

Cidades Médias Amapaenses: Uma Análise Sob a Ótica Do Planejamento Urbano

Amapaenses Medium Cities: An Analysis Under the Perspective of Urban Planning

Ciudades Medias Amapaenses: Un Análisis bajo la óptica de la planificación urbana

Suéllen Conceição de Oliveira da Silva

Arquiteta e Urbanista (UNIFAP). Mestranda em Desenvolvimento Regional (UNIFAP)
suellen.conceicao@hotmail.com

José Francisco de Carvalho Ferreira

Doutor em Geografia e Planejamento Territorial. Pós-doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIFAP)
zfofer@gmail.com

José Alberto Tostes

Doutor em História e Teoria da Arquitetura.
Pós-Doutor em Planejamento Urbano e Regional.
Professor Adjunto do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)
tostes.j@unifap.br

**RESUMO**

O Amapá é um estado brasileiro, localizado na faixa de fronteira, sua origem fundamentou-se nas diretrizes do Governo Federal, seja enquanto Território Federal, seja no seu processo de estadualização. Sua economia baseia-se no extrativismo, especialmente mineral, e nos serviços; possui 16 municípios, sendo que mais de 80% da população estadual encontra-se nas cidades de Macapá e Santana. Os primeiros debates sobre cidades médias no Brasil partem da década de 1970 que adotaram como elemento definidor de classificação do porte médio apenas o aspecto demográfico. Entretanto, atualmente apresentam-se novos estudos no intuito de identificar o real papel dessas cidades na rede urbana. Ainda se dá de forma reduzida as discussões sobre cidades médias na Amazônia. Este trabalho versará sobre as cidades de Macapá e Santana em sua concepção de cidades médias amazônicas no Amapá e sua contribuição para o desenvolvimento do Estado. Visto que ambas apresentam grandes potencialidades na conjuntura regional e são consideradas ponto de interligação do Amapá com o Brasil e o exterior e como isso se inter-relaciona ao planejamento urbano das duas cidades. O objetivo do trabalho está na compreensão em relacionar os dois municípios que formam a área metropolitana do estado e sua contribuição, pontuando os elementos que corroboram para o desenvolvimento regional. Tais preceitos partem da discussão do planejamento urbano como instrumento para a promoção do desenvolvimento no Amapá no cenário amazônico e mesmo mundial, a partir de suas duas cidades médias: Macapá e Santana.

PALAVRAS-CHAVE: Cidades Médias. Amapá. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

The Amapá is a Brazilian state, located in the frontier band, its origin was based on the guidelines of the Federal Government, whether as Federal Territory or in its process of estadualization. Its economy is based on extractive, especially mineral, and services; has 16 municipalities, and more than 80% of the state population is in the cities of Macapá and Santana. The first debates about average cities in Brazil depart from the 1970s, which adopted only the demographic aspect as the defining element of the medium size classification. However, new studies are currently being presented in order to identify the real role of these cities in the urban network. Discussions on medium-sized cities in the Amazon region are still limited. This work will focus on the cities of Macapá and Santana in their conception of Amazonian medium cities in Amapá and their contribution to the development of the State. Since both have great potential in the regional context and are considered the point of interconnection of Amapá with Brazil and abroad and how this interrelates to the urban planning of the two cities. The objective of this work is to understand the relationship between the two municipalities that form the metropolitan area of the state and its contribution, punctuating the elements that corroborate the regional development. These precepts start from the discussion of urban planning as a tool to promote development in Amapá in the Amazon and even world scenario, from its two medium cities: Macapá and Santana.

KEYWORDS: Middle Cities . Amapá. Urban planning.

