

PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA DE UMA CAPITAL NO MEIO DO MUNDO

Suélien Conceição de Oliveira da Silva ¹

José Alberto Tostes ²

RESUMO

O presente artigo aborda o planejamento urbano como instrumento de gestão pública e o processo de urbanização na Amazônia e conseqüentemente em Macapá, conhecida como a capital do meio do mundo. Pois tem como marca registrada a passagem da linha do equador que corta a cidade através de uma linha imaginária. Configurando-se, desta forma uma cidade atendida por um atrativo turístico como aliado para o desenvolvimento urbano e econômico. Atentando-se para isso, o poder público ao longo de décadas vem criando políticas públicas, tais como leis, com o objetivo de ordenar a cidade e viabilizar um planejamento com foco em suas potencialidades, sem deixar de lado o direito do cidadão à uma qualidade de vida e infraestrutura urbana digna.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento urbano, plano diretor, empoderamento social.

PLANNING AND GOVERNANCE OF A CAPITAL IN THE MIDDLE OF THE WORLD

RESUME

This article discusses urban planning as a public management tool and the process of urbanization in the Amazon and consequently in Macapa, known as the capital of half the world. It has as a trademark the passage of the equator that crosses the city through an imaginary line. Setting up in this way a city served by a tourist attraction as an ally for urban and economic development. Are paying attention to this, the government for decades has been creating public policies, such as laws, aiming to order the city and enabling a plan focusing on its potential, without forgetting the citizen's right to quality life and dignified urban infrastructure.

KEYWORDS: *Urban planning, master plan, social empowerment.*

¹ Arquiteta e urbanista pela UNIFAP, especialista em engenharia e segurança do trabalho, mestranda em desenvolvimento regional pela Universidade Federal do Amapá – UNIFAP. E-mail: suelien.conceicao@hotmail.com.

² Arquiteto e Urbanista pela UFPA, especialista em desenho urbano pela Universidade Federal de São Carlos e Planejamento Urbano pela UFRJ, Mestre e Doutor em Ciências sobre Arte pelo ISA-CUBA na área de História e Teoria da Arquitetura, Pós-Doutor pelo Instituto de Estudos Urbanos Regionais da Universidade de Coimbra, Coordenador do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia – GAU, Docente do curso de Arquitetura e Urbanismo, Docente do curso de mestrado em Desenvolvimento Regional. E-mail: tostes.j@hotmail.com.

PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO DE CAPITAL EN LA MITAD DEL MUNDO

RESUMEN

Este artículo aborda la planificación urbana como instrumento de gestión pública y el proceso de urbanización en el Amazonas y en consecuencia, en Macapá, conocida como la capital de la mitad del mundo. Tiene como marca el paso de la línea ecuatorial que atraviesa la ciudad a través de una línea imaginaria. Configuración de esta manera una ciudad servida por una atracción turística como un aliado para el desarrollo urbano y económico. Están prestando atención a esto, el gobierno durante décadas ha sido la creación de políticas públicas, como las leyes, con el objetivo de ordenar la ciudad y permitiendo un plan centrado en su potencial, sin olvidar el derecho del ciudadano a la calidad la vida y la infraestructura urbana digna.

PALABRAS CLAVE: *Planificación urbana, Plan Maestro, el empoderamiento social.*

INTRODUÇÃO

A cidade nasce da necessidade de contato, comunicação, organização e relações entre os homens. É a forma edificada dessas relações e necessidades e que vai se expandindo nos limites físicos de uma dada região. Configurando-se, desta forma o espaço urbano.

Como diz José Afonso da Silva (2002), esse espaço urbano constitui o que se denomina de meio ambiente artificial ou meio ambiente urbano, que pode ser subdividido em espaço urbano fechado, como as edificações, ou espaço urbano aberto, a exemplo das ruas, praças e áreas verdes.

O espaço urbano traz consigo um cenário de diversidades, conflitos e tensões. É o resultado físico das relações de trabalho, serviços e mercado.

