

Org. José Alberto Tostes

# OS DISTINTOS OLHARES DO PLANO DIRETOR

DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DE MACAPÁ - 2004



Editora da UNIFAP

**José Alberto Tostes  
(Org.)**

**OS DISTINTOS OLHARES DO PLANO  
DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO  
E AMBIENTAL DE MACAPÁ – 2004**

**UNIFAP  
Macapá  
2020**

Copyright © 2020, Autores

**Reitor:** Prof. Dr. Júlio César Sá de Oliveira  
**Vice-Reitora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simone de Almeida Delphim Leal  
**Pró-Reitor de Administração:** Msc. Seloniel Barroso dos Reis  
**Pró-Reitor de Planejamento:** Prof. Msc. Erick Frank Nogueira Paixão  
**Pró-Reitora de Gestão de Pessoas:** Cleidiane Facundes Monteiro Nascimento  
**Pró-Reitora de Ensino de Graduação:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elda Gomes Araújo  
**Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Amanda Alves Fecury  
**Pró-Reitor de Extensão e Ações Comunitárias:** Prof. Dr. João Batista Gomes de Oliveira

**Diretor da Editora da Universidade Federal do Amapá**  
Madson Ralide Fonseca Gomes

**Editor-chefe da Editora da Universidade Federal do Amapá**  
Fernando Castro Amoras

### Conselho Editorial

Madson Ralide Fonseca Gomes (Presidente), Ana Flávia de Albuquerque, Ana Rita Pinheiro Barcessat, Cláudia Maria Arantes de Assis Saar, Daize Fernanda Wagner, Danielle Costa Guimarães, Elizabeth Machado Barbosa, Elza Caroline Alves Muller, Janielle da Silva Melo da Cunha, João Paulo da Conceição Alves, João Wilson Savino de Carvalho, Jose Walter Cárdenas Sotil, Norma Iracema de Barros Ferreira, Pâmela Nunes Sá, Rodrigo Reis Lastra Cid, Romualdo Rodrigues Palhano, Rosivaldo Gomes, Tiago Luedy Silva e Tiago Silva da Costa

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

D6143d

Os distintos olhares do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá – 2004/ José Alberto Tostes (organizador). – Macapá : UNIFAP , 2020.

154 p. il.

ISBN: 978-65-991862-0-2

1. Planejamento Urbano. 2. Plano Diretor. 3. Município de Macapá.  
I. José Alberto Tostes. II. Fundação Universidade Federal do Amapá.  
III. Título.

CDD 320.6

**Imagem da capa:** José Alberto Tostes

**Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica:** Alice Agnes Weiser

**Revisão:** Cirlene Ferreira

**Diagramação:** Fernando Castro Amoras



Editora da Universidade Federal do Amapá  
www2.unifap.br/editora | E-mail: editora@unifap.br  
Endereço: Rodovia Juscelino Kubitschek, Km 2, s/n, Universidade,  
Campus Marco Zero do Equador, Macapá-AP, CEP: 68.903-419



Editora afiliada à Associação Brasileira das Editoras Universitárias

É proibida a reprodução deste livro com fins comerciais sem permissão do Organizador.  
É permitida a reprodução parcial dos textos desta obra desde que seja citada a fonte  
As imagens, ilustrações, opiniões, ideias e textos emitidos nesta obra são de inteira e exclusiva responsabilidade dos autores dos respectivos textos.

# SUMÁRIO

<b>Apresentação .....</b>	<b>05</b>
JOSÉ ALBERTO TOSTES	
<b>Macapá: Um município-estado – “Palavras para reconciliação da natureza com sua urbe antes do fim do mundo” .....</b>	<b>11</b>
MARCO ANTONIO CHAGAS	
<b>Análise dos Planos Urbanos de Macapá: Planos Diretores, Região Metropolitana e Projeto Macapá 300 .....</b>	<b>25</b>
JOSÉ ALBERTO TOSTES	
<b>A visão dos agentes no viés democrático da participação social do Plano Diretor de Macapá (2004) .....</b>	<b>57</b>
JACQUELINE FREITAS DE ARAÚJO	
<b>Análise do Plano Diretor Urbano de Macapá (2004) com ênfase na verticalização e no conforto ambiental .....</b>	<b>77</b>
MARCELLE VILAR DA SILVA BÁRBARA LIMA PENNA	
<b>O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (2004) e a questão da fragmentação do espaço urbano: condomínios e loteamentos murados .....</b>	<b>103</b>
ELIANE CABRAL DA SILVA	
<b>Controvérsias e fragilidades do Plano Diretor sobre ocupações informais em áreas de ressaca .....</b>	<b>119</b>
LUANA ROCHA DE SOUZA	
<b>A política de mobilidade urbana no Plano Diretor de Macapá .....</b>	<b>135</b>
CRISTINA MARIA BADDINI LUCAS WANDEMBERG ALMEIDA GOMES	



## APRESENTAÇÃO

O e-book sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (PDDUAM) de 2004 é resultado da parceria entre a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e a Prefeitura Municipal de Macapá (PMM) por meio do Projeto “Macapá 300 anos”. Tem como objetivo evidenciar alguns temas importantes, auxiliando a compreensão no que diz respeito a importância deste instrumento, assim como, suas implicações. O PDDUAM foi o primeiro plano idealizado sob viés ambiental, ainda sob a influência das correntes que incentivaram a discussão e preservação através da sustentabilidade, algo que para aquele momento ainda era muito abstrato.

A partir da criação do Ministério das Cidades (2003) e do Estatuto da Cidade (2001) ocorreu no Brasil a cruzada para elaboração de planos diretores. Entre os anos de 2003 a 2007, diversos municípios brasileiros tomaram a iniciativa em promover a criação de um plano diretor. Macapá ao largo de sua história urbana teve a oportunidade de fazer uso de vários planos urbanos entre 1960 a 1977. Esses planos contribuíram na indicação de perspectivas de crescimento e desenvolvimento da cidade. Os primeiros planos, até o ano de 1990, foram elaborados com base essencialmente técnica.

Em 1989, a PMM elaborou um plano diretor, todavia, não chegou a ser aprovado pela Câmara de Vereadores, mas foi um importante instrumento para colaborar com a ampliação do Perímetro Urbano. De 1977 a 2003 (26 anos), houve um grande hiato para cidade de Macapá em relação ao estabelecimento de diretrizes visando o desenvolvimento urbano da cidade.

A elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá no ano de 2004 superou as adversidades até então existente. Seu processo de construção foi cercado de dúvidas, uma vez que o material de elaboração não foi disponível para sociedade até os dias atuais. Portanto, os registros sobre esse plano ficaram dispersos, sem a publicidade como foi dado por vários outros municípios brasileiros.

A produção do presente trabalho visou exatamente atender a esses propósitos de esclarecimento do que foi o PDDUAM, como foi elaborado e qual a sua efetividade. Os artigos reunidos são resultados de estudos de vários pesquisadores com a respectiva temática. A finalidade visa contribuir para as discussões, debates

e possivelmente a elaboração de um novo plano diretor. Após 23 anos, as dinâmicas urbanas na cidade de Macapá se modificaram completamente e novas diretrizes devem ser implementadas.

Entre as diversas ações institucionais que ocorreram após a edição do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, ocorreu a regulamentação da Região Metropolitana de Macapá (RMM) em abril de 2018 e a recente criação, por parte da Prefeitura Municipal de Macapá, do Projeto “Macapá 300 anos”.

As interfaces de análise visam demonstrar as questões que permearam as dinâmicas desses 23 anos da cidade de Macapá, todavia, as ações em relação ao planejamento, gestão e governança não foram alcançadas. O poder público minimamente realizou as tarefas que lhe cabia, seja pelo cumprimento dos dispositivos previstos no Estatuto da Cidade ou do próprio PDDUAM.

O futuro aponta para necessidade de elaborar um novo plano diretor, a PMM criou o projeto “Macapá 300 anos”, que vislumbra pensar a construção de políticas a partir de uma série de ações pertinentes. O trabalho se propõe a realizar considerações a respeito de distintos temas e suas inter-relações.

A obra é constituída por sete artigos assim discriminados:

1- Artigo: “Palavras para reconciliação da natureza com sua urbe antes do fim do mundo” de autoria do professor Marcon Antonio Chagas. Este texto traz algumas provocações sobre a urbe e a questão mais que ambiental da cidade de Macapá como contribuição ao pensamento crítico de um planejamento futuro, também conhecido como “Macapá 300 anos”. Para isso, apropria-se o autor do conceito de “município-estado” para propor a complementaridade em ações para evitar cenários trágicos relacionadas as mudanças climáticas e as águas. Instiga a radicalização dos processos participativos e inclusivos, com horizontalidades entre conhecimento científico e outros saberes para descolonizar as mentes diante dos modelos normativos impostos. Conclui que existe um campo de ausências no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá a ser superado pela emergência de um novo plano que oportunize desaprender para aprender.

2- Artigo: “Análise dos planos urbanos de Macapá: planos diretores, região metropolitana e projeto Macapá 300” de autoria do professor José Alberto Tostes. O texto trata das questões analíticas dos planos urbanos para a cidade de

Macapá. Em especial, o plano diretor aprovado no ano de 2004, estabelece relações do plano proposto com as ações posteriores, como a criação e regulamentação da Região Metropolitana de Macapá e o recente projeto criado pela Prefeitura Municipal - Macapá 300 anos. A relevância do texto está na contribuição sobre as implicações dos planos urbanos e dos novos projetos concebidos para o desenvolvimento da cidade de Macapá. O trabalho define considerações a respeito desses distintos momentos que envolveram inúmeros atores e suas inter-relações no cumprimento dos mecanismos oficiais.

3- Artigo: “A visão dos agentes no viés democrático da participação social do Plano Diretor de Macapá (2004)” de autoria de Jacqueline Freitas de Araújo. O texto analisa o processo de participação popular na elaboração do PDDUAM, capital do estado do Amapá, a visão de representantes de segmentos sociais que participaram da construção do documento. A discussão sobre o planejamento urbano e o viés democrático-participativo na gestão urbana. A pesquisa realizada por Jacqueline Araújo foi operacionalizada a partir da pesquisa documental, bibliográfica e as entrevistas com agentes representativos de segmentos sociais participantes do processo. Os resultados apontam sobre a necessidade de construir a política urbana com o efetivo envolvimento real e democrático dos cidadãos.

4- Artigo: “Análise do plano diretor urbano de Macapá (2004) com ênfase na verticalização e no conforto ambiental” é de autoria da professora Marcelle Vilar da Silva da graduanda Bárbara Lima Pena. O texto aborda as implicações para cidade de Macapá no contexto da verticalização, os impactos da urbanização sem planejamento comum de grandes centros urbanos. O cenário apresentado é decorrente das mudanças sem o critério ambiental no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá. A pesquisa tem o intuito de verificar tais alterações, no que tange à altura de gabarito, setorização e afastamentos dos lotes, durante os anos de 2004 a 2014; identificar os conceitos e características do conforto ambiental que estão sendo utilizados e respeitados pelo plano diretor, sugerir melhorias e alternativas para futuros planos diretores da cidade. A LC n° 07/2011, traz novas alterações que incluem, o mapa de setorização, os limites e diretrizes de vários setores e a criação setores novos. O artigo analisa a LC n° 109/2014 que promove novas alterações, reduz as testadas mínimas, altera o mapa de setorização, os limites e descrições dos setores, afastamentos, os coeficientes de aproveitamento e a intensidade de ocupação.

5- Artigo: “O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de

Macapá (2004) e a questão da fragmentação do espaço urbano: condomínios e loteamentos murados” é de autoria de Eliane Cabral da Silva. O texto discute o crescimento do número de empreendimentos residenciais horizontais de acesso controlado, a partir de 2005, em Macapá, problematiza os impactos desse tipo de empreendimento na produção do espaço urbano da cidade. Apura-se ainda no texto, a contradição existente entre o crescimento desse tipo de empreendimento que estimula a fragmentação e segregação socioespacial no tecido urbano e o previsto nas diretrizes do PDDUAM de 2004, que entre outras questões, orienta para um modelo de ordenamento territorial capaz de promover o interesse social da cidade e da propriedade urbana, combater tendências de segregação no aproveitamento do espaço urbano e propiciar a todos os moradores da urbe benefícios oferecidos pela urbanização. A perspectiva teórica/metodológica empregada para análise tem como base os estudos da geografia crítica sobre a produção do espaço urbano. As reflexões apresentadas no texto contribuem para o pensamento crítico sobre processo de produção do espaço urbano em curso em Macapá.

6- Artigo: “Controvérsias e fragilidades do Plano Diretor sobre ocupações informais em áreas de ressaca” é de autoria de Luana Rocha de Souza. O texto aborda que a cidade de Macapá é permeada por áreas denominadas de “Ressacas”. Tais áreas são protegidas ambientalmente, porém, sofrem pressão por ocupações informais por parte população. A autora descreve como o plano diretor infere sobre as áreas de ressacas, evidencia as controvérsias e fragilidades existentes, legislações, zoneamentos e aplicação nas ocupações informais. O trabalho também aborda as fragilidades do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, os níveis de intervenções do Poder Público em relação às ocupações informais. O texto destaca há necessidade de mais debates sobre o assunto, bem como um novo plano que melhor articule a questão habitacional com o meio ambiente, inclusive considerando soluções tecnológicas e criativas para encontrar o equilíbrio entre ambos aspectos.

7- Artigo: “A política de mobilidade urbana no Plano Diretor de Macapá” de autoria da professora Cristina Maria Baddini Lucas e do arquiteto e urbanista Wandemberg Almeida Gomes. O artigo tem por finalidade avaliar o PDDUAM, aprovado em 2004, em seu capítulo sobre a mobilidade urbana e municipal, efetuar recomendações para a elaboração do plano de mobilidade urbana que vislumbre o território de Macapá na interação intermunicipal e interestadual. Os autores destacam a necessidade da avaliação constante sobre os principais temas

apresentados como o transporte coletivo, urbano, regional, transporte hidroviário e o sistema viário. Os temas difusos da acessibilidade, a incorporação da bicicleta e a priorização de alternativas para o pedestre. O texto também destaca a importância das recomendações de boas práticas adotadas em outras cidades do país e do mundo, alinhadas com o que preconiza o Plano Nacional de Mobilidade.

*José Alberto Tostes*



# MACAPÁ: UM MUNICÍPIO-ESTADO - “PALAVRAS PARA RECONCILIAÇÃO DA NATUREZA COM SUA URBE ANTES DO FIM DO MUNDO”

*Marco Antonio Chagas<sup>1</sup>*

## **Resumo**

Este texto traz algumas provações sobre a urbe e a questão mais que ambiental da cidade de Macapá como contribuição ao pensamento crítico de um planejamento futuro, também conhecido como “Macapá 300 anos”. Para isso, apropriou-se do conceito de “município-estado” para propor a complementaridade em ações para evitar cenários trágicos, como os relacionadas as mudanças climáticas e as águas. Instiga a radicalização de processo participativos e inclusivos, com horizontalidades entre conhecimento científico e outros saberes para descolonizar as mentes diante dos modelos normativos impostos. Conclui que existe um campo de ausências no PDUA 2014 a ser superado pela emergência de um novo plano que oportunize desaprender para aprender.

**Palavras-chave:** Município-estado; Plano Diretor; Meio Ambiente; Macapá.

## **Introdução**

A categoria “município-estado é pouco explorada na literatura sobre planejamento urbano e talvez nem exista ou seja um daqueles conceitos que “não sabemos que sabíamos”, numa aproximação ao sentido dado pelo escritor moçambicano Mia Couto ao questionar os conceitos hegemônicos impostos pelo colonialismo do conhecimento eurocêntrico que nós dominamos.

Diante das ausências, motiva-se alargar os conceitos e lançar algumas aproximações teóricas interdisciplinares para analisar a complexidade dos problemas ambientais urbanos que são estabelecidos entre fronteiras político-administrativas e suas governabilidades limitadas ou escorregadias, adotando o caso do município de Macapá como experiência surreal de um planejamento emergente que ainda

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Atualmente é professor do Curso de Graduação em Ciências Ambientais e do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá. <https://orcid.org/0000-0002-4792-9154>.

está por se fazer para evitar o fim do mundo (KRENAK, 2019).

Aparentemente seria até óbvio a previsibilidade de que governos, estadual e municipal, cooperassem para resolução de problemas comuns com uso de ferramentas existentes de planejamento estratégico. Entretanto, o óbvio adquire muitos significados quando se introduz um conjunto de variáveis relacionadas as fronteiras da geografia política-territorial das unidades federativas, os instrumentos de planejamento não democráticos ou de democracia de baixa intensidade (consultas e audiências públicas), as diferentes percepções dos problemas coletivos, o racismo e a discriminação dos pobres, etc.

Entre as consequências mais perversas desse conjunto de ausências na fronteira imaginária “município-estado” diante dos problemas que se avolumam está a insegurança ambiental traduzida por um conjunto de variáveis de natureza biofísica (água, solo, vegetação, clima, etc.) e sociais (economia, habitação, saúde, educação, segurança, etc.) que se inter-relacionam para compor cenários ambientais e sociais preocupantes.

Este texto se propõe a construir um pensamento crítico sobre o “Ambiental” do Plano de Desenvolvimento Ambiental e Urbano de Macapá 2004 (PDUA 2004), em suas dimensões desconsideradas pelo tempo da política, do planejamento e dos cenários que se apresentam como possivelmente trágico, mas que ainda manifestam certo otimismo quanto a correção de rumos a partir da afirmação de radicalidades cognitivas transformadoras aqui “cutucadas”.

## **Discussão abordagem teórica – Meio Ambiente**

A bem da ignorância assumida para analisar Planos Diretores ou qualquer outro tipo de documento “pro form” da desacreditada administração pública local, reconhece-se a existência de um dicionário de conceitos problemáticos quando se refere a fronteiras não geográficas, localizadas entre os territórios do município, da cidade e do urbano. Em parte, são conceitos sobrepostos; em parte, dissociam-se.

Filia-se aqui as proximidades do entendimento da sociologia das ausências proposta por Santos (2019) para chamar atenção para conhecimentos não reconhecidos como válidos, mas que podem contribuir para reinventar o pensamento utópico e a emancipação dos saberes para além do definido pelo enquadramento arquitetônico das normas urbanísticas que tratam as fronteiras conceituais como

fortalezas.

A admirável geógrafa Bertha Becker, por exemplo, usa o termo “urbe amazônica” para se referir a uma categoria negligenciada pelo planejamento regional e contrapor a visão descendente e ainda dominante quando se fala de floresta Amazônia como espaço vazio ou desabitado. Becker chama atenção para um “amontoado” de gente que vive na floresta, cunhando o termo “floresta urbanizada” para se referir a complexa rede de cidades existentes na região a procura de uma economia que mantenha a floresta em pé (BECKER, 2013).

A situação de concentração populacional das urbes amazônicas é agravada por um modelo político-administrativo adotado no Brasil que estabelece fronteiras geográficas entre os entes federados e mantém campos de competências camuflados diante das nuvens carregadas de problemas complexos para os quais as responsabilidades se diluem na meteorologia da previsibilidade das hipossuficiências municipais.

As consequências desses campos de ausências ou carências são tragédias anunciadas localmente e dissimuladas por uma burocracia de Estado que se limita a mandar alguém obedecer ao que “Narciso acha feio o que não é espelho”. Esse tem sido os encaminhamentos do tardio direito urbanístico no Brasil, para as quais os estados e municípios tendem ao colapso pelo colonialismo federativo da retórica localista da “política de escalas impossíveis”.

Como resolver os problemas acumulados pelas desassistências das urbes amazônicas? Retorna-se ao paradigma de Bertha Becker para evidenciar os fenômenos que circunscrevem o entendimento não geográfico do conceito “município-estado” como afirmação de um possível alinhamento da questão ambiental nas cidades como variável transversal que desafia o poder público e a sociedade amazônica a radicalidades em busca de alternativas emergentes.

Subtende-se, dessa forma, que a categoria “município-estado” se refere a entes federados onde existam alta concentração urbana da população em determinado município, ou municípios próximos e, conseqüentemente, as maiores demandas por políticas públicas, implicando em necessários processos de coesão sócio-territorial e de esforços sinérgicos de planejamento e de execução para resolvê-los fora dos vínculos normativos legais.

No âmbito da geografia do planejamento municipal, trabalhos organizados por Tostes (2006, 2018) dão conta do não cumprimento dos sucessivos planos

diretores elaborados para a cidade de Macapá, desde o Plano GRUMBILF de 1959, passando pelo HJ COLE de 1977 que prospectou transformar a natureza tucujum numa “veneziana americanizada”, com canais navegáveis e cines *drive-in* alocado nas áreas de ressacas, até o atual PDAU 2004, que segue o mesmo determinismo da legalidade em contraponto a realidade socialmente desassistida.

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 (TOSTES, 2018, p. 142).

Outra referência da problemática retórica do “viver o momento presente e o futuro a Deus pertence” é o trabalho de Nery (2004) que demonstra ao Poder Público a existência de alternativas criativas para lidar com problemas urbanos complexos, como no caso da saúde e do meio ambiente em áreas de ressacas<sup>2</sup> (Figuras 1 e 2).

Figura 1. Área de ressaca de Macapá



Fonte: Nery (2004).

---

<sup>2</sup> Ressaca é um conceito do Amapá e se refere as áreas úmidas que sofrem influência do Rio Amazonas e para onde são direcionados involuntariamente os fluxos migratórios desassistidos pelo poder público. O direito ambiental trata como “Área de Preservação Permanente” e o direito urbanístico como “Área de Risco”.

Figura 2. Realidade das áreas de ressaca de Macapá



Fonte: Nery (2004).

É de se imaginar o esforço da autora em implementar as recomendações de sua pesquisa diante de mentes colonizadas do poder que não sentem o problema do outro. Pensar o que aconteceu com a menina da fotografia, 15 anos depois, demonstra o quanto é atual os dizeres de Nery (2004, p. iii):

Dedico este trabalho para as meninas e meninos moradores das ressacas na certeza de que ele pode contribuir para que os sonhos e esperanças em dias melhores, almejados por essa gente tão sofrida, se torne realidade.

Na busca por revelar novas percepções sobre a urbe amapaense e se abrindo da produção da africanidade de Achebe (2009) e Wainaina (2005; 2018) que ensinam a sentir e respeitar com profundidade o significado de “lugar” e de suas subjetividades muitas vezes enviesadas pelo imaginário distante, indica-se para leitura e avaliação crítica os trabalhos urbanos sobre Macapá de Robacher (2013), Carvalho (2017) e Souza (2019).

O planejamento urbano, dito moderno, tem sido regido pelo discurso da sustentabilidade que associa as cidades a capacidade de resiliência a riscos e vulnerabilidades ambientais e sociais, conforme publicação da ONU (2012). Entre os principais riscos, o trabalho indicado aponta “o crescimento das populações

urbanas e o aumento de sua densidade, o que interfere diretamente nos solos e nos serviços, ampliando as ocupações de planícies costeiras, ao longo de encostas instáveis, e das áreas de risco” (ONU, 2012, p. 9).

Cidade resiliente, segundo a ONU (2012, p. 11):

É um local onde os desastres são minimizados porque sua população vive em residências e comunidades com serviços e infraestrutura organizados e que obedecem a padrões de segurança e códigos de construção; sem ocupações irregulares construídas em planícies de inundação ou em encostas íngremes por falta de outras terras disponíveis.

Entretanto, a ONU continua se apresentando como uma instituição contraditória quanto a sua limitada capacidade de governação global, atuando no campo transnacional das ideias desconetadas do que Acselrad (2006) denomina de “governabilidades limitadas” ou de vazio político deixado pelo “quase-nada” a ser governado pelo local diante da reduzida descentralização do poder.

A sociologia das ausências, como anunciado anteriormente, se dedica à crítica a negatividade das exclusões pelo conhecimento eurocêntrico ritualista das instituições, como no caso da ONU, a qual Santos (2019) invoca a sociologia das emergências como positividade a ser assumida como potencialidade e possibilidades para transformação ancorada em práticas democráticas de alta intensidade.

Cada morador de Macapá transporta em si uma cidade oculta. Como captar essas percepções? Lopes (2002, p. 71) responde: “As cidades de sonhos ou as cidades que se sonham cruzam-se inevitavelmente com as realidades que se habitam e onde quotidianamente tropeçamos”.

## **O contexto da cidade – Meio Ambiente**

*Aqui tudo parece que era ainda construção e já é ruína*  
(Caetano Veloso)

É muito difícil ou mesmo impossível distinguir o que é meio ambiente natural e o que é meio ambiente construído na cidade de Macapá. O espaço natural da cidade foi profundamente modificado ao longo das gestões públicas e desencadeou uma série de efeitos colaterais que propiciaram, ao certo, melhorias nas condições de vida dos moradores da urbe, mas também “jogou muita sujeira para debaixo do tapete”.

Os bairros, alguns chamados de “torrões”, antes isolados pela dinâmica das águas que bate à porta da cidade a cada maré, eram somente acessados por pontes de madeira ou por montarias a remo. Esses lugares foram conectados pelo uso de aterros que modificaram a paisagem da urbe drasticamente. Da frente da cidade de Macapá ao mais interior dos bairros é possível sentir o chacoalhar dos carros numa preocupante sinfonia de desconfiança.

Ao longo dos últimos 30 anos, Macapá passou por profundas transformações sociais em sua urbe. A população passou a ser categorizada em zonas, bairros e não bairros, num processo induzido de *apartheid* sócio-territorial que se estabeleceu diante de planos públicos e da própria academia reativa.

A migração desassistida de pessoas das ilhas do Pará para a cidade de Macapá e entorno imprimiu a cidade de Macapá um ritmo de acúmulo de problemas para os quais o Plano Diretor Urbano e Ambiental de 2004 (PDUA 2004) não respondeu pela ausência de ações integradas município-estado que não se fez acontecer pela complexidade desse fenômeno.

Estima-se que cerca de 30% da população de Macapá ocupam áreas de resacas. Entretanto, essa categoria de ocupação urbana não é reconhecida pelos órgãos oficiais de Estado que a classificam como Área de Preservação Permanente (APP) ou Área de Risco, com implicações legalistas fora da realidade pelo descaso público. A esses espaços banalizados e que adquirem identidade própria, Escobar (2015) designa de “territórios da diferença”.

Houve um tempo no Amapá em que a assistência social ao migrante existia e funcionava. Era realizado o acolhimento familiar pelo Estado, do porto a moradia, do trabalho a escola. O tempo inconsequente da política refere-se exatamente ao desmonte dessas ações de assistência social aos migrantes pelo Estado e principalmente a ausência de políticas alternativas que possa justificar o não-retrocesso.

Essas coisas “fora da ordem” ou caóticas também resultam em novos arranjos afetivos que tem emergido em escutas profundas cheias de significados para se contrapor ao racismo urbano que desnuda a elite brasileira em tempos extemos (SOUZA, 2019). São acervos memoriais que aproximam, em diferentes escalas, conhecimentos e saberes cognitivos sobre os problemas de uma urbe em busca de radicalidades transformadoras, como há anos se empenham Maricato (2015) na escala nacional e Tostes (2018) na escala local.

## **Análise do Plano Diretor - Meio Ambiente**

Não é pretensão analisar o texto do PDUA 2004 pela condição de seu tempo e dos atores envolvidos. Trata-se apenas de uma reflexão sobre alguns pontos no documento que possam ajudar na compreensão pedagógica da cartografia ambiental da urbe. Também cabe destacar que não há nenhuma amarra aos conceitos pré-estabelecidos por entender que esses deverão ser construções coletivas futuras em processo de radicalidades democráticas, se assim for compreendido.

No artigo 5º, que trata do meio ambiente, são elencados no parágrafo 3º, uma relação que é denominada de patrimônio ambiental do Município de Macapá, portanto passível de especial atenção da administração pública, a saber: I - a orla do rio Amazonas; II - as ressacas; III - os demais recursos hídricos; IV - o ecossistema de várzea; V - o ecossistema de cerrado; VI - os bosques; VII - os ninhais; VIII - os sítios arqueológicos; IX - os bens imóveis históricos e culturais; X - o traçado original da antiga praça e vila de São José de Macapá; XI - os costumes e as tradições populares manifestos no meio ambiente.

Faz-se necessário inserir movimento na relação de patrimônios ambientais para saber em que condições se encontram. Alguém imagina? Se imaginam, inicia-se um processo de questionamentos infinitos não somente em relação ao PDUA 2004, mas, principalmente, sobre o papel da ciência enquanto capacidade proativa aos retrocessos. Como integrar a ciência ao poder político? Estaria a ciência aprisionada pelo conhecimento epistemologicamente amarrado aos cânones do colonialismo eurocêntrico que a distância da realidade? Existe um conhecimento emancipatório capaz de ofertar soluções criativas aos problemas da urbe amapaense, como a ocupação das áreas de ressacas e todo o racismo vinculado?

O PDAU 2004 também faz um esforço programático em aproximar meio ambiente e desenvolvimento, uma antiga dicotomia que reduz o pensamento crítico e democrático ao tempo imediato dos negócios de base capitalista, como se nenhuma outra alternativa existisse, mesmo que isso signifique o agravamento do *apartheid* na urbe. Como articular meio ambiente e geração de emprego com equidade fora do sistema capitalista? É possível educar para uma economia solidária e incluyente na urbe?

Um pouco mais a frente, o Plano toca na sensível questão da integração das diferentes iniciativas públicas de gestão urbana, como no caso do saneamento e do meio ambiente. Os Planos Municipais de Saneamento (PMS) não dialogam

com os Planos Diretores, pois representam iniciativas de um colonialismo federativo impositivo e sem integração nas próprias instâncias que os concebem. Mas fica a questão de como integrar o PMS ao PDAU? Como fazer da construção desses planos processos de intensificação da democracia participativa e comunitária para além das consultas públicas dos *powerpoints*?

Na questão das estruturas institucionais e das normas vinculadas o PDAU 2004 peca pelo excesso, criando um imobilismo *a posteriori* ao especificar um receituário a ser seguido, quando apenas deveria sinalizar diretrizes (*afinal, é um Plano Diretor*), guardando as especificidades das amarras para as competências que lidam com a operação do dia-a-dia. Como detalhar os afazeres sem perder de vista as diretrizes?

O PDAU 2004 existe ou é apenas uma abstração entre tantas outras definidas pelo colonialismo federativo para impôs aos lugares obrigações de fazer coisas impossíveis listadas em um direito urbanístico de prioridades sobrepostas e distantes? E se não houvesse Plano Diretor?

## **Contribuições para um novo Plano Diretor – Meio Ambiente**

O presente texto foi escrito em Coimbra/Portugal, quando de um estágio de pós-doutoramento no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Os meio de comunicação por aqui informam que no encontro de 24 de setembro de 2019, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*IPCC*, sigla em inglês) aprovou o Relatório Especial sobre o Oceano e a Criosfera num Clima em Mudança (*SROCC*, sigla em inglês) que alerta para o fato de que muitas cidades em Portugal, e em todo o mundo, sofrerão impactos ambientais com mais regularidade:

Há eventos extremos de subida do mar que são historicamente raros – acontecem uma vez por século no passado recente – que se estima que comecem a acontecer com mais regularidade – pelo menos uma vez por ano” a partir de 2050, *afetando mais as regiões tropicais*, grifo nosso (*IPCC*, 2019).

“O sertão vai virar mar”, diz o cancionista popular. O mesmo mar, que muito antes do Antropoceno formou os depósitos geológicos de manganês de Serra do Navio, tem sinalizado, pelas mudanças climáticas, que as cidades serão afetadas, principalmente as costeiras que estão no nível do mar, como Macapá.

Apesar de considerar o conceito de resiliência interessante e de “cidade resiliente” mais ainda para não desconsiderar os esforços da ONU (2012) e os alertas do IPCC (2019), há implícito também no termo “resiliente” um certo sentimento de tolerância de que “a urbe resiste”. O problema é o ponto de virada e tudo aquilo que pode representar para uma cidade ao nível do mar, como é Macapá, com o agravante de ter sido construída sobre as águas. Nesse ponto, a academia pode ajudar na simulação de eventos extremos a partir das tendências de aumento do nível do mar aferidas pelo IPCC e projetar estruturas urbanas preventivas.

Também seria recomendável elaborar um mapa das águas superficiais e subterrâneas (cartografia das águas). A justificativa é entender a complexa hidrodinâmica local e projetar ações de conectividade entre as águas, de modo a repactuar alguns acordos com a natureza. E isso significa intervenções estruturais na cidade construída para reconectar fluxos naturais e culturais que não está nos manuais de engenharia e para além dos planos de metas infinitas onde tudo é prioridade desde que comece pelo “asfalto”.

Saindo um pouco do cenário trágico e invadindo o campo das radicalidades democráticas, qualquer processo de planejamento público deve se apoiar em processos participativos de alta intensidade, a iniciar pelos orçamentos públicos, com discussões organizadas dentro das comunidades e se possível dentro das casas das famílias, “queimando panela”, no linguajar dos movimentos sociais. E isso se faz desprovido de qualquer conhecimento tecnicista. A sociologia e a antropologia oferecem instrumentos metodológicos para isso.

Esses processos de “escuta profunda” devem pautar literalmente as linhas dos documentos públicos, em letras garrafais, de modo a evitar retrocessos ou mesmo conter o autoritarismo público que pensa que sabe interpretar a dor dos outros. A academia se notabiliza por essa prática, mesmo propalando que se deve derrubar os murros erguidos entre o conhecimento científico e os saberes populares, numa demonstração explícita de cegueira pela vaidade.

Qual a condição do ambiente natural da urbe amapaense (diagnóstico)? Quais os cenários, a considerar as mudanças climáticas e a ausência de saneamento (prognóstico)? A partir daí retorna-se ao início da conversa. Não é possível estabelecer metas sem que o Estado assuma sua responsabilidade em relação os problemas da urbe macapaense. Nesse ponto, os orçamentos não podem continuar sendo peça de ficção e precisam se “encostar”, no sentido da complementaridade.

Nos 300 anos da cidade de Macapá, o Amapá já terá virado a casa do milhão e grande parte estará assentada na urbe-capital, disputando espaço e intensificando as zonas de exclusão. A “tragédia dos comuns” é um cenário anunciado para Macapá, mas também pode significar aprendizados e recomeços.

## **Considerações Finais**

O conceito “município-estado” significa que os problemas da urbe não serão resolvidos sem complementaridade. O orçamento público é peça fundamental para essa integração e requer profundas mudanças metodológicas para se fazer respeitar enquanto expressão da vontade da sociedade amapaense, sem racismo e desprovida das verdades acadêmicas no sentido de reconhecimento de todos os saberes.

Saberes como o do César, filho da Maria de Nazaré Mineiro, lá do Laranjal do Jari, município do Sul do Amapá, que discordou de uma intervenção urbana das engenharias com a citação de que aquele era “o lugar das águas” e não das construções (referência ao aterramento da Avenida Tancredo Neves – via principal da cidade). A cartografia das águas é uma sugestão tecnicista, mas repleta de significados históricos e culturais que contribuirá para aprender a reaprender a pensar a cidade e sua natureza.

A categoria “ressaca” precisa ser antropológicamente lapidada para ser entendida enquanto território da diferença e se fazer existir como urbe nos planos públicos. Os conceitos de matizes ambientais são incompletos, rasos e excludentes.

Mia Couto, Chinua Achebe e Binyavanga Wainaina, autores africanos trazidos para este texto, ajudam a pensar para além do óbvio, pois o óbvio já foi escrito pelo colonizador. Essa chamada significa que um plano para “Macapá 300 anos” não existe nos modelos do direito urbanístico simbólicos e aqui foram indicadas experiências na urbe macapaense que se insinua descolonizadoras a partir da ousadia que nos falta.

Por fim... ou pelo começo, nunca é demais lembrar do princípio fundamental do processo de construção do novo plano... “uma escuta profunda”, que alguns também chamam de democracia para a cidadania de alta intensidade.

