

A expansão urbana de Macapá e as fragilidades do planejamento urbano

Alane Mareco Viana¹

Marcos Eduardo T. Monteiro²

Manuel Jesus Cunha Serrão³

RESUMO

O presente artigo analisa a expansão urbana de Macapá e as fragilidades do planejamento urbano considerando os planos urbanísticos propostos na década de 60, 70 e o atual plano diretor de 2004. Os dados bibliográficos levantados foram a partir da leitura e registro de determinadas literaturas relacionadas ao tema acima mencionado. Objetivando refletir em melhorias sociais, econômicas, culturais e ambientais para a cidade e ou em escalas menores, como loteamentos, bairro e localidades. É necessário compreender que a assimilação do espaço urbano, varia de acordo com o processo de ocupação e apropriação dele. O Planejamento se insere nesse contexto quando busca propor, por meios de instrumentos, planos, programas e diretrizes, organizar, regular e melhorar aspectos na área urbana, favorecendo o bem-estar coletivo. Assim, para compreender o processo de expansão urbana da cidade de Macapá e as fragilidades atuais, é necessário refletir sobre a trajetória histórica de intervenções que marcaram novas formas de dominar os espaços urbanos da capital.

Palavras-Chave: Planejamento Urbano. Expansão Urbana Espontânea. Gestão Urbana. Plano Diretor.

ABSTRACT

This paper analyzes the urban expansion of Macapá and the weaknesses of urban planning considering the urban plans proposed in the 60s, 70s and the current 2004 master plan. theme mentioned above. Aiming to reflect on social, economic, cultural and environmental improvements for the city and or on smaller scales, such as allotments, neighborhood and localities. It is necessary to understand that the assimilation of urban space varies according to the process of occupation and appropriation of it. Planning fits into this context when it seeks to propose, by means of instruments, plans, programs and guidelines, to organize, regulate and improve aspects in the urban area, favoring collective well-being. Thus, to understand the process of urban expansion of the city of Macapá and the current weaknesses, it is necessary to reflect on the historical trajectory of interventions that marked new ways of dominating the urban spaces of the capital.

Keywords: Urban planning. Spontaneous Urban Expansion. Urban management. Master plan. Urban.

¹ Acadêmica do 10º semestre do Curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro de Ensino Superior do Amapá

² Arquiteto e Urbanista, Mestre em Processos construtivos e Saneamento Urbano, Docente do Centro de Ensino Superior do Amapá.

³ Engenheiro Civil. Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho. Mestrando em Gestão Hídrica. Docente e Coordenador dos Cursos de Engenharia Civil e Design do Centro de Ensino Superior do Amapá.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do espaço urbano está conectado com a consolidação espacial ao longo de sua evolução física territorial, formando e apresentando nesse processo, a morfologia, o desenho e a dinâmica sócio espacial ligando-a aos fenômenos que lhe deram origem. A assimilação desse espaço, inserido no contexto da cidade, varia de acordo com o processo de ocupação e apropriação propriamente dito. É nesse ínterim, que o planejamento urbano fazendo o uso de instrumentos organiza o espaço por meio de propostas que visam o favorecimento do bem-estar coletivo, a qualidade ambiental, a fluidez das dimensões culturais, econômicas e sociais na escala da cidade.

Macapá é considerada atualmente uma cidade de médio porte, comportando uma população de aproximadamente quinhentos mil habitantes, acumula os mesmos e tão sérios problemas urbanos encontrados nas grandes metrópoles brasileira. Foi contemplada por diversos planos urbanísticos durante a sua evolução urbana, mas, no entanto, travados pela falta de uma gestão compromissada com o futuro da coisa pública.

É de extrema importante que diante do espaço consolidado tenha-se o estudo dessa evolução e de como se produziu a dinâmica do espaço urbano, para entendimento, análise, diagnóstico e proposições de diretrizes acerca do uso e ocupação do solo urbano. É nesse viés que o planejamento se torna chave para o progresso no desenvolvimento urbano, permeando caminhos por meio de diagnósticos legítimos do ambiente, obtenção de dados e fornecimento de informações da cidade real. Pois, uma previsão futura só será eficaz quando se conhecem as fragilidades, os elementos e fenômenos a serem estudados dentro do conjunto urbano.

Portanto, planejamento se insere nesse contexto quando busca propor, por meios de instrumentos, planos, programas e diretrizes, organizar, regular e melhorar aspectos na área urbana. Nessa perspectiva, ele é um processo que busca a evolução permanente interferindo na qualidade do ambiente urbano (SANTOS, 2003).

As cidades e os espaços nela contidos são construções sociais, possuem identidades, valores culturais, e do mesmo modo, são dirigidos por um sistema político e econômico. Planejar este espaço, deve levar em conta que seu território é composto por atividades humanas e estão intimamente conectados aos demais fenômenos. Para Rossi (2001) a cidade pode ser vista como uma arquitetura, não só levando em consideração o desenho e estrutura, mas o olhar de uma construção.

Nessa premissa, este artigo tem como objetivo revelar como vem ocorrendo a expansão urbana de Macapá e suas fragilidades, objetivando-se refletir em melhorias sociais, econômicas, culturais e ambientais para as cidades e ou em escalas menores, como loteamentos, bairro e localidades. O estudo se deu por meio da realização de uma revisão bibliográfica, com vasta pesquisa bibliográfica e documental, embasada em livros, artigos e documentos de domínio público.

Portanto, no sentido de evidenciar as consequências negativas geradas pela má gestão pública

para com o planejamento urbano da cidade, traçou-se um panorama de cada fase do planejamento urbano de Macapá, objetivando acentuar seus pontos positivos e negativos de acordo com o período em que foram elaborados e acenar para o poder pública municipal quanto ao cumprimento da Lei 10.257, que se tornou pública a partir de 2001 e vem buscando transformar os planos diretores em instrumentos norteadores do Direito Urbanístico, sobretudo, do Direito a Cidade.