Diante deste cenário, ao longo do tempo, surgiu a necessidade de implantar nas cidades o planejamento urbano, no intuito de viabilizar uma organização espacial para a cidade. E ao longo dos anos, mediante reuniões onde participaram os agentes públicos a nível mundial, o que foi proposto para as cidades foram os planos urbanísticos. Que posteriormente tornaram-se leis.

Esses planos urbanísticos, segundo Ferrari Júnior, eram muitas vezes impostos exclusivamente, pela esfera governamental, tendo uma concepção de

modelos perfeitos de ordenação de cidade sem contradições. Ferrari diz que em linhas gerais, o planejamento pode ser entendido como sendo um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo uma meta, que consiste em contribuir para a melhoria de uma determinada situação, no caso em questão, essa melhoria aplica-se à cidade.

E, atrelado ao planejamento urbano, vem sendo muito debatida a questão do empoderamento social, que consiste na participação social no planejamento das cidades, dando um aspecto democrático durante a realização de todas as etapas que consistem as políticas públicas. Onde se evidencia a efetiva participação do cidadão nas decisões que afetarão os interesses da coletividade, pois estes são os reais conhecedores das realidades e necessidades do social. Construindo, desta forma, em cada indivíduo o sentimento de pertencimento e de identidade com o espaço urbano.

2 AS CIDADES E O SURGIMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO

O crescimento das cidades de forma rápida, desordenada e desigual vem causando problemas de ordem social e ambiental, diminuindo a qualidade de vida de seus habitantes e vem despertando grandes preocupações em políticos, da sociedade intelectual e da sociedade de modo geral.

Segundo Barbosa, 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. E, diante dos inúmeros desafios e da ineficácia dos serviços básicos de atendimento nasce o planejamento urbano, no intuito de regular o uso do solo, como também de estabelecer a distribuição sócioespacial das atividades econômicas, sociais e ambientais (BARBOSA, 2013). E 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 werberiana na perspectiva de otimizar os recursos, não somente os econômicos, mas também os recursos naturais e os recursos humanos (BARBOSA, 2013).

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, tirando como exemplo uma ação voltada para o bem estar do cidadão, por exemplo, uma casa própria que o cidadão almeja, não pode ser vista apenas pelo lado econômico, mas sim pelo prazer de ter um lar próprio que isto pode lhe proporcionar.

Diante disto, o artigo 2º, I da Lei 10.257/01, traz a obrigatoriedade do gestor municipal em 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 o lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Com essa lei os municípios têm a oportunidade de cumprir melhor as políticas urbanas, pois poderão 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, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos 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.

A população ao ocupar a cidade de forma desordenada e conseqüentemente ao ocupar as áreas de risco, assim como a falta de uma infraestrutura básica, tais como saúde, transporte, saneamento básico, aliada à falta de um planejamento urbano, dentre outros, vem colaborando para a deterioração da qualidade de vida do homem no meio urbano.

Diante desta perspectiva, o Estado tem um importante instrumento de planejamento específico, o Plano Diretor, previsto constitucionalmente e regulamentado no Estatuto da Cidade, provando como esse instrumento de planejamento urbano pode ser um importante aliado na gestão urbana, ambiental e na promoção da sustentabilidade do espaço urbano.

Planejar o espaço urbano significa remeter ao futuro das cidades, buscando medidas de precaução contra problemas e dificuldades, ou ainda, aproveitando melhor possíveis benefícios (SOUZA & RODRIGUES, 2004).

Castells (1983, p. 376-377), em sua obra clássica, “A questão urbana”, considera o espaço urbano produto de dada formação social, e por isso afirma que o planejamento urbano é a

Intervenção do político sobre a articulação específica das diferentes instâncias de uma formação social no âmago de uma unidade coletiva de reprodução da força de trabalho, com a finalidade de assegurar sua reprodução ampliada, de regular as contradições não antagônicas, assegurando assim os interesses de classe social no conjunto da formação

social e a reorganização do sistema urbano, de forma a garantir a reprodução estrutural do modo de produção dominante.

Para se realizar um planejamento urbano, existem diversos instrumentos dos quais pode se valer o Poder Público Municipal, que varia de acordo com a complexidade e aplicação de cada mecanismo. A Lei 10.257/2001 enumera os alguns instrumentos de planejamento municipal, dentre eles o Plano Diretor, que interessa particularmente a essa pesquisa.

