

# Planejamento urbano e segregação socioespacial na cidade de Macapá

Raimundo Gomes Barbosa<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Graduado em Administração, Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas, Servidor Público da Universidade Federal do Amapá.

**RESUMO:** Este artigo aborda o planejamento urbano, como instrumento de gestão pública e o processo de ocupação das áreas de ressacas da cidade de Macapá, como espaço de segregação socioespacial, historicamente construída desde a década de 1960. O Estatuto da Cidade aprovado em 2001 traz alguns instrumentos de planejamento. Dentre eles, o plano diretor da cidade que tem a função de orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana da cidade, regulamentando assim os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal concedeu ao município a competência de conceber o plano diretor municipal na perspectiva de executar a política urbana como meio de garantir as funções sociais da cidade. Isso, deu ao Estado a função de mediar as relações sociais geradas entre os segmentos sociais inseridos na cidade, tanto por ser detentor do poder de coerção e do monopólio da força legítima, como também por possuir o controle dos recursos naturais o que lhe permite implementar políticas públicas. Este é o caso do planejamento urbano, que tem a função de nortear ações voltadas para moradia, saneamento, infraestrutura urbana, transporte e lazer a população em geral, com vista a garantir o bem estar ao cidadão. Mas não se pode esquecer que o Estado também pode promover segregação sócio espacial, quando por meio de políticas públicas privilegia áreas nobre e destaca pouca atenção as áreas situadas na periferia da cidade. Daí a proposta deste artigo abordar um tema que merece uma reflexão sobre os fatores que influenciam o processo de ocupação das áreas de ressacas na cidade de Macapá.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano, segregação socioespacial, ressacas.

**ABSTRACT: Urban planning and spatial segregation in the city of Macapá.** This paper approaches urban planning as an instrument of public management and the process of occupation of undertow areas of the city of Macapá, as space of spatial segregation that historically has been occupied since the 1960's. The City Statute approved in 2001 brings some planning instruments, among which the master plan of the city which has the function of guiding policy development and planning of the urban expansion of the city thus regulating the articles 182 and 183 of the Constitution of 1988. It granted to the municipality the authority to design the master plan from the perspective of running

**PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**

municipal urban policy as a way of ensuring the social functions of the city. Through it, the Constitution gave to the state the function of mediating social relations generated among social segments inserted in the city, being the holder of the power of coercion and the monopoly of legitimate force, but also holding the control of natural resources, allowing it to implement public policies, such as urban planning, which has the goal of ensuring habitation, sanitation, urban infrastructure, transportation and leisure to the general population, in order to ensure the welfare of the citizen. But we can not forget that the state can also promote socio-spatial segregation when performing infrastructure services in noble areas and few services in poor areas. Hence the purpose of this article approaches a topic that requires a discussion of the factors that influence the process of occupation of undertow areas in the city of Macapá.

**Keywords:** urban planning, spatial segregation, undertow.

## 1 Introdução

A urbanização trouxe para as cidades problemas relacionados à falta de moradia, à falta de saneamento, à falta de transporte urbano, à falta de coleta de lixo, à falta de espaço para lazer e, por fim à falta de equilíbrio na distribuição das áreas a serem ocupadas. Diante dos inúmeros desafios e da ineficácia dos serviços básicos de atendimento nasce o planejamento urbano com vistas a regular o uso do solo, como também estabelecer a distribuição socioespacial das atividades econômicas, sociais e ambientais. Para isso foi aprovada a Lei nº 10.257/01 que estabelecia o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que obriga o gestor municipal a elaborar plano diretor como instrumento de gestão pública sob a lógica da racionalidade weberiana na perspectiva de otimizar os recursos, não somente os econômicos, mas também os recursos naturais e os recursos humanos, visando proporcionar melhor qualidade de vida aos cidadãos. Para Weber (2004), a racionalidade deve ocorrer através da relação entre os meios empregados e os fins almejados. Na empresa privada o empresário busca obter maior lucro, daí a ação racional dele é empregada visando minimizar custo e maximizar resultados. E no caso da prefeitura, que é um órgão de governo responsável pelo planejamento urbano, como será essa ação racional? Para Weber a racionalidade pode ser a partir das ações econômicas, o que denominou racionalidade instrumental; mas também existe a racionalidade substantiva, em que as ações ocorrem a partir dos valores éticos, morais e estéticos, portanto, uma ação voltada ao bem estar do cidadão, por exemplo, o desejo da casa própria que o cidadão almeja, não pode ser visto apenas pelo lado econômico, mas sim pelo prazer que o cidadão tem de ter o seu lar.

