

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

ROSA MARIA BARBOSA FREITAS

PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE SANTANA NO BAIRRO
PROVEDOR: Um estudo a partir do Plano Diretor Participativo de 2006.

BELÉM
2021

Rosa Maria Barbosa Freitas

PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE
DE SANTANA NO BAIRRO PROVIDOR: Um
estudo a partir do Plano Diretor Participativo de
2006.

Dissertação apresentada ao curso Maestria Estado,
Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade
Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação
Perseu Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de Magíster em
Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Mestre Alice Nohl Vianna.

Belém
2021

Ficha Catalográfica

FREITAS, Rosa Maria Barbosa.

PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE SANTANA NO BAIRRO
PROVEDOR: Um estudo a partir do Plano Diretor Participativo de 2006. Rosa Maria
Barbosa Freitas. Belém: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.: 80

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-
Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno
y Políticas Públicas, 2021.

Orientador/a: Alice Nohl Vianna.

Rosa Maria Barbosa Freitas

PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA
CIDADE DE SANTANA NO BAIRRO
PROVEDOR: Um estudo a partir do Plano
Diretor Participativo de 2006.

Dissertação apresentada ao curso Maestría
Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade
Latino-Americana de Ciências Sociais,
Fundação Perseu Abramo, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título de
Magister em Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Aprovada em: 25/11/2021.

Profa. Ma. Alice Nohl Vianna/ Orientadora/ FLACSO Brasil/ UERJ

Profa. Dra. Natália Noschese Fingerhann/ 2º Membro/ FLACSO Brasil / FGV

Profa. Dra. Anny Karinne de Medeiros/ 3º Membro/ FLACSO Brasil / FGV

Prof. Dr. Alexandre Gomes Galindo (Suplente) UFC

Dedico este trabalho a todos os homens e mulheres que no mundo, Brasil, Amazônia, Amapá e Santana lutaram e lutam por justiça, democracia, por igualdade social e pelo respeito às duas especificidades e diversidades seja no campo ou na cidade.

Agradecimentos

À fonte inspiradora inexplicável de luz existente no mundo e no universo que nos mantém vivos e persistentes dia-a-dia na luta pela sobrevivência e pela realização de nossos sonhos.

A meus pais por todo exemplo de vida e dedicação de onde vem a coragem em acreditar que uma vida melhor e um novo mundo de oportunidades são possíveis.

À meu amado esposo Miguel Rodrigues por toda paciência e dedicação com nossos filhos e que quando precisei estive ao meu lado, me incentivando e apoiando.

A meus filhos que mesmo sendo crianças souberam lidar de forma lúdica e criativa nos momentos de ausência, em especial Maria Eunice, que desde os 4 meses na barriga me acompanhou em provas e aulas do mestrado.

Ao Partido dos Trabalhadores- PT por garantir formação acadêmica e política para seus militantes em favor de uma sociedade mais justa e democrática.

A Fundação Perseu Abramo pela iniciativa em realizar parcerias para formação acadêmica de trabalhadores e trabalhadoras.

A todos os professores do Curso de Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, por constituírem um curso de pós- graduação marcado pela excelência e engajamento em causas sociais e política de grande relevância no atual momento em que vivemos; muito especialmente à minha orientadora professora Alice Nohl Vianna, pelos ensinamentos que nos tempos difíceis de pandemia teve paciência e soube me ouvir.

Quem nunca viu o Amazonas
Nunca irá entender a vida de um povo
De alma e cor brasileiras
Suas conquistas ribeiras
Seu ritmo novo

Não contará nossa história
Por não saber ou por não fazer jus
Não curtirá nossas festas tucujú
Quem avistar o Amazonas nesse momento
E souber transbordar de tanto amor
Esse terá entendido o jeito de ser do povo daqui

Quem nunca viu o Amazonas
Jamais irá compreender a crença de um povo
Sua ciência caseira
A reza das benzedeiras
O dom milagroso

Jeito Tucujú
Joãzinho Gomes e Val Milhomem

RESUMO

A presente Dissertação de mestrado versa sobre o processo de urbanização da cidade de Santana localizado no Estado do Amapá, no bairro Provedor. Se propõe também a refletir a partir do Plano Diretor participativo de 2006 e como a Administração Pública Municipal vem atuando na normatização e execução dos serviços prestados à população que vive na cidade, e se propõe a refletir sobre como o poder público vem atuando nas áreas consideradas de risco e de proteção ambiental como é caracterizado o bairro Provedor. Realiza o estudo com uma análise bibliográfica dos caminhos da urbanização no Brasil, destacando os traços marcantes desse processo de urbanização vivido na Amazônia com as especificidades e diversidades de suas cidades fazendo uma relação dessa realidade com o processo ocorrido no município de Santana. Apresenta os principais instrumentos normativos da política urbana estabelecidos no Plano Diretor, que se propõe garantir à população uma cidade mais acessível a todos e a importância da participação popular de forma democrática. Descreve como foi o processo de criação do Plano Diretor na cidade de Santana com participação popular, que instrumentos foram normalizados para realizar a política urbana no município e de que forma a Administração Pública vem atuando para garantir a execução da política urbana nos locais considerados áreas de riscos, ressaca e de proteção ambiental como o bairro provedor.

Palavras – chaves: Processo de Urbanização; Plano Diretor; Administração Pública Municipal.

ABSTRACT

This Master's Dissertation deals with the urbanization process of the city of Santana located in the State of Amapá, in the Provedor neighborhood. It also proposes to reflect from the participatory Master Plan of 2006 and how the Municipal Public Administration has been acting in the regulation and execution of the services provided to the population that lives in the city, and it proposes to reflect on how the public power has been acting in the areas considered risk and environmental protection as the Provider neighborhood is characterized. It carries out the study with a bibliographical analysis of the paths of urbanization in Brazil, highlighting the striking features of this urbanization process experienced in the Amazon with the specificities and diversities of its cities, making a relationship between this reality and the process that took place in the municipality of Santana. It presents the main normative instruments of urban policy established in the Master Plan, which aims to guarantee the population a city that is more accessible to all and the importance of popular participation in a democratic way. It describes how was the process of creating the Master Plan in the city of Santana with popular participation, which instruments were standardized to carry out urban policy in the municipality and how the Public Administration has been acting to guarantee the execution of urban policy in places considered areas of risks, hangover and environmental protection as the provider neighborhood.

Key words: Urbanization Process; Master plan; Municipal Public Administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 OS CAMINHOS DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....	12
2.1 Os traços marcantes da urbanização na Amazônia.....	16
2.2 As cidades da Amazônia e seus principais tipos de formação.....	23
2.3 Santana e seu processo de urbanização.....	27
3 OS ASPECTOS NORMATIVOS DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA.....	35
3.1 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor como instrumentos da política urbana	37
3.2 O Plano Diretor da Cidade de Santana	38
3.3 Os principais instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor da cidade de Santana	43
4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A POLÍTICA URBANA DA CIDADE DE SANTANA A PARTIR DO PLANO DIRETOR.....	46
4.1 A organização administrativa da Gestão municipal da cidade Santana.....	54
4.2 A administração municipal e o quadro de profissionais especializados para política urbana na cidade de Santana	58
4.3 O Bairro Provedor e as políticas urbanas executadas pelo poder público municipal.....	63
5 CONCLUSÃO.....	72
REFERÊNCIAS.....	77

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização ocorrido no mundo sempre atuou de forma acelerada e alinhada ao processo de desenvolvimento econômico. No que concerne aos países periféricos e precisamente no Brasil, essa realidade se acentua as suas problemáticas sociais e desiguais e se intensifica de forma marcante com o processo de industrialização e políticas governamentais que foram executadas sem um estudo ou planejamento que pudesse prever os impactos sociais, econômicos e ambientais que essas ações acarretariam em cidades localizadas na Amazônia brasileira, como a cidade de Santana do Estado do Amapá.

Esse processo de urbanização ocorrido é descrito no presente estudo através de uma pesquisa bibliográfica de autores que fazem uma abordagem do processo de desenvolvimento da política urbana e uma verificação documental dos principais instrumentos legais que normatizam a política urbana no país e nos municípios. Destacando as informações mais relevantes sobre o processo de urbanização ocorrido no mundo, no Brasil, nas cidades da Amazônia brasileira e no município de Santana localizado no Estado do Amapá. Faz uma abordagem dos caminhos que foram percorridos e suas consequências na sociedade, analisando como ocorreu esse processo de urbanização na região da Amazônia brasileira e verificando os principais traços e características que as cidades da Amazônia brasileira possuem com suas especificidades e diversidades econômicas, sociais, culturais e ambientais. De que forma esse processo de urbanização influenciou na formação da cidade de Santana localizada no Estado do Amapá, por possuir um grande potencial portuário, em virtude da profundidade de seu calado ter sua localização estratégica e ser classificada como uma cidade de porte médio por ter sofrido no seu processo de formação e criação um grande fluxo migratório e urbanização desordenada sem respeitar suas características e potencialidades, em favor dos interesses do grande capital em explorar as riquezas naturais sem compartilhá-las com a população local e as comunidades tradicionais.

O estudo faz um levantamento dos principais instrumentos legais que normatizam a política urbana brasileira, dando destaque para o Estatuto da Cidade que busca regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem estar dos cidadãos, assim como o equilíbrio ambiental, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana a partir das diretrizes: cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação, planejamento e desenvolvimento, oferta de equipamentos

urbanos e comunitários, transportes e serviços, ordenação e controle do uso do solo, integração entre atividades urbanas e rurais, padrões de produção e consumo compatíveis com os limites ambientais, sociais e econômicos do município, justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, regularização fundiária, proteção do meio ambiente natural. Além disso a pesquisa enfatiza o processo de criação, organização e aprovação do Plano Diretor da cidade de Santana com ampla participação da população local e visando assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, principalmente nas áreas de risco ou de vulnerabilidade social.

Também descreve como a administração pública municipal vem atuando na execução das normativas previstas no Plano Diretor da cidade de Santana, principalmente no que se refere às políticas de urbanização de forma participativa e democrática. Descreve como está organizada a estrutura administrativa e o quadro de pessoal técnico/profissional qualificado que atuam nas duas secretarias responsáveis pela política urbana no município: A Secretaria Municipal de Obras Públicas e serviços Urbanos – SEMOP e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação SEMDUH. Destacando a falta de normativas legais para as áreas de risco no Plano Diretor da cidade de Santana e a falta de estudo e planejamento para sua atualização legal, já que este é um dos principais instrumentos legais para garantir uma política urbana acessível a todos os munícipes.

Por fim, faz uma reflexão sobre a formação das cidades na Amazônia brasileira e como os impactos advindos, com o processo de urbanização. Já que essas cidades possuem em seu território uma riqueza cultural, social e ambiental diversificada, mesmo que ainda localizadas próximas ou distantes, separadas por rios e florestas. Há nessas cidades, formatos populacionais únicos e específicos que nunca poderão ser equiparados aos grandes centros urbanos. Outro destaque é como a ampla participação popular foi decisiva na organização, planejamento e aprovação do Plano Diretor em 2006 da cidade de Santana, localizada no Estado do Amapá. Foi a primeira vez que as pessoas se sentiram como parte da cidade. Todavia a falta de investimentos e a descontinuidade desse processo pelo poder público da administração municipal, podem desfazer tudo o que já se havia conquistado.

Assim, utilizar a democracia como um instrumento de participação significa intensificar e melhorar a qualidade das intervenções dos cidadãos nos diversos setores da comunidade e nos processos de tomadas de decisão coletiva; pois a cultura de gestão participativa é imprescindível

para se efetivar uma política urbana que garanta melhores condições de vida da população e que, de fato, promova um desenvolvimento sustentável e inclusivo e de redução das desigualdades sociais.

