

A AGLOMERAÇÃO URBANA MACAPÁ-SANTANA: PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO

THE MACAPÁ-SANTANA URBAN AGGLOMERATION: URBAN PLANNING AND DEVELOPMENT

LA AGLOMERACIÓN URBANA MACAPÁ-SANTANA: PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO URBANO

João Paulo Amorim

Governo do Estado do Amapá. Grupo de pesquisa de Arquitetura e urbanismo na Amazônia - GAU, Brasil
joaopauloamorim30@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0002-0821-5327>

RESUMO

As cidades de Macapá e Santana podem ser consideradas como uma aglomeração urbana, em virtude de seu crescimento conjunto nas últimas décadas. Nesse sentido, as duas cidades precisam ser pensadas e planejadas de forma conjunta, por meio de políticas públicas de integração urbana. Neste artigo, a metodologia empregada utilizou dados da população amapaense dos censos de 1940 a 2020, com o objetivo de analisar o comportamento populacional do estado do Amapá, com ênfase nas cidades de Macapá e Santana. A análise documental foi realizada por meio do exame dos planos diretores de Macapá e Santana, com o intuito de verificar de que forma foram feitos levantamentos da projeção de aumento populacional para as duas cidades e seu planejamento. Para o exame atual da configuração urbana da AUMS foram realizadas pesquisas de campo que demonstrem o processo de conurbação urbana entre Macapá e Santana e seus processos de ocupação recentes e seu desdobramento. Como resultado se verificou que o planejamento urbano entre as duas cidades ainda é incipiente, contudo, a AUMS se consolida em torno das rodovias que servem como motores, atualmente, da dinâmica econômica amapaense, portanto, discutir e implementar políticas de uso e ocupação do solo urbano em seu entorno auxiliam na organização e produção do espaço.

Palavras-chave: Amapá; Plano diretor; Espaço; Cidades.

ABSTRACT

The cities of Macapá and Santana can be considered as an urban agglomeration, due to their joint growth in recent decades. In this sense, the two cities need to be thought of and planned together, through public urban integration policies. In this article, the methodology used used data from the Amapá population from censuses from 1940 to 2020, with the objective of analyzing the population behavior of the state of Amapá, with an emphasis on the cities of Macapá and Santana. The documentary analysis was carried out by examining the master plans of Macapá and Santana, with the aim of verifying how population growth projections for the two cities and their planning were carried out. For the current examination of the urban

configuration of AUMS, field research was carried out to demonstrate the process of urban conurbation between Macapá and Santana and its recent occupation processes and their development. As a result, it was found that urban planning between the two cities is still in its infancy, however, the AUMS is consolidated around the highways that currently serve as engines of Amapá's economic dynamics, therefore, discussing and implementing land use and occupation policies urban environment in its surroundings help in the organization and production of space.

Keywords: Amapá; Master plan; Space; Cities.

RESUMEN

Las ciudades de Macapá y Santana pueden ser consideradas como una aglomeración urbana, debido a su crecimiento conjunto en las últimas décadas. En este sentido, las dos ciudades necesitan ser pensadas y planificadas en conjunto, a través de políticas públicas de integración urbana. En este artículo, la metodología utilizada utilizó datos de la población de Amapá de los censos de 1940 a 2020, con el objetivo de analizar el comportamiento poblacional del estado de Amapá, con énfasis en las ciudades de Macapá y Santana. El análisis documental se realizó examinando los planes maestros de Macapá y Santana, con el objetivo de verificar cómo se realizaron las proyecciones de crecimiento poblacional para las dos ciudades y su planificación. Para el examen actual de la configuración urbana de la AUMS, se realizó una investigación de campo para demostrar el proceso de conurbación urbana entre Macapá y Santana y sus recientes procesos de ocupación y su desarrollo. Como resultado, se encontró que la planificación urbana entre las dos ciudades aún está en pañales, sin embargo, la AUMS se consolida alrededor de las carreteras que actualmente sirven como motores de la dinámica económica de Amapá, por lo que se discuten e implementan políticas de uso y ocupación del suelo urbano. El entorno en su entorno ayuda en la organización y producción del espacio.

Palabras clave: Amapá; Plan Maestro; Espacio; Ciudades.

Introdução

O espaço urbano na Amazônia se apresenta neste século como um caleidoscópio de diferentes composições urbanas, a partir dos modelos de urbanização resultantes, principalmente, da influência das atividades econômicas e sociais. A atividade madeireira, mineradora e extrativista engendraram espaços urbanos em torno destas atividades. Ao lado dessas composições, as atividades ligadas ao setor de bens e serviços são responsáveis em aglutinar populações em cidades com pouco desenvolvimento industrial, como é o caso atual das cidades de Macapá e Santana.

Na segunda metade do século XX, entre 1940 e 2020, a população no município de Macapá chegou a aumentar aproximadamente 32 vezes mais, e o município de Santana, desde sua criação em 1987, a população chegou a dobrar ao longo desse período. Macapá, até dezembro de 2022, segundo dados do IBGE (2022), possuía 442.933 habitantes e densidade demográfica de 79,6 hab./km²; já Santana apresentou até a mesma data população estimada

em 2021 de 107.373 habitantes e densidade demográfica de 77,6 hab./km². A soma das duas populações denota uma concentração urbana atualmente de 77,3% da população do estado do Amapá.

O processo político, institucional e econômico que marcou o início da década de 1990 e os anos 2000, segundo Santos (2016), gerou uma série de mudanças e permanências no espaço amapaense. Seu tecido urbano sofreu novas alterações, na medida em que cresciam as populações dos municípios de Macapá e Santana, aumentavam a quantidade de bairros no espaço urbano das duas cidades – processos como a transformação de terra rural em terra urbana, a exemplo do espaço em frente do conjunto Macapaba na Zona Norte e da incorporação imobiliária ao longo dos eixos rodoviários ao sul e oeste da Aglomeração Urbana Macapá-Santana (AUMS) foram ocorrendo de forma gradativa.