## Referências

- ACHEBE, Chinua. **O Mundo se Despedaça**. Tradução Vera Queiroz da Costa e Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- ACSELRAD, Henri. Território, localismo e política de escalas. In: ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves (org.). **Cidade, Ambiente e Política: Problematizando a Agenda 21 local**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 13-32.
- BECKER, Bertha K. **A urbe amazônida**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- CARVALHO, Bianca Moro de. Las dificultades de los gobiernos locales en la región norte de Brasil, el caso del Estado de Amapá. In: ZICCARDI, Alicia; CRAVACUORE, Daniel (Org.). **Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina**. México: Pensamiento Crítico, 2017. p. 105-122.
- ESCOBAR, Arturo. Territórios da Diferença: a ontologia política dos “direitos aos territórios”. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 35, 2015.
- IPCC - The Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policy-makers. In: **Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**, 2019. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/SROCC\\_FinalDraft\\_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/SROCC_FinalDraft_FullReport.pdf). Acesso em: 10 nov. 2019.
- KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- LOPES, João Teixeira. **Novas questões de sociologia urbana**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.
- MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- NERI, Sara Heloiza Alberto. **A utilização das ferramentas de geoprocessamento para identificação de comunidades expostas a hepatite A nas áreas de ressacas dos municípios de Macapá e Santana/AP**. Dissertação (Mestrado). COPPE, UFRJ, 2004.
- ONU- Organização das Nações Unidas. **Como Construir Cidades Mais Resilientes: Um Guia para Gestores Públicos Locais**. Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres. Genebra, 2012. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/26462\\_guiagestorespublicosweb.pdf](https://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf). Acesso em 07 nov. 2019.
- PDUÁ – **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá**. Macapá: PMM/SEMPA/IBAM, 2004. Disponível em: <http://macapa.ap>.

- gov.br/arquivos/planodiretormacap/PLANO%20DIRETOR%20DE%20MACAPA.pdf. Consulta em: 01 nov. 2019.
- ROBACHER, Liliane. Requalificação urbana e ambiental na área habitacional da zona portuária Baixada do Ambrósio, Santana, Amapá. 2013. **Revista eletrônica Inclusão Social** [online], 2013, v. 6, n. 2.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Fim do Império Cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2019.
- SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso: da escravidão a Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.
- SOUZA, Luana Rocha de. **Cartografia das Controvérsias: entre ação direta e luta institucional na produção de uma ocupação informal em palafitas na cidade de Macapá (AP)**. Dissertação (Mestrado). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.
- TOSTES, José Alberto. **Planos Diretores do Estado do Amapá: Uma contribuição para o desenvolvimento regional**. Macapá, 2006.
- TOSTES, José Alberto (org.). **Planejamento Urbano Regional no Estado do Amapá**. Macapá: UNIFAP, 2018.
- WAINAINA, Binyavanga. **How to writeabout Africa**. Granta 92, 2005.
- WAINAINA, Binyavanga. **Um dia vou escrever sobre este lugar**. Tradução Carolina Kuhn Facchin. São Paulo: Kapulana, 201



# **ANÁLISE DOS PLANOS URBANOS DE MACAPÁ: PLANOS DIRETORES, REGIÃO METROPOLITANA E PROJETO MACAPÁ 300**

*José Alberto Tostes<sup>1</sup>*

## **Resumo**

O artigo trata das questões analíticas dos planos urbanos para a cidade de Macapá. Em especial o plano diretor aprovado no ano de 2004 que estabelece quais as relações do plano proposto com as ações posteriores, como a criação e regulamentação da Região Metropolitana de Macapá (RMM) e o recente projeto criado pela PMM – Macapá 300 anos. O método utilizado foi o histórico dialético e as pesquisas fazem parte do projeto de pesquisa Macapá, 75 anos da capital. A relevância está na contribuição para a compreensão sobre as implicações dos planos urbanos e dos novos projetos concebidos para o desenvolvimento da cidade de Macapá. o trabalho se propõe a realizar considerações a respeito de distintos momentos em que envolvem os distintos atores e suas inter-relações para fazerem cumprir os mecanismos oficiais.

**Palavras-chave:** Macapá; Desenvolvimento urbano; Planos urbanos.

## **Introdução**

Macapá ao largo de sua história urbana teve a oportunidade de ter vários planos urbanos entre 1960 a 2004. Esses diversos planos contribuíram para melhor analisar e indicar perspectivas de crescimento e desenvolvimento da cidade. Os primeiros planos até o ano de 1990 foram elaborados com base essencialmente da parte técnica e o último plano diretor aprovado (2004) foi elaborado com base na cruzada dos planos diretores proposto pelo então Ministério das Cidades e da efetivação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O plano Diretor de 2004 foi o primeiro idealizado sob viés ambiental, ainda sob a influência das correntes que incentivaram a discussão e preservação através

---

<sup>1</sup> Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes de Havana - Cuba (2003). Professor Associado III da Universidade Federal do Amapá. E-mail: tostes.j@hotmail.com

da sustentabilidade, algo para aquele momento ainda muito abstrato. No artigo tratamos da discussão conceitual que permeou a essência da participação popular e as prerrogativas em relação a construção de instrumentos participativos.

As questões relativas as implicações decorridas após 15 anos do plano diretor são enfatizadas a partir das implicações também de dois outros momentos: o primeiro da criação da RMM – Região Metropolitana de Macapá e a recente criação por parte da PMM – Prefeitura Municipal de Macapá do Projeto Macapá 300 anos.

As interfaces de análise visam demonstrar como as questões que permearam a dinâmica de 15 anos na cidade de Macapá foram intensas, todavia as ações em relação as questões de planejamento, gestão e governança não alcançaram minimamente para que o poder público realizasse as tarefas que lhe cabia, seja pelo cumprimento dos dispositivos previstos no Estatuto da Cidade e no próprio plano diretor de 2004.

O futuro acena para necessidade de elaborar um novo plano diretor, mas em contrapartida a PMM criou um projeto para vislumbrar o futuro onde deixa uma serie de incertezas quanto as questões que são mais preocupantes de curto prazo. O trabalho se propõe a realizar considerações a respeito de distintos momentos em que envolvem os distintos atores e suas inter-relações para fazerem cumprir os mecanismos oficiais.

## **O Plano Diretor de 2004: Caracterização**

O plano diretor de 2004 foi concebido para atender as necessidades de planejamento da cidade de Macapá, após um hiato de 14 anos do último plano urbano (1990), todavia o último plano oficial é datado de 1977 a 79 (HJ COLE). Macapá atravessou todas as múltiplas transformações decorrentes das décadas de 1980 e 1990 sem produzir um instrumento de política pública que norteasse do desenvolvimento da cidade.



de Camaçari da Bahia para atender as necessidades locais. Os bairros praticamente triplicaram nesse período. O zoneamento proposto pelo Plano Diretor de 2004, contemplava as dinâmicas decorridas a partir da criação da Área de Livre Comércio (Mapa 1).

Macapá em 1990 tinha uma população em torno de 290 a 310 mil habitantes. No começo da década de 2000, eram enormes as demandas por infraestrutura urbana. Os bairros abertos nos anos de 1990 como Zerão continuava desprovido de saneamento básico, assim como os demais na zona norte da cidade. Nessa década, várias áreas institucionais foram sendo ocupadas no Distrito de Fazendinha, avançava assim de forma contínua a ocupação de áreas úmidas. As chamadas áreas de Ressaca em dez anos tiveram uma sobrecarga de ocupação o que comprometeu boa parte das bacias naturais no setor sul da cidade.

Os planos urbanos entre 1960 e 1990 estabeleceram uma boa definição para as chamadas áreas de expansão da cidade, inclusive conceberam quais as dinâmicas que iriam proporcionar os efeitos propulsores necessários para tal, porém, é preciso ficar claro que os problemas urbanos foram se agravando a medida que o poder público abriu mão de pensar a expansão urbana de uma forma minimamente planejada. Por duas décadas, 1980 e 1990, a política se restringiu a doação de lotes, sem nada, os chamados assentamentos urbanos precários. E as questões mais recentes a partir dos investimentos em habitação de interesse social não contribuiu em nada para reduzir os elevados índices de impactos sociais e ambientais em áreas de ressaca.

O plano diretor de 2004 teve teoricamente a participação de diversos segmentos sociais e institucionais na sua elaboração, entretanto, sempre teve a ressalva por parte do Ministério das Cidades da desconfiança sobre o processo. Foi contratada como consultora o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. O texto é algo inovador para época, pois define as unidades de gestão, leva em conta o potencial hídrico da cidade e os entrecortes de rios, lagos e igarapés e principalmente a preservação de ressacas como patrimônio paisagístico natural. Há uma clareza na proposta de zoneamento da cidade e do mapeamento das áreas de interesse social.

E quais os motivos da reduzida aplicação do plano diretor? Um dos motivos foi a falta de definição prioritária do plano como um importante instrumento de política pública; um segundo aspecto, cumprir os dispositivos previstos no plano

como a elaboração de planos setoriais; terceiro aspecto, a inexistência de investimentos para agregar o sistema gerencial do plano e associado a esses argumentos, a qualificação de recursos humanos e tecnológicos que não foram compatíveis. O plano foi elaborado, mas não se tornou prioritário. Os ajustes realizados em três administrações municipais ocorreram para alterar pontualmente itens em relação a densidade do gabarito para atender o mercado imobiliário em relação a verticalização média e alta.

## **A questão conceitual do Planejamento Urbano**

O plano diretor de 2004 tem como característica de apresentar o viés da variável ambiental. Para explicar de forma concreta esse fato. É interessante observar que o ano de efetivação do plano, 2004 foi desenvolvido sob a efetivação de dois fatos importantes: o primeiro a edição da lei do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o segundo momento, a criação do Ministério das Cidades sob a cruzada da elaboração dos planos diretores se apresentava naquele momento a discussão conceitual sobre a preservação do meio ambiente, pois 13 anos após a ECO 92 na cidade do Rio de Janeiro, o Brasil retomava a perspectiva de construir novamente sob duas bandeiras os destinos do planejamento urbano no Brasil.

Para Ferrari Junior (2006) O Estatuto da Cidade oferecia os elementos para que a sociedade pudesse examinar com atenção a implementação de políticas urbanas nas cidades. Tendo a oportunidade de cumprir melhor as políticas urbanas, pois poderia ter os moradores das cidades como co-gestores das formulações, implementações e avaliações das propostas urbanísticas.

O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidenciava que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderia os princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. (OLIVEIRA, 2001, p. 16)

O Capítulo IV – Gestão Democrática da Cidade – do Estatuto da cidade determina aos poderes municipais, executivo e legislativo, o seguinte:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – Órgão colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e

- municipal;
- II – Debates, audiências e consultas públicas;
- III – Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (OLIVEIRA, 2001, p. 54)

Dessa forma, no intuito de promover uma democratização na gestão urbana, cabe ao poder público e população se beneficiarem da melhor maneira possível do Estatuto da Cidade, pois sem a participação social a lei por si só não resolverá os históricos problemas urbanos.

Para compreender o que significa esse fato, havia um claro objetivo a partir da efetivação do Estatuto da Cidade de empreender um objetivo concreto para as cidades e municípios com um viés participativo. Argumentando as ideias no âmbito desse contexto nacional Lefebvre (2006) esse autor descreve que o processo de industrialização foi o 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 encarar 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 “a-temporal”. 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.

Para Maricato (2001, p.76) “[...] o urbanismo (entendido como planejamento e regulação urbanística) não teve comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas...”, entendendo que as ações e intervenções do Estado no espaço urbano foram 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 predomínio 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.

Retomando Lefebvre (2006), esse autor define que 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 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 ele está inserido na lógica capitalista do tecido urbano.

Se aplicarmos as ideias de Lefebvre ao contexto da realidade nacional brasileira, vamos nos dar conta da imensa dificuldade que houve para ter uma frente nacional que pudesse dar conta de temas tão diversos e semelhantes como a questão do rural e do urbano, pois no caso brasileiro essa proximidade aumentou consideravelmente nas últimas décadas, fato, por exemplo, de que se questionar, por exemplo, o conteúdo do Estatuto da Cidade que faz referência a questão das metrópoles e pouca considera a realidade amazônica que detém enormes áreas territoriais cercadas de florestas, rios e rodovias, além de uma diversidade de áreas protegidas e terras indígenas.

A discussão cidade e município estava posta na mesa de debates, porém é preciso ressaltar que sempre foi considerado o lócus privilegiado do contato direto do poder com a população. Após a Constituição de 1988, o estreitamento das relações da sociedade civil e poder municipal transformam-se, na medida em que há alternativas de mediação entre demandas e decisões. Certamente deve ser esse o caminho a ser trilhado, onde a autonomia da uma sociedade se demonstra através da uma construção histórica complexa entendendo que esse processo é trabalhoso e envolve uma diversidade de agentes que atuam em diferentes escalas no mesmo espaço social. (FERRARI JÚNIOR, 2004)

Segundo Cardoso (2008) a complexidade que abrange o planejamento segue dos “fatos geográficos” que caracterizam a ocupação de seus territórios: a existência de áreas de reserva (ambiental, indígena, etc.), de projetos de assentamentos agrícolas, da interferência de grandes empresas (ex: mineradoras e de geração de energia), que dificulta bastante a prática do planejamento municipal na região amazônica, especialmente quando não existe alinhamento entre os poderes municipal, estadual e federal, visto que determinadas políticas públicas, fundamentais para a garantia de sustentabilidade dos municípios da Amazônia, transcendem a competência municipal (Ex: meio ambiente, política fundiária).

Dentre os instrumentos de regulação contidos na legislação urbanística atual encontra-se a regularização fundiária e imobiliária urbana através da qual o Poder Público Municipal realiza o controle de seu território urbano e viabiliza a implementação de diretrizes e ações que possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

Entre outros aspectos importantes, o Plano Diretor deveria em tese conter aspectos importantes que aferem diretamente a natureza do território que havia provocado problemas urbanos estruturais do ponto de vista institucional, entre esses temas mais cruciais, a questão da regularização fundiária urbana decorrente de distintos processos transitórios que no caso do Amapá ainda eram atenuantes como a questão das terras da União.

Diante de tais argumentos e da proposta que se acenava para a estruturação de planos diretores, agora de caráter territorial, havia a clara confrontação de interesses diversos em relação ao trato da regularização fundiária urbana, visto que os interesses diversos na matéria colocariam em dúvida a real eficácia de um plano concebido. O debate conceitual, portanto, da concepção de planos diretores no Brasil tinha uma guia, um encaminhamento pertinente para fazer valer as discussões dos temas até, então mais inquietantes da sociedade, mas ainda não havia a clara compreensão dos processos e do entendimento da sociedade e dos próprios gestores sobre o caráter do que é uma decisão a respeito de algo dos interesses do coletivo.

Segundo Savoya (2013) a decisão é como um processo no qual, a partir da consideração e reflexão sobre uma determinada situação problemática, bem como as possíveis alternativas para sua resolução, uma conclusão é alcançada com relação a qual curso de ação deve ser seguido. *Situação problemática* ou *situação decisional*,

por sua vez, referem-se a uma situação em que: - há uma discrepância entre as condições previstas para o futuro e aquelas desejadas pelos decisores; - não há uma alternativa que seja simultaneamente: a) de conhecimento dos decisores; b) claramente superior a todas as outras conhecidas pelos decisores; e c) considerada satisfatória pelos decisores; - há, como consequência das duas condições anteriores, incertezas quanto a qual seria o curso de ação mais adequado a ser tomado.

A principal estratégia utilizada pelos decisores para gerar convicção é construir conhecimento sobre o problema: conhecer os valores daqueles envolvidos e/ou afetados de alguma maneira pelas decisões, os condicionantes, a dinâmica urbana, as alternativas disponíveis e todos os outros aspectos considerados relevantes para o problema. Essa construção de conhecimento, entretanto, tem alto custo, não apenas financeiro, mas também de outras naturezas. (SAVOYA, 2013, P. 87)

O primeiro deles, e mais óbvio, é o tempo. As informações necessárias não estão imediatamente disponíveis e precisam ser coletadas, organizadas, interpretadas. Algumas vezes, precisam ser construídas caso a caso, como acontece com relação aos valores dos participantes. Eventos participativos precisam ser planejados cuidadosamente, divulgados, processados, disponibilizados e prorrogados ou estendidos caso necessário. Um segundo tipo de custo se refere à capacidade de atenção dos decisores.

Para Ferrari Junior (2006) em um contexto de escassez de tempo e abundância de tarefas a serem realizadas, o tempo disponível para se dedicar a uma situação decisional relativa a um problema de planejamento urbano é, na grande maioria dos casos, extremamente reduzido. Representantes da sociedade civil precisam harmonizar horários de participação em eventos com sua rotina cotidiana, normalmente bastante atribulada.

O mesmo acontece com relação aos representantes eleitos, tanto do executivo quanto do legislativo. Mesmo os técnicos responsáveis pela condução do processo de planejamento, em muitos casos, não podem se dedicar exclusivamente a essa tarefa. 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, que se tornaram “opções” mais que perfeitas para solucionar as mazelas sociais. Contudo, muitos desses planos só tiveram a pretensão de guiar a orientação ao ambiente construído não enfrentando as

questões sociais.

Além dos planos urbanos, como condutores da organização do espaço, existe uma ampla legislação urbanística, que oferece aos governos um imenso leque de possibilidades em promover o melhoramento das cidades como: a ampliação de recursos, regularização do mercado, regularização de áreas privadas ocupadas irregularmente, preservar o patrimônio cultural, arquitetônico, urbano e ambiental e promover o desenvolvimento sustentável. Todavia as legislações, os planos e a centralização, no encaminhamento da discussão urbana, não responderam às questões conflitantes dentro do contexto socioespacial e não contribuíram para o acesso ao mercado imobiliário legal.

Portanto, agregando-se as concepções de Savoya (2013) e Ferrari Junior (2006) verifica-se que era importante se discutir na essência dos planos diretores a partir do anos de 2003, a concepção que atende um novo pacto social, alheio ao pragmatismo que de se elaborar instrumentos, que mesmo considerado sob a bandeira do viés “popular” ainda estavam impregnados do tecnicismo de outrora. Essa é uma constatação quando se verifica o largo tempo da existência de planos elaborados, que se quer tiveram a possibilidade de ser colocados em prática através dos instrumentos de planejamentos integrados através do Plano Plurianual e a LDO.

Para poder decidir, as alternativas precisam ser avaliadas segundo os valores e objetivos dos decisores. Entretanto, não são as alternativas propriamente ditas que são avaliadas diretamente, e sim suas consequências. Mais precisamente, são as *supostas* consequências atribuídas às alternativas, consideradas em um determinado estágio de conhecimento do problema, que devem ser avaliadas. Alternativas não são boas ou más, adequadas ou inadequadas, satisfatórias ou insatisfatórias por si sós. Como, por definição, elas são meios para atingir os objetivos desejados, julgamentos sobre seu valor só podem ser feitos na medida em que seus possíveis efeitos são comparados com esses objetivos. Portanto, a implantação de uma nova via, por exemplo, não é boa ou má em si; seus efeitos, por outro lado, podem ser considerados bons ou maus, dependendo do contexto e das particularidades da situação e, obviamente, dos sistemas de valores que estão sendo usado para julgá-los, que são diferentes para diferentes grupos de interesses (SAVOYA, 2013.p.90).

Além disso, o estudo tenta evidenciar que a ocorrência de perspectivas

diferenciadas de renovação da gestão local advém no sentido de incrementar a eficiência e as vantagens competitivas interurbanas e da globalização que a cidade adquiri a partir dos anos 70 do século passado até os dias atuais.

Para Ferrari Junior (2006) Por outro lado, a implantação dessas novas estratégias, especificamente no Brasil, a partir dos anos 90, fez com que projetos políticos de ampliação da democracia e cidadania surgissem sendo uma resposta, em maior ou menor medida, às coordenadas postas por esse contexto, ou seja, de globalização e competitividade urbana. Essas estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades, que vem ganhando cada vez mais força e respaldo na sociedade brasileira, são práticas que renegam a tradição centralizadora e excludente de gestão estatal, que vivemos até então, redefinindo os papéis de Estado e sociedade civil apontando para ampliação de cogestão entre público e privado, aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade.

A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, deve 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, 2009, p. 134).

Portanto, o debate conceitual sobre o que significa a essência de uma plano diretor passa por uma serie variáveis, que se deve considerar, principalmente as esferas de participação democrática como fator indispensável para tal, todavia, a experiência brasileira em fóruns participativos e em situações mediadas para obter algum tipo de pacto social, é recente, muito embora o planejamento pragmático promovido pela Estado brasileiro tenha atravessado todo o século XX e parte do começo do século XXI. As experiências de elaboração de planos diretores e sua possível eficiência e eficácia esbarrou ou tem se limitado ainda a concepção sobre como se trabalhar o viés social participativo democrático sem as interferências diretas dos principais grupos econômicos e de poder.

Não se pode atribuir ao plano diretor que é um instrumento de política pública um fracasso, se há, esse fracasso, ele é do poder público e de toda a sociedade. Segundo Araújo (2007) o fortalecimento da participação, depende de uma dupla condição, de um lado a capacidade dos cidadãos atuarem (virtude cívica e capital social) e de outro, mecanismos institucionais que viabilizam o controle

sobre as ações do governo.

Archer (2011) reforça em seu entendimento que a participação dos habitantes, dos usuários da cidade e dos atores da sociedade civil na concepção das decisões locais, e mesmo na sua realização, é uma necessidade para adaptar a democracia representativa às exigências da sociedade contemporânea.

A existência de uma gama de interesses e opiniões, ao lado da complexidade da sociedade contemporânea, torna concepção de Archer (2011) torna difícil o cumprimento das obrigações delegadas aos detentores de “mandatos”, previstas na democracia representativa. Segundo Archer (2011), o atual modelo de democracia representativa está esgotado, sendo necessário, portanto, o desenvolvimento de novas formas de participação na concepção das decisões da população.

A participação engajada direciona à descentralização administrativa e ao surgimento de líderes nas comunidades. Em cada atividade participada emergem líderes naturalmente. Isso gera uma diversidade de iniciativas e de atores sociais dispostos a assumir responsabilidades, o que contribui para com a descentralização, uma prática efetiva de democracia e uma atuação de todos os envolvidos. Esses elementos, responsabilidade e líderes, não destacados por Buarque (1999) e Barquero mas bem relevado por Oliveira (2007), Moraes (2003) e Souza (2013) ainda são difíceis se tornarem regras pois na visão dessa análise as realidades territoriais, formações culturais e ambientais são também determinantes na relevância desses fatores defendidos pelos autores, mas dependentes das realidades de cada caso. Souza (2013) defende ainda a planificação e interdependência do desenvolvimento local via Sistema de redes descentralizadora de saber e poder:

Um programa com interligação horizontal e interdependência social leva através das relações de parceria, à constituição de comunidade que deverá ser participativa na gestão local e ter um monitoramento das atividades administrativas com todos os envolvidos no projeto de desenvolvimento local. A rede é um segundo fator para a geração de um ambiente interno favorável ao desenvolvimento local. Para que esse ambiente se forme e permaneça ao longo do tempo, faz-se necessário que se instale uma cultura de rede, de *network*, ao trabalhar em rede, ao invés de uma cultura de concentrar saber e poder, um *mainframe* (unidade central), para mandar os companheiros a fazerem as coisas que se quer que eles façam, pelos indicados para mandar. A rede está no âmago do capital social em cooperação ampliada socialmente, ao considerar que tanto a cooperação quanto redes geram comunidades que são usinas de capital social, este processo gera uma simbiose que afeta as relações econômicas e sociais, na

construção de desenvolvimento local. (Souza, 2013 p. 01)

Decorridos 16 anos da criação do Ministério das Cidades e 18 anos da efetivação da Lei do Estatuto da Cidade chega-se a seguinte reflexão: O Brasil ainda tem um largo trajeto a realizar, pois mesmo nas esferas, da União, dos estados e dos municípios há múltiplas fragmentações institucionais, muitas delas não permitem a sequência mínima de políticas continuadas, que ficam fraturadas pelo meio do caminho, tal fato contribui de sobremaneira para que não compreendamos o que significa planejar sob o viés coletivo, e mais sob a condição participativa que não esteja atrelada a grupos econômicos com interesses direto do capital.

No caso do município de Macapá, em especial a capital, pode-se afirmar que o plano diretor foi construído sob a síndrome da desconfiança popular de não atender os preceitos e princípios de acordo com os argumentos e concepções ditas nesse artigo, pois não houve apropriação devida, ressalte-se que a edição do plano é de 2004, já em 2003, criava-se a RMM – Região Metropolitana de Macapá, sem que houvesse a mínima menção do plano de 2004, desconsidera qualquer possibilidade de integração com as cidades mais próximas.

Após decorridos 14 anos e alguns meses de sua edição, está posto o desafio futuro para que a sociedade leve em conta fundamentos importantes contidos nas ideias de Souza (2013) que é a capacidade das redes planificarem e de certa forma democratizarem em equilíbrio o binômio saber/poder. Souza (2013) complementa esse vetor de pensamento dizendo que a construção de redes visa fortalecer as ligações entre as formas intermediárias de coordenação e constitui-se a própria essência do desenvolvimento econômico local. Essas redes são a forma de expressão da reação autônoma que, se não liberta o território das restrições impostas pelas leis de funcionamento que lhes são exógenas, pelo menos coloca, para o território, a possibilidade de redirecioná-las ao seu favor.

## **A complexidade do urbano a partir das questões fundiárias**

O processo de transformação das cidades caracterizada pelo inchamento populacional que não foi, entretanto, acompanhado por um incremento na infraestrutura disponível, comprometeu as condições de vida oferecidas à população. Essas grandes transformações e mudanças envolvem os aspectos qualitativos e quantitativos das cidades. No caso de Macapá e Santana, a ZFV já enfrenta uma

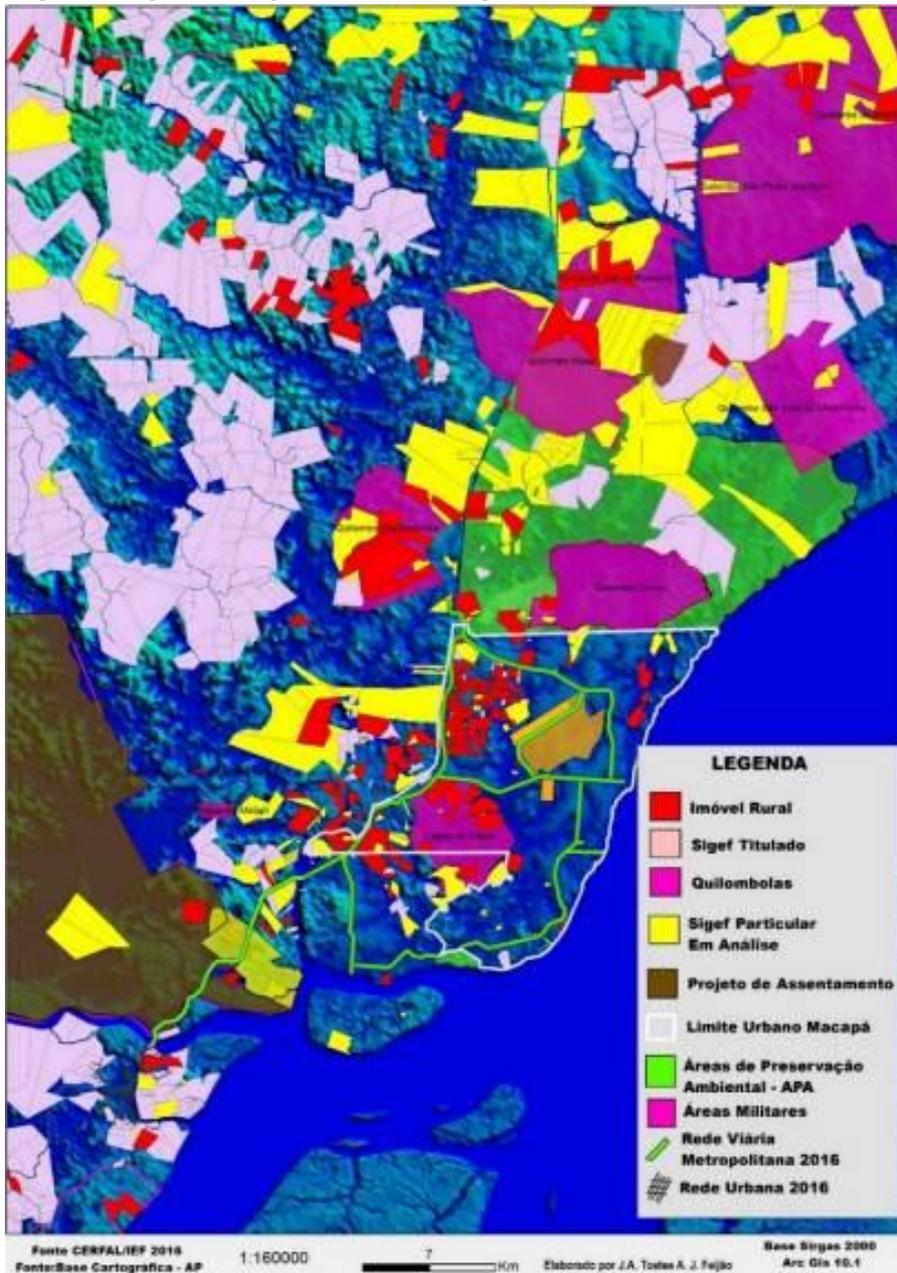
complexa relação de disputa dominial entre as terras do Estado do Amapá onde a União (INCRA) reluta em não as transferir registralmente para o controle e governança do Amapá.

Tostes (2018) tornou bastante clara a complexidade da questão das terras. Portanto, verifica-se que a questão das terras não é algo simples no estado do Amapá como mostra o cenário histórico traçado, todavia, temas dessa envergadura são tão importantes que exigem o envolvimento de toda a sociedade no debate, pois implica em impor limitações ao próprio governo, aos municípios, empresários, bem como ao conjunto da sociedade em ter o livre acesso a possibilidade da concessão de créditos para investimentos. Cabe esclarecer, que regularizar as terras não significa sair banalizando a venda ou acesso sem os critérios necessários, pois esse estado é um grande mosaico por conta do conjunto geral de sua paisagem. O tema merece a prioridade máxima, obedecendo todo o rigor necessário que possa promover o desenvolvimento do lugar, sem, no entanto, gerar danos irreversíveis para todos.

Tendo como perspectiva a cidade real, com seus problemas e potencialidades, conflitos e consensos. Surge uma forma de planejamento no qual a cidade é concebida e debatida por todos a partir de sua diversidade social e espacial, que deve ser planejada com a pactuação e por meio de um conjunto de instrumentos de caráter jurídico e urbanístico, conciliados com gestão democrática da cidade e sua sustentabilidade, nasce um inovador modelo de planejamento denominado de planejamento urbano sustentável.

Segundo Souza (2014) a gênese da ocupação urbana contemporânea no Amapá está assentada na criação do Território Federal do Amapá, sendo considerado um dos atos fundamentais para as características urbanas recentes do Estado a transferência da Capital do novo Território para a cidade de Macapá, em fevereiro de 1944. As alterações relacionadas à ampliação da população no Estado e ao aumento da taxa de urbanização no período tiveram forte influência das diretrizes políticas e administrativas propostas para os Territórios Federais estabelecidas pelo Governo Federal por meio de planos de desenvolvimento econômico.

Mapa 2. Áreas patrimoniais públicas e de domínio privado no entorno da RMM



Fonte: Base EB/SEMA (2014). Elaborado por J. A. Tostes e A. J. Feijão, 2018.

As figuras e mapas revelam a complexidade no ordenamento dominial, fundiário, agrário e registral das terras do Estado do Amapá. Como o rio é ainda fronteira delimitadora do crescimento das cidades para o SUL, Macapá e Santana

são obrigadas a se verticalizarem ou promoveram transterritorialidades em direção às áreas rurais, já bastantes disputadas com áreas patrimoniais ambientais, quilombolas, agrárias e principalmente de domínio fundiário privado.

Em consequência um dos maiores desafios para o planejamento urbano é ordenar a cidade e melhorá-la mesmo diante de um cenário desfavorável onde se configuram cidades cheias de tensões sociais e ambientes desiguais. Assim, o planejamento dos espaços urbanos não pode ser pensado sob a ótica de um plano racional, técnico, centralizador e reprodutor da força de capital. Macapá e Santana já se interpolam entre o grande rio Amazonas e as áreas rurais e patrimoniais de conservação e quilombolas (Mapa 2).

Figura 1. Destaque dos silos de armazenamento da segunda empresa de beneficiamento de Soja (Caramuru) instalada no HUB Logístico do Porto de Santana



Fonte: Imagem Quick Bird (2017) Google Earth.

Porto (2002) reforça essa via de pensamento acadêmico dominante destacando que no caso amapaense, as propostas de desenvolvimento estavam assentadas na matriz mineral e teve com a implantação do Projeto ICOMI, a inserção do Estado na economia mundial, alterando além da ocupação e do uso do espaço amapaense, a sua estrutura econômica, modificando em definitivo a realidade socioeconômica do Amapá (PORTO, 2002).

Diferentemente de muitas outras cidades no planeta, e em especial na Amazônia, Macapá e Santana têm uma morfologia que combina terras aflorantes onde ocorrem simultaneamente a ocupação e urbanização da cidade e implantação dos módulos de produção e serviços sempre pressionando as faixas (áreas) úmidas denominadas localmente de ressacas (Mapa 2 e Figura 1) e dos espaços especiais

nas áreas lindeira do rio Amazonas e rio Matapi para implantação de Plataformas Logísticas e retro portos.

Para Tostes (2012), encarcera a questão do que chamou de “fazejamento” a falta de plano de ordenamento urbano executáveis, mas posiciona de um lado o desafio de morar e do outro a degradação produzida pela ocupação dessas áreas úmidas. Há que se destacar que a gestão pública das cidades de Macapá e Santana e de outras na Amazônia não consideram as ocupações dessas áreas como ente legítimo das cidades amazônidas.

Há, como inimigo invisível dessas “hidros *urbis*” uma gestão urbana que trabalha de costas para essas realidades, quase sempre lhes reservando a simples condição de cidade criminalizada, e, quase sempre, não alcançada pela gestão pública e ao legítimo direito à moradia e bem-estar social que permeia a cidadania.

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

Para Tostes (2011) os problemas urbanos se acentuam cada vez mais em função da falta de integração entre os poderes públicos em diversas esferas, o resultado é a precariedade de diversos itens que compõem a infraestrutura urbana. Há problemas crônicos entre a forma de pensar a gestão e, planejamento, os resultados afetam diretamente os espaços urbanos em todo o Estado, com consequências negativas principalmente na capital Macapá. (TOSTES, 2011, p.)

Tostes (2011) lembra, que o crescimento populacional não foi a única consequência da estadualização, para ele, um dos principais problemas foi “à intensidade de aspectos socioambientais, que colaboraram nas alterações das cidades amapaenses, gerando inúmeros impactos na urbanização. A migração atingiu as três maiores cidades, influenciando na organização e expansão destas cidades. (...) em menos de cinco anos a cidade de Macapá tomou uma direção descontrolada, a área espacial da cidade se expandiu por não aguentar a pressão demográfica. O espaço físico, principalmente, os de preservação como as áreas de ressaca, que são importantes para o equilíbrio térmico e a drenagem da cidade, passaram a ser ocupadas padecendo impactos de toda ordem.

Souza (2014) destaca que a região urbana de Macapá e Santana, desde a sua concretização como capital do antigo Território Federal do Amapá, vem

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

Segundo Monte Mor (2007) a rede urbana que articula a economia, a sociedade e o espaço-tempo globalizado organizam também territórios de amplitudes várias, do microrregional ao continental. As relações metrópole-satélites, que inspiraram interpretações sobre o subdesenvolvimento e as relações internacionais, ganham hoje uma imensa complexidade diante da dimensão multiescalar, fragmentada e mutável (caleidoscópica, portanto,) sob o comando do capital financeiro, particularmente na periferia do capitalismo, no mundo subdesenvolvido. (MONTE MOR, 2007, p. 01)

Numa rápida e simples análise do princípio e importância da localização na escolha para implantação de um polo ou investimento estratégica, Souza (2009) resume que segundo a teoria weberiana, a empresa procura a localização que minimize os custos salariais ou os custos de transporte de matérias-primas e de produtos acabados. A nova ordem econômica que se aglomera e se instala na Zona Metropolitana de Macapá (ZMM) concentra fortemente na definição locacional das cidades de Macapá e Santana, territórios onde se unem as vantagens tributárias e de incentivos da ALCMS com a sua renúncia de impostos na aquisição dos insumos e da ZFV com os incentivos para a transformação industrial das matérias primas de origem regional ambas reforçadas pela força do Sistema Logístico Portuário de Santana (SLPS) que oferece competitividade à produção de grãos do Centro-Oeste e alavanca o agronegócio inscrito no Cerrado amapaense.

Soma-se todas essas vantagens desse Hub Logístico do Porto de Santana a interiorização de insumos e produtos para o agronegócio do Centro Oeste brasileiro que aportarão no Amapá oriundos da navegação de longo curso que virá para embarcar grãos e minérios entre outras commodities. Essas vantagens irão atrair outros interesses dos entes que compõem o Platô das Guianas, especialmente a Guiana Francesa e Suriname.

Caso não venha a ocorrer uma atuação conjunta e harmoniosa entre todos

os agentes necessários a consecução de boas ações e atitudes que possam construir uma estratégia de transformações econômicas com resultados sociais altamente incluídos sem revogar a paz social a trilogia desenvolvimentista sincrética: ALCMS, Porto, Agronegócio e ZFV poderão derivar em efeitos econômicos anabolizantes e resultados sociourbanos catastróficos para a Zona Metropolitana de Macapá, em especial para as frágeis urbes hidros de Macapá e Santana.

