



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PRÓREITORIA DE ENSINO E GRADUAÇÃO  
COLEGIADO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
ROSEANE DE NAZARÉ GOMES VEIGA

**A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E O PLANO  
DIRETOR DA CIDADE DE MACAPÁ (2004/2009)**

**Macapá  
2010**

ROSEANE DE NAZARÉ GOMES VEIGA

**A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E O PLANO  
DIRETOR DA CIDADE DE MACAPÁ (2004/2009)**

Trabalho apresentado  
à Universidade  
Federal do Amapá  
como requisito para  
obtenção do título de  
Bacharel e Licenciada  
no Curso de Ciências  
Sociais.

Orientador: Prof. Dr.  
Antonio Sérgio M.  
Filocreão.

**Macapá  
2010**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ**  
**PRÓREITORIA DE ENSINO E GRADUAÇÃO**  
**COLEGIADO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

## **BANCA EXAMINADORA**

**Trabalho de Conclusão de Curso defendido em 20/ 10/ 2010**

---

**Prof. Dr. Manoel de Jesus Pinto**

---

**Prof. Emanuel Leal**

---

**Prof. Dr. Antonio Sérgio Monteiro Filocreão - Orientador**

**Macapá**  
**2010**

## **DEDICATÓRIA**

**Dedico este trabalho a todos os mestres, estudiosos e futuros mestres, que acreditam e não desistem de acreditar que ainda podemos fazer de nossas cidades e de nosso planeta um lugar realmente bom para se viver.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Grande Arquiteto do Universo, meu Criador e Pai; À minha Mãe e protetora espiritual Imaculada Conceição, pela fé que me inspira; A Jesus e à Emanuell, que me dão sempre luz e apoio nos momentos difíceis.

Agradeço à minha genitora D. Martha, fonte de coragem e sabedoria.

Agradeço ao meu marido Max, pelo apoio, paciência e amor; a meus filhos Lucianne, Felipe e Arthur pela alegria que me dão todos os dias me fazendo nunca desistir.

Agradeço à minha irmã Rosana Gomes por tantas horas de boa discussão pedagógica, filosófica e sociológica, que muito me ajudaram; aos meus amigos Christianne Lacy, Cid de Paula e Jeuber Pantoja pela força que me deram no curso desse trabalho.

Agradeço aquelas que foram minhas melhores mestras e são hoje minhas amigas, Profa. Alexsara Maciel e Profa. Rauliette Diana.

Agradeço ao Prof. Nil Pisca por boas horas de conversas esclarecedoras;

Agradeço à Dra. Nair da SEPLAN, bem como a todos os técnicos deste órgão que me receberam e ajudaram no que foi possível.

Agradeço a todas as pessoas que em suas casas me receberam e de boa vontade responderam ao questionário a elas dirigido, material este de grande valia no andamento desta pesquisa.

Agradeço especialmente ao Professor Doutor Antonio Sérgio Filocreão, que com paciência e sabedoria aceitou a tarefa de me orientar para que conseguíssemos o êxito de iniciar e concluir este trabalho. Ao Prof. Manoel Pinto e ao Prof. Emanuel Leal que aceitaram compartilhar suas sabedorias no julgamento deste trabalho.

## RESUMO

O espaço de uma cidade média constitui-se em um conjunto de diversos usos que se justapõem e definem áreas, surgindo assim o centro, concentração de atividades comerciais, áreas residenciais elitizadas e as periferias com lotes menos valorizados. Este complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, a organização espacial da cidade que mais parece um espaço fragmentado. Desta forma o urbano se desenha no cotidiano trazendo à tona a discussão entre a dinâmica própria do urbano e a busca daquilo que é documentado e pouco cumprido em lei. População urbana sem medida em relação ao nível do sistema, ausência de relação direta entre emprego e população, enorme desequilíbrio da rede urbana, são esses os fatores que caracterizam a urbanização das cidades brasileiras. Assim, as ações efetivadas em Macapá foram baseadas em planejamentos não implantados e não executados, (talvez pela falta de acompanhamento da velocidade de suas transformações sócio-espaciais) e na dinâmica econômica que geraram distorções urbanas desencadeando uma série de problemas, consolidados pela falta de uma política urbana mais consistente. Longe daquilo que seria na prática a execução de um Plano Diretor a partir do que exige o Estatuto das Cidades.

Palavras chave: Espaço urbano, população, planejamento.

## **ABSTRACT**

The space of an average city consists in a set of diverse uses that if juxtapose and define areas, thus appearing the center, elites concentration of commercial activities, residential areas and the peripheries with valued lots less. This joint complex of uses of the land is, in reality, the space organization of the city that more seems a fragmented space. In such a way the urban one if draws in the daily one bringing to light the quarrel enters the proper dynamics of urban and the search of what it is registered and little fulfilled in law. Urban population without measure in relation to the level of the system, absence of direct relation between job and population, enormous disequilibrium of the urban net, are these factors that characterize the urbanization of the Brazilian cities. Thus, the actions accomplished in Macapá had been based on implanted and not executed plannings, (perhaps for the lack of accompaniment of the speed of its partner-space transformations) and on the economic dynamics that had generated urban distortions unchaining a series of problems, consolidated for the lack of one more consistent urban politics. Far from what it would be in the practical an execution of a Managing Plan from what it demands the Statute of the Cities.

Words key: Urban space, population, planning.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>2</b>	<b>O SURGIMENTO DAS CIDADES E SUAS TRANSFORMAÇÕES</b> .....	12
2.1	COMO SURTIU A CIDADE .....	12
2.1.1	Mesopotâmia .....	12
2.1.2A	Pólis grega.....	14
2.1.3	O Império Romano.....	15
2.1.4	As Cidades Medievais .....	16
<b>3</b>	<b>A URBANIZAÇÃO E O CAPITALISMO</b> .....	18
3.1	A CIDADE E A INDUSTRIALIZAÇÃO.....	18
3.1.1	O espaço urbano de uma cidade capitalista .....	20
3.1.2	O processo de urbanização .....	21
3.1.3	As políticas para a urbanização das cidades.....	24
<b>4</b>	<b>O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E NA AMAZÔNIA</b> .....	28
4.1	O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA .....	28
4.1.1	O ciclo da borracha na Amazônia .....	29
4.1.2A	<i>Belle Époque</i> .....	31
4.1.3A	A migração na Amazônia após 1945 .....	33
<b>5</b>	<b>O PLANEJAMENTO URBANO EM MACAPÁ</b> .....	36
5.1	UM POUCO DA HISTÓRIA DE MACAPÁ .....	36
5.1.1	O espaço urbano de Macapá.....	37
5.1.2A	influência da ALCMS .....	40
5.1.3	Macapá e o Planejamento .....	41
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	52
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	56

## 1 INTRODUÇÃO

As cidades se originaram a partir de vários contextos determinantes na história do homem e ao longo desse processo o homem é o maior responsável pelas formas e conteúdos que formaram e formam essas cidades. Desta forma podemos dizer que as cidades foram e são produtos da ação humana, e para assegurar sua posição os homens criaram nelas vínculos políticos e econômicos a fim de garantir sua permanência nesse espaço, que apesar de se apresentar fragmentado é onde vivemos e é o que chamamos de espaço urbano, que de tempos em tempos de acordo com cada local e caso apresenta uma nova face. (CARLOS, 1997, p.56)

No caso brasileiro, [...] o processo de urbanização se apresenta como uma fábrica de produzir favelas e agredir o meio ambiente. A cidade legal (cuja produção é hegemônica e capitalista) caminha para ser cada vez mais, espaço da minoria. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. (MARICATO, 2001, p.39),

Na década de 1990, o neoliberalismo consolidou a sua ideologia, (já manifestada desde a década de 30), enfraquecendo o intervencionismo estatal e fortalecendo o capitalismo, gerando, sobretudo, uma perspectiva positiva aos mercados, no entanto, desencadeou problemas de caráter social graves. Diante desse novo cenário, o Estado começa a dar sinais de mudança de postura, propondo um novo modelo de planejamento, o planejamento estratégico. (MARICATO, 200, p. 161)

No bojo dessas novas determinações surge um instrumento que representa uma mudança importante quando se trata de municípios, O Estatuto da Cidade, que surgiu como projeto de lei em 1989. O Estatuto criou uma série de instrumentos para que o administrador pudesse buscar o desenvolvimento urbano, sendo o principal o plano diretor, que deve articular os outros no interesse da cidade. Foi atribuído aos municípios a implementação de planos diretores participativos, definindo uma série de instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos. (ROLNIK, 2001, p.9)

Mas, há elementos modeladores do espaço, que contribuem para a formação da segregação, e devem ser combatidos, são eles: a má distribuição de renda e o

descumprimento das leis para beneficiamento de interesses de determinados segmentos sociais, o que em muitos casos resulta na expulsão das populações carentes para locais desprivilegiados e desprovidos de infraestrutura e serviços sociais básicos, como é o caso das ocupações das ressacas, das baixadas e dos bairros recentemente surgidos em Macapá.

Desta forma, o tema **A Organização do Espaço Urbano e o Plano Diretor da Cidade de Macapá, 2004 a 2009**, desenvolvido neste trabalho é resultado de uma proposta de pesquisa da realidade urbana municipal tendo em foco o grande contingente populacional que a cidade recebeu nos últimos anos, utilizando os parâmetros de um Trabalho de Conclusão de Curso, procurou-se aprofundar a reflexão nos aspectos: social, político, econômico e ambiental com o intuito de responder a seguinte problemática: **Como anda atualmente o processo de urbanização do espaço macapaense com o atual Plano Diretor de 2004?**

Procurou-se também detectar e explicitar os principais fatores que hipoteticamente impulsionaram essa transformação, averiguando se é verdadeira a suposição de quê foram causas desse crescimento: a transformação do Território Federal do Amapá em Estado do Amapá e também o funcionamento da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS, que segundo alguns estudiosos, foi estimulado por práticas de intervenção de políticas públicas, através de um discurso ideológico, com o objetivo de ocultar a entrada de uma nova leva de imigrantes no Estado, causando assim um avanço desordenado no espaço urbano da cidade.

Para responder a estes questionamentos a pesquisa concentrou esforços no sentido de alcançar os seguintes objetivos:

- 1 - Analisar através de bibliografias de vários autores o processo de surgimento das cidades, seus fatores e conseqüências, buscando compreender o que deu impulso a transformação de pequenos aglomerados em grandes cidades.
- 2 - Analisar como foi tratada a problemática do crescimento desordenado das cidades brasileiras.
- 3 - Analisar, a ocupação espacial da Amazônia e de Macapá, como se deu e que fatores a impulsionaram.
- 4 - Analisar o processo de criação do Plano Diretor de Macapá, partindo da premissa de quê desde a criação do mesmo, nada do que é contemplado em suas diretrizes foi cumprido, que grande parte da população não tem o devido

conhecimento do Plano Diretor da cidade e talvez daí surja o fato de que a população pouco se interesse pelos problemas urbanos.

Para subsidiar a pesquisa foram aplicados questionários junto aos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA), responsáveis atualmente pelo Plano Diretor, assim como foram aplicados questionários a 120 pessoas de quatro bairros da cidade de Macapá (Amazonas, Açaí, P. Socorro e Zerão) a fim de medir o grau de conhecimento e interesse sobre o Plano Diretor da cidade, bem como sobre os problemas urbanos enfrentados pela população macapaense. (Anexos)

Assim sendo, este trabalho apresenta-se estruturado da seguinte forma:

## **1 Introdução.**

Seção 2: **O Surgimento das cidades e suas transformações**, onde foi estudado o surgimento da Cidade na história e suas transformações espaciais e sociais ao longo do tempo e dos acontecimentos, ressaltando o quanto a questão econômica influenciou em tais transformações.

Seção 3: **A urbanização e o Capitalismo**, onde foi abordado como é o espaço de uma cidade capitalista e as formas como a urbanização das cidades brasileiras foi tratada por cada governo à sua época.

Seção 4: **O processo de urbanização no Brasil e na Amazônia**, onde foi analisado o processo da organização do espaço urbano no Brasil, na Amazônia e em Macapá, dando ênfase às problemáticas desse processo, causado mais uma vez pelo interesse exclusivamente econômico.

Seção 5: **O Planejamento urbano em Macapá**, onde foi tratada a discussão social e política e mais especificamente a questão Plano Diretor e do Planejamento, destacando o que se espera de um Plano Diretor e o que tem sido feito em Macapá.

## **6 Considerações Finais.**

## 2 O SURGIMENTO DAS CIDADES E SUAS TRANSFORMAÇÕES

### 2.1 COMO SURTIU A CIDADE

O surgimento das cidades não pode ser atestado por uma data precisa, pois, os registros e informações arqueológicas são muito incipientes no tempo e no espaço. O que se tem são evidências aproximadas do que seriam essas primeiras aglomerações humanas conhecidas como cidades. Segundo Duarte (2003), os estudiosos do assunto acreditam que as primeiras cidades surgiram por volta do ano de 3.500 a.C., há aproximadamente 5.500 anos na Mesopotâmia (no território do atual Iraque).

Para Spósito (2001): para que se tenha uma noção de como a cidade surgiu há a necessidade de nos reportamos ao passado, assim essa autora afirma que:

“O Período Paleolítico foi marcado pela não fixação do homem ao solo, contudo já havia sinais de que isso mais tarde aconteceria, pois este homem preocupava-se com o local onde enterrava seus mortos”. Estes foram na verdade, os primeiros a ter uma moradia fixa, que era uma espécie de cemitério coletivo, feito em uma cova ou caverna devidamente escolhida, que viria ser a morada definitiva de todos que morriam na família. (SPÓSITO, 2001, p.13)

O período Mesolítico surgiu a primeira condição necessária para a fixação do homem ao lugar, que foi a existência de melhores suprimentos alimentares, a domesticação de animais e o plantio. (SPÓSITO, 2001).

