir a realizações como as cidades novas, os grandes ensembles e outros conjuntos cuja dimensão não deveria ultrapassar os limites de um funcionamento eficaz

Fonte: Benévolo (2012), adaptado pelos autores.

Durante o século XX muitas cidades são influenciadas pelo movimento moderno, as chamadas cidades modernistas. Na qual seguiam as fortes ideias apresentadas no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Dentre as ideias, diversos princípios do habitar, trabalhar, recrear e circular foram descritos na Carta de Atenas, um

documento que é a síntese do movimento moderno, e alguns destes aspectos são introduzidos ao desenvolvimento do novo Território Federal do Amapá.

Os princípios da criação do estado do Amapá estavam ligados ao desenvolvimento da produção urbana e arquitetônica modernista, assim como vários lugares do mundo. Desta forma, a cidade de Macapá, capital do novo estado federativo, teve em sua gênese urbana a aplicação dos conceitos urbanísticos modernos, assim como, o uso de novas técnicas construtivas.

### **ASPECTOS GERAIS DA URBANIZAÇÃO: EVOLUÇÃO URBANA DA CIDADE DE MACAPÁ (1943-1973)**

Com a institucionalização do Programa de Defesa Nacional da década de 1940, dar-se início a criação dos novos territórios federais, visando a ocupação e proteção das áreas fronteiriças do país. Por meio do Decreto-Lei 5.812 de 1943, criou-se o Território Federal do Amapá, transferindo a sede de governo do município de Amapá para Macapá.

Não significava somente realizar atos com objetivos militares, mas sim empreender medidas com o fim de preservar o país de ameaças de toda ordem. Este processo de proteção seria possível por meio da ocupação das áreas fronteiriças, a partir de uma organização com cumprimentos, saneamento e educação.

Em 28 de dezembro de 1943, o presidente Getúlio Dornelles Vargas nomeia Janary Gentil Nunes para o cargo de governador do Território Federal do Amapá, devido ao fato de ser militar e de ter conhecimento sobre a região. Janary Nunes demonstra em meio à entrevista que fizera ao jornal *Correio da Noite*, o quão árduo seria sua missão.

Recebo a investidura com que espontaneamente me honrou o presidente Getúlio Vargas, vendo nele um dever, uma árdua missão a cumprir. Conheço bem o Território do Amapá, pois já duas vezes ali estive a serviço do Exército. É uma região de plenas possibilidades. Porém tudo, ainda tudo está por fazer.

Tendo apenas pouco mais de duas dezenas de milhares de habitantes para dezenas de milhares de quilômetros quadrados. Este é o problema mais difícil da minha tarefa \_ do de povoá-lo. Para povoar racionalmente é preciso construir habitações, sanear, os pontos escolhidos para a localização de núcleos, erguer hospitais e enfermarias nas vilas mais populosas, visando principalmente extinguir a malária, evitando, assim a contaminação dos novos pelos antigos; levantar escolas, abrir estradas, plantar e tudo isso só se faz com homem. (CORREIO DA NOITE, 29 dezembro de 1943).

Segundo Lobato (2013), Janary Nunes chegou ao Amapá em 25 de janeiro de 1944, despertando no núcleo urbano, que não passava de mil e duzentos habitantes, grandes expectativas de desenvolvimento daquele espaço. A pequena população existente, escrachava o quanto sofria de várias endemias, pois eram desprovidos de estrutura médica e saneamento básico.

Janary Nunes defendia a transformação daquela realidade através de políticas públicas que prosperasse esse novo Território, no combate as enfermidades e na dispersão dos modelos e hábitos dos grandes centros urbanos do país. “Janary simbolizava o fim de um período de pessimismo, abandono, caos, atraso, doenças, analfabetismo, superstição, pobreza e inviabilidade”. (Lobato, 2013, p. 12).

Em seu primeiro ano de mandato, Janary Nunes dedicou sua atenção especialmente a levantamento de dados, estudos de viabilidades, ordenamentos regionais, organização de serviços, diretrizes junto ao planejamento. Segundo Silva (2007), tais levantamentos resultaram em um inventário, no qual possibilitou que fossem identificadas as reais dificuldades como forma de retratar o atraso para transformá-lo.

“O governo de Janary Nunes buscava a higienização e o embelezamento da urbe” (Lobato, 2013, p. 14). Segundo Tostes (2012), havia fatores determinantes como, por exemplo, o desenvolvimento da ideia de que a cidade necessitava se expandir de Norte a Sul e Leste a Oeste, além de que, teria o rio Amazonas como elo importan-

te na concepção da delimitação da cidade.

Na década de 1940, a cidade de Macapá ainda apresentava marcas em sua arquitetura da época de povoamento. Em volta do grande forte era possível prever um desenvolvimento urbano, este que necessitava expandir a cidade. Janary Nunes transfere a sede do governo da cidade do município do Amapá para Macapá, em 1944. Apesar das carências de infraestrutura e saneamento básico, o entorno da Fortaleza de São José era a área de maior adensamento populacional.

A convicção sincera de estar pleiteando a utilização dessa grandiosa obra de nossos avós para um fim elevado, que dará possibilidade permanente de ver esse monumento histórico cada vez mais enobrecido e conservado, muito ao contrário daquela situação em que o encontramos e em que ainda está. Conheço o amor que esse patrimônio dedica aos bens de nossos antepassados, o que não tem impedido que certos monumentos vão desaparecendo aos poucos sob ataque do tempo, na tristeza de servirem de ninhos de morcegos, de covil de cobras e de domínio do mato. Elegendo a Fortaleza de Macapá ao amparo do Território para o Palácio do Governo e residência (...) fica-lhe assegurada a assistência interessada e contínua da higiene e do trato adequado. (Relatório das Atividades do Governo do Território Federal do Amapá, *apud* NUNES, 1946, p.145).

O ponto crucial do governo de Janary Nunes na década de 1940 foi à elaboração do Relatório de Atividades do Governo do Território do Amapá. Este relatório descrevia detalhadamente informações a respeito das principais medidas tomadas, juntamente com o inventário realizado na região no período de implantação do governo. Por meio deste, foi possível identificar a realidade daquele território. Neste relatório fez-se o levantamento em aspectos sociais, econômicos e culturais, analisando ainda problemas de infraestrutura, de saneamento, transporte, habitação, alimentação, estradas, meios de comunicação.

O Relatório de Atividades do Governo do Território Federal do



Amapá, de 1944, revela o quão o governo de Janary Nunes era visionário e conseguiu por meio de uma percepção evolucionária verificar aspectos importantes que davam singularidade a capital. Tostes (2014), afirma “a cidade modernista de Janary é colocada em prática, pois, naquele momento diferente do que conhecemos hoje, não havia a necessidade de um plano urbano, mas sim, definir o traçado da cidade”. Janary valorizou o traçado urbano da cidade tendo em vista um conjunto de observações em relação às questões futuras da capital (Figura 2).

Figura 2. Cartografia de Análise Av. FAB década de 1940



Fonte: Elaborado pelos autores.