Partindo dessa lógica, o artigo 2<sup>a</sup>, I, da Lei 10.257/01, traz a obrigatoriedade do gestor municipal elaborar o planejamento urbano com a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Embora a lei seja de 2001, algumas cidades brasileiras já haviam elaborados seus planos urbanísticos, dentre as quais Macapá que, na década de 1960, concebeu seu primeiro plano urbanístico, denominado plano GRUNBILF DO BRASIL. Este objetivava disciplinar a política de expansão da rede elétrica, através da usina hidrelétrica “Coaracy Nunes” na perspectiva de viabilizar o desenvolvimento econômico do Território, através do grande capital. Ele também trouxe outras ações de grande importância para o ordenamento da cidade, haja vista que este plano previa o crescimento da cidade em direção ao eixo norte, portanto, ao longo da BR 156, onde os assentamentos seriam realizados em terra firme, com vistas a desviar das áreas de lagos na perspectiva de serem preservados por apresentarem grande biodiversidade e paisagem exuberante para o embelezamento da cidade, além de servirem de drenagem fluvial natural. O plano abordava, ainda, ações voltadas para o saneamento da cidade, com objetivo de garantir água tratada e o esgotamento sanitário, bem como disciplinava as edificações por conta do crescimento da cidade. Mas na prática o plano não foi executado tal como foi planejado. Prova disso são as primeiras ocupações em áreas de ressacas que ocorreram na década de 1960 e que se estendem até hoje. As ressacas por estarem situadas em áreas urbanas e periurbanas da cidade Macapá, são ocupadas de forma avassaladora pela população de baixo poder aquisitivo e se tornam território propício para a segregação socioespacial e de degradação ambiental.

## **2 A cidade como espaço de urbanização e segregação socioespacial sob a lógica do capital**

A Organização das Nações Unidas revela que o mundo é urbano (ANTONUCCI, 2012). Essa urbanização surgiu na Inglaterra por volta de 1780, com o advento da Revolução Industrial (século XVIII) onde as cidades se tornaram o berço das fábricas. Para Lefebvre (2001) as cidades reúnem todos os requisitos que a indústria necessita “os trabalhadores [que Marx chamou de “exército de reserva”], as vias de comunicação (canais, estradas de ferro, estradas), os transportes de matérias-primas, as máquinas e técnicas, o mercado, a bolsa” para promover a produção e reprodução do capital.

Além desses requisitos, o processo migratório do campo para a cidade gerou um aglomerado de pessoas ao redor das fábricas, com isso alguns problemas, dentre os quais, construções não adequadas, esgoto a céu aberto, lixo amontoados nas ruas, degradação do solo, poluição dos rios, surgimento de favelas, poluição sonora e outros (GONÇALVES Jr. et al. 1991).

Neste contexto, a cidade passou a ser o lugar onde todas as atividades são executadas. Nela tudo funciona sob a lógica do capitalismo, uma vez que tudo passa a ser mercadoria, inclusive, a terra urbana que serve de objeto de compra e venda no mercado imobiliário (ROLNIK, 1988), portanto, um grande mercado de bens e serviços de consumo.

Com a mercantilização do espaço urbano, a cidade passa promover a divisão social do trabalho e reproduzir a divisão de classe, colocando de um lado os proprietários dos meios de produção, a burguesia; e do outro a força de trabalho, o trabalhador assalariado. Além do poder do capital, o Estado também tem sua parcela de contribuição no

processo de segregação socioespacial, quando atua na implementação de infraestrutura e equipamentos modernos, nas áreas nobres, e poucos serviços, nas áreas pobres (ROLNIK, 1988), portanto, um Estado a serviço da classe dominante, segundo a perspectiva Marxista (CARNOY, 1986).

Nesse contexto, o espaço urbano passou a ser marcado por profundas desigualdades sociais dependendo do tamanho ou natureza da cidade.

O crescimento populacional das cidades foi marcado por uma desorganização socioespacial do espaço urbano, que Brescianni (1998) denominou de caos urbano. Este caos urbano se caracteriza pela superpopulação que vive nas periferias ou em assentamentos informais sob o manto da miséria.

A cidade estava vivendo o caos e necessitava de alternativas que pudesse salvá-la dessa situação. Para intervir na cidade de forma racional os governantes europeus tiveram a tarefa de pensar, ordenar e higienizar as soluções possíveis para a vida urbana, sob a lógica da racionalidade do planejamento urbano. Para Gonçalves (1991) o urbanismo se instala como ciência social para dar conta dessa problemática urbana sob a luz dos chamados clássicos da sociologia moderna que abordaram a cidade, em diferentes pontos de vista. Por exemplo, Marx denominou a cidade como o local de produção e reprodução do capital; enquanto Weber se preocupou com a racionalidade orgânica da cidade; e Durkheim procurou focalizar suas atenções sobre a morfologia social, a partir do adensamento populacional.

Embora o processo de urbanização tenha sua origem na Inglaterra no século XVIII, expandiu-se em direção a outros países, Bélgica, França, Alemanha, Japão, Rússia e Japão no século XIX (COELHO, 1992).

