

Planos diretores de Macapá/AP e a ocupação de áreas úmidas

Master plans of Macapá/AP and the occupation of wetlands

Los planes maestros de Macapá/AP y la ocupación de humedales

Ana Valéria de Almeida Pinheiro

Universidade Federal do Amapá

anavaleria8112@gmail.com

Daguinete Maria Chaves Brito

Universidade Federal do Amapá

dagnete@uol.com.br

Jodival Maurício da Costa

Universidade Federal do Amapá

jodival.costa@gmail.com

Resumo

Este artigo objetiva analisar os cinco planos diretores elaborados para o município de Macapá, capital do estado do Amapá, com foco no crescimento da malha urbana, a fim de compreender a lógica de ocupação e degradação das áreas úmidas nessa cidade. Essas áreas são conhecidas regionalmente como áreas de ressaca. São bacias de acumulação de água que recebem influência direta das marés, via foz do rio Amazonas, possuem grande importância no escoamento das águas no período de chuva e servem como corredores de ventilação, além de ambientar grande biodiversidade. Os resultados apresentados demonstram que os objetivos estabelecidos nos planos diretores para a proteção, conservação e preservação das áreas de ressaca não foram cumpridos e desde a década de 1990 essas áreas passaram a ser intensamente ocupadas, com a construção de moradias, sobretudo, pela população de baixa renda, o que resulta na degradação da diversidade socioambiental dessas áreas.

Palavras-chave: Amapá. Meio urbano. Ressacas. Planejamento.

Abstract

This article aims to analyze the five master plans drawn up for the municipality of Macapá, the capital of Amapá state, focusing on the growth of the urban mesh to understand the logic of occupation and degradation of wetlands in this city. These areas are known regionally as undertow areas. They are water accumulation basins directly influenced by the tides via the mouth of the Amazon River. They are necessary for water run-off during the rainy season. They also serve as ventilation corridors, besides being home to a vast biodiversity. The results show that the objectives set out in the master plans for protecting, conserving and preserving such areas have not been met. Since the 1990s, these areas have also been intensively occupied with the construction of housing, especially by the low-income population, resulting in the degradation of the socio-environmental diversity of these areas.

Keywords: Amapá. Urban environment. Undertows. Planning.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar los cinco planes directores elaborados para el municipio de Macapá, capital del estado de Amapá, centrándose en el crecimiento de la red urbana, con el fin de comprender la lógica de ocupación y degradación de los humedales en esta ciudad. Estas zonas se conocen regionalmente como zonas de resaca. Se trata de cuencas de acumulación de agua que reciben influencia directa de las mareas, a través de la desembocadura del río Amazonas, son de gran importancia en el flujo de agua durante la época de lluvias y sirven como corredores de ventilación, además de brindar una gran biodiversidad. Los resultados presentados demuestran que los objetivos establecidos en los planes maestros para la protección, conservación y preservación de las áreas de resaca no se cumplieron y desde la década de 1990 estas áreas han sido ocupadas intensivamente, con la construcción de viviendas, especialmente por la población de bajos ingresos, lo que resulta en la degradación de la diversidad socioambiental de estas áreas.

Palabras clave: Amapá. Entorno urbano. Resacas. Planificación.

Introdução

Este artigo busca demonstrar os resultados de uma pesquisa referente ao planejamento urbanístico para Macapá e como os planos interferiram no processo de ocupação e degradação das áreas de resaca ambientadas no meio urbano de Macapá, considerando os planos elaborados nos anos de 1960, 1973, 1979, 1990 e 2004. Como hipótese, foi delineado que os planejamentos para Macapá não foram exequíveis e não impediram a ocupação das resacas, causando a degradação da biodiversidade das áreas alagadas. Em geral, esses planos consideraram a existência dessas áreas e a maioria ponderou-as como ambientes importantes para o conforto térmico dos habitantes na cidade.

Para avaliar o problema e averiguar a hipótese, foi desenhado como objetivo geral analisar os cinco planos diretores do município de Macapá – 1) Grumbilf, de 1960; 2) Fundação João Pinheiro, de 1973; 3) H. J. Cole & Associados, de 1979; 4) Empresa Municipal de Desenvolvimento e Urbanização de Macapá (EMDESUR), de 1990; e 5) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, de 2004 – e sua influência na ocupação das resacas do meio urbano de Macapá. Para esta análise, estruturaram-se os seguintes objetivos específicos: diagnosticar a dinâmica populacional do Amapá e do município de Macapá; avaliar a importância das áreas de resaca; e analisar como os planos municipais influenciaram na dinâmica da ocupação e degradação das áreas de resaca no meio urbano de Macapá.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa se basearam no método exploratório qualitativo. A pesquisa exploratória almeja proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito (GIL, 2007). Nesse sentido, foram consideradas a análise de referencial bibliográfico (artigos e trabalhos acadêmicos) e análises dos planos diretores de Macapá, assim como a observação da dinâmica da cidade.

O artigo foi assim dividido: além desta introdução e das considerações finais, a primeira parte procura demonstrar a dinâmica populacional do Amapá, de Macapá e da área urbana de Macapá; a segunda seção busca avaliar a importância das áreas de ressaca para o ambiente macapaense; enquanto a terceira e última seção analisa como os planos urbanos para Macapá influenciaram a ocupação e degradação das áreas de ressaca da cidade.

Macapá no contexto amapaense

Na medida em que se analisa a urbanização brasileira, em geral, os contextos considerados são o Sul e Sudeste do país. São escassas as pesquisas que avaliam a urbanização na Amazônia, região que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [2022]) representa, aproximadamente, 60% do território nacional. A região amazônica guarda imensas riquezas naturais em seu solo e subsolo, além de reunir condições climáticas e geográficas que permitem seu acesso e exploração.

Considerando essas características, houve a implantação e execução de grandes projetos econômicos na região, com destaque para os projetos de mineração a partir de meados do século XX, que influenciaram, também, a expansão populacional amazônica com a criação de novas localidades, comunidades, municípios, cidades e estados, como é o caso do Amapá, que deixou de ser território federal em 1988. É nesse cenário que se insere o lócus deste estudo, a área urbana do município de Macapá (Figura 1).

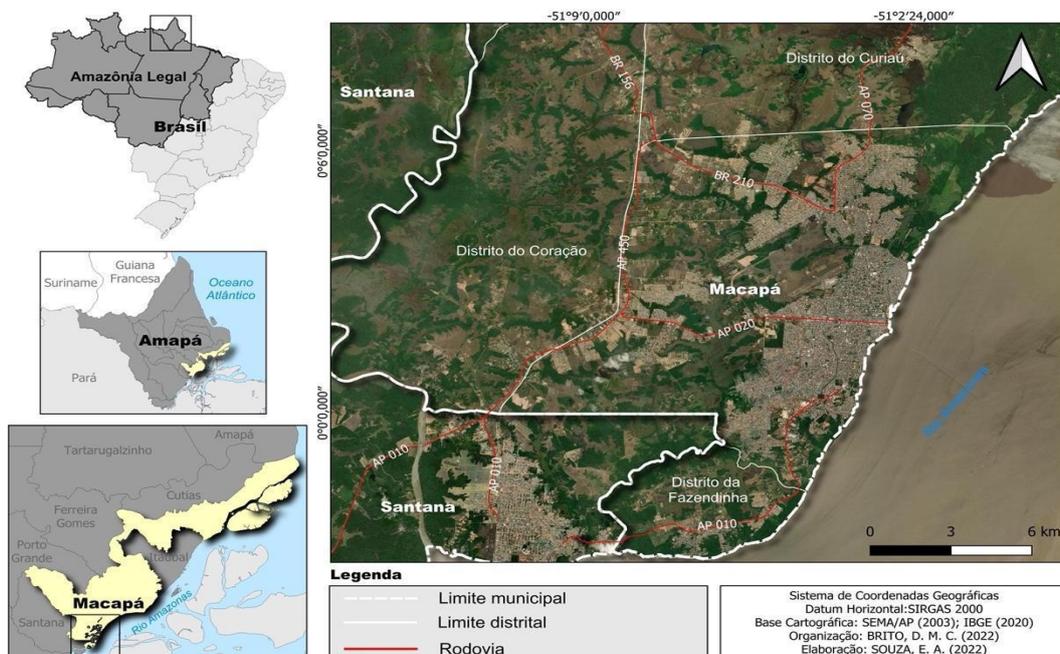


Figura 1 – Área urbana do município de Macapá.
Fonte: Organizado por Brito e elaborado por Souza (2022).