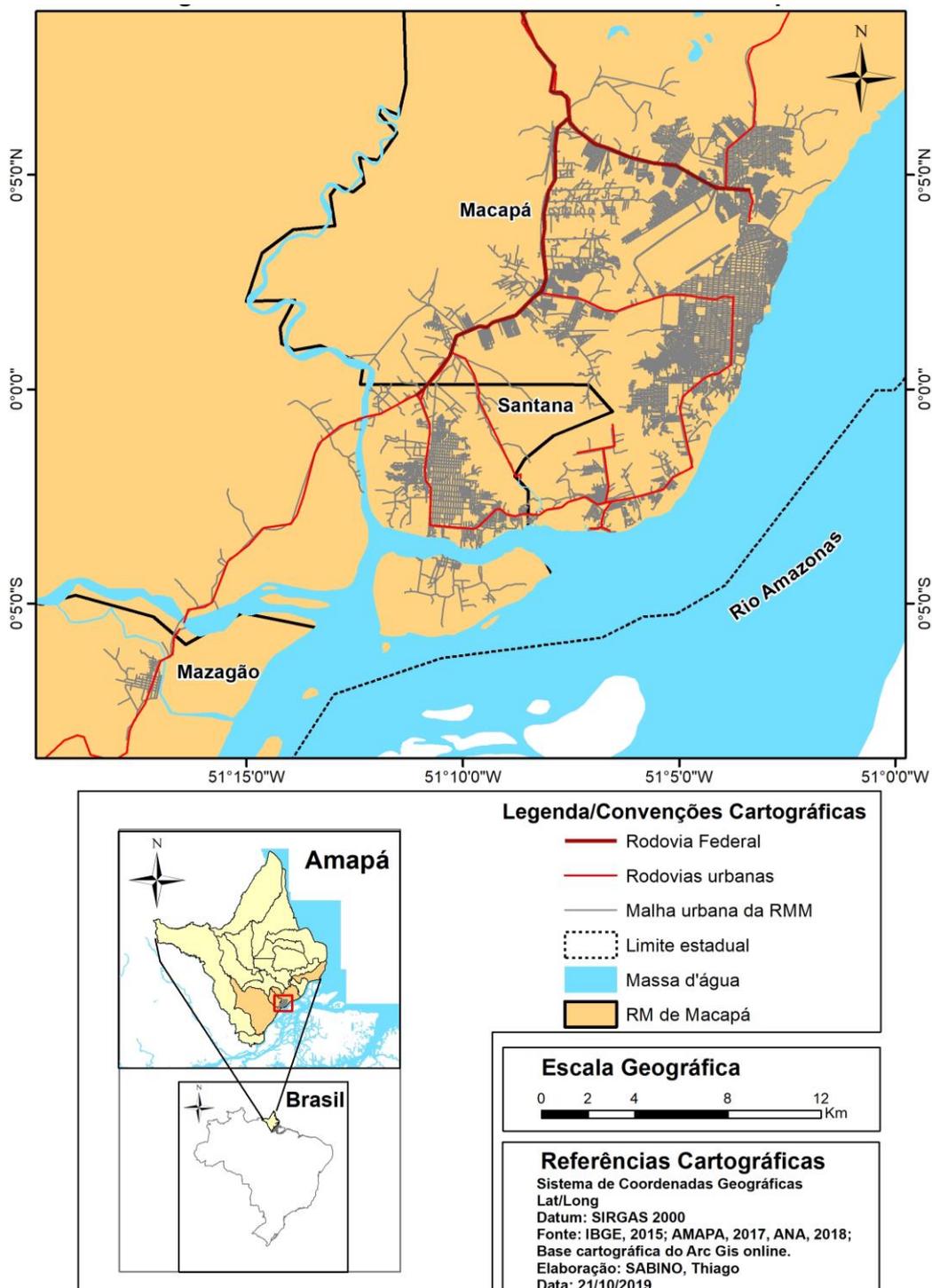
Nesse sentido, os Planos diretores são importantes instrumentos de planejamento de ocupação do espaço urbano, principalmente quando se observa ao longo dos anos o crescimento populacional contínuo. No Brasil, poucos casos de planejamento urbano a partir de planos diretores são encontrados. É o caso da cidade de Palmas que, em seu plano urbanístico básico previu uma expansão controlada da urbanização de modo que, após a abertura do sistema viário, as quadras seriam progressivamente implantadas como módulos, conforme o aumento da demanda por espaços. Respeitando o ritmo do crescimento urbano da cidade, com o intuito de evitar a dispersão urbana na área prevista para a cidade e garantir o aproveitamento racional e econômico de toda a infraestrutura dos serviços públicos (SOUSA, 2015).

Logo, o objetivo deste artigo é analisar os planos diretores que foram construídos para as cidades de Macapá e Santana; examinar a urbanização recente o planejamento para a Aglomeração Urbana Macapá-Santana e a importância de instrumento de planejamento em conjunto para as duas cidades.

Localização da área de estudo

As cidades de Macapá e Santana estão localizadas na porção sudeste do estado do Amapá, próximas à foz do rio Amazonas. São consideradas as cidades mais importantes da ASA, do ponto de vista econômico, social, político e espacial (Figura 1).

Figura 1 – Localização da Aglomeração Urbana Macapá-Santana



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015); Agência Nacional de Águas (ANA, 2018).

Sua localização privilegiada na foz do rio Amazonas acaba por atrair populações das ilhas do golfo marajoara que se deslocam em busca da oferta de bens e serviços, como educação e saúde, por conta da proximidade geográfica com a AUMS (AMORIM, 2023).

Metodologia da pesquisa

A metodologia desta pesquisa utilizou dados da população amapaense dos censos de 1940 a 2020, com o objetivo de analisar o comportamento populacional do estado do Amapá, com ênfase nas cidades de Macapá e Santana e a evolução do planejamento urbano e adensamento da rede urbana das duas cidades.

A análise documental foi realizada por meio do exame dos planos diretores de Macapá e Santana, com o intuito de verificar de que forma foram feitos levantamentos da projeção de aumento populacional para as duas cidades e o planejamento de seu desenvolvimento urbano.

Para o exame atual da configuração urbana da AUMS foram realizadas pesquisas de campo para identificar pontos no espaço urbano que demonstrem o processo de conurbação urbana entre Macapá e Santana e seus processos de ocupação recentes e seu desdobramento.

Crescimento populacional da AUMS nas últimas décadas

Entre 1940 e 2020, a população no município de Macapá chegou a aumentar aproximadamente 32 vezes mais; já o município de Santana, desde sua criação em 1987, a população chegou a dobrar ao longo desse período. Macapá, até julho de 2021, segundo dados do IBGE, possuía 522.357 habitantes e densidade demográfica de 79,6 hab./km²¹; já Santana apresentou até a mesma data população estimada em 2021 de 124.808 habitantes e densidade demográfica de 77,6 hab./km². A soma das duas populações denota uma concentração urbana atualmente de 77,3% da população do estado do Amapá (Quadro 1).

Quadro 1 – Crescimento populacional entre 2020 e 2021 para os municípios amapaenses

UF	Unidade da Federação e Município	2020	2021	Variação absoluta (2020/2021)	Variação percentual (2020/2021)
	Total	861.773	877.613	15.840	1,8
	Amapá	9.187	9.265	48	0,8
	Calçoene	11.306	11.493	187	1,7

¹ A densidade populacional sobre os municípios de Macapá e Santana se refere apenas ao espaço urbano e não à totalidade de seus territórios.

Amapá	Cutias	6.101	6.217	116	1,9
	Ferreira Gomes	7.967	8.151	184	2,3
	Itaubal	5.617	5.730	113	2,0
	Laranjal do Jari	51.362	52.302	940	1,8
	Macapá	512.902	522.357	9.455	1,8
	Mazagão	22.053	22.468	415	1,9
	Oiapoque	27.906	28.534	628	2,3
	Pedra Branca do Amapari	17.067	17.625	558	3,3
	Porto Grande	22.452	22.927	475	2,1
	Pracuúba	5.246	5.370	124	2,4
	Santana	123.096	124.808	1.712	1,4
	Serra do Navio	5.488	5.577	89	1,6
	Tartarugalzinho	17.769	18.217	448	2,5
	Vitória do Jari	16.254	16.572	318	2,0

Fonte: IBGE (2021). Diretoria de Pesquisa – DPE – Coordenação e Indicadores Sociais – COPIS.