2 O PLANEJAMENTO URBANO E INTERVENÇÃO URBANÍSTICA

Segundo as diretrizes de Souza (2006, p. 47) o desafio imediato sobre a tarefa de planejar o espaço urbano é o “realizar um esforço de imaginação do futuro. [...] planejamento necessita ser referenciado por uma reflexão prévia sobre os desdobramentos do quadro atual”. Logo, o planejamento urbano e regional não deve ser compreendido como simples previsão técnica, mas, como uma etapa qualitativa, sem preocupar em romper a história de construção das cidades, mas estar pautado na dinâmica real de possibilidades urbanas locais, ele exige esforço, organização, seguir processos e métodos.

Para Del Rio (1990 p. 46,) o planejamento impunha-se como um “processo para determinar ações futuras através de uma sequência de opções [...] uma necessidade para integração de ações e maximização dos investimentos, segundo opções necessariamente políticas.”.

São 4 (quatro) elementos fundamentais a qualquer atividade de planejamento: “pensamento orientado, escolha entre alternativas, consideração de limites, restrições e potencialidades, considerações dos prejuízos e benefícios, possibilidade de diferentes cursos de ação, aos quais dependem de condições e circunstâncias variáveis” (SOUZA 2006, p. 34).

Na intervenção urbanística, além dos profissionais urbanista, é necessário ainda, reconhecer o caráter multidisciplinar de atuação das várias áreas do conhecimento no processo de planejamento. Segundo Souza (2006), o planejamento urbano, como parte das ciências sociais, sugere um caráter interdisciplinar uma vez que as problemáticas sociais e suas demandas requerem envolvimento de diversos saberes. Ratificando Del Rio (1990 p. 53,) compreende que o urbanismo “deva tratar da cidade de maneira interdisciplinar, preocupada com sua organização ambiental e seus processos sociais”.

As discussões quanto ao seu objeto de estudo e atuação nas diversas ciências, passou a ser fonte de análise, visto que, o espaço urbano é palco de fenômeno sociais, ambientais, culturais, econômico, geográfico, setoriais, abrangendo a cidade como um todo. Nessa ótica, congregam os mais diferentes profissionais, compreendendo variadas competências, sendo os arquitetos e urbanistas os potencialmente ligados ao planejamento urbano.

Acompanhar e prever impactos das mudanças no âmbito político social e econômico no espaço geográfico das cidades, é uma das funções do planejamento no cenário atual, buscando alternativas que constroem uma visão coletiva da realidade, mapeando as necessidades

reais, levantando diagnósticos, e escolha de ações necessárias e adequadas para conduzir os fenômenos atuais na construção de um futuro desejado.

3 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

A década de 1980 foi bastante significativa para o planejamento urbano no Brasil, marca o fim do regime militar e a criação da Constituição Federal de 1988. A partir da lei magna de 1988 passa a ser legítima a luta pela reforma urbana, iniciada ainda na década de 1960. Após tantas décadas de luta, a Reforma Urbana ganha dois artigos na constituição do país, o 182 e o 183, dando legitimidade para a criação de Políticas Públicas de Direito Urbanístico (MARICATO, 2013)

Assim, o planejamento urbano no Brasil foi regulamentado por instrumentos urbanísticos, tendo no Estatuto das Cidades, uma legislação específica de abrangência nacional, a incorporação da questão urbana a partir de dois capítulos da Constituição Federal que versam sobre a política urbana. Trouxe a obrigatoriedade dos Planos Diretores e leis de Uso e Ocupação do Solo, reafirmando o papel do Estado e Município. Pontuaram instrumentos balizadores de diretrizes que preconiza o uso do solo urbano, vigorando o princípio da função social da cidade prevista na Constituição Federal de 1988.

A consolidação da Constituição Federativa de 1988, ocasionou intensas mudanças nas responsabilidades sobre as políticas territoriais. Atribuiu como entes federativos a União, os Estados e os Municípios, que provocou, teoricamente, um compartilhamento das responsabilidades quanto às políticas territoriais. Ferrari (2004) contribui com essa responsabilidade alegando que:

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

Assim, os entes federados adquirem preciosos instrumentos para gerir as cidades brasileiras, tendo nos planos diretores documentos visionários e reguladores, construídos a partir das especificidades e características de cada região, as cidades poderiam finalmente vislumbrar uma política que focasse no ordenamento sócio espacial.

4 PLANEJAMENTO URBANO DA CIDADE DE MACAPÁ

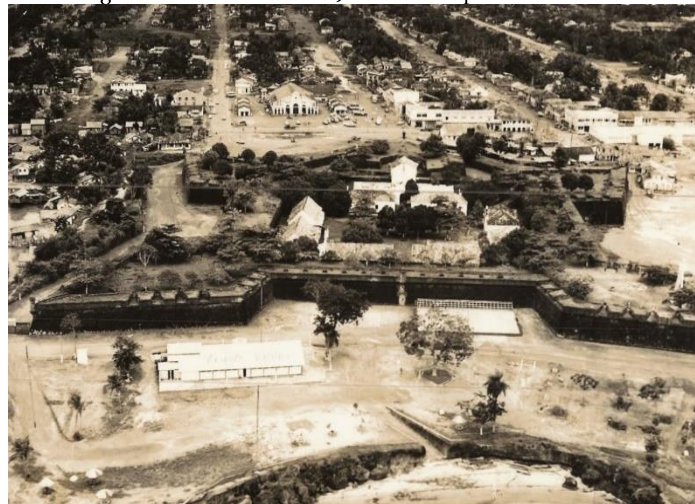
Em um processo histórico a cidade atual passou por várias fases em sua gênese territorial, antes de capital oficial, foi vila e distrito sede, consolidada através do decreto Decreto-lei Federal n.º 6.550, de 31 de maio de 1944.