RESUMEN

Amapá es un estado brasileño, localizado en la franja de frontera, su origen se fundamentó en las directrices del Gobierno Federal, sea en cuanto Territorio Federal, sea en su proceso de estadualización. Su economía se basa en el extractivismo, especialmente mineral, y en los servicios; tiene 16 municipios, siendo que más del 80% de la población estadual se encuentra en las ciudades de Macapá y Santana. Los primeros debates sobre ciudades medias en Brasil parten de la década de 1970 que adoptaron como elemento definitorio de clasificación del porte medio apenas el aspecto demográfico. Sin embargo, actualmente se presentan nuevos estudios con el fin de identificar el real papel de esas ciudades en la red urbana. Aún se da de forma reducida las discusiones sobre ciudades medias en la Amazonia. Este trabajo versará sobre las ciudades de Macapá y Santana en su concepción de ciudades medias amazónicas en Amapá y su contribución al desarrollo del Estado. Dado que ambas presentan grandes potencialidades en la coyuntura regional y son consideradas punto de interconexión de Amapá con Brasil y el exterior y cómo esto se relaciona con la planificación urbana de las dos ciudades. El objetivo del trabajo está en la comprensión en relacionar los dos municipios que forman el área metropolitana del estado y su contribución, puntuando los elementos que corroboran para el desarrollo regional. Tales preceptos parten de la discusión de la planificación urbana como instrumento para la promoción del desarrollo en Amapá en el escenario amazónico e incluso mundial, a partir de sus dos ciudades medias: Macapá y Santana.

PALABRAS CLAVE: Ciudades Medias. Amapá. Planificación Urbana.



INTRODUÇÃO

O estado do Amapá localiza-se ao norte do Brasil e possui fronteira com Suriname e Guiana Francesa. É um dos entes federativos autônomos mais recentes. O seu surgimento como ente da federação brasileira é decorrente de sua criação como Território Federal em 1943. A partir de então, alguns aspectos sobre o uso do seu território começam a ser tecidos, seja para se pensar em políticas públicas, seja para se investir recursos privados externos, seja através do setor público.

Após a criação do Território Federal do Amapá podemos destacar as ações dos setores público e privado; o aumento do movimento migratório, principalmente dos outros estados do Norte e do Nordeste que refletiram na sua urbanização e na sua reorganização espacial, a exemplo da criação de novos municípios; na implantação de infraestruturas; estímulos ao setor do extrativismo dentre outros.

O tema cidade média no cenário brasileiro apresenta reduzidos estudos, a maioria das análises são reflexões do eixo centro sul, cujas características do processo de urbanização são completamente distintas do cenário amazônico.

No estado do Amapá há duas cidades que poderiam ser pensadas como cidades médias de acordo com as suas características demográficas: Macapá, a capital com cerca de 456 mil habitantes; e Santana com aproximadamente 112 mil habitantes. Ambas encontram-se distantes por apenas 16 km uma da outra. O Amapá possui 16 municípios, sendo que mais de 80% da população estadual nas cidades supracitadas.

Macapá e Santana são dois municípios amapaenses que juntos funcionam como região indutora do desenvolvimento do estado e influenciam as dinâmicas econômicas de um conjunto de ilhas do Pará e do interior do Amapá. Possuem as duas principais portas de entrada das atividades econômicas do Estado, o Aeroporto Internacional, localizado na capital e o Porto localizado em Santana.

Sendo Macapá considerada a porta aérea do Amapá, articulando-se em uma relação de configuração regional, nacional e global. As duas cidades também articulam entre si através de duas rodovias estaduais (Rodovia JK e Rodovia Duca Serra) e por via fluvial também, através do Rio Amazonas.

Quanto ao planejamento urbano das duas cidades, temos a fragilidade na gestão municipal e a baixa capacidade de planejamento, onde os agentes públicos atuam sempre mediante às pressões sociais sobre os espaços que tornam-se desestruturados à medida que o crescimento da cidade vai se intensificando pelos mais diversos fatores.

2 A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO AMAPAENSE

O Amapá é um dos mais recentes estados da Federação Brasileira. Criado em 1988, localiza-se na parte setentrional do país, na Amazônia brasileira, na margem esquerda do rio Amazonas.



Ocupa uma área de 143.453,7 Km², que em sua maior parte encontra-se localizada ao norte do equador. Correspondente a 1% do espaço nacional e 3,71% da região Norte. Possui fronteira com Suriname e Guiana Francesa.