O adensamento populacional de Macapá a partir de 1940 está diretamente relacionado aos surtos urbanizadores decorrentes dos grandes projetos implantados na Amazônia Setentrional Amapaense (ASA), que tinham as cidades de Macapá e Santana como principais bases logísticas (SANTOS, 2012). Além desses grandes projetos, como as atividades da ICOMI LTDA., destaca-se a extinção do Território Federal do Amapá (TFA), e a consequente criação do estado do Amapá, além da criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), como os principais fatores desse adensamento populacional experimentado por Macapá.

Os grandes projetos, juntamente com a instalação das redes técnicas, como a rede de eletricidade instalada pela Companhia de Energia do Amapá (CEA) representam a face da urbanização do território em Macapá, expressa também nas formas espaciais da cidade como os próprios equipamentos urbanos.

O resultado desse crescimento populacional acentuado é o aumento do número de bairros com ocupação espontânea, sem o devido planejamento urbano sem calçamento das vias, falta de saneamento básico, déficit habitacional etc., por conta de os planos diretores anteriores não serem adequados à essa realidade de crescimento da população.

O estado do Amapá, a partir da segunda metade do século XX, experimentou diversos tipos de planos urbanos ao longo de mais de seis décadas, no tocante à AUMS, nesse período, o município de Macapá contou com 05 planos diretores solicitados por distintos governos federais e municipais: Plano Grunbif do Brasil (1960); Plano de Ação Imediata de Macapá (PAIM, 1971); Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1973); Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano HJCOLE (1977) e o Plano Diretor de Macapá (2004). Para o

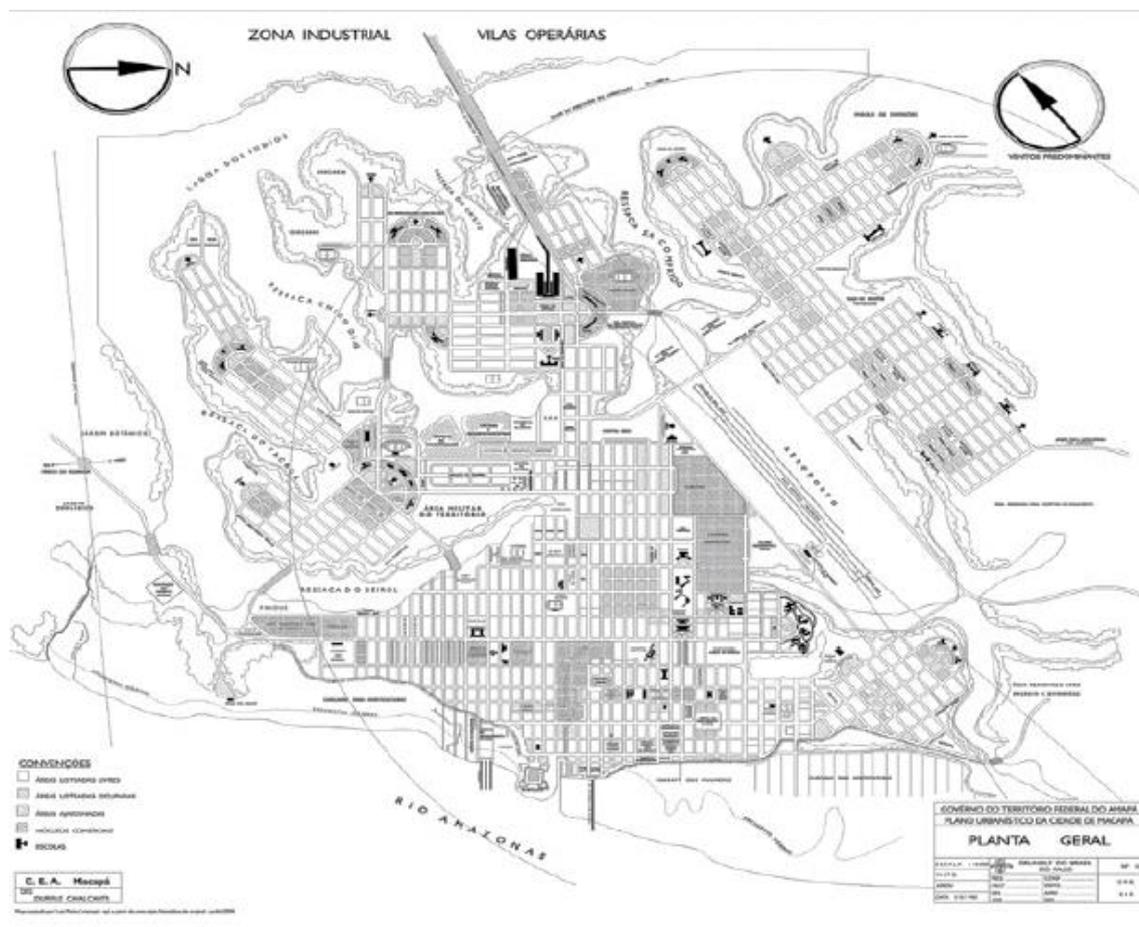
município de Santana foi construído o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Santana (PDDUS, 1995), elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Plano Diretor Participativo (PDP, 2006), contudo nenhum Plano foi elaborado levando em consideração políticas públicas para as duas cidades em conjunto. Contudo, as cidades de Macapá e Santana fazem parte da Região Metropolitana de Macapá (RMM), juntamente com a cidade de Mazagão, instituída pela Lei Complementar Estadual n.º 21, de 26 de fevereiro de 2003, sendo constituída pelos municípios de Macapá e Santana. Recentemente foi realizada a inclusão do Município de Mazagão pela Lei Complementar Estadual n.º 95, de 17 de maio de 2016 (AMORIM, 2023).

A criação da Região Metropolitana deveria contribuir com a integração, organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum das localidades, todavia não se encontram políticas públicas conjuntas pelas prefeituras, apenas ações isoladas.

Os Planos Diretores para a cidade de Macapá

O Plano Grunbilf PUCMRGB (1960) foi a primeira tentativa de organização urbana no Amapá, com destaque para Macapá (Figura 2).

Figura 2 – Primeiro plano urbanístico previsto para Macapá



Fonte: Silva (2017).

Na ocasião, a referida empresa argumentou que para otimizar recursos outros setores também precisavam ser dimensionados. Dessa forma, seria criterioso elaborar um plano diretor que contemplasse não apenas o setor energético, mas também, outros setores como água e esgoto (PAIXÃO, 2008). Com esse esforço inicial, poderia se evitar a abertura desnecessária de vias para a instalação de água e esgoto, evitando tormentos futuros.