2 OS CAMINHOS DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL.

Castells (1983, p. 35-36) destaca que “o processo de formação das cidades está na base das redes urbanas e condiciona a organização social do espaço”. Neste sentido para o autor: “As análises do processo de urbanização situam-se, geralmente, numa perspectiva teórica evolucionista, segundo a qual cada formação social se produz, sem ruptura, pelo desdobramento dos elementos da formação social precedente”, ou seja, há uma interligação entre o social e o urbano, pois desenvolver a cidade e os espaços urbanos é adaptá-los às demandas sociais existentes. Neste sentido é possível dizer que:

Explicar o processo social que está na base da organização do espaço não se reduz a situar o fenômeno urbano no seu contexto. Uma problemática sociológica da urbanização deve considerá-la enquanto processo de organização e de desenvolvimento, e, por conseguinte, a partir da relação entre forças produtivas, classes sociais e formas culturais (entre as quais o espaço) (CASTELLS, 1983, p.36)

Diante deste entendimento é importante destacar que o processo de urbanização envolve o desenvolvimento econômico, cultural, social e o espaço físico de forma interligada. Assim, em cada época e sociedade esse processo esteve ligado a um desses interesses. O mundo viveu um processo intenso e rápido de urbanização das cidades, exigidos pelos avanços industriais e tecnológicos do capitalismo, o que acabou condicionando o surgimento das grandes metrópoles. Porém é importante pensarmos que:

a região metropolitana não é o resultado necessário do simples progresso técnico. Pois “a técnica”, longe de constituir um simples fator, é um elemento do conjunto das forças produtivas, que são, elas mesmas, primordialmente, uma relação social, e comportam assim, um modo cultural de utilização dos meios de trabalho. Esta ligação material entre espaço e tecnologia constitui então o laço material mais imediato de uma articulação profunda entre o conjunto de uma dada estrutura social e esta nova forma urbana. A dispersão urbana e a formação das regiões metropolitanas estão intimamente ligadas ao tipo social do capitalismo avançado, designado ideologicamente sob o termo de “sociedade de massas”. (CASTELLS, 1983, p.56)

Diante deste contexto faz-se necessário observarmos como se desenvolveu o processo de urbanização no mundo, pois:

O processo de urbanização teve um primeiro grande impulso a partir da Revolução Industrial e um segundo no período pós-segunda guerra mundial, na esteira de um período de expansão acelerada do capitalismo; a partir do qual foi paulatinamente perdendo ritmo nas regiões mais desenvolvidas, em um processo que levou cerca de 200 anos ladeado da industrialização. Por sua vez, nos países menos desenvolvidos o efeito é inverso, ou seja, a urbanização nesses locais protagoniza uma recente aceleração e uma lenta industrialização. (FREITAS, 2015, p. 25).

Já no que diz respeito ao processo de urbanização nos países do capitalismo periférico Castells (1983, p.99) descreve um descompasso acelerado e desigual na realidade latino-americana:

A urbanização latino-americana caracteriza-se então pelos traços seguintes: população urbana sem medida comum o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescente urbano; grande desequilíbrio na rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; falta de emprego e de serviços para as novas massas urbanas e, conseqüentemente, reforço da segregação ecológica das classes sociais e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo.

Segundo Lefebvre (1968), a “problemática urbana” tem como ponto de partida o processo de urbanização, que teve seu início a partir da industrialização. Esse foi o indutor da urbanização e induziu vários outros problemas como os relativos ao crescimento, a planificação e ao desenvolvimento da realidade. Neste sentido, Freitas (2015, p.37) afirma que esse “ desnível nos processos de urbanização influencia na forma como os países (ditos) desenvolvidos e os (ditos) em desenvolvimento se relacionam, permeando todos os aspectos dessa relação e corrobora para caracterizar a urbanização latino-americana como uma urbanização dependente”.

Segundo Santos (2009), o Brasil deixou o século XIX com aproximadamente 10% da sua população residindo em cidades. As raízes da urbanização brasileira são encontradas na sua história colonial. Os primeiros centros urbanos surgiram no século XVI, ao longo do litoral nordestino em razão da produção do açúcar. Nos séculos XVII e XVIII a descoberta de ouro fez surgir vários núcleos urbanos no interior do território e, no século XIX, a produção de café foi importante no processo de industrialização.

O autor destaca ainda que:

Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. (SANTOS, 2009, p. 34).

Sob este aspecto no que discerne a formação do espaço urbano brasileiro, Maricato apud Freitas (2015, p. 37) descreve o desenvolvimento urbano no Brasil como reflexo de um processo de industrialização com características da desigualdade e do autoritarismo, que marcam a trajetória desse processo com um clientelismo e patrimonialismo, que tem como consequência o favorecimento das classes sociais mais abastadas em detrimento das mais pobres.

A nossa realidade urbana contemporânea é reflexo do processo de industrialização, das características da desigualdade e do autoritarismo. As contradições que pontuaram a trajetória desse processo em nosso país, marcadas fortemente pelo clientelismo, pelo patrimonialismo e pelo favorecimento de classes sociais mais abastadas em detrimento dos mais pobres, também se materializaram de forma expressiva na conformação da urbanização brasileira e foram decisivas para constituir 02 (duas) realidades em nossas cidades: um “Brasil legal” (assentamentos formais e com forte impulso por parte do governo federal, através de políticas urbanísticas elitistas) e um “ Brasil ilegal” (marcado por assentamentos ilegais. Com péssimas condições de salubridade, formados espontaneamente na esteira da insuficiência e incapacidade de atendimento das demandas por moradia e infraestrutura urbana para grande parcela da população brasileira).

Essas características desiguais são tão fortes e marcantes no território brasileiro que criaram verdadeiros abismos sociais que a cada ano se agravaram, mas como bem destaca a autora ao descrever que a urbanização, no Brasil, se constitui numa verdadeira “máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente” uma vez que, inúmeros desastres ambientais ocorridos recentemente, são motivados pela ocupação desordenada de áreas sensíveis do ponto de vista ambiental. Isto é reafirmado pelos dados coletados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que indica que uma grande parte das famílias que vivem em áreas urbanas no país estão expostas a condições insalubres. Pois, de acordo com o “ Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010), cerca de 16 milhões de famílias, representando aproximadamente 40% das famílias vivendo em espaços urbanos, seriam afetadas pelas más condições de salubridade nesses locais”. (FREITAS, 2015, p. 38).

As cidades brasileiras no início das décadas de XX, viviam as expectativas de crescimento com o processo de urbanização que traria o avanço e a modernidade em relação ao campo, representando um país arcaico. Eram novos tempos trazidos pelo processo de industrialização que o país vivia. Neste sentido, mesmo com a proclamação da República e a abolição da mão-de-obra escrava, estes dois fatos não conseguiram superar a hegemonia agrário-exportadora. Somente após a revolução de 1930 é que o processo de urbanização e industrialização se estabelece.

A industrialização brasileira, que se afirma decisivamente a partir da chamada Revolução de 1930, combinou crescimento urbano industrial com regimes arcaicos de produção agrícola. Um " pacto estrutural" entre antigos proprietários rurais e a burguesia urbana garantiram mudanças sem rupturas e a convivência de políticas contraditórias. (MARICATO, 1993, p. 39)

Neste âmbito de acordo, o processo de urbanização brasileiro se acelerou a partir da segunda metade do século XX, ancorando-se num crescimento populacional expressivo. Entre 1960 e 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades (Ipea, 2016). Em 1970, a população urbana era de 56%; em 1996, de 78,4%; em 2010, de 84,4% (op. cit.). O processo de rápida urbanização, aliado a falhas de planejamento e gestão, gerou consequências e desafios que permanecem presentes na realidade brasileira. Esse processo não representou o fim das desigualdades sociais existentes, e os serviços básicos de saúde, saneamento, habitação e transporte coletivo públicos ainda não se tornaram acessíveis a todos os habitantes das cidades do país.

Segundo Maricato (2003), o processo de industrialização no Brasil caminhou de mãos dadas com a urbanização e foi marcado pela regulamentação do trabalho urbano, incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas que reforçaram o movimento migratório campo-cidade de forma intensa. Isto fez com que algumas décadas depois, as imagens das cidades brasileiras passassem a estar associada à violência, poluição das águas e do ar, crianças desamparadas, tráfegos caóticos, enchentes, entre outros inúmeros problemas apresentados. Ou seja, um processo de urbanização totalmente desamparado dos direitos à cidade. O crescimento desordenado das periferias urbanas foi explosivo (a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles), refletindo de forma caótica na segregação espacial ou ambiental e configurando imensas regiões, nas quais a pobreza é homoganeamente dominante.

A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças,

difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável. (MARICATO, 2003, p. 152)

A autora também destaca que a relação legislação/mercado restrito/exclusão é mais expressiva nos grandes centros urbanos. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização) e em áreas totalmente insalubres ou de preservação. Maricato (1993), afirma que não há por parte da gestão pública urbana interesse em incorporar e adotar como prioridade no orçamento público, a imensa massa, moradora da cidade ilegal, de mandatária de serviços públicos. E esse seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais, geradora de uma inesgotável fonte para o clientelismo político.

Se existe um indicador que expressa de forma sintética a crítica dimensão atingida pelos problemas urbanos, em especial metropolitanos, no Brasil, é a gigantesca ilegalidade presente na ocupação do solo a partir das terras invadidas ou parceladas irregularmente. Esse fenômeno nos permite afirmar que a exceção passou a ser regra e a regra exceção. (MARICATO, 2011, p. 213)

Neste sentido, muitos são os motivos que determinam quando a lei é aplicada ou não, pois, dependendo da localização de uma terra ocupada por favelas e sendo valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe, ou seja, Lei de mercado. Isto difere do que acontece nas áreas de riscos, ou áreas ambientalmente frágeis, objeto de legislação preservacionista, que acabam sobrando para o assentamento residencial da população pobre. Nessas localizações, a lei impede a ocupação imobiliária: margens dos córregos, áreas de mangues, áreas de proteção ambiental, reservas. Mesmo quando se trata de áreas públicas, priorizadas nos assentamentos de favelas, sua proteção contra a ocupação depende de sua localização em relação aos bairros onde atua o mercado imobiliário, legal e privado. As áreas públicas ocupadas estão localizadas, geralmente, nas periferias esquecidas.

2.1 Os traços marcantes da urbanização na Amazônia.

O processo de urbanização em países desenvolvidos é diferente de como se manifestou nos países do capitalismo periférico. É o que podemos identificar no Brasil de forma intensa e

desigual, principalmente ao descrevermos como o processo de urbanização vem se desdobrando na região amazônica. É possível percebermos que esse crescimento se incorpora de forma mais violenta.

A ideia de que a região amazônica tratava-se de uma região desocupada (um “vazio demográfico”), sempre esteve presente desde o período colonial e vem servindo como argumento obrigatório nas políticas implementadas que buscam atrair enormes contingentes de pessoas para ocupá-las e explorá-la; praticamente desconsiderando as populações tradicionais que ocupam a região secularmente. (FREITAS, 2015, p.88)

Diante do exposto é possível descrever que a Amazônia nunca foi pensada como espaço para ser urbanizado, mas sim para ser ocupado e explorado conforme os interesses do mercado. Respeitar as suas especificidades e populações tradicionais jamais foi cogitado ao ser ocupado.

Impulsionado por políticas oficiais, quase sempre no bojo de ciclos econômicos vivenciados na região, a Amazônia vem sendo ocupada e, via de consequência urbanizada; chegando a protagonizar o mais intenso ritmo do país nos últimos 10 (dez) anos, o que é bastante significativo já que os poucos padrões de urbanização de países como o Brasil são considerados impressionantes e corroboram para um fenômeno que atinge praticamente todas as regiões em desenvolvimento no mundo, impulsionando um processo dotado de características e volume jamais visto na história humana. (FREITAS, 2015, p.89)

Segundo Browder e Godfrey (1997) apud Nascimento (2011, p.228), a análise do povoamento da Amazônia é um processo complexo e múltiplo que requer atenção aos elementos envolvidos. Essa complexidade da Amazônia brasileira manifesta-se tanto no quadro natural quanto humano, que, segundo Gonçalves (2001), ocorre porque a Amazônia é, sobretudo, diversidade.

É desta forma que o processo de ocupação da Amazônia se configura desde o período colonial, pois:

Há sinais desse movimento desde a época do descobrimento, mas foi no governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que a colonização da floresta passou a ser vista como estratégica para os interesses nacionais. Era a época da Marcha para o Oeste. Foram anos de incentivos governamentais à exploração da floresta. Estradas foram abertas para facilitar o desenvolvimento da região. Durante a ditadura militar, a política para a Amazônia ficou conhecida pelo lema "Integrar para não Entregar". Junto com a ocupação e o desenvolvimento da região veio também a destruição do bioma. Estima-se que, na década de 1970, as derrubadas tenham atingido 14 milhões de hectares, número que deve chegar a 70 milhões de hectares nos dias atuais. (PEIXOTO, 2009)

Neste sentido, a forma intensa e explosiva como se desenvolveu o processo de urbanização da Amazônia se acelerou decisivamente com a instrumentalização do Estado em promover esse processo para fins de crescimento nacional.