As obras produzidas entre 1940 e 1956, marcaram a época Janarista como a Escola Barão do Rio Branco, construída, nos anos, de 1944 e 1945, inauguradas no ano de (1946); Colégio Amapaense criado em (1947), construção, em 1948 e inauguração em 1949; Casa Oficial do Governador, construída no ano de 1944 e inaugurada em (1945); Aero Clube (1956); Escola Industrial, a construção é datada, de 1947 a 1949 e a inauguração em 1952 e o Hospital Geral de Macapá a construção nos anos, de 1943 a 1944, inauguração em (1945) autoria do projeto do engenheiro e escultor português Antônio

Pereira da Costa (Figura 3).

Os projetos elaborados e as obras construídas foram realizadas pelo Governo do Território Federal do Amapá, não foram encontrados dados oficiais precisos sobre a autoria dos projetos de arquitetura de algumas edificações, quanto a empresa construtora, as informações oficiais da época apontam que a Empresa Platon Engenharia foi uma das principais responsáveis pela maior parte das edificações.

Figura. 03 Obras importantes da época do Território Federal do Amapá



Fonte: IBGE, 2014.

O conjunto dos distintos estilos permearam na cidade Janarista a diversidade de uma época que culminou na implantação do traça-

do urbano e na formação dos espaços públicos nas áreas mais centrais da cidade. A arquitetura produzida segue o rigor espacial, sem, no entanto, deixar de se mesclar com a rica valorização dos diferentes elementos que constituíram a essência da cidade em um período de 10 a 15 anos.

Macapá estava perdendo as características de vila, porém manteve um traçado na forma xadrez, obedecendo a topografia de uma cidade plana e bastante delimitada por igarapés. Segundo Tostes (2011), o traçado ortogonal ajudaria a reduzir os custos de implantação, visto que facilitaria a abertura de arruamento e a definição do sistema transversal e longitudinal, prevalecendo até os dias atuais às chamadas vias tipo “espigão” com as avenidas FAB e Padre Júlio Maria Lombard.

A Avenida FAB se configurava de forma embrionária neste período, contendo poucas edificações na mesma. Entretanto, refletia o auge da fundamentação modernista, na qual se baseava no contexto da cidade moderna do século XX e as reflexões e ideias da Carta de Atenas – recrear, circular, habitar e trabalhar.

## **REPERTÓRIO DE OBRAS REFERENCIAIS NO ESTADO DO AMAPÁ (1950 - 1960) - OSWALDO BRATKE: AS VILAS AMAZONAS E SERRA DO NAVIO**

Nas décadas de 1950 e 1960, há um grande marco para o estado do Amapá, que repercuti em âmbito internacional, a construção das Vilas Amazonas e Serra do Navio. Dois projetos de natureza grandiosa que frisaram a história da arquitetura moderna na Amazônia, mostrando a adaptação do movimento para com a região.

Ambas foram projetadas pelo arquiteto paulista Oswaldo Arthur Bratke, em um ambiente completamente diferente do cerrado brasileiro, caracterizado por uma floresta densa e selvagem, com muitas oscilações somando quase que seis meses úmidos e seis meses de verão forte.

Oswald Bratke foi leitor, admirador e amigo de Walter Gropius, considerado um dos maiores arquitetos modernos e fundador da

Bauhaus (1919), escola que ganhou destaque por ser o maior centro do Modernismo e do Funcionalismo na época. Isto explica em parte, a forma de atuação do mesmo.

### Vila Amazonas

A Vila Amazonas foi construída, juntamente com o Porto de Santana, para dar suporte a mineradora ICOMI (Figura 02). Por intermédio de um decreto datado de 27 de agosto de 1953, assinado por Getúlio Vargas, foi concedido a ICOMI uma parcela de terra no município de Santana, com aproximadamente 129 ha, para a construção do porto e as instalações correlatas. O projeto e execução ficaram a cargo da empresa. Com a concessão das terras obtidas pela empresa, os equipamentos e as edificações do porto reverteriam ao poder público ao fim da concessão mineral (DRUMMOND; PEREIRA, 2007).

Estes projetos, assim como, as minas de exploração do manganês, ferrovia e a Vila Serra do Navio fazem parte de um complexo de infraestrutura construído pela ICOMI no Amapá (Figura 04). A construção da Vila Amazonas teve início no ano de 1957 e foi concluída em 1962. Projetada com a finalidade de atender os funcionários da ICOMI que trabalhariam no porto com as atividades de embarque e desembarque do minério para exportação, a mesma foi disposta nas proximidades do rio e embarcadouro, com a capacidade de abrigar cerca de 2.500 operários.

Figura 04. Vila Amazonas e Porto de Santana, Santana – AP



Fonte: Jordano, 2009; Coleção Digital IBGE, adaptado pelos autores. Projeto de arquitetura de Oswaldo Bratke, construção da ICOMI.

A Vila Amazonas foi projetada pelo arquiteto Oswaldo Bratke dentro das prerrogativas modernas, possuindo um desenho dinâmico quanto a disposição de suas habitações, apresentando uma organização hierarquizada, seguindo determinadas diretrizes (Figura 04).

A disposição das residências dependia do grau de instrução do empregado e das atividades desenvolvidas na companhia. Para os funcionários de nível médio e superior foram projetadas residências individuais, já para os operários foram esquematizadas residências geminadas, setor de maior densidade (Figura 05).

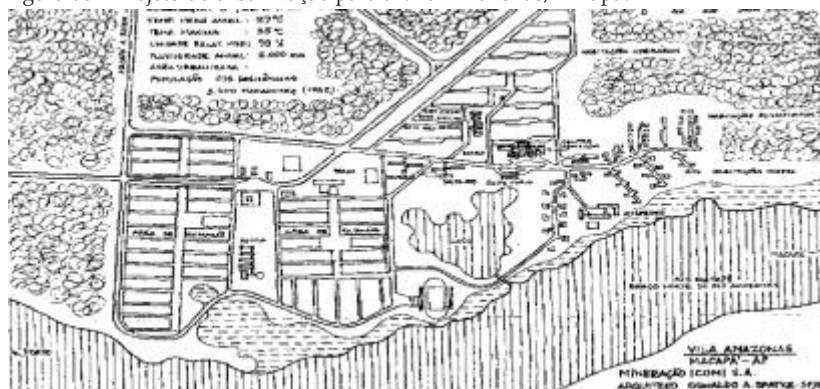
Figura 05. Residências da Vila Amazonas



Fonte: Coleção Digital IBGE, adaptado pelos autores. Projeto de arquitetura de Oswaldo Bratke, construção da ICOMI.

O traçado urbano acaba por enquadrar-se nestas mesmas diretrizes e é caracterizado pelas ruas largas e um acesso não ortogonal (Figura 06). Nota-se também, grandes áreas verdes de preservação ambiental e uma área de ampliação em torno do núcleo urbano já constituído, com uma projeção de 638 residências e 3300 moradores para o ano de 1982, segundo o estudo de Oswaldo Bratke. Além das moradias, foram destinados alguns equipamentos urbanos para a população que residiria a vila, no caso: um Centro Administrativo e Comercial, escolas, áreas de lazer, hospital e parques.

Figura 06 – Projeto de urbanização para a Vila Amazonas, Amapá.