Vale ressaltar que a essência ocupacional da cidade urbana se deu pela orla da cidade, através da edificação da Fortaleza de São José de Macapá que estabeleceu um marco em sua trajetória histórica e desencadeou uma atração de pessoas para povoarem as redondezas, criando então o município de Macapá. “Nos primeiros

séculos de ocupação portuguesa os objetivos eram de estabelecer a propriedade da colônia, dando forma a uma ocupação cujo objetivo era guardar a posse do território por meio dos primeiros núcleos de povoamento nascidos a partir das fortificações.” (ABRANTES, 2014, p. 53).

Assim, a ocupação urbana da cidade está ligada ao monumento da Fortaleza de São José, figura 01, sua edificação marcou o traçado inicial de desenvolvimento urbano e expansão, usufruindo das vantagens inerentes à sua qualidade de centro militar, até os dias que precederam à proclamação da Independência do Brasil. Nesse período, Tostes (2014) enfatiza que o espaço urbano da cidade de Macapá estava limitado a área central da cidade, onde se agrupava as residências, as sedes administrativas e comerciais.

Figura 1- Fortaleza de São José de Macapá na dec. de 60



Fonte: João Lázaro

A cidade de Macapá até sua Estadualização tem seu desenvolvimento sócio espacial ligado à grandes projetos econômicos. Segundo Abrantes (2014), os atrativos percussores de expansão demográfica no Amapá dentre as influências, as mais significativas foram as causadas pela implantação da ICOMI, do projeto Jari, a transformação do Território em Estado e também a Área de Livre comércio de Macapá e Santana (ALCMS). “Isso provocou um processo migratório significativo, agravando ainda mais o quadro desorganizado de urbanização que já vinha ocorrendo. O contingente migratório é proveniente principalmente dos estados do Pará, Maranhão e Ceará”. (ABRANTES, 2014, p. 55)

Com efeito, a evolução da cidade no que tange o aspecto físico territorial está intimamente ligado as questões políticas e administrativas, favorecendo uma forte concentração de pessoas no espaço urbano e diminuição significativa da população na área rural. Entende-se que a estrutura urbana amapaense apresentou profundas transformações e que a evolução da cidade diante das questões políticas, sociais e econômicas induziram o crescimento no espaço urbano de Macapá.

É importante considerar nesse contexto, o surgimento de ações governamentais que incentivaram o desenvolvimento urbano por meio de propostas urbanísticas. Nesse viés é que “As experiências de

planejamento no estado do Amapá são marcadas pela sanção do decreto-lei 411/69, instrumento jurídico que determinou ao então território a elaboração de programas integrados aos programas gerais do governo Federal” (PORTO, 2003 *apud* TOSTES, 2012, p. 101).

Esses programas implementaram planos de expansão urbana e foram promovidos por diferentes períodos políticos no Território Federal do Amapá. Os Planos foram o Grumbilf (1960), Plano de desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro (1973) e HJ Cole (1977), recomendaram ações visionárias sobre o desenvolvimento urbano para época, cada plano previa o crescimento e propunha um planejamento para a malha urbana de Macapá, contextualizados no tópico seguinte.

4.1 PLANOS DIRETORES EM MACAPÁ

O município de Macapá, hoje com uma população de aproximadamente quinhentos mil habitantes, possuindo porte de cidade média, enfrenta problemas comuns das grandes metrópoles brasileiras. Para a compreensão do processo de evolução da cidade de Macapá inserida em um planejamento urbano, é necessário permear pelo processo histórico que a cidade percorreu para atingir o contexto atual. Partindo do princípio que a cidade é fruto de uma construção histórica e que a cada época reproduziu e absorveu a lógica de desenvolvimento do período. Os planos a seguir demonstram as necessidades de intervenções com vistas no crescimento da cidade. Esta seção embasou-se na análise dos Planos Urbanísticos que foram elaborados para o município de Macapá, entre 1960 e 1977.

4.1.1 Plano Urbanístico da Grumbilf do Brasil

O Plano Urbanístico da Grumbilf do Brasil (1960), foi um plano produzido em meio a requisitos da empresa de consultoria que veio a Macapá para a ampliação dos eixos de estruturação da rede elétrica da cidade, onde os técnicos observaram que só seria possível ante a elaboração de um planejamento urbanístico que orientasse o sentido das infraestruturas e consequentemente do crescimento urbano da cidade. Foi nesse ensejo que o plano urbanístico da Grumbilf do Brasil fez previsões criteriosas da capital, planejando a cidade com uma estimativa populacional de aproximadamente cem mil habitantes até o ano de 1990.

O plano traçou o padrão do sistema viário em vias largas, sendo as principais pavimentadas com revestimento asfáltico e as vias secundárias, pelas quais não faziam rota do transporte coletivo, que só recebessem pavimentação após a implantação das redes de água, esgoto e drenagem pluvial, evitando dessa forma, a consolidação desigual da pavimentação asfáltica provocada por obras posteriores. O plano determinou que a iluminação pública das avenidas deveria ser instalada no canteiro central e a iluminação nas ruas em apenas um dos lados, sendo o outro reservado para o cultivo de árvores, a exemplo das

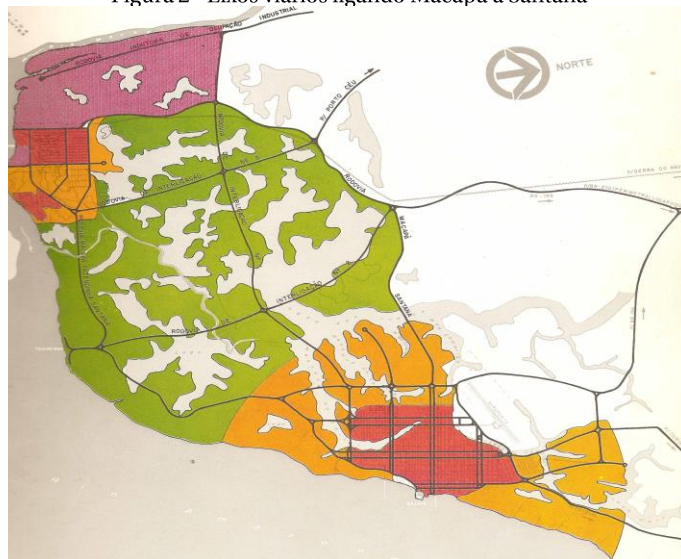
mangueiras, evitando assim que a fiação elétrica fosse comprometida pela vegetação.