## **O plano diretor de 2004 e a questão metropolitana**

A criação da região Metropolitana de Macapá e sua consequente criação do Estatuto de Regulamentação através da Lei Complementar 112, de 09 de abril de 2018, instituiu uma série de conselhos e ações integradas juntando as esferas dos três municípios de sua composição: Macapá, Santana e Mazagão, bem como priorizando integralizadamente ações para o desenvolvimento social e econômico sustentável, saneamento básico, mobilidades urbana, saúde, educação, segurança pública e habitação. Observa-se que a questão logística, criação de novas Plataformas Logísticas e implantação de novos distritos industriais não foram individualizadas e parece acamadas invisivelmente no item desenvolvimento integrado econômico.

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 (2012, 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, destaca-se outros planos propostos para Macapá, dois para Santana. No entanto, a baixa capacidade técnica presente nos municípios, aliada a um baixo grau de participação da população na sua concepção, refletiu-se na deficiência da aplicação dos planejamentos propostos aos municípios amapaenses por décadas.

A institucionalização da RMM (Figura 2), pela Lei Complementar nº 21, de 26 de fevereiro de 2003, acenava com uma possibilidade de integração do planejamento urbano para as duas cidades, ação não concretizada. As concepções de planejamento propostos para a região metropolitana de Macapá, que integra

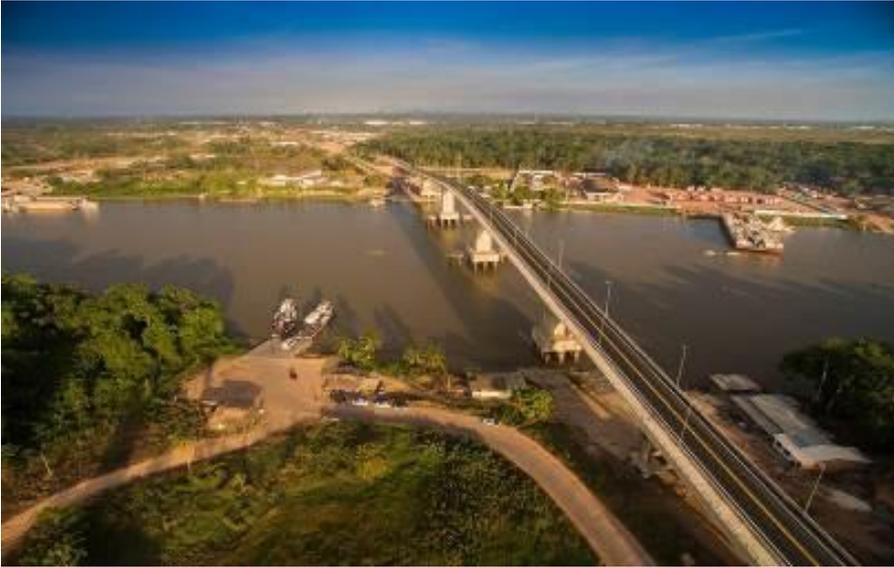
também Santana, a inda são incipientes, pois cada município trabalha de forma isolada, elevando os índices de pobreza urbana.

As relações de planejamento e ações de governo e governança são levadas a um nível de integração de aplicação de recursos públicos e privados e de empoderamento comum de participação do capital social nas variadas esferas federativas. É preciso incorporar no planejamento urbano das cidades da Região Metropolitana de Macapá o Plano de Desenvolvimento Logístico e Industrial da Zona Franca Verde. Sem esse planejamento integrado a governança não trará eficácia ao uso do dinheiro público e competitividade aos investimentos privados.

A ligação consequente dos impactos derivados dos mais de 6000 desempregados derivados do descomissionamento dessas duas atividades interiores irá refletir nas cidades de da RMM, em especial em Macapá e Santana e, mais recentemente nos últimos 10 anos proporcionalmente mais fortemente na cidade de Mazagão conforme a Figura 20 onde se destaca com facilidade (Figura 2) o município de Mazagão liderando as taxas de crescimento nos últimos 18 anos e a ocupação informal das áreas úmidas lindeiras da rodovia AP 010 e margens dos rios Vila Nova e Anauerapucu. O estado já autorizou a criação de um novo Distrito Industrial no Município de Mazagão com inclusão de uma Plataforma Logística na confluência da Foz do rio Vila Nova com o rio Amazonas.

Outro fator que marcou esse crescimento da migração para Mazagão e a diminuição das taxas de crescimento decenais foi a construção da Ponte da Integração sobre o rio Matapi e o asfaltamento de Santana até a cidade histórica de Mazagão Velho. Há que se destacar que até os dias atuais da legislação de criação da ZVF não inclui em seu território de benefícios de seus incentivos fiscais o município de Mazagão. Esse erro deve ser corrigido não só para este município, mas também para todo o território amapaense criando, pelo princípio da equidade e simetria, um equilíbrio e facilidades para projetos agroindustriais em todos os outros 14 municípios do Amapá.

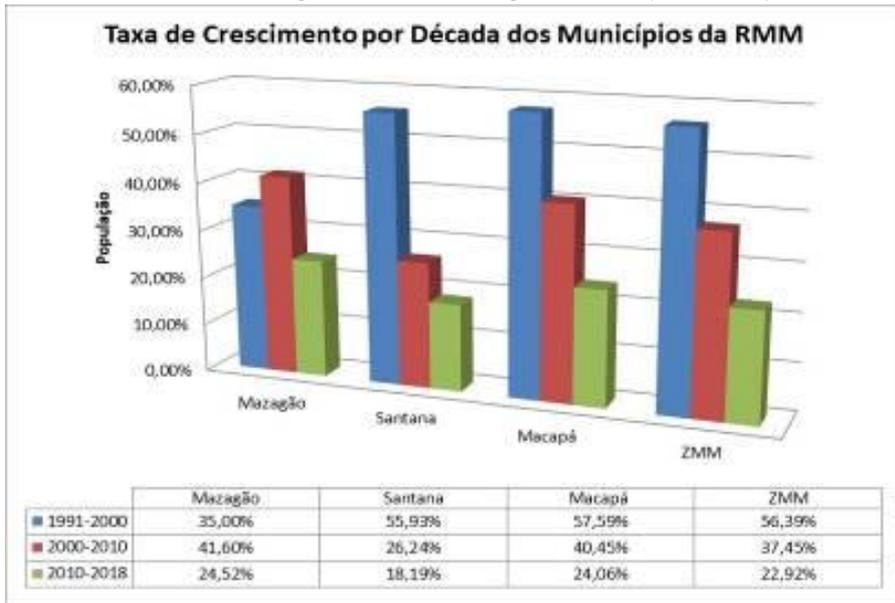
Figura 2. Ponte da Integração sobre o rio Matapi



Fonte: Governo do Estado do Amapá ([www.gea.gov.br](http://www.gea.gov.br)).

A ZFV juntamente com seu HLPS, diferentemente da Icomi e ALCMS, está atraindo novos e tipo de migrantes ao meio urbano e periurbano de Macapá e de Santana – o Capital e seus agentes empreendedores. Como ocorrido em Manaus nas décadas de 1970 e 1980, esse tsunami de capitais industriais produzirá uma nova singularidade demográfica, como foi à implantação da ICOMI entre as décadas de 1950 a 1970, dessa feita, essa concentração e assentamento dos capitalistas ocorrerão com a desterritorialização das áreas urbanas à margem dos rios de serviços logísticos e de interesse econômico além da ocupação rural urbana nas áreas já em processos de conurbação visando a implantação desses novos distritos industriais (Figura 2 e Tabela 1).

Tabela 1. Taxa de crescimento por década dos municípios da RMM (1991 – 2019)



Fonte: Elaborado pelo Autor (IBGE, 2018).

Efetivamente pode-se relacionar que a criação da RMM é de 2003, a efetivação do Plano Diretor é de 2004, ou seja um intervalo de tempo relativamente mínimo para a realização de uma suposta integração entre as concepções idealizadas, todavia cabe mencionar que somente em abril de 2018, a Assembleia Legislativa do estado do Amapá regulamentou a RMM com possibilidade de um novo instrumento de integração urbana entre os três municípios que é o PDUI – Plano de Desenvolvimento Integrado, e que caberá aos gestores dos municípios a responsabilidade para fazer valer a criação desse instrumento de política pública, o que na prática significa colocar em ação os níveis de planejamento, gestão e governança da RMM.

O Plano Diretor de 2004 muito embora reconheça em seu texto as questões cruciais relativas as questões ambientais e de mobilidade urbana, o poder público não garantiu posteriormente os prazos cabíveis para elaboração dos planos setoriais dentro de um prazo razoável de dois a cinco anos. Outro fator de igual importância está relacionado a exclusivamente as modificações pontuais realizadas no texto do Plano Diretor, visando unicamente atender aos dispositivos para elevar o gabarito da área central da cidade.

Tostes (2011); Souza (2013) reconhecem que 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.

Maricato (2000) destaca que a cidade ilegal, 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. 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.

Souza (2014) destaca que ainda que pese sobre a população o fardo da convivência com processos politiquieiros ocorridos nos espaços urbanos, com a aceitação de trocas de benefícios por voto, como o aterramento de área alagadas, a doação de materiais de construção e outras oportunidades percebidas pela população, como uma forma de melhorar seu espaço de morar.

Em síntese, a ausência de planos regionais para a RMM, fragiliza a administração do uso e ocupação do solo e a gestão otimizada da aplicação dos recursos e investimentos públicos e prestação dos 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 integram o conjunto de fragmentos percebidos no espaço e nas políticas públicas.

O Estado, como agente maior em todas suas esferas deve agir para inibir ou equilibrar as desiguais relações sobre a disputa no espaço urbano protegendo ao máximo os direitos das sociedades hipossuficientes sem amedrontar ou impedir a chegada do capital investidor quem, na atualidade, sem ampliar a magnitude do Estado, gera emprego e renda.

## **Plano Diretor e o Projeto Macapá 300 anos**

O projeto Macapá 300 anos foi lançado pela PMM com o objetivo de definir uma plataforma para o futuro com diversas ações concretas em relação ao planejamento urbano da cidade. E qual a relação com o Plano Diretor? Em que pese todos os temas propostos se cruzarem com o Plano, do atual plano, há uma compartimentação quanto ao futuro desse instrumento de política pública, após decorridos 15 anos da aprovação do plano não há mais como realizar simplesmente

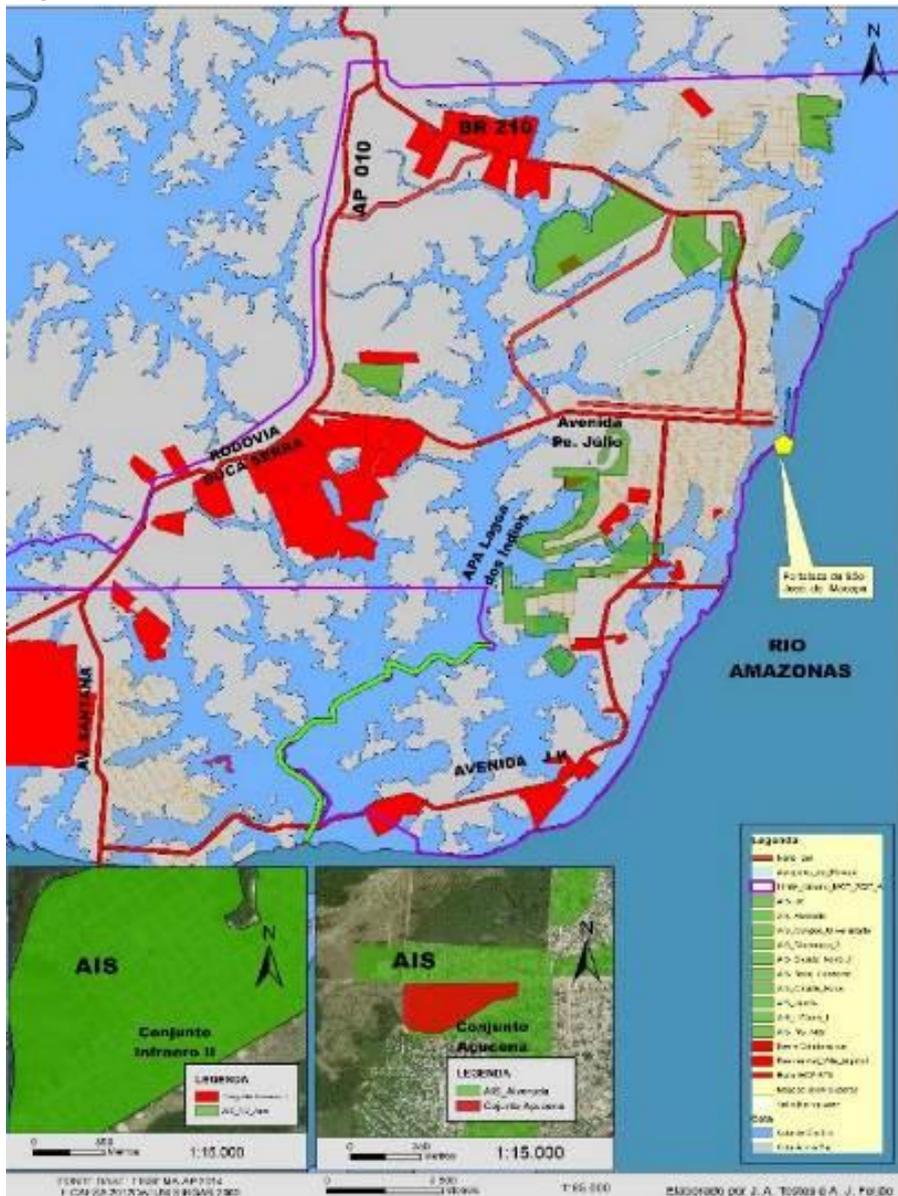
uma revisão, pois nem sequer os planos setoriais foram aprovados.

As ações decorridas sobre o espaço urbano não acompanharam sequer a compatibilidade prevista em lei. Um dos exemplos desse propósito pelo qual o município não seguiu o Plano Diretor ocorre em relação aos investimentos em habitação de interesse social conforme mostra o (Mapa 3).

Muito embora o projeto 300 anos (PMM, 2017) vise ações de longo prazo, as questões que envolvem a percepção sobre o plano diretor ainda é algo complexo, pois demanda de investimentos na ordem de um milhão e meio de reais, valores acordados pela própria PMM em 2015. A universidade Federal do Amapá foi inserida nesse propósito de dar a legitimidade necessária ao projeto, contribuindo com a perspectiva do desenvolvimento metodológico e conceitual sobre as premissas do Macapá 300 anos.

Segundo Tostes (2018) interessante notar que Macapá tem profundas transformações a cada 40 anos de sua história urbana. Portanto, necessariamente pensar o futuro, significa desvendar de todas as formas o nosso presente. Olhar para o lugar onde vivemos, onde estabelecemos as nossas relações sociais de vida em comunidade. A própria ciência há décadas vem auxiliando as projeções e perspectivas sobre o futuro. Nesse cálculo são consideradas diversas variáveis com as probabilidades e estatísticas, que contribui para elencar uma série de fatores que ajudam a entender o desenvolvimento de uma cidade, região ou país.

Mapa 3. Investimentos em habitação de interesse social



Fonte: Tostes e Feijão, 2018.

A ciência nessa direção gera o aporte para fazer previsões baseadas em estudos que envolvem o comportamento de pessoas, condições climáticas, fenômenos sociais, ciclos econômicos, processos migratórios e alterações da paisagem em relação às mudanças e transformações sobre o solo, efeitos de áreas litorâneas, margens de rios e a ocupação humana. É aqui, nesse caráter que se difere o que

percebemos nos filmes, na literatura do que prevê a ciência.

Hoje em dia já é possível graças aos inúmeros mecanismos tecnológicos a realização de estudos de impactos de todos os tipos, como as catástrofes que assolam aos mais diversos lugares do planeta. Portanto, o futuro não é mais um exercício de achalogia, é algo palpável, possível e concreto. É como o dito bem popular que conhecemos, “o que plantamos, é o que vamos colher”, esse ditado popular traduz bem que as nossas ações têm causas e feitos, sejam eles positivos ou negativos.

Em função dos estudos técnicos, sociais, etnológicos, filosóficos, históricos, antropológicos, tecnológicos tem sido possível compreender melhor sobre o amanhã. Quando se recorre a internet, por exemplo, vamos encontrar uma serie teorias apocalípticas sobre o futuro, muitas delas baseadas apenas em argumentos sem muita base científica. O que é preciso prudência e atenção sobre tudo o que você vai acessar e tomar como verdade absoluto o que está dito.

Tais reflexões são para ilustrar que uma visão sobre o futuro é hoje algo bem mais confiável do que somente as questões hipotéticas do passado. Macapá 300 anos, visa dimensionar algo mais consistente para uma suposta Macapá no ano de 2058, quando então a cidade completaria 300 anos, ou seja, daqui a 40 anos.

Há uma diferença substancial entre se produzir uma peça de marketing e a realidade concreta, nesse caso, não uma linha tênue entre ambas, e sim a responsabilidade que temos em relação a produzir coisas que gerem expectativas, sem, no entanto, apresentar elementos sólidos e confiáveis para estabelecer metas de médio e longo prazo. Na condição de pesquisador fui trilhar inúmeras variáveis para interpretar o que significa uma cidade alcançar 300 anos.

Nesse aspecto, para fins de análise considera-se os fatores históricos, sociais, culturais e econômicos. A cidade de Macapá nos seus 261 anos completados em 2019 não apresenta historicamente uma linearidade, até antes da criação do Território Federal do Amapá, esse lugar por 150 anos viveu no ostracismo e no abandono institucional, primeiro pela União, segundo pela Província do Grão Pará e por último pelo estado do Pará. Após a criação TFA até a formação do estado do Amapá, as questões econômicas são de ciclos de projetos econômicos com menos ou mais influências sobre a realidade local, mas com conseqüências sobre as variáveis analisadas.

No ano de 2058, se levarmos em conta as projeções baseadas nos fatores

citados vamos alcançar alguns dados interessantes para serem avaliados. As cidades de Macapá e Santana alcançariam algo em torno de 90% da população do estado; as áreas úmidas iriam desaparecer por conta do processo de ocupação baseado nas imagens de satélites entre 1970 e 2014, nesse quesito, verifica-se, por exemplo, que em menos de 30 anos a cidade perdeu mais de 40% de suas bacias naturais. Em relação ao uso do solo, a tendência dentro de 40 anos é que tenha ocorrido uma forte expansão vertical, pois a julgar pelos índices de crescimento da população a cada ciclo de 10 anos, seria algo em torno de um milhão e duzentos mil habitantes, com um forte adensamento de bairros mais próximos ao centro da cidade.

Com essa tendência é se deduzir que os problemas relacionados aos alagamentos e inundações serão algo crônico em função do desaparecimento das bacias naturais que hoje ainda dão suporte para o escoamento de água. Quanto a rede de abastecimento de água, deve se considerar que os problemas são grave, muito embora o Censo do IBGE considere algo em torno de 60%, muitas residências utilizam poços amazonas ou semi-artesianos o que pode provocar um colapso no sistema hídrico da cidade, além do fato das pífiyas taxas de esgotos ficarem em torno de 4.2 de acordo com o IBGE.

Então, a cidade com 300 anos poderá ser uma consequência do que temos hoje, limitações de infraestrutura, e perdas de áreas naturais, sem os poderes e a própria população se dê conta da gravidade dos problemas. A ciência não aumenta e tão pouco inventa, por décadas o Amapá vem relegando através de sucessivas gestões, sejam municipais ou estaduais, os investimentos necessários para a melhoria da qualidade de vida da população.

O futuro só será algo sombrio e difícil se continuarmos em uma prática onde o planejamento é inócua e inerte, as ações são paliativas e sem alcançar os objetivos esperados. O que se espera minimamente dos gestores públicos e a sociedade é não acreditar que existem milagres, o que existe é trabalho, organização e planejamento de longo prazo, sem isso, 40 anos não serão suficientes para mudar um cenário perigoso para quem vai habitar o lugar.

Portanto, o projeto 300 anos ainda é algo em estado de amadurecimento e compreensão, muito distante de ser colocado em prática como algo consistente e duradouro, tal fato também está relacionado as expectativas dos gestores para algo que é imediato. Pensar o futuro não combina com o imediatismo, vide exemplo

do próprio plano diretor que após 15 anos, ou seja, ficou relegado por sucessivas administrações municipais inerte, pois as dinâmicas que hoje ocorrem na cidade são incompatíveis com as proposições concebidas no texto aprovado em 2004.

## **Considerações finais**

A cidade de Macapá ao largo de mais de 75 anos de capital sempre conviveu com diferentes momentos institucionais, o governo Janari contribuiu para estruturar o perímetro central da cidade. De 1959 a 1979 foram contratados diversos planos urbanos com diferentes significados, vários deles excelentes peças técnicas para o período em que foram elaborados, porém, pode-se dizer que as questões mais estruturais foram pouco utilizadas por sucessivos governos municipais.

O plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental foi efetivado em 2004, após um hiato de 15 anos do último plano diretor da HJ COLE, entre os anos de 1977 e 1979. O plano foi primeiro a ter uma abordagem ambiental com um caráter sustentável e foi criado três anos da criação do Estatuto da Cidade, entretanto, a oportunidade para ser aplicado no contexto da cidade de Macapá foi ficando cada vez mais limitada por conta de se estabelecer esse importante instrumento de política como algo prioritário, os planos setoriais não foram elaborados e tão pouco os investimentos necessários do processo de aperfeiçoamento de gestão e tecnologia foram cumpridos.

As propostas mais recentes como o projeto Macapá 300 anos ainda é algo relativamente novo para ser avaliada, a Prefeitura Municipal de Macapá em parceria com a Universidade Federal do Amapá vem realizando esforços para desenvolver uma base metodológica e conceitual que seja mais consistente, inclusive para elaborar e estruturar propostas e planos que sejam condições mais consistentes e duradouras, que nesse universo Macapá não seja vista isoladamente, mas agregada das cidades de Mazagão e Santana, com a possibilidade de se pensar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI.

## **Referências**

AMADO, M. **Planejamento Urbano Sustentável**. Dissertação de Mestrado. Lisboa, 2004.

ARAÚJO, A N S M. **Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas**. In: ANAIS do

III Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2007.

ARCHER, F. **Novos Princípios do urbanismo. Novos compromissos urbanos: Um léxico.** Lisboa: Livros Horizonte. 2011;

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

BRASIL, Guia do **Estatuto da cidade.** Brasília, 2001. 1<sup>o</sup> edição.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável.** Projeto de Cooperação técnica IN-CRA/IICA. Recife, p.9, 1999.

CARDOSO, A. S; TOLEDO, P. M; VIEIRA, I.C.G. **Dimensão Institucional da Sustentabilidade e Gestão Ambiental no município de Moju, Pará: uma aplicação do Barômetro da Sustentabilidade. Sustentabilidade em Debate,** v. 5, n. 1, p. 117-135, jan./abr., Brasília: 2014.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2018.**

FERRARI JUNIOR, 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, v. 2, n.1, pp.15-28, jun., 2004.

FEIJÃO, A. Da. J. **As implicações urbanas e ambientais da implementação da zona franca verde de Macapá e Santana.** Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2019.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2006.

MACHADO, A. **Análise do planejamento urbano em um espaço em transformação: As cidades de Macapá e Santana na perspectiva do Desenvolvimento Local.** Dissertação de mestrado. Macapá, 2013.

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

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação. Revista etc..., espaço, tempo e crítica.** v. 1, n. 1(4), jun., 2007.

MORAES, Jorge Luiz Amaral de. **Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável.** Revista do Centro de Ciências Administrativas, UNIFOR – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 196-204, dez. 2003.

OLIVEIRA, Gevaci Carlos Perroni Gama. OLIVEIRA, Gevaci Carlos Perroni Gama de. 2007. 96 f. **Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento)** - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Quarto Encontro da Economia Gaúcha. Universidade Luterana do Brasil-ULBRA Canoas, 2007.

**Plano Diretor Urbano da Cidade de Macapá GRUMBILF do Brasil.** Macapá, 1960.

**Plano Diretor Urbano da Cidade de Macapá HJ Cole.** Macapá, 1977.

**Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Santana- SU-DAM.** Santana, 1993.

**Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá.** PDUA. Macapá, 2004.

SAVOYA. R. T. **Fundamentos conceituais para uma teoria do planejamento urbano** baseada em decisões. Revista Brasileira de Gestão Urbana. V. 5. N.02, 2013.

SOUZA, Luiz Gonzaga. **Discussão sobre desenvolvimento local no Brasil.** Revista Desarrollo Local Sostenible Grupo Eumed.net / Universidad de Málaga y Red Académica Iberoamericana Local Global. Vor. 6. Nº 16, fevereiro de 2013.

SOUZA, Ana Cláudia Machado de. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação IBGE, 2018) na perspectiva do desenvolvimento local** / Ana Cláudia Machado de Souza; orientador, José Alberto Tostes -- Macapá, 2014.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional** / Nali de Jesus de Souza - São Paulo: Atlas, 2009.

PORTO, Jadson Luís Rabelo. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)** / Jadson Luís Rabelo Porto. - Orientador: Wilson Cano/Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia - Campinas, SP: [s.n.], 2002.

TOSTES. J.A. **Planos diretores no estado do Amapá: Uma contribuição para o desenvolvimento regional.** Tostes Editor. Macapá, 2006.

\_\_\_\_\_. **Transformações urbanas das pequenas cidades na faixa de fronteira setentrional.** Editora Publit. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Além da linha do horizonte.** Editora Sal da terra. João Pessoa, 2012.

TOSTES, J. A.; FEIJÃO, A. D.J, **A Paisagem cultural da cidade de Macapá: o rio comanda a vida. Planejamento Urbano Regional no Estado do Amapá** / José Alberto Tostes (organizador) – Macapá: UNIFAP, 2018.II.: 318 p.



# A VISÃO DOS AGENTES NO VIÉS DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PLANO DIRETOR DE MACAPÁ (2004)

*Jacqueline Freitas de Araújo<sup>1</sup>*

## Resumo

O artigo analisa o processo de participação popular na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, capital do estado do Amapá, a partir da visão de representantes de segmentos sociais que participaram da construção do documento. A abordagem teórica assenta-se na discussão sobre o planejamento urbano e o viés democrático-participativo na gestão urbana. A pesquisa foi operacionalizada a partir de pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas com agentes representativos de segmentos sociais participantes do processo. Os resultados apontam que o efetivo atendimento, por parte da política urbana, das necessidades dos habitantes das cidades só será, de fato, contemplado com o envolvimento real e democrático dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano; Plano Diretor de Macapá; Participação social.

## Introdução

A participação popular e a institucionalização de mecanismos de gestão democrática ganharam nova dimensão com a Constituição de 1988, que previu a adoção de procedimentos participativos na elaboração de políticas públicas como um princípio fundamental para a recém-instaurada democracia brasileira.

Tal participação, todavia, foi mais claramente definida somente com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – conhecida como Estatuto da Cidade –, que regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição (que tratavam da política urbana brasileira). E trouxe o plano diretor como instrumento básico da política de expansão e ordenamento urbanos para os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes.

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional (PPG/MDR), da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). E-mail: jackiefreitas@gmail.com

O artigo analisa a construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município de Macapá, capital do estado do Amapá, instituído pela Lei Complementar nº 026/2004, em 4 de fevereiro de 2004. No tocante à participação social, o processo de elaboração do documento foi realizado por meio de reuniões, seminários e audiências públicas, mais a capacitação dos atores sociais, conforme preconiza o Estatuto da Cidade.

O questionamento possível é: ao seguir as instâncias de participação social previstas na Lei nº 10.257/2001 durante o processo de construção do plano diretor de Macapá, tal medida foi suficiente para garantir o efetivo atendimento das necessidades e anseios da população macapaense, no tocante ao planejamento urbano? A hipótese deste trabalho é que as instâncias de participação popular adotadas à época serviram para legitimar o processo de elaboração do documento.

Para verificar a hipótese, foi realizada uma investigação para analisar o processo de participação social na elaboração do Plano Diretor de Macapá de 2004<sup>2</sup>. A pesquisa foi operacionalizada a partir da triangulação de métodos: 1) pesquisa documental, para levantar e descrever as etapas do processo de participação social; 2) pesquisa bibliográfica, para dar suporte teórico à investigação; e 3) entrevistas com representantes de segmentos sociais participantes do processo.

O artigo está dividido em três tópicos. O primeiro, “O Plano Diretor de Macapá: perspectiva de desenvolvimento urbano e ambiental para a cidade”, apresenta a caracterização do objeto de pesquisa. O tópico seguinte, “O planejamento urbano no viés democrático”, traz a discussão teórica que embasará a análise do objeto da pesquisa. O último tópico, “Análise a partir da visão dos agentes”, aponta os resultados obtidos e a análise do objeto, dialogando com a visão dos entrevistados com a discussão teórica.

Em uma cidade como Macapá, com uma população estimada em mais de 493 mil habitantes (IBGE, 2018), capital do estado e que tem mais da metade da população total do Amapá, investigar as políticas públicas – em especial a política urbana – e se as mesmas possuem um viés democrático e participativo é relevante para o desenvolvimento local. O planejamento urbano é um dos elementos-chave para se alcançar o desenvolvimento social e coletivo.

---

<sup>2</sup> De 1959 a 2004, o estado do Amapá teve 5 planos diretores e, com exceção do Plano de Desenvolvimento Urbano do município de Santana (1995), Macapá esteve inserida em todos os outros. Para mais detalhes sobre os planos diretores do estado do Amapá, conferir Tostes (2006).

## **O Plano Diretor de Macapá: perspectiva de desenvolvimento urbano e ambiental para a cidade**

A partir do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor configurou-se como um documento de extrema importância para a política urbana. A Lei aponta que a ordenação urbana expressa no documento assegura “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001). O Estatuto da Cidade prevê que o processo de elaboração do documento deve promover a participação da população e de entidades representativas dos vários segmentos da sociedade por meio de audiências públicas e debates.

A Lei Complementar nº 026/2004, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá, foi aprovada pela Câmara Municipal no dia 20 de janeiro de 2004 e apresentada à sociedade macapense no dia 4 de fevereiro do mesmo ano. A mobilidade intramunicipal e intraurbana, aspectos ambientais como saneamento e a gestão territorial foram alguns dos temas discutidos no documento.

O processo de elaboração do Plano Diretor teve como premissas básicas:

- a) a impossibilidade de não associar as questões ambiental e social à problemática territorial;
- b) um amplo processo participativo, envolvendo diferentes setores da sociedade, em seminários e reuniões de trabalho;
- c) uma estratégia de divulgação das informações e de comunicação que possibilite iniciar um processo de capacitação dos atores sociais para o acompanhamento e monitoramento da implementação do Plano Diretor (MACAPÁ, 2004, p. 9).

Segundo o documento, desde o início do processo de elaboração foram programados reuniões, debates e seminários para colher informações e definir propostas com o envolvimento de grupos e pessoas interessados no assunto. Prefeitura Municipal de Macapá (PMM), representantes de órgãos federais e estaduais e entidades locais ligadas às questões urbanas e ambientais foram os agentes sociais participantes. A PMM também contratou o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) como consultor técnico externo, que sistematizou a metodologia.

Foram realizados um seminário e três audiências públicas durante o processo.

O 1º Seminário de Discussão do Plano Diretor de Macapá ocorreu em março de 2003 com o objetivo de levantar informações sobre o município e identificar tendências, potencialidades e conflitos existentes. O 2º Seminário de Discussão do Plano Diretor, correspondente à 1ª Audiência Pública, ocorreu em maio do mesmo ano e teve como objetivo a apresentação e avaliação das propostas.

Foram realizados também, em complementação ao seminário e à audiência pública, encontros locais com entidades de base territorial e moradores dos distritos de Macapá que não estiveram presentes nas duas etapas. As versões preliminares dos anteprojetos de lei do Plano Diretor e das leis complementares foram avaliadas pelos representantes da sociedade civil e dos órgãos públicos ao longo do processo.

A versão preliminar do anteprojeto de lei do Plano Diretor foi apresentada no 3º Seminário de Discussão (correspondente à 2ª Audiência Pública), realizado em julho de 2003. O documento ressalta a participação da Associação dos Deficientes Físicos de Macapá neste evento. O quarto e último Seminário de Discussão do Plano Diretor (3ª Audiência Pública) foi realizado em agosto e, além da reapresentação das diretrizes e propostas relativas ao uso e ocupação do solo presentes no documento, foram discutidas a versão preliminar do anteprojeto das leis complementares: Lei do Perímetro Urbano, Lei do Parcelamento do Solo Urbano e Lei do Uso e Ocupação do Solo.

O documento enfatiza o aspecto da capacitação dos atores sociais envolvidos no processo. Os representantes da sociedade civil foram capacitados durante as sessões plenárias ou nos trabalhos em grupos durante os seminários, em reuniões de base territorial e em encontros com órgãos e entidades governamentais, “para esclarecimento sobre o conteúdo das leis, a sua importância para o desenvolvimento sustentável de Macapá e a melhoria da qualidade de vida da população e sobre o papel e responsabilidades de cada um dos atores envolvidos” (MACAPÁ, 2004, p. 11).

## **O planejamento urbano no viés democrático**

As primeiras teorias sobre o urbano não contemplavam a participação dos habitantes no planejamento e gestão das cidades. Com forte viés positivista, prevalecia o conhecimento tecnicista sobre a questão, devendo o ordenamento urbano ser conduzido somente pelo Estado e por agentes sociais tecnicamente

capacitados. A vertente progressista também dominou o planejamento urbanístico das cidades brasileiras, com traços visíveis em projetos tanto da arquitetura moderna, consolidada nos anos 30 do século passado, quanto no urbanismo progressista brasileiros (MONTE-MÓR, 2006).

Contudo, a partir da década de 60 do século passado, vários autores iniciaram críticas ao modelo racional e progressista que imperava na sociedade moderna. Teóricos como Lefebvre, Castells e Harvey trouxeram novas perspectivas para se pensar o urbano e o ordenamento e uso do solo, trazendo o elemento “produção social” (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 17) para se refletir sobre as cidades, a cultura urbana e o planejamento territorial. No Brasil,

já existiam no país outras correntes de planejamento que se ligavam ao movimento de politização da questão urbana no mundo, particularmente o Economia e Humanismo, liderado por Henri Lefebvre, e o grupo situacionista na França e que, no Brasil, teve sua expressão maior no grupo Sagmacs – a Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais. [...] Grupos acadêmicos, como o Cepeu – Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos, da Universidade de São Paulo, e instituições nascidas no contexto dos municípios, como o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, já vinham desenvolvendo estudos e pesquisas sobre as cidades de forma articulada às questões sociais, políticas e administrativas locais (MONTE-MÓR, 2006, p. 72).

As novas abordagens sobre a organização das cidades contribuíram para que a dimensão da participação social fosse ganhando espaço nas teorias do planejamento urbano. No Brasil, a sexta década do século XX assistiu a efervescência de movimentos sociais e intelectuais de esquerda encamparem a luta pelo direito à moradia e à cidade, com a inclusão da participação social nas decisões dos rumos dos aglomerados urbanos brasileiros (SILVA, 2006). O golpe de 1964, no entanto, fez prevalecer uma visão racional e instrumentalizada do planejamento urbano.

Com a redemocratização do país, duas décadas mais tarde, recupera-se a ideia de gestão democrática. A Constituição de 1988 trouxe instâncias de controle social e gestão democráticas que, no final do século XX e início deste século – junto com iniciativas de cunho popular, a exemplo do Movimento Nacional dos Mutuários e do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) –, desdobraram em regulamentações de artigos e capítulos da Carta Magna brasileira que inseriram a participação e controle sociais – como o Estatuto da Cidade que, em seu ideário orientador,

[...] frisou a participação popular como condição para que fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação em formatos diversos, incorporando principalmente as classes populares, e a reversão de processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária (SANTOS, 2011, p. 257).

O Estatuto da Cidade prevê no Art. 2º, Inciso II, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001); portanto, estados e municípios devem garantir instâncias e instrumentos participativos que possibilitem a munícipes envolverem-se no planejamento territorial urbano.

A Lei 10.257/2001 preconiza alguns instrumentos que garantiriam a gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Contudo, como observa Santos (2011), a Carta Magna brasileira traz diretrizes incipientes e incompletas de participação da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas – incluindo aquelas relacionadas ao planejamento urbano. Para o autor, a restrição da participação social à constituição de conselhos de políticas públicas e à realização de conferências setoriais, ocorrida na maioria dos municípios do Brasil, foi o principal problema que corroborou para a fragilidade dos processos de participação popular no planejamento e nas políticas públicas do país.