A consolidação da área territorial do Amapá está relacionada a três importantes períodos de exploração da Amazônia. Primeiramente, no período colonial, dentro das estratégias pombalinas, por meio da construção de fortificações para proteger a costa brasileira, com a fundação da Fortaleza de São José de Macapá, no século XVIII. Posteriormente, no século XX, na década de 1940, foram descobertos grandes depósitos de manganês e, sob a justificativa da segurança nacional, ocorreu em 1943, no governo Vargas, a criação do Território Federal do Amapá (TFA), tendo como capital Macapá. Depois, no final da década de 1980, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em 1988, houve a estadualização amapaense, continuando com a mesma capital.

Outra característica importante do território amapaense é a concentração de sua população nos núcleos urbanos, e Macapá é o município que, historicamente, concentra o maior percentual da população do estado, sendo que a maioria dessa população, aproximadamente 95%, de acordo com os dados do Censo (IBGE, [2022]), habita a zona urbana. A Tabela 1 mostra a evolução populacional do Amapá, de Macapá e da área urbana de Macapá, considerando o seu desmembramento do estado do Pará em 1943.

Tabela 1 – Evolução populacional do Amapá, Macapá e área urbana de Macapá.

Ano	População do Amapá	População de Macapá	População urbana de Macapá
1950	37.477	20.594	10.068
1960	68.889	46.905	8.654
1970	116.480	86.097	54.903
1980	180.078	137.452	93.063
1991	288.690	179.777	154.063
2000	475.843	283.308	270.628
2010	669.526	398.204	381.214
2022	733.759	442.933	424.033*

Fonte: IBGE ([202-], [2022]).

*Estimativa da população da área urbana de Macapá.

É importante destacar que a área territorial que constituía o município de Macapá no período de território federal, até 1987, foi intensamente fragmentada, dando origem aos municípios de Santana e Ferreira Gomes, em 1987, além de Itaubal, Cutias, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio, em 1992. Nesse contexto de estadualização e fragmentação do município de Macapá, observa-se que no núcleo urbano da capital amapaense ocorreu a maior expansão, vertical e horizontalmente, com a finalidade de atender ao aumento vertiginoso da população, com um crescimento superior a 275%, em 31 anos (1991 a 2022). É nesse cenário que as áreas de ressaca são intensamente pressionadas com a construção de moradias para a população de baixa renda.

As áreas de ressaca e a expansão urbana de Macapá

“Área de ressaca” é uma expressão local empregada para designar um ecossistema típico da zona costeira amapaense, mais especificamente nas cidades de Macapá e Santana. São áreas de terrenos quaternários que servem como reservatórios naturais de água e corredor de ventilação. É um ecossistema rico, complexo e distinto, fortemente influenciado pela ação das marés e das chuvas. Essas áreas, que a princípio constituíam apenas o entorno da malha urbana da cidade, foram reduzidas com o passar das décadas devido ao crescimento populacional e à necessidade de moradias para atender à população, sobretudo, de baixa renda.

Nesse cenário, as áreas de ressaca na cidade de Macapá, que antes eram vistas como empecilho para o crescimento urbano, foram superadas com a construção de pontes ou mesmo os aterramentos, resultando em dano socioambiental significativo, como os constantes alagamentos de partes da cidade, por exemplo, em especial no período chuvosos, pois as áreas de ressaca têm a função natural de auxiliar o processo de escoamento. Entretanto, com a ocupação irregular, a deposição de resíduos sólidos e o aterramento, o escoamento é praticamente inexistente, comprometendo vários pontos da cidade e acarretando perda de bens móveis e imóveis de moradores que habitam essas regiões.

A expansão urbana de Macapá e a conseqüente ocupação das áreas de ressaca ocorreram ao longo de décadas em conformidade com a expansão horizontal da cidade. A zona norte do município foi sendo ocupada e, como conseqüência, as áreas de ressaca foram sendo tomadas como ambientes de moradia, como é o caso da ressaca do Pacoval. A ocupação foi possível a partir das edificações das pontes Sérgio Arruda e Canal do Jandiá, em 2013, conforme exposto na Figura 2. As pontes deram acesso a novos espaços à população, aliadas a essa expansão que possibilitou mais acesso às terras. Os poderes públicos, municipal e estadual, foram impulsionados a disponibilizar serviços como fornecimento de energia e água, coleta de resíduos e transporte público, incentivando a ocupação da área, seja ela terra firme ou de ressaca.

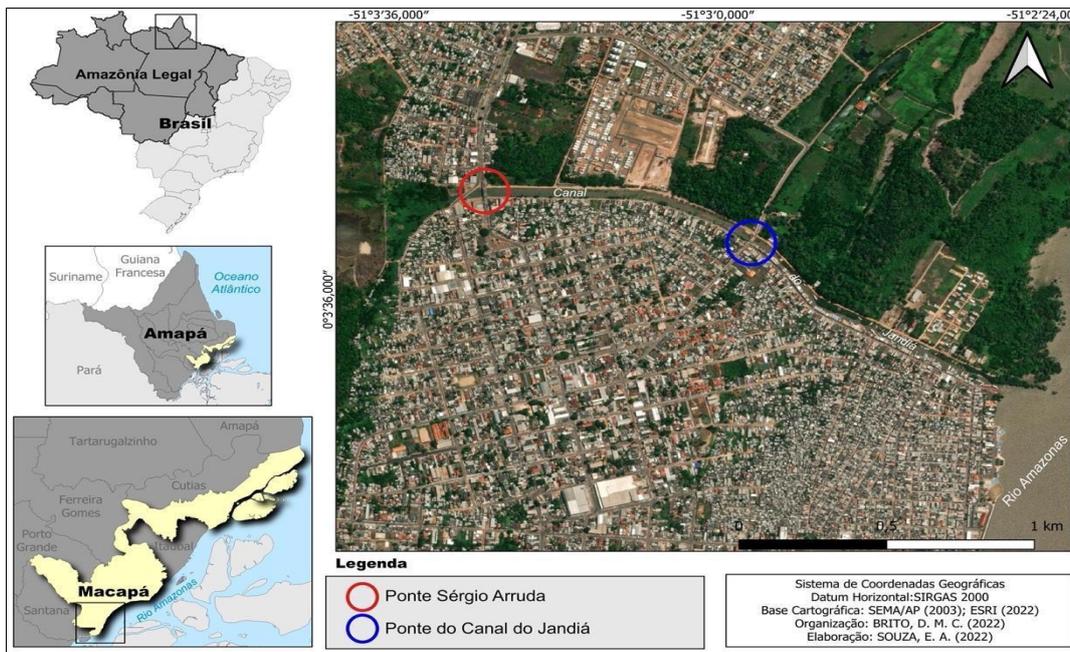


Figura 2 – Pontes sobre o canal do Jandiá.

Fonte: Organizado por Brito e elaborado por Souza (2022).

Diferentemente do acesso à zona norte, que ocorreu a partir da construção de pontes, consolidando a ocupação da ressaca do Pacoval, o processo de expansão sobre a ressaca do Beírol, na zona sul da cidade, concretizou-se por aterramento (Figura 3). Em 1973, de acordo com dados do Plano Grumbilf (GRUMBILF DO BRASIL, 1960), as construções deveriam ocorrer no entorno da ressaca; entretanto, não foi o que aconteceu, pois os poderes públicos (estado e município), com a participação dos munícipes, efetuaram aterramentos com a finalidade de promover o acesso da população à terra firme e o atendimento dos serviços de transporte público.