No Brasil, o processo de urbanização só ocorreu a partir da década de 1930 pelo impulso da industrialização. Nesse momento o país deixava de ser agrário-exportador para ser urbano-industrial, sob a tutela do Estado, que adotou medidas intervencionistas na economia, através da política de “substituição de importações”. Para Brito (2001) essas medidas melhoraram os indicadores econômicos, enquanto que os indicadores sociais não tiveram o mesmo desempenho. Para Singer (1998), “a população urbana cresce aos saltos, os serviços urbanos, principalmente o da habitação, atendem cada vez mais precariamente às necessidades do público, e os sinais exteriores de miséria – mendicância, prostituição, comércio ambulante etc. – se multiplicam”.

Como a urbanização é produto do processo de industrialização, Carlos (1988) considera indissolúvel urbanização e industrialização, tanto é que a região Sudeste apresentou o maior percentual (47,5%) de urbanização na década de 50, por ser a região mais industrializada, principalmente, em São Paulo; enquanto que as demais regiões ficaram abaixo de 29,6%, obviamente por serem menos industrializadas.

Neste contexto, Oliveira (1991) diz que a Amazônia torna-se prioridade máxima, após o golpe de 1964, sob o discurso ideológico de segurança nacional com o lema “*integrar para não entregar*”. Sob a perspectiva de promover a ocupação da região através de uma rede de integração espacial, ocorreu com a abertura de estradas, incentivos fiscais ao capital nacional e internacional para a exploração dos recursos minerais, e, com isso, foram surgindo novos núcleos urbanos por toda a Amazônia, conse-

quentemente, a população pulou de 1 para 5 milhões entre 1950-1960 de habitantes (BECKER, 2001).

Neste mesmo período a população da cidade de Macapá passou de 9.748 habitantes em 1950 para 27.585 em 1960. Este crescimento é fruto da política adotada pelo estado para promover o desenvolvimento econômico da região, que teve início na década de 1940, a partir da exploração dos recursos minerais, depois pela estadualização e a implantação da área Livre Comércio de Macapá e Santana, (PORTO, 2006). Essas transformações socioeconômicas ocorridas no Estado do Amapá estimularam o crescimento populacional de Macapá por ser a sede do município.

No entendimento de Pinto (2003), este crescimento é fruto da presença do Estado na socioeconomia amapaense, haja vista que a economia amapaense é baseada no “contracheque” dos servidores públicos, estrutura frágil para uma cidade alavancar o desenvolvimento sócio econômico do município. A presença do Estado na socioeconomia é comprovado também por Chelala, através do Índice de Magnitude do Estado (IME)<sup>1</sup> que aponta que o Amapá é a unidade da federação em que o Estado tem a maior presença na socioeconomia amapaense.

Essa intervenção provocou transformações socioespaciais na cidade de Macapá por conta do contingente populacional que a cidade recebeu dos estados do Nordeste e grande parte do Estado do Pará em busca de oportunidades de emprego. Esse fato fez com que a malha urbana crescesse sem ordenamento racional que pudesse prever os impactos provocados pela ocupação. A consequência foi o avançar de inúmeros problemas no contexto da cidade e para o dia-a-dia do cidadão, dentre os quais destacam-se tráfego intenso de veículos, poluição (ar, água, visual e sonora), falta de moradia e trabalho, além de proliferação de doenças por conta da falta de esgoto sanitário e água tratada, bem como o acúmulo de lixo por toda a cidade, e por fim, áreas de baixadas sendo ocupadas pela população de baixo poder aquisitivo. Todos esses elementos contribuem seriamente para a degradação ambiental, e pela ausência dos serviços básico de infraestrutura.

Como o estado não adotou medidas para efetivar um plano urbanístico na perspectiva de preservar as áreas de ressacas e reduzir o déficit habitacional de Macapá, a população continua a ocupar as áreas de ressaca de forma desordenada e construindo suas residências (palafitas) sobre as águas, sem a infraestrutura adequada para morar. Isso gera uma massa excluída dos serviços públicos que o cidadão tem direito (lazer, habitação, escola, etc...), conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

O que se observa na cidade de Macapá é o que Maricato (2001) chama de a cidade legal, composta por loteamentos regularizados, atendidos com todos os serviços e equipamentos urbanos, como os edifícios Office Center Araguay, Manhattan Residence e Residencial Rio Amazonas e os condomínios Residencial San Marino, Residencial Manari Village, Jardim Tropical e Portal do Sol, construídos pelo setor privado

---

<sup>1</sup> Este índice foi mensurado com base em oito indicadores: Participação da administração pública no PIB; Servidores públicos; Remuneração dos servidores públicos; Gastos públicos *per capita*; Carga tributária da unidade da federação; estabelecimentos econômicos privados; Arrecadação do ICMS; e Consumo privado de energia elétrica

para abrigar a classe média-alta e os conjuntos Laurindo Banha e Mestre Oscar, construídos pelo poder público (Prefeitura Municipal de Macapá); e a cidade ilegal, constituída por loteamentos irregulares e clandestinos – áreas de ressacas e terrenos baldios – onde abriga a população excluída. Essa divisão é fruto da relação de força advinda da lei de mercado que expulsa a população de baixo poder aquisitivo das áreas centrais para a periferia da cidade.