Centralizou o centro cívico da cidade e orientou a expansão em direção norte para os bairros do Laguinho e Pacoval e em direção sul para os bairros do Trem e Beiril, aos quais determinou novas quadras de 80x200 metros, sendo a maioria dos lotes 15x40 metros com variação de lotes 20x40 metros para situações privilegiadas. Incluiu os recuos laterais mínimos de 1,5 m, afastamento frontal de 4 metros e a taxa de aproveitamento de 1/3 do terreno. O Plano da Grumbilf preocupou-se com a localização do aeroporto e fez recomendações para que este fosse transferido para além da malha urbana e que a área ocupada pelo aeroporto servisse de reserva para futura expansão da cidade.

4.1.2 Plano da Fundação João Pinheiro

Ainda como capital do Território Federal do Amapá, a cidade de Macapá foi contemplada em 1973 pelo segundo plano urbanístico, o Plano da Fundação João Pinheiro, que incluiu Santana, posteriormente transformada em distrito industrial de Macapá. Considerado um dos mais completos para a época, foi responsável pelo planejamento do sistema viário de Macapá e Santana, fazendo a previsão de uma conurbação ente as duas maiores concentrações urbanas e populacional do Território. A ligação do conjunto formado pelos dois centros urbanos seria por meio de eixos de penetração viário, que além das atuais rodovias Juscelino Kubistchek e Duque de Caxias, o plano criou dois eixos centrais, que interligavam as mesmas, criando bem ao meio, áreas voltadas a agricultura e a pecuária, figura 02.

Figura 2 - Eixos viários ligando Macapá a Santana

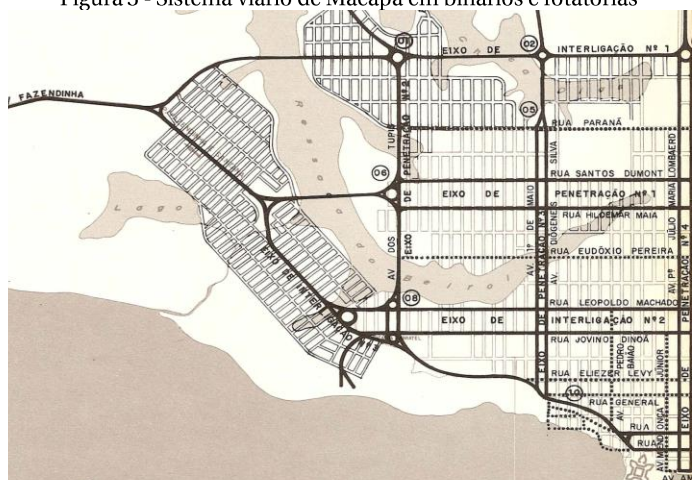


Fonte: Plano Urbanístico João Pinheiro – 1973

O Plano de 1973 determinou ainda, uma hierarquia viária formada por binários, sendo estes usados até os dias atuais. As vias principais, formadas pelos binários das vias Tiradentes e São José, Leopoldo machado e Jovino Dinoá, Santos Dumont e Hildemar Maia, General Rondon e Eliezer Levi, são eixos estruturantes fundamentais na hierarquia viária da cidade de Macapá,

porém sem as rotatórias dispostas no plano, que teriam a função de interligar as vias do sistema primário sem intervenções semaforizadas. Houveram sistemas binários que não foram executados, como no caso da Padre Júlio e Cora de Carvalho por exemplo, que funcionam em duplo sentido atualmente. Além do planejamento do sistema viário, o plano da Fundação João Pinheiro foi responsável pelo zoneamento urbano e padrões de uso e ocupação do solo urbano de Macapá e Santana. Criou ainda os projetos urbanísticos e paisagístico dos principais pontos turísticos e recreativos da capital.

Figura 3 - Sistema viário de Macapá em binários e rotatórias



Fonte: Plano Urbanístico João Pinheiro – 1973

4.1.3 Plano da H. J. Cole

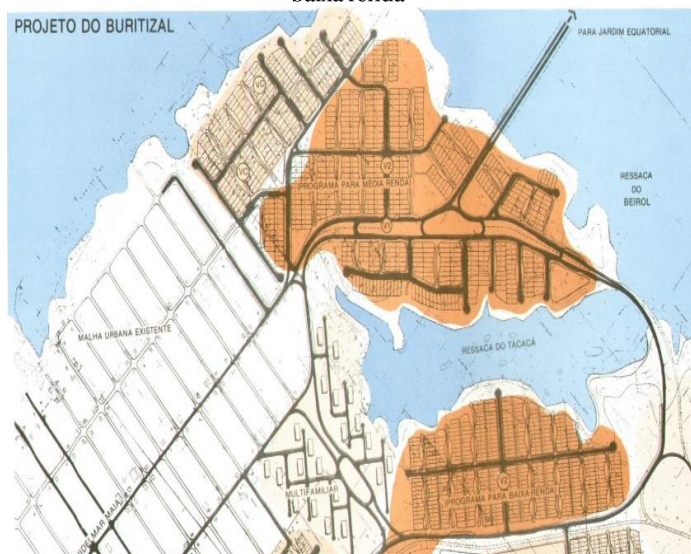
Ainda na década de 70, mais precisamente de 1976 a 1979 foi o tempo de consultoria da H J COLE e ASSOCIADOS S/A para a elaboração do planejamento que deu origem ao terceiro plano urbanístico do Território Federal do Amapá. Por ter sido elaborado em curto espaço de tempo em relação ao plano anterior, o plano da H J COLE coerentemente deu continuidade ao que foi apresentado no plano urbanístico da Fundação João Pinheiro de 1973, ressaltando o turismo e os patrimônios arquitetônico e natural da região.