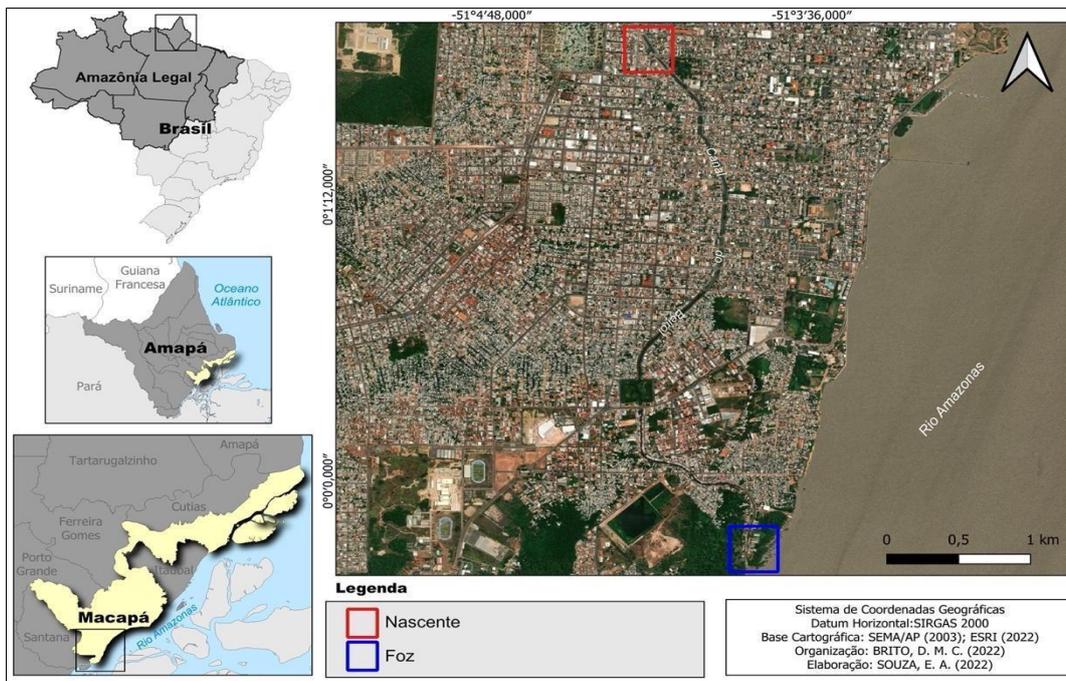


Figura 3 – Aterramento do canal do Beírol.

Fonte: Organizado por Brito e elaborado por Souza (2022).

Examinando a Figura 3, é possível verificar que a antiga extensão da ressaca do Beírol resultou em um simples canal, que atualmente auxilia, precariamente, o escoamento das águas pluviais ao longo da zona sul da cidade, desaguando no rio Amazonas. Essa redução na área da ressaca permitiu a ampliação do acesso a terras e, conseqüentemente, o aumento da infraestrutura para a zona sul da cidade. Do mesmo modo, a zona oeste macapaense corresponde à zona de maior interligação da cidade com os municípios que compõem a área metropolitana de Macapá (Santana e Mazagão), o que atualmente compromete as ressacas Chico Dias, Lagoa dos Índios e Sá Comprido.

Analisando a expansão territorial da área urbana de Macapá, percebe-se que essa ocorreu nos eixos horizontal (sentidos norte, sul e oeste) e vertical (construção de prédios residenciais), crescimento que tem como finalidade proporcionar acesso à moradia à população. No sentido leste, há um impedimento geográfico, pois Macapá, como ocorreu com várias cidades amazônicas, foi edificada na margem esquerda do rio Amazonas.

O crescimento da cidade tem como uma de suas bases estruturais a ocupação das áreas úmidas, embora a estrutura do solo seja frágil para a edificação de casas. Mesmo com essa característica peculiar, que poderia ser vista como empecilho, o crescimento urbano e a ocupação das áreas de ressaca continuam. Em 2020, o Executivo municipal oficializou a existência de novos bairros (Figura 4), de modo que atualmente a cidade conta com 61 bairros distribuídos ao longo da sua malha urbana.

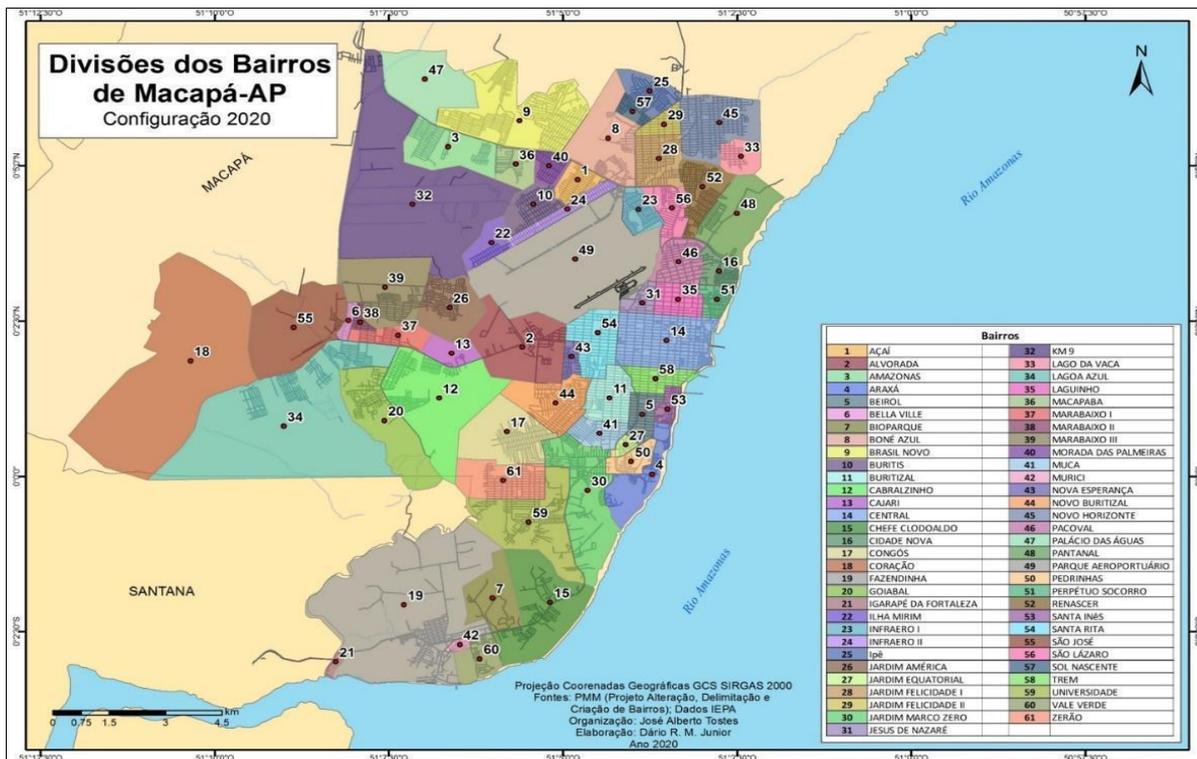


Figura 4 – Divisão de bairros do município de Macapá/AP.
Fonte: Tostes (2022).

Conforme demonstrado na Figura 4, houve uma intensa expansão urbana em todos os sentidos geográficos, demonstrando que as áreas de ressaca não foram um empecilho, tampouco conservadas. Atualmente, em Macapá são catalogadas 24 ressacas, que possuem aproximadamente 3.647,04 ha (Figura 5), correspondendo a cerca de 20% do total da área do perímetro urbano municipal. Entretanto, nem todas as áreas de ressaca são utilizadas para atividades humanas, ainda existem aquelas com alto grau de conservação, porém a maioria das que recortam a malha urbana de Macapá é utilizada para atividades socioeconômicas, como habitação, extração de argila, pecuária, piscicultura, caça, pesca e coleta de produtos florestais (SILVA, 2019).