O envolvimento da sociedade no planejamento urbano também é apontado por Barcellos e Barcellos (2004) para o enfrentamento dos problemas das cidades. A adoção de um planejamento sob uma perspectiva sistêmica, ressaltando a construção partilhada da visão de futuro das cidades – em detrimento da visão cartesiana cujo ordenamento urbano era unilateral, realizado pelo Estado – seria ferramenta essencial para se alcançar a melhoria do ordenamento urbano e da qualidade de vida da população.

A perspectiva sistêmica, segundo Barcellos e Barcellos (2004), requer aprendizado coletivo e envolvimento de grupos heterogêneos em processos de planejamento, trabalhando de forma compartilhada. A perspectiva coletiva, resultante da contribuição de todos, colabora para que o planejamento urbano tenha um caráter mais democrático e compartilhado sobre a visão de futuro desejada nos aglomerados urbanos.

As pessoas sabem muito e sabem mais do que pensam que sabem. O que lhes falta é a oportunidade para contribuir e aprender umas com as outras. Esta é a essência da abordagem proposta, onde o que importa é tentar entender as inter-relações das diversas variáveis integrantes do sistema em análise, planejando o futuro desejado por meio de construção compartilhada (BARCELLOS; BARCELLOS, 2004, p. 132).

Dessa forma, Santos (2011) e Barcellos e Barcellos (2004) apontam que as instâncias de participação social geralmente utilizadas para se pensar o planejamento urbano são importantes e devem existir, contudo elas não podem ser as únicas situações / momentos em que os munícipes contribuem com a política urbana; deve-se também levar em consideração os conhecimentos empíricos dos cidadãos e promover várias dimensões sistêmicas de participação.

Tabela 1. Diferenças entre o planejamento tecnocrático e o democrático-popular

Planejamento tecnocrático	Planejamento democrático-popular
<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Estado é o único ou principal agente da elaboração do planejamento;</li> <li>- A participação da sociedade é restrita ou ausente;</li> <li>- Aspectos técnicos são onipresentes e principais norteadores do planejamento;</li> <li>- Os anseios e opiniões dos habitantes não embasam as ações;</li> <li>- A tomada de decisões é feita pelo Estado e técnicos especialistas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Estado compõe uma rede de agentes sociais que contribuem para a construção do planejamento urbano;</li> <li>- A sociedade e seus vários representantes participam de todas as etapas de elaboração do plano;</li> <li>- Informações técnicas e variáveis socioeconômicas embasam o planejamento, trazendo uma visão sistêmica no processo;</li> <li>- As necessidades dos cidadãos são inseridas no planejamento;</li> <li>- A tomada de decisões é realizada a partir de uma construção compartilhada.</li> </ul>

Fonte: Araújo (2019).

Saboya (2013), ao criticar a ausência de diálogo entre os estudos sobre a tomada de decisões e o planejamento (focando na importância de trazer essa reflexão para o planejamento urbano), ressalta que isso reflete na maneira como os planos de desenvolvimento são elaborados e conduzidos, na medida que, sem conhecimento aprofundado sobre o assunto, não se é constituído um

planejamento levando em conta aspectos processuais claros e participativos por parte dos agentes responsáveis pela condução dos planos.

O pensamento de Saboya (2013) converge com o de Oliveira (2006, p. 273). Este último, ao levantar as mudanças de definição do conceito de planejamento ao longo da história, também aponta que a ênfase dada aos aspectos técnicos do planejamento e a falta de entendimento do planejamento como um processo participativo “tende a colocar sombra na parte mais importante do planejamento: o processo de decisão, que é uma construção política e social”. A tabela 1 resume as principais diferenças entre o planejamento tecnocrático e o de viés democrático-popular.

A partir dos apontamentos elencados é mister compreender que, sem o envolvimento real e democrático dos cidadãos, as cidades não proporcionarão a qualidade de vida para seus habitantes, os instrumentos de ordenamento urbano não contemplarão as necessidades dos munícipes e a propriedade não cumprirá a função social em sua totalidade.

## **O viés democrático-popular do Plano Diretor participativo**

A elaboração de planos diretores como instrumento de planejamento do uso do solo urbano, no Brasil, inicia na década de 1930, quando foi construído o Plano Agache, no Rio de Janeiro (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Eles nascem a partir de uma visão tecnicista, positivista e racionalista e assim se mantém até as últimas duas décadas do século XX.

A Constituição de 1988, segundo Ferrari Júnior (2004, p. 20), ainda traz resquícios dessa forma centralizada e tecnicista de pensar os planos diretores apontada por Santos Junior e Montandon (2011), ao impô-los como instrumento obrigatório de planejamento para cidades com mais de 20 mil habitantes, pois eles promovem a “manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato”.

Ferrari Júnior (2004), entretanto, observa que a Carta Magna, ao descentralizar para a esfera municipal o planejamento sobre a organização espacial da cidade – incluindo a elaboração dos planos diretores –, proporciona flexibilidade nas decisões e diretrizes políticas, trazendo, dessa forma, mudanças no caráter controlador e centralizado do ordenamento urbano e “plantando” a semente da gestão

democrática.

Em 2001, com o Estatuto da Cidade, o plano diretor finalmente garante a dimensão participativa, desde o processo de elaboração até a implementação e fiscalização da sua aplicabilidade. A proposta do plano diretor participativo deve-se, também, à mobilização social que surgia no período de redemocratização, que revelava “a forma como a política urbana estava sendo implementada no Brasil, aprofundando as desigualdades socioespaciais explícitas no crescimento da favelização, da periferização, da violência e da pobreza urbanas” (SILVA, 2006, p. 4).

A participação dos cidadãos na elaboração e acompanhamento do plano diretor das cidades é premissa claramente definida no Art. 40, Inciso § 4º, do Estatuto da Cidade:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:  
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;  
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;  
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001)

As audiências públicas são as instâncias de participação social obrigatórias pela Lei nº 10.257/2001 para a elaboração do plano diretor; o Estatuto da Cidade também aponta a necessidade de debates com a população, sem, no entanto, indicar qual ou quais metodologias<sup>3</sup> devem ser aplicadas durante o processo de construção do documento.

Em 2004, o Ministério das Cidades<sup>4</sup>, com o apoio do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), lançou a primeira edição do “Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos”, trazendo uma metodologia que garantiria a participação social na elaboração e implementação

---

<sup>3</sup> O Estatuto da Cidade traz outros instrumentos de participação social que procuram garantir a gestão democrática da cidade (órgãos colegiados de política urbana; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano), alguns podem ser aplicados já na elaboração do plano e/ou na sua implementação e controle, todavia estes instrumentos não estão circunscritos ao processo de construção do documento.

<sup>4</sup> O ministério foi extinto pelo atual presidente da República Jair Bolsonaro, por meio da Medida Provisória 870/19. Bolsonaro criou o Ministério do Desenvolvimento Regional, a partir da fusão do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração Nacional.

dos planos diretores dos municípios brasileiros. O guia assinala que apenas os instrumentos contidos na Lei 10.257/2001 não são suficientes para garantir e incentivar a participação dos munícipes,

Portanto, devem-se estabelecer outras formas de participação, em todas as etapas. Para isso, devem-se considerar três níveis de envolvimento: o Núcleo Gestor; os multiplicadores; e a população como um todo, com especial atenção aos setores territorialmente marginalizados. A participação deve ser ajustada a cada etapa da elaboração do Plano Diretor, considerando as especificidades dos objetivos a serem alcançados (BRASIL, 2008, p. 46).

A mesma visão sobre o assunto possui Tostes (2009), ao observar que existem várias metodologias participativas que podem ser empregadas para se discutir os processos vitais da cidade e que é importante adaptá-las para a realidade local.

Tostes (2009, p. 27-8) ressalta que tais metodologias participativas possuem um eixo norteador, qual seja, a adoção de métodos e instrumentos que permitam a atuação efetiva dos cidadãos e da sociedade civil, sem considerá-los meros receptores de propostas fechadas e tecnicistas. Elas precisam valorizar “os conhecimentos e experiências dos participantes, envolvendo-os na discussão, identificação e busca de soluções para problemas que emergem de suas vidas cotidianas”.

A participação efetiva da sociedade, segundo o guia, deve iniciar concomitantemente à etapa de levantamento das informações disponíveis na Prefeitura (legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores). O executivo municipal deve propiciar espaços adequados para socializar informações e capacitar os atores sociais envolvidos; as informações devem ser repassadas de forma clara e todo o processo deve ser divulgado nos meios de comunicação e redes sociais estabelecidas pela sociedade civil organizada para garantir a transparência e publicidade do mesmo.

Sobre a metodologia participativa em si, o então Ministério das Cidades sugeria as seguintes etapas para a elaboração do plano diretor:

- a) Instalação do Núcleo Gestor;
- b) Preparação para o processo de elaboração do plano diretor;
- c) Inauguração (início do processo);
- d) Capacitação dos participantes;
- e) Leitura Comunitária;
- f) Discussão das estratégias;
- g) Construção do pacto e do Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal;

- h) Discussão na Câmara Municipal e aprovação;
- i) Implementação do Plano Diretor;
- j) Monitoramento (BRASIL, 2008. Com adaptações.)

Sobre a etapa g, “Construir o pacto e o Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal”, o guia ressalta que, no momento de construção do pacto social, é indispensável levar em conta as forças políticas, sociais e econômicas que atuam na cidade e as possibilidades orçamentárias (atuais e futuras). Além disso, as divergências e conflitos devem ser negociados em espaços transparentes de decisão e as decisões pactuadas entre todos os segmentos sociais participantes.

Tostes (2006) também acentua a importância do pacto dos agentes sociais envolvidos – sociedade civil organizada, empresariado e poder público – para que os interesses de todos estejam contemplados no ordenamento das cidades, por meio do plano diretor.

Uma das principais ideias do plano diretor é possibilitar o pacto socioterritorial que satisfaça a interesses divergentes em relação à cidade que se quer. A cidade é um amplo espaço de disputa sobre o território. A população, a indústria, o comércio e o mercado mobiliário, dentre outros segmentos, disputam interesses. São os conflitos existentes que fazem com que o plano diretor seja uma espécie de pactuação. Entretanto, o plano diretor participativo só será eficaz se prevalecer o consenso entre governo, sociedade civil e empresas (TOSTES, 2006, p. 19).

Importante frisar que a participação social não se esgota quando o texto final do plano diretor é aprovado e se torna lei municipal, devendo a sociedade também participar da implementação do plano e seu monitoramento e avaliação<sup>5</sup>. A revisão e os ajustes subsequentes do documento deverão ser discutidos e acordados de forma integrada e com ampla participação popular.

## **Limites para a efetivação plena da participação no plano diretor**

A participação efetiva da sociedade no planejamento urbano e, em especial, na elaboração de planos diretores, enfrenta alguns desafios. O primeiro deles, segundo Silva (2006), seria a própria construção, no Brasil, da relação entre o Estado

---

<sup>5</sup> Por questões metodológicas, a participação da sociedade nas fases de implementação e monitoramento do plano diretor de Macapá não é objeto desta pesquisa, somente a etapa de elaboração do documento.

e os setores e classes sociais: enquanto que os governos sempre tiveram relações próximas – e promíscuas, em certos casos – com as elites brasileiras, não se confere a mesma proximidade com as classes populares, dificultando o acesso destas últimas à participação na formulação de políticas públicas e no planejamento das cidades. Outros entraves seriam

1. As dificuldades de acesso à informação sobre os instrumentos de gestão;
2. [...] A linguagem das leis, dos estatutos, dos decretos e de outros instrumentos legais são geralmente herméticos, ou seja, de difícil compreensão e interpretação;
3. Os limites postos pela exclusão social são sentidos no acesso da população pouco escolarizada à linguagem escrita, unindo-se ainda à forma hermética dos textos documentais (SILVA, 2006, p. 9. Com adaptações).

Freitas e Bueno (2018) assinalam que é insuficiente a noção de que bastam conselhos, fóruns e audiências públicas para que haja a mobilização da população e a participação social efetiva na elaboração dos planos diretores. O acesso à comunicação, à educação e à informação é o ponto nevrálgico para superar as limitações de compreensão dos cidadãos quanto a importância do planejamento urbano e do plano diretor como elementos cruciais para garantir o direito à cidade, a função social da propriedade e melhorias no ordenamento urbano e expandir a participação da sociedade na política urbana (e nas políticas públicas em geral). É fundamental, portanto,

1. Divulgação ampla na mídia (televisão, rádio, jornais e revistas) sobre o andamento da construção e da implementação, bem como veiculação das datas e das pautas das audiências públicas com antecedência, para que a população possa se organizar e propor novas ideias e soluções;
2. Criação de um processo dinâmico e educativo sobre os instrumentos de gestão urbana [...], construindo uma visão educativa da cidade, incluindo a compreensão das formas de lei, o que implica nas disciplinas das ciências humanas a alteração de seus conteúdos generalistas que impedem, na maioria das vezes, a consciência de seu próprio território.
3. Maiores investimentos no ensino público para jovens e adultos.
4. Na luta política urbana, as entidades devem capacitar a sua base com cursos de gestão urbana e instrumentos de direito à cidade, servindo para esclarecimentos da comunidade em relação aos instrumentos de gestão e as dinâmicas sociais, econômicas e ambientais do espaço onde elas vivem e trabalham (SILVA, 2006, p. 10-1. Com adaptações).

É interessante, também, realizar processos de capacitação e atividades de

formação constantes, que envolvam não só a temática da política urbana, mas também a gestão pública, o papel do Executivo e do Legislativo e a organização do orçamento municipal. Inovações nos métodos e instrumentos de consulta – como pesquisas com amostras estatisticamente representativas da população de diferentes bairros, questionários a entidades e canais na Internet – também são ações válidas para que a participação social seja ampla e efetiva durante o processo de elaboração do plano diretor (FREITAS; BUENO, 2018).

## **Análise a partir da visão dos agentes**

O Plano Diretor de Macapá enfatiza sobremaneira a dimensão da participação em seu processo de elaboração – traz, inclusive, no final da publicação do documento, a relação dos agentes sociais (públicos, privados e da comunidade) que participaram da construção (ao todo, 143). A maioria (47) das entidades que participaram da construção do documento eram da sociedade civil (organizada ou não). Contudo, não pormenoriza no texto como efetivamente se deu essa participação e qual foi o papel dos agentes sociais inseridos nesse processo.

A visão dos agentes sociais sobre a elaboração do Plano Diretor proporciona a dimensão exata da participação no referido processo. Para investigar como foi esse processo, foram realizadas entrevistas com representantes dos segmentos que participaram da construção do documento: pela administração municipal, o prefeito da época, João Henrique Pimentel; pela sociedade civil organizada, Aldenora Gonzalez, que era a diretora da região Norte da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam); pela equipe que coordenou o processo, Airá Santana; pela academia científica, o Prof. Dr. José Alberto Tostes, especialista em planejamento urbano e realizador dos planos diretores dos municípios amapaenses de Santana e Laranjal do Jari.

Airá Santana fez parte da equipe que compôs o departamento criado dentro da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (Sempla), da Prefeitura Municipal de Macapá, para conduzir somente a elaboração e formatação do Plano Diretor. Ele era o coordenador de rede, cuja função era cuidar da articulação entre os órgãos governamentais (municipais, estaduais e federais), organizações da iniciativa privada e sociedade civil.

Airá Santana informou que o Ibam trouxe a concepção metodológica e realizou a transferência de tecnologia para a Sempla. Segundo o coordenador, não

houve imposição, por parte do Instituto, sobre as etapas e passos a serem adotados: estes foram sendo adaptados de acordo com a realidade local e o que se esperava do plano.

No tocante à sistematização da participação social, Airá Santana descreveu que o primeiro momento das audiências públicas era informativo, no qual eram esclarecidos o que era o plano diretor e sua finalidade, como se daria o processo de construção do documento, apresentados os grupos de trabalho e os materiais técnicos que já tinham sido elaborados, mostrados dados e estatísticas do município. Após, era iniciado o momento de construção em si do documento, com a contribuição dos participantes.

Em relação à mobilização, de acordo com Airá Santana, houve chamamento público, mas várias entidades também foram sensibilizadas a participar pelo contato direto, ou seja, os técnicos envolvidos entravam em contato com os representantes das associações que tinham mais proximidade com eles. Os agentes distritais também foram nas comunidades para divulgar o processo.

Airá Santana reafirmou a importância da sociedade macapaense, por meio das organizações representativas, para a construção participativa do Plano Diretor de Macapá. Ele pontuou que vários segmentos sociais – empresariado, associações, entidades patronais, sindicatos, academia, ONGs – foram mobilizados e capacitados para efetivamente contribuir com a elaboração do documento.

A participação foi maciça, a gente teve bastante trabalho nessas audiências, mas foi muito gratificante, muito rica essa interação, porque toda a concepção foi nesse diálogo constante – os técnicos entre si, com os outros setores, os outros órgãos de governo com os outros poderes constituídos, inclusive com a Câmara e outros, e a representação da sociedade nos demais segmentos, [...] então não houve uma imposição não, houve sempre esse processo de ideias mesmo e definir quais seriam os caminhos a traçar, isso foi muito bem construído coletivamente (Airá Santana, ex-coordenador de rede da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral).

A mesma perspectiva tem o ex-prefeito de Macapá João Henrique Pimentel, que à época da elaboração do documento ocupava a cadeira da administração municipal. Ele também enfatizou o viés democrático do Plano Diretor e a participação popular:

O plano é tão democrático que eu criei o conselho gestor do município de Macapá, porque senão qualquer prefeito, qualquer vereador poderia mexer

no Plano Diretor e não pode mexer. Infelizmente deixaram o conselho gestor praticamente morrer, porque ele tem que ter apoio. Ele é paritário, então tem representantes da sociedade civil, do governo, entidades ligadas ao processo, como por exemplo o CREA, que iria avaliar as mudanças no Plano Diretor, ou seja, se houver mudança sem ouvir o conselho gestor não tem validade (João Henrique Pimentel, ex-prefeito de Macapá).

Na contramão de Airá Santana e do ex-prefeito João Henrique Pimentel, a diretora da região Norte da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), Aldenora Gonzalez, acredita que a participação social foi apenas para legitimar o processo de construção do documento e as ações que estavam previstas no Plano Diretor, mas que a participação não foi efetiva.

Eu, particularmente, considero que não houve participação no plano diretor de Macapá da população, da sociedade civil (organizada ou desorganizada). Eu considero que não houve participação porque foi muito técnico. Apesar do plano de 2004 ser extremamente bom, bom mesmo, tecnicamente falando, só que ele veio pronto e a participação que eles falam que houve da sociedade, na verdade, foram etapas de audiências que eles cumpriram, que eles realizaram, porque era obrigatório para constar no plano. Eu até cheguei, um dia, em uma atividade no Sesc se não me engano, em que os técnicos apresentaram lá e, olha, ‘vai ser assim’, não perguntavam... [...] Porque, para mim, participar não é assinar a folha de presença, participar significa que eu estou colaborando, que eu estou intervindo em algum momento para essa construção (Aldenora Gonzalez, participante do processo de elaboração).

Aldenora Gonzalez criticou também o que ela considerou como uma suposta tentativa de aliciamento dos representantes das entidades da sociedade civil organizada: “Eles faziam questão de chamar as lideranças, na época havia um movimento muito forte de cooptação das lideranças”. Airá Santana, por sua vez, defendeu o contato direto com os representantes das associações, pois o objetivo era, por meio das lideranças, mobilizar o maior número de pessoas e entidades para participar da elaboração do Plano Diretor.

A avaliação do professor Dr. José Alberto Tostes, da Universidade Federal do Amapá (Unifap), converge com o de Aldenora Gonzalez. Tostes critica o modo cartesiano de condução desse processo, ou seja, para o pesquisador, a Prefeitura apenas se ateu a reproduzir a metodologia de participação social contida no Estatuto da Cidade e na cartilha do Ibam, sem ampliar as oportunidades de contribuição dos habitantes da capital amapaense.

## José Alberto Tostes relatou que

[...] Na época, buscamos vários dos instrumentos relacionados de como tinha sido trabalhado, metodologicamente, essa construção comunitária e não encontramos nenhum outro material que não tivesse sido promovido exclusivamente pela Prefeitura a partir de uma interpretação técnica. Foi esse fator, penso, que foi primordial para a desconfiança de que a participação popular é uma participação muito mais induzida do que uma participação mais livre, através dos diversos segmentos (José Alberto Tostes, pesquisador e professor universitário).

### O pesquisador continuou:

Por outro lado, a Prefeitura de Macapá também não facilitou, não criou os instrumentos para essa participação, como ter um programa de rádio específico para esse processo de mobilização popular, fazer a multiplicação desses materiais em escolas, associações, instituições de classe, empresários... Esse material circulava de acordo com os interesses da Prefeitura na época. Então, acredita-se que o processo de mobilização popular ficou muito restrito (José Alberto Tostes).

As entrevistas apontam aspectos positivos e fragilidades ocorridas no processo de elaboração do Plano Diretor de Macapá. O primeiro ponto a destacar é a quantidade expressiva de entidades da sociedade civil organizada (associações de bairros, de gênero, culturais, de movimentos populares urbanos e rurais) que participou do processo: 47, maior do que todos os outros segmentos sociais e públicos. Entidades que representavam segmentos sociais urbanos e rurais, e tal diversificação dos grupos pode trazer, inicialmente, vozes múltiplas para o planejamento urbano e promover processos coletivos de tomadas de decisão e uma visão populista do planejamento, conforme apontam Saboya (2013) e Oliveira (2006).

Entretanto, ao analisar as entrevistas de José Alberto Tostes e Aldenora Gonzalez, infere-se que as informações e dados técnicos foram mais relevantes para a tomada de decisões dos especialistas da Prefeitura e do Ibam. Tal prerrogativa, segundo Saboya (2013), proporciona que as tomadas de decisões, sem a junção dos conhecimentos técnicos e empíricos, desprivilegiam a contribuição da sociedade e não atuam para a adoção de ritos processuais claros e participativos no planejamento urbano e na construção do plano diretor.

Em relação às etapas de participação na elaboração do Plano Diretor, ao

longo de dois anos e meio de processo, a participação popular e capacitação dos agentes sociais ocorreram, basicamente, nas audiências públicas e em alguns encontros e grupos de trabalho realizados no último ano – não houve a participação na equipe gestora, por exemplo, como o guia do Ministério das Cidades preconizava à época.

Outro ponto a ser considerado é o limite da metodologia adotada. As instâncias de participação social instituídas – muito por conta da metodologia sugerida pelo Ministério das Cidades – e que também foram implementadas na elaboração do Plano Diretor de Macapá não congregam fases / instrumentos / momentos cujos atores sociais de todos os segmentos da sociedade (entidades civis, empresariais) tenham a liberdade efetiva de contribuir e com uma análise mais sistêmica (que também leve em consideração o conhecimento empírico dos participantes) do planejamento urbano, como bem observa Barcellos e Barcellos (2004).

No processo em questão, foram feitos vários levantamentos e dados sobre a situação de Macapá, sob vários aspectos – o que pode caracterizar a tentativa de uma análise sistêmica sobre a questão –, para embasar o material técnico que, por sua vez, seria apresentado aos partícipes posteriormente nas audiências públicas. Não se nega a importância dessas informações, todavia, como assinalou o Prof. Dr. José Alberto Tostes, as informações dos participantes que contribuíram para a construção do Plano não ficaram acessíveis, por exemplo, nem se houve o diálogo entre todos os dados levantados.

## **Considerações finais**

O desenvolvimento das cidades, para além do crescimento econômico, passa pela dimensão das políticas públicas que são implementadas nos núcleos urbanos e rurais. A política urbana, como uma política pública de ordenamento da cidade, deve promover elementos para promover a qualidade de vida dos cidadãos, como o direito à moradia, à mobilidade urbana, a propriedade em sua função social, acesso ao esgotamento sanitário, enfim, a toda uma infraestrutura que garanta direitos sociais básicos dos habitantes de um município.

Como principal instrumento de expansão e ordenamento urbanos, o plano diretor não deve ser apenas um mecanismo de ocupação do solo, zoneamento e outros elementos técnicos da política urbana. Para além disso, ele deve, junto com a promoção da função social da propriedade, incorporar elementos que tragam

bem-estar social e que garantam qualidade de vida para os habitantes dos aglomerados urbanos.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá teve em seu processo de elaboração instâncias de participação dos vários segmentos da sociedade que puderam contribuir com a construção do documento. As entidades da sociedade civil – organizada ou não – foram a maioria dos participantes do processo, inclusive.

Foi notório, também, a tentativa do núcleo gestor de capacitar os participantes para que eles pudessem acompanhar a leitura comunitária das informações e dados técnicos sobre a capital amapaense. E houve, ainda, a implantação do conselho gestor após a elaboração do Plano Diretor que, infelizmente, não durou o suficiente para contribuir com a implementação, monitoramento e avaliação do documento.

Contudo, mesmo a participação social ter sido presente na construção da lei complementar, não se observa um envolvimento e colaboração efetivos dos representantes da sociedade civil. Pela visão deles (a partir do depoimento colhido para a pesquisa), quase nenhuma sugestão foi acrescida à versão final do documento e a presença da sociedade foi apenas para legitimar o processo.

Como enfatizam Santos (2011), Silva (2006) e Freitas e Bueno (2018), as metodologias participativas devem ultrapassar as instâncias de participação preconizadas pelo poder público, a exemplo da que foi adotada pelo Ministério das Cidades para se pensar o planejamento urbano por meio dos planos diretores.

É preciso que, além de audiências públicas, reuniões, conselhos e outros instrumentos participativos, as políticas públicas – incluindo a política urbana – possam ser elaboradas por meio de uma visão sistêmica, que inclua tanto o conhecimento técnico e acadêmico como o empírico e a tomada de decisões seja feita a partir de uma construção coletiva.

Construção coletiva que só será efetivamente plena e consciente por meio da educação dos cidadãos e da divulgação maciça de informações que esclareçam à população não só elementos técnicos presentes nos instrumentos de planejamento urbano, como também o papel essencial de cada membro da sociedade na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da política urbana.

A “visão de futuro” que deve ser construída para o planejamento urbano dos

municípios brasileiros precisa promover o desenvolvimento local e regional a partir de uma construção endógena da organização espacial urbana. É mister abandonar formas externas de ordenamento urbano que, como bem observou Monte-Mór (2006), trazem “ideias fora do lugar” e criam “lugares fora das ideias”.

## Referências

BARCELLOS, P. F. P.; BARCELLOS, Luiz Fernando Pinto. **Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental**. Rev. FAE, Curitiba, v.7, n.1, p.129-144, jan./jun. 2004.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 17 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2008, 3. ed, 160 p.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. **Limites e Potencialidades do planejamento urbano**. Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia, Rio Claro, v.2, n.1, p.15-28, jun. 2004.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de; BUENO, Laura Machado de Melo. **Processos participativos para elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes**. Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v.10, n.2, p. 304-321, ago. 2018.

MACAPÁ. Prefeitura Municipal. **Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá**. Macapá: P.M.M. – SEMPLA, IBAM. 2004. 81p.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no

Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio (orgs.). **Economia regional e urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública [online], Rio de Janeiro, v.40, n.2, p.273-287, mar/abr. 2006.

SABOYA, Renato T. **Fundamentos conceituais para uma teoria do planejamento urbano baseada em decisões**. Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 5, n. 2, p.81-95, jul/dez. 2013.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 27-56.

SILVA, Catia Antonia da. **Plano Diretor e Participação Social: Pensando o planejamento social**. Revista Tamoios, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 1-15, jun. 2006.

TOSTES, José Alberto. **Planos Diretores no Estado do Amapá: Uma contribuição para o desenvolvimento regional**. Macapá: J. A. Tostes, 2006, 192p.

\_\_\_\_\_. **Planos Diretores do Estado do Amapá. A experiência do município de Laranjal do Jari: uma contribuição para o desenvolvimento regional**. Macapá: Unifap, 2009, 264p.

# ANÁLISE DO PLANO DIRETOR URBANO DE MACAPÁ (2004) COM ÊNFASE NA VERTICALIZAÇÃO E NO CONFORTO AMBIENTAL

*Marcelle Vilar da Silva<sup>1</sup>*  
*Bárbara Lima Pena<sup>2</sup>*

## Resumo

A cidade de Macapá, há algum tempo já sofre com os impactos da urbanização sem planejamento comum de grandes centros urbanos. Isto é resultado, também, das mudanças sem critério ambiental no Plano Diretor, deste modo, o trabalho tem o intuito de verificar essas alterações, no que tange à altura de gabarito, setorização e afastamentos dos lotes, durante os anos de 2004 a 2014; identificar se os conceitos e características do conforto ambiental estão sendo utilizados e respeitados pelo Plano Diretor e sugerir melhorias e alternativas diferentes para futuros planos diretores da cidade. Ademais, com a catalogação de edifícios realizadas por outros autores em 2016 e 2017 e visitas em campo em agosto de 2019, pôde-se notar que os bairros que mais apresentam edifícios verticais são o Laguinho, Central, Santa Rita, Buritizal e Trem. Assim, a pesquisa tem como objeto de estudo esses cinco bairros. A partir das análises feitas do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do ano de 2004 a 2014, foi possível organizar os dados recolhidos em mapas e gráficos, que foram comparados entre si. Além disso, também foram realizadas revisões bibliográficas, análise dos mapas, visitas em campo e levantamentos fotográficos, com o intuito de compreender as alterações no planejamento urbano de Macapá. Por conseguinte, a pesquisa constatou que os bairros centrais tiveram alterações, principalmente nas classificações de densidade e verticalização e que o bairro com maior número de edifícios verticais é o Central, que modificou seu gabarito máximo de 14m para 76m; um aumento de 81,57% em apenas 10 anos. Os afastamentos dos lotes não sofreram grandes mudanças,

---

<sup>1</sup> Mestra, professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Amapá. E-mail: cellevilar86@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Graduanda, discente do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Amapá. E-mail: barbara.lima.pena@hotmail.com

o que é preocupante, visto as drásticas alterações no padrão de altura dos edifícios, notou-se também que as diretrizes que visam o conforto ambiental ainda são escassas e superficiais dentro do Plano Diretor de Macapá.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano; Conforto térmico urbano; Verticalização; Macapá.

## Introdução

Enquanto em grandes partes do Brasil o inchaço populacional ocorreu entre os anos 1950 e 1970, na cidade de Macapá isso ocorreu a partir de 1985, quando a cidade acelerou sua expansão e crescimento econômico local, devido à intensa taxa de migração (SANTOS et. al., 2016). Segundo Brito (2014), após o Amapá tornar-se Estado, a partir da Constituição de 1988, Macapá encarou um grande crescimento populacional, por meio de ocupações desordenadas, como as áreas de ressaca, e uma expansão territorial, com o surgimento de novos bairros sem planejamento ou infraestrutura adequada.

Antes de ter acesso a um Plano Diretor, o Território Federal do Amapá experimentou três planos de desenvolvimento urbano: primeiro o GRUMBILF, em 1960, que se destacou pela construção da hidrelétrica Coaracy Nunes, solicitada pela CEA (Companhia de Eletricidade do Amapá), para abastecer a cidade que crescia cada vez mais. O segundo foi a Fundação João Pinheiro (1973), que entre todos os planos, foi o mais bem executado, mas restringiu-se apenas a Macapá e Santana, o que tornou quase inexistente sua execução nos demais municípios. Por último, a empresa H.J. COLE e Associados (1976), que como as anteriores, guiava o plano por um viés mais econômico e político e excluía o social, cultural e ambiental (TOSTES, 2006).

Atualmente, o *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA)*, vigente na capital é o 4 de fevereiro de 2004, decretado a partir da *Lei Complementar (LC) nº 026/2004*. A *Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)* foi definida em junho de 2004, a partir da *LC nº 029/2004*. O Plano Diretor de Macapá sofreu muitas mudanças desde 2004, principalmente em relação à altura permitida dos prédios e os tipos de verticalização em certos locais da cidade (BATISTA, BRITO e PANTOJA, 2016). Isso ocorreu através das LC's, primeiro a de *nº 035/2006*, que reduz a testada mínima do lote para verticalização alta de 40m para 30m e aumenta o gabarito para o Setor Comercial de 14m para 23m; já a *LC nº 044/2007*, altera os gabaritos das classificações de verticalização, altera as diretrizes de vários

setores, os afastamentos e altera os limites do Setor Comercial. A LC nº 077/2011, traz novas alterações nos gabaritos das verticalizações, alteração do mapa de setorização, alterando limites e diretrizes de vários setores e criando alguns setores novos. Por último a LC nº 109/2014 que volta a alterar os gabaritos das verticalizações, reduz as testadas mínimas para as verticalizações, altera o mapa de setorização, alterando os limites e descrições dos setores, altera também os afastamentos, coeficientes de aproveitamento e intensidade de ocupação.

Há ainda alterações do ano de 2017 com a LC nº 115/2017 que reduz a testada mínima para lotes parcelados de 7,5m para 5m, reduz para condomínios a fração ideal de terreno por unidade distinta de no mínimo 250m<sup>2</sup> para 160m<sup>2</sup> e altera a verticalização do Setor Residencial 2 (SR2) de ocupação horizontal para verticalização baixa.

Tabela 1. Alterações da LC 115/2017 nas densidades demográfica e líquida

<b>LC nº 109/2014 – Art. 40-A</b>			
	BAIXA DENSIDADE	MÉDIA DENSIDADE	ALTA DENSIDADE
Densidade Demográfica	máx. 40 hab/ha	máx. 60 hab/ha	máx. 70 hab/ha
Densidade Líquida	máx. 90 hab/ha	máx. 135 hab/ha	máx. 150 hab/ha
<b>LC nº 115/2017 – Art. 40-A</b>			
	BAIXA DENSIDADE	MÉDIA DENSIDADE	ALTA DENSIDADE
Densidade Demográfica	máx. 60 hab/ha	máx. 120 hab/ha	máx. 180 hab/ha
Densidade Líquida	máx. 180 hab/ha	máx. 270 hab/ha	máx. 360 hab/ha

Fonte: autoras.

Além disso, como pode ser visto abaixo no quadro a seguir, a lei também aumenta o número de habitantes por hectare, visto que em relação as diretrizes previstas para densidades demográficas (relação entre a população e a área) e as densidades líquidas (relação entre a população e a área ocupada pelos lotes), a todas sofreram aumentos e a maioria de mais de 100% do valor anterior com as mudanças da LC nº 115/2017. A LC também estabelece testada mínima de 20m e área mínima de 900m<sup>2</sup> para lotes com verticalização alta e reduz a verticalização média a testada mínima do lote de 20m para 15m e a área mínima de 900m<sup>2</sup> para 600m<sup>2</sup>.

Este trabalho tem como objetivo principal identificar as modificações ocorridas no padrão de verticalização de Macapá-AP, a partir das mudanças do Plano Diretor. Para isso, o trabalho tem como objetivos específicos verificar as mudanças realizadas no Plano Diretor de Macapá, no que tange o gabarito urbano, setorização e afastamentos dos lotes, durante os anos de 2004 a 2014; identificar se os

conceitos e características do conforto ambiental estão sendo utilizados e respeitados pelo Plano Diretor e propor sugestões para futuros planos diretores da cidade.

Levando em consideração as constantes mudanças na legislação urbanística de Macapá, esta pesquisa é essencial para o entendimento dos profissionais, planejadores e comunidade em geral, sobre as alterações que o PDDUA vem sofrendo ao longo de 15 anos, pois apresenta uma linha temporal das mudanças nas diretrizes de verticalização da cidade, muitas vezes concebidas a partir dos interesses privados e não coletivos, o que pode acarretar em conflitos no conforto térmico urbano e que transformam a cidade e afetam diretamente qualidade de vida das pessoas.

É necessário também ressaltar a importância de se trazer à tona a questão da relação do conforto térmico com o planejamento urbano da cidade, destacando o papel poder público na garantia de que as futuras modificações no Plano Diretor sejam feitas sobre bases científicas e dados que tragam indicadores ambientais como foco para garantia de uma cidade mais saudável.

Para o início desta pesquisa foi realizada uma revisão de literatura sobre os estudos relativos as questões que integram o conforto térmico urbano, que já foram realizados na cidade de Macapá.

Destaca-se dentre os estudos encontrados, os edifícios verticais catalogados por Batista, Brito e Pantoja em 2016 e Almeida em 2017, tendo sido atualizado através de visitas de campo e levantamentos fotográficos realizados em agosto de 2019. Através desse catálogo, verificou-se os bairros de Macapá que mais possuem edifícios verticais, sendo estes os bairros Lagunho, Central, Santa Rita, Buritizal e Trem, sendo está a delimitação do objeto de estudo deste trabalho.