Fonte: Revista AU, nº 10, fevereiro/março de 1987. Projeto de arquitetura de Oswaldo Bratke.

### Vila Serra do Navio

Em 1960 é inaugurada a Vila Serra do Navio, que para ser compreendida em termos espaciais, assim como a Vila Amazonas, passa pelo entendimento da cidade moderna, uma vez que sua estrutura foi projetada sob os principais postulados deste pensamento.

Oswaldo Bratke enfrentou inúmeros desafios durante a construção da vila e o maior deles, sem dúvida, era o local de implantação, com cerca de 200 km de distância até a cidade mais próxima (Santana-AP), o que acabou por dificultar também no acesso aos materiais construtivos.

Bratke assumiu a responsabilidade de pensar em alternativas e estratégias que iam além dos aspectos técnicos, respeitando a essência do lugar. Na Figura 07, fica evidente a concepção de Bratke em adotar no clarão da selva a Cidade Jardim Integrada. Brasília e Serra do Navio são um marco na história, preservando as proporcionalidades. Segundo Tostes (2011), Brasília é distanciada dos grandes centros e centrada nas figuras expoentes do Presidente Juscelino Kubistchek e dos arquitetos Oscar Niemayer e Lúcio Costa, criadores dos espaços públicos e arquitetônicos. Brasília é uma das maiores referências de cidades planejadas no mundo, um laboratório a céu aberto para os profissionais que estudam o espaço urbano planejado.

Figura 07. Paisagem e o sistema viário da cidade de Serra do Navio



Fonte: Ribeiro, 1992. Projeto de arquitetura de Oswaldo Bratke.

Serra do Navio foi a primeira experiência de uma cidade modernista na Amazônia fruto da primeira atividade de mineração industrial na região. A mesma viveu a glória nos tempos de cidade privativa e diferente de Brasília, perde muito em termos de estrutura na fase Pós-ICOMI, que encerrou suas atividades, deixando um “fantasma”, o que foi amenizado pelo fato de alguns funcionários permanecerem no local, vinculados a um passado.

Quanto à natureza do interesse, as cidades também tiveram di-

ferenças. Brasília atenderia a um interesse público (ser a nova capital brasileira) e Serra do Navio a um interesse privado (extensão da mineradora ICOMI), isso imprime diferenças nos projetos. Por muito tempo Serra do Navio foi mantida pela empresa, o tempo de ação nos projetos privados é muito mais rápido quando comparado ao público onde qualquer tipo de intervenção é motivo para licitações, análises e planejamento orçamentário. A linha do modernismo em que cada cidade foi concebida é distinta. Brasília é pensada sob uma ótica do modernismo formalista e Serra do Navio, por sua vez, tem o modernismo naturalista como fonte de inspiração.

O traçado das cidades é peculiar, com formatos singulares e diferenciados o que traduz a concepção de cada arquiteto. Independente da escala que cada uma possui, ambas têm como princípio a logicidade, o rigor do traçado urbano e a conjunção das formas arquitetônicas monumentais ou não. No caso de Brasília, a monumentalidade de seus edifícios dialoga com seu traçado em forma de avião em que no seu eixo encontram-se boa parte de seus espaços públicos e nas azas as áreas residenciais e comerciais.

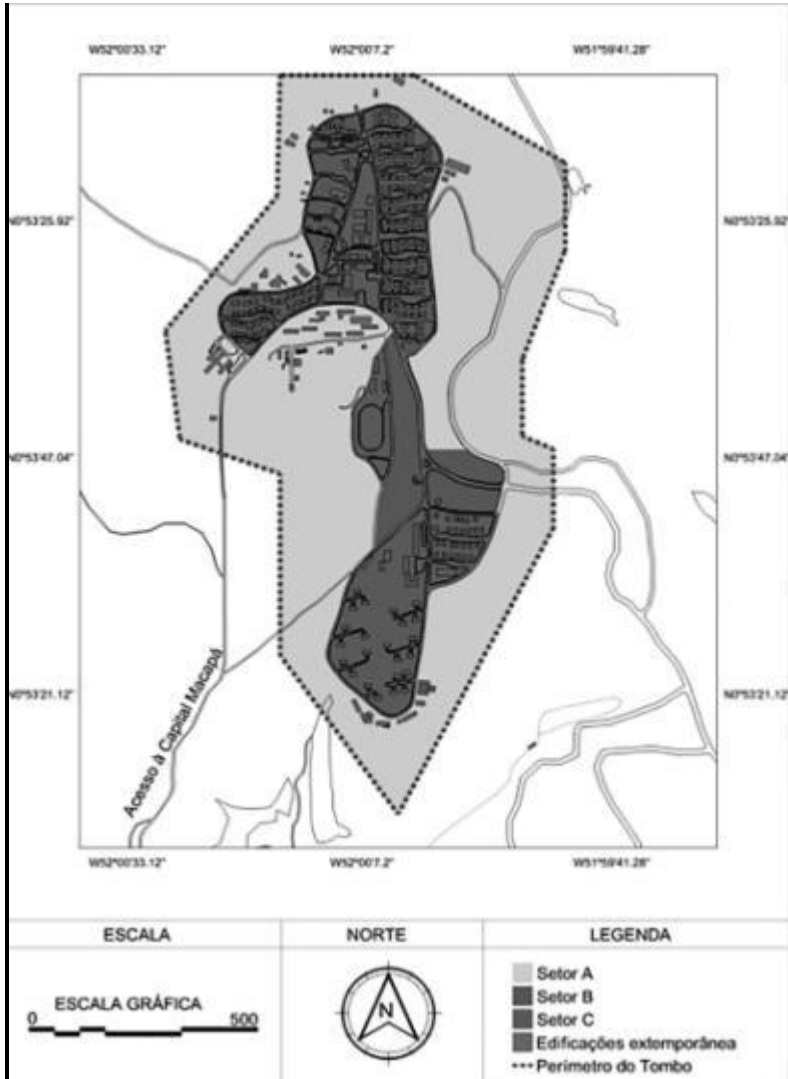
Em Serra do Navio, verifica-se que ao contrário de Brasília não se encontram edifícios monumentais, no entanto o arquiteto a concebe com “um traçado em forma de colher” valorizando a configuração do terreno. Este traçado é estruturado seguindo um núcleo linear e distendido que reúne e ordena todas as edificações e atividades de interesse coletivo [setor B], além de associar, com áreas verdes urbanizadas, dois afastados setores habitacionais [setor C] (Figura 06).

A concisão parece ter sido alcançada com remanejamento posterior, quando o setor esportivo faz a ligação dos dois grupos de moradia. Em oposição a essa espinha dorsal e estrutural acusada pelo gentil caminho de pedestres, há setores envolventes recortados ora por vias locais, ora por cul-de-sacs que concentram segundo duas classes funcionais, as categorias residenciais e unifamiliares dos funcionários. O sistema viário, sempre externo, é o escudo, garante o afastamento da floresta e está complementado pela trilha interna de pedestres que cumpre a ligação retilínea e econômica entre setores.



A arquitetura das duas cidades se destaca pelo uso de parâmetros modernos salvaguardados as suas distinções referentes a adaptação climática.