Com vista ao sistema viário, o H J COLE preocupou-se com o seriado de vias perpendiculares que formavam o tecido urbano da capital, adotando os *cul-de-sac* ou vias sem saída, dispostos de forma intercalados, para evitar que a fluidez do trânsito, nos eixos binários, fossem interrompidos por semáforos nos diversos cruzamentos formados pelas vias primárias e secundárias. Contrariando o plano, as intervenções semaforizadas foi a solução adotada nos dias atuais. O H J COLE visou o modelamento da morfologia urbana da cidade, criando um tecido urbano típico das cidades jardins do período modernista, ficando as vias locais específicas ao atendimento das previstas unidades de vizinhança.

Assim como os planos urbanísticos produzidos anteriormente, o plano H J COLE também pode ser visto como tecnocrata. Isso é claramente visualizado quando se observa os espaços urbanos segregados, formados por

áreas de habitações de baixa renda separados dos espaços para habitação de média renda.

Figura 4 - Áreas para Habitação média renda segregada de habitações baixa renda



Fonte: Plano Urbanístico H J COLE – 1979

Para o entendimento sobre o termo segregação urbano, Gottschalg (2012, p. 10) conceitua sendo “[...] entendida como o grau de aglomeração de determinado grupo social em um dado território do espaço urbano, marcadamente constituído por população de baixa renda, tendo como principal fator o recorte econômico.”

Logo após a criação do plano H J COLE para Macapá, foi aprovada em 1979 a Lei Federal nº 6.766 de Parcelamento do Solo. Essa lei entrou em vigor para orientar os técnicos e loteadores urbanísticos a produzirem projetos e execução do espaço urbano seguindo os padrões da legislação vigente. A mesma determina critérios para aprovação dos projetos, prazos para conclusão das obras e obrigatoriedade na produção de infraestrutura urbana, preservação ambiental e compensação ao município por meio de percentuais da área para a construção de equipamentos urbanos.

Ressalta-se que a lei de parcelamento do solo não abrangeu em sua magnitude as ferramentas de cunho social e urbana de grande precisão no contexto nacional. Era necessária uma legislação que atribuísse aos municípios brasileiros maiores poderes urbanísticos, frente a um Estado habituado com a produção de planos tecnocratas, com ausência de compromisso e obrigatoriedade de executá-los.

A década de 1980 foi bastante significativa para o planejamento urbano no Brasil. Década que marca o fim do regime militar e a criação da Constituição Federal de 1988. A partir da lei magna de 1988 passa a ser legítima a luta pela reforma urbana, iniciada ainda na década de 1960. Após tantas décadas de luta, a Reforma Urbana ganha dois artigos na constituição do país, o 182 e o 183, dando legitimidade para a criação de Políticas Públicas de Direito Urbanístico. A partir desse momento, acreditava-se que somente por meio de leis urbanísticas muito bem fundamentadas os municípios brasileiros finalmente encontrariam eixos norteadores para o ordenamento de seu território.

A constituição de 1988 também foi responsável pela transformação dos Territórios Federais em Estado. Com isso, Macapá passa a ser a capital do Estado do Amapá. Mas os instrumentos da constituinte não surtiram efeito algum com relação ao planejamento urbano do município, apesar do artigo 182 da lei magna determinar que toda cidade brasileira com mais de vinte mil habitantes obrigatoriamente elaborasse seu Plano Diretor Participativo. No entanto, Macapá cria em 1990 o seu quarto plano urbanístico aos moldes sistematicamente técnico, contrariando os critérios da política urbana constitucional. O plano Urbanístico de Macapá de 1990 não foi concluído, sendo seu acesso bastante restrito. Nesse período, Macapá já apresentava uma população com mais de cem mil habitantes e já acumulava sérios problemas urbanos e sociais.

A Capital do Estado do Amapá, ainda considerada cidade de pequeno porte, já apresentava gravíssimos problemas de falta de infraestrutura básica de água potável e tratamento de esgoto sanitário, além dos problemas de moradia e acessibilidade urbana. Outro grande agravante, direcionava-se a vasta degradação ambiental, decorrente da negligente expansão horizontal sem o acompanhamento de estratégias de desenvolvimento territorial, corroborado pelo descaso do poder público municipal. Vale ressaltar, que a política mais adotada nesse período era o clientelismo e o voto de cabresto. Decorrente a isso, surgiram os conjuntos habitacionais promovidos por recursos federais, conduzidos pelo poder público local. Em seguida surgiram os loteamentos distantes do centro da cidade e a distribuição de lotes sem infraestrutura em períodos eleitorais.

4.1.4 Planejamento Urbano da Cidade a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá 2004

Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, instrumento legítimo da reforma urbana, a população crescente de Macapá já ocupava, além dos loteamentos periféricos sem infraestrutura, grande parte de suas reservas ambientais, incluindo florestas, rios e suas ressacas. Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, os municípios passaram a receber orientações para elaboração de seus planos diretores participativos, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Porém, somente três anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, um ano após a criação do Ministério das Cidades e mais de duas décadas na escuridão do descaso é que foi elaborado em 2004 o primeiro Plano Urbanístico e Ambiental participativo de Macapá, trazendo consigo os cadernos da Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei do Perímetro Urbano, Lei do Licenciamento, Autorização e Fiscalização das Atividades, Código de tributos municipais e o Código de Obras do município.