Realizou-se um levantamento de todas as alterações sofridas pelo PDDUA, desde 2004 até o ano de 2019, nos bairros da área de estudo, no que tange as alterações de: afastamentos, no padrão de verticalização e na setorização urbana desses bairros. Com o propósito de facilitar a compreensão de leitura e melhor relacionar os dados recolhidos, organizou-se as informações em mapas e gráficos, que foram comparados entre si e explicados detalhadamente durante o artigo.

Além do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, também foram analisadas as leis complementares nº 035/2006, nº 044/2007, nº 077/2011, nº 109/2014 e nº 115/2017; as diretrizes dessas leis foram comparadas com o que o

PDDUA e o LUOS indicavam em 2004, a fim de entender quais mudanças ocorreram nos planos e se essas regulamentações beneficiaram ou não o desenvolvimento da cidade.

Por fim, também foram realizadas revisões bibliográficas acerca da inserção de indicadores ambientais relativos ao conforto térmico urbano dentro do planejamento urbano e foram propostas algumas alternativas para que os planejadores do espaço público de Macapá possam voltar o PDDUA par um planejamento urbano mais sustentável.

## **Verticalização e as transformações do Plano Diretor de Macapá**

Segundo Souza (1994, apud SANTOS et al, 2015) o processo de verticalização de um local primeiro é determinado pelo deslocamento e expansão de moradia da classe dominante, depois pelas áreas de expansão da classe média. Assim, os mesmos agentes produtores de espaço urbano, também são os causadores do processo de verticalização.

Os promotores imobiliários são um dos agentes urbanos que mais interferem no processo de verticalização, visto que ao promoverem a especulação imobiliária, incentivam determinadas áreas centrais a apresentarem valores exorbitantes, em consequência de certos privilégios que esses locais exibem, como a localização e infraestrutura pré-existente. Deste modo, há um adensamento da população de maior renda em um lugar específico da cidade, decorrente da valorização desses terrenos (SANTOS, 2015).

Na Amazônia, o processo de verticalização, assim como a urbanização, desenvolveu-se mais tardiamente. O primeiro edifício da região tinha dez andares e foi construído por volta dos anos 1949, na cidade de Manaus, sob encomendo do Estado, que precisava acomodar um de seus órgãos. No mesmo período, em 1950, foi construído em Belém o primeiro arranha-céu da Amazônia, o edifício Manoel Pinto da Silva, com vinte e seis andares. (BATISTA, BRITO e PANTOJA, 2016). Em Macapá a primeira edificação com mais de dez pavimentos a ser levantado foi no ano de 1999, o chamado Turmalina Residence, no bairro Santa Rita (BATISTA, BRITO e PANTOJA, 2016). A partir dessa construção, outras construtoras que antes apenas construíam prédios com até quatro pavimentos, se interessaram por esse modelo de edifício e isto acabou por impulsionar

o crescimento vertical da cidade, principalmente após as alterações ocorridas no Plano Diretor, como a mudança no limite do gabarito dos prédios e na setorização urbana.

Esse desdobramento vertical pode ser observado na figura 1, que engloba levantamentos feitos *in loco* em agosto de 2019, juntamente com levantamentos anteriores de edifício catalogados por Batista, Brito e Pantoja em 2016 e Almeida em 2017, em que se observa os bairros do Laguinho, Central, Santa Rita, Buritizal e Trem, nos quais estão localizados o maior número de edifícios de Macapá, por isso o recorte deste trabalho engloba apenas estes bairros e as transformações que eles sofreram com o Plano Diretor de 2004 até sua última alteração, aqui considerada, em 2014.

Nota-se na figura 1, a seguir, estão distribuídos os edifícios verticais catalogados dentro dos bairros que compõem a área central da cidade, divididos em faixas de até 4 pavimentos, de 5 a 10 pavimentos e acima de 10 pavimento. O bairro Central é o que possui maior quantidade de prédios, seguido do bairro Laguinho, Trem, Santa Rita, e por último o bairro Buritizal.

Como pode ser visto na tabela abaixo, esta área do centro de Macapá, possui um total de 45 edifícios de a partir de 4 pavimentos, o bairro Central possui um total de 31 edifícios e consta como o bairro que possui mais prédios acima de 10 pavimentos, logo sendo o bairro mais verticalizado da cidade, enquanto os bairros Santa Rita e Buritizal, possuem cada, 1 edifício com mais de 10 pavimentos. O bairro Laguinho tem o total de 5 edifícios, sendo a maioria de 5 a 10 pavimentos e o bairro Trem tem o total de 6 edifícios, sendo a maior parte de até 4 pavimentos.

Figura 1. Mapa de verticalização dos bairros centrais de Macapá-AP



Fonte: PDDUA, 2004, adaptado por Bárbara Pena, 2019.

O aumento da verticalidade de Macapá é também consequência das mudanças que o Plano Diretor da cidade sofreu. No que tange a verticalização, o plano já modificou suas normas várias vezes. A primeira modificação ocorreu dois anos após o decreto do Plano Diretor de 2004, por meio da *LC n° 035/2006*, que aumentou a altura máxima das edificações do Setor Comercial, no ano seguinte, por meio da *LC n° 044/2007*, a verticalização alta, que pela lei complementar n° 029/2004 variava entre 22m até 33m, passou a ser de 23m até 38m. A verticalização média, que antes era entre 14m até 22m, passou a ser de 14m até 23m. A verticalização baixa não teve alterações, continuou de 8m até 14m.

Quatro anos depois, por meio da *LC n° 077/2011*, acerca da verticalização, a LC de 2011, alterou o gabarito máximo da verticalização alta e a dividiu em dois níveis: Alta 1, de 57,20m até 62,90m; e Alta 2, de 34,64m até 37,94m. Já o gabarito da verticalização média foi alterado o intervalo de 29m até 31,70m e a verticalização baixa foi mudada para 14,35m até 16,10m, como pode observado na tabela 2.

A próxima mudança da verticalização no Plano Diretor de Macapá ocorreu

em 2014, por meio da *LC nº 109/2014*. A partir dessa lei, novamente, o gabarito máximo para os edifícios foi modificado (tabela 3). A principal mudança ocorreu na verticalização alta, que não mais foi dividida em dois níveis e sim assumiu um gabarito único com máxima de 76m, equivalente a 22 pavimentos, incluídos pavimentos-tipo, mezanino/lazer e pilotis/térreo. A verticalização média passou a ter altura máxima de 45m, equivalente a 12 pavimentos, incluídos pavimentos-tipo, mezanino/térreo e pilotis. Por fim a verticalização baixa, que alterou a altura máxima para 23m equivalente a 5 pavimentos, incluídos pavimentos-tipo, mezanino/térreo e pilotis.

Tabela 2. Relação de número de edifício verticais por bairro da área Central de Macapá

<b>Número de edifícios por bairro</b>				
<b>BAIRRO</b>	<b>4 pav.</b>	<b>5 a 10 pav.</b>	<b>Acima de 10 pav.</b>	<b>TOTAL</b>
CENTRAL	11	10	10	31
LAQUINHO	1	4	X	5
TREM	4	2	X	6
SANTA RITA	1	X	1	2
BURITIZAL	X	X	1	1
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>45</b>			

Fonte: autoras.

Em suma, as alterações que ocorreram ao longo de 10 anos, através das LC's, desde 2004 até 2014 alteram drasticamente os gabaritos máximos permitidos, principalmente nos bairros centrais. A verticalização baixa foi de no máximo 14m para 23m, um aumento de 39,13%, a verticalização média de no máximo 22m para 45m, representando acréscimo de 51,11% e por último a verticalização alta de no máximo 33m para 76m, uma adição de 56,58%, de acordo com o que demonstra visualmente a figura 2, os aumentos na alturas dos edifícios entre 39% e 56%, causarão impactos, não só visuais, mas nos sistemas de saneamentos, abastecimento de água e energia e no conforto ambiental da cidade.

Com relação aos efeitos das mudanças dos gabaritos na cidade de Macapá, os mapas da figura 3, demonstram como isso afeta os bairros centrais. Em 2004, nesses bairros havia apenas, ocupação horizontal, contemplando parte da orla do Bairro Central que compreende a área da Fortaleza de São José, a área atrás da Fortaleza, Praça Zagury, e uma pequena parte da orla no bairro do trem (em verde no mapa de 2004). A predominância era da verticalização baixa (roxo), em 2004, que englobava o Bairro Central, o Laguinho, metade do Buritizal e uma pequena

parte do Santa Rita e a verticalização média encontra-se no bairro Santa Rita e em metade do Buritizal.

Tabela 3. Comparativo das classificações de verticalização a partir das alterações das LC's

<b>LC nº 029/2004</b>			
ALTA	MÉDIA	BAIXA	
22m até 33m (entre 8 a 12 pav.)	14m até 22m (entre 5 a 7 pav.)	8m até 14m (entre 3 a 4 pav.)	
<b>LC nº 044/2007</b>			
ALTA	MÉDIA	BAIXA	
23m até 38m (entre 8 a 12 pav.)	14m até 23m (entre 5 a 7 pav.)	8m até 14m (entre 3 a 4 pav.)	
<b>LC nº 077/2011</b>			
ALTA 1	ALTA 2	MÉDIA	BAIXA
57,20m até 62,90m (20 pav.)	34,64m até 37,94 (12 pav.)	29m até 31,70m (10 pav.)	14,35m até 16,10m (5 pav.)
<b>LC nº 109/2014</b>			
ALTA	MÉDIA	BAIXA	
76m (22 pav.)	45m (12 pav.)	23m (5 pav.)	

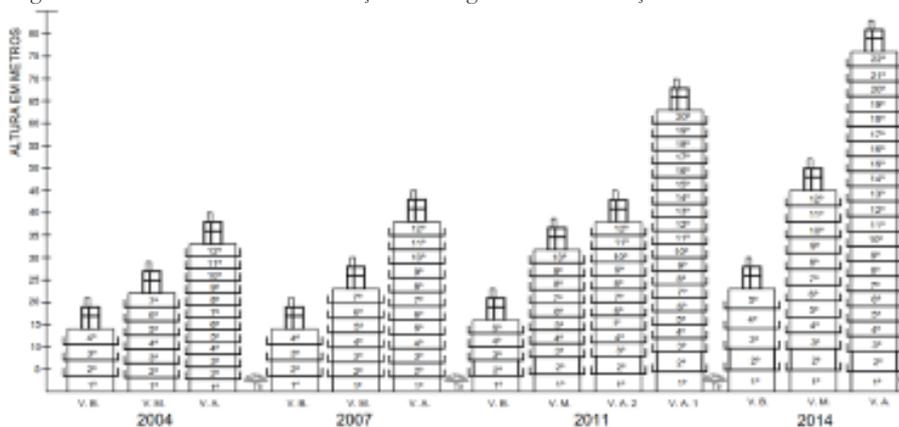
Fonte: Bárbara Pena, 2019.

Já em 2011, nota-se que a predominância é da verticalização média (amarela), ver figura 3, porém, está logo seguida da verticalização alta (vermelha e laranja). A ocupação horizontal (verde) foi bem reduzida e encontra-se apenas na área de trás da Fortaleza de São José, no bairro Central e uma pequena parte no bairro do Trem. A verticalização baixa, foi quase que suprimida, sendo reduzida drasticamente se comparada a 2004, se concentrando na orla do bairro Central, que compreende a área da Fortaleza de São José, Praça Zagury e uma parte da orla no bairro do Trem. Sobre a verticalização média envolve os bairros do Lagunho, Santa Rita, Buritizal e uma pequena parte da orla do bairro do Trem. Já na verticalização alta estão contidos os bairros do Trem na alta 2 e Central e o Setor Residencial 6 no Bairro do Buritizal, na alta 1, que é a que possui o gabarito mais elevado.

Em 2014, última alteração de gabaritos, verifica-se, na figura 3, a predominância da verticalização baixa (roxa), logo acompanhada pela alta (vermelha) que é também muito expressiva. A ocupação horizontal permanece com a sua mesma área, atrás da Fortaleza de São José, A verticalização baixa (roxo) praticamente foi substituída pelas áreas de verticalização média do mapa de 2011, compreendendo a orla do bairro Central, na área Fortaleza de São José, Praça Zagury e uma parte

da orla no bairro do Trem, mais o Laguinho, o Santa Rita e o Buritizal, já a verticalização média em 2014 compreende apenas o SR1, pequenas faixas, do bairro do Trem, já a verticalização alta engloba os bairros Central e Trem, quase todo, e o SR6 no Buritizal.

Figura 2. Gráfico da altura das edificações ao longo das transformações do Plano Diretor de Macapá



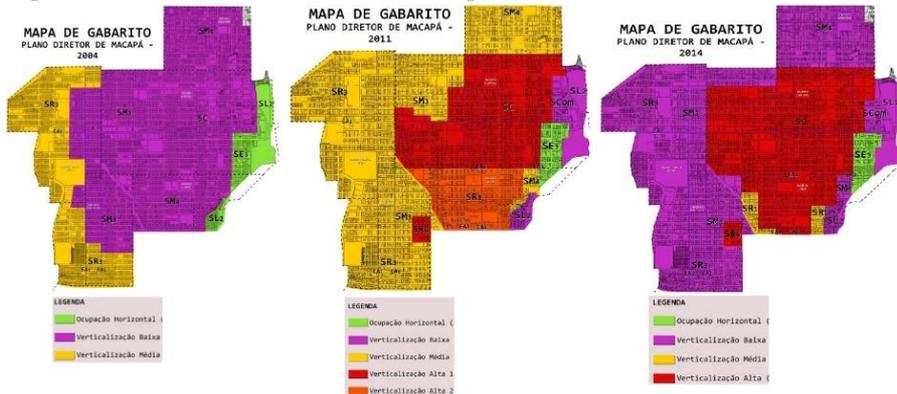
Fonte: Autoras.

Neste período de 10 anos, pode-se destacar como principal consequência destas alterações o aumento da vulnerabilidade na orla de Macapá, no bairro Central, principalmente na área da Fortaleza de São José e entorno, que inicialmente permitia apenas ocupação horizontal e passou a permitir verticalização baixa, com gabarito máximo de 23m, até 5 pavimentos, o que afetará o entorno de um importante patrimônio histórico tombado, da cidade e aumentará a especulação imobiliária da área, que já possui importante valor econômico, pois envolve a área comercial da cidade. Sobre os limites máximo de verticalização, os bairros afetados são o Central e Trem, basicamente, que compõe a verticalização alta, e que antes eram de verticalização baixa, com até 14m e agora permitem até 76m, um aumento de 81,57% em apenas 10 anos, o que justifica a verticalização acelerada dessa área mostrada na figura 1, sendo o bairro Central, hoje, o mais verticalizado da cidade de Macapá.

A setorização dos bairros centrais de Macapá, ver figura 3, demonstram que além das alterações de limites e criação de novos setores entre 2004 e 2014, os setores Central/Comercial (bairros Central e Trem) são de alta densidade, com verticalizações que só foram aumentando ao longo dos anos, sendo atualmente alta com exceção de SCom (área em frente a orla da Praça Zagury) que permite

agora somente verticalização baixa.

Figura 3. Gráfico da altura das edificações ao longo das transformações do Plano Diretor de Macapá.



Fonte: Autoras.

Os Setores Mistos (SM), tem densidades média para SM3 (parte dos bairros Santa Rita e Buritizal) e alta para SM4 (Laguinho e originalmente Trem, em 2004), que apenas em 2014 reduziu e passou a ser média, as verticalizações foram ascendendo de baixa (2004) para baixa, média e alta (2007) e logo após reduzindo para baixa e média (2011) e, altamente caracteriza-se como baixa (2014).

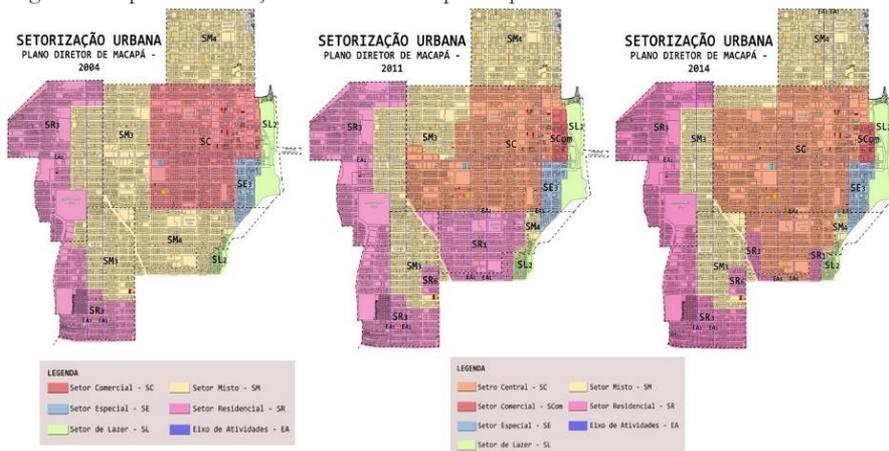
Já os Setores Residenciais (SR), apresentam diferenças, onde o SR1 que não existia nos bairros centrais, em 2004, passou a fazer parte dessa área em 2011, tendo como limites quase toda a extensão do bairro do Trem, sua densidade reduz de alta (2011) para baixa (2014) e verticalização de baixa, média e alta para média, destacando que há também uma mudança drástica na área desse setor, que era quase todo o bairro do Trem e passa a ser algumas pequenas faixas, do mesmo. No SR3 (parte do Santa Rita e Buritizal) a densidade permanece sempre média e a verticalização de média (2004/2011) cai para baixa, a verticalização de média parra a ser baixa. O SR6, só foi criado em 2011, e engloba uma pequena faixa de poucas quadras no bairro do Buritizal, sua densidade se mantém sempre alta e verticalização também.

Para o setor de lazer (SL2) - orla do bairro Central, área da Fortaleza de São José e Praça Zagury e parte da orla do Trem - permanece a densidade baixa, sempre constante, vai da altura de ocupação horizontal (2004) para verticalização baixa, nos demais anos.

Por último, o Setor Especial 3 (SE3) - área atrás da Fortaleza de São José-

mantve sua densidade média, só reduzindo em 2014 para baixa e a sua ocupação horizontal é sempre constante.

Figura 4. Mapa de setorização urbana de Macapá-AP para o Plano Diretor de 2004.



Fonte: LC 029/2004, LC 077/2001, LC 109/2014, adaptado por Bárbara Pena, 2019.

No geral, as alterações de setorização nos bairros centrais, mostram na figura 3, a redução dos Setores Residenciais, de verticalização baixa média e alta (apenas SR6) e Mistos, verticalização baixa, em detrimento do aumento significativo do Setor Comercial, que depois passa a ser chamar, em 2014, Setor Central, sendo esses de verticalização alta e, apesar da nomenclatura, todos esses setores, inclusive o Setor Especial 3 e o Setor de Lazer 2, permitem uso residencial uni e multifamiliar, comercial, de serviços e industriais, variando apenas os níveis permitidos para uso comercial de serviço e industrial.

Quanto aos afastamentos frontal, lateral e de fundo mínimos, definidos pela LUOS através da LC 026/2004, no geral, eram determinados por valores fixos, sendo nos setores urbanos, de 3m, 5m na maioria ou de 20% ou 25% (0,2xH e 0,25xH) da altura da edificação em setores específicos como o SM2 e 3, SR2, 3 e 4 e SL3, passando por transformações entre 2007 e 2011, que passaram em 2007 a serem calculados em quase todos os setores em função de H, a altura da edificação. Em 2014, os afastamentos, passaram a ser de 8%, 10% ou 15% da altura da edificação para afastamentos laterais e de fundo, já no frontal, na maioria dos setores manteve-se os 3m, salvo algumas exceções, onde irá ser calculado a partir de alguma das porcentagens descritas anteriormente.

Nos bairros centrais, que compõem os setores destacados no quadro 2, em

2004, os afastamentos eram determinados por valores fixos, sendo frontal 3m, lateral e fundo 1,5m ou 2,5m. Em 2014, a maioria manteve o afastamento frontal fixo de 3m, exceto SC, que mantém 3m para ocupação horizontal, mas para as demais estipula 8%, SR1 com 10%, e SR6 que mantém 3m para ocupação horizontal e verticalização baixa, 10% para a verticalização média e 8% para a verticalização alta, com relação à altura da edificação.

Se compararmos os setores dos bairros centrais, os afastamentos entre 2004 e 2014, pode-se destacar que, o frontal permaneceu na maioria sem alteração (cinza), já os afastamentos lateral e de fundo, se tomarmos como base as porcentagens da altura máxima admitida para cada setor, houve um aumento desse valor mínimo que antes era fixo e de 1,5m ou 2,5m, quanto as taxas de permeabilização, a maioria aumentou de 15% ou 20% para 25%.

O Prefeito de Macapá, Clécio Luis, justifica que houve alterações nesses setores, pois buscou -se o controle da dinâmica urbana, por meio de uma melhor distribuição do processo de verticalização alta da cidade, atendendo as condicionantes ambientais, sociais e diretrizes do Plano Diretor. (MACAPÁ, 2004). Porém não foram demonstrados juntamente com essa justificativa, estudos que comprovem o atendimento a essas condicionantes e não está descrito de forma clara no documento exatamente quais são essas condicionantes.

A partir do que foi exposto, é notório a instabilidade na legislação urbana de Macapá, quando o assunto é o processo de verticalização da cidade. O Plano Diretor já foi alterado quatro vezes, em um curto período de 10 anos, e com grandes alterações, visto que a altura máxima permitida em 2004 era de 33m e passou para 76m em 2014. Além, é claro, da setorização urbana da capital, que tem seus limites modificados a partir do que parecem ser interesses privados, de especulação imobiliária.

Batista, Brito e Pantoja (2016) afirmam que essas alterações no padrão de verticalização de Macapá decorrem de dois fatores: o primeiro advém da inexperiência das gestões, que não notaram e previram o desenvolvimento vertical da cidade e a agilidade de construção do setor civil; o segundo recai no capitalismo e a necessidade da altura dos edifícios atenderam a interesses privados do empresário.

Observa - se, segundo Carvalho (2013) no Plano Diretor de Macapá, um viés político e econômico e pouca participação social, sendo a área social a que mais

tem sofrido com o que é proposto por poucos, a verticalização em Macapá é vista como algo puramente econômico, mas questiona-se o motivo de tantas mudanças no padrão da altura dos prédios, que inegavelmente atraiu construtoras e fortaleceu a construção civil na cidade, fazendo a circulação do dinheiro não somente no setor imobiliário, como também no comércio de materiais de construção.

## **O conforto ambiental no Plano Diretor de Macapá**

O Plano Diretor de Macapá divide-se em quatro partes: a primeira trata sobre as estratégias de desenvolvimento; a segunda sobre a estruturação municipal e urbana; a terceira sobre os instrumentos de controle urbano e dos instrumentos indutores do desenvolvimento urbano e por último sobre propostas de um Sistema Municipal de Gestão Territorial. (MACAPÁ, 2004). No decorrer da descrição dessas partes, o conforto ambiental apenas é levantado nos artigos 81 e 83, onde as Subzonas de Ocupação Prioritária (SOP), que são basicamente os bairros centrais, e a Subzona de Fragilidade Ambiental (SFA) que é toda a área da orla da cidade e mais algumas partes, que segundo o artigo são caracterizadas por verticalização baixa ou média para a SOP, alterando sua redação inserindo a verticalização alta, na LC 109/2014 e ocupação horizontal com verticalização somente para turismo, inseridos em 2014, os usos residencial multifamiliar vertical, comerciais e de serviço de apoio a moradia, para a SFA e todas “com garantia de conforto térmico e ambiental e condicionada à implantação de infra-estrutura urbana”, sendo que não se sabe exatamente como isso será garantido.

Já na LUOS da LC 029/2004, a “definição de critérios e parâmetros que garantam o conforto térmico de unidades habitacionais” aparece como uma das diretrizes da lei já no artigo 1, também não fica claro nesta lei como será a definição desse critério e parâmetros ou se eles já existem e foram definidos. Há também no artigo 68, que trata das diretrizes do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), no qual a avaliação do impacto potencial ou efetivo do empreendimento ou atividade devem ser considerados fatores de conforto ambiental como: níveis de ruído emitidos, modificação do ambiente paisagístico e influência na ventilação e na iluminação natural, onde seria importante que os “critérios e parâmetros” já estivessem definidos e estabelecidos na própria lei, para que assim, o RIV pudesse ser avaliado com relação a essa diretrizes para viabilizar, ou não, o licenciamento desses empreendimentos, traçando metas claras e transparentes.

Talvez uma das afirmações mais delicadas das LC’s sobre o conforto ambien-

tal, seja a da LC n° 044/2007, onde no artigo 70, afirma que “no prazo máximo de 05 (cinco) anos, o Poder Executivo Municipal, por meio de instrumentos adequados do controle ambiental, realizará um estudo sobre os impactos desta lei, com ênfase na avaliação do conforto ambiental e aeração da cidade”, justamente por, neste caso, traçar uma diretriz e um prazo que não foi cumprido pelo poder público, onde 12 anos, 7 anos após o prazo estabelecido, que seria o ano de 2012, se passam desde a lei e os estudos necessários que não foram realizados e/ou apresentados, sobre os impactos de tantas alterações que vem ocorrendo no PDDUA de Macapá, e desde 2007, mudanças drásticas ocorreram em 2011 e 2014, sem tomar – se conhecimento sobre as consequências disso sobre o conforto térmico na cidade.

Algumas outras tentativas de incorporação de diretrizes de conforto ambiental, ainda pontuais, foram inseridas em outras LC's posteriores, como a 077/2011, que no artigo 6º, estabelece que, apenas no caso de edificação encostada nas duas divisas laterais do lote, para lote resultante de subdivisão, destinar 12% da área de projeção da edificação para aberturas de ventilação e insolação, onde as reentrâncias/áreas de ventilação laterais perpendiculares a divisa lateral do lote devem ter afastamento mínimo de 0,75m. Esta medida é importante para garantir as áreas de ventilação, mas o ideal é que ela fosse válida para todo e qualquer lote sem afastamento lateral e também que estabelecesse valores para todas as demais edificações, baseado na área de cada ambiente como fazem as normas de desempenho, que estabelecem de 12% (NBR15575/2010) e 40% (NBR15220-3) para ambientes de longa permanência, pois essas medidas atendem aos parâmetros de adequação bioclimática das construções para o clima quente e úmido, como o de Macapá, que, de acordo com as recomendações da própria NBR15220, necessitam de aberturas grandes e sombreadas e de Frota e Schiffer (2007) onde recomendam - se aberturas suficientemente grandes para permitir a ventilação.

A LC n° 077/2011, no seu que no artigo 15º, cria o artigo 84 – C, na LC 029/2004, a LUOS, com o seguinte texto:

Art. 84-C. Para fins de atendimento aos princípios ambientais e sustentáveis, garantindo conforto térmico com a finalidade de fluir a passagem da ventilação de superfície, o(s) *muro(s) frontal (is) do lote deverá (ão) possuir pelo menos 1/3 (um terço) de sua extensão composto por elementos vazados ou grades.*

Parágrafo único. Na extensão da área de elementos vazados ou grades deverá ser garantida a *taxa de ajardinamento mínima correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do recuo frontal, resultando em uma área para fins de paisagismo,*

devendo ser utilizadas, preferencialmente, plantas e árvores regionais.”

No caso, descrito anteriormente, é estabelecida uma diretriz bem clara e assertiva, que são os muros com elementos vazados e faixas de paisagismo ao longo da sua extensão, duas medidas que são importantes para a garantir a ventilação nos pavimentos junto ao lado e no interior da edificação, uma vez que, segundo Frota e Schiffer (2007), em áreas urbanas, “o efeito da ação dos ventos pode ser pequeno em razão da proximidade entre as construções” e a alteração de sua à direção é previsível diante de tantos obstáculos criados pela cidade, no qual ele tende a seguir o traçado viário, sendo o muro um obstáculo presente em quase todos os lotes, e se ele não for vazado criará um obstáculo a ventilação.

Sobre a inserção dessa faixa de paisagismo, essa medida contribui para o aumento da área verde na cidade que é naturalmente suprimida pelas construções e pavimentações, é uma medida importante, pois de acordo com Carvalho (2013), já houve uma redução de 23,23% na densidade de área verde e a área de cerrado, sofreu também perda de 14,76%, de 1985 para 2006.

Outra medida da LC de 2011 foi, no artigo 16, estabelecer pela primeira vez, para as edificações com verticalização, distâncias mínimas entre as edificações, para, de acordo com a lei, “garantir a ventilação, insolação e o atendimento aos princípios ambientais e sustentáveis”, sendo de 15m entre edificações com verticalização baixa, 20m entre verticalização baixa e média, 30m entre verticalizações médias, 37m entre média e alta, reduzido pelo artigo 12 da LC 109/2014 para 35m e de 50 metros entre verticalizações altas, também reduzido em 2014 para 45m, e 30m entre alta e baixa. O espaçamento entre as edificações é importante, pois para amenizar os desconfortos do clima quente e úmido, é necessária a ventilação natural e segundo Frota, Schiffer (2007) e Cunha *et. al.* (2006) e Nascimento (1995) para garantir essa ventilação é necessária a porosidade, que está relacionada à maior ou menor permeabilidade, associada aos afastamentos entre as edificações, pois representa uma relação entre espaço abertos e fechados.

Apesar de inserir, porém de forma muito pontual e restrita algumas diretrizes voltadas para o Conforto Ambiental, não se nota a aplicabilidade dessas diretrizes, que precede a falta de aplicabilidade dos planos de Macapá corroborada por Tostes (2006), destacando os baixos graus de execução dos planos, que não tiveram a participação popular e conseqüentemente não atenderam aos anseios da sociedade.

Nota-se que as abordagens sobre o conforto ambiental ainda se restringem ao campo do urbanismo, com a finalidade de obter-se desenhos urbanos mais eficientes e sustentáveis (DUARTE, 2009). Segundo Silva (2017), o planejamento urbano pouco se relaciona com as variáveis climáticas. Um erro, visto que o conhecimento sobre o microclima proporciona melhoras no planejamento das malhas urbanas e nas condições ambientais, tendo consequências no aumento do conforto térmico dos usuários urbanos.

Acrescenta-se que, por falta de corpo técnico adequado e especializado em clima urbano é difícil a inserção dessa temática no planejamento urbano e na legislação dos municípios brasileiros (SILVA, 2017), principalmente na cidade de Macapá, que os recursos e estudos sobre o clima ainda são muito escassos. Silva (2017) afirma que há carência de instrumentos técnicos sobre as variáveis climáticas perante o crescimento das cidades e que os planejadores urbanos necessitam ser conscientizados dessa deficiência.

Como descrito anteriormente, as cidades intensificaram seu crescimento demográfico nas últimas décadas e esse processo tende a continuar, o que ocasiona em cidades com pouca expansão da malha urbana, baixa qualidade de habitações, aumento da verticalização e infraestrutura inadequada. Isso acaba por refletir no ambiente urbano, por meio da poluição do ar, retenção do vento, formação de ilhas de calor e alteração do regime das chuvas (SILVA, 2017). Assim, é necessário a integração do conforto térmico ambiental com o planejamento urbano, visto que este último deve ser um instrumento de proteção e manutenção da qualidade ambiental para os cidadãos de cada localidade (PROCEL, 2013).

## **Consequências ambientais e discussões sobre o crescimento e planejamento urbano em Macapá**

Segundo Carvalho (2013) entre 1985 a 2006, a área urbana da cidade de Macapá aumentou 187%, passando de uma área de 18,38 km<sup>2</sup> a 54,03 km<sup>2</sup>, com diminuição da área verde de 23%, já citada no capítulo anterior, e ocupação da área de ressaca, diminuindo a quantidade de água/área de ressaca em 53,68 %, aliado ao crescimento populacional de 168%.

Sobre a supressão da vegetação, na cidade de Macapá destaca-se como “possível explicação” da perda da cobertura vegetal e a possível “falta de previsão legal de proteção de áreas verdes nos instrumentos de planejamento urbano da cidade”,

neste período, onde em 2006, o PDDUA de 2004, já vigorava há dois anos, mas que demonstra uma ausência de uma “efetiva gestão da aplicabilidade do planejamento urbano”, além, é claro, de estar diretamente relacionada com o crescimento urbano. (CARVALHO, 2013)

A verticalização acelerada em Macapá estabelecida pelas leis do Plano Diretor, com aumento, em 10 anos, de 81,57%, do gabarito máximo permitido para a cidade, expõe uma preocupação não exclusiva da cidade, que é a busca por uma verticalização equilibrada. Para Carvalho (2013) na tentativa de atender a demanda social por habitação o planejamento urbano se utiliza do adensamento por verticalização, que é, de acordo com a sua própria definição, a construção destinada à residência ou concentração de escritórios, composta de vários pavimentos, capaz de potencializar e revolucionar a paisagem urbana (SAHR, 2000 *apud* CARVALHO, 2013).

Mas, há problemas ambientais decorrentes da verticalização que vão desde a supressão da vegetação, compactação e impermeabilização do solo e aumento de temperatura local à sobrecarga da infraestrutura, a impermeabilização dos solos e a formação de ilhas de calor, mudanças climáticas, redução da velocidade média dos ventos, potencialização dos ganhos de calor, através das edificações, alterando a rugosidade, a forma do relevo do solo. (MONTEIRO E OLIVEIRA, 2013 *apud* CARVALHO 2013)

Para Santos *et. al* (2012), os efeitos da “desorganização urbana”, refletem significativamente no microclima de Macapá, que apresenta “fortes indícios físicos”, principalmente na variação da temperatura do ar, analisadas entre 1968 e 2010, característicos de “ilhas de calor” urbanas e apesar desta constatação ressalta que, a cidade apresenta algumas vantagens como, tamanho, sendo uma cidade de médio porte, a localização geográfica e climatologia dos ventos, favorecida pelo, ainda, baixo nível de urbanização e amenizada pelo efeito de brisa do Rio Amazonas.

Apesar de ser caracterizada como uma cidade média, com urbanização baixa, na análise de Santos *et. al* (2012), ele destaca a presença de características comuns aos de outros centros urbanos regionais, muitas áreas construídas ou artificiais que se expandem com o tempo, sobre áreas antes ocupado pela vegetação, alterando os índices microclimáticos locais.

O desconforto térmico, percebido pela população macapaense, nos últimos

20 anos gera danos à saúde física e mental, com o aumento da sensibilidade humana ao excesso de calor, através do aumento significativo de dias quentes mais frequentes e por períodos cada vez mais prolongados, a elevação da temperatura máxima, o brusco aumento do número de dias com temperaturas máximas e tendência de diminuição do número de dias mais agradáveis. (SANTOS *et. al.*, 2012).

Silva (2016), também constatou em questionário aplicados em Macapá, em outubro de 2013, predominância como resposta, da sensação térmica quente, para todas as faixas etárias avaliadas, e declaram se sentir desconfortáveis termicamente, principalmente no período da tarde, momento em que as temperaturas estão mais elevadas. O índice de calor e índice de temperatura efetiva, apresentaram valores máximos no início do período vespertino, sendo as faixas de melhor conforto térmico ao amanhecer e nas primeiras horas da manhã, retratando bem às percepções térmicas dos indivíduos entrevistados.

O aumento da temperatura eleva o uso do ar condicionado na Região Metropolitana de Macapá (RMM), já foi constatado por outros autores, que o próprio calor gerado por esses equipamentos elétricos, tende também a aumentar a temperatura do ambiente externo, alterando o balanço de energia em superfície na área urbana e, positivo para a manutenção da ilha de calor urbana (ICU). (SILVA, 2016)

Destaca-se a importância das propriedades térmicas de materiais urbanos, na influência do desenvolvimento de ICU, onde na RMM os maiores valores do albedo (indicador do quanto que a superfície reflete) foram encontrados nas áreas com predomínio de superfícies de concreto, e menores valores Índice de Vegetação por Diferença Normalizada (NDVI). Há na RMM três núcleos de ICU: a malha urbana de Macapá, a malha urbana de Santana e o distrito da Fazendinha, regiões que apresentaram os maiores valores de fluxo de calor sensível (SILVA, 2016)

Todos os autores, em diversas pesquisas diferentes, já destacadas anteriormente ressaltam a ocorrência de problemas climáticos na cidade de Macapá, considerada uma cidade de médio porte e com níveis de urbanização, ainda não tão altos, já vem sofrendo com problemas comuns a grandes centros urbanos, provenientes do desequilíbrio entre o a urbanização e desenvolvimento sustentável, ainda não incorporado aos instrumentos de planejamento urbano.