Apresenta uma configuração territorial particular assentada nos seguintes aspectos: é um espaço amazônico; faz fronteira com a União Europeia, pela Guiana Francesa, identificada como ultraperiferia francesa; apresenta restrições de uso em 72% do seu território; e possui forte apelo geopolítico militar e económico no Norte da América do Sul, a partir do discurso da Defesa Nacional. (Porto, 2010, p. 141-142).

A ocupação de seu espaço no século XX foi estimulada pela exploração de suas matérias primas (minérios, madeira) de grandes projetos (ICOMI, na exploração do manganês; Complexo Industrial do Jari, na fabricação de celulose e exploração do caulim; AMCEL, na silvicultura de pinhos e eucaliptos para celulose) e apoiadas por políticas públicas do Governo Federal (PORTO, 2003).

Sua economia está assentada essencialmente no extrativismo mineral e nos serviços, e seu desenvolvimento está intimamente ligado às estratégias da Amazônia, incidindo em grandes projetos nas áreas de infraestrutura, transporte e comunicação, a partir da expansão das forças produtivas capitalistas (Nascimento, et al., 2010; Santos, 2010; Porto et al., 2011).

Sua população está concentrada, principalmente, nas duas maiores cidades do Estado (Macapá, a capital, e Santana, segundo maior município), ambas detêm os maiores fluxos econômicos, o poder de decisão, as decisões de materialização do capital (Porto, 2010). E sua rede urbana concentrada nestas duas principais cidades – segundo Tostes (2011), não foge às características dos outros estados do país, constituindo-se espaços altamente desestruturados, sem planejamento, desembocando no surgimento de condições de informalidade, com assentamentos em situações desastrosas, que não dispõem das menores condições de serviços e equipamentos.

O contexto da ocupação do espaço amapaense, em período recente, insere-se nas prerrogativas do Governo Federal em preencher os chamados vazios demográficos, e de defesa, como forma de proteção das fronteiras (Porto, 2010; Silva et al., 2013). Quando foi criado como Território Federal, em 1943, as políticas públicas federais incidiam na ocupação, defesa e integração, por meio do desenvolvimento de grandes projetos (Santos, 2010), responsáveis por atrair para o estado elevado número de pessoas.

Até a Constituição de 1937, o Território Federal caracterizava-se como uma adição ao espaço nacional, submetido diretamente à União, com a vocação de se converter em Estado-membro da Federação. Com exceção do Acre que foi incorporado ao Brasil a partir de aquisição de parte do território boliviano. Posteriormente a isso foram implantados mais seis Territórios Federais, criados por desmembramento de Unidades Federativas brasileiras, dentre eles o Amapá.



A justificativa oficial para a criação dos Territórios Federais na década de 1940 foi a “defesa nacional”, em decorrência da 2ª Guerra Mundial, através do interesse necessidade de se proteger a fronteira brasileira e também através das orientações trazidas pela Constituição de 1937.

Para a experiência amapaense, Porto (2003; 2005a) sugere os seguintes motivos para a criação do Território Federal do Amapá: Questões geopolíticas; a extração mineral, notadamente aurífera; a influência de políticos locais; a criação do Território Federal do Acre; as características regionais norte do Pará; a proposta pela Comissão Nacional de Redivisão Territorial na década de 1930; justificativa militar; a propaganda do interesse da defesa nacional; e jurídica (Constitucional).

A inclusão dos Territórios Federais na fase do planejamento regional, orientado pelo Decreto-Lei n. 411/69 garantiu aos Territórios Federais autonomia quanto ao dinamismo político, jurídico e econômico, regulamentando-os, apesar de continuarem vinculados às decisões do Governo Central. É neste período que nota-se a necessidade de diversificar as atividades produtivas no Amapá, as quais tiveram forte impulso, principalmente no setor energético, após o aumento do fornecimento de energia elétrica pela Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes, em 1976, em função da nova demanda.