O Período Neolítico, por sua vez, já foi marcado pela vida estável em aldeias, que na sua configuração já possuía características que viriam a marcar a cidade. Na estrutura a aldeia tem um nível de complexidade bem elementar, uma vez que ainda não existe a divisão do trabalho como se concebe hoje, o que existia era a separação do trabalho feminino do masculino, e outras atividades determinadas pela idade e pela força. (SPÓSITO, 2001, p.13)

#### 2.1.1 A Mesopotâmia

Esta região é considerada um dos berços da civilização, já que foi na Baixa Mesopotâmia que surgiram as primeiras civilizações por volta do VI milênio a.C. As primeiras cidades foram o resultado culminante de uma sedentarização da população e de uma revolução agrícola, que se originou durante a Revolução Neolítica. O homem deixava de ser um coletor que dependia da caça e dos recursos naturais oferecidos. Assim, uma nova forma de domínio do ambiente é uma das causas possíveis da eclosão urbana na Mesopotâmia.(PINSKI,1994).

A partir do III milênio cidades como Lagash, Umma, Kish, Ur, Uruk, Gatum e a região do Elam se desenvolvem e a atividade comercial entre elas se tornou mais intensa. Os templos passaram a gerir a economia e muitos zigurates<sup>1</sup> foram construídos. O surgimento dos primeiros núcleos urbanos na região foi acompanhado do desenvolvimento de um complexo sistema hidráulico (aquedutos) que favorecia a utilização dos pântanos, evitava inundações e garantia o armazenamento de água para as estações mais secas.

Fazia-se necessária a construção dessas estruturas para manter algum tipo de controle sobre o regime dos rios Tigre e Eufrates. Esses rios gêmeos, em função do relevo que os envolve, correm de noroeste para sudeste, num sentido oposto ao rio Nilo, sendo as enchentes na Mesopotâmia muito mais violentas e sem uniformidade e a regularidade apresentada pelo Nilo.

Segundo Pinski (1994), a recompensa - terra para lavrar, água para irrigar, tâmaras para colher e pastos para a criação – isso tudo fixou o homem à terra. Mas, somente o trabalho coletivo permitiu que se pudesse dominar os rios, e o homem que se afastava das cidades se afastava das áreas irrigadas, pondo-se à margem desse processo.

Administradas por uma corporação de sacerdotes, as terras, que teoricamente eram dos deuses, eram entregues aos camponeses. Cada família recebia um lote de terra e devia entregar ao templo uma parte da colheita como pagamento pelo uso útil da terra. Já as propriedades particulares eram cultivadas por assalariados ou arrendatários.

As cidades funcionavam dessa forma como um ímã, que reunia um grupo em torno das tarefas de plantar o alimento ao invés de coletá-lo ou caçá-lo, imprimindo um domínio sobre aquele espaço. Após essa etapa, houve a necessidade de formas de regulação internas, ou seja, organização política.

Habitantes de cidades da antiguidade criaram certas áreas destinadas para encontros, recreação, comércio e culto religioso. Muitas destas cidades possuíam muralhas em volta, cujo objetivo era impedir (ou, ao menos, dificultar) o acesso de possíveis inimigos à cidade. A construção de prédios públicos e monumentos são

---

<sup>1</sup> Torre piramidal, de base retangular, composto de vários pisos superpostos, formadas por sucessivos andares, cada um menor que o anterior. Construção característica das cidades-estados sumerianos. Provavelmente só os sacerdotes tinham acesso à torre, que tanto podia ser um santuário, como um local de observações astronômicas.

outros exemplos de planejamento urbano nos tempos antigos, das quais, as cidades mais famosas são Roma e Atenas.

### 2.1.2 - A Pólis Grega

A Grécia era uma região bem diferente das outras habitadas pelos povos orientais, visto que estes viviam em férteis planícies às margens dos grandes rios, enquanto os gregos ocupavam uma área muito montanhosa, onde tinham que trabalhar duramente um solo muito pobre, de onde só retiravam meios para sua subsistência. Nas pequenas áreas cultivadas formavam-se agrupamentos humanos chamados genos. Os genos cresceram, desagregaram, e surgiu outra forma de comunidade mais ampla, que formava uma unidade territorial, política, econômica e social chamada pólis, uma espécie de cidade-estado, independente das outras, com governo próprio e com economia auto-suficiente. (CANTELLE, 1989)

Enquanto monarquias, as pólis eram governadas pelo Basileu (rei). Mas, com a entrada no Período Arcaico, os reis foram depostos e as cidades passaram para o regime oligárquico. Na oligarquia o poder está na mão de poucos, normalmente dos mais ricos, os governadores detinham quase tanto poder quanto os antigos reis e tinham as mesmas regalias. Este período foi época de frenética colonização. O aumento da população no pequeno espaço da pólis, fez com que os gregos procurassem novos lugares para habitar e formarem novas cidades, semelhantes à "pólis-mãe", tanto ao redor do Mar Egeu, como do Mar Mediterrâneo e até mais além. (CANTELLE, 1989)

Segundo Cantelle (1989), em 594 a.C. entregaram o poder a uma pessoa, Sólon, que instituiu um governo baseado na tirania. A sua missão era acabar com a exploração e com os problemas sociais e econômicos, evitando a queda de Atenas. A primeira medida de Sólon foi cancelar todas as dívidas e libertar os atenienses que se tinham vendido como escravos, o que lhe granjeou popularidade. Dividiu a sociedade em quatro classes, conforme o grau de riqueza. As duas mais ricas podiam entrar no Areopagus, o mais alto grau político, a seguinte num conselho de quatrocentas pessoas, e a mais pobre participava numa assembléia onde podia votar em problemas propostos pelo conselho, e podia também participar num tribunal que equilibrava o poder.

### 2.1.3 - Império Romano

Para Benévolo (2001), o Império Romano é sem dúvida o melhor exemplo de expansão da urbanização na Antiguidade, por conta de um poder unificado. A vitória dos romanos sobre os gregos da Itália e da Sicília e anexação dos impérios cartaginês e helenístico, permitiram a apropriação e aperfeiçoamento dos sistemas econômico e administrativo já desenvolvidos por estes povos.

De acordo com Benévolo (2001) ainda, o poder político de Roma deixou que se fundassem muitas cidades nas áreas recém-conquistadas para que se tivesse hegemonia sobre essas áreas, o que propiciou uma grande ampliação da divisão do trabalho, onde os ofícios exercidos e a produção das maiores cidades deixaram de suprir apenas os cidadãos e a população de seus arrabaldes, para suprirem também as populações de outras áreas do Império.

Os antigos romanos utilizaram um padrão consolidado de planejamento urbano, voltado para defesa militar e conveniência civil. O plano básico é uma praça quadrada central com serviços urbanos, cercados por uma grade compacta de ruas, tudo cercado por um muro para defesa. As obras particulares, como os palácios urbanos e as vilas de veraneio da classe patricia, se desenvolveram em regiões privilegiadas das cidades e em seus arredores, com uma decoração faustosa e distribuídas em torno de um jardim, essa áreas eram os *domus*.<sup>2</sup>

A plebe vivia em construções de *insulae*<sup>3</sup>, muito parecidos com nossos atuais edifícios, com portas que davam acesso a sacadas e terraços, mas sem divisões de ambientes nesses recintos.

Segundo Funari (2003), a engenharia civil romana além de construir caminhos que ligavam todo o império, edificou aquedutos que levavam água limpa até as cidades e também desenvolveu complexos sistemas de esgoto para dar vazão à água servida e aos dejetos das casas.

Afirma Rolnik (1995), que a escrita e a cidade surgem quase simultaneamente, e o espaço urbano se implanta com a existência de excedentes,

---

<sup>2</sup> Obras particulares, como os palácios urbanos e as vilas de veraneio da classe patricia, se desenvolveram em regiões privilegiadas das cidades e em seus arredores, com uma decoração faustosa e distribuída em torno de um jardim.

<sup>3</sup> Edifícios com portas que davam acesso a sacadas e terraços, mas sem divisões de ambientes nesses recintos, era a residência da plebe.

estabelecendo um local fixo de moradia, o que implica grandes obras de drenagem e irrigação, imprimindo novas tecnologias.

Para reduzir o tempo necessário para locomoção, duas ruas em diagonal cruzam pela praça quadrada. Um rio geralmente corre dentro da cidade, para obtenção de água potável e transporte, e despejo de esgoto, até mesmo durante cercos.

Mesmo já contando com um planejamento urbano, o conjunto das ruas de Roma era deficiente, muitas ruas eram estreitas e tortuosas, não havia iluminação pública nem coleta de lixo apesar do contingente populacional, os aquedutos forneciam água para uso público, inclusive para as grandes termas. O governo alimentava cerca de cinquenta mil pessoas e fazia festas públicas em 180 dias do ano.

#### 2.1.4 - As cidades Medievais

A partir do século V d.C. com a queda do Império Romano houve um declínio expressivo na urbanização, com uma desestruturação da rede que havia se desenvolvido sob o poder político centralizado, uma diminuição de tamanho e importância das cidades e o desaparecimento de muitas cidades pequenas.

Segundo Benévolo (2001) é assim que surge o Período Medieval situado do século V ao século XV, onde sua principal característica era o modo de produção feudal com base na economia agrícola. A terra era a única fonte de subsistência e condição de riqueza. Esse novo modo de produção tem base na instituição social da servidão, ou seja, quem não era proprietário de terras, era servo. A política era comandada pelos senhores feudais, ainda que a figura do rei permanecesse.

Com a crise e o fim desse regime e a ascensão da burguesia surge uma nova situação onde o comércio se torna primordialmente o centro das relações a ponto da burguesia comercial tornar-se o sustentáculo principal dos reis, que sem muitas opções começam a aceitá-la como a nova classe em ascensão, motivo pelos quais muitos títulos de nobreza puderam ser comprados.

Desta forma, a cidade estabelece a vida coletiva, o que obriga a permanência de autoridade político-administrativa implicando junto ao morador da cidade uma participação, mesmo que submissa da vida pública. Há então, neste contexto, o surgimento de movimentos civis pela luta à apropriação do espaço urbano,

desafiando o poder político através da apropriação simbólica do terreno público. (ROLNIK, 1995).

Para Rolnik (1995), as cidades antigas eram fechadas e vigiadas para defesa do território de inimigos internos e externos, bem ao contrário da cidade contemporânea que se caracteriza pela velocidade da circulação.

As lentas transformações do campo (onde é produzido o excedente) documentam as mudanças mais raras da estrutura econômica; as rápidas transformações da cidade (onde é distribuído o excedente) mostram, ao contrário, as mudanças muito mais profundas da composição e das atividades da classe dominante, que influem sobre toda a sociedade. Tem início a aventura da "civilização", que corrige continuamente as suas formas provisórias. (BENÉVOLO, 2001)

Assim sendo, o que é a cidade? Senão o lugar das mudanças, mostrando de quando em quando uma face nova mediante as transformações causadas pelo homem.

### 3 A URBANIZAÇÃO E O CAPITALISMO

#### 3.1 – A CIDADE E A INDUSTRIALIZAÇÃO

(...) para se expor a problemática urbana, impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. Sem possibilidade de contestação, esse processo foi o motor das transformações na sociedade. LÉFEBVRE (2001, P.3)

Léfebvre (1999) propõe que se pense um *continuum* da cidade política à “zona crítica” (o *urbano*), passando pela cidade mercantil e pela cidade industrial.

Destaca:

A primeira passagem é marcada pela entrada da praça de mercado no interior das muralhas das cidades controladas por mosteiros ou castelos. Incentivadas pelas feiras locais e regionais (em múltiplas escalas, mesmo “internacionais”) de artigos de luxo, as elites gradativamente permitiram a entrada da burguesia nascente no espaço do poder, logo deslocando a centralidade do poder dos palácios e mosteiros para a praça de mercado, consolidando a economia de mercado, que teve nas cidades seu espaço privilegiado. Assim, a cidade mercantil, lugar central para onde os excedentes regionais eram voluntariamente trazidos e comercializados, resulta na conquista da cidade pela burguesia. (LÉFEBVRE, 1999, P.11)

Assim, foi das aglomerações sem função urbana que resultaram as cidades mercantis, cujas atividades decorreram do fato de quê mesmo durante o domínio feudal houve uma resistência por parte de mercadores e comerciantes. Desta forma os arrabaldes se fortaleceram proliferando deles vários burgos que ocupando o espaço extramuros das cidades foram a razão principal do renascimento urbano. (SPÓSITO 2001)

Spósito (2001) afirma que “as cidades comerciais já eram de fato o ‘bom’ lugar para o desenvolvimento industrial. E assim se deu. (...) Mas, neste mesmo período começa uma tendência à localização das indústrias fora das cidades.”

No início de forma esporádica e dispersa, dependendo sempre de múltiplas circunstâncias como rios, florestas, minas, canais, estradas de ferro e mão-de-obra, oferecida fartamente por camponeses e artesãos. Ao mesmo tempo em que isso ocorre, as velhas cidades são transformadas em locais para mercados, bancos, residências de dirigentes e políticos, além de reserva de mão-de-obra.

Para Spósito (2001) isto significou o fim da cidade como sistema institucional e social quase autônomo e provocou, de forma definitiva, a constituição de redes

urbanas, dada a ampliação crescente e a articulação entre os lugares. (...). A cidade recebeu diretamente as conseqüências do rápido crescimento populacional imprimido pela Revolução Industrial.