No caso do espaço urbano da cidade de Macapá as contradições estão dentro de um mesmo espaço, através da ocupação das áreas de ressacas e as áreas planejadas no centro da cidade, as quais produzem a desigualdade e a segregação socioespacial. Pode-se também perceber que no centro da cidade há um crescimento vertical e na periferia horizontal, ambos promovendo diversos problemas à cidade, dentre os quais Castells (1983) aponta que a falta de acesso a terra e a habitação aumenta a periferização da população mais pobre. Esse processo está ligado ao uso do solo urbano na economia capitalista, que determina o preço do imóvel, uma vez que os preços estão vinculados a lei de oferta e procura, portanto, sob a lei de mercado.

Para Cruz (2011), no Brasil, há três faces do planejamento urbano: o planejamento ideológico, o planejamento utópico e o planejamento que é colocado em prática. Este planejamento que é colocado em prática, para Santos (2003), é para atender a legislação, por que a sua efetivação deixa a desejar no que tange a sua eficácia, e com isso os serviços urbanos não são executados como deveriam ser, e, com isso, termina propiciando a pobreza planejada. Por isso Maricato (2001) afirma que o processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente.

Maricato (2006) afirma ainda que o processo de urbanização das cidades brasileiras, traz a herança do colonialismo na construção do espaço urbano, marcado por profunda desigualdade social, depredação ambiental e aplicação arbitrária da lei, e ainda, a política de urbanização das cidades brasileiras é tratada de forma isolada ou fragmentada dentro da mesma esfera de governo, haja vista que cada um trabalha a sua especificidade sem ver o todo, como se a questão urbana fosse de apenas uma pasta.

No mundo globalizado, o planejamento urbano deve ser tratado de forma multidisciplinar, adotando uma visão sistêmica e racional da gestão urbana, incluindo na análise as dimensões sociais, econômicas, políticas, administrativas, culturais, ambientais, tecnológicas e geomorfológicas, portanto, com o envolvimento dos diversos segmentos da sociedade com vistas a intervir na cidade de forma contextualizada. Para Villaça (1998) quando não se aborda as questões sociais, tende a aumentar ainda mais a segregação socioespacial na cidade. Esta realidade se aplica na cidade de Macapá pelo fato que a população de baixo poder aquisitivo tem se deslocado para as áreas de ressacas, e com isso, excluída dos seus direitos de cidadão.

### **3 O processo de ocupação e de formação da área urbana da cidade de Macapá**

A história da cidade de Macapá remonta o período colonial quando recebeu os primeiros moradores oriundos das Ilhas de Açores que aportaram a margem esquerda do Rio Amazonas para ocupar a região, nascendo assim a Vila de São de Macapá, em 1758 (PICANÇO, 1981) hoje a capital do Estado do Amapá, com 59,50% da popula-

ção do Estado (IBGE, 2010). Este crescimento deu-se a partir da política intervencionista de Getúlio Vargas para enfrentar a crise econômica e política de 1929/1930, mas especificamente após instalação do Estado Novo (1937/1945) quando ocorreram as grandes mudanças no país (FAUSTO, 2012).

Dentre os arranjos políticos daquela época, Getúlio cria os Territórios Federais como estratégia para implantar uma rede urbana sob o discurso de defesa nacional, bem como promover o desenvolvimento econômico e a reorganização do espaço brasileiro (PORTO, 2006). Para isso, cria em 1943 o Território Federal do Amapá, que foi desmembrado do Estado do Pará, e em 1944, eleva Macapá a categoria de Capital do Território Federal do Amapá, por sua posição geopolítica, econômica e administrativa, e, ainda, pela presença do capital internacional (ICOMI)<sup>2</sup> com a exploração de manganês, sobre o que segundo Cunha (1962) a empresa levou a riqueza e deixou a pobreza para o Amapá.