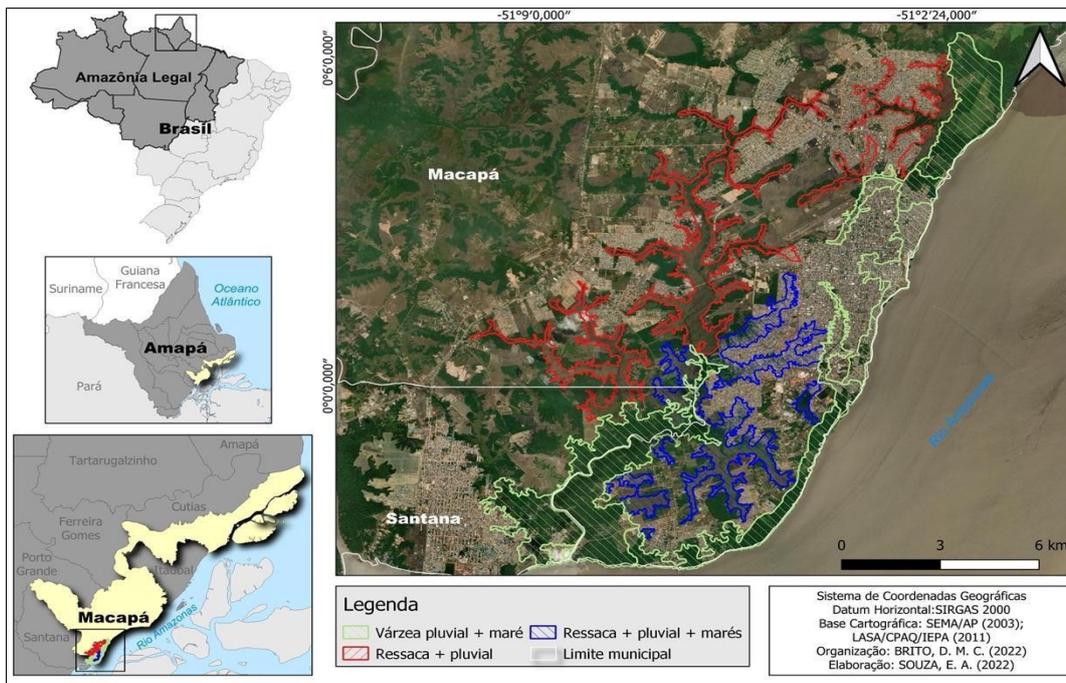


Figura 5 – Ressacas no perímetro urbano do município de Macapá/AP.

Fonte: Organizado por Brito e elaborado por Souza (2022).

A respeito da ocupação das áreas úmidas na cidade de Macapá, essa teve início na década de 1950, resultante de diversos processos, entre eles o intenso fluxo migratório que ocorreu nas décadas de 1950 e 1960 (com a instalação de grandes projetos no Amapá, como a Indústria e Comércio de Minérios S.A. – ICOMI – e o Projeto Jari), ocasionando um aumento populacional do município. Entretanto, o *boom* do crescimento populacional na cidade ocorreu a partir da década de 1990 (Quadro 1), representando a intensificação das ocupações nas áreas de ressaca. Isso demonstra que a utilização desses locais para moradia não é um fato recente nem desconhecido do Poder Público.

Planejamento urbano e a ocupação das ressacas em Macapá

Para analisar o processo de expansão urbana de Macapá e inferir a ocupação de suas áreas de ressaca, é necessário avaliar seus planejamentos ao longo de sua história. O principal instrumento de planejamento para os municípios no Brasil é o plano diretor, que deve ser aprovado por meio de lei e elaborado com a cooperação de toda a sociedade. Portanto, não é uma tarefa exclusiva do Executivo municipal e deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos (MALDANER; SANTIN, 2015).

O plano diretor tem a finalidade de organizar o crescimento e o funcionamento do município, planejar o futuro da cidade e buscar atender aos anseios da sociedade. Destaca-se que essa ferramenta não resolverá todos os problemas do município. Sua função é estabelecer diretrizes

e estratégias relacionadas a diversos temas, no entanto, depende das especificações de outros instrumentos, como projetos, programas, ações e políticas públicas relacionadas ao planejamento municipal (BRASIL, 2001).

Com relação ao município de Macapá, de acordo com as pesquisas, foi possível identificar que o primeiro plano urbanístico foi elaborado a partir da implantação da Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes (instalada no atual município de Ferreira Gomes, mas na época de sua construção a área pertencia a Macapá), quando houve a necessidade de um planejamento de distribuição de energia e, conseqüentemente, fornecimento de água e esgoto. Ou seja, era necessário elaborar um planejamento urbano para a capital do então território federal. Assim, foi elaborado o Plano Grumbilf do Brasil, em 1960. Esse planejamento avaliou a topografia peculiar da cidade de Macapá com suas numerosas áreas alagadas, situadas ao longo da margem esquerda do rio Amazonas, e os arruamentos já projetados nos sentidos norte-sul e leste-oeste, bem como estipulou as áreas para a expansão urbana e áreas para produção hortigranjeira (Figura 6).

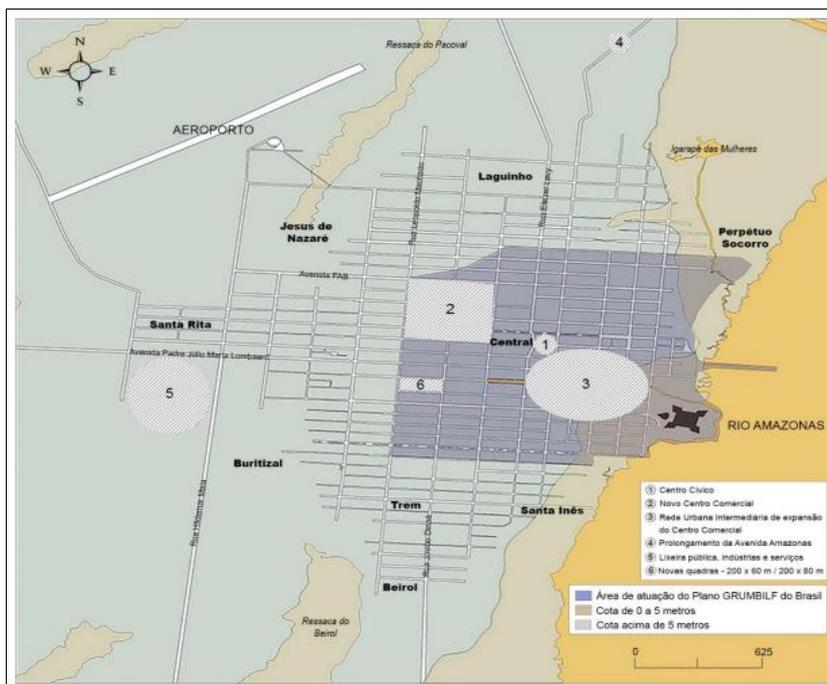


Figura 6 – Diretrizes do Plano Grumbilf do Brasil.
Fonte: Weiser e Tostes (2020).

O Plano Grumbilf do Brasil considerou que as áreas alagadas deveriam ser protegidas e conservadas, pois representavam um aspecto típico da cidade de Macapá, desempenhando, em conjunto com a vegetação, o papel de pulmões verdes e funcionando como filtro de ar; considerou que “os lagos circundados por farta vegetação, já por si mesmos, representam extensos parques,

formando uma verdadeira cidade-jardim” (GRUMBILF DO BRASIL, 1960, p. 27). Entretanto, a ressaca do Pacoval já constava nas diretrizes do plano como utilizável pela sociedade macapaense.