Assim, podemos afirmar que o processo de organização e reorganização da sociedade deu-se paralelamente à transformação da natureza em campos, cidades, áreas agrícolas, estradas, etc.

De acordo com Corrêa (1993), com o surgimento da industrialização e do comércio e conseqüentemente, com o surgimento do acúmulo de capital, surgiram também diferentes formas de organização do espaço e de utilização dos recursos naturais, as pessoas se aglomeraram em locais próximos às áreas industriais, surgindo assim, o processo de criação do espaço urbano, marcado por profundas desigualdades, resultantes de ações acumuladas ao longo do tempo. Isso porque a sociedade capitalista é formada por diferentes classes sociais que ocupam espaços diferentes.

Essas diferenças se dão conforme o tamanho das cidades, os processos espaciais e a natureza das funções que podem ser entendidas através das potencialidades e vocações históricas e espaciais, ou seja, são construídas ao longo do tempo sobre um determinado sítio, assim existem as cidades portuárias, as cidades turísticas, as cidades industriais, as cidades agrícolas, etc. além daquelas determinadas pela sua importância como centro de poder do Estado. (CORRÊA, 1993, P.6)

A história europeia do século XIX encontra-se marcada pelo crescimento e pela proliferação da cidade, quando presencia em Londres e Paris uma grande alteração na vida urbana, mudança gerada pela Revolução Industrial em decorrência do caos urbano<sup>4</sup>. [...] *O caos urbano, favorecido pela Revolução Industrial, incentivou as primeiras tentativas de planejamento urbano e de construção de uma cidade ideal. Os governantes europeus tiveram a tarefa de ordenar, higienizar e pensar em soluções possíveis para a vida urbana (...).* (BRESCIANNI, 1998)

---

<sup>4</sup> Entenda-se por caos urbano uma desestruturação na cidade, surgida junto ao crescimento desordenado de seu espaço.

### 3.1.1– O espaço urbano de uma cidade capitalista

A dificuldade mais teórica prática, vem de a urbanização da sociedade industrializada não acontecer sem a explosão daquilo que ainda chamamos de cidade. (LÉFEBVRE, 2001)

O espaço de uma grande cidade capitalista constitui-se em um conjunto de diversos usos que se justapõem entre si e definem áreas, surgindo assim o centro, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas residenciais elitizadas e as periferias com seus lotes menos valorizados.

De acordo com Corrêa (1993), este complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, a *organização espacial* da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano, que aparece assim como espaço fragmentado.

Tradicionalmente, a forma espacial é aceita como uma determinante básica do comportamento humano, um “determinismo ambiental espacial” que é uma hipótese de trabalho para planejadores físicos que, através da manipulação do ambiente espacial da cidade, procuram implantar uma nova ordem social. (CÔRREA, 1993)

Sobre isso Harvey (1980) complementa: Desta forma o urbano se desenha na contemporaneidade revelando uma discussão existente entre a dinâmica própria do urbano e a busca da melhor organização daquilo que é documentado em lei.

A produção espacial como manifestação clara do capitalismo avançado se traduz de três formas diferentes: Em primeiro lugar é clara a existência de grandes unidades de produção e consumo, o resultado é o aumento das áreas metropolitanas e a descentralização das unidades produtivas. Num segundo ponto, a ampliação da massa de assalariados acompanhada de uma ‘diversificação’ de níveis e hierarquização no próprio interior da categoria social. Em nível urbano essa diferenciação ocorre em áreas residenciais diversificadas no que concerne ao padrão habitacional. E em terceiro, o capitalismo precisa de uma concentração de poder político e cria condições para a formação de uma tecnocracia apoiada na ‘competência’ dos especialistas, que em nível das cidades produzem uma planificação urbana sem particularismos – os programas nacionais. (CASTELLS, 1983)

A organização social e sua evolução só podem ser entendidas a partir de uma interpretação dialética entre formas, estruturas e funções, só assim pode-se pensar

o espaço em suas diversas escalas e relações, o que, por conseguinte possibilitará a compreensão do que é a complexidade social. (SANTOS, 2009)

Assistimos desse modo, à difusão de novos sistemas de objetos e de ações que, sobretudo aos preexistentes, criaram dinâmicas territoriais particulares, porém essa difusão foi seletiva, aprofundando as diferenças regionais

### 3.1.2 – O processo de urbanização

Rapidez e intensidade têm caracterizado o processo de urbanização desde seus primórdios no último quartel do século passado. Como resultado aparece uma nova atividade governamental com finalidade específica de tratar as novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas. É o nascimento do planejamento que chegou ao auge nas décadas de 1960 a 1970. Entendendo-se como planejamento urbano um conjunto de ações de ordenação espacial das atividades urbanas, que não podendo ser orientadas pelo mercado tinham que ser assumidas pelo Estado, da concepção à implementação. (DÉAK & SCHIFFER, 1999, p.12)

Em sua época de ouro foram elaborados grandes e às vezes grandiosos Planos Integrados de Desenvolvimento, os PDI para todas as cidades brasileiras, exceto as poucas que ficavam à margem do surto da urbanização. Tais planos, mais por falta de critério de delimitação de campo do que seria “planejamento urbano” do que por arroubos de ambição excessiva, abrangiam todos os aspectos possíveis e imagináveis da vida das cidades, desde obras de infraestrutura física até a renovação e o desenho urbano. (DÉAK, 1999)

O estímulo governamental partia do princípio que cada cidade deveria ter seu plano de desenvolvimento, sendo isso obrigatório por lei, a cidade que não o tinha não poderia esperar recursos para obras de infra-estrutura, a começar pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

A onda de planejamento local centralmente orquestrado com sua desova de planos de desenvolvimento integrado durou uma década, com pico na virada de 1960 a 1970. Mas, em alguns anos se generalizou um crescente sentimento de frustração quanto aos planos vistosos em sua concepção, poucos deles eram efetivamente implantados e o “crivo” entre teoria e prática de planejamento tornava-se tão gritante que já não podia ser ignorado, virou lugar comum os planos irem para as prateleiras e os meados dos anos 70 presenciaram a extinção dos planos integrados, devido ao grande número de planos elaborados e o pouquíssimo número de planos efetivados por um ou outro motivo. (DÉAK, 1999, p.13-15)

Sobre isso, Santos (1993) cita uma das razões desse fracasso: [...] é que tais estudos começaram no Brasil com objetivos de planejamento limitado e restritivo, mais preocupados com uma definição formal para responder a tópicos (casa, transportes, etc.), de forma pesadamente influenciadas nessa direção pelas agências financiadoras, nacionais e estrangeiras.

Não houve abertura ou meios para que universidades e órgãos de pesquisa pudessem reverter esse rumo. O resultado foi o empobrecimento da pesquisa urbana, tornando-a repetitiva e esvaziada. A pesquisa foi para um lado e a realidade para outro. (SANTOS, 1993)

Léfebvre (2001) diz que nos países ditos em “vias de desenvolvimento”, a dissolução da estrutura agrária empurra para as cidades, camponeses sem posses, ávidos de mudanças; a favela os acolhe e desempenha o papel de mediador (insuficiente) entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria, frequentemente a favela se consolida e oferece um sucedâneo, miserável e, no entanto intensa.

Maricato (2001), afirma que são inúmeras as fontes de limitação à elaboração de propostas alternativas democráticas e igualitárias para as cidades brasileiras. “A primeira e mais óbvia está na impossibilidade de tomar o ambiente construído, independentemente da sociedade que o constrói e ocupa.”

Para Castells (1983), população urbana sem medida comum em relação ao nível do sistema, ausência de relação direta entre emprego e população, enorme desequilíbrio da rede urbana (infra-estrutura) a favor de um aglomerado preponderante. São esses os fatores que caracterizam a urbanização brasileira ao longo dos últimos anos.

Segundo Duarte (2003), na nossa sociedade, o solo urbano é uma mercadoria, ou seja, algo que se compra e vende. Portanto, o acesso a uma moradia melhor ou pior vai depender do nível de renda das pessoas.

Para Corrêa (1993), a classe dominante ou uma de suas frações, por outro lado, segrega os outros grupos sociais na medida em que controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção, direcionando seletivamente a localização dos demais grupos sociais no espaço urbano indiretamente atua através do estado.

De acordo com Castells (1983):

Com diferenças de graus e intensidade todas as cidades brasileiras exibem problemas parecidos e quanto mais crescem as cidades, mais graves se tornam esses problemas. As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa, havendo especulação, há a criação mercantil da escassez e o problema do acesso a terra e a habitação se acentuam, o que conduz a periferização da população mais pobre, e, portanto, o aumento indiscriminado do espaço urbano, a organização dos serviços essenciais obedece a essa lógica e torna os pobres que devem viver longe dos centros mais pobres ainda. (CASTELLS, 1983, p.55)

Durante o século XX, os planejamentos urbanísticos, apesar de considerados modernistas, foram construídos por meio de metodologias tecnicistas, uma vez que, destinavam-se a atender as necessidades do capitalismo. Sobre esses aspectos, manifesta-se Ferrari Jr. ao afirmar que:

As metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista foram baseadas em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, não tendo nenhuma forma de participação da sociedade civil nas discussões de propostas para a cidade, ficando o espaço urbano submetido a normas e padrões que propiciassem segundo vários autores de cunho marxista, a reprodução da força do capital, conforme os anseios dos atores responsáveis pela máquina de crescimento urbano. (FERRARI JÚNIOR. 2004, P.16)

Segundo Maricato (2001), o processo de urbanização no Brasil se apresenta como uma fábrica de produzir favelas e agredir o meio ambiente. O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão grande que, inspirados na interpretação de Arantes e Schwarz sobre Brecht podemos repetir que “a regra se tornou exceção e a exceção a regra”. A cidade legal (cuja produção é hegemônica e capitalista) caminha para ser cada vez mais, espaço da minoria. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade.

Nesse sentido, na década de 1990, o neoliberalismo consolida a sua ideologia, enfraquecendo o intervencionismo estatal e fortalecendo o capitalismo, gerando, sobretudo, uma perspectiva positiva aos mercados, no entanto, desencadeia problemas de caráter social graves. Diante desse novo cenário, o Estado começa a dar sinais de mudança de postura, porém de forma bastante lenta quando se propõe a adotar um novo modelo de planejamento, o planejamento estratégico.

Esse instrumento representa uma mudança importante quando se trata de municípios, pois preconizava uma “*saída aos governos municipais que não sabiam o que fazer diante do aumento do desemprego e de demandas sociais, guerra fiscal e da diminuição dos recursos públicos nacionais, decorrentes dos cenários internacionais*” (MARICATO, 2001).

### 3.1.3 - As políticas para a urbanização das cidades: Do Estado Novo aos dias atuais

Houve uma primeira reflexão sobre uma Política de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em 1973, articulado na época pela Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (SAREM), quando se refletiu sobre a concepção do território brasileiro, Essa política representava a ação concreta do setor público nas cidades, definindo claramente a atuação do governo federal sobre a urbanização brasileira.

Importa destacar inicialmente que os fundos, mecanismos que já existiam foram aproveitados na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Naquela época havia uma clara concentração de recursos nos níveis estadual e federal, situação que só seria alterada na Constituição de 1988, que devolveria aos municípios recursos que lhes pertencem de direito. Naquela época predominava também uma visão mecanicista e funcionalista. Daí que, tanto ontem, quanto hoje, temos no Brasil uma grande deficiência em conhecer de fato a urbanização brasileira. (SOUZA, apud. DÉAK e SCHIFFER, 1999)

Schiffer (1999) diz que a Revolução de 30 e aliança comandada por Vargas, veio ao encontro da necessidade de se constituir um Estado capaz de promover a unificação do mercado nacional em face do processo de industrialização que se consolidava.

A precariedade de infraestrutura básica como siderúrgicas e disponibilidade energética, era importante entrave à expansão do mercado interno. Para superar esses obstáculos, o Estado tornou-se notadamente a partir de 1940, o principal investidor do país, atuando na instalação de indústrias de base que obedeciam a um padrão nitidamente urbano, satisfazendo o sentido de modernização ditado pelas forças internacionais que eram baseadas no consumo de bens duráveis. Esse modelo de desenvolvimento econômico foi responsável até a década de 1960, pelo início da penetração das relações capitalistas de produção nas áreas rurais, causando a proletarianização do homem do campo que se deslocou para a cidade. (SCHIFFER, 1999, p.36)

Com a expansão da economia baseada no monopólio do capital, na década de 1950, já no governo de Juscelino Kubitschek, surgiram novos problemas sociais,

em grande parte a culpa coube ao controverso Plano de Metas (1956-1961) de JK, “Avançar 50 anos em 5”. Dentre essas metas segundo o autor, a mais controversa foi a construção de Brasília, vista como consagração ou no mínimo ponto de partida para o suposto projeto nacional, despertando toda sorte de ufanismos e ilusões. (BICCA apud PAVIANNI, 1984)

Tais anseios eram paradoxais frente às reais problemáticas sócio-ambientais, a polarização nas cidades onde uma pequena população conseguia acesso a boas áreas e a imensa parcela de excluídos ia sendo arrastada para as periferias fazendo surgir enormes favelas.

Daí que já não sendo possível camuflar as desigualdades, considerou-se a formulação de políticas públicas. Mas, o que aconteceu é que não houve intervenção sobre as causas, que eram a exploração imobiliária do espaço, segregação social, favorecimento político, etc..