Figura 08. A divisão da cidade em três setores



Fonte: Beltrão e Santos, 2011.

No que se refere às diferenças nas concepções arquitetônicas, essas sim, estão principalmente relacionadas à escala e o tipo de material utilizado. Brasília chama atenção para sua arquitetura monumental, localizada principalmente no seu eixo central, que ultrapassa em muito a escala humana. A beleza e a plasticidade concebidas por Oscar Niemeyer dão a Brasília importância mundial como laboratório da arquitetura moderna, o material utilizado para gerar esta plasticidade foi o concreto armado, que na época, ainda era uma novidade para boa parte das cidades brasileiras.

Na arquitetura de Serra do Navio não se observa a monumentalidade dado a natureza do projeto e aos exaustivos estudos de conforto térmico e lumínico por parte do arquiteto (Figura 08). A escala é andrométrica e se integra ao rico meio natural ao qual está inserido. Quem visita a cidade tem a impressão de estar em uma pequena vila norte americana. Devido ao local de implantação ser distante dos centros urbanos, como dito anteriormente, houve grandes dificuldades na utilização de materiais e a solução foi improvisar.

Segundo Segawa (1997), a seleção dos materiais e sistemas construtivos derivou de uma racional e criteriosa análise de variáveis empíricas e econômicas. Embora reconhecendo as deficiências dos blocos de concreto e do fibrocimento enquanto isolantes térmicos eram as únicas alternativas viáveis. Mesmo o concreto armado era um sistema fora do alcance. Todas as estruturas foram desenhadas explorando o potencial da madeira (Figura 09).

A forma como os projetistas tratam as áreas de expansão também são díspares, embora atualmente ambas estejam sofrendo, obedecendo à proporcionalidade, a mesma configuração. No plano piloto de Brasília as áreas de expansão foram denominadas de cidades satélites, e foram locadas distante do centro. Essas distâncias auxiliaram de sobremaneira a preservar a estrutura do centro não permitindo sua descaracterização. Segundo Holanda (2010) desde o princípio, forma-se uma estrutura dicotômica entre o núcleo central, objeto do concurso vencido por Lúcio Costa em 1957, e uma constelação de núcleos periféricos em todas as direções, antes mesmo de

inaugurada a cidade, separados do núcleo central por grandes distâncias.

Figura 09. Modelos de residências existentes na cidade de Serra do Navio



Fonte: Acervo de Augusto Antunes, 1960. Projeto de Arquitetura de Oswaldo Bratke, construção da ICOMI.

Bratke, diferente de Lúcio Costa, dispõe no projeto uma grande área de expansão a ser incluída no planejamento, de acordo com o pedido da ICOMI. Foram providenciadas em quadras adicionais previstas dentro do traçado viário, no setor de bairro residencial destinado aos funcionários de permanência temporária, a expansão foi prevista dentro dos lotes, omitindo a construção de edificações para sua posterior ocupação (RIBEIRO, 1992). Embora tal área tenha sido planejada, vem ocorrendo uma ocupação desordenada nas proximidades da cidade, semelhante a um processo de favelização.

Um ponto em comum entre os projetos é o estímulo a baixa densidade. Tanto em Brasília como em Serra do Navio, observa-se o predomínio de amplas áreas verdes e uma distância considerável entre as residências e os elementos do espaço público. Essa decisão contribui para o conforto térmico, pois aumenta a distância de possíveis barreiras. No entanto, em alguns casos a baixa densidade causa a fragmentação espacial, como é o caso de Brasília.

A fragmentação de Brasília se justifica pelo seu tecido urbano descontínuo na qual, a diversidade das partes soma-se vazios a separá-los. Segundo Holanda (2010), os macros elementos estruturadores (Eixo Monumental, Eixo Rodoviário) e as longas vias vazam a cidade

de Norte a Sul e de Leste a Oeste. No conjunto, a mobilidade e a apreensão global do plano são facilitadas. Entretanto, ambas são prejudicadas na escala menor, dado o intrincado desenho do sistema viário no interior dos setores - superquadras residenciais ou outros. Sistema em árvore (ruas vão se bifurcando até pontos finais dos quais temos de voltar) e muitas dobras no percurso dificultam o movimento e o encontro de um endereço.

Em Serra do Navio, também ocorre uma fragmentação. Porém diferente de Brasília, esta é advinda do planejamento hierárquico do projeto. Temos assim, a separação no que se refere ao padrão habitacional em diversos setores todos ligados a um centro comercial. Fora do projeto, atualmente, verifica-se uma fragmentação parecida com a de Brasília, onde as novas periferias estão distantes do núcleo do projeto original, obedecendo a um padrão bem diferente com relação a vila.

No quadro 03, estão diferenciadas sistematicamente as principais características entre Brasília e Serra do Navio. Com este comparativo pode-se observar como o modernismo na arquitetura se adaptou a diferentes realidades, por mais dispares que possam parecer.

Quadro 03. Diferenças entre Brasília e Serra do Navio

Fatores de análise	Brasília	Serra do Navio
Inauguração	1960	1960
Escala	Macro	Micro
Objetivo	Ser a capital da República	Abrigar funcionários da mineradora ICOMI
Ambiente	Cerrado brasileiro	Floresta tropical brasileira
Interesse	Público	Privado
Tipo de modernismo	Modernismo formalista	Modernismo naturalista
Forma do traçado	Avião	Colher
Tipo de arquitetura	Monumental	Andrométrica
Escala urbana	Veículo	Homem
Consagração	Consagrada pela história	Ainda não consagrada
Fragmentação	Espacial	Hierárquica
Área de expansão	Distante do centro	Próxima do centro

Fonte: Beltrão e Santos (2011), adaptado pelos autores.

Brasília e Serra do Navio foram inauguradas quase na mesma época e hoje completam 51 anos, há poucos cuidados com relação a Serra do Navio e só recentemente foi tombada pelo Instituto Nacional do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN). Brasília, conforme Tostes (2011, p.01), “está consagrada na História da Arquitetura e do Urbanismo, Serra do Navio, precisa ser inicialmente consagrada pelo povo amazonida e principalmente pelos amapaenses”.

### **A CAPITAL FEDERATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ E O CONJUNTO DE OBRAS INSTITUCIONAIS DE VILANOVA ARTIGAS**

Na década de 1970, o governo do Território Federal do Amapá necessitava conceber determinados edifícios institucionais na capital do estado, Macapá. Vilanova Artigas foi contratado pelo Estado para realizar três importantes projetos na cidade, mesmo período em que estava afastado de suas atividades acadêmicas pela USP (Universidade de São Paulo).