Como as áreas de ressaca estão em comunicação com o rio Amazonas por meio de canais, o planejamento sugeriu que fossem controladas por meio de barragens, conservando-as das enchentes. Tal planejamento não foi aplicado e, com a expansão urbana cada vez mais intensa nas décadas subsequentes, acarretou o crescimento da malha urbana sobre as ressacas, inclusive com aterramento de algumas e pavimentação de ruas no seu entorno.

O segundo plano elaborado foi o Plano de Desenvolvimento Urbano de Macapá (PDUM), construído pela Fundação João Pinheiro em 1973, que tinha como objetivo nortear o desenvolvimento urbano do município. Assim, delineou a estrutura da expansão urbana nos sentidos norte, sul e oeste da cidade e promoveu um zoneamento urbano, com a definição das funções dos terrenos (Figura 7). A forma de ocupação e utilização do meio urbano foi definida por meio dos índices de ocupação e taxa de utilização dos terrenos.

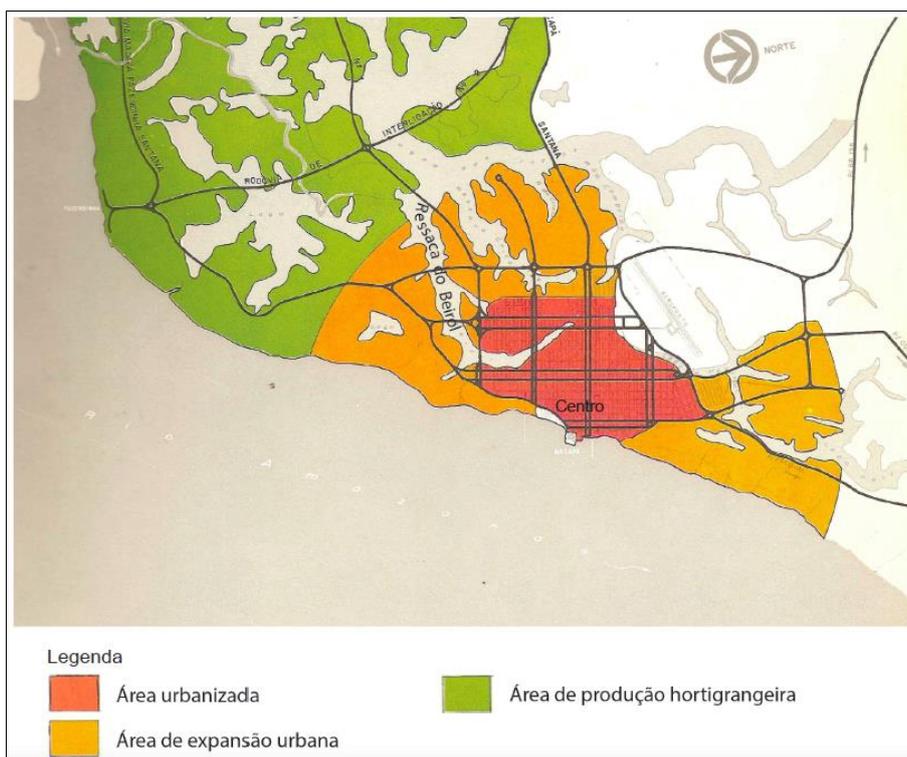


Figura 7 – Zoneamento de Macapá elaborado pela Fundação João Pinheiro, 1973.

Fonte: Souza (2017).

Na elaboração do PDUM, houve a preocupação com a construção de infraestruturas de acordo com as condições de moradia da população urbana de Macapá e, principalmente, com as áreas de expansão urbana, e é nesse item a principal divergência com o plano anterior, pois o PDUM considerou as áreas de ressaca como um “sério obstáculo a expansão urbana”

(FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1973, p. 65) e previu o aterramento de algumas áreas. Nesse sentido, Souza (2017, p. 57) afirma que:

[...] o plano sugeriu o aterro de alguns braços, com a finalidade de liberar novas áreas à urbanização e melhorar a drenagem superficial. Recomendou a ocupação de áreas de terra firme que se localizavam entre ressacas, como a do Chico Dias e do Beírol, onde já havia expansão espontânea. Propôs o desenho de arruamento às áreas de expansão, onde as vias iriam até a borda das ressacas. Entretanto, alguns eixos viários – compreendidos como indutores de expansão – cortariam as ressacas.

Considerando o exposto nos planos Grumbilf do Brasil (1960) e da Fundação João Pinheiro (1973) e analisando a afirmação de Souza (2017), é perceptível que os planos demonstram interesses antagônicos em relação à importância ambiental das ressacas. Enquanto o primeiro as valorizava, dando-lhes importância socioambiental como corredores ecológicos, denominando-as como “extensos parques” ou “cidade-jardim”, o segundo priorizava a expansão horizontal da cidade, inclusive com o aterramento de algumas áreas.

Na elaboração do PDUM, foi necessário identificar como vinha ocorrendo a expansão urbana de Macapá, com a finalidade de projetar o crescimento populacional da cidade para as próximas décadas. Para subsidiar esse planejamento, foi elaborado um mapa demonstrando a evolução da ocupação urbana da cidade até 1973 (Figura 8). Nesse mapa é perceptível a localização do início da ocupação da cidade, representado pelo numeral 1, e da Fortaleza de São José de Macapá, indicada com o número 2.

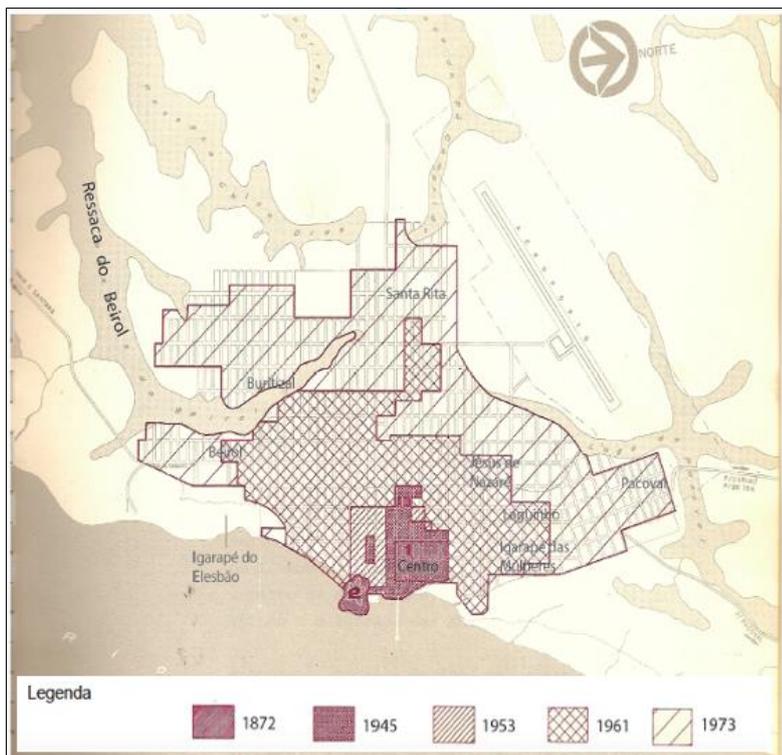


Figura 8 – Zoneamento de Macapá elaborado pela Fundação João Pinheiro, 1973.
 Fonte: Fundação João Pinheiro (1973).

Ponderando sobre a Figura 8, é possível inferir que entre 1872 e 1961 as áreas de ressaca de Macapá ainda estavam preservadas e sem processo de ocupação iminente, considerando nesse cenário que a população da cidade, na década de 1960 (Quadro 1), era de apenas 8.654 habitantes. Entretanto, a partir da década de 1970, com uma população residente de 54.903 pessoas, ou seja, um aumento populacional de mais de 634%, houve a expansão para as áreas periféricas da cidade e é admissível perceber que essa população já abrangia, além dos bairros Centro, Igarapé das Mulheres, Lagunho e Jesus de Nazaré, os novos bairros: Pacoval, Santa Rita, Buritizal e Beírol.