O processo de ocupação da Amazônia se intensificou, segundo Becker (1998), com a formação do moderno aparelho de estado brasileiro, associado à sua crescente intervenção na economia e no território, com base na predominância da ideologia da segurança nacional. Além disso, a necessidade de unificar o mercado nacional, associado ao avanço da industrialização, também contribuiu para explicar a necessidade de desbravar a região. Para que a Amazônia fosse o local de expansão da fronteira agrícola, para a manutenção do processo de industrialização, era necessário ligar a Amazônia ao centro do país. Sendo assim, rodovias foram construídas ou pavimentadas e a migração foi estimulada (IANNI, 1979; BECKER, 1998; KOHLHEPP, 2002).

O revigoramento das rodovias traz a troca da velha estrutura de circulação fluvial, que caracterizava a chamada ocupação beiradeira, pela trama viária terrestre, ligando os novos núcleos urbanos, que surgiam ao longo das rodovias, trazidos pela colonização oficial ou espontânea (BECKER, 2004). (NASCIMENTO, 2011, p. 248)

Como se observa, o processo de urbanização na Amazônia se manifestou para atender os interesses de um Estado que procurava desenvolver na região somente os aspectos econômicos associados ao avanço do processo de industrialização com ênfase em uma ideologia que valorizava a segurança nacional aliada aos interesses das grandes capitais. Sem respeitar as características regionais, especificidades locais e diversidades culturais e sociais que a Amazônia engloba. Neste sentido Miranda (1987, p.108) apud Costa e Rosa (2017, p.82) descrevem a:

A Região Amazônica representa o maior cenário nacional no qual se processaram, e se processam, mudanças que são resultantes da forma como esse espaço foi apropriado pelo capital por meio das estratégias estabelecidas pelo Estado e traduzidas nas políticas de integração do território (MIRANDA, 1987, p. 108).

O processo de urbanização na Amazônia que teve a interface de “Integrar para não entregar”, objetivou integrar as riquezas da região somente aos interesses das grandes capitais e que muito pouco contribuiu para o seu desenvolvimento social.

Esse formato de urbanização sofrido na região não garantiu que a Amazônia se tornasse um espaço com características plenamente estruturadas, apesar de ser uma região estratégica, por excelência, para o Estado.

Como tal, a Amazônia brasileira foi caracterizada como uma floresta urbanizada a partir de 1980, quando o número de população urbana ultrapassou a população rural (Becker, 1985) e, apesar de ainda ser considerada uma "fronteira agrícola",

pesquisadores enfatizam que as cidades continuam crescendo muito rapidamente (Becker, 2005, Corrêa, 1987, Sawyer, 1987 e 1997, Browder e Godfrey, 1990 e 1997, Browder, 2002, Machado, 1994, Trindade Jr, 2010, Oliveira, 2000, SCHOR et al., 2014, SCHOR et al., 2016). Segundo Costa e Brondizio (2011), a intensidade do processo de urbanização na Amazônia, no entanto, não foi acompanhada por investimentos proporcionais em infraestrutura urbana. Como resultado, as cidades amazônicas são deficientes em termos de infraestrutura e serviços, bem como de emprego. (COSTA e ROSA, 2017, p.82)

Assim é possível observarmos que ao longo das últimas décadas, o aumento do dinamismo das redes urbanas nas proximidades das principais rodovias amazônicas se refletiu nas altas Taxas de Crescimento Geométrico (TCG) para a região. De acordo com os Censos Demográficos, a TCG da população da Amazônia Legal entre 1970 e 1980 (4,43% a.a.) esteve bem acima da média nacional (2,5% a.a.). Entre 1980 e 1991, o valor da TCG nessa região se reduziu para 3,51% a.a., caindo ainda mais entre 1991-2000 (2,48% a.a.).

A partir dos dados da contagem populacional de 2007, realizada pelo IBGE, e das estimativas realizadas para os médios e grandes municípios não cobertos pela pesquisa, percebe-se que a TCG continuou a decrescer, atingindo 1,64% a.a. entre 2000-2007, mas permanecendo acima da média nacional no mesmo período (1,15% a.a.).

Com relação à evolução do crescimento das cidades, vejamos a tabela abaixo:

Tabela 1- Distribuição dos Municípios da Amazônia Legal por classes de tamanho populacional entre 1970 e 2007.

Nº de habitantes	1970		1980		1991		2000		2007	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
menos de 20.000	239	71,99	221	60,38	303	59,88	530	69,65	516	67,81
20.000 a 50.000	73	21,99	102	27,87	142	28,06	167	21,94	170	22,34
50.000 a 100.000	15	4,52	31	8,47	43	8,50	43	5,65	49	6,44
100.000 a 1.000.000	5	1,51	12	3,28	16	3,16	19	2,50	24	3,15
mais de 1.000.000	0	0,00	0	0,00	2	0,40	2	0,26	2	0,26
Total	332	100	366	100	506	100	761	100	761	100

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1970 a 2000. (IBGE, 2008a)

Nota: O número total de municípios varia durante os anos analisados com as emancipações.

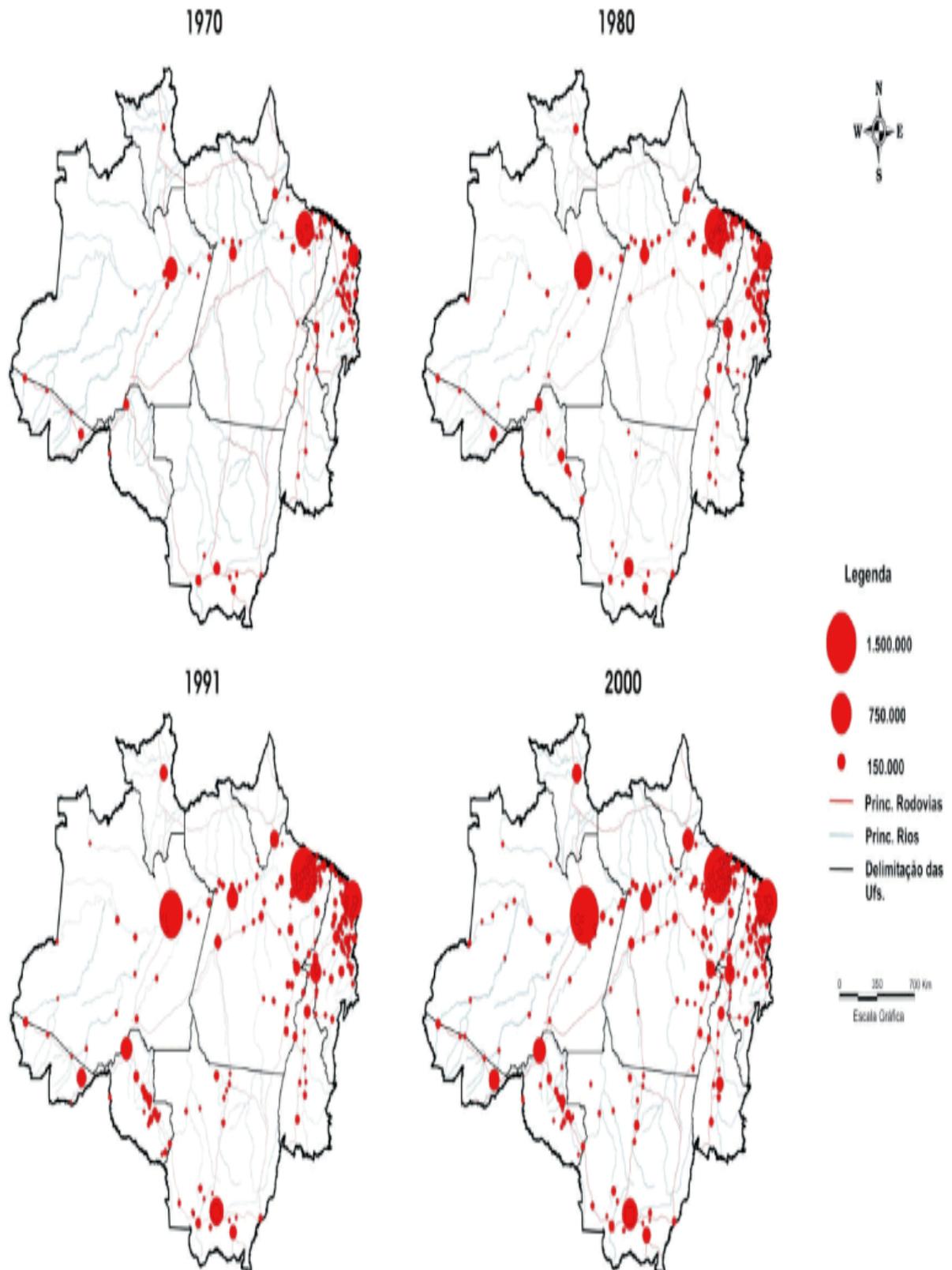
Acompanhando este cenário, é importante destacar que em 1970, havia apenas 20 municípios com população superior a 50 mil habitantes, dos quais apenas cinco possuíam mais de 100 mil habitantes, enquanto 239 (72% dos municípios da região) apresentavam população inferior a 20 mil. Já em 1980, percebe-se aumento no grau de complexidade das redes urbanas da Amazônia, que contava com a presença de 12 municípios com mais de 100 mil habitantes e 31 municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes.

Esses números aumentaram consideravelmente em 1991, com mais de 500 municípios na Amazônia Legal, dos quais 16 tinham entre 100 mil e 1 milhão de habitantes. Vale destacar que, naquele ano, Belém e Manaus já superaram o limiar de 1 milhão de pessoas e que, mesmo com um incremento de 140 novas unidades territoriais via emancipação entre 1980-1991, a participação dos municípios de maior população no total da região seguiu aumentando; aqueles acima de 50 mil representavam mais de 12% do total de municípios em 1991.

Neste sentido, a década de 1990 foi marcada, em todo o Brasil, por uma explosão de pequenos municípios resultantes das emancipações ocorridas, sobretudo nos anos de 1993 e 1997. Nesse período, surgiram 255 novos municípios na Amazônia Legal. Como a maioria dessas novas localidades se emancipou com população inferior a 20 mil habitantes, a participação percentual dessa faixa aumentou em detrimento das demais, atingindo valores próximos aos de 1970. Em contrapartida, o número de municípios com mais de 100 mil habitantes também aumentou de 18 para 21, entre os anos de 1991 e 2000.

De acordo com os dados mais recentes da Tabela 1, parece claro que as modificações se concentraram nas cidades de médio porte da Amazônia. O número de municípios com mais de 100.000 habitantes era de 19, em 2000, aumentando para 24, em 2007. Da mesma forma, os municípios com população entre 50.000 e 100.000 residentes aumentaram para 49 no último ano analisado, contra 43 em 2000.

Figura 1: Evolução do Tamanho populacional na Amazônia Legal (1970-2008).