Apesar de uma gama de legislações urbanistas, o desenvolvimento do urbanismo na capital ainda é

desconhecido. A respeito disso Tostes e Ferreira (2018, p. 22) afirmam que:

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

Em decorrência das práticas de planos urbanísticos engavetados, o processo de gestão do plano diretor de Macapá de 2004 não foi tão diferente. Os gestores e técnicos do município não apresentavam afinidades com as práticas e seguimento de diretrizes e regras norteadoras do planejamento urbano. Até hoje Macapá não dispõe de um núcleo gestor que coordene e conduza o planejamento urbano do município. A consequência de tudo isso são acarretados em uma cidade que cresce horizontalmente em direções aleatórias, pouco importa se isso acarretará negativamente nos gastos com a implantação e manutenção de infraestrutura urbana.

Diante desse contexto, de criação e desenvolvimento do espaço urbano da cidade de Macapá, situá-la a um planejamento do tecido urbano induz refletir sobre questões emblemáticas que são precursoras da conjuntura atual. As transformações físicas e territoriais da paisagem acarretaram impactos sociais e ambientais em que os planejamentos previstos não conseguiram situar soluções ao longo do tempo.

O plano diretor, apesar de sua aprovação no sistema político democrático, que visa a participação popular, pouco se associa as implementações consistentes e pertinentes ao planejamento urbano. A atual legislação, em sua concepção, se diferencia das demais anteriores, por preconizar a função social da cidade, levando em consideração aspectos econômicos, sociais e urbanos, tornando-o mais complexo, por abranger todo o processo de construção de um plano. É um avanço se considerado a inclusão do princípio social da cidade e a obrigatoriedade de planos para o desenvolvimento destas. O Município ganha uma autonomia para legislar e induzir o crescimento, prevendo uma expansão dentro dos princípios norteadores do desenvolvimento urbano.

Observa-se que após a criação do plano diretor de 2004, o país foi impulsionado por um crescimento econômico. Por conta disso, em Macapá houve uma intensificação do crescimento urbano na rodovia Juscelino Kubitschek, sentido Macapá Fazendinha, em direção ao emancipado município de Santana. A princípio houve a invasão de uma área em frente ao Parque de Exposição da Fazendinha. O local foi batizado de Vale Verde pelos populares que ali se instalaram frente a exuberante área de floresta, as margens do rio Amazonas. Esse processo poderia ter sido evitado se os mecanismos de planejamento fossem uma prática dos gestores municipais e se não fosse ano eleitoral.

Após esse episódio, as margens da rodovia passaram a ser ocupadas por loteamentos fechados, com habitações classe média-alta, que se intensificaram com a chegada do shopping center Macapá Garden. Entretanto, o maior descaso ocorreu em direção à zona norte da cidade, rumo a Rodovia Perimetral Norte do outro lado da ponte Sergio Arruda, quando os

loteamentos São Lázaro e Infraero I recebiam o sistema de água encanada da Companhia de Água e Esgoto do Amapá, surgiram os loteamentos Infraero II, Renascer I e II, que logo conurbaram-se com os já implantados loteamentos Novo Horizonte (antigo Capilândia), Jardim Felicidade e Conjunto habitacional Boné Azul. A cada processo eleitoral, a zona norte da cidade se expandia mais e mais e novos loteamentos surgiam, tais como Brasil Novo, Açai, Ipê, Caraná, parque dos Buritis, Morada das Palmeiras, entre outros. A cidade então começava um processo de fragmentação de seu território, sem que a infraestrutura pudesse acompanhar esse crescimento impregnado de transtornos e prática de clientelismo.

Retratar a realidade da cidade é refletir em profundas angústias vislumbrando os instrumentos urbanísticos do plano diretor que não são colocados em prática. Anos se passaram desde o traçado inicial que se enquadrava com uma política de interesses próprios para um cenário em que, o sistema político não comuna das legislações vigentes. Assim, Portilho (2010, p. 13) exemplifica que:

[...] o quão complexo é, para qualquer administrador, lidar com a necessidade de criar empregos e infraestrutura (água, luz, saneamento básico, transporte) e ainda manter uma qualidade de vida satisfatória para uma população que cresce rapidamente. A lógica política de centralização de poder nas tomadas de decisão, no que se refere ao planejamento das políticas públicas, torna o contexto ainda mais complexo e com poucas chances de encontrar uma saída que venha beneficiar a maioria.

O processo clientelista de ocupação só foi estagnado com a vinda do Programa de Aceleração do Crescimento do governo Federal, sendo a Caixa Econômica responsável pela administração dos recursos para a promoção de habitações de interesse social. Inicialmente com a criação do conjunto Mucajá, com contrapartida do governo municipal e implantado em área com infraestrutura já instalada, como recomendado pelo programa federal e Estatuto da Cidade. Em seguida, o processo habitacional passa a ser gerido pelo governo estadual, que novamente encontra na zona norte da cidade o local para a implantação do programa “Minha casa, minha vida II”.

O conjunto Macapaba foi implantado em local sem infraestrutura, ampliando os problemas urbanos já instalados naquela zona. Concomitantemente, o município aprovou recentemente o loteamento fechado Bella Vista e os “bairros planejados” Terra Nova Parque, Terra Nova Bosque, Floresta Tropical e o condomínio Palácio das Águas, sendo que a Rodovia, responsável pela ligação entre esses vários fragmentos não possui capacidade suficiente para atender toda a demanda de tráfego rumo ao centro e as demais zonas da cidade. Estes últimos loteamentos por sinal, tiram do isolamento o antigo e distante loteamento Amazonas. Vale ressaltar que esses empreendimentos, apesar de aquecerem o mercado imobiliário e a construção civil, mascaram sérios problemas urbanos, ambientais e sociais.