Com relação à ocupação das áreas de ressaca, é possível perceber, também na Figura 8, que em 1973, com a ampliação dos bairros periféricos, algumas ressacas já estavam ameaçadas de ocupação populacional; os bairros Beírol e Buritizal, por exemplo, começavam a avançar suas estruturas para dentro da ressaca do Beírol, a expansão urbana estava prestes a ocupar áreas do lago do Pacoval (atual ressaca do Pacoval) e o bairro Santa Rita ameaçava o ambiente da ressaca do Sá Comprido, com clara intenção de ocupação de áreas úmidas na zona urbana do município. Com base no contexto de expansão, o PDUM estruturou um planejamento no qual estava visível a ocupação das áreas de ressaca no meio urbano de Macapá (Figura 9).

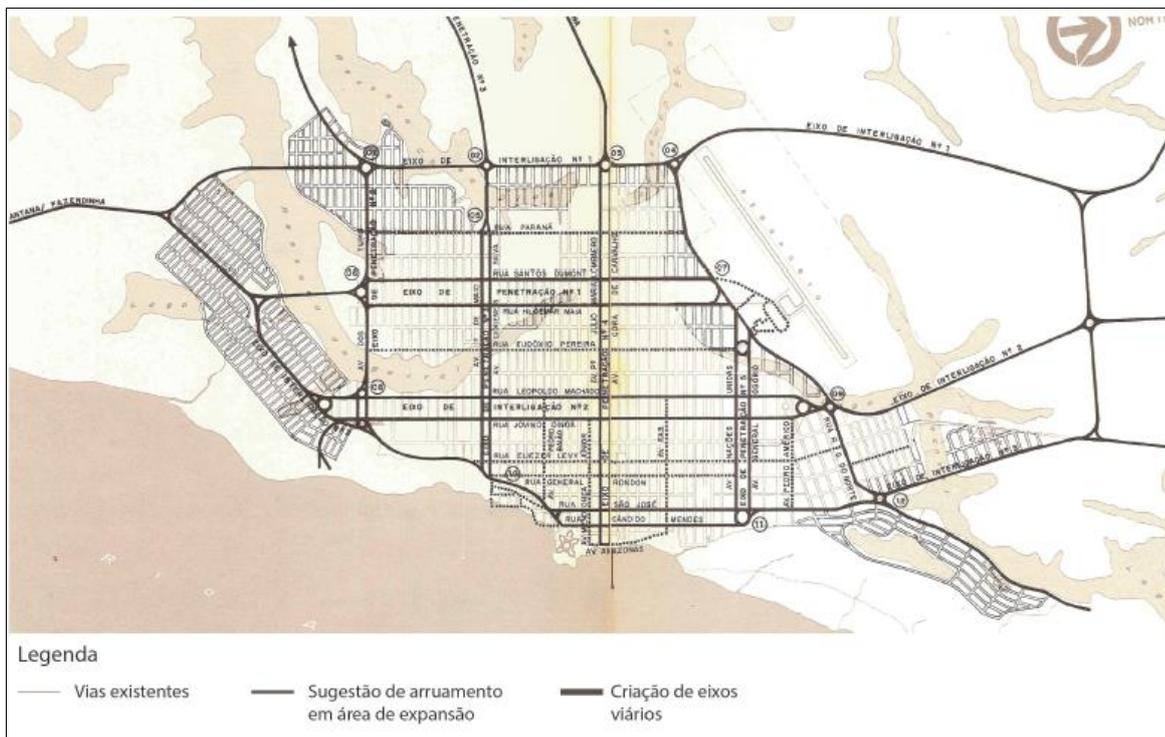


Figura 9 – Proposta de ocupação do meio urbano de Macapá.
 Fonte: Fundação João Pinheiro (1973).

Avaliando a Figura 9, é possível induzir que as áreas de ressaca no meio urbano de Macapá já estavam totalmente integradas ao planejamento da Fundação João Pinheiro (1973). Partes das ressacas do Beiril, Sá Comprido, Pacoval e Chico Dias despontavam como áreas possíveis de ocupação e circulação pelas populações humanas, inclusive com condições de infraestrutura, com a idealização de arruamentos e pontes. Isso demonstra que a invasão às áreas de ressaca já vinha sendo considerada desde a década de 1970.

Em 1979 ocorreu a elaboração do terceiro plano urbanístico de Macapá, desenvolvido pela empresa H. J. Cole & Associados. Nesse plano foi apresentada a estrutura de zoneamento e da malha viária municipal, consolidada em grelha retangular, estrutura urbana que permite uma maior circulação dos ventos para o interior da cidade, com isso seriam aproveitadas as áreas úmidas. No zoneamento elaborado pela empresa (Figura 10) para subsidiar a elaboração do plano, é perceptível que a população de Macapá já estava expandindo suas habitações em direção às ressacas, já que os espaços em que não existiam áreas alagadas já estavam ocupados.

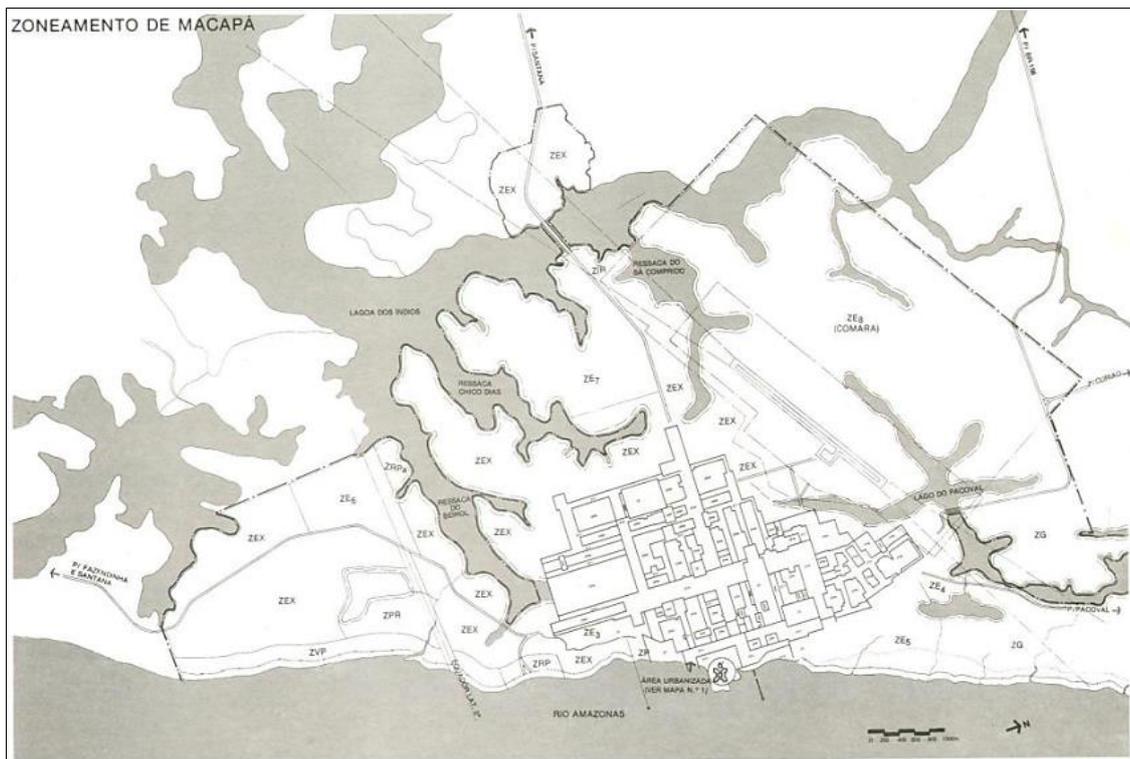


Figura 10 – Projeto de zoneamento urbano.
 Fonte: H. J. Cole & Associados (1979).