O Plano Diretor está previsto no art. 182, §1º da Constituição Federal de 1988 reafirmado no art.40 caput, da Lei 10.257/2000, e consiste em um documento de planejamento que visa balizar o desenvolvimento e a expansão do espaço construído, de modo a mudar a realidade urbana, trazendo melhor qualidade de vida à população. É considerado o instrumento básico de política urbana, devendo englobar o território total do Município, isto é, compreender tanto a área urbana, como a rural (SAYAGO e PINTO).

Segundo José Afonso da Silva (2000), o Plano Diretor é plano em virtude de prever os objetivos a serem alcançados, o prazo em que estes devem ser atingidos (muito embora o plano, em geral, não precise fixar prazo no que concerne às diretrizes básicas), as atividades a serem implementadas e quem deve executá-las. É diretor por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do município.

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 (FERRARI JÚNIOR, 2004).

É por meio do Plano Diretor que se define o melhor modo de ocupação do município ou região, é possível através dele prever as áreas onde se localizarão os pontos de lazer, as atividades industriais, os setores habitacionais, os de comércio e

todos os demais usos do solo, não somente na perspectiva do presente, mas também pensado para o futuro.

Pode-se, portanto, conforme afirma José Afonso da Silva (2000), que o Plano Diretor apresenta vários aspectos: físico, social e administrativo-institucional. O aspecto físico diz respeito à ordenação do espaço municipal, traçando as localidades e zonas para diferentes usos. O aspecto social do plano diretor está relacionado à busca pela melhoria da qualidade da comunidade, mediante o planejamento dos espaços habitáveis. Por último, o aspecto administrativo institucional se refere ao meio de atuação urbanístico do Poder Público.

A Constituição Federal impõe a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para as cidades com mais de 20.000 habitantes (art. 182, §1º). A Lei Federal em seu art. 41, inciso I, refrisou o dever dos Municípios com esse porte elaborarem seus planos. Porém, o Estatuto da Cidade, no art.41, incisos II, III e IV, ampliou respectivamente essa obrigatoriedade para as cidades que se enquadrem nos seguintes casos:

- a) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- b) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar o parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial territorial urbana progressiva no tempo; e desapropriação;
- c) integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- d) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Considerando que a urbanização é um processo dinâmico e evolutivo, o planejamento urbano de um determinado espaço deve ser periodicamente revisado e reorientado em conformidade com as necessidades e realidades urbanas que vão surgindo, face ao desenvolvimento de uma dada cidade. Por este motivo, estabeleceu ao legislador o dever de revisão do Plano Diretor, pelo menos a cada 10 anos (art. 40, §3º da Lei 10.257/2001), desde que sempre cumprindo com a função social e ambiental.

3 A BUSCA POR UM PLANEJAMENTO COM EMPODERAMENTO SOCIAL

Ferrari Júnior cita em sua obra que a Constituição Federal de 1988 vem reforçar o papel de centralidade no encaminhamento da organização espacial das cidades, através da obrigatoriedade da implantação dos Planos Diretores, por parte da Administração Municipal, para cidades com mais de 20 mil habitantes, convergindo para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, impedindo uma reforma urbana tão discutida e defendida em 1987, pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU, indo além de intervenções urbanísticas, que se preocupavam com estética, ordem e funcionalidade.

A importância de planos e garantias formais foi exagerada, em detrimento de uma análise social mais ampla. A participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como o “solo criado”, tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas (SOUZA, 2002, p.161).

O primeiro motivo que pode justificar tal pensamento é que com o novo direcionamento adotado pelo Estado brasileiro, principalmente nos anos 90, em transferir papéis, antes centralizados, para esfera municipal, fez com que as diretrizes políticas, econômicas, sociais e de planejamento se tornassem mais “flexíveis” (FERRARI JÚNIOR, 2004).

A opção por uma descentralização e desarticulação entre o poder central e o poder local, consiste em municípios fazendo o papel que anteriormente competia somente ao poder central, tendo como exemplo o caso brasileiro que houveram alguns impactos radicais quanto a organização espacial das cidades.