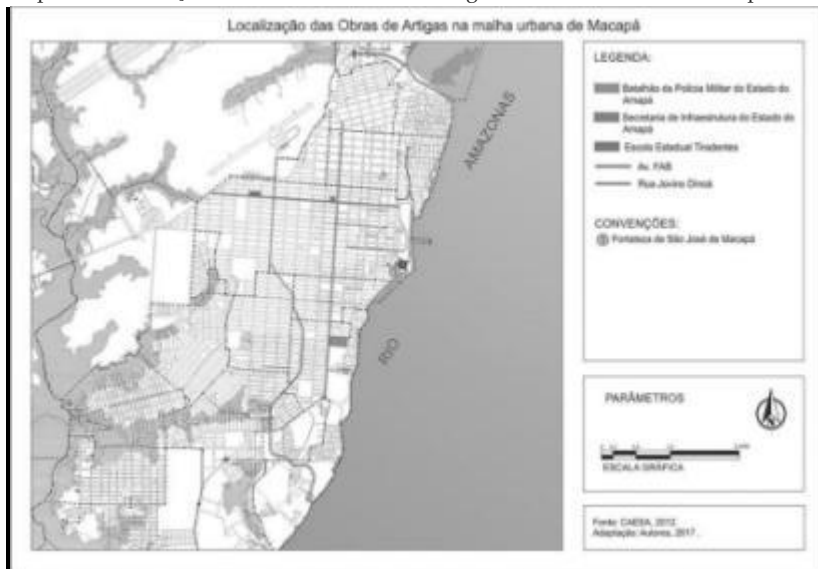
Neste mesmo momento, ele estava no que é considerado por especialistas, na terceira fase de seu trabalho, marcada pela construção de prédios públicos de maior escala e pelo exercício de peso arquitetônico na conquista dos espaços (CAVALCANTI, 2001, p. 137). Sua obra era resultado do contexto histórico-político em que viveu, mediante um cenário de transformações e busca por identidade nacional, resultando em um perfil engajado e idealista, traduzido no plano prático de seus projetos.

Acreditava no abandono de velhas expressões, em proveito de forma que pudessem exprimir a necessidade de convívio dentro do espaço construído. Detentor de uma “moral construtiva” buscava trabalhar com as condições locais e o emprego de matérias comuns, mas com a realização técnicas avançadas, o que lhe permitiu a criação de projetos extremamente arrojados e fora do senso popular, com a larga aplicação de concreto armado em lajes em balanço e estruturas de grandes dimensões. A técnica construtiva aplicada era um de seus maiores diferenciais, incentivando a modernização das

técnicas da construção civil com a pré-fabricação e a mecanização do canteiro de obra, desta forma produzindo um desenho mais racionalizado de suas edificações.

Baseava-se em formas geométricas preliminarmente, fazendo a arquitetura surgir a partir da estrutura, e não o contrário, gerando estruturas reforçadas e extremamente imponentes. Utilizando tal lógica, concebeu três exemplares de sua arquitetura no município de Macapá: o edifício da Secretaria de Infraestrutura do Estado (SEINF), o prédio do Comando da Polícia Militar do Estado do Amapá (PM/AP) e a Escola Estadual Tiradentes (Mapa 01). São visíveis as semelhanças entre tais edificações, onde a marca brutalista do arquiteto pode ser identificada através da disciplinada geometria externa, com complexos arranjos internos e o aspecto visual marcado pela ampla aplicação do concreto, vãos e espaços abertos e o uso de elementos estruturais como componentes visuais, refletindo toda simplicidade e racionalidade do moderno.

Mapa 01. Localização das obras de Vilanova Artigas na malha urbana de Macapá



Fonte: CAESA, 2012; adaptado pelos autores, 2017.

Estima-se que o arquiteto tenha sido contratado durante a administração militar do antigo território federal regida pelo governador Ivanhoé Gonçalves Martins, de vigência entre 1967 a 1972, para a concepção de tais edifícios institucionais, sendo todos inaugurados ao longo da década de 1970.

Tal período pode ser caracterizado como uma terceira fase da presença de obras modernistas de grande expressão no estado do Amapá, destacando-se após os anos de 1950, momento de atuação do arquiteto Oswaldo Bratke na região. Vale ressaltar que as iniciativas modernistas identificadas no estado são em sua grande maioria de vinculação institucional, seja através da atuação governamental, seja por iniciativas de empresas privadas que se instalaram no Amapá.

### **BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO AMAPÁ**

A edificação que abriga o Batalhão da Polícia Militar é uma das mais imponentes obras registradas, tanto pelo seu uso quanto por suas dimensões. Inaugurada no ano de 1971, foi concebida para abrigar funções institucionais em um momento posterior, considerando que a Polícia Militar do Estado começou a atual apenas quatro anos depois, em 1975.

Localizada em uma das principais vias de tráfego da cidade de Macapá, a Rua Jovino Dinoá, possui posicionamento estratégico em uma área bem estruturada da malha urbana, ocupando uma área construída significativa de aproximadamente 2.368,42 m<sup>2</sup>, entre térreo e 1º pavimento (Figura 10). Vale ressaltar que a edificação é a componente principal do Batalhão e a primeira a ser construída, contudo ao longo dos anos, anexos e novas áreas foram sendo adicionadas ao complexo da Polícia Militar do Estado.

A obra possui as principais características brutalistas de Vilanova Artigas tais como o predomínio do uso do concreto, a aplicação de esquadrias com janelas em fita e vidro, fachada sem ornamentação, o destaque para os elementos estruturais de vigas e pilares (Figura 10) e a utilização de laje de cobertura.

Outro fator de destaque é que apesar da imponentia da edifica-

ção ainda assim é possível perceber uma comunicação com as áreas externas, sobretudo pelo grande vão central de pé direito generoso locado bem ao centro da planta do pavimento térreo, que permite a livre circulação pelo centro do prédio. Percebe-se um exagero dos elementos estruturais o que casa perfeitamente com a sinceridade construtiva adotada por Artigas, que buscava explicitar a estrutura real e o comportamento dos materiais aplicados, ligados a uma ética de honestidade estrutural e verdade dos materiais adotados pela escola paulista.

Figura 10. Batalhão da Polícia Militar do Estado do Amapá



Fonte: Autores, 2017. Projeto Vilanova Artigas, construção Governo do Território Federal do Amapá, 1972.

A essência do projeto original principalmente na porção externa é mantida até os dias de hoje, havendo algumas descaracterizações como a aplicação de pintura no lugar no concreto bruto aparente, a adição de diversas condensadoras de centrais de ar ao longo de toda a fachada principal, bem como a realização de um trabalho paisagístico alheio ao projeto de Vilanova.



Figura 11. Elementos estruturais na composição do Batalhão da Polícia Militar



Fonte: Autores, 2017. Projeto Vilanova Artigas, construção Governo do Território Federal do Amapá, 1972.

Já quanto à porção interna, há relatos de diversas intervenções ao longo dos 46 anos de existência, para a adaptação de novos usos e para o atendimento das novas demandas do comando policial. Ainda assim, é um grande exemplar da arquitetura moderna brutalista na Amazônia e de fato um elemento de suma importância na construção da memória arquitetônica amapaense.