É possível observar também (Figura 10) que o planejamento foi estruturado a partir das seguintes zonas: Residencial de Alta Densidade (ZRA); Média Densidade (ZRM); Baixa Densidade (ZBB); Comercial Central (ZCC); Administrativa (ZA); Portuária (ZP); Comercial Atacadista (ZCA); Comercial Vicinal (ZCV); Industrial Residencial (ZIR); Indústria (ZI); Reserva Pública (ZRP); Verde Recreativa Paisagística (ZVP); Granjas (ZG); Reserva, Paisagística, Histórica ambiental (ZRPa); Expansão Urbana (ZEU); e Especial (ZE). Essas zonas auxiliavam o planejamento do uso do solo, pois delimitavam que tipo de estrutura o local poderia receber. Além disso, pode-se notar que a expansão urbana ocorreu no sentido oeste da cidade, uma vez que os sentidos norte e sul permaneciam com difícil acesso devido às ressacas do Beírol e do Pacoval, que naquele momento estavam sem significativas alterações humanas. O Plano de Desenvolvimento H. J. Cole & Associados discorre a ressaca do Pacoval como um entrave, afirmando que:

O Norte da cidade de Macapá está limitado pelo aeroporto, pela Ressaca do Pacoval e áreas baixas. Por essa razão não tem havido nenhuma tendência espontânea para aquela direção. Fora a área do aeroporto, Pacoval representa real entrave de crescimento urbano, porque além norte, sucedem-se áreas baixas contínuas de difícil penetração. Atividades hortigranjeiras constituem o melhor uso dessas áreas e devem ser estimuladas. (H. J. COLE & ASSOCIADOS, 1979, p. 24)

Na realidade, o plano da H. J. Cole & Associados adaptou e complementou alguns pontos do plano da Fundação João Pinheiro. Todavia modificou radicalmente os pontos concernentes às

ressacas, pois proibiu a construção de infraestrutura nas áreas alagadas e justificou esse posicionamento afirmando que era necessário manter a qualidade da água, assim como propôs o remanejamento de moradores de algumas áreas de baixadas (ressacas), como a do Elesbão. Mesmo com muitas fragilidades, esse plano respeitou a importância ambiental das ressacas em Macapá, porém não foi executado pelo Poder Público (PORTILHO, 2010), e as áreas de ressaca não foram entrave para a expansão horizontal da cidade.

O quarto planejamento urbano realizado para Macapá foi o plano diretor de 1990, elaborado pela EMDESUR, que é considerado por vários autores como não oficial, por isso é pouco divulgado e estudado. Entretanto, foi um plano que priorizou o conhecimento técnico local e foi formulado por uma equipe multidisciplinar. Ou seja, os profissionais que elaboraram o plano tinham dupla condição: técnicos e moradores da cidade de Macapá.

Na construção do plano de 1990 foram considerados aspectos como: contexto político nacional (redemocratização do Brasil), transformação do Amapá em estado, condições financeiras/econômicas do novo estado, fragmentação territorial (criação de novos municípios), determinação constitucional (art. 182, § 1º, da CRFB, que tornou obrigatória a elaboração e aprovação de plano diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes), crescimento demográfico, expansão e inchaço da malha urbana, ampliação dos serviços de infraestrutura, qualidade de vida, participação social e os planos anteriores (MACAPÁ, 1990, v. 1).

Outra justificativa para a elaboração do plano de 1990 está relacionada com o plano da H. J. Cole & Associados e sua execução. Conforme descrito no próprio plano da EMDESUR, a empresa não considerou as possíveis alterações no quadro institucional (nacional e local) e populacional de Macapá, além de inúmeros projetos que faziam parte do plano não serem executados.

Com relação às áreas de ressaca em Macapá, o plano expõe que, até 1979, as duas maiores áreas de ocupação desordenadas eram a Baixada do Perpétuo Socorro (Baixada do Igarapé das Mulheres) e a Baixada do Elesbão. Entretanto, a população dessas zonas foi remanejada para um espaço a leste da cidade, estabelecendo o atual bairro Nova Esperança (MACAPÁ, 1990, v. 1).

O plano de 1990 previu a recuperação e conservação das margens das ressacas no meio urbano de Macapá, tendo como finalidade a recuperação de áreas degradadas e posterior transformação em áreas de lazer para os munícipes, além de proporcionar melhor qualidade de vida à população residente dessas áreas por meio do “[...] remanejamento e assentamento em áreas não alagáveis” (MACAPÁ, 1990, v. III, p. 20).

O plano da EMDESUR demonstra as causas e consequências da ocupação das margens das áreas de ressaca e propõe estratégias para sua conservação, como remanejamento da população residente pela prefeitura, instituição de novos loteamentos, criação de mecanismos para evitar novas

invasões e implementação de programas relacionados à conservação ambiental, por exemplo (MACAPÁ, 1990, v. 3).

Embora o plano da EMDESUR tenha sido construído com propostas de participação da sociedade civil e parâmetros democráticos, não foi elaborado utilizando esses critérios, o que configurou um entrave para a sua execução. Isto é, o Poder Público municipal não mobilizou a sociedade macapaense para que colaborasse com a equipe técnica na elaboração do plano. Outra análise que deve ser realizada quando se examina o plano de 1990 está relacionada às várias lacunas vinculadas à proteção e conservação das áreas de ressaca. Sem a participação social, o plano diretor de 1990 mostrou-se um planejamento inexecutável.

O quinto e último plano elaborado para Macapá foi o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá (MACAPÁ, 2004a), formulado pelo Poder Executivo municipal em parceria com entidades federais, estaduais, municipais e da sociedade civil organizada. Após a sua conclusão, foi submetido ao Poder Legislativo (Câmara de Vereadores), sendo sancionada a Lei nº 26, de 20 de janeiro de 2004 (MACAPÁ, 2004b).

O Plano Diretor de Macapá, de 2004, foi elaborado a partir das determinações da Lei Federal nº 10.257/2001, que institui o Estatuto da Cidade e prevê em diversos artigos que os planos diretores dos municípios devem ser construídos não somente com características técnicas, mas sobretudo com a participação de todos os setores da sociedade. Ou seja, os municípios devem elaborar planos com a efetiva participação do Poder Público e da sociedade.

Para atender a essas deliberações, o Executivo macapaense envolveu 143 organizações, abrangendo entidades das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), como secretarias, agências, empresas públicas, bancos, escolas públicas, institutos, conselhos, Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Ministério Público do Amapá, Corpo de Bombeiro do Amapá e Câmara Municipal de Macapá, bem como organizações da sociedade civil organizada, a exemplo de associações, cooperativas e federações, além do setor privado, como as faculdades particulares (MACAPÁ, 2004b).

Na elaboração desse plano, a Prefeitura Municipal de Macapá (PMM) foi assessorada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), uma organização nacional que presta assessoria técnica aos municípios brasileiros e que tem “[...] larga e notória experiência em trabalhos dessa natureza, que concorreu para o aperfeiçoamento do Plano ao apresentar a metodologia e sistemática de trabalho que orientaram um amplo processo participativo” (MACAPÁ, 2004a, p. 6).

O plano diretor de 2004 foi construído com base em dados coletados em reuniões, seminários e audiências públicas, além de informações teóricas e técnicas. Após aprovação pelo

Legislativo e de sancionado pelo Executivo macapaense, foi apresentado em 04 de fevereiro de 2004 à sociedade como parte das comemorações dos 246 anos da fundação da cidade de Macapá.

Os planos diretores configuram-se como uma ferramenta básica da política de desenvolvimento e de expansão urbana dos municípios, e em Macapá as diretrizes e regras preconizadas pelo plano de 2004 são fundamentais para o ordenamento territorial e para que a propriedade no meio urbano cumpra sua função social. O plano também prevê que o Poder Executivo municipal atue promovendo o desenvolvimento urbano, com a aplicação de novos instrumentos de política urbana, como os planos plurianuais, os orçamentos anuais e as diretrizes orçamentárias.