Desta forma, buscaram-se medidas supostamente eficazes, a cidade passa a ser concebida com base em uma realidade tecnicista, onde se ataca a consequência (falta de transporte, escola, assistência médica, etc..), mas não o que a causou.

Assim esta época conhecida como Desenvolvimentismo,<sup>5</sup> no Brasil foi inicialmente aplicada em 1930, sendo apropriado nas décadas seguintes, e mais utilizado, pelo governo de Juscelino Kubitschek e pelos governos de linha ditatorial.

No período autoritário as políticas urbanas centralizadas em órgãos federais, passam a responder pelos entraves políticos da gestão pública das cidades e pela promoção adequada do espaço urbano das “massas desajustadas” – obstáculo ao crescimento econômico. A intervenção estatal tomava tom de “corretivo”, capaz de criar condições materiais para a supremacia capitalista desejada, sem levar em consideração a peculiaridade de cada caso.

---

<sup>5</sup> Desenvolvimentismo pode ser descrito como qualquer tipo de política econômica, implantada através da efetiva participação do Estado, na qual se visa o crescimento da produção industrial, da infra-estrutura e do consumo, como diretrizes básicas à economia.

A ênfase dada aos programas habitacionais com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Federal da Habitação (SFH) em 1964, traduzia aspectos argumentativos de intervenção federal.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) era de fato o instrumento mais importante dessa política, mas em pouco tempo se viu frente a um paradoxo de recursos rapidamente crescentes, por volta do quinto ano o BNH já era o segundo maior banco brasileiro e apesar disso tinha uma dificuldade cada vez maior para a aplicação na habitação da população. Os recursos crescentes se orientaram para investimentos em outros setores que não da habitação da população pobre, fugindo assim, dos fins para o qual foi criado, apesar de a princípio ter financiado 1 milhão de residências, foi empregado neste setor em 1970 apenas 15% do seu orçamento total nos programas conduzidos pelas agências municipais e estaduais – as Companhias de Habitação (COHAB's), onde as regiões sul e sudeste foram as mais beneficiadas. Em termos estratégicos isso significava mais uma vez a aplicação de mais recursos nas regiões mais ricas do país. É nesses termos que o BNH vai aos poucos deixando de ser o agente do SFH e passa a ser um autêntico Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano. (SOUZA, 1999, apud Déak & Schiffer, p.138-139)

De 1970 a 1980, a população urbana das cidades com mais de 20 mil habitantes aumentou na ordem de 60%. A urbanização brasileira estava intimamente ligada aos processos migratórios nesta época. O censo demográfico de 1970 informa que cerca de 50% do crescimento urbano era devido às migrações internas em termos de média geral para o Brasil.

Esse processo terá duas conseqüências básicas que implicam diretamente a definição dos objetivos de uma política urbana: - a ampliação das diferenças inter e intra-regionais e a atração e absorção da mão-de-obra pelos pólos mais dinâmicos do país. Assim o tratamento dado à questão urbana durante o que se chamou de Nova República não foi diferente dos anteriores, diversas políticas urbanas foram colocadas em diversos ministérios e muitas delas foram atomizadas em outras várias instituições, assim, a questão urbana passou a ser responsabilidade do MI (Ministério do Interior) depois deslocada para o MDU (Ministério do Desenvolvimento Urbano), que se transformou no (MHU) Ministério da Habitação e Urbanismo, que sendo extinto, passou a questão habitacional, às esferas de uma tradicional instituição bancária, a CEF (Caixa Econômica Federal). ( SOUZA,1999, p.125-126).

Nos anos de 1970 os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e de sofisticação intelectual para o plano singelo, simplório, feitos pelos

próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos.

Com a expressão “plano sem mapa” pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e aperfeiçoando-o continuamente. (VILLAÇA, 1999 apud DÉAK & SCHIFFER)

Mais recentemente, desde a Constituição de 1988, veio à tona a discussão da necessidade de se repensar o sistema urbano, apontando para a necessidade de reformas, nesse bojo surgem discussões como a função social da cidade, da propriedade e da justa distribuição de bens e serviços urbanos, da gestão democrática e da questão ambiental.

Num resgate à cidadania foi criado o Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Segundo Rolnik (2001) por meio do Estatuto da Cidade do Governo Federal, aponta-se o surgimento de uma perspectiva inovadora para o planejamento municipal, quando o considera um instrumento básico da política urbana.

A inserção dos artigos 182 e 183<sup>6</sup>, no capítulo da Constituição Federal de 1988, que se referem à política urbana, representam uma conquista social por não dissociar as políticas sociais, das espaciais. (ROLNIK, 2001)

---

<sup>6</sup>Art.182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Art.183. Aquele que possuir como sua área urbana até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano oral.

## **4 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA E EM MACAPÁ**

### **4.1 – O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA**

Desde 1990, vários autores buscam reunir as causas que deram início à “modernização” do espaço na região amazônica.

Oliveira (1990) informa que o processo de ocupação da Amazônia tem uma longa trajetória que passa por um período colonial onde eram explorados produtos extrativos, até os dias atuais em que a entrada do grande capital ajudou de maneira decisiva a reordenar o espaço amazônico. Principalmente a partir da década de 1960, quando a Amazônia se organizou sob a hegemonia do capital comercial.

De acordo com Oliveira (1990) ainda, como é da natureza desse capital, mais do que uma apropriação dos recursos naturais, o que lhe é de muita importância também, é o controle das vias de acesso, das vias de circulação. Aqui, sem dúvida alguma, a imensa e intrincada rede hidrográfica da região foi uma importante aliada do capital, pois permitiu que o mesmo se lançasse capilarmente pelos lugares mais recônditos da Amazônia.

A economia quase sempre girava em torno dos produtos extrativos e a floresta permanecia em pé. No entanto, os rios perderam parte de sua importância como meio de circulação, principalmente após a abertura de rodovias que rasgaram a floresta e serviram como porta de entrada para uma infinidade de migrantes, modos de exploração dos recursos naturais e modos de vida diferentes dos anteriormente estabelecidos na região.

No entendimento de Monteiro (1997), essa nova ocupação exigiu também a interligação da região com o resto do país e com o mundo, principalmente através da implantação e modernização dos sistemas de telefonia e televisão via satélites, permitindo assim, a penetração de novas idéias e valores que permitiram mudanças profundas em diferentes setores, como na economia, cultura e política, por exemplo.

Oliveira (1997) afirma que esses grupos econômicos aliados aos governos militares utilizaram, como justificativa para explorar os recursos amazônicos, a ideologia de que a região era isolada das demais e apresentava um fraco povoamento.

Dessa forma, objetivando facilitar e agilizar a exploração da Amazônia, e falando em nome da segurança e do desenvolvimento nacional, tais grupos

econômicos e governos desenvolvimentistas promoveram o mais completo processo de exploração e ocupação já ocorrido em toda a história regional. A ação desses grupos foi facilitada por políticas governamentais creditícias e de infraestrutura que visavam, além de atrair a força de trabalho para a região, criar pólos de desenvolvimento, para com isso, aumentar também a malha urbana amazônica.

Maricato (2000) elucida que o planejamento urbano modernista/funcionalista foi um instrumento de dominação ideológica, pois contribuiu para ocultar a “cidade real” para a formação de um mercado imobiliário restritivo e especulativo.

#### 4.1.1- Ciclo da borracha

De acordo com Reis (1993), no Brasil, o advento da vulcanização coincide com a descoberta dos grandes seringais nativos no Rio Purus. Acontece no Acre, o primeiro movimento de imigração vindo do nordeste do Brasil. Este movimento migratório quase provocou uma guerra com a Bolívia, que na mesma época tentava instalar postos aduaneiros nos rios Madeira, Purus e Juruá. Milhares de imigrantes, principalmente nordestinos fugidos da seca da década de 1870, invadem a floresta para recolher o látex e transformá-lo em borracha.

Ainda de acordo com Reis (1993) por quase cinquenta anos, da segunda metade do século XIX até a segunda década do século XX, a borracha natural sustentou um dos mais importantes ciclos de desenvolvimento do Brasil. Naquela época, a revolução industrial se expandia velozmente e o mundo vivia período histórico de prosperidade e descobertas que se refletiam em todos os setores. Automóvel, bonde, telefone, luz elétrica e outras inovações mudavam paisagem e costumes nas cidades. Novos mercados se abriam.

Bechimol (2001) informa que o 2º. Ciclo da borracha ocorre a partir de 1942 (período da 2ª. Guerra mundial) quando o Japão, aliado da Alemanha e Itália ocupa as áreas da Ásia que eram produtoras da borracha, deixando os aliados sem o produto, foi quando o presidente dos EUA (Roosevelt) e o presidente do Brasil (Vargas) assinam os acordos de Washington, pelo qual o Brasil se comprometia a reativar os seringais. O Brasil entrou com seringais, mão-de-obra e 58% do capital para a criação do BCB (Banco de Crédito da borracha), os EUA entraram com 42% de capital para o BCB e meios para a produção, transporte e escoamento. Esses

acordos proporcionaram a montagem de uma logística institucional que abriu frentes operacionais e estratégicas na área.

Mas, segundo Benchimol (2001) ainda, os objetivos de um lado e de outro eram até certo ponto conflitantes, os EUA tinham interesse pela urgência e curto prazo, o Brasil tinha interesse para o permanente desejo de manter na Amazônia um projeto de desenvolvimento. Com o apoio dos EUA o governo brasileiro montou uma infraestrutura que possibilitou uma expressiva produção. Ela era composta de órgãos criados exclusivamente para cumprir os acordos, eram:

- Banco de Crédito da Borracha (BCB), realizava operações de crédito, fomento à produção e financiamento aos seringalistas, exercia o monopólio de compra e venda da borracha.
- Criação de Territórios: Guaporé (hoje Rondônia), Rio Branco (hoje Roraima) e Amapá, iniciando-se assim um processo de reorganização do espaço amazônico.
- Rubber Reserve Company (RRC) encarregada de transportes de passageiros e suprimentos através da SAVA.
- Serviço de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA) e Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA), tinham o objetivo de recrutar, encaminhar e colocar trabalhadores, principalmente nordestinos nos seringais, sob a supervisão do DNI (Departamento Nacional de Imigração).
- Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), criado para promover o saneamento urbano e combater a malária.
- Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA), responsável pelo abastecimento de gêneros de primeira necessidade.

Com o término da guerra em 1945, foram liberadas as plantações na Ásia, cessando o interesse norte-americano pela Amazônia, que passou a acumular estoques crescentes, já que o mercado interno não absorvia a produção, a tentativa de produzir borracha ainda permaneceu até 1960, quando finalmente caiu dando fim ao ciclo.

Tabela 1. Número de migrantes nordestinos vindos para a Amazônia no período

ANO	HOMENS	MULHERES	TOTAL
1941	13.910	8.267	26.951
1942	17.828	9.023	33.818
1943	24.399	9.419	37.426
1944	27.139	10.287	31.766
1945	21.807	9.959	46.955
Total	105.183	22.177	152.136

FONTE: Benchimol, 2001

#### 4.1.2 - A Belle Époque

Para a maioria dos europeus, a época entre 1871 e 1914 foi a *Belle Époque*. A ciência tinha tornado a vida mais cômoda e segura, o governo representativo tinha grande aceitação e se esperava confiantemente um progresso contínuo. As potências europeias se orgulhavam dos seus avanços e, convencidas de que a história lhes tinha reservado uma missão civilizadora. Paris foi a principal capital europeia que se glorificou com o estilo da *belle époque*, com exemplos que hoje se podem contemplar na Gare de Lyon e na ponte Alexandre III.

Reis (1993), diz que o surto da borracha na Amazônia fez enriquecer as cidades de Manaus e Belém. Manaus passa a ter um liceu, um jornal impresso, um mercado público.

Na Amazônia, a *Belle Époque* foi um momento do desenvolvimento da economia do látex nesta região, ocorrido no período de 1870-1910, o que está intimamente ligado às próprias transformações ocorridas em nível da reprodução do capital e da acumulação de riquezas pela burguesia internacional.

Em decorrência do *Boom* da borracha, Belém do Pará assumiu o papel de principal porto de escoamento da produção do látex, além de se tornar na vanguarda cultural da região. Verifica-se neste momento a construção de todo um processo modernizador na região Norte.

Sarges (2000), em sua obra *Riquezas produzindo a Belle Époque* relata que o processo de urbanização da cidade de Belém, se deu nos séculos XIX e XX no auge

da exploração da borracha, quando o espaço da cidade foi reordenado e remodelado, a fim de ficar de acordo com os costumes sociais exigidos na época, na tentativa de se construir para esta capital uma imagem de progresso para comportar os hábitos advindos do mundo “civilizado” que era a Europa.

De acordo com Sarges (2000) ainda, a *Belle Époque* imprimiu, desse modo, a redefinição do espaço urbano, a redistribuição dos locais destinados aos serviços sanitários e o emprego de mecanismos de controle dos hábitos da população, o que tornava bastante viável a distinção entre a área central da cidade, destinada aos ricos burgueses desodorizados e higienizados e as áreas periféricas destinadas à população trabalhadora e pobre.

Mas, apesar de todo um reordenamento do centro, a cidade sofreu profundas transformações com a vinda de imigrantes nordestinos, causando aumento populacional que resultou em problemas sociais de toda ordem (moradia, saúde, saneamento básico, desemprego, etc.), uma vez que a cidade não estava preparada para receber tal contingente.

Em um segundo momento a política recebeu a incumbência de incentivar a valorização econômica em detrimento de uma transformação social na Amazônia.