Logo em seguida à criação do Território existiam apenas três municípios: Macapá, Amapá e Mazagão, que tinham uma população muito reduzida e as atividades econômicas fundamentavam-se principalmente na coleta da borracha e da castanha-do-Brasil, nas áreas próximas ao rio Amazonas, na extração do ouro e na criação de gado nas áreas mais interioranas. Em 1943, ocorreram várias reestruturações territoriais no Amapá, que se deu após o desmembramento do vizinho Estado do Pará, refletindo em redefinições de seu uso territorial. Segundo Porto (2003), após a criação deste Território, três períodos econômicos indicam as ações dos setores privados e públicos na aplicação de investimentos, repercutindo no aumento do movimento migratório, na sua urbanização e nas suas reorganizações espacial e econômica. Esses períodos são: gênese, estruturação produtiva e organização espacial (1943-1974); planejamento estatal e diversificação produtiva (1975-1987); estadualização e sustentabilidade econômica (após 1988).

O mais relevante deles é o primeiro período, principalmente porque foi estimulado pela construção de vias de comunicação (ferrovia e rodovias) ligando Macapá/Santana ao interior do Estado, bem como a instalação de um porto que conectou este novo Território Federal ao cenário global, inserindo-o no circuito superior da economia exposto por Santos (2004).

Para Chelala, esses períodos garantiram intensas transformações nos âmbitos político, econômico e político-administrativo no Amapá, os quais foram fortemente influenciados por políticas públicas decorrentes da magnitude do estado neste ente federativo (CHELALA, 2008). Viabilizando o funcionamento do grande capital em terras amapaenses, providenciaram-se ajustes espaciais e sistemas de engenharia, tais como rodovias, ferrovia, porto, aeroporto,



company towns, usinas hidrelétrica, incentivos fiscais e etc, a fim de se inventar uma funcionalidade e/ou uma vocação para o Amapá visando o seu desenvolvimento.

Isto revolucionou a economia local, pois estas infraestruturas vieram inicialmente como apoio à mineração, que, através de um conjunto de medidas proporcionou aumento de emprego, atraindo contingentes de migração para a região. Dentre as principais infraestruturas criadas pode-se citar no setor energético a construção da hidroelétrica Coaracy Nunes (1ª hidrelétrica da Amazônia) no intuito de fornecer energia à Companhia de Indústria e Comércio de Minérios S.A- ICOMI e à cidade de Macapá e a construção da estrada de ferro com 194km, ligando Santana à mineração para escoamento do minério através de seu porto, construído na década de 1950, que por sua profundidade que, além de permitir a entrada de grandes navios com um calado de 11,5 m, semelhante aos principais portos brasileiros e superior ao de Belém e o da Guiana Francesa e também possui boas condições de navegabilidade.

Já na década de 1970 a Amapá Florestal e Celulose S.A- AMCEL, produtora de celulose para papel se torna responsável pela ampliação da área portuária. Em detrimento disto, dez anos mais tarde, no ano de 1980 instala-se o Distrito Industrial de Santana, localizado na rodovia estadual Macapá/Mazagão que por sua vez conecta-se à também rodovia estadual Duca Serra a oeste do estado, e esta última integra Macapá e Santana, como também o faz a rodovia JK à leste do estado.

As principais rodovias federais do Amapá são a BR-156 que corta o Estado do Amapá no sentido norte-sul com 760 km ligando Oiapoque a Laranjal do Jarí e a BR – 210 que corta o Amapá de leste a oeste, partindo de Macapá até o limite da Reserva Indígena Waiãpi, com 195 km planejados (DNIT, 2013). As rodovias, tanto federais, como as estaduais formam eixos de integração entre os municípios do estado, objetivando o fluxo de pessoas e mercadorias. E assim viabilizando o desenvolvimento dos municípios, bem como do próprio estado.

Com a Constituição de 1988 o então Território Federal do Amapá passa à condição de Unidade da Federação. Sendo assim, o Amapá assume a sua autonomia política e econômica e nesse novo período do desenvolvimento, a ocupação do Estado passa por um processo de planejamento social, político e econômico.