Para Oke (1984, 2006), Alcoforado (1999) e Eliasson (2000) apud Silva (2017)

os inúmeros estudos científicos na área de climatologia urbana, não são utilizados no processo de planejamento das cidades, devido à complexidade da modelagem, às diferenças de escala, à formação dos arquitetos e planejadores urbanos e a falta de comunicação entre pesquisadores e administradores do planejamento, sendo atualmente o planejamento urbano uma atividade política e não técnica e científica, que só avançará com a melhoria da capacidade institucional.

Como crítica ao processo de planejamento urbanos de Macapá, e sugestões para a sua melhoria, destaca-se a carência de dados indicadores ambientais importantes, pois sem o diagnóstico atual da cidade, não é possível de traçar metas e fazer planejamentos, por isso os planos instituídos até agora, não resultam em melhoria na qualidade da cidade, uma vez que trabalham sobre bases de dados quase inexistentes, nota-se muitas pesquisas individuais realizadas sobre a cidade no âmbito acadêmico-científico, descritas anteriormente, mas o poder público, institucionalmente, não traça metas para a construção dessas bases de dados necessária de forma ampla, para o diagnóstico, monitoramento e planejamento urbano adequado.

A necessidade desses dados é destacada Segundo Silva (2013) *apud* Silva (2017), que considera “o uso de indicadores e ferramentas de avaliação contribui diretamente para uma melhor avaliação do impacto provocado pelo crescimento das cidades”, auxiliando no desenvolvimento do projeto e na avaliação do desempenho dos seus projetos ou mesmo na análise de uma área urbana já consolidada.

Um ponto a ser destacado, ainda sobre a cidade de Macapá é que não há institucionalmente, um monitoramento das variáveis climáticas, a nível de microclima, em vários pontos dentro da cidade, para a construção de uma base de dados microclimática e de monitoramento das áreas verde, sem isso é fica difícil estabelecer princípios norteadores para o planejamento urbano e arquitetônico que segundo Freitas (2005) *apud* Silva (2017) que devem ser uma resposta justamente ao clima local e ao resultado de simulações de condições futuras. Esse planejamento requer também restrições, proibições e limitações para aumentar e manter a qualidade de vida na cidade (DUARTE, 2009 *apud* SILVA, 2017). A construção dessa base de dados é um indicativo de meta que poderá melhorar o planejamento urbano de Macapá.

Ainda sobre sugestões para planos diretores futuros, enfatiza-se a utilização de novos instrumentos urbanísticos mais voltados para correlacionar indicadores

ambientais e a geometria urbana, como o fator H/W, a porosidade urbana, a rugosidade aerodinâmica, índice de densidade arbóreo (IDA) dentre outros.

Sobre o fator H/W, Oke (1981) apud Silva (2017) destaca a “geometria urbana é um dos fatores que mais influenciam o aumento da temperatura no ambiente urbano”, relaciona altura dos edifícios (H) e largura das ruas (W) e foi apontada por Correia, Lopes e Marques (2015) como um dos que mais contribuem para a alteração dos balanços radiativo e energético no interior das cidades, não sendo um parâmetro comum a todas as cidades, mas uma relação ideal a ser construída especificamente para Macapá, a partir do grau de fechamento e aberturas dos seus espaços urbanos, por isso a necessidade de levantamento também da geometria da cidade.

A porosidade e a rugosidade, segundo Silva (2017) “possibilitam investigar restrições importantes no ambiente urbano avaliando a possibilidade da ocorrência de corredores de ventilação, podendo trazer considerações relevantes para o planejamento de cidades.”

Já o IDA, cujo objetivo é medir o número de árvores existentes em cada 100m<sup>2</sup>, demonstrará a insuficiência ou abastamento da arborização na via pública, de acordo com Simões et al (2001) *apud* Silva (2017), podendo ser um importante fator para avaliação das áreas mais carentes de arborização e para, a partir daí, estabelecer índices mínimos a serem obedecidos.

## **Considerações finais**

A dificuldade na própria construção de uma linha clara de entendimento, sobre as diversas alterações sofridas pelo PDDUA de Macapá ao longo de 10 anos e de acesso aos arquivos dessas leis, reflete justamente sobre a não aplicação, até hoje, de forma efetiva e integral dos instrumentos que o plano prevê. O mesmo estabelece a criação de uma série de outros planos, como Código Ambiental Municipal de Macapá, Plano Municipal Integrado de Transportes, Plano Municipal de Saneamento Básico, de Gestão de Resíduos Sólidos, de Drenagem urbana, Fundo de Habitação Social, Conselho Municipal de Gestão Territorial, estabelecendo prazos rígidos para a criação dos mesmos, porém não há uma plataforma, na qual a sociedade possa, de maneira transparente, acessar essas leis e planos e saber se os mesmos foram de fato instituídos para assim, poder exercer seu direito de cobrança.

Sobre as transformações ocorridas nos bairros centrais, recorte realizado para essa análise, nota-se mudanças sempre no sentido de alterar as classificações de densidade e verticalizações, como talvez uma maneira de não aparentar, de forma contundente, alterações nas diretrizes dos setores urbanos, os gráficos dos gabaritos (figura 2, p. 5), mostra claramente que manter desde 2004 a verticalização baixa em uma determinada área da cidade, implica, sim, no aumento de gabarito e densidade, por exemplo, quase todas as alterações acontecem no sentido de aumentar os níveis permitidos. Há também outras alterações como a diminuição da testada e área mínima de lote, para cada tipo de verticalização, preocupantes para a porosidade e permeabilidade da ventilação na cidade, pois na verdade gabaritos elevados necessitam de grandes afastamentos para garantir a ventilação entre as edificações.

A verticalização em Macapá, está concentrada no bairro Central, que faz parte do Setor Central, bairro com maior gabarito permitido que saltou de até 14m para 76m, um aumento de 81,57% em apenas 10 anos, demonstrando a velocidade do crescimento vertical e da necessidade cada vez mais urgente de análise sobre os seus impactos.

Os afastamentos no lote não sofreram mudanças muito significativas, o que é preocupante quando se tem, bem claramente, elevações drásticas de altura de edificações, que não vêm acompanhadas do aumento dos afastamentos entre elas, em suma, está se permitindo adensamento vertical em lotes com área e testadas mínimas cada vez menores, sem aumentar seus afastamentos, o que não é o ideal, uma vez que edifícios altos necessitam de afastamentos maiores para garantir conforto térmico.

A inserção de diretrizes que visem o conforto ambiental, nas leis do Planos Diretor, ainda é muito pequena se comparada as transformações sofridas nos padrões urbanísticos, em sua maioria, as citações sobre o tema, são superficiais e vagas, não deixando claro parâmetros a serem seguidos para avaliação. Quando estabelecem parâmetros bem definidos, muitas vezes o fazem de maneira pontual e restrita a um grupo específico de edificações que representam exceções, salvo algumas definições importantes e mais amplas, como elementos vazados e paisagismo nos muros e distância mínima entre edificações verticalizadas.

Por fim, várias pesquisas já demonstram consequências à urbanização e verticalização em Macapá, perda de área verde/arborização, a elevação das tempera-

turas, a presença das ilhas de calor e o desconforto térmico relatado pela população, o aumento da frequência da ocorrência de dias com temperaturas máximas extremas que pode ser melhorado com a inserção dos princípios de conforto ambiental, através de novos instrumentos urbanísticos voltados para esse fim.

## Referências

ALMEIDA, Iorrana. **A influência da verticalização no desenvolvimento das cidades: estudo de caso da área central de Macapá.** 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Amapá, Unifap. Macapá – AP, 2017.

ABNT – Associação brasileira de normas técnicas. **NBR 15220-3: Desempenho térmico de edificações.** Parte 3: Zoneamento Bioclimático brasileiro e diretrizes construtivas para habitações unifamiliares de interesse social. Rio de Janeiro, Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. **NBR 15775-1: Edificações habitacionais – Desempenho.** Parte 1: requisitos gerais. Rio de Janeiro, Brasil, 2010.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: a construção de uma lei.** In: Carvalho, Celso Santos e Rossbach, Anaclaudia. (org.). *The City Statute of Brazil: a Commentary.* 1 ed. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança de Cidades, 2010, p. 71-90.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade.** EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, set. 2002.

BATISTA, A. J.; BRITO, D. M. C.; PANTOJA, G. M. T. O processo de verticalização urbana em Macapá/AP. **Revista Geo Amazônia.** ISSN: 2358-1778 (online), Belém, v. 04, n. 08, p. 46- 63, jul./dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal,** estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília - DF, 2001.

BRITO, Jaqueline. **A Fortaleza de Macapá como monumento e a cidade como documento histórico.** Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2014.

CARVALHO, Gleise Marreiros de. **Crescimento urbano e perda de áreas verdes em Macapá: riscos e possibilidades de proteção.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Ambientais) – Universidade Federal do

Amapá – Unifap. Macapá-AP, 2013.

CUNHA, E. G; PINHEIRO, A. B; NEGRI, L; TURELLA, T; MARCHIORI, T. **Elementos de arquitetura de climatização natural: método projetual buscando a eficiência nas edificações**. Porto Alegre: Masquatro, 2006, 188p.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: IBPEX, 2009.

FROTA, A.B.; SCHIFFER, S.R. **Manual de conforto térmico**. 8.ed. São Paulo: Studio Nobel, 2007. 243p.

MACAPÁ, Prefeitura Municipal de Macapá. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Macapá. Lei Complementar (LC) nº. 026/2004-PMM**, de 20 de janeiro de 2004. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá, Macapá-AP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 029/2004 - PMM de 24 de junho de 2004. Institui as normas de uso e ocupação do solo no município de Macapá e dá outras providências**. Macapá-AP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 035/2006-PMM**, de 27 de janeiro de 2006. Altera dos dispositivos da LC 029/2004 - PMM, Macapá-AP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 044/2007-PMM**, de 26 de novembro de 2007. Altera os dispositivos e anexos I, II, III e V da LC nº 029/2004-PMM e dá outras providências, Macapá-AP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 077/2011-PMM**, de 21 de janeiro de 2011. Altera a redação de dispositivos e anexos que menciona, da LC nº 029/2004 – alterada pela LC nº 044/2007-PMM, e da LC nº 026/2004 – PMM, alterada pela LC nº 045/2007-PMM, introduzindo novos dispositivos na referida LC. Macapá-AP, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 109/2014-PMM**, de 31 de dezembro de 2014. Altera os incisos e artigos da Lei Complementar nº. 077/2011-PMM (que alterou o Anexo II – Coeficiente de Aproveitamento do Terreno para aplicação dos Instrumentos Indutores do Desenvolvimento Urbano da LC nº 026/2004 – PMM, PDDUA e os dispositivos e anexos I, II, III e V da LC nº 029/2004-PMM) e artigos 81 e 83 e Mapa 6 – Macrozoneamento Urbano, do Anexo I – Mapas da Lei do PDDUA de Macapá da LC nº 026/2004 – PMM. Macapá-AP, 2014.

\_\_\_\_\_. **Justificativa**, 31 de dezembro de 2014. Altera os incisos e artigos da Lei Complementar nº. 077/2011-PMM e artigos 81 e 83 e Mapa 6 – Macrozoneamento Urbano, do Anexo I – Mapas da Lei do PDDUA de Macapá da Lei complementar nº 026/2004 – PMM., Macapá-AP, 2004.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade Periférica**. In: Carvalho, Celso

Santos e Rossbach, Anaclaudia. (org.). *The City Statute of Brazil: a Commentary*. 1 ed. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança de Cidades, 2010, p. 5-22.

NASCIMENTO, Cicerino Cabral do. **Clima e morfologia urbana em Belém**. Belém: UFPA / NUMA, 1995. 85 p.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001. v. 1

PROCEL. **Planejamento e controle ambiental-urbano e a eficiência energética**.

**Guia Técnico**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA; ELETROBRAS/PROCEL, 2013.

SANTOS, K.P.C., CUNHA, A.C., COSTA, A.C.L., SOUZA, E.B. **Índices de tendências climáticas associados à “ilha de calor” em Macapá-AP (1968-2010)**. Revista Brasileira de Ciências Ambientais, n.23, 2012.

SANTOS, K. P. C.; CUNHA, A. C.; MARQUES, U. C.; OLIVEIRA, A. M. **Expansão urbana e indicadores climáticos no município de Macapá – AP**. Macapá, 2016.

SANTOS, Leilson Alves dos et al. Impactos socioambientais resultados do processo de verticalização. **IV Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental**, Porto Alegre, nov. 2015. p. 7.

SILVA, Ana Paula N. da. **Ilha de calor urbana: diagnóstico e impactos no microclima da Região Metropolitana de Macapá – AP**. Campina Grande – PB, 2016. Tese (Doutorado em Meteorologia). Universidade Federal de Campina Grande.

SILVA, Ivanize Cláudia dos Santos e. **Índice Ambiental Urbano (IAU): uma contribuição ao estudo do planejamento e do conforto térmico em espaços abertos**. Natal / RN, 2017. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

TOSTES, José Alberto. **Planos diretores no Estado do Amapá**. Macapá: J.A. Tostes, 2006.



# O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DE MACAPÁ (2004) E A QUESTÃO DA FRAGMENTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: CONDOMÍNIOS E LOTEAMENTOS MURADOS

*Eliane Cabral da Silva<sup>1</sup>*

## Resumo

O presente artigo discute sobre o crescimento do número de empreendimentos residenciais horizontais de acesso controlado, a partir de 2005, em Macapá e problematiza os impactos desse tipo de empreendimento na produção do espaço urbano dessa cidade. Apura-se ainda no texto, a contradição existente entre o crescimento desse tipo de empreendimento que estimula a fragmentação e segregação socioespacial no tecido urbano e o previsto nas diretrizes do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Macapá de 2004, que entre outras questões, orienta para um modelo de ordenamento territorial capaz de promover o interesse social da cidade e da propriedade urbana, combater tendências de segregação no aproveitamento do espaço urbano e propiciar a todos os moradores da urbe benefícios oferecidos pela urbanização. A perspectiva teórica/metodológica empregada para análise tem como base os estudos da geografia crítica sobre a produção do espaço urbano. Deseja-se com as reflexões apresentadas no texto contribuir para o pensamento crítico sobre processo de produção do espaço urbano em curso em Macapá-AP.

**Palavras-chave:** Espaço urbano; Loteamentos murados; Condomínios; Macapá-Amapá.

## Introdução

O número de empreendimentos residenciais horizontais privados, especialmente dos tipos *loteamento murado* e *condomínio*, cresceram significativamente, em Macapá, nos últimos 15 anos. O aumento do número dessa modalidade de empreendimento está associado ao maior dinamismo do mercado imobiliário

---

<sup>1</sup> Professora da Universidade Federal do Amapá. E-mail: lianecabral@hotmail.com

regional que, estimulado por políticas públicas de financiamento imobiliário individual<sup>2</sup>, perceberam no setor uma oportunidade lucrativa de negócio. Entretanto, se do ponto de vista do mercado imobiliário tais empreendimentos mostraram-se interessantes, não é possível afirmar o mesmo a respeito do tipo de produção espacial que realizam, uma vez que estimulam um jeito de morar e um tipo de ocupação do espaço urbano que valoriza a segregação socioespacial.

Diante disso, o texto em tela realiza uma reflexão sobre o papel desse tipo de empreendimento na produção recente do espaço urbano em Macapá, chamando atenção, para os motivos que levaram o mercado imobiliário a investir cada vez mais neles e para o fato de diretrizes centrais do Plano Diretor Urbano Ambiental de Macapá – PDUA 2004 como, promover o interesse social da propriedade e da cidade, combater as tendências à segregação no aproveitamento do espaço urbano e propiciar a todos os benefícios oferecidos pela urbanização, serem pouco consideradas nesse processo.

A perspectiva teórica/metodológica empregada para análise tem como base os estudos da geografia crítica sobre a produção do espaço urbano. Diante perspectiva teórica/metodológica escolhida, Henri Lefebvre (2001, 1999) e David Harvey (2015) foram as referências utilizadas para pensar sobre o urbano, a cidade e os processos que envolvem sua reprodução. Rodrigues (2016) e o Plano Diretor Urbano Ambiental de Macapá de 2004 foram leituras fundamentais para compreender o papel dos condomínios e loteamentos murados no contexto das novas estratégias do mercado imobiliário e as diretrizes do planejamento urbano em Macapá-AP. Os dados e informações que aparecem no texto foram acessados via pesquisas bibliográfica, documental, de campo e em outros trabalhos realizados pela autora.

Destaca-se ainda, que serão correntes no texto os termos, *empreendimentos residenciais horizontais de acesso controlado, condomínios e loteamentos murados*. O primeiro se refere a todo tipo de empreendimento residencial privado com acesso controlado produzido a partir da atuação do capital imobiliário, a exemplo dos loteamentos murados e condomínios fechados. O segundo termo alude aos

---

<sup>2</sup> Um exemplo foi programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) criado pelo Governo Federal em 2009. O Minha Casa Minha Vida subsidia a compra da casa própria para famílias de baixa renda e oferece juros menores no financiamento do imóvel para famílias com renda mensal até R\$ 9.000. Outras linhas de financiamento que usam recursos do FGTS também foram bastante utilizadas.

empreendimentos residenciais privados horizontais que foram regularizados nos termos da Lei Federal n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. O terceiro é utilizado para indicar os empreendimentos residenciais horizontais que tiveram instalação autorizada pelo poder público na modalidade de loteamento, mas que no decorrer da sua construção foram cercados com muros e tiveram guaritas instaladas na entrada para controle de quem acessa o interior do empreendimento. O termo loteamento murado foi cunhado por Rodrigues (2016).

A partir do referencial teórico/metodológico adotada entende-se que a produção da cidade se assemelha ao processo criativo da obra arte, de modo que, a produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade é, portanto, resultado da criação humana, a partir de relações sociais (LEFEVRE, 1999).

Sobre os processos que envolvem a produção e reprodução no/ do urbano e da cidade no capitalismo, Harvey (2015) observa que, já no primeiro quartel do século XIX, a cidade se apresentava como um espaço importante para reprodução ampliada do capital. Entretanto, na fase atual de acumulação capitalista essa importância parece se intensificar e chegar nas urbes localizadas nos mais diversos lugares. Assim, o interesse que o capital tem na construção da cidade é semelhante à lógica de uma empresa que visa ao lucro.

No contexto evidenciado por Harvey, Rodrigues (2016) chama atenção no contemporâneo para as formas de atuação do capital na produção do espaço urbano em cidades brasileiras, que se destacam pelo uso da terra mais na condição de valor de troca e mercadoria do que como valor uso. Segunda a autora, é sob essa lógica, que os empreendimentos privados horizontais de acesso controlado, como os condomínios e loteamento murados, assumem uma importância perante os produtos ofertados pelo mercado imobiliário, visto serem as mercadorias pelas quais ocorrem essas novas maneiras de acumulação do capital.

Nesse processo, em que o capital avança cada vez mais sobre a terra urbana para transformá-la nas mercadorias condomínios e loteamentos murados, observa-se de maneira geral pouca inferência dos planos urbano-territoriais no desenvolvimento das cidades. A partir desta constatação problematiza-se a relação entre a execução do PDUA 2004 de Macapá – AP e o aumento considerável dos tipos de empreendimentos mencionados.

O Plano Diretor Urbano de Macapá de 2004, Lei Complementar n. 026/

2004 – PMM de 20 de janeiro de 2004, é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município de Macapá e apresenta diretrizes e regras fundamentais para a ordenação territorial e para o *cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana*.

Esse documento ressalta a prevalência do interesse coletivo sobre o interesse individual e a gestão democrática do desenvolvimento urbano e ambiental; vincula o desenvolvimento urbano e ambiental à prática do planejamento e a justa distribuição de benefícios e ônus para a população residente nas áreas urbanas municipais e defende a manutenção do equilíbrio ambiental, tendo em vista as necessidades atuais da população e das futuras gerações. Entretanto, o que se observa, a partir da análise do processo mais recente de produção do espaço urbano em Macapá, é que a lógica que prevaleceu foi aquela do interesse do capital imobiliário, ao passo que muito pouco das premissas legais relacionadas ao desenvolvimento urbano menos desigual do ponto de vista socioespacial, presentes no PDUA -2004, foram incorporadas.

## **O contexto da cidade na área de loteamentos e condomínios**

O número de empreendimentos residenciais privados, especialmente na forma de condomínio e loteamentos murados cresceu significativamente, desde a elaboração do PDUA de Macapá em 2004. Em estudos para a pesquisa de doutorado<sup>3</sup>, identifiquei que o auge desse crescimento ocorreu após 2013 e impulsionou a expansão urbana para áreas escolhidas pelo mercado imobiliário, sobretudo as localizadas na região Norte, Sul e Sudoeste da cidade. Contabilizei que foram construídos nessa urbe, entre 2005 e 2016, 28 (vinte e oito) empreendimentos residenciais pela iniciativa privada. Do total de empreendimentos identificados, 14 (quatorze) eram na modalidade condomínio ou loteamento murado, os outros se dividiam entre empreendimentos verticais e loteamentos abertos.

Levamento feito no ano de 2019 para a pesquisa “A Urbanização em Macapá após a Estadualização” registrada no Departamento de Pesquisa da Universidade Federal do Amapá com o código PIH218-2017, e sob minha coordenação,

---

<sup>3</sup> Tese de doutorado defendida em 2017 no IGE/UNICAMP com o Título: Quando a terra avança como mercadoria perder-se o valor de uso na cidade: regularização fundiária e expansão urbana na cidade Macapá-Amapá.

identificou o número de empreendimentos horizontais privados construídos entre 2018 e 2019. Nesse estudo verificamos que foram construídos ou estavam em execução um total de 8 (oito) empreendimentos<sup>4</sup>. Comparando esses dados com os levantamentos feitos no estudo anterior observa-se que o número de empreendimentos horizontais privados na cidade aumentou após 2016, o que demonstra que o mercado imobiliário continua apostando nesse tipo de empreendimento como mercadoria.

E por que isso ocorre? A opção do setor da incorporação imobiliária em oferecer loteamentos murados e condomínios como produtos imobiliários tem a ver, de forma geral, com o maior potencial de lucratividade e menor investimento que esse tipo de empreendimento possibilita, visto que, além da renda obtida com a venda da terra e do imóvel, aumentam as margens de lucro ao associarem a ideia de segurança a esses produtos, ou seja, além do avanço da terra como mercadoria, mercantiliza-se também a segurança nesses empreendimentos.

Conforme explicado por Rodrigues (2016), nessas condições os loteamentos murados, são mais interessantes ao setor da incorporação imobiliária por serem mais lucrativos do que os condomínios fechados, visto que áreas públicas, como ruas, praças e outras de uso institucional, não são entregues à municipalidade, aumentando a área dos empreendimentos e seu preço de venda, mas, sobre elas não incide o Imposto Predial e Territorial Urbano -IPTU.

Destaca-se também, que a narrativa apresentada pelo mercado imobiliário de que empreendimentos de acesso controlado são sinônimo de segurança, tem impactado o imaginário social. Em pesquisa de campo realizada pela autora, em setembro 2019, verificou-se que alguns empreendimentos horizontais que originalmente foram criados como loteamentos abertos, entre 2017 e 2019, foram murados e passaram a ter o acesso ao seu interior controlado, como é caso dos loteamentos Irmãos Platon e Amazonas, situados na região Sudoeste da cidade.

No caso do loteamento Irmãos Platon, merece destaque o fato de que o acesso controlado ao seu interior foi uma medida tomada pela própria associação de moradores, ou seja, partiu da população residente o interesse de viver cercada. Sinais que indicam, que além do mercado, uma parcela da população, em especial

---

<sup>4</sup> Para esse levantamento levamos em consideração para registro apenas o empreendimento com mais de 200 unidades. Assim, se considerarmos a totalidade dos empreendimentos construídos no período os números podem ser maiores que os apresentados.

a de renda média está assimilando como normal essa prática de cercamento do/no espaço urbano. A justificativa apresentada pelos moradores, do Loteamento Irmãos Platon para implementarem o acesso controlado ao seu interior recai sobre a necessidade de maior segurança.

Outra questão observada durante a pesquisa de campo, foi o “vazio” na ocupação de parte desses empreendimentos. Nota-se isso, especialmente, nos empreendimentos com maior número de unidades e com menor tempo de construção. A Figura 1 apresenta imagens de 2017 que foram retiradas do Google Earth. Os polígonos na cor amarela marcam a área dos empreendimentos. As imagens presentes na Cena A, são de empreendimentos localizados na região Sudoeste de Macapá e as da Cena B na região Norte. Ao analisar as imagens apresentadas é possível perceber a baixa densidade de ocupação de alguns desses empreendimentos. Tal constatação remete a pergunta: será que esses empreendimentos estão de fato atendendo algum interesse social da cidade ou da propriedade ou será que atendem mais a interesses econômicas de grupos ligados ao mercado imobiliário?

Figura 1. Empreendimentos residenciais horizontais e ocupação – imagem de 2017

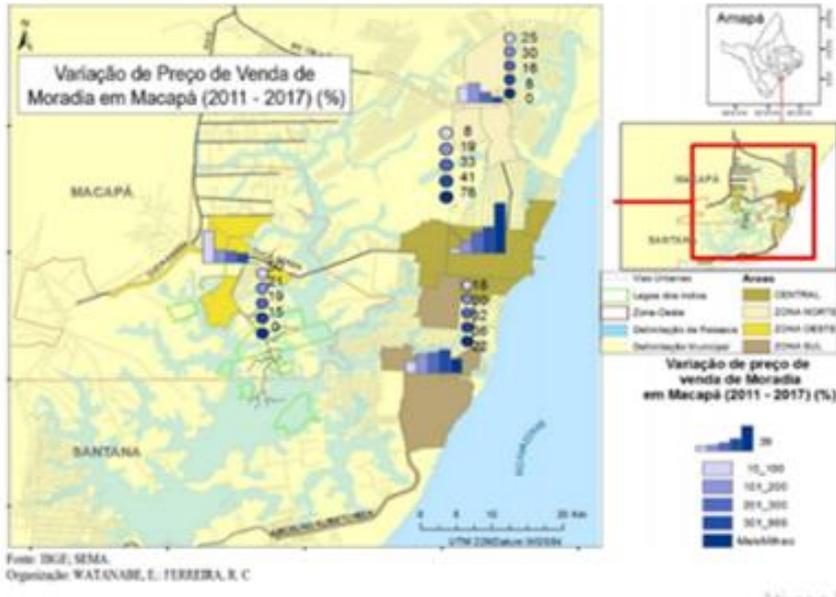


Fonte: Google Earth, 2019. Editado.

Ainda sobre o cumprimento do interesse social da cidade e da propriedade urbana previsto no PDUA -2004, cabe destaque para o impacto, que a construção em grande quantidade de empreendimentos residenciais horizontais privados, pode ocasionar no preço do solo urbano por meio da especulação imobiliária. O aumento excessivo do preço do solo urbano é, sobretudo para população mais

pobre, uma barreira para o acesso à terra para moradia. Tal dificuldade faz com que muitos passem a ocupar áreas impróprias para moradia, como verificado, na ocupação das áreas úmidas (ressacas) na cidade urbana de Macapá.

Figura 2. Mapa elaborado por Ferreira e Watanabe sobre a variação do preço de imóveis em Macapá -AP entre 2011 e 2017



Fonte: Ferreira, 2019.

Ferreira (2019) em estudo que trata sobre o papel do Estado e do setor imobiliário na produção do espaço urbano na Zona Oeste de Macapá, fez um levantamento sobre a variação do preço do solo urbano nas principais regiões da cidade, entre 2011 a 2017, e demonstrou essa variação no mapa representado na Figura 2 elaborado pela autora e Watanabe.

A análise do mapa construído por Ferreira e Watanabe (2019) chama atenção para o fato de que entre 2011 e 2017, ocorre variação nos preços dos imóveis para moradia, com valores entre 10 mil a 1 milhão de reais, em todas as regiões da cidade. A Zona Sul de Macapá, destaca-se pela ocorrência da maior variação no preço dos imóveis com valor acima de 100 mil reais. Nas regiões Norte e Sudoeste a variação é maior para os imóveis entre 10 a 200 mil reais. Em outros mapas presentes no trabalho de Ferreira (2019), a autora retrata informações sobre a variação do preço de imóveis para moradias nos anos de 2001 a 2010, demonstrando praticamente a inexistência da oferta de imóveis com valor acima de 200

mil reais nas regiões Norte e Sudoeste da cidade para esse período.

O levantamento feito por Ferreira (2019) demonstra o dinamismo do mercado imobiliário no período e indica que nas regiões Norte, Sul e Sudoeste de Macapá o preço da moradia ficou mais caro, sobretudo para a população mais pobre, ao passo que, dados do censo demográfico do IBGE de 2010 apontavam que cerca de 60 mil pessoas nessa cidade moravam em assentamentos subnormais, fato que reforça, a necessidade de um ordenamento territorial em que a efetivação do interesse social da terra e da propriedade sejam de fato considerados.

Voltando a questão da variação do preço dos imóveis, não é possível afirmar categoricamente que foi decorrente do crescimento do número dos empreendimentos residenciais murados nessas aéreas, mas é fato que o aumento do número desses empreendimentos residenciais e a maior variação nos preços dos imóveis nas regiões citadas ocorrem em períodos similares. Nesse sentido parece plausível a ideia da existência de alguma conexão entre esses fatos.

Outra pergunta importante é sobre por que esses empreendimentos estão priorizando determinadas áreas da cidade e não outras? A questão da logística e o processo do conurbação com Santana explica parte das motivações, mas não todas. A disponibilidade de terras regularizadas nas áreas em que os condomínios e os loteamentos estão se instalando também precisa ser considerada para pensar essa questão.

Nos estudos para tese de doutorado já mencionada, argumentei que o processo de expansão urbana sob terras que foram do INCRA em década anteriores, foi uma estratégia verificada, na atuação do mercado imobiliária em Macapá após 2005. Essa estratégia ocorre em função de duas demandas: a necessidade de grandes áreas com terras regularizadas para implantação dos loteamentos murados ou condomínios e o interesse dos donos de auferir maior renda à terra.

A necessidade de terra regularizada do ponto de vista da propriedade para implantação dos loteamentos murados ou condomínios, deve-se ao fato de que o financiamento bancário tem sido a principal forma de acessar esse produto imobiliário pelos compradores, e geralmente para conseguir esse financiamento a terra/propriedade é hipotecada no ato dos empréstimos como garantia do banco. Se a terra/imóvel não for regularizada não serve como garantia.

Em decorrência das formas de controle e acesso à terra urbana durante o

período do Amapá como Território Federal (1943 a 1988), realizado especialmente, via instrumento jurídico da posse, boa parte dos terrenos urbanos em Macapá até 2012, não eram titulados. Essa condição coloca limites na atuação do capital, visto que nem toda terra valorizada pode ser inserida no mercado formal, por não ter o título de propriedade. Nesse sentido impõe-se ao mercado imobiliário local a necessidade de terras regularizadas para construção de seus empreendimentos e a opção mais viável é ocupar as terras regularizadas no rural próximas da área urbana.

É a partir dessa necessidade que parte significativa das terras rurais localizadas nas regiões Sul, Norte e Sudoeste do município de Macapá, que foram regularizadas pelo INCRA no contexto do Projeto Fundiário do Amapá (década de 1980), sofreram alteração na função de rural para urbana, foram parceladas e transformadas nos atuais condomínios e loteamentos murados que se localizam nessas regiões.

## **Análise do Plano Diretor na área de loteamentos e condomínios**

Não notamos na Lei Complementar no 026/2004-PMM, de 20 de janeiro de 2004, (PDUA – 2004) destaque para a questão dos empreendimentos residências horizontais com acesso controlado. Esse termo não aparece no texto do Plano Diretor. A Lei Complementar n. 029/2004 - PMM, DE 24 de junho 2004, que estabelece regras para o uso e ocupação do solo urbano em Macapá tem o capítulo VII destinado a normatização dos condomínios urbanísticos, mas nessa lei, também não aparece a figura dos loteamentos murados. No início do art. 16 da Lei n. 029/2004 - PMM, diz-se que será permitida a implantação de condomínios urbanísticos, mas a sequência do texto trata apenas dos padrões técnicos que devem ser seguidos durante a construção dos empreendimentos.

Por outro lado, conforme mencionado na introdução desse ensaio, no texto do Plano Diretor Urbano Ambiental de Macapá de 2004, Lei Complementar n. 026/2004 – PMM, são expressas as estratégias para qualificação do espaço urbano da cidade. O art. 33 dessa lei diz que a qualificação do espaço urbano tem como objetivo geral ordenar e regulamentar o aproveitamento dos espaços da cidade, para propiciar um ambiente mais saudável e confortável para os seus usuários e criar novas oportunidades de geração de trabalho e renda para a população,

sobretudo relacionadas ao lazer e ao turismo, e que também são seus objetivos:

[...] I - ordenar as atividades desenvolvidas nos espaços públicos da cidade; II - instituir, consolidar e revitalizar centros urbanos dinâmicos; III- adotar padrões urbanísticos que melhorem a acessibilidade e favoreçam a criação de uma nova identidade urbanística para a cidade, condizentes com as características climáticas e culturais de Macapá; *IV combater as tendências que possam levar à segregação no aproveitamento do espaço urbano; V propiciar a todos os benefícios oferecidos pela urbanização.* [grifos nossos].

Nessa parte da lei mostra-se a intenção de combater tendências que possam levar à segregação no aproveitamento do espaço urbano e o interesse de propiciar a toda a população os benefícios oferecidos pela urbanização. Entretanto, o aumento da construção de empreendimentos residenciais horizontais de acesso controlado, sobretudo, loteamentos murados, entra em contradição com esses objetivos do PDU - 2004, visto que, esse tipo de empreendimento culmina na segregação socioespacial e determina o uso desses espaços a um número reduzido de pessoas.

A partir da legislação urbanística federal, o fechamento desse tipo empreendimento só é permitido para os organizados em condomínio. A Legislação que estabelece os critérios para constituição dos condomínios é a Lei Federal nº 4.591, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1964.

No art.1º dessa lei fica estabelecido que edificações ou conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, poderão ser alienados, no todo ou em parte, objetivamente considerados, e constituirá, cada unidade, propriedade autônoma sujeita às limitações da mesma Lei. Os parágrafos 1º e 2º desse artigo estabelecem, ainda, que cada unidade será assinalada por designação especial, numérica ou alfabética, para efeitos de identificação e discriminação e que, a cada unidade caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do terreno e coisas comuns, expressa sob forma decimal ou ordinária.

Assim, nos termos da Lei 4.591/64 o fechamento das áreas residenciais está condicionado ao aceite, por todos os proprietários de imóveis localizados dentro do empreendimento, do pagamento de imposto também sobre a fração ideal do terreno e coisas comuns existentes dentro do espaço que será fechado. Esse valor é cobrado dos moradores no valor do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU. No caso dos loteamentos murados, não existe o pagamento dessa fração ideal do

terreno e coisas comuns, portanto, áreas de circulação, como as ruas e espaços de lazer como praças, que então no interior desses empreendimentos, são públicas e o acesso a elas não pode ser proibido.

*A Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana* foi apresentada como uma alternativa para regularizar esse tipo de empreendimento. Na Seção IV dessa norma é apresentada a figura dos condomínios de lotes que, em tese, facilitaria a regularização dos loteamentos murados, mas essa lei, embora já tenha sido aprovada pelo congresso, está sendo questionada pelo ministério público federal por apresentar inconstitucionalidades.

## **Contribuições para um novo Plano Diretor na área de loteamentos e condomínios**

Considerando as inconsistências do ponto de vista da legislação que regula a implantação de empreendimento horizontais privados, em especial, os do tipo loteamento murado, e sobretudo, os impactos que o fechamento de áreas urbanas acarretam no desenvolvimento com justiça social e no *direito à cidade* de forma democrática pelos seus moradores, é necessário que o próximo Plano Diretor de Macapá aborde com mais atenção e estabeleça orientações sobre a temática.

Não se trata da defesa da proibição da construção desse tipo de empreendimento, mas de criar regras para que não ocorram de forma a elevar os gastos públicos com infraestrutura e a potencializar a segregação socioespacial que já é significativa na cidade. É importante também, que seja considerado de fato o interesse social da cidade e da propriedade urbana nos processos de deliberação desse tipo de empreendimento. Nesse sentido seria interessante, medidas como:

- Condicionar a autorização de empreendimento horizontais de acesso controlado ao cumprimento criterioso da legislação urbanística e ambiental vigente sobre a questão;

- Considerar para autorização de empreendimentos residenciais de porte médio e grande, a oferta de unidades destinadas ao interesse social, ou mesmo, a realização de obra de interesse social como compensação pelo impacto social e ambiental que vão ocasionar;

- Condicionar a autorização de novos empreendimentos residenciais

horizontais ao critério de contiguidade a outro parcelamento implantado e com no mínimo 30% (trinta por cento) de ocupação, esta entendida como edificada e habitada, como forma de evitar que atendam mais aos interesses econômicos do que ao interesse social da propriedade e da cidade;

Há a necessidade também, de que nesse documento se apresente proposta para melhoria da segurança pública da cidade, visto que, uma das principais justificativas da população por fazerem a opção em morar residências dentro dos empreendimentos horizontais de acesso controlado é a segurança que esses espaços oferecem.