Assim a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVA) visava o incentivo da ampliação da infra-estrutura, com o objetivo de explorar minério e madeira, surgindo projetos como a Indústria de Comércio e Minério (ICOMI), o Projeto Calha Norte, a Zona Franca de Manaus (ZFM), etc. A integração da Amazônia ficou por conta do Programa de Integração Nacional (PIN)) e do Pró-Terra, que garantiam acesso a lotes de terra a imigrantes de diversas partes do país, através da colonização privada e oficial. Mas, o alvo não era integração em si ou a intenção de dar a essa população um lugar digno para viver, e sim, minimizar o movimento migratório que se direcionava em levas numerosas à região sudeste, que se industrializava rapidamente. (BRITO 1991, p.135)

Oliveira (1990) diz que havia ainda mais problemas, a população que não conseguia a tão sonhada posse da terra. Sem ter o que fazer, estes migrantes aumentavam em número os grupos da força de trabalho sem trabalho, estacionada nas vilas e pequenas cidades, dando origem ainda a outro dilema, a segregação espacial, pois com a valorização das áreas centrais, quem não podia pagar por elas era expulso para as margens dos rios.

De acordo com Figueiredo (1993): Se o inchamento das capitais e dos centros regionais abriga grande parte dos excluídos do crescimento regional, as

pequenas cidades, vilas, lugarejos e corrutelas surgidos no rastro de “*company towns*”, da colonização agrícola, de frentes mineradoras e de garimpagem, enfim, da expansão das fronteiras, são também manifestações caóticas do urbano nessa área e pontos críticos de sua crise ambiental.

Segundo Carlos (1997), toda e qualquer cidade origina-se num determinado contexto da história da humanidade e assume formas e conteúdos diversos ao longo do processo histórico.

#### 4.1.3 – A migração na Amazônia

No período e após essas transformações, um grande número de imigrantes se dirigiu a Amazônia, o que além de provocar o crescimento urbano trouxe também uma gama de problemas socioambientais, dentre eles, a exclusão de parte da força de trabalho que almejava um pedaço de terra e a degradação das florestas e rios. (OLIVEIRA, 1990).

O processo de ocupação acelerada na Amazônia, do ponto de vista demográfico, demonstra que entre 1960 e 1970, quando começa o processo, a taxa de crescimento da população regional já se apresentava maior que a brasileira (4,1% contra 2,9%). Na década seguinte a taxa de crescimento atinge quase o dobro da brasileira (4,4% contra 2,5%).

A partir daí, prosseguiu sem interrupção a forte tendência da população em residir em quadros de domicílio urbanos. Assim é que, em 1980, metade da população nortista já residia em cidades e vilas, proporção esta que se elevou para 58% por ocasião do Censo de 1991, para 62% quando da Contagem Populacional de 1996 e, finalmente, para quase 70%, no ano 2000. O fato é que, entre 1980 e 1991 nada menos do que 72% do crescimento líquido havido na população nortista – da ordem de 3,5 milhões de pessoas – foram gerados e/ou absorvidos no/pelo conjunto de cidades e vilas.

Conforme Porto (2007), apesar da instabilidade econômica e da crise brasileira de 1980, houve certo crescimento da economia na região norte devido aos investimentos feitos no II Programa Nacional de Desenvolvimento (PND), assim como a transferências de capital para o Projeto Grande Carajás, a construção da hidrelétrica de Tucuruí, e extração do Ouro em Serra Pelada, Calçoene, Oiapoque etc., assim como a exploração do caulim e cassiterita no Amapá, isso explica o

quadro de crescimento urbano da região norte, onde o Amapá pontua o maior índice da década de 1950 até o ano 2000, ficando atrás de Roraima somente na década de 80.

**Tabela 2. Taxa de Urbanização por unidades da federação da Região Norte (%)**

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	1950	1960	1970	1980	1991	2000
<b>BRASIL</b>	<b>36,2</b>	<b>44,7</b>	<b>55,9</b>	<b>67,6</b>	<b>75,6</b>	<b>81,2</b>
NORTE	31,5	37,4	45,1	51,6	59,0	69,7
Acre	18,5	20,7	27,5	43,9	61,9	66,4
<b>Amapá</b>	<b>37,0</b>	<b>51,4</b>	<b>54,6</b>	<b>59,2</b>	<b>80,9</b>	<b>89,0</b>
Amazonas	27,8	32,9	42,5	59,9	71,4	74,2
Pará	34,6	40,2	47,2	49,0	52,4	66,5
Rondônia	37,4	43,2	53,6	46,5	58,2	64,1
Roraima	28,3	42,9	42,8	61,6	64,7	76,1
Tocantins	-	-	-	39,7	57,7	74,3

Fonte: IBGE, 2001

Tem-se apontado que, na região Norte, entre os efeitos mais visíveis do processo de desenvolvimento orientado pela lógica de mercado destaca-se o aumento da concentração populacional em uns poucos pólos de desenvolvimento e de prestação de serviços.

A concentração de investimentos em pontos específicos do vasto espaço regional atrai para eles população, ao mesmo tempo em que contribui ou determina a estagnação das atividades econômicas do interior: geram-se fatores expulsivos de significativos contingentes de população, os quais deixam as áreas rurais e mesmo as pequenas cidades interioranas em busca da sobrevivência nas áreas urbanas de maior porte e/ou em alguns novos pólos de atividade econômica que surgem, por vezes com vida efêmera.

Este “adensamento pontualizado” da população nortista é de tal ordem que, talvez como casos extremos, possam ser referidas, Boa Vista em Roraima e Macapá, no Amapá.

De acordo com Moura e Moreira (1997), a dinâmica econômica que tomou corpo na região, com atividades bem mais intensivas em capital e poucos efeitos

centrípetos sobre o que seriam as respectivas zonas de influência, inclusive (para não dizer sobretudo) no que concerne a áreas de fronteiras agrícolas, sugere ter havido redução, em período mais recente, dos fluxos migratórios inter-regionais.

O fato de ainda ter persistido, no período 1980/1991, um ritmo relativamente elevado de crescimento da população rural resultaria de migrações internas pretéritas orientadas em direção às fronteiras agrícolas da região, sobretudo na primeira metade do referido período. Assim sendo, o dinamismo migratório da região Norte, na década de 80, ainda teria sido em boa medida, fruto da expansão demográfica e econômica dessas fronteiras, segundo os dois autores.

Martine (1994) em estudo sobre a distribuição espacial da população brasileira e com base nos dados do Censo de 1991 levanta a hipótese de que a existência de fluxos migratórios com destino rural para a região Norte teria se cingido, quase que exclusivamente, aos primeiros anos do período 1980/1991, quando ainda se faziam sentir alguns dos efeitos atrativos de vários programas e políticas de desenvolvimento encetadas pelo setor público a partir de décadas anteriores. Na segunda metade dos anos 80, para Martine, e nos anos 90, acrescentamos nós, o crescimento populacional da Região Norte, sem os atrativos à imigração rural, teria passado a ser uma ocorrência de natureza quase que exclusivamente urbana, em grande parte representada por migrantes que anteriormente haviam buscado os quadros rurais de domicílio.

## 5 O PLANEJAMENTO URBANO EM MACAPÁ

### 5.1 – UM POUCO DA HISTÓRIA DE MACAPÁ

Macapá localiza-se na região amapaense, cortada pela linha do equador, na margem esquerda do rio Amazonas, conta hoje segundo dados do IBGE (Censo 2007) com 344.153 mil habitantes, possui área urbana de aproximadamente 6.407 km. Segundo dados da Prefeitura Municipal de Macapá (2009), a história da cidade remonta à época colonial e está relacionada com a defesa e fortificação das fronteiras do Brasil, com a preocupação portuguesa em garantir ocupação territorial, assegurando a soberania sobre as terras conquistadas.

Macapá foi elevada à categoria de vila em 04 de fevereiro de 1758 denominando-se Vila de S. José de Macapá, tendo como grandes referenciais a Igreja de S. José e posteriormente a Fortaleza de S. José de Macapá, marco definitivo da ocupação do período colonial.

Esse núcleo pouco se expandiu, restringindo-se à pequena aglomeração que ocupava áreas próximas à Igreja Matriz, à Fortaleza e ao Igarapé da Doca. Suas construções ainda margeavam o rio Amazonas com ruas paralelas e transversais, a ele compondo-se assim uma malha ortogonal. A expansão continuou lenta, não ultrapassando o bairro central.

O presidente da República, Getúlio Vargas, a partir do decreto-lei nº 5.812, de 1943 estabelece a criação dos territórios de Rio Branco (Roraima), Guaporé (Rondônia), Iguazu e Amapá. Com a criação do Território Federal do Amapá, o Município de Amapá, através do Decreto-Lei nº 5.839, passou a ser a nova capital do Território.

Em 5/10/1988, por ocasião da promulgação da nova Constituição, é ratificado o nome de Macapá como capital do novo Estado do Amapá. Daí em diante o surgimento de novos bairros foi repentino e sem planejamento algum. Hoje Macapá conta com 56 bairros<sup>7</sup> na sua totalidade, mas nem todos foram reconhecidos ainda, dada a velocidade com que surgem a partir de loteamentos. São eles: Açai, Alencar, Alvorada, Amazonas, Araxá, Beiril, Boné Azul, Brasil Novo, Buritizal, Central, Chefe Clodoaldo, Cidade Nova, Congós, Cuba de Asfalto,

---

<sup>7</sup> Obtida de "[http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista\\_de\\_bairros\\_de\\_macapá](http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_bairros_de_macapá). Acesso em 04/07/2010

Esperança do Renascer, Goiabal, Ilha Mirim, Infraero I, Infraero II, Jardim Canaã, Jardim Equatorial, Jardim Ipê, Jardim Felicidade, Jardim Marco Zero, Jesus de Nazaré, Lago da Vaca, Lagoa dos Índios, Laguinho, Liberdade, Marabaixo, Marco Zero, Morada das Palmeiras, Muca, Murici, Nova Esperança, Novo Buritizal, Novo Horizonte, Pacoval, Pantanal, Parque dos Buritis, Parque Irmãos Platon, Pedrinhas, Perpétuo Socorro, Redentor, Renascer I, Renascer II, São José, São Lázaro, Santa Inês, Santa Rita, Sol Nascente, Trem, Universidade, Usina, Vitória do Renascer, Zerão. Dessa totalidade são considerados oficiais apenas 28 bairros.

#### 5.1.1 – O espaço urbano de Macapá

A área urbana de Macapá atualmente está dividida em duas zonas: a Zona Norte e a Zona Sul. A zona Sul se constitui daqueles que foram os primeiros bairros da capital, que receberam alguns investimentos em sua infra-estrutura, o que favoreceu o capital imobiliário que vive da especulação. Na área comercial o trânsito é intenso, devido ser a área de maior concentração empresarial da cidade. Na Zona Norte, grande parte dos bairros é recente, mas já pode ser considerada uma área bem populosa, dada a velocidade do crescimento populacional que está ocorrendo, em parte por não haver mais áreas na zona sul que possam ser transformadas em novos bairros.

Assim, a explosão demográfica pela qual a zona norte vem passando já engendra uma pressão social sobre os equipamentos e serviços públicos (Fórum, Hospital, Delegacias, Laboratórios de saúde) que são insuficientes para atender as demandas. Órgãos Públicos começaram a se instalar naquela região, sem a preocupação com a urbanização, o que só reforça a fragilidade do Poder Público quando a questão é urbanização e população deixando clara a ausência de um planejamento que dê conta do adensamento populacional que se instalou em Macapá.

Segundo dados do IBGE<sup>8</sup> (Censo de 2000), o Território Federal do Amapá foi transformado em Estado em 1988, neste período a taxa de urbanização da capital saltou de 59,9% (1980) para 74,2%%.

---

<sup>8</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2000: resultados do universo. IBGE (2009).

De acordo com Sorj (2000), é nesse período que Macapá desponta como um dos estados de maior crescimento populacional de todo o país, 5, 6%.

Ainda com Sorj (2000) para completar o quadro surge na mesma época a ideologia da criação de uma ALCMS (Área de Livre Comércio de Macapá e Santana). Recebendo um número elevado de migrantes, sem planejamento habitacional e estrutura para acomodar este contingente o resultado a invasão das áreas de ressaca numa ocupação totalmente desordenada gerando um quadro de injustiça social, carência do pleno exercício da cidadania, a exclusão que pode ser medida através do acesso aos bens de consumo, carência de serviços como água tratada, luz elétrica, esgoto, saúde, escolas, segurança, etc.

Conforme Coelho (2006), hoje, 90% das áreas de ressacas de Macapá está ocupada por palafitas e os 10% restantes vem sofrendo com algum tipo de devastação.

Coelho (2006) nos diz que em maio de 2004 foi instituída a Lei Estadual número 835, que dispõe sobre a ocupação urbana, reordenamento territorial, uso econômico e gestão ambiental das áreas de ressaca e várzeas localizadas no Estado do Amapá, com a finalidade de proteção às ressacas. Contudo, esta lei veio um pouco tarde, uma vez que as áreas referidas já estavam bastante ocupadas.

Não se conhece no Estado um planejamento urbano na prática, que possa retirar a população desses locais e levá-las para outros melhores. Adotou-se como resposta ao problema a fiscalização para que o restante dessas áreas não seja invadido, mas a falta de fiscais ambientais garante o insucesso de tal medida.

Os quadros observados em uma área de ressaca são permeados de problemas como: desequilíbrio ecológico nas ressacas; risco de proliferação de doenças; acúmulo de lixo doméstico; risco de afogamento em época de fortes chuvas; carência de infraestrutura; risco de incêndio, principalmente nos períodos de estiagem.