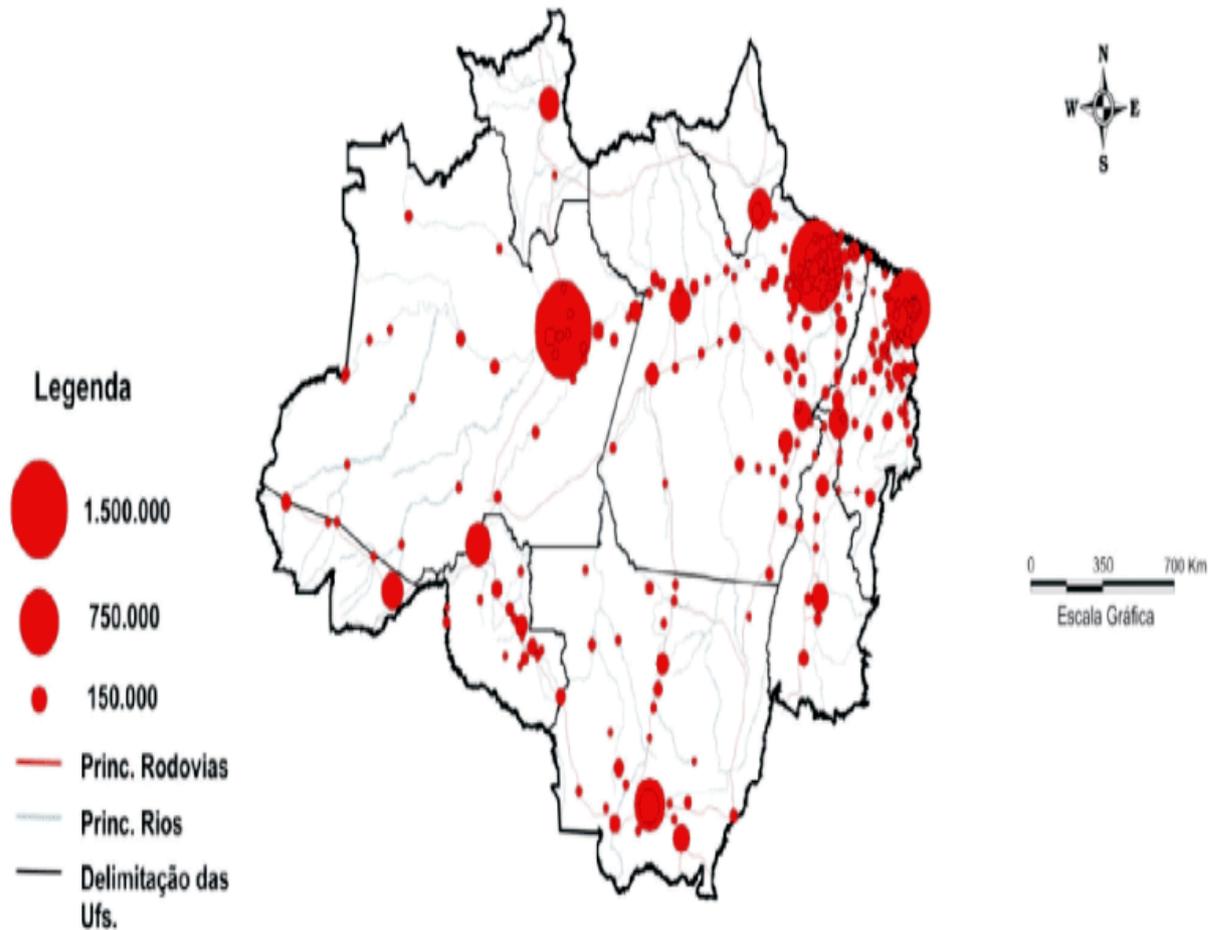


Fonte: Censo Demográfico (1970-2000).

Elaboração: Douglas Sarhker

*População dos municípios com mais de 20.000 habitantes. Os demais municípios não estão representados.

Figura 2: População da Amazônia Legal (2007).



Fonte: Censo Demográfico (1970-2000).

Estimativas: IBGE (2007)

Elaboração: Douglas Sarhker

***População dos municípios com mais de 20.000 habitantes. Os demais municípios não estão representados.**

Como pode ser observado, torna-se claro o impacto da malha viária para o desenvolvimento das aglomerações urbanas na região. A expansão urbana (e populacional) foi mais intensa sobretudo ao longo das rodovias que cortam as porções Sul, Sudoeste e Leste da região, além da ocupação que segue os contornos do rio Amazonas até Manaus. Entretanto, permanece vasta a região de baixa ocupação no Sudoeste do Pará e grande parte do Amazonas, além da parte superior do rio Amazonas, estendendo-se pelo Sul de Roraima até o Norte do Estado do Amapá.

Assim, observa-se, que apesar do processo de urbanização ter se manifestado de forma intensa, o mesmo não aconteceu com a mesma proporção com os investimentos na área de infraestrutura e serviços que pudessem garantir o desenvolvimento das cidades e a qualidade de vida das pessoas que vivem na Amazônia. O interesse regional do país teve mais prioridade do que da região local.

A realidade urbana da Amazônia permanece peculiar e muitos problemas urbanos, que necessitam solução emergencial, permanecem sem tratamento, incluindo infraestrutura deficiente, carência de serviços sociais e médicos, rápido crescimento das cidades e poluição (Browder e Godfrey, 1997, p.3 apud COSTA e ROSA, 2017, p.83)

Em 2010, segundo Freitas (2015, p.132) a região amazônica atingiu um patamar de:

73,53% de uma população urbanizada foi responsável pelo ritmo mais intenso tanto de urbanização quanto de crescimento populacional no país. Assim, no período de 2000 a 2010, enquanto a população nacional cresceu 12, 48%, a região norte protagonizou um crescimento de 23, 04%; já o crescimento populacional, especificamente na área urbana, foi de 16, 82% no Brasil e 29,56% na região norte.

Assim, pensar o processo de urbanização na Amazônia de forma eficaz que contemple a cidade, as pessoas e o espaço físico natural, significa respeitar e repensar as diversidades e diferenças existentes nessa região, já que:

Não há como pensarmos em uma Amazônia homogênea, assim como não podemos pensar em políticas públicas homogêneas para essas cidades que são diversas e que são totalmente diferenciadas, uma coisa que se tornou muito comum em falarmos é dessa urbanização da população que nos últimos anos ou nas últimas décadas se tornaram visível, beirando um percentual, onde pode se caracterizar de Amazônia Urbana, pois mais de 70% da população está vivendo em cidades ou vilas, no entanto, é uma forma de se questionar se isso é urbano ou não. Mas isso, representa uma concentração de população em determinados pontos do território e isso de uma certa maneira reflete uma forma de ocupação e uma lógica de ocupação que foi representada para a Amazônia nos últimos anos. (SILVA, 2019, p.77)

2.2 As cidades da Amazônia e seus principais tipos de formação.

Antes de qualquer análise a ser interpretada sobre as cidades da Amazônia se faz extremamente necessário entender a magnitude da diversidade do seu espaço territorial, bem como se organiza cada espaço com suas especificidades e particularidades, respeitando cada

traço, cada tempo, época e características naturais que marcam sua história e trajetória na formação de elementos culturais e sociais.

A Amazônia precisa ser lida enquanto uma região cada vez mais urbana, com quase 70% da sua população vivendo nas cidades, ainda que essa estatística possa ser questionada em função das estruturas rural-urbanas ali existentes. O desafio novo é de não repetir os esquemas teóricos que optaram pela análise segmentada do urbano mas entendê-lo como parte inseparável na dinâmica territorial, composta também por estruturas rurais. Daí a relevância da análise combinada, adotando noções de território e atores sociais na interpretação do fenômeno urbano, portanto resgatando o universo das relações sociais que ultrapassa, na realidade, essa segmentação rural urbana. (CASTRO, 2008, p. 09)

Para que não corra o risco de não cair no erro de interpretar esse espaço de forma equivocada aos padrões já pré-estabelecidos de urbanização sem respeitar esse universo ainda pouco explorado como as cidades da Amazônia, que não se encaixam nessa proposta homogênea de urbanização, que se restringe à cidades idealizadas a partir de um dado padrão de sociedade moderna, que define a cidade pela sua relação com o capital e a sociedade industrial, é necessário sentir a diversidade que espaço na sua particularidade possui, pois a Amazônia é um espaço rico e diversificado que contempla na sua essência particularidades um ambiente único e ao mesmo tempo complexo, pela sua vasta região coberta de riquezas naturais.

As cidades na Amazônia assumem diferentes significados para os agentes sociais envolvidos na produção do espaço urbano- rural. As estratégias dos agentes revelam redefinições do urbano em meio a um rural em transformação. Identificam assim, contribuições dos representantes do Estado, representantes do setor privado comercial e industrial, migrantes e segmentos de grupos tradicionais, visando montar uma diferenciação de tipos de aglomerados encontrados em inúmeros municípios. (CASTRO, 2008, p. 10)

Nesse contexto se faz importante entender as cidades, observando o contexto na qual se situa, como o econômico, social e territorial. É necessário entender que as cidades da Amazônia precisam ser analisadas de forma diferenciada comparada às outras regiões. Esta região possui uma diversidade na formação/ construção/criação de suas cidades. Sendo assim, a Amazônia deve ser observada como uma região heterogênea, complexa e diversificada, analisada a partir de suas particularidades sem buscar modelos externos para caracterizá-las (GONÇALVES, 2001, p. 40)

Em uma primeira análise, é interessante frisar que, historicamente as políticas de desenvolvimento para a Amazônia se sustentaram em três pilares: valorização econômica de suas riquezas naturais, tentativa de integração da região ao território nacional e a possibilidade

de superar o suposto vazio demográfico. Para tanto, foi necessário criar condições que atendessem a essas demandas. Assim, têm-se na implantação de infraestruturas (abertura e construção de rodovias, estradas, aeroportos, hidrelétricas e sistemas de comunicação) a melhor maneira de se estimular a fluidez do capital nesta região.

Para Becker apud Freitas (2015, p.132):

a urbanização da região amazônica sempre esteve associada à extração de recursos naturais, desde produtos como as chamadas drogas do sertão, banhas, madeira e castanha, passando pelo impulso do período da borracha e alcançando os períodos recentes com fortes incentivos estatais voltados à fixação de contingentes populacionais, no bojo de políticas de assentamento, tentativa de industrialização, através de política de atração de indústria de tecnologia de ponta e substituição de importações,, promoção e fixação de empreendimento de extração mineral e aproveitamento de potencial hidrelétrico da região.

Apesar dessa análise ser a mais predominante nos estudos clássicos sobre o processo de urbanização da Amazônia, também se faz necessário que para explicar a natureza do urbano é importante compreender a realidade urbana. Como bem cita Castro (2008, p.14)

[...] incorporando à análise os sujeitos sociais que fazem a cidade, que lutam em posições de classe diferentes no seu cotidiano e que são os artífices da apropriação e da produção do espaço, da construção de direitos à cidade e da possibilidade de construir diferentes tipos de cidades segundo os valores e as singularidades dos indivíduos e grupos sociais que a compõem.

Enfim, requer também entender a ação dos sujeitos na transformação e formação dessas cidades. Assim a cidade na relação com o rural, no seu contexto regional, como nos mostra Santos (1982) apud Castro (2008, p.14) “é também étnico, é uma perspectiva ainda atual na análise sobre a Amazônia e se configura como um paradigma da interpretação do fenômeno urbano.”. Apesar de que a maioria das teorias associarem a industrialização e a urbanização, como o próprio modelo da Europa, em algumas regiões do Brasil que se industrializaram em 1950 em diante, mas que segundo Castro (2008, p. 16) “não podem servir de fundamento de esquemas analíticos aplicáveis às cidades da Amazônia”. Já que esta possui sua especificidade e ao mesmo tempo amplitude territorial.

Isso em função de várias características relativas às dinâmicas socioeconômicas, demográfica e étnica da região e à informalidade dos processos de trabalho, levando a população a ter um padrão de espacialidade menos concentrado. A urbanização expressa outras interfaces históricas nem sempre contempladas nas pesquisas. (CASTRO, 2008, P. 16)

Neste contexto é possível perceber que as cidades expressam na sociedade moderna uma relação de poder entre o processo de acumulação e concentração do capital e aos mesmo tempo a precarização do trabalho. A cidade é o espaço mais visível e concentrado das diferenças de classe e das contradições sociais como nos mostra Lefebvre (1974). Essa percepção das contradições sociais é bem notável e fácil de perceber. A grande dificuldade ao se estudar o processo de urbanização nas cidades da Amazônia é incorporar à análise as condições da informalidade econômica (legal, ilegal) e social e a composição étnico-social pois geram grande impacto na cultura das cidades amazônicas (CASTRO, 2008, p.16 apud ALONSO, CASTRO, 2006).

Muitas pequenas cidades amazônicas são indígenas na composição demográfica, cultura e na Língua. Tem questões urbanas que emanam desse universo cultural. São igualmente inúmeros os povoados quilombolas, ou comunidades, com temas urbanos e demandas de direitos aos bens e serviços considerados urbanos. Essa realidade brasileira, multiétnica e multilinguística, é ainda pouco reconhecida na sociedade, mas também no campo da pesquisa e da ação política. (CASTRO, 2008, p.16)

É nesse aspecto que é relevante compreender o que são essas cidades, como se formaram e foram habitadas, captando as relações com a sua natureza social e as territorialidades em jogo com o território da floresta tropical. As cidades da Amazônia estão associadas conforme sua ocupação colonial, exploração extrativista, localização fluvial e financiamento de grandes projetos do Estado e setor privado.