Os loteadores urbanísticos por sua vez, foram beneficiados pela alteração na lei de uso e parcelamento do solo de Macapá, sendo atraídos para áreas periféricas e sem infraestrutura, os quais encontram fragilidades

fiscais e a não obrigatoriedade de seguimento das leis urbanísticas. Com relação isso, Villaça (2001) já ressaltava a nível nacional tais práticas. “Livre de constrangimento, de exigências e de fiscalização, estes agentes loteadores foram projetando pequenos loteamentos, muitos deles desconexos entre si, formando uma “cidade aos pedaços”.

Não obstante, a cidade continuou sendo ampliada, aumentando a sua área e os custos de gestão, ficando a cargo do município a obrigatoriedade de atender a população dessas novas áreas com serviços de educação, saúde, coleta de lixo e transporte, além de água potável, esgoto sanitário, pavimentação, drenagem, iluminação e segurança pública.

Sem direção, a cidade cresce também rumo a cidade de Santana pela rodovia Duca Serra. Nos moldes clientelistas surgiram o conjunto Cabralzinho, loteamento Platon e loteamento Marabaixo I e II. Mais recente e com padrões semelhantes ao processo ocorrido na zona norte e zona sul, surgiram o loteamento Marabaixo III, o Goiabal, a invasão Jardim América (Marabaixo IV) e os loteamentos fechados Jardim América, Jardim Europa, Reserva dos Jardins, Parque Novo Mundo, Bela Ville, Castelinho, Amazonas e Lagoa Azul no “tão, tão distante” bairro do Coração.

Frente a uma análise do crescimento pela ótica do planejamento, os espaços expandidos em grande maioria não foram previamente organizados para receber habitações. São ocupações aleatórias que ao longo do tempo foram se consolidando dentro do território e adquirindo direito à moradia de maneira precária, sem acesso ao serviço básico. E mesmo as glebas loteadas pela gestão não foram supridas de infraestrutura básicas para o atendimento da população. São vias sem pavimentos, falta de arborização, drenagem, esgoto, coleta de lixo entre outras dificuldades.

O bairro [...] deverá ser dotado de estruturas essenciais como vias pavimentadas, energia elétrica e abastecimento de água de qualidade, esgoto, telefonia fixa e móvel, lojas de departamento, bancos, hotéis, serviços de utilidade pública, radiodifusão e similar, cinemas e vide locadoras, postos de gasolina, oficinas diversas, supermercados, academias, escritórios, escolas, hospitais ou postos médicos e odontológicos, clínicas médicas e estéticas, farmácias, áreas e equipamentos coletivos de lazer, mercados, feiras, restaurantes, delegacias de polícia e de direito do consumidor, e amplo poder reivindicatório da população. (PACHECO, 2015, p. 5)

Atualmente, a cidade de Macapá contabiliza no perímetro urbano 60 bairros, no entanto, os dados oficiais do IBGE registraram, no último censo de 2010, o quantitativo de 28 bairros legalizados. Percebe-se, portanto, que a criação de novos bairros ao longo dos anos foi se desenvolvendo sem o registro jurídico que oficializa suas delimitações territoriais. Esses dados, também são fatores que interferem no planejamento urbano de Macapá, pois, não há uma fonte de dados que acompanhe a demanda de crescimento e informações pertencentes aos espaços, como quantitativo de ruas, quadras e habitações.

De acordo com a percepção de Tostes (2012), não tem sido uma premissa da gestão pública Municipal conduzir

ações que contemple o planejamento, principalmente no desenvolvimento urbano. “Macapá é a única capital de todos os demais estados que não possui georreferências por satélite, o que tem dificultado a implementação de estratégias de planejamento”. (TOSTES, 2012, p 130)

Mesmo oferecendo vasta oferta imobiliária, os problemas urbanos que logo foram apresentados na capital do Estado do Amapá, foram os de moradia e mobilidade urbana. Além disso, a insegurança e a violência urbana fazem parte da vida dos cidadãos macapaenses de hoje. A cidade que até meados dos anos 2000 possuía casas com muros baixos, portões destrancados e vizinhança nas ruas, agora mal se vê as casas, escondidas por trás de acentuados muros e sem visibilidade com a rua e vice-versa. A vida urbana passou a ser socializada pelas redes da tecnologia e shopping center. Os engarrafamentos e acidentes de trânsito passaram a tomar conta do cotidiano do macapaense, assim como o transporte alternativo e inseguro, frente ao deficitário sistema de transporte coletivo, falta de ciclovias e passeios públicos inexistentes. A cidade então cole os frutos de décadas de um crescimento desassistido.

Vale ressaltar que o processo de gestão da cidade não incorpora práticas de indução de desenvolvimento, ao contrário, deixa de promover as áreas já estruturadas, ignorando os princípios da função social da propriedade, deixando-as menos atraente ao recomendado processo de verticalização e a implantação de habitação de interesse social.

Portanto, a cidade de Macapá ainda que ao longo de sua história tenha apresentado um crescimento significativo em detrimento de questões políticas e administrativas, não cresceu ao mesmo nível do desenvolvimento esperado para a dimensão urbana organizada e estruturada, fruto de um planejamento condizente com a realidade local. São visíveis as irregularidades e falta de implementações das leis, o controle e a educação da população para se conscientizar que a cidade é um bem coletivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário analisar o processo de expansão da cidade, para que se obtenha indicadores de desenvolvimento a partir dessa abordagem, criar ferramentas que propiciem diagnósticos de aferição e mapeamento da situação urbana atual e suas projeções futuras. São os dados sólidos que nortearão tomadas de decisões quanto ao espaço urbano. Isso é um dos maiores entraves da contemporaneidade macapaense, por não existir uma política sólida que invista nas diretrizes legais do plano municipal. A política de interesses e o não comprometimento com a função social da cidade, são fatores que influenciam na evolução harmônica da cidade.