As competências legislativas em matéria ambiental possuem instrumentos legais para alavancar suporte para as ações planejadas do poder público e da sociedade civil, no que diz respeito à preservação dos ambientes das ressacas urbanas de Macapá, mas o que se percebe é a repartição das competências legislativas, feita com o claro intuito de descentralizar a responsabilidade dos

poderes públicos quanto à proteção ambiental, e isso vem causando conseqüências desastrosas devido à atuação humana desordenada nessas as áreas.

De acordo com Silva (2005):

As autoridades locais deveriam se preocupar com este processo de agressão ao meio ambiente e principalmente promover estudos para valorar o custo econômico que a saúde pública tem com o tratamento das doenças endêmicas provocadas pela poluição desastrosa das áreas de ressacas na cidade de Macapá. E através de políticas habitacionais, educação ambiental e legislativa, amenizar os impactos sócios - econômicos e as principais causas que estão levando o homem a sua própria degradação. (SILVA, 2005, p.11)

Para Martins (2004), essa pobreza excludente, na verdade, cumpre uma função econômica para nos tornar mais competitivos no mercado nacional e internacional. Assim, nos referimos a uma perversidade em que a própria mídia se insere, estando ela vinculada aos meios de comunicação de massa, veiculando imagens de inclusão e melhorias sociais, de noção de pertencimento através das aparências do ter e do fazer, ou seja, um apelo cada vez maior ao consumo, tão necessário ao capitalismo.

Mas essa inclusão é meramente perversa, pois nos aloja em meios precários, com uma presença crescente da droga, delinqüência e prostituição.

Maricato afirma que:

No final do século XX as cidades estavam com suas imagens vinculadas aos problemas ambientais (como poluição das águas e dos solos) e sociais (como pobreza, tráfego caótico, crianças desamparadas, disseminação das favelas), onde a segregação espacial e ambiental se configura de maneira acentuada, envolvendo problemas de transporte precário, saneamento básico deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos, somando-se as menores oportunidades de profissionalização e maior exposição às violências e discriminação social. (MARICATO, 2003, P.13)

Essa desigualdade traz dificuldades em várias conceituações: O desenvolvimento da desigualdade desafia a construção de vários conceitos como exclusão social, inclusão precária, segregação territorial, informalidade, ilegalidade, e alimenta um debate sobre a "funcionalidade" ou não do excesso de população para o capitalismo brasileiro ou a não aplicação do conceito marxista de exército industrial de reserva. (MARICATO, 2003).

Desse modo, a exclusão pode ser caracterizada por indicadores como informalidade, irregularidade, ilegalidade, pobreza, baixa escolaridade, ociosidade, raça, sexo, origem e, principalmente, a ausência da cidadania.

#### 5.1.2 – A influência da ALCMS

Podemos ver a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) como outra peça-chave para entender a transformação urbana em Macapá. Seu limiar ocorreu na década de 1990 quando foi criada para promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças e incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos segundo a política de interação latino-americana.

Segundo Porto (1999), dessa forma, empresas e lojas foram inauguradas ou simplesmente foram adequadas ao modelo de comercialização de produtos importados. Esse tipo de comércio atraiu pessoas advindas de vários estados brasileiros. Em meio a essas pessoas, vieram sacoleiros que objetivavam comprar produtos a baixo custo para comercializar em seus lugares de origem. Essa dinâmica logo foi estancada através do limite de compras (U\$4.000), o que deixou de ser viável para essas pessoas.

Além desses (sacoleiros), a ALCMS atraiu também pessoas interessadas em arranjar um emprego e melhores condições de vida, no entanto, apesar de a mesma ter ampliado o mercado de trabalho, ela não conseguiu comportar a demanda.

Porto (1999) diz que é inegável que a ALCMS, através de uma propaganda enganosa deflagrada pelo poder público e pelos meios de comunicação, como sendo um novo pólo de desenvolvimento e possibilidade de empregos, promovendo a vinda de novos imigrantes para o Estado, aumentou ainda mais o inchaço populacional em Macapá, provocando com isso, o aumento de problemas, como: moradia, desemprego, violências, dentre outros.

Mas, segundo este mesmo estudioso, há um lado positivo, não podemos esquecer que a ALCMS foi a forma mais significativa de se tentar impulsionar o desenvolvimento da economia dos municípios, o que aumentou o número de empresas instaladas nesses locais e, conseqüentemente, a oferta de novas vagas no mercado de trabalho.

Dessa forma, podemos dizer que a ALCMS, além de “preencher” a lacuna deixada pela saída da ICOMI na arrecadação do Estado, passou a ser o maior fator de transformação do espaço urbano de Macapá na década de 1990.

Lima (1999) através de pesquisas tem demonstrado que o processo de imigração/mobilização de mão-de-obra na Amazônia Setentrional, não é tão recente nem exclusivamente (inter/intra) regional. Um breve levantamento do autor dá conta que chegam diariamente em Macapá e Santana 10 famílias, sendo que elas representam 53,62% vindas do vizinho Estado do Pará; 13,83% do Interior do Amapá; 9,14% do Maranhão, 3,50% do Ceará e os demais do restante do Brasil.

Na Amazônia Setentrional, as cidades, os núcleos mais estruturados cada vez mais vão assumindo o papel de receptores dos deserdados sociais da Amazônia e de outras regiões do Brasil, sem possuírem, contudo, o mínimo de infra-estrutura habitacional, sanitária, transporte e energia.

Segundo Lima (1999) ainda, uma investigação mais detalhada do assunto poderia nos levar a superação da falsa-verdade que se transmite ao senso-comum local de que a instalação da ALCMS provocou o fluxo migratório.

Em síntese, uma vez que se justifique assim o processo migratório dos últimos anos é levar em conta que o fenômeno populacional ocorrido no final do século XX a nível mundial, deve ser visto como algo normal e comum.

Lima (1999) diz: “Todavia penso que esta pressão recente é fruto de múltiplos fatores que se estendem desde as falências dos projetos agropecuários, minerais, até a criação do Estado, onde a criação da ALCMS tenha a sua importância, no entanto não a principal.”

### 5.1.3 – Macapá e o Planejamento

Porto relata:

No aspecto do trato com as questões sócio-econômicas e espaciais urbanas, o poder público de Macapá, mostra-se ineficiente quando não consegue acompanhar as dinâmicas engendradas pelo processo de modernização da sociedade. Os entraves estão pulverizados nos diversos setores da administração pública, com isso, os problemas foram se intensificando. (PORTO, 2007, p.7)

De acordo com Rocha (2002) as ações do governo efetivadas na cidade de Macapá foram baseadas em planejamentos que não foram efetivamente implantados e executados (seja pela implantação de próteses de planejamento urbano, seja pela falta de acompanhamento da velocidade de suas transformações sócio-espaciais) e na dinâmica econômica que geraram distorções urbanas e que

desencadearam uma série de problemas, consolidados pela falta de uma política urbana mais consistente.

Longe daquilo que seria na prática a execução de um Plano Diretor a partir do que exige o Estatuto das Cidades, que surgiu como projeto de lei em 1989, proposto pelo então senador Pompeu de Sousa (1914-1991), só tendo sido aprovado em 2001 - mais de doze anos depois - e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 10 de julho daquele ano através da Lei 10.257. É dividido em cinco capítulos:

- Diretrizes Gerais (capítulo I, artigos 1º a 3º);
- Dos Instrumentos da Política Urbana (capítulo II, artigos 4º a 38);
- Do Plano Diretor (capítulo III, artigos 39 a 42);
- Da Gestão Democrática da Cidade (capítulo IV, artigos 43 a 45); e
- Disposições Gerais (capítulo V, artigos 46 a 58).

O Estatuto criou uma série de instrumentos para que o administrador pudesse buscar o desenvolvimento urbano, sendo o principal o plano diretor, que deve articular os outros no interesse da cidade.

De acordo com Correa (1995): (...) há vários agentes que produzem o espaço urbano, são eles: proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Os proprietários dos meios de produção incluem grandes proprietários industriais e as empresas comerciais, que necessitam de terrenos amplos e baratos, que satisfaçam requisitos locacionais pertinentes às atividades da empresa.

Desse modo, gera especulação fundiária, onera de um lado, custos com terrenos amplos e baratos e, de outro, aumenta os preços dos imóveis, resultante do aumento do preço da terra.

Os proprietários fundiários atuam para obterem a maior renda fundiária de suas propriedades, interessados, dessa forma, no valor de troca e não no valor de uso da terra.

Já os promotores imobiliários é que tomam as decisões de localização, qualidade do prédio, tamanho das unidades, construção do imóvel, comercialização, entre outras. Sua atuação se faz de modo desigual, dando maior valorização de algumas áreas que outras, reforçando, assim, a segregação espacial.

O Estado exerce a função de provedor de implantação de serviços públicos, tais como o sistema viário, calçamento, água, esgoto, iluminação, coleta de lixo, etc., mas seu desempenho espacial é desigual, tendo uma ação marcada pelos interesses de diferentes membros da sociedade de classes, tendendo a privilegiar os interesses de segmentos da classe dominante.

Finalmente, temos os grupos sociais excluídos que, em grande parte, não têm acesso para comprar ou alugar imóvel, mas que se transformam também em agentes modeladores do espaço, produzindo favelas em terrenos públicos e privados.

O uso do solo urbano na economia capitalista e o seu preço estão relacionados à sua demanda para fins de ocupação, o que distingue as vantagens locacionais, determinadas por maior ou menor acesso a serviços urbanos, como transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércio, e também pelo prestígio social da vizinhança, que seria a tendência de grupos considerados de alto poder aquisitivo se auto-segregar do restante da população, buscando uma ascensão social. (SINGER, 1982)

E, assim, a desigualdade, a exclusão, e, inclusive, a violência, continuam sendo ingredientes consubstanciais da existência de uma grande cidade capitalista e em crescimento.

Tostes (2007) afirma que “(...) o Município de Macapá aprovou um Plano Diretor Urbano de Macapá (2003) denominado de PDP - Plano Diretor Participativo, sem de fato este ter sido assimilado pelos diferentes segmentos da sociedade”.

Ainda a esse respeito, no documento final o Plano Diretor de Macapá recebeu o título de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (LEI COMPLEMENTAR Nº. 026/2004-PMM), sancionado em 20 de janeiro de 2004.

A grande preocupação sobre esse aspecto residiu na constatação de que o referido plano estava prestes a vencer e nada foi executado. Daí que mais uma vez foi elaborado um instrumento sem aplicabilidade explícita em benefício do município e de seus munícipes.

De acordo com Tostes (2007), o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá contempla a legislação urbanística (2004) contendo as Leis de Licenciamento, Autorização das Atividades socioeconômicas; do Perímetro Urbano; de Uso e Ocupação do Solo; de Parcelamento de Solo Urbano; e o Código de Obras

e Instalações. No entanto, a discussão com a sociedade local sobre o citado elenco de legislações urbanísticas, sancionadas 24 de junho de 2004, a despeito de ser um fato consumado, foi submetido à apreciação da sociedade somente em maio de 2007, quatro anos após a aprovação do plano.

Segundo Tostes (2007, p.3), o estado do Amapá “(...) *experimentou e tem experimentado todos os tipos de planos urbanos ao longo de mais de cinco décadas, destacando-se a partir de 2004, as orientações advindas do Estatuto da Cidade, (...)*”.

Para o autor, a tarefa de construção de processos participativos no decorrer da elaboração desses instrumentos não tem sido fácil, principalmente pela incipiente experiência de gestores públicos nesse processo, como também na área de planejamento urbano.

De acordo com Tostes (2007) ainda, em Macapá também se adotou como referencial na elaboração de seus planos, a linha tecnicista, alijando as questões sociais do processo, como se não existissem.

Dentre os planos elaborados no período de 1959 a 2003, três foram contratados pela Prefeitura de Macapá. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano elaborado pela HJ Cole - PDU/HJ Cole (1977); O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano projetado pela Prefeitura Municipal de Macapá - PDU/PMM (1990), tendo ambos, aplicação mínima. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá construído pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal-PDU/IBAM (2003), consultoria do Rio de Janeiro contratada pela PMM, sobre o qual não houve avaliação.

Segundo Souza (1999) planejar é um desafio, na medida em que revela “(...) *um esforço de imaginação do futuro*”. Isso requer prognosticar também os desdobramentos que tal esforço irá desencadear nas diversas dimensões urbanas. Daí a relevância de consultar os atores envolvidos nesse contexto.

Maricato diz que:

(...) “a legislação urbana só surgirá quando se tornar necessária acerca do imobiliário”. Assim, a autora cita os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX, com a função clara de subordinar áreas da cidade ao capital imobiliário, o que promove a expulsão da população pobre do centro da cidade, o que, por um lado, estabelece o ordenamento do solo e, de outro, contribui para a segregação socioespacial. (MARICATO, 2003, p.5)

Alguns instrumentos do Plano Diretor servem para ampliar a arrecadação para o financiamento das cidades, regular o mercado com o objetivo de baratear o custo da terra, captação da valorização imobiliária, recuperação de investimentos em infraestrutura, regular e urbanizar áreas ilegais, entre outras

O planejamento urbano<sup>9</sup>, segundo um ponto de vista contemporâneo (e, em certa medida, pós-moderno), tanto enquanto disciplina acadêmica quanto como método de atuação no ambiente urbano, lida basicamente com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano. A interpretação destes processos, assim como o grau de alteração de seu encadeamento, varia de acordo com a posição a ser tomada no processo de planejamento e principalmente com o poder de atuação do órgão planejador.