Ainda tratando-se da gestão urbana, o Estatuto da Cidade promoveu um considerável avanço ao prever uma gestão democrática da cidade, por exemplo ao permitir a participação dos atores sociais interessados no ordenamento da cidade, como é o caso no processo de elaboração do plano diretor. Como traz a Lei 10.257/01 o seguinte:

Art. 40.

§ 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 a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Com isso, observa-se que o Estatuto da Cidade dispôs sobre a obrigatoriedade de participação por parte dos cidadãos diretamente nas discussões que planificam o desenvolvimento da realidade urbana, através das audiências públicas e debates. Mas essa participação pode ocorrer também em outras fases do processo de elaboração do plano diretor, quer seja no direito de iniciativa popular, de apresentação das propostas e emendas no plano, apresentação de diagnósticos e prognósticos ou consultas públicas.

No entanto, em todas as fases, a participação do cidadão só se dará de forma efetiva se este estiver empoderado, participando ativamente das decisões, fiscalizando e avaliando as políticas públicas propostas.

Cidades grandes e pequenas têm seus integrantes empoderados através do sentimento de responsabilidade, de solidariedade entre eles e de interesses em comum. As discussões e as decisões passam a ser locais onde o objetivo é o bem comum.

E para possibilitar ao cidadão condições de tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser implementadas e viabilizar sua plena participação no

processo de planejamento da cidade, o legislador previu o direito à publicidade e o acesso a informações e documentos correlatos ao assunto (SAYAGO e PINTO).

O que não poderia ser diferente, pois o planejamento da cidade é uma função pública, cujo ônus incube não somente o poder público, mas também a sociedade de modo geral, pois ambos são corresponsáveis pela sustentabilidade das cidades. E como toda política pública, assevera Carvalho (2003, p. 281), a elaboração do plano diretor “deve ser expressão de um processo público, no sentido de ser aberto à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo”.

Defensor da gestão participativa, Sachs (1993, p. 33) adverte que “As estratégias do codesenvolvimento urbano não podem ser impostas de cima para baixo: elas devem ser desenhadas e implementadas com a participação popular e complementadas por eficientes políticas de capacitação”.

Conforme assegura SAYAGO e PINTO, vale ainda obtemperar que os planos diretores atenderão melhor aos seus objetivos quanto mais forem abertos à produção coletiva. A efetiva participação dos cidadãos nas políticas públicas no espaço urbano, através da formulação de suas demandas e exigências, é imprescindível para criar um ambiente propício à ampliação da democracia e da cidadania.

Ao contrário das tendências administrativas estatizadoras e mercadológicas, algumas prefeituras atuam no sentido de incluir a população nas decisões governamentais, vislumbrando a superação do caráter excludente aplicado pelo neoliberalismo. Pautadas no Orçamento Participativo, algumas cidades vêm abdicando do planejamento tecnocrático e autoritário, em face ao avanço da implementação de políticas mais democráticas (FERRARI JÚNIOR, 2004).

Putnam (1996) ao estudar por vinte anos as diferenças regionais na Itália, percebeu que as regiões economicamente mais desenvolvidas eram as que promoviam maior associativismo e menos hierarquias políticas.

As regiões mais cívicas da Itália – as comunidades onde os cidadãos se sentem aptos a participar da deliberação coletiva sobre as opções públicas e onde essas opções melhor se traduzem em políticas públicas efetivas – abrigam algumas das cidades mais modernas da península.(PUTNAM, 1996, p. 128).

É importante salientar que os papéis entre sociedade e Estado estão sendo reelaborados, a partir de uma conduta de cooperação e não como disputa ou conflito. A participação de ambos passa a ser uma necessidade em tratando-se de decisões a serem tomadas para a melhoria da cidade através de um planejamento urbano democrático.

Ainda conceda-se de bom grado, entretanto, que a valorização do planejamento integrado enquanto conhecimento crítico e socialmente útil não precisa e nem deve limitar-se à arena estatal. A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, devem autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los, reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido (s) (SOUZA, 1994, p. 133).