Neste sentido estabelece que há nas cidades da Amazônia uma diversidade do meio urbano contemporâneo que podem apresentar características, que não se esgota nas exposições que se pretende empreender ou atender interesses com um fim único, pois não apresentam as mesmas características, apesar de serem da mesma região.

De acordo com Vicentini (2004, p. 37), elas podem apresentar as seguintes características no mesmo espaço territorial no universo da diversidade do meio urbano contemporâneo.

- metrópole contemporânea na Amazônia e seu vínculo com os novos processos de ocupação;
- as cidades tradicionais e sua transformação recente, frente ao impacto social, cultural e ambiental pela introdução de novos paradigmas tecnológicos na região;
- as cidade vinculadas aos grandes projetos econômicos ou projetos de infraestrutura, definindo as Company Towns ou Cidades Fechadas e suas relações de poder [...], bem como as realocações de cidades em seu entorno, como consequência de implantação de novos projetos;

- cidades vinculadas ao processo de colonização, engendrado a partir do final da década de 1960, construídas basicamente pelas agrovilas e agrópolis ao longo dos novos eixos de penetração rodoviários, que se tornaram cidades emancipadas;
- as cidades “espontâneas”, vinculadas ao desenvolvimento de atividades e serviços complementares, no contexto das relações informais e não institucionalizadas, relativas aos grandes projetos. Enfatiza-se seu caráter provisório e seu deslocamento temporal e territorial

E observando o estudo apresentado pelo autor, seguiremos o estudo realizando uma abordagem sobre o município de Santana, que é a segunda maior cidade do Estado do Amapá, localizado no extremo Norte do país, considerada uma cidade média que teve seu processo de urbanização vinculado a grandes projetos econômicos, sob a tutela do Estado e do setor privado que refletem como hoje sua ocupação, organização e classificação tiveram influência na formação dos seus espaços urbanos.

2.3 Santana e seu processo de urbanização.

A cidade de Santana é o segundo maior município do Estado do Amapá e fica localizado no extremo norte do Brasil, na entrada do Rio Amazonas, fazendo fronteira ao norte com a Guiana Francesa e ao sul com o Estado Pará. Somente no ano de 1987, se emancipou para a condição de município, Santana até a presente data pertencia às porções territoriais da capital do estado amapaense – Macapá. Vejamos a figura 3 que traz a representação da cidade no mapa abaixo.



Figura 3: Mapa do Estado do Amapá, destacando-se a localização do município de Santana, às margens do rio Amazonas e próximo a capital do Estado, Macapá. **Fonte:** http://www.amapafotos.com.br/p/amapa_28.html

A cidade de Santana possui uma população estimada em 124.808 pessoas (IBGE, 2021), sua área é 1.578 km², seus municípios limítrofes são o Rio Amazonas a leste; Mazagão ao sul; Macapá ao norte e; a oeste, Porto Grande. Sua área urbana é dividida oficialmente em 13 bairros e pertence ao Estado do Amapá, que fica localizado no extremo norte do Brasil, limita-se ao norte a Guiana Francesa, ao nordeste o Suriname, ao Sul e Oeste do Estado do Pará, e a leste o Oceano Atlântico. Possui 1.691 km de fronteira nacional e 707 km de fronteira estrangeira.

Com a criação do Território Federal do Amapá, ações dos setores privados e públicos na aplicação de investimentos repercutiram no aumento do movimento migratório, que em muito influenciaram na sua urbanização e na reorganização espacial. Neste aspecto, Porto (2006, p.37) destaca que “ das iniciativas, três se destacam: a proteção da fronteira, a exploração mineral e as atividades industriais (Icomi e Complexo Industrial do Jari) ”.

O autor também enfatiza que a formação e organização do espaço amapaense bem como o da cidade de Santana tiveram seu processo de urbanização afetados em decorrência de vários fatores, assim identificados:

a defesa da fronteira; a criação do Território Federal; a exploração mineral; a implantação de grandes projetos; a construção de infraestruturas; a construção de company towns; a expansão da fronteira agrícola; a criação de novos municípios; a realização de eleições para o legislativo e executivo municipais e estadual; a estadualização amapaense; a implantação de áreas protegidas; e a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana. Mais recentemente, têm-se á nas obras da pavimentação da BR 156; nas expectativas das obras do PAC do Governo Federal; na retomada da economia mineira e; na implantação de novos Regimes Aduaneiros Espaciais como fortes atrativos para a ocupação das cidades de Macapá e Santana, pois são por elas por onde chegam os migrantes ao Estado. (PORTO, 2006, p. 43-44),

Neste âmbito, o processo de formação da cidade de Santana e crescimento urbano percorre 40 anos da história do Território Federal do Amapá (1957-1997), correspondendo ao período da exploração do manganês pela Indústria de Comércio e Minérios S.A– ICOMI, alavancando a criação de infraestruturas, principalmente no que concerne às vias de mobilidade urbana. Outro ponto marcante nesse processo de formação é que o crescimento demográfico do Amapá e a sua organização espacial estiveram intimamente relacionadas ao processo de exportação do manganês até a década de 1980.

Ou seja, a instalação da Indústria de Comércio e Minérios S.A. – ICOMI marcou de forma decisiva os rumos do processo de urbanização tanto do município de Santana quanto do

próprio Estado (que na época ainda era território), pois foi a partir desse marco que foi possível a construção da estrada de ferro e cais flutuante, para o escoamento da produção de manganês e atraindo novas demandas de mercado no aspecto econômico e social. Vê figura 04 abaixo do Porto de Santana.

Figura 04: Porto de Santana - ICOMI, 1956.



Fonte: <https://porta-retrato-ap.blogspot.com/2019/04/foto-memoria-da-mineracao-amapaense.html>

Figura 05: Porto de Santana da ICOMI em 1964.



Foto: Icomi, 1964(-). Coleção: Flávio de Britto Pereira

Fonte: <http://vfco.brazilia.jor.br/ferrovias/efAmapa/portoSantana.htm>

No final da década de 1950, foi construída a Estrada de Ferro do Amapá, para transporte do pessoal e escoamento da produção de manganês para o mercado externo. Um cais flutuante foi instalado em frente à Ilha de Santana, incentivando negócios e atraindo população. O distrito de Santana foi elevado à categoria de município em 1987, desmembrando-se de Macapá (IBGE, HISTÓRIA E FORMAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CIDADE DE SANTANA, 2017)

Somente no ano de 1987 a cidade de Santana é desmembrada da capital de Macapá e passa a ser município. Atualmente as duas cidades: Macapá e Santana dentre todos os outros municípios concentram a maior parte da população do Estado, cerca de 80% da população.

Neste parâmetro de acordo com Tostes (2015)

Macapá e Santana são, segundo dados do IBGE, as duas maiores cidades do Estado do Amapá – em 2010, a primeira estava com 398.204 habitantes e a segunda, com 101.261 habitantes. Ambas tiveram o seu crescimento populacional intensificado a partir dos anos 1980, decorrente de novas procuras pelo urbano, sendo que o acesso a determinados bens e serviços, como saúde, educação e emprego, determinou o rápido crescimento da população urbana nessas duas cidades. (TOSTES, 2007; CASTRO, 2012; SOUZA, 2014).

O processo de ocupação urbana do município de Santana, se iniciou de fato a partir da chegada da mineradora ICOMI (Indústria e Comércio de Minérios) no Amapá, na medida em que o processo de exploração do manganês em Serra do Navio provocou explicitamente muitas alterações na estrutura social e econômica no Amapá.

O Projeto ICOMI, foi o principal responsável pela atração de migrantes que se instalaram na capital, núcleos urbanizados pela ICOMI, e em áreas adjacentes ao Projeto como a Vila Maia, em Santana, ocupado principalmente por imigrantes de regiões ribeirinhas do Pará. Processo intensificado na década de 1961 a 1970, quando da ocupação de áreas úmidas, como a baixada do Ambrósio. (TOSTE, 2012, p. 01)

Neste sentido, é importante observar que no período em que o projeto ICOMI foi implantado em Santana, esta cidade ainda não era município e sim distrito de Macapá e o Estado do Amapá ainda era território. O que nos permite fazer um entendimento que os impostos arrecadados entre outras riquezas ficavam sob a administração do Governo Federal, bem como as diretrizes das principais políticas e investimentos na área de infraestrutura. Com a criação do Estado, em 1988, foi possível o desencadeamento de uma série de transformações econômicas e espaciais.

O acelerado processo de urbanização ocorrido no final da década de oitenta, foi ainda mais acelerado os anos 90, com a implantação da Área de Livre Comércio, nos municípios de Macapá e Santana, contribui em definitivo para estabelecer um processo de ocupação em áreas úmidas nas duas cidades, e contribui para a desestruturação urbana percebida nas duas cidades (TOSTES, 2012, p.02).

De acordo com o autor a cidade de Santana e Macapá, sofrem os efeitos da a ocupação desordenada desde a década de 1960, em virtude de projetos implantados no Amapá, "principalmente em decorrência da complementaridade de funções exercidas, é-percebida nas interações existentes, onde a primeira se caracteriza como função de recepção transferência e a segunda com a função de distribuição de pessoas e mercadorias"(TOSTE, 2015).

Por conta de todas as modificações ocorridas no Município, as estruturas sociais, demográficas e principalmente econômicas foram afetadas pelo comércio do minério, que por

consequência provocou diversas modificações socioeconômicas. A principal delas foi à ocupação desordenada do solo, pois, com a grande oferta de emprego muitas pessoas de outros Estados vieram em busca de oportunidades de trabalho e aqueles que não podiam ter uma casa em terra firme foram se instalando de qualquer forma em locais proibidos como, por exemplo, nas áreas de ressaca de preservação ambiental, o que gerou profundos problemas urbanos, ambiental e social.

Neste sentido conforme Gouveia (2014, p.51)

Sistema Portuário de Santana (desde as Docas de Santana até o Porto da MMX) que desempenha importante função na rede urbana regional, tendo conectividades com cidades como Belém, Santarém e o Pólo Industrial de Manaus. Assim como também sua ligação com o global, mantendo relações com a Ásia (China, Coréia do Sul), Estados Unidos e Europa.

Neste sentido o sistema portuário da cidade de Santana é uma das principais características espaciais que caracterizam o município como Cidade Média, pois é de grande relevância na rede urbana regional por fazer as ligações acima citadas. Os principais produtos que têm saída do porto são bens de consumo, madeira, cromita, celulose e caulim, vindos de outros municípios do Estado. Esses produtos são extraídos por grandes empresas instaladas no espaço amapaense como Amapá Celulose S/A (AMCEL); Mineração Pedra Branca do Amapari (MPBA); Sambazon - Açaí do Amapá; Mineração Vila Nova; MMX e; mineral e Metais.

O sistema portuário de Santana é referência devido à sua capacidade de comportar grandes embarcações. Essa capacidade é comparável aos grandes portos do Brasil e da América Latina, pois permite receber embarcações com 11 metros de calado (CASTRO; PORTO, 2007) além de possuir uma posição privilegiada estrategicamente.

Neste sentido a construção do Porto de Santana, denominado como Companhia Docas de Santana – CDSA, teve início em 1980 pelo poder público, com a finalidade original a de atender à movimentação de mercadorias por via fluvial, transportadas para o Estado do Amapá e para a Ilha de Marajó. Todavia, pela sua posição geográfica privilegiada, tornou-se uma das principais rotas marítimas de navegação, permitindo conexão com portos de outros continentes, além da proximidade com o Caribe, Estados Unidos e União Européia, servindo como porta de entrada e saída da região amazônica. Atualmente é o grande responsável pelo escoamento de todos os produtos exportados e importados no Estado do Amapá, vê figura 06; 07; 08 e 09.

Figura 06: Companhia Docas de Santana.



Fonte: <https://www.facebook.com/docasdesantana/fotos>

Figura 07: Companhia Docas de Santana.



Fonte: <https://www.facebook.com/docasdesantana/fotos>

Figura 08: Companhia Docas de Santana.