Para Maricato, (2000), a ineficácia da lei é apenas aparente, pois constitui um instrumento arbitrário do poder, favorecendo interesses corporativos. Assim, a ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que afrontam a lei, mas é resultado da urbanização que exclui e segrega.

Assim de acordo com o Estatuto da Cidade (2002): Planejadores urbanos<sup>10</sup>, são os profissionais que lidam com este processo, aconselham municípios, sugerindo possíveis medidas que podem ser tomadas com o objetivo de melhorar uma dada comunidade urbana, ou trabalham para o governo ou empresas privadas que estão interessadas no planejamento e construção de uma nova cidade ou comunidade, fora de uma área urbana já existente. Os planejadores urbanos trabalham tradicionalmente junto das autoridades locais, geralmente para a municipalidade da cidade ou vila, embora nas últimas décadas tenham se destacado os profissionais que trabalham para organizações, empresas ou grupos comunitários que propõem planos para o governo. O dia-a-dia de um planejador urbano inclui principalmente melhorias na qualidade de vida dentro de uma certa comunidade. Uma comunidade é vista por um planejador urbano como um sistema, em que todas as suas partes dependem umas das outras.

---

9 Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

<sup>10</sup> Ibidem.

Uma idéia muito comum, ainda que com certo nível de imprecisão teórica, é a de que os planejadores urbanos trabalhem principalmente com o aspecto físico de uma cidade, no sentido de sugerir propostas que têm como objetivo embelezá-la e fazer com que a vida urbana seja mais confortável, proveitosa e lucrosa possível. Porém, o trabalho de planejamento envolve especialmente o contato com o processo de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano, e não apenas sua configuração *a posteriori*, como quer a afirmação anterior.

Sob este ponto de vista, os planejadores são atores de um perpétuo conflito de natureza eminentemente política, e por este motivo, seu trabalho não deve ser considerado como neutro. Também precisam prever o futuro e os possíveis impactos, positivos e negativos, causados por um plano de desenvolvimento urbano, os quais muitas vezes favorecem ou contrariam os interesses econômicos dos grupos sociais para os quais trabalham.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município. Sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população. Espera-se Plano Diretor:

- A proposta de meios para garantir e incentivar a participação popular na gestão municipal;
- Que aponte rumos para um desenvolvimento local economicamente viável e socialmente justo, além de ecologicamente equilibrado;
- Que apresente diretrizes e instrumentos para que os investimentos em saneamento, transporte coletivo, saúde, educação, habitação popular sejam adequadamente distribuídos e que beneficiem a toda a população;
- Que proponha soluções para a melhoria de qualidade da gestão pública local, tornando-a mais apta a utilizar os recursos públicos e a prestar melhores serviços à população;
- Que proponha diretrizes para proteger o meio ambiente, as áreas verdes, mananciais e patrimônio histórico local.

Conforme Maricato (2001, p.111), com relação ao Plano Diretor, o Estatuto da Cidade, reforça-o como figura central e decisiva na política urbana. Há um travejamento em torno dele e da aplicação dos principais instrumentos urbanísticos,

especialmente aqueles relacionados à função social da propriedade.

A fim de subsidiar o presente trabalho, procurou-se junto à Prefeitura Municipal de Macapá, os técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) e dentre estes, os responsáveis pelo andamento do Plano Diretor da cidade, para que respondessem a um breve questionário (Anexos) para fins de avaliação de como vem sendo cumprido o referido Plano nos últimos anos. Devido a mudanças no quadro técnico pôde-se contar com apenas 03 (três) técnicos que trabalham há mais tempo com o Plano Diretor elaborado em 2004, sendo dois economistas e a chefe de divisão. O restante dos técnicos em número aproximado de 10 pessoas, não se acharam aptos a responder ao questionário, mas forneceram informações subsidiárias sobre o Plano Diretor.

De acordo com as respostas sintetizou-se o seguinte:

O atual PD não vem sendo realizado a contento, pois como avanço, têm-se apenas a aprovação das leis complementares, a implantação das zonas central e da Orla da cidade, estudos e discussões sobre a verticalização da cidade, certo avanço na política habitacional, a implantação do Conselho de habitação, mas na prática apenas o Projeto Mucajá, (reordenamento de uma população em situação de risco na orla de Macapá, com transferência para residencial popular em vias de construção) está se tornando real.

Em entrevista os técnicos afirmaram haver projetos para a criação de ciclovias, mas nada ainda na prática foi criado. Quanto à participação da população macapaense na elaboração e discussão do PD, esta esteve presente através de representantes de associações de bairros e associações civis totalizando 143 entidades, mas em número bem restrito em relação à população total do município isso porque segundo comentários de alguns técnicos, grande parte da população ainda acredita que os problemas urbanos são responsabilidade das autoridades e se eximem de também assumi-los.

Existe o planejamento para fomentar e promover a habitação popular, a ocupação desordenada da cidade como um todo. Mas, o maior problema em pôr em prática o planejamento de habitação popular, está nos recursos que ainda dependem de verbas federais e principalmente a questão fundiária, ou seja, o município não dispõe de terras para alocação dessa população, mesmo sendo repetida diversas vezes no Plano Diretor a intenção de realocar essa população em

áreas consideradas ociosas próximas aos locais onde habitam hoje, ocorre que essas poucas áreas existentes levam a uma discussão que perpassa pelas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal), pois as áreas, ou pertencem ao estado ou pertencem à união.

Na opinião desses técnicos a limitação maior para que o PD funcione a contento são quatro:

- 1- A limitação técnica (falta de pessoal capacitado);
- 2- Recursos financeiros (o custo do PD é muito alto);
- 3- A falta de vontade política, não só por parte do gestor maior, como também dos gestores menores das pastas de transportes, urbanismo, ambiental, etc., há a necessidade do empenho de todos conjuntamente, o que não ocorreu nem antes e nem depois de 2004;
- 4- As interferências externas, ou seja, algumas medidas esbarram nos interesses econômicos privados, e na maioria das vezes esses interesses se sobrepõe aos interesses do que é melhor para a cidade e sua comunidade.

Há a informação da criação recente e ainda em fase de implementação técnica do Instituto de Planejamento Municipal (IPM), cujo objetivo primordial é promover a revisão do Plano Diretor, adequando as ações ao quadro de crescimento e desenvolvimento que temos na cidade hoje.

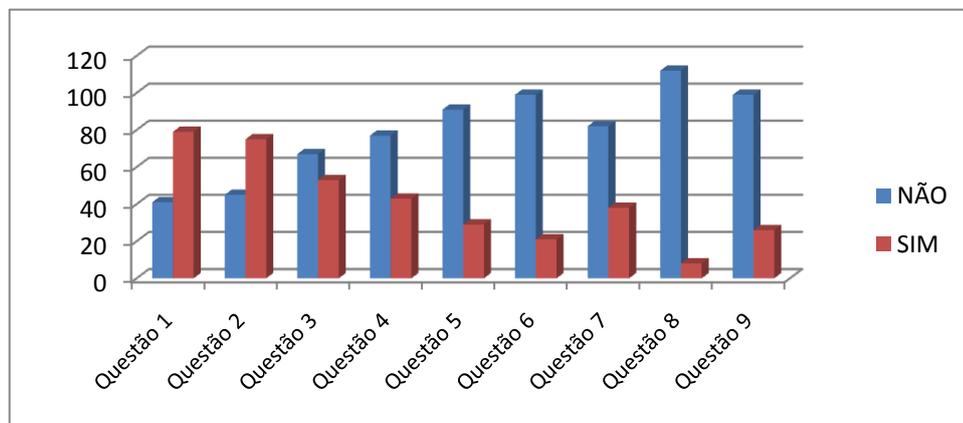
Da mesma forma que foi aplicado questionários no Órgão responsável pelo Plano Diretor, Secretaria de Planejamento (SEPLAN), também foi feito junto a uma parcela da população (de dois bairros da zona norte e dois bairros da zona sul) a fim de saber qual o conhecimento da mesma sobre o referido Plano e suas diretrizes básicas, assim como verificar o grau de interesse e conhecimento popular pelas questões urbanas da cidade. Nos quatro bairros foram feitas as seguintes perguntas:

- 1) Você já ouviu falar ou sabe o que é o Estatuto da Cidade?
- 2) O Estatuto da cidade é um planejamento que deve ser executado através do Plano Diretor, que tem a função de organizar a cidade no que diz respeito a espaço, moradia, transporte, etc. Você já ouviu falar no Plano Diretor de Macapá?
- 3) Você sabia que consta na Prefeitura de Macapá um Plano Diretor que foi elaborado em 2004?
- 4) Seu bairro tem Associação de Moradores ou outra organização que reivindique melhorias para o bairro?

- 5) Em caso positivo, você participa das discussões e reuniões?
- 6) Você e sua associação foram convidados no período de 2004 a 2009 para participar de reuniões com autoridades sobre melhorias para seu bairro ou para a cidade? Quando?
- 7) Você sabia você pode participar de reuniões e discussões sobre o Plano Diretor de sua cidade, inclusive porque ele deve ser revisado o tempo todo para se adequar às alterações populacionais da cidade?
- 8) Você se lembra de ter recebido informes ou visitas de agentes da PMM após 2004 falando sobre futuras alterações no seu bairro?
- 9) Você constatou mudanças físicas para melhor no seu bairro, no período de 2004 a 2009? Quais?

Análise estatística referente questionários apresentados a 30 pessoas de cada bairro, sendo eles: Açaí, Amazonas, Perpétuo Socorro e Zerão.

GRÁFICO 1. ESTATÍSTICA GERAL DA PESQUISA FEITA NOS QUATRO BAIROS



- 1) Quanto ao conhecimento referente ao Estatuto da cidade, 79 (setenta e nove) pessoas (66%), disseram já ter ouvido falar, 41 (quarenta e uma) pessoas (34%), disseram não saber do que se trata.
- 2) Também quanto ao Plano Diretor, 75 (setenta e cinco) pessoas (62,5%) responderam que já ouviram falar do PD, 45 (quarenta e cinco), ou seja, 37,5%) disseram não saber do que se trata.
- 3) Ao perguntarmos sobre o PD de Macapá, 53 (cinquenta e três) pessoas (44%) disseram saber da existência, 67 (sessenta e sete) pessoas (56%)

disseram não saber da existência do mesmo.

- 4) Quanto a Associação de Moradores, 43 (quarenta e três) pessoas (36%) disseram que existe, 77 (setenta e sete) pessoas (64%) disseram que elas não existem em seus bairros.
- 5) Quanto a participar de reuniões, 29 (vinte e nove) pessoas (24%) disseram que participam das reuniões na associação, 91 (noventa e uma) pessoas (76%) disseram que não participam.
- 6) Quanto ao convite de autoridades para discussão sobre os bairros, 21 (vinte e uma) pessoas (17,5%) disseram terem sido convidadas para reuniões e 99 (noventa e nove) pessoas (82,5%) disseram nunca terem sido convidadas.
- 7) No que se refere ao conhecimento de direitos sobre opinar sobre o PD, 38 (trinta e oito) pessoas (32%) disseram saber desse direito, mas 82 (oitenta e duas pessoas) (68%) desconhecem o direito.
- 8) 8 (oito) pessoas (7%) disseram já ter recebido visita de agente (técnicos) da PMM falando sobre alterações no bairro, 112 (cento e doze) pessoas (93%) disseram não ter recebido visita alguma.
- 9) Quanto a mudanças físicas no bairro, 26 (vinte e seis) pessoas (22%) disseram ter observado mudanças para melhor, 99 (noventa e nove pessoas) (78%) disseram não ter havido mudanças físicas no período.

Obs.: 1 – Os questionários realizados referem-se exclusivamente ao período de 2004 (início do PD) até 2009 (período determinado neste trabalho para avaliação do desempenho do PD)

2- Só existe Associação de Moradores ativa, no bairro Perpétuo Socorro.

3- As mudanças observadas ocorreram somente no bairro Zerão (constatado asfaltamento de algumas ruas e melhora na coleta de lixo), quanto às outras melhoras detalhadas por algumas pessoas, foram realizadas pelo Governo estadual e não pela PMM.

Concluindo a pesquisa de campo, percebemos que o conhecimento que a população, (de acordo com a amostra) tem do PD está bem abaixo do que deveria ser assim como o índice de interesse da população em participar de discussões também é baixo. Segundo informação de moradores do bairro P. Socorro que estiveram nas reuniões de elaboração do PD (cuja lista é de 143 associações civis), basta que duas ou três pessoas compareçam como representantes de uma

associação, para que ela esteja representada na discussão, infelizmente a população apesar de convocada não comparece, daí o baixo número de participantes nas decisões..

Após conversas com moradores nos quatro bairros em questão, a população em sua maioria ainda espera que o poder público cuide de tudo, mas não havendo a total participação popular, não se pode saber do que determinada população precisa, pois apesar de constatarmos a falta de serviços básicos, o grau de necessidade entre um e outro serviço difere bastante quanto ao grau de urgência das necessidades de cada bairro. Daí que, sem a participação popular, nos últimos anos muitas coisas desnecessárias foram efetivadas, atendendo a reclamações daqui e dali, quando outras mais necessárias foram deixadas de lado. Um exemplo claro é o asfaltamento de ruas, quando deveriam ter sido feito primeiro a rede de esgoto das mesmas.