3 MACAPÁ E SANTANA COMO CIDADES MÉDIAS AMAPAENSES

Devemos levar em consideração vários fatores quando se pensa em cidade média, dentre eles a interação espacial, a função da cidade, a dimensão demográfica, a qualidade das ofertas de serviços e etc.

Do ponto de vista da dinâmica populacional, desde a década de 1960, o Amapá tem experimentado uma acentuada aceleração no seu crescimento demográfico. Esse crescimento vem acontecendo em função de eventos localizados, como a instalação da ICOMI - Indústria e Comércio S/A, implantação do Território Federal do Amapá e da criação e implantação da Zona de Livre Comércio nos municípios de Macapá e Santana.



Além da chegada do capital internacional na exploração dos recursos amapaenses e atrelado a isto também percebeu-se um excedente populacional, sendo que após a década de 1960, a população do estado apresenta-se eminentemente urbana e se concentra em Macapá e Santana.

Portanto, ao analisar o fluxo migratório desde a década de 1960 até os dias atuais entende-se que as duas cidades poderiam ser pensadas como cidades médias em virtude de suas características demográficas, pois temos Macapá, a capital do estado, e Santana, a cidade portuária, que juntas, demograficamente formam as duas maiores cidades do estado, a primeira com mais de 400 mil habitantes, a segunda a passar dos 100 mil, sendo, portanto, no quadro do país, consideradas cidades médias. Nelas se concentram as maiores oportunidades de educação, saúde, emprego e renda, em paralelo com problemas sociais, ambientais, infraestruturais, entre outros (Ferreira et al., 2014).

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.

Na década de 90 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.

Essa intervenção provocou transformações socioespaciais na cidade de Macapá e Santana por conta do contingente populacional que as cidades receberam 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.

Tendo Macapá e Santana como cidades médias, pode-se tecer as seguintes observações:

1) As transformações espaciais existentes no Amapá foram concentradas principalmente em Macapá e Santana. Essa dinâmica se dá de forma mais intensa por conta do caráter de centro administrativo, político e econômico que ambas possuem. A maioria das decisões inerentes ao desenvolvimento do estado partem desses dois municípios.

Segundo Porto (2008), a concentração urbana amapaense nos municípios de Macapá e Santana foi decorrente dos seguintes fatores: Os principais processos produtivos instalados no espaço amapaense foram instalados nesses municípios; em Macapá concentraram-se as principais



relações políticas, pois nesta cidade encontra-se toda a máquina administrativa estadual. Com isso, Macapá não é somente centro administrativo estadual, mas também centro econômico;

2) No aspecto demográfico e econômico, Macapá apresenta uma população de 456.171 habitantes (IBGE 2015), um PIB de R\$ 8,2 bilhões (IBGE 2013) e Santana conta com uma população de 112.218 habitantes (IBGE 2015) e o PIB de R\$ 1,2 bilhões (IBGE 2010). E ambas atendem às classificações do IBGE que fica entre 100 mil e 500 mil habitantes.

3) Partindo-se das interações espaciais entre Macapá e Santana (e não se pode pensar uma isolada da outra), nos contextos regional e global significa ampliar as dinâmicas territoriais e econômicas que esses dois municípios possuem. Que para Porto (2008), pelo Município de Santana se tem a interação em volume mediante a sua recepção de produtos nas escalas regional e global a partir de seu porto; Macapá, por sua vez, ocorre pela velocidade (aeroporto) e pela distribuição (comércio atacadista).

4 MACAPÁ E SANTANA NA ÓTICA DO PLANEJAMENTO URBANO

Para Santos (2010) a crise econômica ocorrida na década de 80, aliado ao alto índice de desemprego teve forte influência no deslocamento de milhares de pessoas, que perceberam na abertura de concursos públicos para diferentes setores uma oportunidade de realização econômica e social. Os concursos realizados no final da década de 80 e início da década de 90 para atender as novas estruturas implantadas com a estadualização do Amapá, atraíram migrantes de várias regiões do Brasil, com predomínio de paraenses e maranhenses caracterizando assim um predomínio da intra-regional, confirmando o comportamento de dinâmica populacional por meio da migração na Região Norte do país (SANTOS, 2010).