Fonte: <https://www.facebook.com/docasdesantana/fotos>

Figura 09: Instalações Portuárias da Companhia Docas de Santana.



Fonte: <https://www.facebook.com/docasdesantana/photos>

Apesar de todo o seu potencial portuário, o município de Santana ainda é muito carente de políticas de desenvolvimento urbano e totalmente dependente como a maioria dos municípios brasileiros de recursos públicos repassados pelo governo federal. Principalmente porque no início de seu processo de desenvolvimento urbano não teve em sua formação uma gestão municipal com leis e diretrizes que pudessem normatizar políticas de urbanização acessível a toda população. É sob esse aspecto que o próximo capítulo descreve a importância do Estatuto da cidade e do Plano Diretor como instrumentos normativos para o planejamento, organização e implantação do plano urbano nas cidades.

3 OS ASPECTOS NORMATIVOS DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA.

A abordagem a ser apresentada será realizada através de documentos normativos da política urbana brasileira como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, já que estes conseguiram mesmo que minimamente guiar e orientar algumas cidades, principalmente no Norte do país, no que se refere ao planejamento, organização e execução de políticas públicas de urbanização. Está longe ser um processo de descrição histórica de todas as propostas e normativas apresentadas e executadas ao longo de vários momentos da política urbana no Brasil, tanto no nível governamental ou não governamental.

Neste parâmetro cabe citar que esses dois instrumentos normativos são resultado de muita luta dos movimentos em favor da reforma urbana no país, começando em 1980 com a eleição de prefeitos que realizaram uma gestão democrática e participativa e resultaram em ações menos desiguais a favor da política urbana as minorias que até então não eram ouvidas. Nesse processo é possível descrever que as principais conquistas segundo Maricato (2010, p.20) ao fazer algumas reflexões sobre a conquistas que o Estatuto da cidade trouxe para as cidades periférica é possível citar:

1987 – Com a Emenda Constitucional de Iniciativas Popular subscrita por seis entidades da sociedade civil. Criação do Fórum de Reforma Urbana formado por entidades da sociedade civil;

1988 – Promulgação da Constituição Federal com dois capítulos voltados para o tema urbano, pela primeira vez na história do País;

1991 – Apresentação do Projeto de Lei do Fundo Nacional de Habitação Popular com iniciativa da sociedade civil, contendo assinatura de um milhão de eleitores (aprovado na Câmara Federal como Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005);

2001- Promulgação da lei Federal Estatuto da Cidade, que regulamenta a Constituição Federal de 1988 – em especial a Função Social da Propriedade;

2003 – Criação do Ministério das Cidades. Realização da Conferência Nacional das Cidades resultado de um processo participativo que envolveu 3.400 municípios, todo o Estado da Federação contou com mais de 2.500 delegados eleitos para debater a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

2004 – Criação do Conselho Nacional das Cidades como órgão consultivo do Ministério das Cidades. Criação do Programa Nacional de Regulamentação Fundiária Urbana;

2005 – Aprovação da lei Federal que institui o marco regulatório do saneamento Ambiental (contrariando perspectiva de privatização que estava em disputa há 13 anos);

2005 – Aprovação da Lei Federal do Fundo nacional de Habitação de interesse Social que implicou a criação de um fundo e conselho específico com participação social, além de condicionar os repasses de recursos federais à existência de Planos Habitacionais, Conselhos e Fundos estaduais e municipais. Nesse mesmo ano foi lançada a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo prevendo a elaboração do Plano para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. (MARICATO, 2010, p. 20)

Assim, verifica-se que apesar do processo de urbanização acelerado em países periféricos como o Brasil, estes tiveram durante o seu decorrer muitas dificuldades em implantar políticas que estivessem de fato o direito à cidade de forma justa a toda sociedade no seu aspecto social, cultural e econômico e não a somente um grupo pequeno de interesses próprios. Somente depois de alguns anos de muita luta dos movimentos sociais em favor de uma política urbana mais igualitária e participativa, foi que foram criados alguns instrumentos normativos que contemplam a participação popular. A realidade fica ainda mais desigual quando a comparamos às cidades localizadas na Amazônia, que tiveram a sua formação e organização totalmente voltadas a interesses dos grandes capitais e políticas governamentais de urbanização desvinculadas da sua realidade e diversidade local.

O mesmo quadro se apresenta na cidade de Santana, pois desde sua criação como município até hoje. Este só conseguiu minimamente realizar algumas políticas de urbanização com as normativas apresentadas no Estatuto da Cidade e Plano Diretor, apesar de grandes dificuldades e precariedades na prestação desses serviços à população.

Assim os dois instrumentos normativos serão estudados como suportes que conseguiram orientar e encaminhar mesmo que minimamente algumas cidades brasileiras, principalmente na Amazônia em destaque a cidade de Santana a organizar uma política urbana mais acessível e propositiva aos interesses da população nos seus aspectos sociais, culturais e econômicos, e não somente aso grandes capitais do setor privado, garantidos nos dispositivos legais da Constituição Federal nos seus artigos, 182 e 183 que, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

3.1 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor como instrumento da política urbana.

Como já citado o Estatuto da Cidade – EC apesar de ser garantido nos dispositivos legais da Constituição Federal de 1988, só obteve sua promulgação em 2001, após sucessivas lutas dos movimentos sociais a favor de uma política urbana menos desigual e mais participativa. Neste sentido o Estatuto da Cidade é criado como instrumento de política urbana com o objetivo de criar mecanismos que busquem efetivar diretrizes, planos e planejamento urbano regulamentados no âmbito do poder executivo de cada Estado e Município; bem como uma gestão democrática que viabilize a participação da população nas ações a serem executadas pela administração pública.

Estatuto da Cidade é a denominação oficial da Lei n. 10.257, de 30 de Julho de 2001, que regulamenta o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal, detalhando e devolvendo os artigos 182 e 183. Seu objetivo é garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais das pessoas, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece. É uma lei que representa a consolidação de conquistas reivindicadas há mais de três décadas por diversos setores da sociedade, notadamente os movimentos sociais. (BRASIL, 2015, p.19).

O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora criada em 10 de julho de 2001 que versa sobre a política urbana e busca regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana a partir das diretrizes: cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação, planejamento e desenvolvimento, oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços, ordenação e controle do uso do solo, integração entre atividades urbanas e rurais, padrões de produção e consumo compatíveis com os limites ambientais, sociais e econômicos do município, justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, regularização fundiária, proteção do meio ambiente natural e construído, dentre outras.

Também estabelece que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais. Especificamente no âmbito municipal, detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, especificando também que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos. (BRASIL, 2015, p.19)

Como bem é destacado no Estatuto da Cidade, o planejamento extensivo e a realização dos planos de ordenamento territorial integrado são ações que estão previstas para serem implementadas e executadas desde as escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais; ficando sob responsabilidade do município encaminhar com mais precisão sua efetiva realização, detalhando no seu planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial, desenvolvimento econômico, social e com ampla participação social a todos os seus cidadãos.

Outro aspecto importante é que, entre as ações implementadas pelo governo federal em 2003, surge a criação institucional do Ministério da Cidade, como uma forma de dar aos municípios um suporte, técnico, normativo e orçamentário com captação de recursos para garantir os dispositivos legais regulamentados no Estatuto da Cidade. A proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. (MARICATO, 2011, p.214).

O Estatuto da Cidade também estabelece em seus artigos 39º e 40º, que o plano diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. É ele quem deve promover o diálogo entre os aspectos físicos/territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais que temos para a cidade.

3.2 O Plano Diretor da Cidade de Santana.

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é um instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Nesta propositiva, o Plano Diretor é um documento que contém “normas diretrizes”, ou seja, normas gerais e princípios que buscam estabelecer os objetivos gerais da política ambiental urbana de uma cidade.

Neste sentido o objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia de intervenção imediata, estabelecendo os princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade e servindo também de base para uma gestão pactuada da cidade.

Portanto, o Plano Diretor “ (i) indica os objetivos a alcançar, (ii) explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (iii) oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos” (BRASIL, 2004, p. 16).

Com esta ênfase, o Plano Diretor da Cidade de Santana, aprovado por lei municipal em 2006, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Seu processo de elaboração e fiscalização cabe ao poder executivo e legislativo municipal.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, um amplo movimento em busca de captação de recursos federais para os municípios, na área de políticas urbanas, se intensificou em grande parte do país. Porém, era necessário a criação e aprovação do Plano Diretor como instrumento legal. O que não foi diferente no município de Santana, do estado do Amapá, que por ter dificuldades orçamentárias e financeiras para executar a política urbana no município também enfrentava dificuldades técnicas com carência de profissionais qualificados para a área.

Nesse período, o município era governado pelo prefeito eleito José Antônio Nogueira do Partido dos Trabalhadores – PT, que foi eleito em 2004 e reeleito em 2008 com mandato de 08 (oito) anos, período mandatário que se estendeu de 2005 a 2012. Era a primeira vez que o município passava a ser governado por um partido de esquerda. Entre os desafios da nova gestão municipal estariam o de, em menos de 02 (dois) anos, elaborar o novo plano diretor da cidade de Santana, atendendo às novas exigências legais, normativas e técnicas envolvendo nesse processo a ampla participação popular, considerada uma estratégia necessária (e não facultativa), em virtude da defesa, em seu governo de uma gestão democrática, elemento garantidor para sua validade e previsão legal.

Diante disso, o processo de construção do Plano Diretor do município de Santana foi concebido e dividido em 04 (quatro) etapas: o primeiro momento, constitui-se numa fase preparatória, cujo ato inicial foi a criação, no mês de março de uma Gerência de Projetos (a “Fábrica de Projetos¹”) e de um Grupo de Trabalho do Plano Diretor Participativo - PDT”; buscou-se ainda estabelecer proximidades com possíveis instituições parceiras e deliberou-se que o plano seria elaborado inteiramente por técnicos da prefeitura. Num segundo momento, procedeu-se à formação e mobilização de gestores e técnicos da PMS e de lideranças da sociedade civil. Nessa etapa foram realizados 03 (três) seminários de capacitação, orientações e estudos coletivos na Fábrica de Projetos. Num terceiro momento, foi realizado um amplo diagnóstico da cidade, que mapeou as áreas de ressacas e proteção ambiental, porém não

¹ A Gerência de Projetos foi criada com o objetivo de congregar técnicos especializados em elaboração de planos, projetos e demais políticas públicas de interesse do município. Inicialmente, tinha como seu foco prioritário a elaboração de projetos para a captação de recursos extra orçamentários. A “fábrica de projetos” (como acabou ficando conhecida) foi inicialmente o órgão municipal responsável pela coordenação das atividades elaborativas do novo Plano Diretor do município de Santana.

abordou questões específicas e necessárias das áreas de risco, que podem ser chamados de um procedimento conhecido como “leitura da cidade”, que se desdobrou em uma fase técnica e uma comunitária. Nesta última, foi determinante a interação com outras atividades participativas que estavam ocorrendo, tais como o Orçamento Participativo - OP de 2005, a 2ª Conferência Municipal da Cidade, uma pesquisa de sondagem realizada na cidade, 02 (duas) caravanas que visitaram localidades mais problemáticas do município e um festival de vídeo, cuja temática era a cidade de Santana.

Por fim, o quarto momento, constitui-se na sistematização e elaboração de um projeto de lei, que durou cerca de 40 (quarenta) dias, em que foram realizadas várias audiências públicas e feita a sistematização das propostas elencadas. Esta finalizou em 05 de outubro de 2006, com a aprovação da lei que institui o novo plano diretor.²

O ano de aprovação do Plano Diretor no Município de Santana é marcado como um divisor de águas no processo de urbanização da cidade que, como já descrevemos, pouco ou quase nada fora realizado de política urbana na cidade, principalmente em áreas periféricas, sem um planejamento que atendesse a demanda da população e respeitasse a diversidade local existente. Já que desde a época da criação da cidade a prioridade era em atender os interesses de grandes empresas que aqui se instalaram para explorar os recursos naturais existentes.

Pela primeira vez a população estava sendo ouvida e ajudando a eleger um projeto de construção de algumas obras de infraestrutura em locais, até então nunca priorizados, pela gestão municipal, principalmente em bairros que nunca tinham sido contemplados com obras e serviços públicos básicos.