Outro fator que pesa é a falta de informação sobre o PD junto à população, a falta de divulgação do mesmo pelas autoridades municipais. Na PMM existem literaturas sobre o PD guardadas em armários, que deveriam ter sido divulgadas à população, mas não foram. Talvez com um pouco mais de informação as pessoas se interessassem em conhecer o PD da cidade, dando sua parcela de colaboração, mas, o que nos parece é que para as autoridades é melhor que a população não tenha conhecimento total das diretrizes, pois assim saberiam também como discutí-las e provavelmente aprenderiam a cobrá-las.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações ocorridas na cidade de Macapá no período em questão aqui estudado resultam de uma combinação de fatores que vão bem além da transformação do Território em Estado, uma vez que enquanto território ainda, Macapá passou por forte crescimento populacional devido a exploração de minérios no estado, bem como a criação de projetos que causaram a vinda de empresas multinacionais para esta região.

Nessa combinação de fatores, há a mais recente suposição que foi a criação da ALCMS, vista por muitas pessoas como razão primordial do crescimento populacional dos últimos anos, porém há de se convir que este mesmo crescimento não se deu só em Macapá, mas em todo o Brasil. É fato que algumas cidades tiveram atrativos mais fortes, pois é num dado momento de crise econômica que as pessoas buscam as cidades menores com tendência a desenvolvimento rápido, isso ocorreu aqui. Assim, concluiu-se através de análise neste trabalho que a vinda de imigrantes para Macapá não é de hoje, mas já ocorre há muito tempo. Logo a criação da ALCMS deu impulso ao crescimento que se observa hoje, mas não foi sua causa principal.

Quanto à questão cerne deste trabalho que é a organização do espaço urbano e o Plano Diretor, concluiu-se que Macapá tem um Plano Diretor muito bem elaborado e consistente, mas que infelizmente não vem sendo contemplado na prática à altura de sua teoria. Das diretrizes elaboradas, daquela considerada mais simples como é o caso da criação de ciclovias até a retirada das pessoas residentes em áreas de risco, proposta bem onerosa ao PD, nada foi feito.

Por outro lado, se um plano diretor inclui propostas para a solução ou minimização certos problemas da cidade, tal plano geralmente tende a receber maior apoio da população. Mas, planejadores urbanos precisam ter influência sobre a comunidade, e conhecer desenvolvimento físico desta, infelizmente há uma falta notável dessas pessoas nos órgãos responsáveis pela cidade, necessidade esta reconhecida até pelos próprios órgãos.

Segundo alguns técnicos da área de planejamento o entrave maior ainda é a

falta de vontade política, desinteresse da população (o que se pôde constatar através do trabalho de campo) e a importância que têm os interesses econômicos privados da cidade, que se sobrepõe aos da população em geral.

Isso só leva a concluir mais uma vez que como foi visto no decorrer desse estudo, em todos os momentos da história, o fator econômico foi e ainda é o principal, tanto quando se trata de interesses privados quanto quando se trata de interesses públicos como é o caso da melhora urbana de uma cidade, seja pelo excesso no primeiro caso ou pela falta no segundo.

Estudos de vários autores no decorrer deste trabalho demonstraram que as cidades brasileiras cresceram desordenadamente, mas alguns também demonstraram que estas podem ser reordenadas, planejadas. Maricato (2000), diz que “a maior dificuldade em modificar a cidade é ter que se levar em conta a população que nela habita”. Porém, sabe-se que com um pouco de vontade política dos gestores responsáveis, se não puder mais se ter uma cidade planejada devido o grande avanço demográfico, a saída seria criar bairros planejados. Hoje há bairros surgindo velozmente em Macapá, o poder público tenta supri-los de órgãos públicos, como podemos observar em parte do trajeto da zona norte, mas a infraestrutura para os bairros não existe na prática, não há hospitais, escolas, creches, áreas de lazer, saneamento, esgoto, asfalto, e em alguns nem escola.

Sabe-se que a forma de pensar de gestores, principalmente de partidos políticos diferentes, causa também lentidão aos processos de reorganização, uma vez que cada um tem suas prioridades e visões e em geral as do gestor atual não são as mesmas do gestor anterior, o que causa uma quebra naquilo que se tinha iniciado, principalmente quando há mudanças de técnicos e gestores menores, o que é comum na política das cidades.

Mas, talvez o fator mais preponderante nesta situação seja a questão financeira, um PD é caro, por isso a sugestão de bairros planejados, que atendam em primeiro lugar as necessidades básicas da população de cada local. Todos querem uma cidade bonita, mas também querem uma cidade funcional, com uma infraestrutura básica para se viver melhor. Não adianta construir e pintar passarelas nas áreas de ressaca e deixar que a população continue vivendo no meio da água suja. Não adianta asfaltar ruas nas periferias quando a população não tem sequer o esgoto.

A outra questão a que este trabalho procurou responder foi quanto ao conhecimento da população de Macapá em relação ao Plano Diretor da Cidade. A pesquisa feita constatou um índice razoável de conhecimento, mas muito baixo em interesse. Encontra-se na Prefeitura Municipal de Macapá, cartilhas e folders que tratam da divulgação do Plano Diretor e suas ações junto a população, mas não se sabe de fato a que se destinam, uma vez que a maioria das pessoas nunca viram este material. Segundo alguns técnicos, esse material foi elaborado para ser dado a população nos debates que se seguiriam após a apresentação do PD, mas estes debates também não aconteceram como esperado, segundo esses mesmos técnicos a população ainda deixa tudo a cargo do poder público, não se interessa em discutir seus problemas, mas quer cobrar soluções.

Fato esse que as autoridades detectaram quando das reuniões para elaboração do PD, quando foram convidadas todas as entidades civis a participarem, ocorreu que muitas associações compareciam com apenas duas ou três pessoas, a população em si não participou, daí que uma vez que uma entidade mande um membro, ela já é considerada como estando representada e essa pessoa tem o poder de opinar pela entidade nas questões em debate.

Mas o desconhecimento por parte da população do que seja o PD talvez advenha do fato de que no Brasil tem ocorrido uma tendência na elaboração do Plano Diretor em formato de lei, confundindo sua atuação técnica com a função do Código de Obras, é assim que as pessoas estão vendo a divulgação do parcelamento para legalização dos lotes onde moram, as melhorias feitas na Orla da cidade, por exemplo, sem conseguir fazer qualquer ligação com o Plano Diretor.

O Plano diretor deve esboçar o sonho e a ambição dos habitantes das cidades, se apegando a critérios técnicos embasados em levantamentos estatísticos, projetando o futuro dentro de um projeto economicamente viável e de acordo com a característica individual da cidade.

Além disso, um plano diretor também sugere meios de melhorar a aparência e a beleza da comunidade, com a construção de parques, grandes avenidas e centros cívicos. Mas, seria bom que isso ocorresse em todos os bairros e não apenas naqueles que apresentam potencial comercial ou turístico. Isso gera oposição pública porque grande parte da população acredita que tal plano está beneficiando apenas uma pequena parcela da população da cidade, e aí que esta grande parcela

sentindo-se prejudicada passa a ficar inadimplente com seus impostos, resultando na falta de verbas para obras em andamento. Esse fato foi percebido nas visitas feitas aos dois bairros mais próximos do centro, que já contam com uma razoável infra-estrutura e os dois mais distantes, ainda bastante carentes. Isso soa como favorecimento ou descaso.

Em síntese pode-se afirmar que não adianta tentar arrumar um bairro populoso e antigo sabendo-se que o trabalho é longo e difícil, e deixar que outros sigam surgindo da noite para o dia com a mesma desorganização que este bairro antigo apresenta. Há que se criar mecanismos para fazer as duas coisas, é custoso, é oneroso, precisa-se de paciência em se tratar com a população, pois infelizmente como citou em uma aula de Planejamento Ambiental o Mestre Filocreão, ainda há aqueles que não querem saber se a rua precisa de esgotos, bueiros e canalização para escoar a água da chuva, eles querem é ver a rua asfaltada, e muitas vezes o poder público atende a este reclame, e aí quando chega o inverno e a rua alaga, a culpa é da Prefeitura que não fez o serviço direito, e em parte é, mas não é a única culpada, ela fez o que a população reclamou.

Por outro lado percebemos que como afirma Maricato (2000, p.124-125) as regularidades dos imóveis são alimento da relação clientelista. O próprio Plano Diretor se desvincula da gestão urbana, ignorando a maioria da população, o que resulta em [...] “Planejamento para alguns, mercado para alguns, leis para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns.”

Já é hora desse quadro mudar, instrumentos existem, leis existem, o que falta é as autoridades e a sociedade de modo geral cuidarem do planejamento e do Plano Diretor com mais seriedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAPÁ, LEI COMPLEMENTAR Nº. 026/2004-PMM, de 20 de janeiro de 2004. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá.**

\_\_\_\_\_. **LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ.** Macapá- PMM, 2007.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: um pouco antes-além-depois.** Belém/PA. Pakatatu. 2001

BENEVOLO, Leonardo – **História da Cidade.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2001

BICCA, Paulo. **Brasília: Mitos e realidade.** IN: Brasília, ideologia e realidade/Ocupação urbana em questão. PAVIANI (org.) Projetos CNPQ, São Paulo, 1985

BRESCIANNI, Maria Stella M. **História e historiografia das cidades, um percurso.** In: FREITAS, Marcos Cezar. **Historiografia em perspectiva.** São Paulo: Contexto, 1998, pp. 237-258.

BRITO, D. M. C. **A construção do espaço público na gestão de unidades de conservação:** O caso da APA do Rio Curiaú /AP. Macapá: CDS/UNB/UNIFAP. 2003. Dissertação de Mestrado.

CANTELE, Bruna Renata. **História dinâmica antiga e medieval:** 7ª série. São Paulo: IBEP, 1989.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade.** 3ª. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

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

COELHO, Benedito de Assis et al. **Ressacas, Por que protegê-las?** Macapá: SEMA, 2006

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** São Paulo, Ática, 1993.

DÉAK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 1999.

DUARTE, Ronaldo Goulart. **A cidade, que lugar é esse?** São Paulo. Editora do Brasil, 2003, (Coleção Geografia em revista) Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002

FIGUEIREDO, Adma Haman. **“As formas de Intervenção Pública na Apropriação e Uso do Espaço Urbano Amazônico.** In *Geografia e Questão Ambiental*. Rio de Janeiro. IBGE. 1993

FUNARI, Pedro Paulo. **A vida Cotidiana na Roma Antiga.** São Paulo: Anna Blume, 2003.

HARVEY, D. **Justiça Social e Cidade.** São Paulo, Hucitec, 1980, p. 4-36.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2000: resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21/06/2009

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de. **IMIGRANTES E QUALIDADE DE VIDA NA AMAZÔNIA SETENTRIONAL BRASILEIRA.** *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.* Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] Nº 45 (31), 1 de agosto de 1999

MARICATO, Ermínia. **Acidade do pensamento Único:** desmanchando consensos. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARTINE, George. **A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80,** Brasília: IPEA, 1994,

MONTEIRO, Alcidema et al. **O espaço amazônico: Sociedade e meio ambiente.** Belém: UFPA / NPI, 1997.

MOURA, Hélio, A.; MOREIRA, Morvan de M. **As migrações na Região Norte em Período Recente:** Uma abordagem preliminar. Manaus: FJN?IESAM, 1997.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Amazônia, Monopólio, Expropriação e conflitos.** Campinas: Papirus, 1990.

PINSKI, Carla Bassanezi. **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 1994.

PORTO, J. L. R.; COUTO, M. E. A. C.; BARROZO, J. M.; SANTOS, M. M.; THALEZ, G. M. **Do Território Federal a Estado:** condicionantes para a execução de ajustes espaciais no Amapá. In: Seminário trinta e cinco anos de colonização da Amazônia. Porto Velho (RO), 26 a 28 de abril de 2007.

PORTO, Jadson. COSTA, Manoel. **A área de livre comércio de Macapá e Santana: Questões geoeconômicas**. Macapá: O dia S.A, 1999.

REIS, Arthur Cezar F. **Limites e demarcações na Amazônia brasileira**. Belém: SECULT, 1993 (Série Lendo o Pará),

ROCHA, S. in PORTO (2007) **Pobreza, Desenvolvimento e Política Social: O caso do Estado do Amapá**. Relatório preparado para o Banco Mundial (Projeto Rain Forest). 2002.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: Instrumento para as Cidades que Sonham Crescer com Justiça e Beleza**. Polis: 2001. Disponível na internet através do endereço: [www.polis.org.br/publicações\\_interno.asp?Código=92](http://www.polis.org.br/publicações_interno.asp?Código=92), acessado em 27/06/2007.

\_\_\_\_\_. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANTOS, Cecília Dias dos. **A formação do Espaço urbano: discussões preliminares acerca da importância das cidades médias para o crescimento da rede urbana brasileira**. Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional > G & D R V, V. 5, nr. 1 p. 177 -190 jan-abr/2009, Taubaté, SP.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SARGES, Maria de Nazaré. **Riquezas produzindo a Belle Époque (1870-1912)**. Belém: Paka-Tatu, 2000.

SCHIFFER, Sueli Ramos. **São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional**. IN: O processo de Urbanização no Brasil, São Paulo: EDUSP, 1999

SINGER, Paul. O Uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2ªed. Editora Alfa - Omega. São Paulo, 1982.

SILVA, Ana Cristina G. **O uso indevido das áreas de ressaca na cidade de Macapá**. Macapá, CEAP, 2005

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

SOUZA, Maria Adélia. **O II PND e a política urbana brasileira**. IN: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999

SPÓSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 2000.

TOSTES, J. A. **Políticas urbanas intervencionistas nas cidades amazônicas: No Amapá, a encruzilhada entre a necessidade e a obrigação.** In: **Anais do XII Encontro Nacional da Anpur.**2007. Belém – Pará – Brasil. Anais em CD-ROM. Belém-PA, mai 2007. 18 p.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** IN: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999