Analisando o conteúdo do plano, é possível verificar a preocupação com a questão ambiental, inclusive no seu título, e as áreas de ressaca têm atenção especial, sendo consideradas patrimônio ambiental do município e definidas como “áreas que se comportam como reservatórios naturais de água, apresentando um ecossistema rico e singular e que sofrem a influência das marés e das chuvas de forma temporária” (MACAPÁ, 2004b, art. 5, § 4º).

O plano considera as áreas de ressaca como espaços importantes para a manutenção da biodiversidade e da qualidade de vida da população local e prevê a sua proteção e recuperação, assim como diretrizes específicas de uso e ocupação habitacional; também determina que as ressacas devem ser desocupadas e as famílias transferidas para locais apropriados, conforme descrito no art. 25 da Lei Complementar nº 26/2004.

Art. 25 São diretrizes específicas para a ocupação habitacional nas áreas das ressacas:

I – complementação da urbanização e adequação das condições de moradia apenas em áreas já comprometidas com aterramento e próximas à área central, implantando sistemas de saneamento básico e de drenagem das águas pluviais;

II – diminuição do impacto ambiental e oferecimento dos serviços públicos possíveis nas áreas de ressacas com ocupação muito intensa, enquanto não for possível finalizar o reassentamento da população de baixa renda;

III - prioridade no reassentamento das famílias que habitam em áreas de ressaca, seguindo critérios que levem em conta a localização, o grau de degradação e os riscos sócio-ambientais das ressacas;

IV – transferência das famílias prioritariamente para terrenos vazios das proximidades;

V – envolvimento dos moradores da ressaca, através de suas associações de moradores e representantes legais, na escolha e definição das áreas com possibilidade de reassentamento;

VI – coibição de novas ocupações irregulares nas áreas de ressaca, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados. (MACAPÁ, 2004b, art. 25, incisos I-VI)

Avaliando as diretrizes determinadas para a ocupação humana nas ressacas, é possível inferir que há preocupação com as condições de moradia; aterramentos das áreas e a consequente degradação ambiental local; condições precárias de saneamento básico e drenagem urbana; ações dos Poderes Públicos, com o fornecimento de serviços básicos à população residente nas áreas;

reassentamento de famílias e a proibição de novas ocupações, num cenário que demonstra alto grau de degradação socioambiental das ressacas em Macapá. Ponderando sobre o descaso do Poder Público com o planejamento do município de Macapá durante décadas, constata-se que houve no decorrer dos anos a invasão e solidificação das áreas de ressaca no perímetro urbano macapaense pelo uso e ocupação de forma inadequada.

Considerando esse cenário, é possível induzir que praticamente todas as áreas de ressaca do meio urbano de Macapá, que estavam ameaçadas nos diagnósticos dos planos diretores anteriores, foram descaracterizadas por ocupação humana irregular. As ressacas do Pacoval e Beirol, por exemplo, situadas ao norte e ao sul da cidade, respectivamente, não foram entrave para a expansão urbana horizontal; percebe-se que a malha urbana cresceu ao redor das ressacas, sendo a zona norte, atualmente, a área que mais cresce em número de loteamentos de uso residencial, comercial e misto.

Outra consideração relativa ao plano diretor de 2004 é quanto à sua meta de trabalho que deve priorizar o desenvolvimento sustentável; assim, necessita valorizar as potencialidades culturais, econômicas, sociais e ambientais do município e, com isso, elevar a qualidade de vida da população. Ou seja, com base nessa meta, as áreas de ressaca deveriam estar protegidas e com alto grau de preservação. Entretanto, a realidade macapaense é totalmente diferente, e o plano, após vinte anos de elaboração, continua sendo apenas um documento não executável.

Considerações finais

Os planos diretores não conseguiram impedir ou diminuir o ritmo de ocupação e degradação das áreas de ressaca no meio urbano de Macapá, e com relação à sustentabilidade dessas áreas, até o momento não se vislumbram políticas públicas que proporcionem o uso sustentável desse rico e importante ecossistema. Essa situação se agrava com a ausência de infraestrutura e serviços públicos de qualidade para atender à população que necessita de moradia digna.

Assim, o plano atual carece de revisão com o intuito de adequá-lo à realidade e às necessidades da cidade, considerando suas transformações recentes, como o aumento populacional e a dinâmica ambiental, em especial as enchentes, que são constantes na cidade no período chuvoso, tendo em vista que de 2004 até o momento não houve adequações ou revisões do plano diretor do município.

Outra constatação, analisando os cinco planos diretores elaborados para Macapá, é que a execução é problemática, pois, em geral, há um distanciamento entre os propósitos dos planos e a realidade do município. Assim, o crescimento da população na cidade e, conseqüentemente, o aumento da demanda por acesso à moradia ocasionaram alterações ambientais nas ressacas, seja por aterramento, construções de pontes ou até mesmo construção de habitações.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 20 mar. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano de desenvolvimento urbano** – Macapá. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1973.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRUMBILF DO BRASIL. **Plano urbanístico da cidade de Macapá**: plano de desenvolvimento urbano. São Paulo: Grumbilf, 1960.

H. J. COLE & ASSOCIADOS. **Documento síntese**. Rio de Janeiro: Consultoria de Planejamento Urbano, Arquitetura e Turismo, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries históricas e estatísticas**, Rio de Janeiro, [202-]. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD91>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

_____. **Censo Populacional 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, [2022]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

MACAPÁ. **Plano diretor de Macapá**. Macapá: ENDESUR, 1990. v. I, III.

_____. **Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá**. Macapá: P.M.M. – SEMPLA, IBAM, 2004a. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/162381092/Plano-Diretor-de-Macapá>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. Lei Complementar nº 026, de 20 de janeiro de 2004. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Macapá, 20 jan. 2004b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-macapá-ap>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MALDANER, T.; SANTIN, J. R. A importância do Estatuto da Cidade na busca por cidades mais justas. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 12., Santa Cruz do Sul, 2015. **Anais....** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. p. 1-14. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13065>>. Acesso em: 13 maio 2022.

PORTILHO, I. dos S. Áreas de ressaca e dinâmica urbana em Macapá/AP. *In*: SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE GEOGRAFIA FÍSICA, 6.; SEMINÁRIO IBERO-AMERICANO DE GEOGRAFIA FÍSICA, 2., Coimbra, 2010. **Anais....** Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010.

p. 1-15. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/37785526-Areas-de-ressaca-e-dinamica-urbana-em-macapá-ap.html>>. Acesso em: 13 maio 2022.

SILVA, E. L. da. **O negócio chamado favela: mercado imobiliário em espaços palafíticos Amazônidas**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS_ffab28ab7d6fe04266bc9ebeec4fa82c>. Acesso em: 20 jan. 2023.

SOUZA, L. R. de. **Cartografia das controvérsias: entre ação direta e luta institucional na produção de uma ocupação informal em palafitas na cidade de Macapá (AP)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. v. 2. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MMMD-B9DRDK>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

TOSTES, J. A. **Bairros da cidade de Macapá**, [s.l.], 2020. Disponível em: <<https://josealbertostes.blogspot.com/2020/10/bairros-da-cidade-de-macapá.html>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

WEISER, A. A.; TOSTES, J. A. Planos urbanos de Macapá (AP): Grumbilf do Brasil. In: GUIMARÃES, D. C.; SILVA, M. V. da; LUCAS, C. M. B. (Org.). **Amazônia urbana em questão: Macapá, 75 anos de capital** – Livro 2. Maringá: Uniedusul, 2020. p. 42-53. Disponível em: <<https://www.uniedusul.com.br/wp-content/uploads/2021/03/E-BOOK-AMAZONIA-URBANA-EM-QUESTAO-MACAPA-75-ANOS-DE-CAPITAL-LIVRO-2.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2023.