Uma das grandes contribuições a cidade, nesse período, foi que o município teve pela primeira vez a oportunidade de realizar vários projetos e construção de obras que ajudassem na urbanização da cidade. Tal contribuição foi tão significativa para a cidade que à época, rendeu o apelido pelos munícipes de Santana como “verdadeiro canteiro de obras” como podemos observar algumas delas nas figuras demonstradas:

² REVISTA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO I. Ações iniciais de preparação do plano diretor participativo do município de Santana (PDP – STN). Santana: PMS, Ano 1, n. 1, Vol. 1, out. 2005. p. 97



Figura10: Ciclovía
Fonte: STRANS, Prefeitura de Santana. 2008.



Figura 11: Ciclovía
Fonte: STRANS - Prefeitura de Santana.



Figura12: Palácio Vice Prefeita Rosalina Matos
Fonte: Prefeitura de Santana



Figura13: Praça Fonte Nova
Fonte: Prefeitura de Santana



Figura 14: Construção do Teatro Municipal de Santana
Fonte: Prefeitura Municipal de Santana



Figura 15: Creche Municipal Iraídina - Bairro Mutirão
Fonte: Prefeitura Municipal de Santana



Figura 16: Casas Populares
Fonte: Prefeitura de Santana.

Essas obras na época só foram oportunizadas em virtude de muitos projetos que foram elaborados pela Gerência de Projetos apelidada de “Fábrica de Projetos”³, que conseguia captar recursos oriundos do âmbito federal, de emendas parlamentares e do Ministério da Cidade, que alinhadas às diretrizes urbanas, ao Plano Diretor e às demandas encaminhadas pela participação popular, possibilitou ao município (que até então sofria com falta de investimentos nesse setor em virtude da baixa arrecadação e de possuir um orçamento dependente do Governo Federal, através do Fundo de Participação Municipal) não tinha receita para investir em políticas de urbanização.

3.3 Os principais instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor da cidade de Santana.

Estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, os instrumentos urbanísticos são de extrema importância para a consolidação, alteração e condução da expansão do espaço urbano de uma cidade. São voltados, em sua maioria, para os campos de desenvolvimento urbano e da promoção de uma gestão democrática da cidade, porém também contemplam os campos de preservação ambiental e do patrimônio histórico.

Esses instrumentos legais da política urbana são previstos e normatizados no Plano diretor da cidade, pois é nele que estão descritos cada um deles; o que se faz necessário que tal documento esteja atualizado e aprovado com validação legal, para que a execução da política urbana no município seja efetivada sem nenhum entrave. Porém, infelizmente, no município de Santana, o Plano Diretor Participativo, desde sua criação em 2006, nunca passou por uma reformulação, que deveria ter sido feita no ano de 2016.

Em virtude da mudança de governo, após as eleições municipais, não foi possível ser realizado o estudo e nem a consultoria técnica para a reformulação e atualização do Plano Diretor o que o tornou, desde então, defasado enquanto instrumento legal. De acordo com documentos técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEMDUH, de junho de 2021, há um estudo em andamento para sua atualização, inclusive que contemple as áreas consideradas de risco, isto porque o município está no Cadastro Nacional de Áreas de Risco. Esse Cadastro Nacional está previsto na Lei 12.340/10 e

³ Lei n. 738/2006 – PMS – cria cargos para Gerência de Projetos.

determina a formação do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos Municípios, observado o disposto no art. 3º- que está sob o comando da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, porém não consta na Lei que criou o Plano Diretor da Cidade de Santana um instrumento que retrata as áreas de risco., apesar de todo o ano no tempo de inverno e cheias dos rios grande parte dos bairros da cidade sofrerem com alagamentos e muitas casas irem para o fundo.

Entre os instrumentos da política urbana descritos no Plano Diretor (SANTANA, 2006, p.35 -37) da cidade de Santana estão especificados:

Art. 104. Para a implementação, planejamento, controle e gestão participativa do desenvolvimento urbano, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana municipal.

I – Instrumentos de planejamento;

II – Instrumentos Jurídicos e Urbanísticos;

III – Instrumentos de Regularização Fundiária;

IV – Instrumentos Tributários e Financeiros;

V – Instrumentos Jurídico – administrativos;

VI – Instrumentos de democratização da gestão urbana participativa.

Tais instrumentos apresentam formas de utilização que viabilizam aspectos tributários e financeiros, bem como os jurídicos e políticos, evidenciando os intuitos iniciais da idealização de tais instrumentos, que é promover uma política de gestão urbana mais participativa e que o poder público possa viabilizá-la a toda população e não somente uma parte dela.

Neste aspecto os instrumentos acima citados possuem especificidades, bem descritas no Plano Diretor. E isto seria uma forma de influir sobre aplicação desses tributos e na dinâmica de valorização de espaços da cidade, entretanto também seria uma maneira de atuar na identificação, regularização fundiária e proteção de assentamentos precários localizados em áreas de risco e proteção ambiental, além da promoção do acesso democrático ao espaço urbano.

Diante deste cenário o Estatuto da Cidade no Art. 2º aborda que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes, entre as quais descreve de no seu inciso VI – ao retratar a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar alguns problemas urbanos como a ocupação das áreas de risco descritas na alínea h, em que retrata a exposição da população a riscos de desastres.

Seguindo essas orientações previstas no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor da Cidade de Santana no seu capítulo II na Seção II trata da habitação, destaca em seu Art. 12. A política municipal de habitação tem como objetivos:

I - garantir o acesso à terra urbanizada e à moradia, ampliando a oferta e melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda, trabalhando-se especialmente um reordenamento habitacional das ocupações nas áreas de ressacas e baixios; (SANTANA, 2006, p. 10)

As áreas de ressacas e baixios são muito características no município de Santana, e foram habitadas de forma desordenada na cidade em virtude de seu processo de urbanização ter se concentrado em regiões próximo ao Porto da cidade e o bairro Vila Amazonas. Se tornando com o tempo áreas de risco para moradia. Neste sentido apesar do Plano diretor prevê nos seus dispositivos legais algumas diretrizes para suas ocupações, como estabelece o seu Art. 13. Prevê para a consecução da política de habitação deverão ser adotadas as seguintes diretrizes:

IV - promover o acesso à terra, por meio do emprego de instrumentos que assegurem a utilização adequada das áreas vazias e subutilizadas;
 VII - impedir novas ocupações irregulares nas possíveis áreas de proteção e recuperação das ressacas e baixios através de planos e programas de gestão;
 IX - implementar programas de reabilitação física e ambiental nas áreas de risco;
 X - garantir alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programas de recuperação ambiental e intervenções urbanísticas;
 (SANTANA, 2006, p.11)

Na prática pouco ou quase nada foi executado para amenizar e melhorar a moradia nestas áreas. O que o plano diretor fez foi prever os instrumentos de urbanização para normatizar a política urbana da cidade, ou seja, a teoria não se efetivou na prática. Apesar do grande debate e participação popular para sua elaboração. A população não conseguiu ter o retorno dessa política com projetos, programas e obras que pudessem melhorar o local em que vivem.

Neste aspecto, é possível citar que o Plano diretor da Cidade de Santana possibilitou durante sua elaboração uma significativa participação popular, em que a gestão da cidade se fez de forma democrática, porém na implementação e execução do que as diretrizes previam, em políticas urbanas com serviços, obras, programas e projetos infelizmente isso não se tornou realidade, pois ficou centralizado nas mãos do poder executivo.

4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A POLÍTICA URBANA DA CIDADE DE SANTANA A PARTIR DO PLANO DIRETOR.

A Administração Pública seja na sua esfera federal, estadual e municipal tem na sua finalidade atender a cinco princípios explícitos previstos no artigo 37 da Magna Carta, que são: Princípio da Legalidade, Princípio da Impessoalidade, Princípio da Moralidade, Princípio da Publicidade e Princípio da Eficiência.

Neste sentido, seguindo o âmbito do princípio da legalidade a Administração Pública do Município de Santana no que compete ao poder executivo municipal, somente a partir de 2006 com a criação do Plano Diretor Participativo de Santana - AP através da Lei Complementar n. 002/2006 – PMS, passou a ter uma política urbana normatizada, planejada como prevê:

art. 2º. O Plano Diretor, abrangendo a totalidade do território, é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município e integra o processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas. (SANTANA, 2006, p.06)

Porém na prática pouco do que foi estabelecido em lei se tornou realidade, em virtude da forma como cada governo eleito executa sua gestão, dando prioridade somente para suas bandeiras eletivas, e não o que é melhor para cidade e principalmente os vivem em áreas de riscos.

Infelizmente a administração pública sofre um processo de “descontinuidade” institucional na execução de suas políticas, e quando um governo muda após as eleições, as políticas iniciadas no governo anterior dificilmente são continuadas, isto não foi diferente no município de Santana, que vinha num processo administrativo contínuo de planejamento, organização, elaboração e execução de políticas urbanas no período que vai de 2006 – com a criação do Plano Diretor, até o final de 2012.

Foi um período marcado por ampla participação popular, o governo eleito teve entre suas principais características a participação popular da sociedade civil e entidades, como podemos observar nas Figuras 17, 18, 19, 20, 21, 22, de algumas participações da população, apesar de muitos conflitos de interesse interno para garantir a ampla governabilidade.



Fonte: Revista do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Santana, 2011.

Na tentativa de garantir a continuidade da política urbana de forma participativa o prefeito José Antônio Nogueira, que teve o mandato no período de 2006 a 2012, tentou garantir por meio de instrumentos legais a viabilidade de vários instrumentos normativos da política urbana no município de Santana com a criação de várias leis: Lei 813/2008 – PMS – Fiscalização; para o cumprimento do código tributário; Lei 832/2009 – PMS – Institui e disciplina taxas ambientais; Lei 834/2009 – PMS – Implantação do Conselho de Defesa do Meio Ambiente; Lei 846/2009 – PMS – Fundo Municipal de Habitação; Lei 866/2010 – PMS – Linha de Transporte Coletivo; Lei 905/2010 – PMS – Conselho Municipal de Trânsito; Lei 940/2012 – PMS – Serviço de Abastecimento de água e esgotamento sanitário; Lei 942/2012 – PMS – Plano de Gestão e Saneamento Ambiental; Lei 942/2012 – PMS – Código de obras e instalações do Município de Santana; Lei 980/2012 – PMS – Autoriza o município a alienar através de doação imóvel ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR; Lei 949/2012 – PMS – Ocupação e parcelamento do solo da Macrozona Urbana; Lei 950/2012 – PMS – estudo de

Impacto de Vizinhança; Lei 951/2012 – PMS – Regularização Fundiária e a Urbanização de Assentamentos Precários⁴

Outra tentativa de garantir a continuidade da política urbana no município de Santana, foi a realização de um estudo para elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS na cidade de Santana que apontou algumas problemáticas como “o inchaço populacional dos centros urbanos, as pessoas com menor renda, foram praticamente obrigadas a procurar áreas periféricas para habitar, e entre essas áreas existem as que apresentam grande risco a saúde e a vida dos moradores”. (SANTANA, 2011, p.53), mais que com o término desse governo ficou somente no papel sem sua implementação na prática para minimizar o déficit habitacional existente na cidade

No período de 2013 – 2016, dá início um novo governo municipal com a eleição do Prefeito Robson Santana Rocha Freires do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, que passa a realizar a execução de sua gestão de forma mais centralizada, excluindo a participação popular e a gestão democrática da cidade, com o discurso de austeridade fiscal e contenção de gastos para equilíbrio das despesas públicas para melhoria dos serviços a serem prestados a população da cidade. Neste sentido os estudos e encaminhamentos que vinham sendo debatidos e analisados pela equipe técnica municipal e representantes da sociedade civil deixam de ser viabilizados e executados, pois passam a ser vistos pela nova gestão como despesa desnecessário que poderia comprometer o orçamento público municipal, ou seja , a política pública municipal sofre um processo de descontinuidade ou até precisamente é paralisada, sem ações concretas para melhorar a cidade e seus cidadãos.