Com a transformação do Território Federal do Amapá em estado, previsto na Constituição Federal de 1988. As cidades de Macapá e Santana sofreram uma série de modificações políticas, econômicas e principalmente com o crescimento urbano marcado também pela ocupação de suas áreas periféricas.

E no final da década de 80 do século XX, a cidade de Macapá passou a apresentar uma nova configuração urbana, com o adensamento da zona norte e a ocupação desordenada em diversas áreas da zona sul, principalmente áreas públicas (TOSTES, 2012).

Com esta nova configuração política e econômica em Macapá e também em Santana, as demandas de habitação que culminaram com o início de um processo de invasão desordenada que tiveram como origem dois importantes fatores que segundo Souza (2014) o primeiro, relacionado aos processos políticos implantados no Amapá, como a transformação do Amapá em Estado e a criação de novos municípios. O segundo relacionado à baixa capacidade dos gestores locais de se anteciparem aos novos processos emergentes no estado.

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 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).

Além da ocupação desordenada de áreas inadequadas para moradia, percebia-se a ineficiência no que tange a atendimento em infraestrutura urbana e isso era percebido nas duas cidades e é considerada como um dos principais fatores de fragilidade urbana, principalmente no que se refere ao acesso de infraestrutura.

Entretanto, não se pode associar toda a responsabilidade da atual configuração urbana percebida nas duas cidades amapaenses somente a fatores econômicos e políticos, uma das mais fortes influências que afetam os espaços urbanos na Amazônia consiste na baixa capacidade institucional dos governos.

[...] capacidade institucional dos governos municipais em dar respostas concretas tanto ao quadro de desigualdades sociais que atinge grandes parcelas da população, quanto às demandas efetivas dos grupos e segmentos sociais que estão organizados e em interação com o governo por meio dos canais de participação da sociedade (SANTOS JUNIOR, 2000, p 126).

Ainda que os Planos Diretores vigentes nos municípios de Macapá e Santana relacionam elementos que contemplem a variedade de aspectos referentes ao espaço urbano das duas cidades, incorporando, desta forma, análises que visam a configuração do espaço sobre uma perspectiva somente econômica, favorecendo a função social da cidade, na prática observa-se que as propostas pouco ou nenhuma influência tiveram na melhoria do nas cidades. Para Souza (2014), passados quase 10 anos de sua aprovação, o que se percebe, é que as ideias propostas nos instrumentos legais, não levaram em consideração fragilidades institucionais existentes na



gestão pública municipal, e nem atentaram para a baixa capacidade de articulação da sociedade local e do capital social existente.

Santos (2010) destaca também que

[...] as mazelas decorrentes de uma urbanização acelerada, ocasionadas por ciclos econômicos implantados no Estado do Amapá, como reflexo de políticas propostas pelo poder estatal, em geral federal, são caracterizadas pela alta concentração da população em espaços inadequados, com baixa infraestrutura urbana. Os intensos sustos de urbanização, aliados a baixa capacidade de planejamento e gestão existente nas estruturas administrativa municipal e o baixo grau de participação popular nas decisões sobre o espaço urbano, ampliaram a utilização inadequada dos espaços urbanos existentes nas duas cidades (SANTOS, 2010, p. 103).

Se os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, possibilitaram a participação popular na construção dos Planos Diretores de Macapá e Santana, elaborados respectivamente em 2004 e 2005, o mesmo não pode ser observado no controle popular dos empreendimentos inseridos na cidade. O que observa-se é que na realidade, os Planos pouco contribuíram para a melhoria do espaço urbano e a oferta de melhor qualidade de vida para os munícipes. Nem mesmo a implementação dos instrumentos legais previstos nos Planos se concretizou.

Percebe-se então que as cidades de Santana e principalmente Macapá foram contempladas com alguns Planos Urbanísticos, porém o poder público não se preocupou em implantá-los. 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 (2013), 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.

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).