Segundo Paixão (2008, p. 34) “o plano contemplou um criterioso diagnóstico, desde as condições topográficas da cidade de Macapá, com identificação de lagos e igarapés e a situação de cada um por entre os diversos bairros existentes”. Segundo o Plano Grunbilf (1960, p. 22-23), Macapá apresentava,

[...] grande número de lagos com farta vegetação nas margens, separando os bairros, representam excelentes pulmões verdes e uma espécie de filtros do ar. Águas estacionadas poderão ser saneadas e limpas, sendo que os matos às margens dos lagos também deverão ser revisados para limpeza. De qualquer maneira tal vegetação deverá ser mantida, pois é ela que evita a passagem de poeira nos meses quentes de verão de um bairro para outro. Todo o cuidado deverá ser tomado para preservar a vegetação existente, tirando-se para a realização do plano urbanístico a vegetação estritamente necessária. A limpeza descuidada dessas áreas sujeitará as mesmas à erosão e a formação de poeira. Nunca será demais insistir neste ponto, pois achamos os pulmões verdes de suma importância para o conforto e a saúde dos habitantes. O abate de qualquer árvore deverá ser condicionado a uma licença dada pela repartição competente, ou seja, pelo Departamento de Produção e isto só em casos justificados.

Para o Plano Grunbilf, esses lagos deveriam ser conservados, visto que além de integrarem a paisagem, amenizavam as condições climáticas de Macapá. Com o nível de conservação elevada, os lagos poderiam ser utilizados para colocar em prática esportes aquáticos, porque, tendo às margens uma vegetação exuberante, seria o ponto mais alto de atração da cidade.

O Plano da fundação João Pinheiro, de 1973, também seguiu a lógica de conservar os recursos hídricos presentes na cidade, com a finalidade de paisagem e práticas esportivas aquáticas. Previa-se no referido Plano, o crescimento de até 100.000 habitantes para a cidade de Macapá, nos próximos trinta anos. No entanto, a população ultrapassou essa marca no período, devido às políticas federais de incentivo ao desenvolvimento da região (TOSTES, 2007).

A cidade foi planejada com ruas e avenidas largas, praças e logradouros amplos com bom dimensionamento. Os arruamentos existentes estavam orientados no sentido Norte-Sul e Leste-Oeste, para acompanhar a linha da margem do rio Amazonas e para melhor ventilação

do maior número de casas, o plano indica novos arruamentos, diagonalmente, diferente da orientação praticada, pois é esta a direção dos ventos predominantes (TOSTES, 2006).

O modelo tecnicista adotado pela empresa condizia com o modelo de governo intervencionista empreendido na Amazônia naquele momento, apesar das boas intenções para com as especificidades locais, todavia, a cidade seguiu em direção contrária a muitas das propostas apresentadas (PAIXÃO, 2008).

Por intermédio de parceria entre o Governo do Território Federal do Amapá (TFA) e a Secretaria Adjunta do Ministério de Interior, a Fundação João Pinheiro foi contratada para elaborar o Plano de Desenvolvimento Urbano de Macapá, entretanto, deveria seguir as recomendações estabelecidas pelos governos militares em relação aos antigos territórios.

Sobre o Plano PDUFJP (1973) para a cidade de Macapá, assim como o Plano Grunbilf, foi incluso a expectativa de crescimento populacional por atratividade desta cidade planejada, através da migração em busca das amenidades proporcionadas pela mesma, ou seja, o plano PDDUFJP foi pensado em sequência do primeiro plano para Macapá e deveria ser seguido nos planos subsequentes para a cidade. A aplicação desse Plano se restringiu muito a Macapá e Santana. Nos demais núcleos a aplicação foi praticamente nula e, com isso, até mesmo a perspectiva de integração regional acabou não funcionando como se previa (TOSTES, 2006).

O referido Plano foi elaborado para atender a um prazo entre cinco e dez anos. Com isso, foi previsto a partir de 1978, o adensamento habitacional e a expansão para novas áreas:

A demanda de terrenos urbanos de baixo custo será atendida mediante a ocupação de áreas periféricas urbanizáveis, equidistantes das áreas centrais. A ocupação destas áreas além de estar em consonância com a tendência "espontânea", já que inclui áreas nas imediações das saídas para Fazendinhas, Santana e Pacoval, deve também ser induzida no sentido dos braços de terra firme entre as ressacas do Cristo, do Chico Dias, do Tacaca e do Beírol (PDUFJP, 1973, p. 20, grifo do autor).

A preocupação com os corpos d'água é visível no Plano, além da chamada ocupação "espontânea" em decorrência da expansão populacional. O zoneamento do uso do solo, em conjunto com a taxa de ocupação e utilização dos terrenos serviu para propor a definição dos terrenos pelas funções a serem exercidas, assim as zonas administrativa e central da cidade utilizam o limite máximo de ocupação do terreno, resultando em construção de prédios, de até, 4 pavimentos. A combinação desses instrumentos de controle era recomendável não só por sua capacidade de regulamentar as densidades por zonas, de maneira flexível, mas como

também porque possibilitava o “dimensionamento dos serviços de infraestrutura urbana e estimula a melhoria das condições de circulação na cidade” (PDUFJP, 1973, p. 29).

Os primeiros planos diretores para Macapá apresentaram uma grande sensibilidade com o crescimento populacional e o uso do solo, além do respeito às amenidades físicas provocadas pelos corpos hídricos que recortam a cidade. O PDUFJP foi o primeiro Plano a utilizar a expressão Aglomerado Urbano Macapá-Santana, no contexto do planejamento urbano, onde o trabalho pensava o uso das rodovias que interligavam os dois municípios como de extrema importância para seu desenvolvimento conjunto.

Já o Plano HJCOLE (1977) tinha o objetivo de realizar estudos para desenvolver os municípios de Mazagão, Amapá, Calçoene, Oiapoque e Macapá. Nesse sentido, a proposta previa dois níveis distintos: um estrutural, considerando as mudanças ao longo do tempo e a evolução das políticas influentes; outro, associado à técnica, desdobrando-se em projetos e proposições específicas para execução no curto prazo, os chamados Planos Preliminares Estruturais (PPE). (PAIXÃO, 2008).

O PPE poderia ter se convertido num indutor para o início de um processo de conscientização a favor do planejamento nos municípios. Com a sua aplicação, aspirava-se a melhoria da qualidade de vida da população, o estímulo a geração de receitas próprias, direcionar com maior precisão as ações da gestão pública local e do Governo Federal, vislumbrando o desenvolvimento local para os municípios envolvidos.

A empresa HJCOLE previu a participação intensa da população no processo de discussão sobre opções de planejamentos e informação ao público sobre as implicações das decisões a serem tomadas, por considerá-la requisito básico para o êxito de implementação de políticas socialmente aceitas. Apesar da previsão do Plano em crescimento do potencial turístico da região, com a ligação com a Guiana Francesa, através da BR-156, o entrave ocorreu pelo fato de que o Plano deveria ser executado pelo Governo Federal.