4 PLANEJAMENTO URBANO DE UMA CAPITAL DO MEIO DO MUNDO

Como vimos anteriormente, o planejamento tem a função de nortear ações voltadas para moradia, saneamento, mobilidade urbana, infraestrutura urbana, lazer e habitabilidade digna para a população em geral, com vista a garantir o bem estar e a qualidade de vida do cidadão. Entretanto, muitas vezes o poder público, promove a segregação sócio espacial, quando por meios de suas políticas públicas embasadas nos mais diversos interesses, acaba privilegiando uma certa área dada como nobre e desprestigia as áreas situadas na periferia da cidade.

Embora a Lei do Estatuto da Cidade seja de 2001, muitas cidades brasileiras já haviam elaborado seus planos urbanísticos, dentre elas Macapá, que teve seu primeiro plano elaborado na década de 1960, denominado Plano GRUNBILF DO BRASIL. Este primeiro plano tinha como foco disciplinar a política de expansão da

rede elétrica, através da usina hidrelétrica “Coaracy Nunes”, com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento econômico do até então Território Federal. Esse plano também trouxe grandes contribuições para o ordenamento urbano da cidade, pois este plano previa o crescimento da cidade em direção à zona norte, onde os assentamentos seriam realizados em terra firme, em virtude do relevo da cidade não favorecer condições favoráveis para que esses assentamentos se dessem na região central da cidade, com isso, o objetivo do plano era desviar das áreas alagadiças na perspectiva de mantê-las preservadas por apresentarem grande biodiversidade e paisagem exuberante viabilizando, desta forma o turismo ecológico e também porque elas exercem função importante na drenagem fluvial natural (TOSTES. 2012).

O crescimento populacional de Macapá tem início com o golpe de 1964, onde a conscientização e interesses pela Amazônia tornam-se prioridade, sob o discurso ideológico de segurança nacional cujo lema era “integrar para não entregar”. O foco era promover a ocupação da região através de uma rede de integração espacial, que se deu através de abertura de estradas, incentivos fiscais ao capital nacional e internacional para a exploração dos recursos minerais. Consequência disto foi o surgimento de núcleos urbanos por toda a região amazônica, o que culminou com um salto no crescimento demográfico da região.

Em Macapá, paralelo a este fato, instalou-se a área de Livre Comércio de Macapá e Santana, fruto de uma política adotada pelo estado para promover o desenvolvimento econômico da região, iniciando com a exploração dos recursos minerais.

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 à categoria de Capital do Território Federal do Amapá, por sua posição geopolítica,

econômica e administrativa, e, ainda, pela presença do capital internacional (ICOMI) com a exploração de manganês, sobre o que segundo Cunha (1962) a empresa levou a riqueza e deixou a pobreza para o Amapá.

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 (BARBOSA, 2013).

Para o caso amapaense, deve-se levar em consideração suas características regionais, culturais e de relevo. A historicidade do crescimento demográfico do Estado, e em especial da capital Macapá. Refletindo significativamente no seu traçado urbano e interferindo no que tange ao seu planejamento urbano.

Ocorreram várias tentativas de planejamento urbano para o Estado do Amapá, em especial a capital Macapá. Tostes (2012) afirma que o Amapá experimentou planos diretores que foram solicitados por distintos governos do Território Federal do Amapá. Os Planos GRUMBILF (1960), PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1973), e HJ COLE (1977), foram bons exemplos desta iniciativa. Os planos tinham ampla visão sobre o desenvolvimento urbano de áreas estratégicas para Macapá e Santana, o que não foi delineado como algo prioritário.

Tostes (2012) ainda afirma que nos últimos anos optou-se por trocar o planejamento por uma espécie de arranjo urbano com consequências danosas para o desenvolvimento urbano. Pois ele diz que todos estes planos de desenvolvimento urbano são planos bem elaborados, mas pouco utilizados por gestores do Território Federal do Amapá e, posteriormente pelos governos estaduais eleitos.

Os planos de desenvolvimento urbano resultaram em encaminhamentos equivocados que foram esquecidos a partir da transformação do Amapá em Estado. A falta de controle e a ausência de integração de políticas urbanas regionais tornaram nossas cidades núcleos urbanos extremamente frágeis (TOSTES, 2012).