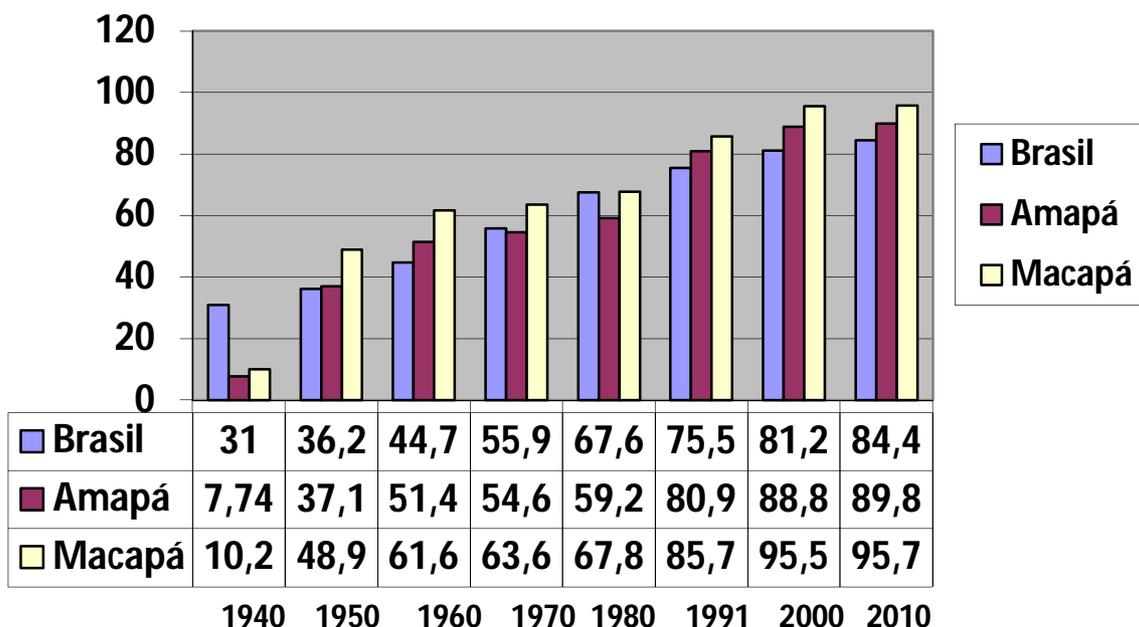
A mineração mecanizada mobiliza diversos atores econômicos e sociais, por isso tem provocado crescimento populacional aonde se instala, no caso do Amapá não foi diferente; após a instalação da ICOMI a população do então Território saltou de 37.477 em 1950 para 114.359 habitantes em 1960, portanto, apresentando taxa de crescimento de 80,77% no referido período. A maioria dessa população destinava-se a cidade de Macapá por ser a sede da empresa que tinha a responsabilidade de contratar mão-de-obra para a execução do empreendimento. No entanto, a empresa contratou no primeiro momento (1957/60) apenas 1.940 funcionários, mantendo essa média para os demais anos (DRUMMOND, 2007). Com isso, criou-se um problema social na cidade, visto que a maioria dessa população estava desprovida de emprego e de acesso aos bens básicos como: saúde, educação, moradia, segurança e saneamento básico.

O crescimento populacional do município de Macapá foi sempre progressivo, tanto é que a população em 2010 chegou a casa dos 398.204 habitantes. Deste total, 95,70% estão na área urbana, com isso a cidade foi se expandindo e novos bairros foram surgindo, bem como novas áreas de ressaca foram ocupadas de forma desordenada (Gráfico 01).

---

<sup>2</sup> A Indústria e Comercio de Minério S/A (ICOMI) explorou manganês no Amapá por 50 anos (1947-1997) Drummond (2007).

Gráfico 01 - Percentual da população urbana do Brasil, Amapá e Macapá – 1940 a 2010.



Fonte: IBGE

Esta ocupação teve início em 1960, e se estende até hoje, inclusive com mais intensidade, tanto é que em 2012, tem-se 23 áreas de ressaca<sup>3</sup> ocupadas. Essa ocupação ocorre pela pressão demográfica e pela falta de política habitacional para a população de baixa renda, e, ainda, pelo mercado imobiliário, que empurra a população de baixa renda para áreas cada vez mais periféricas da cidade, sobre o que, segundo Corrêa (1995), essa população é formada por grupos sociais excluídos que não possuem renda para pagar o aluguel e muito menos para comprar um imóvel. Essa separação das classes sociais no espaço urbano denomina-se segregação espacial Rolnik (1988); Villaça (2001); Corrêa (1995); e Lojikine (1997).

Atualmente, estimativas revelam que em Macapá 100.000 mil pessoas moram em áreas de ressaca<sup>4</sup>, o equivalente a 26,24% da população urbana da cidade de Macapá. Essa população possui baixa escolaridade, ganha abaixo do piso salarial mínimo e trabalha na informalidade, Cunha (2011).

As áreas de ressaca, embora habitadas, não oferecem as mínimas condições de moradia; primeiro por serem áreas alagadas e não ter a infraestrutura básica como água encanada, serviço de coleta de lixo, área de lazer, bem como total ausência dos serviços públicos, como educação, saúde e transportes, o que levou Brito (2001) a denomi-

<sup>3</sup> Na Tese de Mestrado “Mapeamento e classificação das áreas de ressacas da região metropolitana de Macapá, Filho (2011) listas todas áreas de ressacas de Macapá: Açaí, Araxá/Jardim Equatorial, Chico Dias, Coração, Beírol, Início do Beírol, Fazenda A.F., Fazendinha, Igarapé do Arco, Igarapé Fortaleza, Infraero II, Jandiá, Lago da Vaca, Lagoa dos Índios, Marco Zero, Marabaixo, Nova Esperança, Pacoval, Poço do Mato, Perpétuo Socorro, Ramal 9, Sá Comprido e Tacacá..