## **SEDE DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DO AMAPÁ (SEINF)**

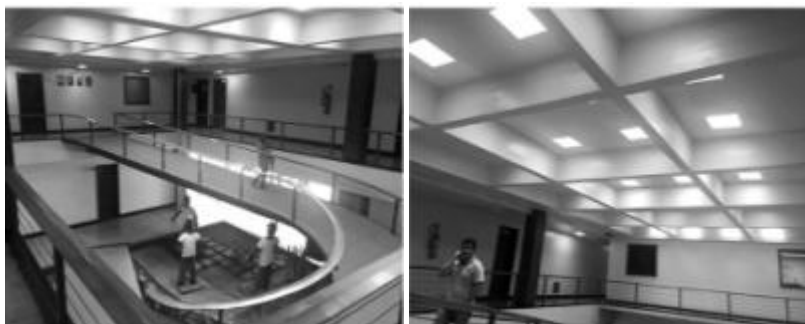
Pode ser considerado um dos mais belos exemplares da obra de Artigas no estado. É um projeto repleto de elementos funcionais estritamente relacionados a composição estética da edificação. Encontra-se na Av. FAB, eixo da cidade consolidado por atividades institucionais, onde foram locadas entre 1940 e 1988 as principais estruturas para atendimento das necessidades do Território Federal do Amapá. Inaugurado em 1972, tem na racionalidade da composição o uso de elementos de destaque como a variação entre vãos abertos e fechados, o que o atribui uma forma dinâmica e funcional.

A Sede da Secretaria de Infraestrutura possui uma grande rampa central em curva logo na entrada, elemento a partir do qual todo o restante na planta é composto, evidenciando outra característica marcante empregada pelo arquiteto. Com núcleo central feito em pé

direito duplo, é criado um vão bem no meio do edifício, rodeado por corredores de circulação, que permitem uma interligação de todas as dependências em torno deste espaço (Figura 12).

No vão estão presentes claraboias compostas a partir do cruzamento de elementos estruturais de vigas, que permitem a locação de vazios para a passagem de iluminação natural. Originalmente eram vedadas por elementos em acrílico incolor, porém devido ao desgaste do material original houve a substituição por uma pequena cobertura em telhas de policarbonato transparente que cobre todo o vão, compondo um pequeno volume central sobre a laje de cobertura original.

Figura 12. Vão central da sede da SEINF/AP



Fonte: Autores, 2017. Projeto Vilanova Artigas, construção Governo do Território Federal do Amapá, 1973.

Quanto à composição de planta, no pavimento superior haviam salas fechadas apenas nos corredores paralelos das maiores fachadas da edificação (provavelmente por serem as fachadas mais privilegiadas quanto a orientação solar), deixando para o lado de uma das fachadas menores apenas a locação do bloco de banheiros feminino e masculino (que se repetem no térreo e 1º pavimento), deixando grandes pátios em duas laterais do vão central. Contudo, modificações foram feitas pela necessidade da adição de mais salas para as atividades funcionais da secretaria e tais pátios se perderam.

As esquadrias das janelas internas e externas ainda são manti-

das conforme o projeto original, havendo sido efetuada a troca apenas das portas. Uma modificação significativa feita no prédio foi a retirada de praticamente todo o forro de madeira original feito em uma composição de ripas de madeira que criava um desenho bem interessante que fazia parte do conjunto da obra, sendo atualmente encontrado apenas nos banheiros e que provavelmente também devem ser substituídos em breve.

A fachada se mantém íntegra em sua composição. Novamente se destaca da valorização dos elementos estruturais para a composição estética e a repetição dos mesmos de maneira harmônica. Sem muitos ornamentos, também se caracteriza pela faixa de concreto na porção superior, grandes pilares e o uso de janelas em fita com vidro. Um elemento diferente é encontrado nas fachadas laterais, onde foi pensada a instalação de tubulações de forma a se criarem aberturas para passagem de iluminação natural aos corredores internos. Tais fachadas também possuem aberturas, que permitem acessos secundários às dependências da secretaria (Figura 12).

Figura 13. Fachada principal - SEINF/AP



Fonte: Autores, 2017. Projeto Vilanova Artigas, construção Governo do Território Federal do Amapá, 1973.

A edificação é agraciada ainda por elementos paisagísticos que integram sua estética e conversam com os vãos e aberturas de circulação da edificação, bem como com a entrada principal que possui um pátio frontal que cria uma suspensão em pilotis em parte da estrutura. Infelizmente uma característica que novamente se encontra per-

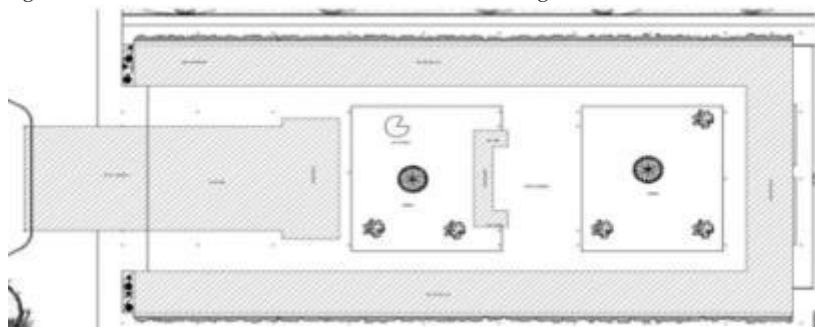
didada é a pureza do concreto em sua forma natural, havendo assim como no Batalhão da Polícia Militar o recobrimento por pintura, perdendo a beleza original atribuída pelo material (Figura 13).

A pureza da forma estrutural e o uso de modulação no desenvolvimento da planta se mantêm, refletindo todas as influências da escola paulista do momento. Sua composição dinâmica e racional se destaca, caracterizando como um prédio institucional ímpar se comparado aos demais. De qualquer maneira, ainda é uma obra fiel em grande parte ao seu projeto original e um belo exemplar de Vilanova Artigas, que conversa e lembram diversos outros projetos espalhados pelo Brasil.

### ESCOLA ESTADUAL TIRADENTES

Inaugurada em 1973, a Escola Estadual Tiradentes é um projeto interessante e de uso escolar. Quando iniciado seu uso, era uma escola exemplar, tanto no ensino quanto nas instalações físicas. Um projeto inovador que se diferenciou pela locação de grandes pátios descobertos em meio a planta baixa, bem como, a proposição de um auditório em um nível parcialmente subterrâneo, o que ainda não havia se visto no estado em uma instituição escolar. Também localizado ao longo da Av. FAB, é mais uma obra de Artigas que compõe este importante eixo da cidade de Macapá.

Figura 14. Planta baixa do bloco central de Vilanova Artigas, Escola Tiradentes



Fonte: SEINF, 2001. Projeto Vilanova Artigas, construção Governo do Território Federal do Amapá, 1973.

Novamente um edifício que vem com a arquitetura a partir da estrutura em sua composição formal. Possui corredores largos e excelente circulação interna com salas definidas de acordo com modulação estrutural. Possui uma organização de planta baixa diferente, onde todo o bloco de salas se conforma em “U” circundando os espaços comuns e de convivência (Figura 14).

Na área interna é possível perceber dois grandes pátios abertos, quase como dois grandes jardins, que além de trazerem o paisagismo para dentro da edificação tem característica funcional de permitir a entrada de ventilação e iluminação natural, formando um grande espaço de socialização, divididos somente por um grande corredor coberto ao centro. No espaço à frente dos pátios tem a distribuição das dependências da biblioteca, o auditório, e um grande pátio coberto que compõe a fachada principal da escola. Tais aspectos reforçam a busca pelas melhores soluções adaptadas às condições locais.