Os Planos Diretores para a cidade de Santana

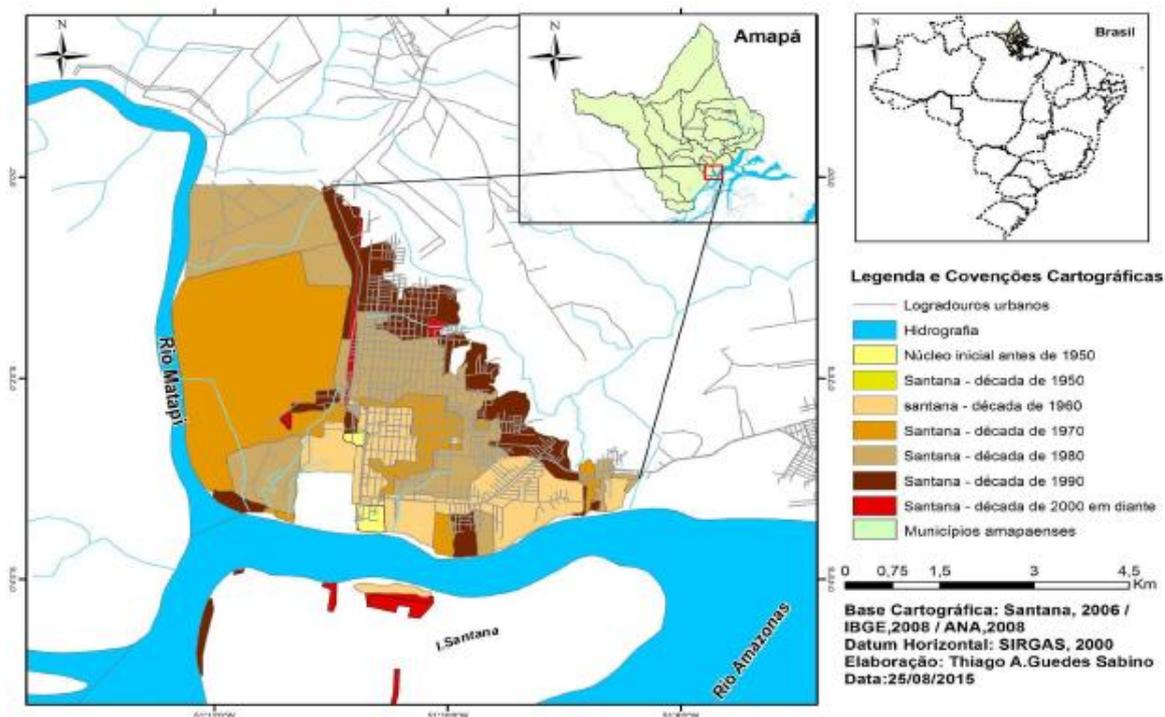
Quanto ao município de Santana, o PDUFJP (1973) diagnosticava o quadro urbano em que se encontrava o então distrito de Macapá, no qual se apresentava arruamento precário, presença de um comércio embrionário, um processo de urbanização em torno das margens do rio Amazonas e nas áreas próximas da usina de pelotização de minério de ferro e do Porto da ICOMI. O crescimento urbano de fato da cidade se dá pela instalação da ICOMI e a formação

embarque e as instalações da BRUMASA; d) inclui as instalações da ICOMI e da estrada de ferro; e) cinturão verde, que aproveita os terrenos de cotas baixas inservíveis para outras atividades (PAIM, 1971).

Na década de 1970, a segunda fase de evolução urbana de Santana foi marcada pela ocupação em torno do Porto da Companhia Docas de Santana (CDSA), ocupando a área onde se localizava a Vila Cutaca, surgiram os bairros de Novo Horizonte, Vila Piscina (atual Daniel) e consolidação da Baixada do Ambrósio. Já a partir da década de 1980, a Prefeitura Municipal de Santana (PMS) organizou os bairros Paraíso e Fonte Nova, no entanto, o processo de ocupação espontânea segue em direção ao norte e a leste da cidade surgindo os bairros do Provedor I e II, Remédios I, II, Fortaleza, Daniel e Nova Brasília II.

Um dos problemas identificados pelo Plano PAIM, durante a década de 1970, para o planejamento de Santana foi a falta de recursos para a construção da subprefeitura, mercado, ginásio e posto de saúde para a área planejada. O Governo do ex-território declarou a desapropriação de uma área de 40 hectares destinada à implantação da área habitacional em Santana. Na década de 1990, e o início da implementação da ALCMS, a ocupação do solo urbano e o crescimento populacional de Santana saltaram para mais de 60% em aproximadamente uma década e meia, onde se consolidaram os bairros do Paraíso e Fonte Nova, ao lado do crescimento contínuo da ocupação das áreas de ressaca da cidade (Figura 3).

Figura 3 – Expansão da malha urbana de Santana a partir da década de 1950



Fonte: Santos (2016, p. 92).

Quase vinte anos após o planejamento do IRDA, Santana conheceu seu primeiro Plano Diretor, sancionado pela Lei nº 267 de 17 de novembro de 1995, o qual representou o primeiro passo na tentativa de um planejamento urbano para o município. Onze anos depois, Santana conhece seu segundo Plano Diretor, o Plano Diretor Participativo (PDPS), instituído pela Lei Complementar n.º 002 de 2006, já nos moldes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O referido Plano identificou a área de entorno da rua Salvador Diniz como novo centro comercial, compreendida como uma Zona Mista de Interesse Comercial e Industrial (ZMICI) (PDPS, 2006). Segundo Lima (2013), alguns empreendimentos comerciais, instituições bancárias, postos de gasolina, lojas do setor de construção civil se deslocaram para essa área onde morava a população que detinha maior poder aquisitivo do que os que habitavam a área portuária.

No zoneamento urbano de Santana se percebe o conjunto de ruas e avenidas retas que não respeitam a morfologia do terreno e a distribuição das áreas unidas e sua rede de canais. Por conseguinte, apesar da origem de Santana estar diretamente ligada à sua condição ribeirinha e seu processo de ocupação, o seu planejamento urbano ainda está aquém do necessário para uma implementação que possa contemplar a dinâmica urbana e ribeirinha, assim como a própria cidade de Macapá e seu último Plano Diretor de 2004.

Principalmente a partir da década de 1990 a expansão da malha urbana de Santana se desloca no eixo Norte e Oeste, consolidando ocupações espontâneas, ocupando cada vez mais as áreas úmidas da cidade e crescendo em direção a rodovia Duca Serra, pela ocupação em torno da estrada de ferro que foi desativada no início da década de 2010.

Para a cidade de Macapá, o Plano Diretor de Macapá (PDM, 2004) foi elaborado com base da inovação do texto incluindo o aspecto ambiental, com a clara ideia de preservar e valorizar os nossos recursos hídricos e principalmente as áreas úmidas, como as ressacas. O Plano cumpriu uma exigência do Estatuto da Cidade, mas apesar de ter decorrido mais de uma década depois de sua aprovação, as medidas tomadas foram apenas as de alterar as condições dos artigos para elevar a altura dos edifícios, algo nocivo para a qualidade de vida na cidade.

No entanto, apesar da inclusão legal do aspecto ambiental nesse Plano, a condição morfológica da cidade, entrecortada por lagos e áreas de ressaca não considera o processo e

forma de ocupação ao redor e dentro dessas áreas. Um planejamento urbano que não abarca a relação entre estruturas encontradas no sistema urbano através de suas relações com outros espaços urbanos fica um planejamento excludente e incipiente, no sentido de possibilidade de agregação de indivíduos de fora deste espaço urbano.

Ao longo da margem do rio Amazonas encontram-se as subzonas de fragilidade ambiental (ZFA), pois possuem maior grau de urbanização por serem áreas mais antigas de ocupação de Macapá. A subzona de transição urbana (STU), tem tido crescimento acentuado nos últimos anos, por conta da instalação de condomínios e loteamentos fechados ao longo da zona sul da cidade, em direção à cidade de Santana. Isso mostra que já deve-se pensar em uma atualização urgente do Plano Diretor de Macapá, em virtude da instalação desses novos empreendimentos imobiliários.