<sup>4</sup> Segundo, Coelho, 2006, o termo ressaca é utilizado no Estado do Amapá, para designar as áreas úmidas, identificadas como campos herbáceos periodicamente inundáveis, que funcionam como bacias de acumulação e drenagem das águas das chuvas.

nar esse processo de a “urbanização da pobreza” e Portilho (2010), de a “reprodução das favelas nas áreas de ressaca”. Isso evidencia a falta de política habitacional para a população carente, em Macapá; e em segundo lugar, pela importância que elas exercem para o ecossistema e para cidade. Uma vez preservadas, servem para escoar as águas das chuvas, como também proporcionar o equilíbrio térmico da cidade, o que Tostes (2006) denominou de “o pulmão da cidade”.

Embora o governo brasileiro tivesse instituído a política habitacional<sup>5</sup> no país com vista a reduzir o déficit habitacional, em Macapá, Filho (2011) registrou em sua tese de mestrado que o déficit populacional em 2009 foi de 25 mil residências, cuja população na sua maioria está morando em palafitas situadas nas áreas de ressacas, uma vez que essas áreas não são consideradas próprias para moradias.

#### 4 O planejamento urbano no estado do Amapá

O primeiro passo dado para o início de uma política urbana no Brasil deu-se em 1930 com o Plano Agache realizado no Rio de Janeiro, daí que o planejamento urbano ganha importância dentro da política-administrativa das cidades brasileiras. Em pleno governo militar, é criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo como instrumento de planejamento urbano voltado para a habitação.

Diante da necessidade de se repensar o sistema legal da cidade, após vários anos de luta para regulamentar o espaço urbano, foi instituída a Lei nº 10.257/2001, denominada “Estatuto da Cidade”, conforme estabelecem os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, como instrumento de políticas públicas de natureza jurídica, e, ainda, de caráter democrático. Porém, para Maricato (2001), o grande problema é a aplicação da legislação, uma vez que há um abismo entre a Lei e a realidade de cada município brasileiro. E este fato é o que se vê nas cidades do Estado do Amapá: a não aplicação da legislação vigente, por várias razões. Segundo Shenini et al (2002, p.2):

a lei sozinha não terá sucesso, é necessário o conhecimento tanto da sociedade, bem como dos administradores públicos, e principalmente ter em mente que a Lei é um meio e não o fim, e seu sucesso dependerá muito da atitude das pessoas interessadas pelo seu município.

Na Constituição Federal de 1988, o espaço urbano é explicitado nos artigos 182 e 183, nos quais a questão ambiental deve ser tratada no bojo da elaboração do plano diretor, principalmente no que tange à utilização e preservação dos recursos naturais existentes no município (rios, córregos, tratamento de esgoto, exploração de madeiras, solo, espaço para a instalação de indústrias, etc.), conforme estabelece a Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), denominada Estatuto da Cidade, e, ainda, o artigo 2 da

---

<sup>5</sup> Vale destacar que em 1964, um ano após a realização do primeiro Seminário de habitação e Reforma Urbana de 1963, por conta das reformas de base de João Goulart, o governo criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) para atuar na política habitacional do país (Silva, 2003) que foi extinto em 1986 e não conseguiu reduzir o déficit habitacional do país, pelo contrário, o déficit aumentou. Com a falência desse órgão o governo federal implementou algumas ações, mas tiveram vida curta e com isso abriu novamente espaço para o debate sobre a política urbana no país, que culminou com a inclusão na Carta Magna os artigos 182 e 183, bem como a aprovação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (Maricato, 2006). Em 2009, o Governo Federal volta a tratar da política de habitação, através do Programa Minha Casa Minha Vida.

mesma Lei faz referência à garantia do direito de uma cidade sustentável entendida como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (inciso I); à ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana; a deterioração das áreas urbanizadas; e a poluição e a degradação ambiental (inciso VI, “c,f,g”); bem como, à integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência (inciso VII).

Para Rezende, independentemente da obrigação legal, o planejamento municipal se justifica por razões econômicas, sociais, políticas, ambientais e administrativas. Daí o planejamento com instrumento de gestão pública municipal com vistas racionalizar os recursos, já que estes são limitados e as necessidades e aspirações dos cidadãos são ilimitadas, por isso é preciso estabelecer prioridades para distribuir os meios de forma racional para colher os melhores resultados.

Sob esta ótica foi elaborado em 1959 o primeiro plano urbanístico para a cidade de Macapá, para realizar o plano urbanístico da cidade de Macapá, mas, principalmente, para atender o setor energético, o qual previa outros elementos que fazem parte da infraestrutura da cidade, como o sistema de esgoto, abastecimento de água e o serviço de arruamento.

Neste plano, a GRUNBILF previa que era imprescindível manter intactos os igarapés e as áreas de ressacas, bem como a arborização existente, com vistas a garantir a temperatura estável. Além disso, as áreas de ressacas serviriam como termômetro do clima da cidade (TOSTES, 2006, p. 71).