Em um dos pátios há a presença de uma caixa d’água que participa da volumetria da escola. Presente em outros projetos de Artigas, a caixa d’água aparece como elemento que dinamiza o volume geral da escola e cria altura dentro de uma composição predominantemente térrea, tornando-se objeto de destaque.

O forro das salas é a laje, no qual é formada uma composição estética a partir das vigas estruturais que passam sob a cobertura, esta que se prolonga pelos corredores de circulação para interligação com os pilares internos. As esquadrias de janela em fita com vidro permanecem como o original, trazendo novamente este elemento característico do moderno.

Nos pontos de interligação entre o bloco externo em “U” e os pontos construídos na porção interna há o encontro de lajes, onde novamente, a partir do elemento estrutural surge mais um elemento estético dentro do projeto que compõe tanto na parte interna dos corredores como em todas as fachadas externas da edificação, com um acabamento em diagonal prolongado para a parte inferior da laje (Figura 15).

Uma das grandes e mais notáveis modificações feitas no projeto original está na adição de um grande telhado em estrutura de madeira e telhas de barro sobre a laje de cobertura. Segundo informações, a alteração foi feita devido a infiltrações recorrentes na primeira cobertura e a falta de tecnologias na época para impermeabilização eficaz da laje. Contudo, existe a intenção por parte da SEINF de realizar a retirada do telhado para recuperação da estética inicial do projeto, um grande serviço para o restauro de tal memória arquitetônica.

Figura 15. Detalhe estético da Escola Tiradentes



Fonte: Autores, 2017. Projeto Vilanova Artigas, construção Governo do Território Federal do Amapá, 1973.

Figura 16. Fachada Principal e Fachada Lateral da Escola Tiradentes



Fonte: Autores, 2017. Projeto Vilanova Artigas, construção Governo do Território Federal do Amapá, 1973.

Nas fachadas, a maior alteração é a do telhado, preservando praticamente todos os demais elementos de sua concepção inicial.

Ainda assim, como nas outras duas edificações do arquiteto no estado, ocorre novamente a ruptura com a estética do concreto natural (Figuras 15 e 16).

O estado do Amapá, por ter um período recente de criação e estruturação, concentrou algumas obras de referência do período modernista, diferentemente de outros centros urbanos amazônicos. Além deste fator, o que também contribuiu para esta caracterização é a criação tardia dos cursos de arquitetura na região.

## **O SURGIMENTO DAS ESCOLAS DE ARQUITETURA NO ESTADO DO AMAPÁ**

O curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Amapá foi autorizado a funcionar através da Resolução nº 0013 de 26 de novembro de 2004, pelo Presidente do Conselho Superior, Prof<sup>o</sup>. João Brazão da Silva Neto, autorizando *Ad Referendum* a criação e implantação do Curso de Arquitetura e Urbanismo – habilitação Bacharelado, na Universidade Federal do Amapá, com a oferta de 50 vagas anuais. O projeto pedagógico inicial teve influência dos cursos da Universidade da Amazônia e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro de Ensino Superior do estado do Amapá foi autorizado a funcionar em, 13 de janeiro de 2006, e o reconhecimento de número 201000375, através da Portaria nº 470, de 22 de novembro de 2011, com a oferta de 100 vagas anuais. A proposta do curso inicialmente teve como inspiração os projetos de instituições particulares como a Universidade da Amazônia.

A Faculdade de Macapá, o curso da FAMA foi autorizado a funcionar, no ano de 2009, oferecendo cerca de 100 vagas anuais, registro no MEC 201306699 de reconhecimento do curso de 31 de outubro de 2014. Assim como vários cursos de Arquitetura e Urbanismo criado pelo Brasil a sua fundamentação foi baseada na lógica de ensino, sem a essência de pesquisa e extensão. Não registramos no projeto pedagógico, a clara influência de alguma instituição espe-

cífica.

Os cursos de Arquitetura e Urbanismo do estado do Amapá foram criados em um espaço de seis anos, totalizando a oferta de 250 vagas anuais, fato que é demonstrado pelo amplo crescimento de número de formados a partir de abril de 2010, quando a Universidade Federal do Amapá, formou a primeira turma.

Os registros do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do estado do Amapá, mostra um amplo crescimento do número de profissionais formados, entre os anos, de 2012 a 2016, período em que as três instituições formaram um número expressivo de arquitetos e urbanistas. Conforme o anuário estatístico do Conselho Nacional de Arquitetura e Urbanismo - CAU/BR, em 2016 percebeu-se um percentual de 115% do número de profissionais em relação ao ano de, 2012, quando o CAU foi implantado em todo o Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade de Macapá apresentou distintos momentos da presença da arquitetura moderna que pode ser entendida de grande valia em três momentos: o primeiro com a formação do Território Federal do Amapá, na presença das edificações públicas, a construção da Vila Amazonas e a Vila de Serra do Navio, e um terceiro momento no princípio da década de 1970 na expressividade das obras públicas, de autoria de do arquiteto João Batista Vilanova Artigas.

Muito embora, a cidade tenha vivenciado todas as influências das características das cidades modernas, verifica-se em particular na paisagem da cidade o caráter de outros estilos, ainda presentes a partir de 1945, como o Art Décor e o estilo Neocolonial nas edificações institucionais.

O conjunto dos distintos estilos permearam na cidade Janarista, a diversidade de uma época que culminou na implantação do traçado urbano e na formação dos espaços públicos nas áreas mais centrais da cidade. A arquitetura produzida segue o rigor espacial sem, no entanto, deixar de se mesclar com a rica valorização dos diferentes elementos que constituíram a essência da cidade em um período



de 10 a 12 anos.

A construção das Vilas de Serra do Navio e Vila Amazonas, deu um caráter peculiar na presença da arquitetura moderna em meados da década de 1950. Esse projeto é a principal referência internacional por se caracterizar por algo inovador a época. Seu mentor, o arquiteto Oswaldo Bratke, teve a sensibilidade para idealizar um projeto na selva devidamente integrado com ambiente natural.

As obras institucionais de Vilanova Artigas, na cidade de Macapá, ainda não têm o reconhecimento por parte dos órgãos institucionais como a obra idealizada por Bratke em Serra do Navio, fato que contribuiu para a perda dos vestígios e das características originais dos projetos idealizados pelo autor. Nas três obras concebidas na cidade de Macapá não há nenhuma preocupação com o conjunto arquitetônico, somente a Escola Estadual Tiradentes teve a perspectiva de resgate de um item importante da cobertura original com a realização de uma reforma que possa se aproximar das linhas originais.

As demais obras apresentam mudanças substanciais em relação ao original. Um fato relevante é a falta de definição do IPHAN em relação às obras inventariadas para definir o tombamento histórico. Portanto, apesar do reconhecimento de vários documentos acadêmicos sobre o valor e a importância das obras citadas, não há em curso, nenhuma ação oficial que se possa garantir a preservação e manutenção do patrimônio edificado.

Também se deve fazer menção que as obras produzidas estão hoje localizadas em três municípios do estado do Amapá, todavia, no período em que foram materializadas entre, 1950 a 1973 todas pertenciam ao município de Macapá, pois as cidades de Santana e Serra do Navio eram a época, distritos de Macapá.