A identificação de áreas específicas no macrozoneamento urbano possibilita uma melhor efetividade nas ações de planejamento, como é o caso das áreas de interesses para reestruturação urbana:

Art. 142. Serão implantadas as seguintes Áreas de Interesse para Reestruturação Urbana: I - margens do canal do Jandiá; II - margens do canal das Pedrinhas; III - margens do canal do Beírol; IV - via de integração da orla do rio Amazonas (MACAPÁ, 2004, p. 56).

As áreas identificadas acima são, principalmente, áreas próximas a canais e igarapés, locais sensíveis à ação antrópica de degradação ambiental. As diretrizes específicas para elaboração dos projetos de reestruturação urbana presentes no PDM de 2004, contemplam elementos como a) integração dos setores municipais responsáveis pelo meio ambiente e pela prestação de serviços urbanos; b) envolvimento de representantes da população local; c) ações conjuntas com o órgão estadual responsável pelo meio ambiente e com a concessionária de água e esgotos de Macapá.

O reconhecimento e a inserção do papel que lideranças sociais exercem é importante no planejamento urbano, visto que, ajudam a organizar as ações de intervenção no meio urbano, com metas de execução de atividades. Ferrari Júnior (2004) acredita que o orçamento participativo pode ser utilizado como mecanismo de planejamento urbano e participação popular. Trata-se de novas estratégias que buscam a descentralização, participação e autonomia, no âmbito do setor de planejamento urbano. O autor tenta evidenciar que a ocorrência de perspectivas diferenciadas de renovação da gestão local advém no sentido de incrementar a eficiência e as vantagens competitivas interurbanas. A gestão democrática

como mecanismo de participação popular pode coadunar com o planejamento urbano, porque alimenta a ação coletiva.

Urbanização recente e o planejamento para a AUMS

Neste contexto de construção de planejamento urbano de Macapá e Santana, criou-se um hiato ao não considerar o crescimento das duas cidades em torno dos seus eixos rodoviários através do incremento de uso e ocupação do espaço urbano em seus diversos sentidos e diversas práticas sociais.

Diante de um crescimento populacional praticamente gradativo e constante na AUMS, qual sua importância da reestruturação urbana ao longo das rodovias Duca Serra e Josmar Pinto para o seu desenvolvimento? Em primeiro lugar, as duas rodovias são os eixos que ligam as duas cidades. O distrito da Fazendinha, localizado ao longo da rodovia Josmar Pinto e o distrito do Coração, localizado ao longo da rodovia Duca Serra são reflexos do crescimento urbano intenso ao longo dos dois trechos. Em segundo lugar, com o processo de incorporação imobiliária que ocorre, principalmente com mais intensidade ao longo das rodovias a partir de 2000, áreas de entorno tem sofrido valorização e ocupação espontânea por populações de baixa renda, pois o valor da terra nos condomínios e loteamentos é bastante elevado (Figura 4).

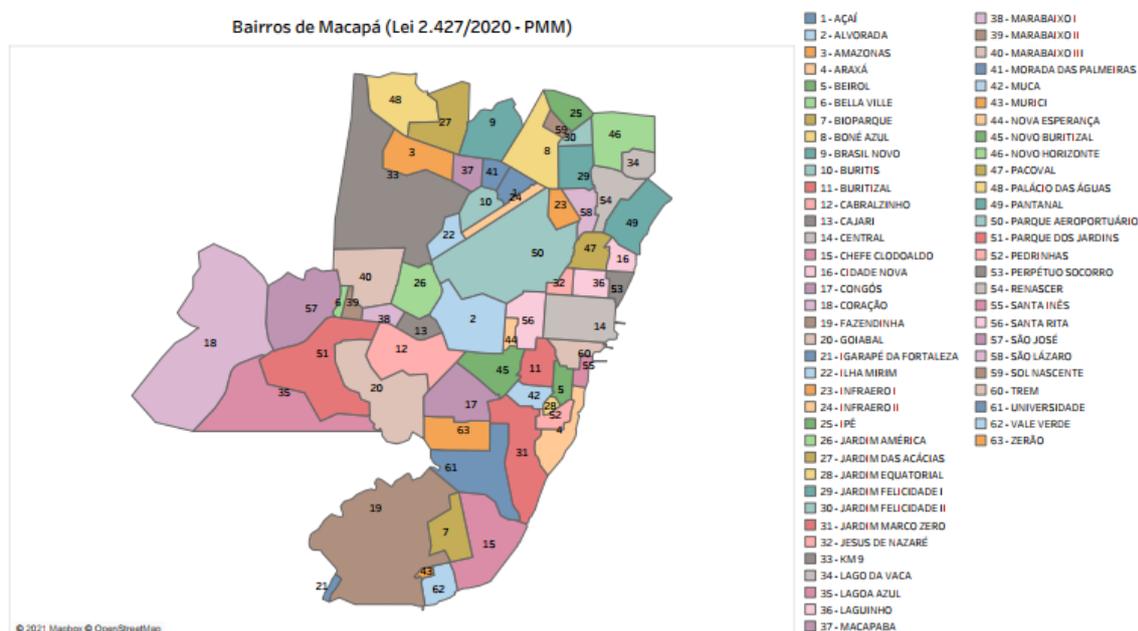
Figura 4 – Incorporação imobiliária ao longo das rodovias Duca Serra e Josmar Pinto



Fonte: Elaborado pelo autor (2021). A) Residencial Verana (Macapá/AP); B) Loteamento Acquaville Tucunaré (Santana/AP).

A capital Macapá que possuía até então 16 bairros passou para 64 bairros em atualização cadastral de seu perímetro urbano, realizado pela Secretaria Municipal de Habitação e Ordenamento Urbano de Macapá (SEMHO) (Figura 5).

Figura 5 – Identificação dos bairros da cidade de Macapá (2020)



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Macapá (SEMDUH, 2021).

Em relação à acessibilidade ao centro urbano de Macapá, que é o setor principal da atividade econômica terciária da AUMS, deve-se destacar o projeto de duplicação das rodovias Duca Serra e BR – 210, responsáveis por articular, respectivamente, o Eixo Oeste e o Eixo Norte ao centro de Macapá, além da obra de mobilidade urbana da rodovia Norte – Sul, articulando o Eixo Norte ao Eixo Oeste. Destas obras, apenas a duplicação da BR – 210 e a rodovia Norte – Sul estão em execução (SANTOS, 2016).

A partir da década de 2000, além das mudanças no espaço intraurbano da AUMS e o desenvolvimento populacional do Amapá, vale salientar que mudanças na escala local e regional também foram importantes para seu desenvolvimento, conforme aponta o Quadro 2.