O controle sobre os municípios também é maior do que sobre os outros entes federados, e o Plano Diretor vem auxiliando no planejamento e no aporte de recursos para manter a gestão pública municipal mais responsiva a ele (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2007). 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.

Em relação ao processo de construção do Plano Diretor de Santana, o mesmo assumiu a categoria de participativo, tanto pela iniciativa do poder público, quanto pela obrigatoriedade prevista na Constituição, quanto no Estatuto da Cidade que definia que a participação da comunidade no processo de elaboração do documento era através da iniciativa e atuação dos movimentos sociais, como consequência de debates fomentados nas décadas anteriores no município. Para Freitas (2010), as duas experiências além de servirem como aquecimento para a participação popular possibilitou também a aproximação da população com a gestão da coisa pública (FREITAS, 2010).

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.

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.

É importante compreender que no caso de Macapá e Santana, os dois processos de elaboração dos planos diretores se deram de forma distinta no que concerne à metodologia participativa. O Plano de Macapá foi estruturado a partir da formatação de um anteprojeto de lei construído com a participação de técnicos de diferentes esferas de governo. Enquanto que o de Santana utilizou como dinâmica participativa a construção de linhas gerais junto aos participantes que era constituído de técnicos e população em geral. As duas metodologias têm sua relevância, salientando que em Macapá a participação popular se fortaleceu durante o processo, já em Santana ocorreu o inverso. Contudo, no processo ocorrido em Santana a base dos debates veio a partir das demandas das plenárias, enquanto que em Macapá a população teve participação primordial em validar e acentuar as ações consideradas prioritárias durante a elaboração do Plano Diretor.

Porém ressalta-se que os Planos Diretores propostos para os dois municípios não contemplam necessariamente ações articuladas de planejamento. Tostes (2012) considera que, apesar de haver um sentimento de integração por parte da população das duas cidades, as ações públicas urbanas idealizadas para as duas cidades ainda são insipientes, resultando assim, em índices desfavoráveis ao desenvolvimento local e regional.



CONCLUSÕES

É importante ressaltar as transformações pelas quais o Amapá vem passando desde sua implantação como Território Federal, que abrangem os âmbitos político, econômico, político-administrativo, a gestão territorial, planejamento urbano e a política ambiental.

Essa questão deve ser amplamente debatida, principalmente no âmbito do poder público, no momento onde Planos Diretores surgem unicamente por uma exigência legal e não da necessidade do instrumento do planejamento das cidades.

Apesar do desmembramento ocorrido em 1987, Santana e Macapá ainda mantém relações estreitas e exercem forte influência uma sobre a outra. Atualmente, as duas cidades vêm experimentando processo de conurbação, intensificado pelos novos usos das duas rodovias que conectam ambas. E apesar de distintas em muitos aspectos, principalmente ao que corresponde às potencialidades de desenvolvimento econômico, as duas cidades possuem usos e características semelhantes e complementaridade de funções e que ambas podem contribuir significativamente para o desenvolvimento regional do Amapá, não somente no cenário amazônico, mas também no cenário nacional e mesmo internacional.

O crescimento progressivo da população urbana das cidades de Macapá e Santana 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 (público ou privado), bem como um teto para morar na esperança de uma vida melhor (BARBOSA, 2013).

Mesmo com as mudanças ocorridas no espaço urbano das duas cidades em virtude de acontecimentos econômicos, políticos e institucionais, observou-se as fragilidades no planejamento e ordenamento de ambas que são evidenciados pela falta de uma aplicabilidade por parte dos gestores com relação ao que está previsto na legislação urbanística específica para cada uma.

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.

As duas cidades foram contempladas com Planos Urbanísticos, porém o poder público não se preocupou em implantá-los. Portanto, tem-se em 2004 a Prefeitura Municipal de Macapá aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá e em 2005 a Prefeitura Municipal de Santana aprovou o Plano diretor Participativo do Município de Santana.



E pode-se dizer que ambos os planos não foram executados na prática, Ou seja, alguns planos foram idealizados sem, no entanto, terem êxitos na aplicação.