A cidade foi projetada com arruamentos, praças e lotes bem dimensionados, não havendo necessidade de mudanças no seu traçado, a não ser as que foram introduzidas no plano novo. Os arruamentos existentes estavam orientados no sentido da direção Norte-Sul e Leste-Oeste, acompanhando a linha da margem do Rio Amazonas. A fim de ventilar melhor um número maior de casas seria mais indicada a orientação dos novos arruamentos diagonalmente à orientação praticada, pois é esta a direção dos ventos predominantes (TOSTES, 2006, p. 69).

Após essa primeira tentativa de plano urbanístico para o Amapá, em 1973, o governo do Território contrata a Fundação João Pinheiro para elaborar do plano desenvolvimento Urbano PDU-FJP com o objetivo de reorganizar o espaço urbano, a partir de novas áreas de expansão, bem como implementar ações de infraestrutura em torno das rodovias como forma de absorver o crescimento populacional da cidade de Macapá.

Apesar de o plano prever a necessidade de novas áreas de expansão, por conta da pressão do crescimento populacional, o poder público pouca coisa fez, ou seja, as novas áreas ocupadas foram demarcadas pela população através de invasões. Segundo Tostes (2006, p.98), “o processo de urbanização no Amapá coincide com os períodos eleitorais, tornando-se um ciclo, principalmente no decorrer da década de 1990”, sendo que inclusive as áreas de ressacas foram ocupadas em momentos eleitorais. Vale des-

taçar que aproximadamente 100.000 habitantes residem em áreas de ressacas em Macapá.

O poder público fez alguns ensaios sobre a política habitacional ao tentar implementar conjuntos habitacionais, dentre os quais destacamos o conjunto Laurindo Banna, San Marino e Conjunto da EGO (TOSTES, 2006) inclusive este último vindo a ser invadido pela população por má administração do agente financiador da empresa responsável pela obra e da Empresa Municipal de Desenvolvimento e de Urbanização-EMDESUR/Prefeitura.

No final da década de 1970 o Território do Amapá foi objeto do plano H.J. COLE & ASSOCIADOS S.A., que previa ações de desenvolvimento econômico a partir das potencialidades da região, portanto um plano que não estava voltado para os aspectos urbanísticos da cidade de Macapá.

Em 2004, a Prefeitura Municipal de Macapá aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá de acordo com a Lei Complementar Nº. 026/2004-PMM, sancionado em 20 de janeiro de 2004 (AMAPÁ, 2004), mas na prática o plano não foi executado em conformidade com o texto aprovado, haja vista que ordenamento e crescimento urbano da cidade de Macapá não obedeceu as diretrizes elencadas no referido plano, principalmente no que tange as áreas úmidas, que foram consideradas áreas de patrimônio ambiental, porém o poder público municipal não conseguiu estabelecer políticas públicas para inibir e evitar o processo de ocupação dessas áreas que ocorre de forma avassaladora, portanto, pode-se dizer que o plano foi elaborado objetivando atender as diretrizes do Estado da Cidade que determina que até 2006 todos os municípios com mais de 20.000 habitantes deveriam ter seu plano diretor devidamente aprovado.

## 5 Considerações finais

O crescimento progressivo da população urbana da cidade de Macapá ocorreu a partir das transformações políticas, econômicas, sociais no âmbito do Estado do Amapá, mas, sobretudo, pelos aspectos econômicos (instalação da empresa Indústria, Comercio de Minérios S. A, em 1954 e a criação da Área de Livre comercio de Macapá e Santana, em 1991) e aspectos políticos (a criação do Território Federal do Amapá em 1943 e a transformação do Amapá em Estado em 1988), com isso a população foi atraída, principalmente aquela que se encontrava desempregada e almejava ganhar espaço no mercado de trabalho (publico ou privado), bem como um teto para morar na esperança de uma vida melhor.

Os dados apontam que a maioria dos migrantes não encontrou emprego e nem teto para morar com dignidade, restando a essa população que chega aproximadamente a 100 mil habitantes, segundo Tostes 2012, a única alternativa, fixarem residência em áreas de ressacas. Embora, essas áreas estejam previstas em todos os planos urbanísticos de Macapá, como áreas a serem preservadas, inclusive, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, aprovado em 2004, considera as áreas de ressacas como patrimônio ambiental, portanto, não deveriam ser habitadas.

Embora o estado tenha o poder de coerção e de força legítima para assegurar o planejamento urbano de forma racional, visando garantir moradia da população em geral e infraestrutura em conformidade com as determinações que o estatuto da cidade exige para os assentamentos humanos. Para isso, o estado deveria atuar fortemente com políticas públicas voltadas para inibir e evitar a ocupação das áreas de ressacas, assim como também, intervir nas áreas de ressacas com serviços voltados a preservação e com isso manter paisagismo natural das áreas de ressacas, tornando-as atraente e valorativa. Mas, o estado tem atuado de forma a implementar serviços de infraestrutura em áreas nobre e poucos serviços nas áreas pobre, especialmente, nas áreas de ressacas, com isso o estado tem contribuído para aumentar essa segregação socioespacial, uma vez que essas áreas são ocupadas por aqueles que não conseguem adquirir a sua casa própria em áreas devidamente urbanizada por conta do mercado imobiliário que trabalha de acordo com a lei de mercado a serviço da classe dominante e nem o estado cria mecanismo para a população de baixo poder aquisitivo ter acesso a casa própria.