## REFERÊNCIAS

AMAPÁ, Governo do Estado. **Secretaria de Infraestrutura do estado do Amapá**. Levantamento arquitetônico da escola estadual Tiradentes. Macapá, 2001.

BAKER, GEOFFREY H. **Le Corbusier**. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2000, p. 229.

BENEVOLO, L. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

BELTRÃO; SANTOS. Leonardo e Janiele. Serra do Navio: **O espaço público da cidade modernista na selva amazônica**. Trabalho de Conclusão de Curso. Santana, 2011.

BOTELHO, Lina. **Evolução urbana da cidade de Macapá**: Análise do perímetro da Fortaleza de São José de Macapá ao Araxá no período de 1950-2010. Macapá, Universidade Federal do Amapá, 2011.

CAVALCANTI, Lauro. **Quando o Brasil era moderno**: guia de arquitetura 1928-1960. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001.

COELHO, Alessandra Coelho. ODEBRECHT, Silvia. **Arquitetura moderna**: reconhecimento e análise de edifícios representativos em Blumenau, SC. Dynamis revista tecno-científica. Santa Catarina. Vol.13, n.1, 46- 58, Out-Dez, 2007.

COMAS, Carlos Eduardo Dias Comas. **Questões de base e situação**: arquitetura moderna e edifícios de escritórios, Rio de Janeiro, 1936-45. Arqtextos, nº 078.00, ano 07. São Paulo, Portal Vitruvius, Nov. 2006.

CANTUÁRIA, Eloane; PELAES, Fátima; VASCONCELOS, José; SILVA. **Em Busca da Identidade Urbana: o legado do movimento moderno na cidade de Macapá-AP**. João Pessoa 3ºDocomomo Norte/Nordeste. 2010.

CORBUSIER. L. **O urbanismo**. São Paulo. Editora Martins Fontes. 2010.

FRACALOSSO, Igor. **Clássicos da Arquitetura**: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) / João Vilanova Artigas e Carlos Cascaldi. ArchDaily Brasil. Dez. 2011. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/br/01-12942/classicos-da-arquitetura-faculdade-de-arquitetura-e-urbanismo-da-universidade-de-sao-paulo-fau-usp-joao-vilanova-artigas-e-carlos>>

cascaledi>. Acesso em: 07 de Janeiro de 2017.

GALIANO, Leonardo Oliveira. CARVALHO, Bianca Moro de. **O patrimônio modernista na Amazônia: Macapá, Santana e Serra Do Navio.** In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - IV ENANPARQ. Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-4/SESSAO%2010/S10-03-GALIANO,%20L;%20CARVALHO,%20B.pdf>>. Acesso em: 09 de Janeiro de 2017.

HALLBWACHS, Maurice. **Lescadressesociaux de lamémoire.** Paris. Albin Michel, 1994.

HOLLANDA, Frederico. **Brasília-Cidade Moderna, Cidade Eterna.** Brasília. Editora: FAU UNB. 1 edição.152p, 2010.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Acervo Fotográfico de 1940 do Estado do Amapá.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 16 junho de 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Primeiros resultados do censo demográfico 2014.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 Jan. 2015.

JORDANIO, Emanuel. **Vila Amazonas: um modelo da arquitetura brasileira.** 2009. Disponível em: <<http://memorial-stn.blogspot.com.br/2009/11/vila-amazonas-um-modelo-da-arquitetura.html>> Acesso em: 25 de Agost. 2017.

JORNAL CORREIO DA NOITE, **Território Federal do Amapá.** Macapá, 29 dezembro de 1943.

LAMAS, J. M. R. G. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

LOBATO, Sidney da Silva. **A cidade dos trabalhadores: insegurança estrutural e táticas de sobrevivência em Macapá (1994-1964).** São Paulo, SP, 2013, 239 f. Tese (doutorado em História Social). Universidade de São Paulo, USP.

NUNES, Janary. (org.). **Confiança no Amapá: impressões sobre o território**. 2ªed. Brasília: Senado Federal, 2012.

NUNES, J. G. **Criação do Estado do Amapá**. Discurso pronunciado na sessão do Congresso Nacional de 14 de janeiro de 1967. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1970.

NUNES, Janary. **Relatório das Atividades do Governo do Território Federal do Amapá**. 1946.

PELAES, F. M. A. **Uma análise sobre a pós-ocupação urbana dos conjuntos arquitetônicos de Serra do Navio e Vila Amazonas**. Macapá, 2010.

RIBEIRO, Benjamin Adiron, **Vila Serra do Navio: Comunidade Urbana na selva Amazônica: Um projeto do arq. Oswaldo Arthur Bratke**. São Paulo, Pini, 1992.

SANTOS, Fernando Rodrigues dos. **História do Amapá: da autonomia territorial ao fim do janarismo -1943 a 1970**. Macapá: Editora Gráfica O DIA S.A., 1998.

SANVITTO, Maria Luiza Adams. **Brutalismo Paulista: Uma Estética Justificada Por Uma Ética?**. In: X Seminário Docomomo Brasil Arquitetura Moderna E Internacional: conexões brutalistas 1955-75. PUC-PR, Curitiba. 15 a 18 de outubro de 2013. Disponível em: <[http://www.docomomo.org.br/seminario%2010%20pdfs/CON\\_03.pdf](http://www.docomomo.org.br/seminario%2010%20pdfs/CON_03.pdf)>. Acesso em: 09 de Janeiro de 2017.

SEGAWA, Hugo; DOURADO, Guilherme Mazza. **Oswaldo Arthur Bratke**. São Paulo. 1ª Edição. Pro Editores, 324p. Meio de divulgação: Impresso; Série: 28.1997.

SILVA, Suellen. **Inventário de Conhecimento dos Bens Imóveis da Cidade de Macapá: Entre a Cidade Colonial e Modernista**. IPHAN, 2010.

TOSTES, José Alberto. **Planos Diretores do Estado do Amapá. Uma contribuição para o desenvolvimento regional**. Macapá, AP. 2006.

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

TOSTES, José Alberto. **Pensar a cidade**. João Pessoa: Editora: Sal da Terra, 2014.

TOSTES, José Alberto e LUZ, Rita Simone. **Planejamento urbano na cidade de Macapá: análise do projeto habitacional Macapaba**. São Paulo, 2014.

TOSTES, José Alberto. TAVARES, Ana Paula Cunha. **Macapá, cidade modernista na Amazônia** - A memória edificada nas obras de Vilanova Artigas. In: Anais 3º SEMINÁRIO Internacional da Academia de Escolas de Arquitetura e Urbanismo de Língua Portuguesa - Arquiteturas do mar, da terra e do ar. Lisboa, Arquitetura e Urbanismo na Geografia e Cultura. 2014.

VASCONCELOS, José; SILVA, Suellen. **Inventário de Conhecimento dos Bens Imóveis da Cidade de Macapá: Entre a Cidade Colonial e Modernista**. IPHAN, 2010.



Apoio Institucional



UNIFAP



Grupo de Pesquisa em Defesa e Segurança da Amazônia



Edital Pró-Defesa