Configura-se assim que a elaboração e aplicabilidade de um bom planejamento urbano na região metropolitana nas cidades médias de Macapá e Santana traz a constatação de que ambas as cidades exercem fortes influências no que corresponde ao desenvolvimento regional do Estado. É importante que as tomadas de decisões sejam baseadas essencialmente em aspectos técnicos para que se tenha uma gestão municipal eficiente.

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

CHELALA, Charles. **A Magnitude do Estado na Sócioeconomia Amapaense**. Rio de Janeiro: Publit, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **I Encontro dos Municípios de Fronteira. Visão dos Municípios sobre a questão fronteiriça**. Relatório Final. Confederação Nacional dos Municípios, 2007.

FERREIRA, J. F. C. et al., 2014. **Indicadores de sustentabilidade para aferição de impactos ambientais e urbanos nos municípios de Macapá e Santana (Amapá-Brasil)**. 3º Seminário Internacional de Arquitetura Urbanismo e Design. Vol. II – *As ordens do território, Eco-arquiteturas*, Lisboa 13-15 de Outubro, 2014, p. 276-287.

FREITAS, Odair J. B. **“O princípio da participação popular e a elaboração do Plano Diretor de Santana (AP)”**. In: PRACS, R. (Org.). Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. Macapá, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> . Acesso em: 02 fev. 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2013**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> . Acesso em: 10 fev. 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2015**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> . Acesso em: 15 mar. 2016.

MAPA rodoviário do Amapá. [S.l.]: DNIT, 2002. Escala 1:1 000 000. Disponível em: www.dnit.gov.br. Acesso em: 12 abr. 2016.

NASCIMENTO, D. M. et al. 2010. **Estado, fronteira e redes na Amazônia: uma contribuição ao debate**. In: Porto, J. L. P. et al., 2012. *Interações Fronteiriças no Platô das Guianas: Novas construções, novas territorialidades*. Rio de Janeiro: Publit, vol. 1, p. 17-44.

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

_____. **Aspectos da ação do estado na fronteira amazônica: A experiência do Território Federal/Estado do Amapá**. Macapá: Jadson Porto, 2005a. (Série Percepções do Amapá, v. 2).



_____. **A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional: A inserção do Amapá no Platô das Guianas.** In: Porto, J. L. R. et al., 2010. *Interações Fronteiriças no Platô das Guianas*. 1 ed., Rio de Janeiro: Publit, v. 1, p. 139-160.

PORTO, J. L. R.; SANTOS, E. R. C.; CASTRO, M. L.; MARTINS, C. R. N.; FURLAN, L. A. **Interações Espaciais em uma Cidade Média no Meio do Mundo: O Caso de Macapá (AP).** *Somanlu - Revista de Estudos Amazônicos*. Manaus, 8 (1): 9-34, jan./jun. 2008.

PORTO, J. L.R. et al., 2011. **A Reformatação da Fronteira Amapaense: das políticas públicas aos planos diretores e ambientais.** In: Porto, J. L. R., 2011. *Reformatações fronteiriças no platô das Guianas: (re) territorialidades de cooperação em construção*. Rio de Janeiro: Publit, 2011, v. 1, p. 21-49.

SANTOS, E. R. C., 2010. **Grandes projetos amazônicos e configuração geográfica do Amapá.** In: Porto, J. L. R. et al., 2010. *Interações Fronteiriças no Platô das Guianas*. Rio de Janeiro: Publit, v. 1, p. 45-72.

SANTOS JUNIOR, O A. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.** 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SILVA, A. R. F. et al., 2013. **Pensando a diferenciação socioespacial na Amazônia: a sub-região fronteiriça internacional dos estados do Pará e Amapá.** In: Porto, J. L. R. et al, 2013. *Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial*. Rio de Janeiro: Publit, p. 31-65.

SOUZA, Ana Cláudia Machado de. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação: as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do desenvolvimento local.** Dissertação de Mestrado, Departamento de Pós-Graduação, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Macapá, 2014.

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

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