Quadro 2 – Principais fatores de estruturação do Amapá a partir da reestruturação das rodovias Josmar Pinto e BR-210

ANO	FATORES
2003	- Criação da Região Metropolitana de Macapá e Santana
2009	- Encerramento de atividade de algumas empresas madeireiras na região das ilhas paraenses
2004	- Recuperação da economia mineira - Alterações do Plano Diretor de Macapá

2010	- Construção da Ponte Binacional
2012	- Alteração da legislação ambiental amapaense
2013	- Desativação da Estrada de Ferro da extinta ICOMI - Início da produção de soja no estado do Amapá - Desabamento do porto de Santana (Anglo Ferrous)
2015	- Intensificação do processo de ocupação das rodovias Duca Serra e Josmar Pinto
2018	- Elaboração do projeto de expansão do porto de Santana
2020	- Retomada da exportação de minério de ferro
2022	- Primeira exportação realizada utilizando a ponte binacional em Oiapoque - Construção do viaduto da rodovia Norte-Sul

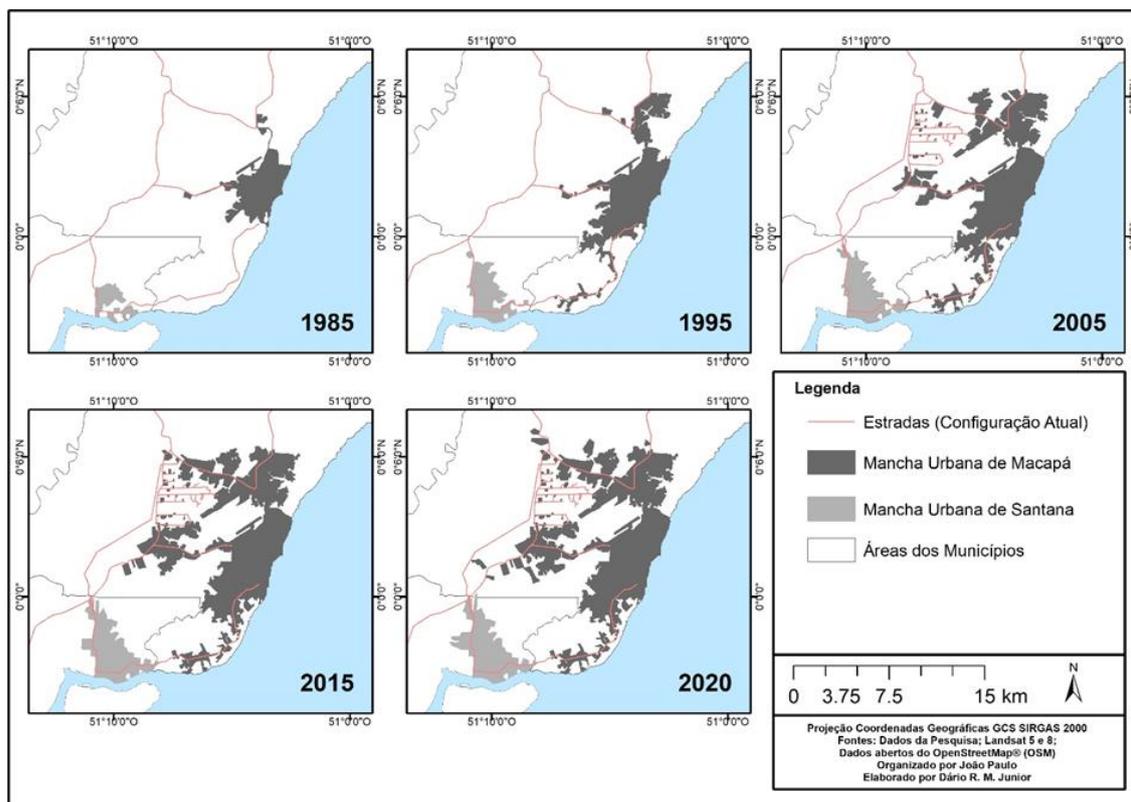
Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise do quadro que mostra os principais eventos que dinamizaram o estado do Amapá permite fazer algumas considerações destes eventos e sua influência na dinâmica da AUMS. No ano de 2000, o Grupo ORSA compra o Complexo Industrial do Jarí, com objetivo de ampliar a produção de caulim e bauxita e aprimorar o domínio biotecnológico do eucalipto e, no mesmo período ocorreu o início da construção da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, no Rio Jarí (PORTO, 2003), finalizada apenas no ano de 2014.

Esse movimento gerou um aumento populacional em direção ao município de Laranjal do Jarí, que passou de 28.515 habitantes para quase 40 mil habitantes até 2010, um aumento de, aproximadamente 40,27% em relação à penúltima década. Apesar desse fluxo em direção ao município de Laranjal do Jari pode-se inferir que parte desta população que se deslocou para a região em busca de trabalho e emprego não obteve êxito e migrou para a AUMS, o que se reflete no seu aumento populacional durante o mesmo período.

Com a emancipação de Santana do município de Macapá pode-se observar a aceleração do desenvolvimento urbano das duas cidades, principalmente em torno das rodovias Josmar Pinto e Duca Serra, conforme aponta a Figura 6.

Figura 6 – Expansão urbana da Aglomeração Urbana Macapá-Santana entre 1985 e 2020



Fonte: Organizado pelo autor (2022).

No final da década de 1990 e início da década de 2000, tanto Macapá quanto Santana expandem seus espaços urbanos no eixo Norte-Oeste. A zona Norte de Macapá foi a zona que mais cresceu e abarcou sua população migrante, somado ao rápido crescimento de sua zona Oeste, através da ocupação inicial em torno do Instituto Administrativo Penitenciário (IAPEN) e posterior ocupação em torno da Lagoa dos Índios, surgiram os bairros do Pantanal, Marabaixo 1, 2 e 3, Jardim América, Cabralzinho, Residencial Irmãos Platon e a intensa ocupação das linhas A à G no trecho da rodovia Duca Serra.

Atualmente, a zona Norte e Oeste da cidade de Macapá apresentam dinâmica crescente de tráfego urbano. No segundo semestre de 2022 se finalizou a construção do viaduto da rodovia Norte-Sul, que passa pela rodovia Duca Serra em seu trecho próximo ao 34º Batalhão de Infantaria e Selva (34º BIS). Essa construção promoveu maior dinâmica, fluidez e mobilidade urbana entre as zonas Norte, Sul e Oeste de Macapá, auxiliando no desenvolvimento, inclusive do espaço intraurbano da AUMS.

A expansão de loteamentos e condomínios inicia em Macapá a partir da década de 1980, com a construção de seu primeiro residencial de caráter misto (horizontal e vertical),

denominado residencial Central Park, inaugurando uma nova forma de morar na cidade, destacando sua importância na mudança do aspecto da moradia mais pautada no modo tradicional de construção residencial horizontal, contudo esse processo só se intensifica a partir de 2004, que por meio de alterações no Plano Diretor do mesmo ano permitiu a construção de edifícios com até 20 andares (SANTOS, 2016).

Já no início da década de 2010, intensifica-se a criação de novos produtos imobiliários representados pelos bairros localizados na rodovia Duca Serra – os loteamentos Acquaville/Tucunaré (lançados em 2014), Acquaville Garoupa, Acquaville Dourado e o Acquaville Tambaqui, formados por cerca de 8 mil lotes, segundo Santos (2016).