## 6 Referencias bibliográficas

ANTONUCCI, Denise (Org.). **Urbanização na virada do milênio: Enfoques e perspectivas do programa UN-Habitat**. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 1ª edição, 2012..

BECKER, Bertha K. **Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?** Revista Parceiras Estratégicas, n. 12, 2001.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988, supervisão Editorial: Bel. Jair Lot Vieira. Publicada em 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 10.257, de julho de 2001**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 12/01/2013.

\_\_\_\_\_, IBGE Instituto Brasileiro de geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidades>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRESCIANNI, Maria Stella M. **Historia e historiografia das cidades, um percurso**. São Paulo, 1988.

BRITO, Daniel Chaves de. **A modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia**. UFPA/NAEA, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço e Industrialização**. São Paulo: Contexto/EDUSP, 1988.

CARNOY, Martin. **Educação, Economia e Estado: Base e superestrutura relações e mediações**. São Paulo, Cortez, 1986.

CASTELLS, Manuel. **A questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CHELALA, Charles. **Magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense**. Amapá, 1988

COELHO, Maria Célia Nunes. **4.1 – Cidades da Amazônia em busca de novas interpretações e de novos rumos.s.d**. 1992

- CORRÊA, Roberto Lobato de. **O espaço Urbano**, editora Ática, Série Princípios, 3ª edição, n. 174, 1995.
- CORRÊA, Roberto Lobato de. **O espaço Urbano**, editora Ática, São Paulo, 1993.
- CUNHA, Álvaro da. **Quem explorou quem no contrato de manganês do Amapá**. Macapá: RUMO, 1962.
- CUNHA, Josilene Conceição Leal da. **Ações de Desenvolvimento Socioambiental: O Programa de Melhoria da Qualidade Ambiental Urbana do Amapá GEA-BID NAS Áreas de Ressacas da Cidade de Macapá**. Dissertação de Mestrado da Universidade da Amazônia, Belém-Pa, 2011.
- DRUMMOND, José Augusto; PEREIRA, Mariângela de A. Póvoas. **O Amapá nos tempos do Manganês. Um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico**. 1943-2000. Garamond. Rio de Janeiro. 2007.
- FASTO, Boris. **História Concisa do Brasil**, 2ª ed. São Paulo, 2012.
- FREITAS, Marcos Cezar. **Historiografia em perspectiva**. São Paulo: Contexto, 1998.
- FILHO, Herondino dos Santos. **Mapeamento e classificação das áreas de ressacas na região metropolitana de Macapá-ap utilizando imagens do satélite**. Dissertação de Mestrado, Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Belo Horizonte, Maio de 2011.
- LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes. 1997.
- Lefebvre, Henri. **A cidade do Capital**, 2ª ed. Editora DP&A, Rio de Janeiro, 2001.
- GONÇALVES, jr. A. J. et al. **O que é urbanismo**. 1ª ed. Editora Brasiliense, São Paulo, 1991.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. 1ª ed. Petrópolis,. Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento**, IPEA, fev. 2006.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia**, 2ª edição, Campinas, São Paulo, 1991.
- PICANÇO, Estácio Vidal. **Informações Sobre a História do Amapá; 1500 – 1900**. Macapá, Imprensa Oficial, 1981.
- PINTO, Manoel de Jesus de Souza. **Os estabelecidos e os recém chegados: Migração, conflitos, e sonhos na cidade de Macapá**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. UFPa, 2003.
- PORTO, Jadson Luis Rebelo. **Amapá: Principais Transformações Econômicas e Institucionais – 1943- 2000**, Macapá: SETEC, 2006.
- PUBLIT, 2008. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano políticas sociais – acompanhamento e análise**, IPEA, 12, fev. 2006.
- ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense 1998.
- SANTOS, Milton. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. 2. ed São Paulo: E-dusp, 2003.

SHENINI, P.C et al. **Planejamento urbano e o meio ambiente à luz do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac>>. Acesso em 13 jun. 2007.

SILVA, Éder Roberto da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. Dissertação de Mestrado, São Carlos: UFSCar, 2003.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 14ª Ed. São Paulo, Contexto, 1998.

TOSTES, José Alberto. **Planos diretores no estado do Amapá: Uma contribuição para o desenvolvimento Regional**, Macapá, 2006.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. Unb, 2004

Artigo recebido em 04 de novembro de 2013.

Aprovado em 28 de março de 2014.