## **Considerações finais**

O texto problematiza a questão do aumento do número de empreendimentos residenciais horizontais de acesso controlado na cidade Macapá. Demonstra que esse tipo de empreendimento valoriza a fragmentação do tecido urbano e intensifica a segregação socioespacial na cidade, o que está em desacordo com as premissas e diretrizes do PDUA – 2004, que destacam a realização do interesse social da cidade e da propriedade urbana e o direito democrático a cidade como fundamentais.

Ressalta a importância da gestão e do planejamento urbano tratar a questão dos empreendimentos residências horizontais de acesso controlado e seus impactos na produção do espaço urbano e no modelo de cidade que acabam valorizando. Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de que nos próximos planos de ordenamento urbano medidas mais criteriosas e mitigadoras dos impactos socioambientais e socioespaciais que esse tipo de empreendimento ocasiona sejam estabelecidas.

Por fim, o texto busca sobretudo, chamar atenção para uma produção do espaço urbano e da cidade, que vem ocorrendo nos últimos tempos em Macapá-AP, resultante da construção dos empreendimentos residenciais de acesso controlado, que tem na separação de pessoas e espaços sua centralidade.

Nesse caso os muros representam o limite ou a fronteira entre mundos socioeconomicamente distintos, configurando essa nova forma de segregação socioespacial. Sua presença produz uma cidade segmentada e fragmentada. A partir deles não há uma proposta de cidade, mas parcelamentos de glebas que formam enclaves, atendendo ao interesse da incorporação imobiliária, com o aumento de

rendas, lucros e juros. representam um tipo de segregação socioespacial que tem na propriedade privada e na apropriação privada de espaços públicos e coletivos sua base fundamental. É desconstrução da cidade enquanto obra e enquanto uma produção e reprodução de seres humanos a partir da precarização das relações sociais no urbano, é mais produção de objetos.

## Referências

- FERREIRA, Rosinete Cardoso. **O estado e o setor imobiliário – agentes da produção do espaço urbano desigual: a Zona Oeste de Macapá – AP.** 2019. 230 f. Tese (Doutorado em Geografia) – IESA\_UFG, Goiânia, GO, 2019.
- HARVEY, David. **Paris: capital da modernidade.** São Paulo: Boitempo, 2015. 326 p
- \_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade.** 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 143 p.
- \_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p.
- LEFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999. 178 p.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. Loteamentos Murados e Condôminos Fechados: propriedade fundiária urbana e segregação socioespacial. In: \_\_\_\_\_. **A Cidade Contemporânea. Segregação Espacial.** São Paulo: Contexto, 2016.
- SANTOS, E. R. C. **Amazônia Setentrional Amapaense: dos mundos das águas às florestas protegidas.** 2012. 227 f. Tese (Doutorado em Geografia), UNESP, Presidente Prudente. SP, 2012.
- SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo razão e emoção.** 3. ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1999. 308 p.
- SILVA, Eliane Aparecida Cabral. **Quando a terra avança como mercadoria perder-se o valor de uso na cidade: regularização fundiária e expansão urbana na cidade Macapá-Amapá.** 2017. 195 f. Tese (Doutorado em Geografia) IGE-UNICAMP, Campinas, SP, 2017.
- \_\_\_\_\_. **A URBANIZAÇÃO EM MACAPÁ-AP APÓS A ESTADUALIZAÇÃO. Relatório de Pesquisa,** código PIH218-2017. DPQ/UNIFAP, 2019.

### Leis e Decretos

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Diário Oficial da União, Brasília,

21.12.1964, retificado em 01.01.1965

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...] e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12.07.2017.

MACAPÁ. **Lei Complementar no 026/2004 - PMM, de 20 de janeiro de 2004.** Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Macapá e dá outras providências. Palácio Laurindo dos Santos Banha, em Macapá, 20 de janeiro de 2004. Disponível em: <[https://www.google.com.br/?gws\\_rd=ssl#q=Macap%C3%A1.+lei+complementar+026+de+2004](https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=Macap%C3%A1.+lei+complementar+026+de+2004)>. Acessado em: 10 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 029/2004 - PMM, de 24 de junho de 2004.** Institui as normas de uso e ocupação do solo no município de Macapá e dá outras providências. Palácio Laurindo dos Santos Banha, em Macapá, 24 de junho de 2004. Disponível em: <<Macapa.ap.gov.br/.../lei%20do%20uso%20e%20ocupacao%20do%20solo.pdf>>. Acessado em: 10 set. 2019.



# CONTROVÉRSIAS E FRAGILIDADES DO PLANO DIRETOR SOBRE OCUPAÇÕES INFORMAIS EM ÁREAS DE RESSACA

*Luana Rocha de Souza*<sup>1</sup>

## Resumo

Macapá é permeada por áreas denominadas de “Ressacas”. Tais áreas são protegidas ambientalmente, porém sofrem pressão por ocupações informais por parte população. Dessa forma, este artigo objetiva, ponderando sobre a relevância do plano diretor e sobre a problemáticas das ocupações informais, descrever o que o plano diretor infere sobre as ressacas. Em seguida, busca averiguar as controvérsias e fragilidades existentes entre o atual Plano Diretor, legislações, zoneamentos e sua aplicação nas ocupações informais nas ressacas. Para tanto, o método empregado consiste em revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise de mapas oficiais. Constata-se diversas controvérsias e fragilidades no Plano Diretor e em intervenções do Poder Público em relação às ocupações informais nas ressacas, em que fica explícito a necessidade de mais debates sobre o assunto, bem como um novo plano que melhor articule a questão habitacional com o meio ambiente, inclusive considerando soluções tecnológicas e criativas para encontrar um equilíbrio entre ambos aspectos.

**Palavras-chave:** Ocupações informais; Ressacas; Proteção Ambiental.

## Introdução

A cidade de Macapá possui duas bacias hidrográficas: a Bacia do Igarapé da Fortaleza, localizada na região centro-sul da cidade, com superfície de aproximadamente 194.500 km<sup>2</sup>; e a Bacia do Rio Curiaú, situada na zona norte da cidade, com área de aproximadamente 185.000 km<sup>2</sup> (NERI, 2004) (veja a figura 1). A partir de suas microbacias de drenagem, surgem as ressacas, que totalizam 23 áreas localizadas no perímetro urbano de Macapá. Como ecossistema típico do Amapá, as ressacas “constituem sistemas físicos fluviais colmatados, drenados por água doce e ligadas a um curso principal d’água, influenciados fortemente pela

---

<sup>1</sup> Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais.

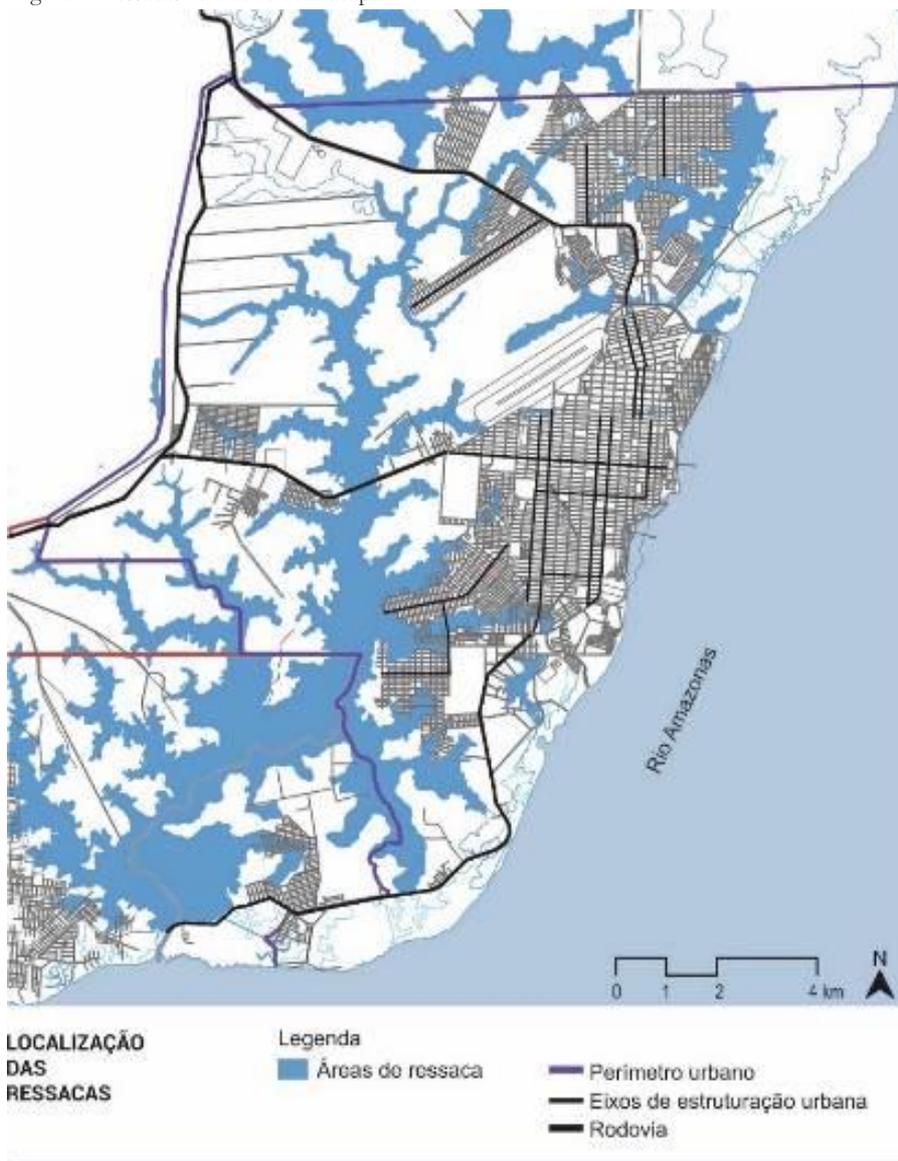
pluviosidade e possuindo vegetação herbácea” (TAKYAMA et al., 2012, p. 17). Tais áreas dispõem como característica o solo hidromórfico (solos muito jovens e submetidos à influência de chuvas e marés, com origem no período quaternário). Possuem uma intrincada rede de canais interconectando às diversas ressacas e também pequenos canais conectados às áreas de várzea do Rio Amazonas (IBID).

Deve-se olhar para tais espaços a partir de diversos aspectos, considerando questões sociais, culturais, econômicos e ambientais. Dentre elas, é importante citar suas diversas funções e valores (TAKIYAMA et al, 2012), como: beleza cênica, turismo, recreação, permanência do microclima da cidade, manutenção da biodiversidade, drenagem urbana, alimentação dos reservatórios de água subterrânea, geração de produtos, valor cultural, dentre outras.

Tais áreas são protegidas ambientalmente por vasta legislação. Na esfera federal, vale citar a Lei n°. 4771/1965, que instituiu como área de preservação permanente as florestas e outras variedades de vegetação natural que estejam localizadas, dentre outras, ao longo de rios ou de qualquer curso d’água (art.2º). Posteriormente, essa lei foi revogada, em 2012, pelo novo código florestal. Outra lei consiste na Política Nacional de Recursos Hídricos (nº 9.433/1997, só foi implementada em 2000), que visa à prevenção de usos inadequados nos recursos hídricos. Em ambos casos, enquadram-se as ressacas. Já na esfera estadual, há a lei n. 0455/99, que tombou as ressacas como áreas de proteção ambiental. Ela foi revogada pela lei nº 0835/2004, que dispõe sobre a ocupação urbana, uso econômico e gestão ambiental e que promoveu a exigência de criação do Zoneamento Ecológico Econômico Urbano (ZEEU). Por sua vez, na esfera municipal, existe a lei nº. 1.054/00, a qual trouxe orientações específicas para construir lixeiras coletivas nas entradas das ressacas que possuíssem habitações (apud TAKIYAMA et al., 2012).

Ainda que protegidas, tais áreas estão sendo ocupadas por pobres urbanos de maneira gradual e aquém das legislações urbanísticas. São ocupações informais, no sentido de Lobosco (2011), por se tratarem de terrenos que não possuem posse formal da terra, onde não são pagos impostos governamentais, não estão ou estão de forma incompleta em cadastros urbanos, não seguem normas urbanísticas, sem regulamentação, mas que, por outra perspectiva, advém do ato de ocupar e habitar a cidade.

Figura 1. Ressacas na cidade de Macapá



Fonte: a autora, 2017.

Grande parte das pesquisas sobre ocupações informais em Macapá afirmam que a causa de ocupar informalmente é pela necessidade, devido à falta de acesso ao mercado formal de terras pela população de baixa renda (AGUIAR e SILVA, 2003; PORTILHO, 2006; GIRELLI, 2009; CARVALHO, 2015). O que está relacionada às dinâmicas de grandes empresas e de atuações estatais. A partir de 1950 houve instalação de empresas para extração de minérios no interior do

estado. Em 1988, o Território do Amapá foi transformado em Estado. Já em 1991, foi implantada a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana. Tais fatores colaboraram para o aumento da imigração na capital e consequente crescimento populacional. Os imigrantes foram atraídos pela expectativa de emprego, porém, sem recursos para adquirir um lote no mercado formal de terras, acabaram ocupando informalmente as áreas úmidas, com maior intensidade a partir da década de 1980 (PORTILHO, 2006). Soma-se a essa problemática a ineficiência na aplicação de políticas públicas e planejamento habitacional.

As construções caracterizam-se por habitações em palafitas e passarelas de acesso (também conhecidas como pontes), ambas construídas acima do nível da água (FIGURA 2). As pessoas autoconstróem suas habitações, seus acessos e, na grande maioria das vezes, a infraestrutura (SOUZA, 2019). Sendo que autoconstrução corresponde ao processo em que os usuários administram os recursos necessários e tomam as decisões sobre a construção ou reforma sem agentes externos (LOPES, 2015). E, sobre as águas, seus moradores possuem um cotidiano difícil, com condições de vida de baixa qualidade (TAKIYAMA et al., 2012).

É inegável que o atual uso antrópico em tais áreas cause danos ao meio ambiente. Mas o problema não se restringe apenas às moradias informais, como nos elucidou Takiyama (2012):

Além da moradia, outros usos impactantes como a extração de argila para olarias, a criação de búfalos em áreas da periferia urbana e a piscicultura ocorrem de forma indiscriminada. [...] Outras atividades tais como a caça e pesca de subsistência, a extração vegetal, a navegação, e a recreação e turismo também são realizadas nas áreas de ressacas sem nenhum ou pouco controle por parte dos órgãos ambientais. (TAKIYAMA et al., 2012, p. 17)

Figura 2. Ocupação informal na ressaca do Congós



Fonte: a autora, 2017.

Tendo as problemáticas em torno das ressacas em vista, um instrumento importante para mitigar tais questões urbanas consiste no plano diretor. Como documento estratégico, o plano diretor pode ser descrito como:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1999, p. 238)

O plano diretor é um importante instrumento que regula e ordena a cidade e deve ser usado tanto no planejamento quanto na gestão. O planejamento consiste em “tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fio de melhor tirar partido de prováveis benefícios” (SOUZA, 2016, p.46). De natureza distinta e complementar, a gestão significa “administrar uma situação dentro dos marcos

dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2016, p.46).

Em Macapá, o atual plano diretor consiste no Plano de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (PDDUAM), aprovado pela lei complementar nº 026/2004. O plano trata, dentre outros aspectos, a problemática das ocupações informais nas áreas de ressaca da cidade. Ponderando, por um lado, sobre a questão das ocupações informais nas ressacas, e, por outro, sobre a relevância do plano diretor, o objetivo deste artigo consiste em descrever o que o plano diretor infere sobre as ressacas. Em seguida, busca averiguar as controvérsias e fragilidades existentes entre o atual Plano Diretor, legislações, zoneamentos e sua aplicação nas ocupações informais nas ressacas. Para tanto, o método empregado consiste em revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise de mapas oficiais.

## **O plano e as ressacas**

Em 2004, foi aprovado o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá. O PDDUAM consiste no atual plano da cidade e denomina as palafitas nas ressacas de “ocupação em área protegida” e “ocupação nas ressacas”. O uso das nomenclaturas “áreas protegidas” e “ressacas” enfatiza o meio ambiente, bem como sua proteção. De outra forma, o uso do termo “ocupação” realça o estabelecimento de moradia das pessoas nesses espaços, pois trata-se do ato de ocupar, habitar um local. O que já nos deixa claro que irá tratar a problemática das ocupações informais nas áreas de ressaca desde a proteção do meio ambiente até a questão habitacional. Nesta faixa de atuação, veremos, neste tópico, sua deliberação sobre: preservar as ressacas, proibir ocupação em tais áreas, impedir o crescimento das ocupações informais existentes, reassentar e, até ordenar urbanisticamente esses espaços.

Para o plano diretor, as ressacas “se comportam como reservatórios naturais de água, apresentando um ecossistema rico e singular e que sofrem a influência das marés e das chuvas de forma temporária” (MACAPÁ, 2004, p. 16). O PDDUAM considera as ressacas como patrimônio ambiental do Município de Macapá e como um dos mais importantes recursos naturais da cidade. Prioriza a proteção das ressacas não ocupadas e orienta preservar um cinturão de área verde nas suas margens. Bem como, indica ações para sua preservação como a divulgação de informação sobre a relevância das ressacas para conscientizar a população e promover a participação neste processo. Além do mais, o macrozoneamento

“reforça o impedimento à ocupação nas áreas de ressacas e na Zona Urbana são prioridades a proteção e recuperação das áreas de ressaca as quais são classificadas como Subzona de Proteção Ambiental” (TAKIYAMA et al., 2012, p. 37).

O plano orienta práticas para proteção das ressacas, impedindo usos e atividades que venham ocasionar degradação, na qual se inserem as palafitas. Elenca o controle dessas ocupações informais para impedir seu crescimento: “coibição de novas ocupações irregulares nas áreas de ressaca, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados” (MACAPÁ, 2004, p. 23). O que nos deixa explícito a proibição de novas ocupações informais.

Em específico à questão habitacional nas áreas de ressaca, o PDDUAM prioriza o “reassentamento das famílias que habitam em áreas de ressaca, seguindo critérios que levem em conta a localização, o grau de degradação e os riscos sócio-ambientais das ressacas” (ibid), estando associada à recuperação progressiva das ressacas. Também estipula realocar a população para terrenos vazios próximos; ter participação dos beneficiários na escolha do terreno; e oferecer alternativas habitacionais em locais adequados.

O PDDUAM cria as Áreas de Interesse Social 1, constituídas por ocupações pela população de baixa renda, possuindo irregularidades urbanísticas e precariedade de infraestrutura e de equipamentos públicos, e prevê o seguinte:

Art 129. Sem prejuízo de outros casos, serão implantadas Áreas de Interesse Social 1 nos seguintes assentamentos habitacionais:

I - ...

II - ocupação residencial nas áreas de ressaca já comprometidas com aterramento e próximas à área central da cidade de Macapá, sendo reconhecidamente a situação dos seguintes casos:

- a) ressaca Laguinho/Nova Esperança;
- b) trecho da ressaca do Pacoval;
- c) trecho da ressaca Chico Dias;
- d) trecho da ressaca do Beírol, incluindo parte do bairro do Muca;
- e) trecho da ressaca do Tacacá;
- f) demais ressacas consideradas irrecuperáveis por estudos realizados sobre as áreas de ressaca, especialmente o Estudo de Ações para Intervenções nas Ressacas desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (IEPA). (MACAPÁ, 2004)

Tais áreas são prioridades à implementação de programas habitacionais no Município de Macapá voltados à população de baixa renda. Entretanto, ainda que

nomeie as ressacas supracitadas, não deixa claro a delimitação de seus trechos.

Para além do reassentamento, tratando-se da questão habitacional, o plano também indica urbanizar as ocupações informais nas ressacas, da seguinte forma:

- I - complementação da urbanização e adequação das condições de moradia apenas em áreas já comprometidas com aterramento e próximas à área central, implantando sistemas de saneamento básico e de drenagem das águas pluviais;
- II - diminuição do impacto ambiental e oferecimento dos serviços públicos possíveis nas áreas de ressacas com ocupação muito intensa, enquanto não for possível finalizar o reassentamento da população de baixa renda; (MACAPÁ, 2004)

Isto posto, o plano permite complementar a urbanização e adequar as condições de moradia em áreas aterradas e próximas ao centro da cidade. Também permite o serviço público, mas enfatiza a priorização do reassentamento. O que está em consonância com a lei estadual nº 0835/2004, como afirma no art.4 “constatando-se que a ocupação urbana de uma área é irreversível do ponto de vista ambiental, fica essa área priorizada no ordenamento urbano e paisagístico, para melhoria da qualidade de vida dos habitantes da mesma” (AMAPÁ, 2004).

Um avanço do plano foi atentar-se à proteção do meio ambiente e ao déficit habitacional, até permitindo a urbanização em áreas específicas. Porém, não deixou explícito quais ressacas poderiam ser urbanizadas. Por sua vez, o Zoneamento Ecológico Econômico de Macapá e Santana (ZEEU), de 2012, complementa o plano diretor neste quesito. O objetivo deste zoneamento foi mapear e zonar as ocupações nas ressacas de ambas as cidades e definir proibições, cenários desejados, práticas toleradas e incentivos (TAKIYAMA et al., 2012), considerando “as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável, sendo que nas áreas de urbanização consolidada as propostas visam à melhoria das condições de vida da população residente” (ibid, p.68). Dentre as diversas Zonas criadas, vale citar para este artigo:

- Zona Destinada à Proteção Ambiental – Z1: Zona Destinada à Proteção Ambiental é formada por áreas com nenhuma ou baixa ocupação dentro e no entorno das ressacas e que apresentam baixo grau de poluição ambiental, cumprindo com suas funções ecológicas.
- Zona Sob Pressão da Ocupação Urbana – Z2: Zona Sob Pressão da Ocupação Urbana é formada áreas sem ocupação dentro das ressacas, mas que se encontram sob pressão devido à ocupação urbana e oferta de serviços

em seu entorno.

- Zona em Processo de Ocupação Urbana – Z3: Zona em Processo de Ocupação Urbana é formada por áreas com médio adensamento populacional e de construções dentro e no entorno das ressacas, apresentando indícios de ocupação recente ou em processo de ocupação atual.

Zona com Ocupação Urbana Consolidada – Z4: Zona com Ocupação Urbana Consolidada é formada por áreas com médio a alto adensamento populacional e de construções dentro e no entorno das ressacas, apresentando paisagens altamente antropizadas, alto grau de poluição sanitária e uma multiplicidade de usos e ocupação. (TAKIYAMA et al., 2012, p. 68)

Às Z1, Z2 e Z3, desejam a proteção de tais áreas, proíbem a ocupação dentro das áreas de ressacas e incentivam a realização de projetos de recuperação das margens e/ou de seu interior. Para a Z2, deseja-se conter o avanço do processo de ocupação dentro das ressacas. À Z3, deseja-se a manutenção da ocupação informal somente em áreas que não estejam sujeitas à inundação, bem como a melhoria da qualidade de vida dos moradores do entorno das ressacas. Por outro lado, na Z4, proíbe-se a implantação de obras ou serviços inadequados às condições bioclimáticas, o aterro descontrolado, dentre outras; e se incentiva a “II. Urbanização da área para requalificação do padrão de ordenamento urbano e melhoria da mobilidade e acessibilidade, ajustando-as ao entorno; III. Implantação de infraestrutura de suporte à moradia” (ibid, p. 72). Portanto, o ZEEU, como o plano diretor, permite a urbanização em certos casos.

## **Controvérsias e fragilidades**

Ainda que o plano traga soluções às ocupações informais nas áreas de ressaca, observa-se controvérsias e fragilidades institucionais para remediar a problemática. O que ocorre desde a concepção do plano, pois, mesmo devendo ser participativo de acordo com o previsto pelo Estatuto da Cidade, teve baixa participação social (SOUZA, 2014). O que, aliado a baixa capacitação técnica presente no município, reproduziu propostas idealizadas, distantes da realidade (IBID).

Ana Souza (2014), em sua dissertação sobre planejamento urbano, nos mostra a atual situação entre os instrumentos legais e programas propostos a partir das estratégias do Plano Diretor. Em relação à estratégia de “Proteger o Meio Ambiente” e “Gerar Trabalho e Renda”, os Programas de Proteção e Recuperação das Ressacas e de educação ambiental não foram efetivados, e o programa de Valorização e Preservação do Patrimônio Ambiental não foi identificado. Quanto

à estratégia de promover habitação popular, os Programas para Melhoria das Condições de Habitação em Áreas Consolidadas, Reassentamento de Famílias de Áreas de Risco e Construção de Habitação Popular não foram efetivados, houve apenas a implantação do Fundo de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei nº 1593/07 – PMM de 05 de novembro de 2007. Por conseguinte, a aplicabilidade do atual plano diretor nas áreas de ressacas, seja para preservar ou resolver o déficit habitacional, está sendo irrisória.

É perceptível, então, a omissão do Poder Público em tratar a questão das ressacas. Há um “conflito entre o que prevê o plano e a ocupação tolerada em áreas úmidas” (TOSTES, DIAS, 2016, p. 14). Ao revés do plano, permanece e cresce cada vez mais as ocupações informais sobre as ressacas. Ao menos 63 mil moradores vivem em áreas de ressaca, de um total populacional de 398.204 habitantes da cidade (IBGE, 2010).

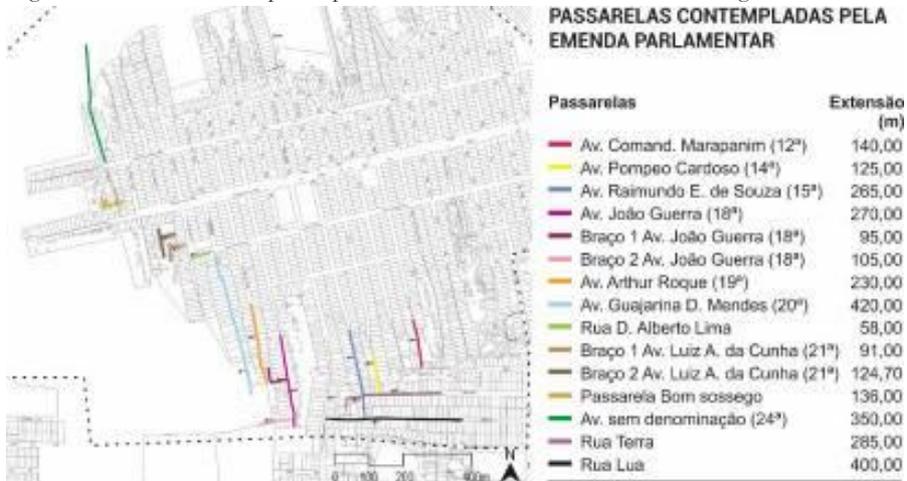
Há dificuldades de aplicação das diretrizes do plano diretor em Macapá, por diversos fatores: “consequência da falta de medidas posteriores à aprovação de cada plano, o que tem inviabilizado a implementação deste importante instrumento público (CARVALHO, 2015, p.140, tradução nossa); por não definir a estrutura administrativa do Poder Público, sua gestão, nem os vínculos com a população (TOSTES, 2011; CARVALHO, 2015). Soma-se o parco recurso financeiro e de meios, nas secretarias, para exercer a legislação estabelecida, como a dificuldade em fiscalização da SEMAM (SOUZA, 2019), para além da falta de preparo técnico, citado anteriormente. Portanto, mesmo com vasta legislação protegendo as ressacas, não há total regulação, nem fiscalização. Os controles são parciais e as ocupações informais não sucumbem ao ordenamento imposto.

O plano diretor direcionou complementar a urbanização e adequar as condições de moradia em áreas aterradas e próximas ao centro da cidade. Porém, não especificou quais áreas são estas, deixando incerto onde poderia haver intervenções de infraestrutura. Essa especificação só ocorreu posteriormente, em 2012, com o ZEEU, o qual delimitou claramente as áreas consolidadas para urbanização e, até regularização fundiária. Houve um avanço. Porém, há divergências entre esses instrumentos de planejamento que dificultam sua aplicação. Por sua vez, o ZEEU delimita as áreas que devem ter ordenamento territorial, não sendo, necessariamente, próximas ao centro ou aterradas, como estipula o plano diretor. Um exemplo consiste na ressaca do Beírol, onde o ZEEU estipulou dotar infraestrutura (veja a mancha na cor bege, na figura 3) e o PDDUAM, o



Outra fragilidade consiste na pulverização das ações e recursos financeiros voltados às ocupações, tendo pouco diálogo entre as secretarias, o que gera pouca efetividade para resolver o problema de degradação ambiental (TAKYAMA et al., 2012) e, acrescento, à melhoria de condições de vida dos residentes nas ressacas.

Figura 4. Passarelas contempladas por Emenda Parlamentar no bairro do Congós



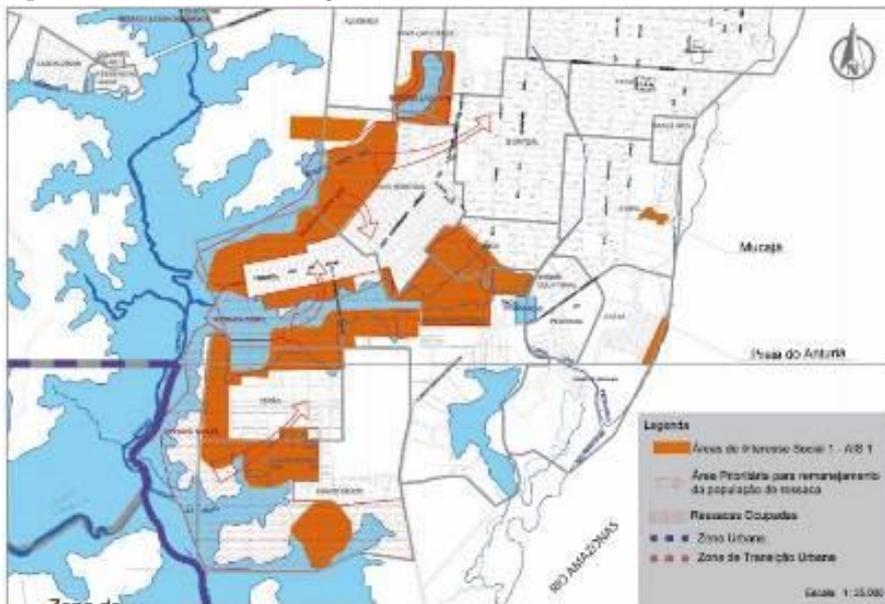
Fonte: editado de PLANURB, 2017.

Importa salientar que o Poder Público, longe de ser homogêneo, possui vozes contraditórias com interesses conflitantes. Por um lado, temos as secretarias ambientais (SEMA e SEMAM) e, por outro, há secretarias capazes de dotar infraestruturas (como a PLANURB e SEMOB). Soma-se aos órgãos locais, as legislações urbanísticas que devem ser seguidas. Isso dificulta intervenções, seja para preservar ou urbanizar (SOUZA, 2019). O exemplo já citado da construção das 19 passarelas no bairro do Congós, ilustra bem essa contradição, pois o projeto arquitetônico das passarelas foi feito pela PLANURB, aquém das legislações ambientais, mas que, ainda assim, teve aprovação da SEMAM.

Outro problema consiste na representação das ocupações informais nas ressacas contida nos mapas do PDDUAM. Vale lembrar que os mapas são enunciados bidimensionais para contar narrativas em espaços-tempos. Como objeto, não são reflexos pacíficos e neutros do mundo, mas são mediadores que agenciam os atores envolvidos, “diz algo sobre o real e sobre este produz efeitos” (ACSE-RALD, COLI, 2008, p. 13). Tem função estratégica. São dotados de valores, imbuídos de “verdade, em que o crer se localiza no ver” (BALANDIER, 1987, apud

ACSERALD e COLI, 2008), isto é, apresentam valores que criam realidades.

Figura 5. Mancha das ressacas ocupadas e áreas de interesse social 1



Fonte: editado de PDDUAM, 2004.

Os mapas do plano diretor não representam satisfatoriamente as ocupações informais nas ressacas, pois, ruas e quarteirões da terra firme estão bem desenhados, já as ocupações informais nas ressacas são manchas que não mostram seus arranjos espaciais, o que torna a visualização das ocupações informais abstratas. Pelas maneiras de representar a espacialização das ocupações na ressaca, tais mapas ressaltam apenas certos aspectos da realidade, invisibilizando outros. Os mapas, como mediadores, delimitam e protegem partes das ressacas, mas, de outra forma, visibilizam as ruas de terra firme e escondem as passarelas de madeira. O que teve um avanço com o ZEEU, a partir do qual mostra detalhes sobre a ocupação informal. Entretanto, um notório problema em ambos, é que tais mapas estão defasados e precisam de atualização.

Outra fragilidade consiste no conhecimento da informação técnica que se restringe somente aos técnicos da prefeitura e à universidade. Porém, não há conhecimento por parte do público em geral da cidade, ainda que o plano diretor seja um importante instrumento para o exercício da cidadania (CARVALHO, 2017, p. 119).

Por fim, importa salientar que o termo urbanização só aparece nos atuais instrumentos de planejamento urbano ou em certas pesquisas acadêmicas. A fala “urbanizar” não é citada nos meios jornalísticos. O que é construído pelo Poder Público, seja rede de energia, rede de água ou passarelas, é mostrado de forma pontual. Portanto, não há uma discussão ampla do termo.

## Considerações

O plano diretor trata da proteção ambiental das ressacas, bem como da questão habitacional da cidade, considerando as ocupações informais nas áreas de ressaca. A ênfase recai na preservação desses espaços e no reassentamento das habitações. Porém, também oferece abertura à urbanização, em consonância com a lei estadual nº 0835/2004, mas restringe à possibilidade de oferecer saneamento básico, drenagem de águas pluviais, diminuição do impacto ambiental e serviços públicos, e não delimita quais áreas são passíveis de urbanização.

São diversas as controvérsias e fragilidades existentes entre o atual Plano Diretor em relação a legislações, zoneamentos, bem como com as intervenções do Poder Público nas ocupações informais nas ressacas. Fica explícito a necessidade de mais debates considerando a complexidade inerente do assunto, bem como um novo plano que articule melhor e mais detalhadamente a questão habitacional e o meio ambiente, inclusive considerando soluções tecnológicas e criativas para encontrar um equilíbrio entre ambos aspectos. Outro ponto importante corresponde na real participação para englobar os desejos, necessidades e conhecimentos dos moradores de tais áreas e habitantes em geral da cidade.

## Referências

ACSELRAD, Henri; COLI, Luis Régis. Disputas cartográficas e disputas territoriais, in Acsehrad, H. **Cartografias Sociais e Território**. Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2008.

AGUIAR, Josiane Socorro; SILVA, Lucila Maria dos Santos. Caracterização e Avaliação das Condições de Vida das Populações Residentes nas Ressacas Urbanas dos Municípios de Macapá e Santana. pp. 165-236. In: Takiyama, L.R.; Silva, A.Q. da (orgs.). **Diagnóstico das Ressacas do Estado do Amapá: Bacias do Igarapé da Fortaleza e Rio Curiaú**, Macapá-AP, CPAQ/IEPA e DGEO/

SEMA, 2003, p.165-230.

AMAPÁ. Lei nº. 0455, de 22 de julho de 1999. Dispõe sobre a delimitação e tombamento das áreas de ressaca localizadas no estado do Amapá e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado do Amapá, Macapá, n. 2099, 23 jul.1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 0835, de 27 de maio de 2004. Dispõe sobre a ocupação urbana e Peri urbana, reordenamento territorial, uso econômico e gestão ambiental das áreas de ressaca e várzeas localizadas no Estado do Amapá e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado do Amapá, Macapá, n. 3286, 27 mai. 2004.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 set. 1965. Institui o Código Florestal. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm)>. Acesso em: 06 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm). Acesso em: 06 jul. 2018.

CARVALHO, Bianca Moro de. **Vivienda popular en el Amazonas brasileño**. El caso de las resacas em la ciudad de Macapá. 2015. 269 f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Instituto de Investigaciones Sociales, UNAN, México.

\_\_\_\_\_. Las dificultades de los gobiernos locales en la región norte de Brasil, el caso del Estado de Amapá. In: ZICCARDI, Alicia; CRAVACUORE, Daniel (Org.). **Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina**. México: Pensamiento Crítico, 2017. p. 105-122.