Frente a isso, a capital do estado apresenta graves problemas em se tratando de infraestrutura urbana de pavimentação, rede de esgoto, drenagem e distribuição de água potável. São drásticos os impactos ambientais e impactos negativos no sistema viário e uso do solo. A desordem sócio espacial afeta diretamente a paisagem da

cidade. Essa percepção é oculta aos olhares de muitos que não decifram o quanto o ambiente está fragilizado, comprometendo a qualidade de vida das pessoas que habitam na cidade. Um planejamento urbano só tem efeito quando os planos se tornam instrumentos de ação, sejam participativos e sua execução monitorada por um núcleo gestor.

A Prefeitura de Macapá iniciou o processo de elaboração de seu Plano de Mobilidade Urbana, embora tenha seguido diretrizes do Ministério das Cidades, o mesmo vem sendo muito pouco participativo, não se desprendendo das práticas de planejamento técnico e excludente dos planos anteriores. A título de contribuição espera-se ao menos que o referido plano atenda os anseios da população menos privilegiada, como por exemplo em relação a diminuição no tempo de espera nas paradas de ônibus, que por sinal, poderia ser incrementada a aplicativos de mapeamento, possibilitando localizar os coletivos por meio de GPS, para que o usuário consiga acompanhar o tempo de espera e, quem sabe, a ocupação dentro dos coletivos, para assim, optar pelo ônibus em que melhor possa acomodar-se.

O plano de mobilidade de Macapá jamais pode deixar de inserir em suas diretrizes a ampliação dos percursos cicloviários, interligando o centro da cidade a suas áreas periféricas e dota-los de arborização, minimizando os efeitos negativos das altas incidências solares nas superfícies já pavimentadas, no sentido de tornar o percurso mais atraente e menos penoso ao ciclista e ao pedestre.

Ainda a título de contribuição, as diretrizes do planejamento urbano de Macapá poderão apresentar maiores efeitos de ação, quando coordenado por um núcleo gestor formado por técnicos efetivos do município, membros do Ministério Público, lideranças comunitárias, conselhos de classes e membros da sociedade civil. Mesmo que os planos sejam apenas instrumentos materializados e balizadores, com pouca predominância de atuação na cidade, é possível crer nas potencialidades e riquezas que o espaço territorial proporciona, e com isso dar os encaminhamentos das discussões urbanas com auxílio de instrumentos que favoreçam o diagnóstico da realidade local com vistas em previsões futuras. Pelo contrário, a cidade de Macapá terá sempre os piores índices urbanísticos do país, os piores indicativos de infraestrutura urbana. O município acostumado a descumprir suas próprias Leis Urbanísticas de Direito a Cidade, precisa resgatar, ainda nos ensinamentos de base, a educação urbanística e a cidadania.

Este Artigo cumpre seu objetivo, ainda que em linhas de indignação. Traçou uma análise do planejamento urbano desenvolvido nas últimas cinco décadas no município, suas diretrizes e efeitos, onde apresentou-se um diagnóstico da negligência e falta de compromisso para com as ações que o torne exequível. Este trabalho acena para uma mudança de paradigma na gestão dos planos diretores municipais, visando o comprometimento de uma diversificada frente de trabalho para com a coisa pública.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Joselito Santos. **(Des) envolvimento local em regiões periféricas do capitalismo: limites e perspectivas no caso do Estado do Amapá (1966 a 2006)**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

BRASIL. (2001) **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

CASSILHA, Gilda Amaral; CASSILHA, Simone Amaral. **Planejamento urbano e meio ambiente**. IESDE BRASIL SA, 2009.

DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho Urbano no processo de Planejamento**. Editora Pini, 1990.

GOTTSCHALG, Maria de Fátima S. **Segregação Sócio Espacial Urbana e Intervenção Estatal: Uma abordagem geográfico-social**. Belo Horizonte. CRESS, 2012

JÚNIOR, José Carlos Ferrari. Limites e potencialidades do planejamento urbano. **Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia**, v. 2, n. 1, p. 15-28, 2004.

MACAPÁ. **Plano Urbanístico de Macapá**. GrunBilf do Brasil. Macapá: PMM, 1960.

MACAPÁ. **Plano Urbanístico de Macapá**. Fundação João Pinheiro. Macapá: PMM, 1973.

MACAPÁ. **Plano Urbanístico de Macapá**. Plano H J Cole e Associados. Macapá: PMM, 1978.

MACAPÁ. **Plano Urbanístico de Macapá**. Prefeitura de Macapá. Macapá: PMM, 1990.

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

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis RJ: vozes, 2013.

PORTILHO, Ivone dos Santos. Áreas de ressaca e dinâmica urbana em Macapá/AP. **VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física e II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física. Riscos naturais e a sustentabilidade dos territórios**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010.

PACHECO, João Batista. O CONCEITO GEOGRÁFICO DE BAIRRO: uma aplicação à questão do Sítio

Campinas/Basa e da Ilhinha. **Revista de Políticas Públicas**, v. 5, n. 1.2, p. 90-104, 2015.

ROSSI, Aldo; MONTEIRO, José Charters; MARTINS, José da Nóbrega Sousa. **A arquitetura da cidade**. 2001.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. Edusp, 2003.

SOUZA, Marcelo José Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Ana Cláudia Machado. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação: as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do desenvolvimento local**. Macapá: UNIFAP, 2014.

TOSTES, José Alberto; FERREIRA, Simone Dias. OS DESAFIOS DE INCLUSÃO SOCIAL ENTRE A CIDADE E O EDIFÍCIO NA CIDADE DE MACAPÁ. **PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL NO ESTADO DO AMAPÁ**. Macapá: UNIFAP, 2018.

TOSTES, José Alberto. 7. PRÁTICAS URBANAS INTERVENCIONISTAS NO ESTADO DO AMAPÁ. **PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL NO ESTADO DO AMAPÁ**. Macapá: UNIFAP, 2018.

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

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