Ao lado do desenvolvimento dos bairros planejados, condomínios e residenciais se consolidam no trecho Macapá-Santana da rodovia Duca Serra: residencial Castelinho, residencial Jardim Europa, residencial Jardim América, Vila Bela Residence Club, residencial Amazonas, residencial Parque Novo Mundo são os principais produtos imobiliários instalados na área. Soma-se a esses produtos imobiliários privados as ocupações em torno destes espaços, a ocupação da desativada estrada de ferro por populações de baixa renda, em sua maioria, com pouca ou nenhuma infraestrutura (Figura 7).

Figura 7 – Ocupações em torno da estrada de ferro e do lixão de Santana



Fonte: Pesquisa de campo (2021).

A expansão de Santana atualmente se dá principalmente em direção a Macapá por meio do entorno e sobre a estrada de ferro e no entorno do lixão da cidade, já na proximidade do bairro do Coração em Macapá consolidando sua conurbação pelo eixo Oeste da AUMS. Contudo, Amorim (2020), entende que o processo de conurbação no interior da AUMS está em vias de consolidação pelo fato de que existe uma mobilidade populacional muito maior de pessoas e transportes no sentido Santana-Macapá e que Santana por seu tamanho territorial

tem servido de porta de entrada de populações de outros estados, principalmente das ilhas do golfo marajoara.

Diante deste quadro de novos eventos e fatores agindo no espaço amapaense, na economia, sociedade e espaço urbano da AUMS é sempre importante visualizar em escala mais ampla a gama de elementos que compõem a realidade do objeto de estudo em suas relações espaciais, pois permite dialogar com sua condição interna e em suas relações em rede na foz do rio Amazonas.

Considerações Finais

A importância da criação dos primeiros loteamentos na AUMS se configura na influência dos agentes produtores do espaço urbano, por meio dos incorporadores imobiliários que conseguiram atuar na revisão tanto do Plano Diretor de Macapá quanto no Plano Diretor de Santana, conforme pode ser visto na alteração do PDPS.

Os planos diretores previram que o aumento populacional provocaria um inchaço da cidade e que deveriam ser seguidos levando em consideração o planejamento ambiental, pela conservação das áreas úmidas que cortam as duas cidades. O crescimento urbano, através do aterramento de áreas úmidas nas últimas décadas na AUMS provocou ocupação espontâneas irregulares que acabam por sofrer inundações nessas áreas mais baixas.

Deve-se considerar a falta de um planejamento urbano integrado e a importância de Mazagão como potencial de exploração turística e cultural, com seus costumes e festas religiosas. Este município que possui uma construção histórica bastante relevante para o Estado do Amapá, se encontrava quase isolado, porém, com a construção de pontes de concreto acredita-se que possa ser mais bem integrado e aproveitado para a economia amapaense. A integração da população urbana é cada vez mais intensa no estado amapaense que cresce desde a segunda metade do século XX.

A integração da AUMS em torno da rodovia Duca Serra foi posterior em relação ao processo de ocupação da rodovia Josmar Pinto, iniciada em meados dos anos 1990, todavia a dinâmica de ocupação da rodovia Duca Serra foi mais intensa e agressiva nos últimos anos e retrata as duas formas diferentes da mesma face do processo – a expansão e transbordamento territorial de Macapá no eixo Sul em direção a Santana e a expansão imobiliária e ocupação espontânea da Duca Serra em direção a Macapá.

Nesse sentido, os planos diretores das duas cidades podem e devem ser construídos levando em consideração essas dinâmicas recentes de uso do solo urbano, de forma que tanto as populações de maior renda quanto as populações de renda mais baixa possam ter o direito ao uso do solo da cidade.

A AUMS se consolida em torno das rodovias que servem como motores, atualmente, da dinâmica econômica amapaense pela escoação de seus principais produtos de exportação, portanto, discutir e implementar políticas de uso e ocupação do solo urbano em seu entorno auxiliam na organização e produção do espaço da Aglomeração Urbana Macapá-Santana.

Referências

AMORIM, J. P. A. O processo de formação e metropolização da região metropolitana de Macapá – breves reflexões. **Geografia Ensino & Pesquisa**, [S.l.], v. 23, p. 45, fev. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/39329>>. Acesso em: 12 dez. 2023.

_____. **Amazônia Setentrional Amapaense: interações espaciais na sub-região das ilhas da foz do Amazonas**. Tese (doutorado) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 80 p.

ESTADO DO AMAPÁ. MACAPÁ. **Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá**. Macapá: P.M.M.; SEMPLA; IBAM, 2004.

FERRARI JÚNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15-28, jun., 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=destaques>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

_____. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. **Estimativas da população 2022.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>>. Acesso em: 05 jun. 2023.

LIMA, J. F. A. **Cidades de Santana (AP) e Caiena (GF):** um estudo comparativo sobre a concepção de planejamento urbano – 2000-2001. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Curso de Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo. Santana, AP, 2013.

PAIXÃO, E. S. B. **Plano Diretor Participativo:** análise das contribuições e alternativas para os problemas urbanos das áreas de várzea do município de Iaranjal do Jari (AP). 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – PPGMDR/UNIFAP. Macapá, Amapá, AP, Brasil.

SANTOS, E. R. C. **Amazônia Setentrional Amapaense:** do “mundo” das águas às florestas protegidas. 2012. Tese (Doutorado) – FCT/UNESP, Presidente Prudente, São Paulo, SP, Brasil.

SANTOS, R. V. **Estruturação e Formação do Aglomerado Urbano de Macapá e Santana na Amazônia Setentrional Amapaense.** Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Amapá. Programa de pós-graduação de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Macapá, AP, 2016.

SILVA, S. C. O. **Orlas fluviais das cidades de Macapá e Santana:** análise da dinâmica urbana. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – PPGMDR/UNIFAP, Macapá, AP, Brasil.

SOUSA, R. (2015). A EXPANSÃO URBANA DO PLANO DIRETOR DE PALMAS: UMA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA DISPUTA DO ESPAÇO URBANO EM PALMAS/TO. **Revista Vertentes do Direito.** v. 2, p. 40-66. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/346148878_A_EXPANSAO_URBANA_DO_PLANO_DIRETOR_DE_PALMAS_UMA_ANALISE_JURIDICA_ACERCA_DA_DISPUTA_DO_ESPACO_URBANO_EM_PALMASTO/citation/download. Acesso em: 16 jul. 2024.

TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ. MACAPÁ. **Plano diretor de desenvolvimento urbano Grunbilf do Brasil.** São Paulo, 1960.

_____. **Plano de Ação Imediata de Macapá (PAIM):** Biblioteca da Associação Técnica, 1971.

_____. **Plano diretor de desenvolvimento urbano.** Fundação João Pinheiro. Macapá, 1973.

_____. **Plano diretor de desenvolvimento urbano HJCOLE.** Macapá, 1977.

TOSTES, J. A. **Planos diretores no estado do Amapá:** uma contribuição para o Desenvolvimento Regional. Série Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Editor: TOSTES, J. A. Macapá-AP, 2006.

_____. **Políticas urbanas intervencionistas nas cidades amazônicas:** no Amapá, a encruzilhada entre a necessidade e a obrigação. XII encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR. Realizado em Belém, de 21 a 25 de maio de 2007. Belém – PA, 2007.