GIRELLI, Cristiane Corrêa. **Ocupações irregulares em áreas úmidas: Análise da ocupação na ressaca Chico Dias e as conseqüências para o ambiente urbano – Macapá**. 2009. 122f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas) – Programa de pós-graduação em direito ambiental e políticas públicas, Universidade Federal do Amapá.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso em: 01 de junho de 2017.

LOBOSCO, T. **Como se faz uma favela: práticas e cotidiano na produção do espaço urbano “periférico”**. 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, UFBA, Salvador.

LOPES, M. S. B. **Artesanias Construtivas e urbanas: por uma tessitura de saberes**. 2015. 276f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de

Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. **MACAPÁ. Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá**, 2004.

NERI, Sara H. A. **A utilização das ferramentas de geoprocessamento para identificação de comunidades expostas a hepatite A nas áreas de ressacas dos municípios de Macapá e Santana/AP**. 2004. 173f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil/Recursos Hídricos) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PORTILHO, Ivone dos Santos. **Políticas de desenvolvimento urbano em espaços segregados: uma análise do PDSA na cidade de Macapá (AP)**. Belém: Universidade Federal do Pará, Centro de filosofia e ciências humanas, 2006. 166f. Dissertação de Mestrado em Geografia.

SOUZA, A.C.M. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação: as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do Desenvolvimento Local**. 2014. Dissertação (Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional), Universidade Federal do Amapá, Macapá.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

SOUZA, L. R. de. **Cartografia das controvérsias: entre ação direta e luta institucional na produção de uma ocupação informal em palafitas na cidade de Macapá (AP)**. 2019. 2v. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

TAKIYAMA, Luís Roberto [et al.]. **Projeto zoneamento ecológico econômico urbano das áreas de ressacas de Macapá e Santana**, estado do Amapá: relatório técnico final. /Luís Roberto Takiyama. Macapá: IEPA, 2012.

TOSTES, J.A. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional**, Rio de Janeiro: Publit, 2011.

TOSTES, J. A., DIAS, S. F. As fragilidades urbanas e ambientais de áreas de ressaca na Amazônia. In: IV ENANPARQ - **Encontro da Associação Nacional e Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**. Porto Alegre, 2016.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: **CEPAM**. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1999. p. 237 - 247.

# A POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA NO PLANO DIRETOR DE MACAPÁ

*Cristina Maria Baddini Lucas<sup>1</sup>*

*Wandemberg Almeida Gomes<sup>2</sup>*

## **Resumo**

O presente documento tem por finalidade primária avaliar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá - PDDUA, aprovado em 2004, em seu capítulo sobre mobilidade urbana e municipal, assim como efetuar recomendações para a elaboração do plano de mobilidade que vislumbre o território de Macapá como um todo e a interação intermunicipal estadual e interestadual. A avaliação constante percorre os principais temas apresentados no corpo do PDDUA, transporte coletivo, urbano e regional, transporte hidroviário, sistema viário, estes aspectos são latentes no plano, e os temas difusos a acessibilidade, a incorporação da bicicleta a priorização do modo a pé e a forma de gestão. Para as recomendações traz-se a luz das boas práticas adotadas em outras cidades do país e do mundo, alinhadas com o que preconiza o Plano Nacional de Mobilidade.

**Palavras-chave:** Mobilidade Urbana; Plano Diretor; Macapá.

## **Introdução**

A mobilidade urbana é um atributo associado às pessoas e aos bens, correspondente às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades neles desenvolvidas. Face à mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transporte coletivo, motoristas ou passageiros. Isso significa que a mobilidade urbana é mais do que aquilo que se costuma chamar de “transporte urbano”, ou seja, mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade e a disponibilidade de

---

<sup>1</sup> Professora Titular do Curso de Engenharia Civil da UNIFAP, Mestre em Transporte e Trânsito pelo PET-COPPE/UFRJ.

<sup>2</sup> Arquiteto e Urbanista pela UNIFAP, Ex-Diretor de Mobilidade Urbana-CMMAU-PMM.

meios (automóveis, ônibus, metrô, bicicletas, pedestres etc.) e infraestrutura adequados para os deslocamentos intra-urbanos. (Born, L. 2011)

Mobilidade é o grande desafio de Macapá. A opção pelo automóvel - que parecia ser a resposta eficiente do século 20 à necessidade de circulação - levou ao trânsito ruim, com desperdício de tempo e combustível, além dos problemas ambientais de poluição atmosférica e de ocupação do espaço público. O Plano Diretor, nos termos dados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, é peça chave para o enfrentamento dos problemas, contribuindo para a minimização do quadro de desigualdade urbana instalado, quando elaborado e implementado de forma eficaz.

O objetivo principal do Plano Diretor, de definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios, o que não ocorreu.

O avanço de qualquer política pública parte de uma concepção básica de que todo processo, ação ou programa implementado pelo Governo deve passar por um instrumento de avaliação, de modo a construir subsídios que possibilitem dimensionar os erros, os acertos e os desafios para a melhoria de tal política. Isto não ocorreu na elaboração do Plano Diretor de Macapá.

## **Novos paradigmas para uma mobilidade sustentável**

Os princípios fundamentais do Estatuto da Cidade – a gestão democrática; a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos – conferem aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento.

A cidade idealizada se constrói paulatinamente a partir da cidade existente, com a definição do padrão de mobilidade eficiente no consumo de espaço viário, de tempo, de deslocamento e de energia e que minimize a emissão de poluentes e o risco de acidentes de trânsito.

As condições de mobilidade da população vêm se degradando com o aumento do transporte individual motorizado, principalmente em função dos acidentes de trânsito com vítimas, dos congestionamentos urbanos e também dos poluentes veiculares. A partir desse contexto, devemos iniciar um debate sobre os principais atributos que caracterizariam um modelo de mobilidade urbana sustentável para a Macapá e região e quais os caminhos e princípios a se seguirem para viabilizá-lo.

O meio urbano que hoje oferece condições desiguais de acessibilidade, conforme as características dos terrenos; tratamento físico dado às vias e aos passeios; a existência de redes regulares de transporte urbano; a qualidade dos seus serviços e o preço dos mesmos; a sinalização e os sistemas de controle do uso do sistema viário e as calçadas; a existência ou inexistência de ciclovias e a política de estacionamento nas cidades.

A política de mobilidade urbana, de acordo com o Instituto Rua Viva, deve contribuir para:

- Uma cidade mais equânime: onde os benefícios do desenvolvimento urbano sejam democraticamente distribuídos, e o ônus, minimizado. Uma cidade mais justa e democrática: prioridade do coletivo sobre o individual;

- Uma cidade mais saudável: sem poluição sonora e atmosférica e que favoreça a saúde dos cidadãos;

- Uma cidade mais acessível: sem congestionamentos e onde se potencializem os transportes públicos e os modos menos agressivos ao meio ambiente, para que o tempo e o deslocamento dos cidadãos se ajustem melhor às necessidades da população em relação às viagens para os locais de trabalho, estudo, serviços, lazer, etc.;

- Uma cidade mais próxima: onde se garanta o acesso aos serviços necessários da vida cotidiana, aproximando os bairros e reduzindo o número de deslocamentos forçados a lugares distantes;

- Uma cidade mais habitável: onde os lugares públicos de convivência (praças, parques, jardins, etc.) se regenerem e aumentem em número e em dimensão, proporcionalmente aos destinados ao tráfego de veículos, e se produza uma mudança na atual cultura de utilização do automóvel, com maior respeito às leis de circulação (fila dupla, obstrução de acesso, ocupação de passeios, etc);

- Uma cidade “eco-ativa”: envolvida e respeitosa com os objetivos globais de redução das emissões de gases nocivos e com a redução do impacto sobre a atmosfera e mudança do clima global;

- Uma cidade segura: onde se reduza progressivamente os acidentes de trânsito e se proteja o transporte coletivo e os modos não motorizados;

- Uma cidade mais próspera: onde o modelo de transporte possibilite uma circulação econômica eficiente de trabalhadores, consumidores, valores e mercadorias, que resulte em um fator de atração para empresas, facilitando a geração de empregos na cidade;

- Uma cidade participativa: onde se aplique a cidadania às pessoas, organizações e instituições, para que esses agentes decidam o modelo ideal de transporte e de cidade, definindo e executando ações locais e colaborando, ao mesmo tempo, com o desenvolvimento de uma nova e imprescindível cultura participativa entre os agentes sociais e institucionais;

- Sendo assim, a mobilidade sustentável será produto do conjunto de políticas que estabeleçam o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizem os modos coletivos e a circulação de pedestres, eliminem ou reduzam a segregação espacial, contribuam para a inclusão social e se preocupem com a sustentabilidade ambiental;

- Uma análise do conteúdo da política setorial de mobilidade urbana, agregando o assunto através dos seus principais temas: transporte coletivo; modos não motorizados; acessibilidade; sistema viário; questão metropolitana e planos setoriais.

Cabe ressaltar que o Plano Diretor é o principal instrumento integrador e articulador das políticas setoriais de habitação, ao saneamento básico, ao transporte público coletivo, mobilidade urbana, regularização fundiária, planejamento urbano, dentre outros temas, de modo a reverter o passivo de desigualdade social da cidade de Macapá.

No manifesto apresentado acima notamos a total interação entre as políticas urbanas, conforme preconiza o estatuto das cidades, verificamos uma visão holística portanto. Não sendo possível a discussão de mobilidade apartada de das questões de habitação, geração de emprego e renda, acesso a cultura, saúde, em resumo ao direito a cidade.

É imperativo que o planejamento em mobilidade esteja umbilicalmente ligado as outras instâncias do planejamento territorial, para que este, seja o indutor primário de transformações sócio espaciais.

## **Transporte coletivo**

O transporte coletivo é parte fundamental da estrutura de funcionamento da cidade e essencial para a vida da população, e como tal precisa ser organizado de forma a oferecer melhor atendimento à população, com conforto, fluidez e segurança; deve ser organizado como uma rede única, complementar e integrada física e tarifariamente. Esse tipo de organização da rede permite maior possibilidade de ajuste da oferta de viagens às necessidades da população e amplia de forma significativa a mobilidade de seus usuários.

Outro aspecto que deveria ser tratado é a necessidade de uma nova Regulação do Sistema de Transporte Público local, adequando a existente ao novo marco regulatório brasileiro – o Estatuto da Cidade e a Lei das Concessões. O plano diretor deveria estabelecer diretrizes para a legislação específica a ser elaborada. A inclusão social e o sistema de transporte público também são temas que deveriam ser discutidos no mesmo.

Estudos demonstram que a inexistência ou a precariedade da oferta dos serviços e as altas tarifas do transporte coletivo restringem as oportunidades de trabalho dos mais pobres (na procura de emprego ou no deslocamento ao local de trabalho), condicionam as escolhas do local de moradia e dificultam o acesso aos serviços de saúde, educação e lazer.

Pesquisas confirmaram que as pessoas cuja renda familiar é de até dois salários mínimos realizam cerca de 60% de seus deslocamentos a pé, enquanto as pessoas com renda familiar acima de vinte salários mínimos realizam mais de 80% de seus deslocamentos por meios motorizados (individual ou coletivo). Entre os motivos pelos quais os mais pobres viajam a pé, prevalecem a falta de dinheiro para pagar as tarifas e a não disponibilidade de serviço de transporte coletivo no local onde essas pessoas moram. Esse assunto deveria ser uma preocupação em Macapá e o Plano apontar para orientações gerais de revisão das redes de transporte e da política tarifária, com ênfase na inclusão social.

Na avaliação de como o plano dialoga com os serviços e equipamentos urbanos, buscou-se avaliar a integração das políticas urbanas, a interface do plano

com as políticas de habitação, saneamento, mobilidade e transporte e meio ambiente, especialmente com relação à política habitacional, pois esta tem grande interface com os princípios do Estatuto da Cidade, na medida em que busca a redução das desigualdades sociais, os instrumentos de promoção da função social da propriedade e os instrumentos de regularização fundiária, entre outros.

Nosso roteiro também previu a avaliação da articulação do Plano Diretor com a política metropolitana, para municípios inseridos em áreas dessa natureza. E, por fim, cabe destacar o item do Sistema de Gestão e Participação Democrática, onde se avaliou como o plano tratou as audiências públicas, as consultas públicas, as conferências, a instituição dos conselhos, fóruns e outras instâncias de participação social.

## **Transporte hidroviário**

O Plano Diretor de Macapá dá forte ênfase ao sistema hidroviário, definindo infraestrutura e rotas prioritárias e considerando este, o sistema hidroviário, elemento fundamental do Sistema Integrado de Transporte Público, conceito amplamente desenvolvido através da integração do planejamento dos diversos modos existentes no município. Define também a melhoria no sistema hidroviário, nos atracadouros regionais e turísticos da cidade de Macapá e nos meios de transporte, favorecendo os deslocamentos fluviais na cidade; Define como estratégia:

“I - definição do Porto de Macapá, a ser implantado no Porto do Céu, nas margens do rio Matapí;

II - definição de atracadouros em Bailique, Carapanatuba, Fazendinha e nos rios Pedreira, Curiaú, Matapí e Maruanum, a serem estruturados ou implantados de modo a beneficiarem o desenvolvimento das atividades sustentáveis da pesca artesanal, extrativas e turísticas;

III - definição dos atracadouros da cidade de Macapá, a serem estruturados de acordo com as origens e os destinos dos trajetos e a sua função, para melhoria do sistema hidroviário municipal e intermunicipal e para viabilizar o aproveitamento turístico das ressacas;

IV - identificação das vias fluviais urbanas a serem estruturadas para melhoria no escoamento de produtos e estímulo ao aproveitamento turístico das ressacas;” (Macapá, 2004)

Estas definições são importantes e deveriam ser quantificadas, orçadas e com alguma estratégia de viabilização temporal e financeira.

## A política de mobilidade urbana

A análise do tratamento dado ao tema da mobilidade urbana revela que o Planos Diretor de Macapá é extremamente frágil na construção de diretrizes, objetivos, instrumentos e programas que visem a ampliação do acesso da população aos serviços de transporte e circulação – o que é grave, tendo em vista que o ir e vir da população requer programas, instrumentos, objetivos e diretrizes. Não obstante o fato do Plano reconhecer a importância da universalização do acesso aos serviços relativos à mobilidade urbana, vinculando essa definição à necessidade de construção de uma cidade socialmente justa, segura e ambientalmente sustentável, não conseguem formular uma estratégia de política de mobilidade que seja um componente da política de desenvolvimento urbano municipal.

A avaliação indica que o Plano Diretor de Macapá de 2004 não incorpora diretrizes para melhorar, estimular ou priorizar o transporte público coletivo através da integração da rede existente. Não inclui o serviço de taxi e moto, taxilotação, Uber e o sistema hidroviário como modais integrantes do sistema de transporte público, isto é grave. Além disso, nesse tema, uma questão que não aparece diz respeito à inclusão social, não adotando diretrizes para a adoção de tarifas sociais.

Também, ainda se percebe um tratamento aos modos não motorizados de transportes (modo a pé e de bicicleta). Com efeito, constata-se que os deslocamentos a pé ainda não aparecem como uma prioridade efetiva no município, e as pessoas portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida não são contempladas. Assim, a estrutura física das vias, ou seja, a pavimentação, a regularização e ampliação das calçadas, sinalização, iluminação, apesar de ter espaço, de maneira difusa no corpo da lei, a construção de espaços para a circulação de pedestre, não torna-se um objetivo, e não é, ao longo dos anos, implantada.

De mesma forma, a bicicleta não é tratada pelo Plano Diretor de Macapá de maneira integrada aos outros modais de transportes, incluindo-se aí o transporte coletivo. Aliás, esse meio de transporte não aparece nos Plano nem como um tema vinculado à questão ambiental, por tratar-se de em modo não poluente.

Pode-se dizer que o plano diretor, de uma forma geral, avança - em relação à forma como tradicionalmente o planejamento urbano tratava o tema – na perspectiva de incorporar a política de mobilidade como instrumento de universalização do direito à cidade. No entanto, esse avanço não se traduziu na incorporação

de instrumentos autoaplicáveis, nem na definição de metas e diretrizes para a alocação de recursos, limitando profundamente a efetividade dessas definições.

## **Sistema viário**

O sistema viário é um tema abordado no plano diretor, porém não com um enfoque adequado. Foram estabelecidas diretrizes para a expansão/adequação do sistema viário considerando apenas o deslocamento dos veículos, e não o das pessoas. A consequência é que, apesar dos enormes investimentos na expansão da infraestrutura viária, as condições da circulação urbana na cidade só têm se agravado.

O planejamento viário deve estar acompanhado do planejamento e das políticas urbanas, assim como estar a elas intimamente ligado, envolvendo os instrumentos de regulação urbanística, as preocupações ambientais e os princípios da acessibilidade universal. A hierarquização viária deve estabelecer os diversos sub-sistemas de circulação segundo suas finalidades, dentro da cidade desejada, procurando assegurar que eles se cumpram.

As vias têm papéis distintos a cumprir, por isso se hierarquizam no plano viário. As vias locais devem ter assegurado este status, através de tratamento geométrico, que explicita fortemente o regime de circulação.

Nas áreas de serviços, as vias locais podem inclusive ser vias privativas de pedestres, em que o ingresso excepcional de veículos se estabeleça em horários e velocidades pré-definidas. As vias arteriais estruturantes, que privilegiam o transporte coletivo e a circulação, interligando os centros de bairro, devem ser tratadas dentro das funções desenhadas no planejamento estratégico da mobilidade.

O Plano de Circulação e Hierarquia Viária deve assegurar à política de mobilidade urbana as condições necessárias para que seus objetivos se cumpram com eficiência. O sistema viário estrutural e as vias arteriais e coletoras devem formar um conjunto projetado para atender, com primazia, a circulação do transporte público.

## **Acessibilidade**

Na política setorial de mobilidade, o assunto “acessibilidade” não foi contemplado no Plano analisado. A questão não foi tratada com sob a ótica da

eliminação das barreiras físicas e adaptação das calçadas e do transporte coletivo para um grupo específico de pessoas, os portadores de deficiência física e nem consideraram que o conceito de acessibilidade não está limitado apenas às pessoas que apresentam algum tipo de limitação de movimento, e sim diz respeito a todas as pessoas que não possuem acesso ou apresentam restrições de acesso às infraestruturas urbanas no sistema viário e no transporte público, e trataram a questão de uma forma mais abrangente, objetivando o acesso amplo e democrático à cidade, a universalização do transporte público, a acessibilidade universal e a valorização dos deslocamentos de pedestres e ciclistas em detrimento dos demais modos motorizados.

## **Modo a pé**

Hoje, sabe-se que em muitas cidades brasileiras mais de 30% dos deslocamentos diários da população são feitos exclusivamente a pé. Todos os deslocamentos utilizando transportes coletivos por ônibus ou trem, e mesmos os deslocamentos por automóvel, também incluem trechos percorridos a pé, para acesso entre os destinos e origens dos passageiros e os pontos de ônibus, estações de trem e estacionamentos. A calçada existe porque as pessoas têm necessidade de se deslocar entre os locais de realização das suas atividades.

As condições inadequadas das calçadas restringem o uso e trazem consequências negativas, como:

- As pessoas ficam acostumadas a andar na rua, onde não tem calçada, e adotam o mesmo costume em locais com calçada, especialmente se o pavimento da pista de veículos oferece mais conforto do que o piso da calçada, o que gera risco de atropelamento;

- Ocorrem muitos acidentes dos tipos tropeço e queda na calçada;

- Idosos e demais portadores de limitações físicas tendem a ficar em casa, dependem de transporte motorizado ou sofrem quando circulam na rua.

O adequado tratamento da circulação a pé pode se tornar um forte elemento de estímulo à mudança de atitudes da população em relação ao uso do automóvel particular, sobretudo se for acompanhada de campanhas de esclarecimentos sobre os efeitos negativos e as desvantagens econômicas, sociais e ambientais do modelo de predomínio do transporte individual, criando, assim, maiores

possibilidades de uma reorganização da estrutura urbana fundada no transporte coletivo e nos meios não motorizados, sobretudo nas cidades de médio porte como Macapá, que ainda não consolidaram seu modelo de circulação.

Foi possível perceber que a qualificação dos deslocamentos a pé ainda não é uma prioridade real no Plano do município. O plano não tratou essa questão nem de uma forma genérica, com ênfase nos portadores de deficiência física e pessoas de mobilidade reduzida. Projetos que visem a construção de espaço para circulação de pedestres, a pavimentação e a ampliação das calçadas, a melhoria da sinalização e iluminação e a segurança na travessia de vias não existiu e, não há, portanto, priorização dos investimentos na área.

O plano, além de não constituir como diretriz a priorização da circulação do pedestre, também não prevê a implantação de programas e projetos destinados à proteção da circulação de pedestres, ciclistas, pessoas com deficiência ou restrição de mobilidade nem tratou da redução de conflitos entre veículos e pedestres. Não previu a ampliação de calçadas e espaços seguros para o transporte não motorizado e nem estabeleceu a diretriz de elaboração de projetos de vias de pedestres de acordo com normas de segurança, conforto físico e visual.

## **Bicicleta**

De acordo com levantamentos realizados pela ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos, a bicicleta é responsável por 7,4% dos deslocamentos pendulares nas áreas urbanas; tendo-se em mente que a frota nacional de bicicletas é da ordem de cinquenta milhões de veículos e que a produção nacional é de cerca de cinco milhões de veículos por ano, constata-se que o uso da bicicleta é muito aquém da sua capacidade. Existe uma série de fatores que explicam essa subutilização, dentre eles a insegurança quanto a atropelamento, o medo de assalto, a falta de estacionamentos e a falta de ciclovias. Junto com os deslocamentos a pé, a bicicleta é o modo de transporte mais frágil do cenário urbano. Porém, consegue expandir o horizonte do cidadão comum, ampliando o seu raio de ação e a extensão das suas viagens diárias.

Os ciclistas realizam diariamente pelo menos duas vezes mais deslocamentos do que os pedestres e percorrem distâncias muito maiores. Comparada com as demais modalidades de transporte urbano, a bicicleta apresenta como características favoráveis: o baixo custo de aquisição e manutenção, a realização de viagens

porta a porta, a eficiência energética, a baixa perturbação ambiental e a flexibilidade e rapidez para viagens curtas, em distâncias de até cinco quilômetros.

Como características negativas: tem raio de ação limitado, deixa o usuário exposto às intempéries e é vulnerável a acidentes de trânsito. Porém, na maioria dos casos, as características negativas podem ser amenizadas ou solucionadas com a elaboração de projetos completos e a integração da bicicleta aos demais modos de transporte público. Apostar na promoção da bicicleta como modo de mobilidade complementar ao andar a pé e ao transporte público, sendo ainda alternativo ao automóvel, por ser um veículo não poluente, trará benefícios a médio e longo prazo, já que ajuda a resolver problemas nos setores do ambiente, dos transportes e do trânsito.

O plano diretor de Macapá poderia ter estabelecido diretrizes para a política de mobilidade urbana com destaque para a redução das necessidades de deslocamentos e a priorização do transporte coletivo e não motorizado.

O município de Macapá poderia ter apresentado recomendação de inserir de forma definitiva a bicicleta como um modo de transporte através da construção de uma rede ciclo viária e estabelecer uma política de promoção de ciclovias e transportes não poluentes.

## **Mobilidade metropolitana**

O diagnóstico geral sobre a gestão do sistema de mobilidade nas regiões metropolitanas como a de Macapá-Santana-Mazagão tem-se caracterizado, no essencial, pelos seguintes aspectos negativos:

- Multiplicidade de organismos, entidades e operadores intervenientes no setor, sem a devida coordenação institucional;

- Ausência de políticas de promoção do transporte público dotadas de uma visão integrada e multimodal, ou seja, ausência de coordenação dos diversos modos, potenciando as características tecnológicas de cada um, bem como a integração físico/tarifária;

- Condições deficientes de conexão técnica dos diversos modos, com poucas e mal ordenadas interfaces de transportes;

- Deficiente informação ao público sobre o funcionamento das redes de transportes.

Mobilidade metropolitana sustentável envolve a implantação de sistemas de transportes coletivos “limpos”, com integração, ciclovias e calçadas, confortáveis, niveladas, sem buracos e obstáculos, porque um terço das viagens realizadas nas cidades é feita a pé, totalmente ou em parte.

Somente a requalificação dos transportes públicos poderá reduzir o espaço dos automóveis que carregam 30% das viagens e ocupam 80% do espaço urbano e permitir que as ruas deixem de ser “vias” de passagem e voltem a ser locais de convivência.

Enfim, a qualidade de vida do macapaense e dos moradores da região metropolitana implica também na adoção de medidas destinadas a garantir uma mobilidade que vise a acessibilidade para todos, para os serviços, bens e oportunidades, qualificando os espaços públicos e proporcionando o desenvolvimento econômico, com custos baixos e tempos de viagem reduzidos, contribuindo para a redução da exclusão social.

O Estatuto da Metrópole, lançado em 2015, veio complementar a constituição de 1988 no que diz respeito à gestão de questões metropolitanas e aglomerações urbanas. As decisões relacionadas às regiões metropolitanas devem ser tomadas pelo conjunto de governantes, além de sugerir outras estratégias, como a criação de uma organização técnica administrativa, a locação de recursos conjunta e a participação social.

O estatuto criou oportunidades de resolvemos problemas que estão causando macrocefalia urbana. Esse desequilíbrio de concentração de funções como saúde, empregos, educação tem um impacto enorme sobre economia e gera uma crise no transporte público. Você sobrecarrega o sistema de transporte, gera uma superdemanda. Temos que ter uma rede de cidades mais equilibradas e prover condições de consolidar áreas mais desenvolvidas e desenvolver as que não são. Para tal, temos que criar uma estrutura de governança interfederativa. Um conselho reunindo representantes do poder público, privado e da sociedade civil para debater as questões metropolitanas.

A melhoria do sistema de transporte intermunicipal na região metropolitana implica em diversas mudanças diretas na rotina das cidades e dos cidadãos, uma vez que há a perda de produtividade, de tempo, gastos com combustíveis e manutenção, emissão de poluentes, desconforto e impactos na saúde de quem passa um tempo considerável nos engarrafamentos, seja em transporte individual ou em

coletivos que se sobrepõem nas vias que ligam as cidades.

O Plano deve estabelecer a infraestrutura com a função de estruturar uma nova divisão territorial, que permita um desenvolvimento mais homogêneo da região, ao contrário do sistema atual, hierárquico e fragmentado. Para tanto os esforços se desenvolvem em dois projetos: a implantação do sistema metropolitano em rede e a expansão e implantação da malha rodoviária metropolitana para o transporte coletivo.

Enfim, o Plano Metropolitano de Macapá deverá ser um instrumento legal que estabelecerá as diretrizes e as ações para orientar o desenvolvimento da região, buscando reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida da população. Sua importância estará em promover a discussão da atuação conjunta do Estado e dos três municípios que integram a metrópole.

## **Gestão da mobilidade**

Constata-se a generalidade das definições presentes no Plano Diretor, em geral sem auto aplicabilidade e requerendo leis específicas que detalhem e regulem as definições existentes. Além disso, percebe-se que, o não reconhecimento da necessidade de articulação federativa e nem privilegiou a articulação vertical com a União e com os estados, nem tratou da articulação horizontal entre os municípios.

O Plano Diretor não tem elementos concretos de planejamento e gestão compartilhada, com a definição de projetos especiais que envolvem, por exemplo, a integração metropolitana dos sistemas de mobilidade. Não existe referência ao instrumento dos consórcios públicos como expressão de compromissos e ações a serem compartilhados entre os entes federados, que tratam dos sistemas de saneamento ambiental (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, redes de drenagem, coleta e tratamento adequado dos resíduos sólidos e dos sistemas de transportes.

Do ponto de vista institucional administrativo há um vácuo a definição de qual organismo municipal é responsável por planejar a cidade, uma vez que a Secretaria de Planejamento possui um instituto, Instituto Municipal de Planejamento Urbano, que está ligado simultaneamente a Secretaria de Governo, e uma divisão sobre plano diretor, possui um órgão de gerencia do transito e transportes, Companhia de Trânsito e Transportes de Macapá, sem área de planejamento, uma

coordenadoria de mobilidade e acessibilidade, Coordenadoria Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbana de Macapá, que não é a responsável pelo planejamento da mobilidade. Considerando a participação popular existe um conselho de transportes de caráter consultivo com baixa representatividade.

Por fim, o Plano Diretor não avançou na construção de um sistema de gestão da mobilidade e planejamento urbano, que deveria incluir a definição dos órgãos responsáveis e de suas atribuições.

É preciso incluir no Plano a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos.

## **Considerações**

Evidenciou-se uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos no Plano Diretor com relação à mobilidade urbana no que se refere à auto aplicabilidade ou efetividade do mesmo, necessitando que seja elaborado um Plano de Mobilidade Urbana. Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros de mobilidade urbana, à demarcação dos instrumentos e à definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos. Em síntese, apesar de poder-se constatar avanços no discurso relativo ao direito à moradia, este não se traduz na definição de metas e estratégias efetivas para o enfrentamento da problemática da mobilidade da cidade de Macapá.

Destaca-se, em alto grau, a difusão de estratégias e objetivos ao longo do texto do Plano Diretor e a lacuna na definição dos princípios e das diretrizes gerais. Falta, portanto, um encadeamento lógico entre princípios diretrizes, metas e estratégias, e que estes últimos se organizem temporalmente, dada a necessidade de se elencar prioridades para implantação.

Os planos de estratégias, lograram o êxito de dotar as cidades, por obrigatoriedade do Estatuto das Cidades, de legislação urbanística municipal, devido principalmente aos custos reduzidos de elaboração, e assim foi o caso de Macapá. No entanto, falha ao não apresentar diagnóstico consistente para suporte consistente de suas indicações, tampouco, fornece indicações dos padrões de crescimento ou desenvolvimento da cidade, tendências de ocupação, transferindo a tarefa de projeção aos planos setoriais, sem ônus aos gestores que porventura não o fizessem, com o grave problema da falta de priorização e alcance temporal das metas.

O Plano Diretor, para que seja de fato uma ferramenta útil, deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município. De nada adianta uma ferramenta sofisticada se a prefeitura não souber operá-la. Nessa perspectiva, o Plano Diretor feito e decidido unicamente por técnicos e por determinados grupos da sociedade não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos, pois, além de ter baixa legitimidade, não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, correndo-se o risco de ser um plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade. Assim, é fundamental que haja o controle social e os processos participativos associados ao Plano Diretor, tanto no seu processo de elaboração quanto na sua implementação.

O Plano Diretor de Macapá na forma de elaboração foi burocrático e tecnocrático, e deveria ter sido com uma ampla participação da população. Neste contexto, também destaco que não houve a atuação da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais envolvidos organizados na cidade.

Outro elemento a ser destacado diz respeito à não presença, no Plano Diretor, da exigência de autorização do órgão responsável pela mobilidade para empreendimentos causadores de impacto na estrutura urbana.

## **Plano setorial de mobilidade**

O Plano Diretor do município instituiu o plano setorial de mobilidade urbana, sistema viário ou similar. Cabe observar que o Plano não detalhou as diretrizes ou critérios para a elaboração dos planos setoriais, apenas estabeleceu a obrigatoriedade dos planos sem definir prazos para a execução.

## **Recomendações**

A política setorial de mobilidade urbana estabelecida no Plano Diretor de Macapá analisado, ainda que de forma tímida, sem o detalhamento e a alocação de recursos financeiros necessários – o que compromete, assim, sua aplicabilidade –, avança em relação ao tradicionalmente realizado. O plano não incorporou a política de mobilidade como instrumento da universalização do acesso à cidade; do controle da expansão urbana; da qualidade ambiental e da democratização dos espaços públicos.

Esses princípios são traduzidos, de acordo com o Instituto Rua Viva, em

diretrizes e metas como:

- Promoção da inclusão social através da redução dos custos do transporte; tarifa diferenciada para setores economicamente menos favorecidos; revisão e definição de fontes de recursos para o sistema de transporte coletivo;

- Ampliação da acessibilidade, adequando os espaços públicos e a frota do transporte público às pessoas com mobilidade reduzida, sejam elas idosos, crianças ou portadores de deficiência física;

- Inserção do transporte público e do trânsito como elementos da questão ambiental;

- Priorização do transporte coletivo sobre o individual no sistema viário;

- Promoção da ampliação da mobilidade urbana através da definição de corredores de transporte e da integração físico-tarifária da rede;

- Definição de políticas que favoreçam a atratividade do sistema de transporte público;

- Consideração do deslocamento pedestre como um modo de transporte, favorecendo sua circulação, segurança e conforto;

- Previsão de soluções e projetos que priorizem os modos de transporte não motorizado (a pé e bicicleta) e o hidroviário;

- Implementação dos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, incentivando a organização e a participação da sociedade civil;

- Promoção do controle dos grandes empreendimentos públicos e privados, agregando o conceito de impacto sobre o ambiente urbano e sobre o tráfego;

- Fortalecimento do papel do município como gestor e regulador da prestação dos serviços de transporte e de trânsito.

Temos que, além de otimizar ou eliminar o gargalo no sistema de transporte, as mudanças nessa infraestrutura trazer autonomia e participação popular no constante desenvolvimento de um serviço de transporte de qualidade.

Os órgãos gerenciadores de transporte e trânsito precisam criar fundos onde possam sustentar projetos, estudos e financiar empreendimentos. Devemos ainda mostrar a urgência de pensar as cidades de forma conjunta. Um plano é uma diretriz do que temos que fazer. Tem que haver um compromisso para cumpri-lo.

É fundamental criar uma gestão de mobilidade, pensar em gerenciar os sistemas com qualidade.

Por que não pensar em projeto que visa à estruturação do sistema metropolitano de transporte de passageiros sobre trilhos?

A composição da estrutura de poder dentro de uma Região Metropolitana deve ser tratada em sua complexidade. A compatibilização das diversas políticas, planos e projetos sobre o mesmo espaço físico compartilhado é pauta importante para a compreensão das interferências entre os diversos agentes políticos existentes nesse espaço. Quais são os impactos dos planos locais sobre os projetos estruturadores? De quem é a responsabilidade dentro de conceito metropolitano? Tais dúvidas começam a surgir a partir do momento que o trânsito de poderes e intervenções se torna dinâmico e começa a superar os limites geopolíticos de responsabilidade sobre o espaço.

A partir dessa perspectiva, a proposição de um Plano de Transporte Metropolitano poderá ser sobre trilhos e deve ser transparente quanto a suas funções estruturadoras na rede de transporte regional. A motivação para explorar tais efeitos surge a partir de uma abordagem baseada na premissa de um sistema capaz de suavizar os possíveis conflitos quanto à integração, competição e complementaridade.

Dentre as várias temáticas abordadas o sistema de transporte ocupa um papel de proeminência, com proposições numa perspectiva de integração regional e desenvolvimento da rede metropolitana.

Espera-se que essa análise contribua para a compreensão do estado da arte do planejamento urbano em Macapá e para o fortalecimento da gestão municipal, seja através da ampliação da capacitação de agentes públicos e sociais, seja no fomento de novas pesquisas acadêmicas em torno da temática do plano Diretor no quesito Mobilidade Urbana.

Com isso, esperamos que os resultados, tenham como objetivo romper com a lógica perversa da contínua expansão periférica da cidade de Macapá, oferecendo aos munícipes a oportunidade da implementação dos instrumentos urbanísticos que viabilizem o acesso à terra urbanizada e da prática do planejamento urbano politizado, na perspectiva da construção de uma política de mobilidade urbana sustentável.

## Referências

- Born, Liane. N. **A Política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores**. In: Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/352/titulo/planos-diretores-municipais-pos-estatuto-das-cidades-balanco-critico-e-perspectivas#prettyPhoto>
- BRASIL. Lei n. 13.089 de 12 de janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 15 dezembro 2019.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. MCidades, Secretaria de transporte e da mobilidade urbana: Brasília, 2007.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Mobilidade e desenvolvimento urbano**. MCidades, Secretaria de transporte e da mobilidade urbana: Brasília, 2006.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana** (Cartilha). MCidades: Brasília, 2013.
- BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 15 dezembro 2019.
- CARMINATTI JÚNIOR, Ademir Silva. BAPTISTA, Vinicius Ferreira. **Mobilidade urbana, políticas públicas e plano diretor do município de são gonçalo**. Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos – BARU. Goiânia, v. 4, n. 1, p. 31-46, jan./jun, 2018.
- CARVALHO, Celso Santos. ROSSBACH, Anaclaudia. (orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado - The City Statute of Brazil : a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/167/titulo/o-estatuto-da-cidade--comentado->
- MACAPÁ, Câmara Municipal de Vereadores. **Lei complementar nº 026/2004-PMM. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Macapá**. Macapá, 2004.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Planejamento territorial urbano e política fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010, 123p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.** 3ª edição. Brasília: Ministério das Cidades e CONFEA/CREA, 2005.