Percebe-se então que a cidade de Macapá foi contemplada com alguns Planos Urbanísticos, porém o poder público não se preocupou em implantá-los. Foi então que em 2004 a Prefeitura Municipal de Macapá aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá. Este plano também não foi executado na prática, principalmente como frisa Barbosa, haja vista que ordenamento e crescimento urbano da cidade de Macapá não obedeceu as diretrizes elencadas no referido plano, portanto, pode-se dizer que o plano foi elaborado objetivando apenas atender às diretrizes do Estatuto da Cidade que determina que até 2006 todos os municípios com mais de 20.000 habitantes deveriam ter seu plano diretor devidamente aprovado.

CONSIDERAÇÕES

O maior desafio dos governos e políticas atuais está no empoderamento social, ou seja, na valorização das instituições, na dinâmica que estas instituições disponibilizam para as esferas e espaços democráticos, legitimação das decisões. E um dos obstáculos deste processo é a mercantilização dos espaços urbanos.

Nessa perspectiva, a definição de políticas e instrumentos para a gestão do território, deve ser fruto de um pacto social, formado a partir da negociação das

perdas socioambientais entre os diversos atores que compõem a trama cidadina. Deve ainda ir além do aspecto físico da cidade, para abarcar os aspectos imateriais do meio ambiente, vinculados a valores culturais, práticas sociais e belezas paisagísticas (SAYAGO e PINTO).

Com isso, o Plano diretor, concebido atualmente como base legal para o ordenamento urbano, é um instrumento potencialmente capaz de integrar a dimensão ambiental no âmbito da gestão urbana, em virtude de seu caráter estratégico, participativo e diretriz do próprio princípio da função social da propriedade urbana. Tem que ser capaz de integrar também a participação da sociedade diante das decisões pensadas para a cidade, no intuito de promover o bem estar social, democratizando, desta forma o planejamento urbano ambiental.

E as estratégias para a implantação das gestões democráticas vêm ganhando cada vez mais força e respaldo na sociedade brasileira, que consiste de práticas que renegam a tradição centralizadora e excludente da gestão estatal, procurando redefinir os papéis de Estado e sociedade civil, buscando ampliar a co-gestão entre o público e privado, buscando minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal, bem como a mercantilização da sociedade.

Percebe-se, assim, que a pesquisa e os estudos urbanos, sejam eles realizados por geógrafos, urbanistas ou planejadores, devem atender, cada vez mais, a essas novas questões e tendências de renovação da gestão local, dando a importância devida às questões do dia-dia das cidades e não se preocupando apenas com o urbanismo e o planejamento físico-territorial (FERRARI JÚNIOR, 2004).

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, Comércio de Minérios S. A, em 1954 e a criação da Área de Livre comércio 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 (público ou privado), bem como um teto para morar na esperança de uma vida melhor (BARBOSA, 2013).

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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Raimundo Gomes. **Planejamento urbano e segregação socioespacial na cidade de Macapá**. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da Unifap. UNIFAP, 2013.

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

_____, Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**, 2004.

_____, **Lei nº 10.257, de julho de 2001**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 29/06/2015.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de. **Políticas públicas e gestão urbano-ambiental**. *Revista de Direito Ambiental*, V. 26, 2003. (p. 277-289).

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

CUNHA, Álvaro da. **Quem explorou quem no contrato de manganês do Amapá**. Macapá: RUMO, 1962.

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

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender....** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PORTO, Jadson Luis Rebelo. **Amapá: Principais Transformações Econômicas e Institucionais – 1943- 2000**, Macapá: SETEC, 2006.

PUTNAM, Robert; LEONARDI, R.; NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SACHS, Inacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente.** São Paulo: Studio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SAYAGO, Doris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano diretor: instrumento de política urbana e gestão ambiental.**

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, Marcelo José L. **Planejamento Integrado de Desenvolvimento, Natureza, Validade e Limites.** Revista Terra Livre, Curitiba, n. 10, p. 123-139, jul. 1994.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004.

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

TOSTES, José Alberto. **Além da linha do horizonte,** João Pessoa: Sal da Terra, 2012.

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