Como exemplo da descontinuidade a política urbana no município de Santana é possível citar o inchaço populacional que se centraliza nas áreas de ressacas consideradas áreas de proteção ambiental e risco na época das cheias dos rios e inverno, e que não receberam nenhum serviço de melhoria e continuaram indo profundo nesse período. Apesar do Plano Diretor prever melhorias para essas áreas no art. 12 e 13 a nova gestão não executou o que estava previsto na lei. Outro exemplo desse processo de descontinuidade é a reformulação do Plano Diretor no ano de 2016 que não foi realizado. Pois de acordo com o Estatuto da Cidade no seu Art. 40 e parágrafo § 3º institui que o plano diretor deverá ser revisto, pelo menos, a cada dez anos, o que não aconteceu no município de Santana até hoje.

⁴ Estão disponíveis no endereço: <https://santana.portal.ap.gov.br/leis>

A única alteração no Plano Diretor que houve com a Lei Complementar 1021/2013 – PMS, foi para atender os interesses da iniciativa privada em uma área que era zoneada como Zona de Proteção Ambiental “Pau Furado” - que não permitia de acordo com os instrumentos normativos do Plano Diretor a construção de um residencial para moradias, pois estava sob domínio de proteção ambiental, o que causaria grandes impactos e riscos. Com a alteração no Plano Diretor essa área passa a ser considerada de Zona Mista de Alta Densidade, permitindo dessa forma que área se tornasse apropriada para construção de residenciais. E foi o que de fato aconteceu, pois atualmente é considerada a maior área residencial particular no município de Santana chamado de “Acquaville”- que foi planejado com lotes para construção de residenciais, e que hoje residem pessoas de classe média e alta, grande parte funcionário públicos concursados, como pode ser observado nas figuras abaixo.



Figura 23: Loteamento do Residencial Acquaville (Foto de Lançamento)

Fonte: <https://www.facebook.com/acquavillesantana/photos/a.1507072219609106/2228876557428665/>



Figura 24: Primeiras Casas construídas

Fonte: <https://www.facebook.com/acquavillesantana/photos/a.1507072219609106/2228876557428665/>



Figura 25: casas construídas no Residencial Acquaville.

Fonte: <https://www.facebook.com/acquavillesantana/photos/a.1507072219609106/2805218123127836>

Observamos, portanto que as construções são de casas feitas em alvenarias bem planejadas e estruturadas. O que contradiz o discurso da gestão municipal da época que defendia a mudança na Lei do Plano Diretor da cidade como um instrumento para desafogar os bairros suprimidos por moradias e resolver parte do déficit habitacional no município. Pois dificilmente pessoas que vivem em regiões suprimidas não teriam como comprar, financiar e construir uma casa nesse local e também manter as despesas de casa ou seja o sustento de sua família.

Foi um período de estagnação e falta de investimento em obras de infraestrutura, mobilidade e saneamento no município. Na mesma época, em 28 de março de 2013, aconteceu o desmoronamento do barranco do cais flutuante do Porto construído pela ICOMI na década de 50 para escoar o minério de manganês, em virtude da carga excessiva na área e pela não realização de estudos sobre a capacidade de suporte do solo, apresentado como um dos fatores que ocasionaram o desastre. A investigação apontou que apenas em 2012, ano anterior à tragédia, a Anglo movimentou no porto quase 9 vezes mais minério de ferro do que a antiga empresa responsável pela estrutura, a Icomi, armazenou em quase 50 anos de exploração, vê as figuras abaixo:



Figura 26: Acidente fez parte do porto ceder no Rio Amazonas — Foto: Jorge Júnior/Agência Amapá
Fonte: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/04/03/mineradora-e-ex-diretores-sao-denunciados-por-desabamento-e-mortes-no-porto-de-santana.ghtml>



Figura27: Navio chegou a afundar após desabamento — Foto: Globo News/Reprodução
Fonte: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/04/03/mineradora-e-ex-diretores-sao-denunciados-por-desabamento-e-mortes-no-porto-de-santana.ghtml>



Figura 28: Desabamento do Porto de Santana.

Fonte: https://www.alcilenecavalcante.com.br/blog/wp-content/uploads/2013/03/porto-1-cid_ii_13db273c2c510e67.jpg

Esse desastre, além de causar danos ambientais, também gerou danos aos cofres públicos, pois este terminal sozinho é responsável por mais de 85% do movimento no Porto de Santana/AP com a exportação do minério de ferro e até hoje os culpados não foram responsabilizados, pois o processo ainda tramita na justiça e nenhum investimento foi realizado para recuperação do porto.

Diante deste cenário de descontinuidade participativa da política urbana no município de Santana que reflete um movimento de desmonte dessa política no cenário nacional, que tem início com o golpe político institucional ocorrido no país com o afastamento ilegítimo da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, pois:

Do ponto de vista da gestão democrática, o golpe político e o governo Temer vão representar um retrocesso no processo de participação que vinha sendo instituído. Em 2017, o governo Temer emite o decreto 9076/2017 adiando a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, prevista para ser realizada neste mesmo ano, para 2019. O mesmo decreto retirou a competência do Conselho Nacional das Cidades (Concidades) para convocar o evento e eleger o Conselho das Cidades, transferindo esta atribuição para o Ministério das Cidades. Além disso, o decreto alterava o

intervalo de realização das Conferências de três para quatro anos. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2020, p.13)

Se torna claro nesse processo os novos rumos que a política de desenvolvimento urbano passa a ser direcionadas, de forma mais centralizada no âmbito governamental com ampla diminuição de alguns mecanismos de participação da sociedade civil, como a desativação dos conselhos, adiamento de eventos de participação popular como conferências, afastamento dos movimentos sociais e sindicais. Enfim, um planejamento mais fechado e institucional sem agregar a demanda da sociedade civil e suas problemáticas sociais. Refletindo também na forma de administração das gestões municipais que passam a se alinhar a esse novo modelo de governança fechado de administração pública, como bem ocorreu na cidade de Santana seguindo os passos da conjuntura nacional.

No entanto, com a eleição do presidente Bolsonaro esse quadro se agrava, com a definitiva ruptura com o modelo de gestão participativa. Em abril de 2019, o presidente Bolsonaro assinou o decreto 9.759/2019 extinguindo todos os órgãos colegiados, entre eles o Conselho das Cidades, o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, o Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT. Mas antes já havia extinto o próprio Ministério das Cidades, que passou a ter suas atribuições assumidas pelo Ministério Desenvolvimento Regional, criado no início do seu governo. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2020, p.13)

No período de 2017 a 2020 dá início uma nova gestão municipal, com a eleição do prefeito Ofirney da Conceição Sadala do Partido Social Democrata Cristão - PSDC, com a promessa de resgatar a Cidade do abandono que vivia pelo poder público municipal. Porém com o passar dos anos, a gestão municipal não conseguiu executar suas promessas de palanque e novamente a cidade ficou sem os cuidados da administração pública municipal, principalmente no que se refere às políticas de urbanização no município de Santana.

. As obras, os serviços e as normativas legais para instrumentalizar a execução no município ficaram longe de serem realizadas pela administração pública municipal. Algumas ações foram realizadas no último ano de seu governo em virtude de uma emenda de bancada que viabilizou recursos na área de pavimentação e asfaltamento da cidade. Como podemos ver na figura abaixo.

Figura 29 – Bloquetagem de uma via no Bairro Novo Horizonte do município de Santana.



Fonte: <https://www.santana.ap.gov.br/via-do-bairro-novo-horizonte-e-preparada-para-receber-bloquetagem/>

Ou seja, as iniciativas executadas pelo poder executivo municipal não tiveram na sua origem um processo de planejamento, organização, estudo das demandas da sociedade civil e necessidades urbanas da cidade. O processo técnico e seu estudo não foi viabilizado como uma construção de política urbana com acesso e respeito à cidade de forma democrática. Foram realizados alguns serviços de pavimentação em virtude de recursos destinados através de emendas parlamentares da bancada federal - que já deixaram definido na sua alocação o valor para pavimentar a cidade.

4.1 A organização administrativa da gestão municipal da cidade de Santana.

No período que se estende de 2005 a 2020, a organização da administração pública municipal da cidade de Santana passa por significativas mudanças na sua reestruturação organizacional. No ano de 2006 com a Lei n. 760/2006 – PMS que dispõe sobre a estrutura administrativa do município e dá outras providências na atuação das unidades administrativas.

Art. 2º. A administração do município de Santana, representada pela prefeitura Municipal é exercida pelo Prefeito, auxiliado por Secretários, Assessores, Coordenadores, Diretores dos Departamentos e Chefes das Unidades Administrativas, na forma estabelecida da Lei Orgânica, nesta Lei e com normas específicas (SANTANA, 2006, p.01).

Essa reestruturação da estrutura Administrativa do poder executivo municipal, pretendia adequar a organização das secretarias e demais órgãos da gestão responsáveis pelo planejamento, elaboração e execução da política urbana no município às demandas e necessidades da cidade e sociedade.

Neste aspecto no art. 21 da Lei, os órgãos da Administração Pública Municipal responsáveis pela execução da política urbana no município de Santana passam a ser a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SEMDUR, porém a grande novidade da lei é a criação de uma Coordenadoria do Plano Diretor Participativo e outras coordenadorias para tratar dos instrumentos que viabilizam a política urbana de forma democrática e participativa. Essas coordenações eram formadas por uma equipe técnica, responsável por elaborar, planejar e organizar projetos e programas e reunir com instituições não governamentais, representantes da sociedade civil, movimentos sociais e sindicais e órgãos de controle social para ouvir as demandas e propostas.

Outro órgão responsável pelo planejamento da política urbana na cidade de Santana com a Lei n. 760/2006 – PMS foi a Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEMINF, que trata na sua estrutura organizacional criação da Gerência de Projetos que foi apelidada de “Fábrica de Projetos” para captação de recursos e criação de projetos urbanísticos para a cidade. E para tornar efetivas as atividades a serem desenvolvidas nessa gerência, o poder executivo sanciona a Lei n. 738/2006 – PMS que cria os cargos Comissionados para atuação na Gerência de Projetos “Fábrica de Projetos”, como bem define:

Art. 2º. A Gerência que trata o art. 1º desta Lei tem como finalidade a elaboração e gestão de projetos nas áreas de infraestrutura e social, com o objetivo de captar recursos públicos e privados, nas esferas estaduais, federais e/ou internacionais, bem como assessorar as unidades administrativas da Prefeitura Municipal na elaboração de seus projetos. (SANTANA, 2006, p.01)

Observa-se neste sentido que os dispositivos legais que retratam a estrutura administrativa no período de criação do Plano diretor, de certa forma contempla as normativas descritas para viabilizar uma política urbana mais democrática em que o poder público pudesse acompanhar as necessidades da população aos do desenvolvimento da cidade.

Esse período que é marcado por uma gestão municipal que foi reeleita, contabilizando 08 (oito) anos de mandato de 2005 - 2012, apelidada pela sociedade da época foi como um grande “canteiro de obras”, com a criação de duas vias modelos que incluía ciclovias, esgoto, pavimentação, onde muitos empreendimentos foram valorizados, parte do comércio que era

localizado na Avenida Santana foi transferido para via modelo da Rua Salvador Diniz – que passava pelos Bairros: Comercial, central, Nova Brasília e Remédios; Criação do Complexo Administrativo do Município, Creches, UBS – enfim tudo que era possível captar de recursos era transformado em projeto.

E com a política do Orçamento Participativo, muitas obras e serviços eram demandas que vinham encaminhadas das necessidades da população. Por esse motivo a cidade foi apelidada de “Coração do Amapá”, houve até lançamento de uma Revista com todas as obras da gestão.

Figura. 30. Revista Uma Nova Santana.



Fonte: <http://santanadoamapa.blogspot.com/2012/12/prefeitura-lanca-edicao-especial-da.html>

O grande fluxo de obras na cidade, coincide com as políticas implementadas pelo Ministério das Cidades que permitiu que muitas cidades de várias localidades do Brasil pudessem receber recursos para desenvolver sua urbanização de forma mais democrática. Também houve investimento na capacitação de técnicos para atuarem na elaboração dos projetos, por esse motivo a lei foi criada para contratação comissionada desses profissionais

que na maioria foram capacitados foram do Estado para atuarem nos sistemas e elaboração de projetos que cumprissem as normas e editais desses sistemas.

No ano de 2015 a administração municipal fez uma nova reforma administrativa que vigora até hoje, com a Lei Complementar n. 007/2015 – PMS que dispõe sobre a Estrutura Administrativa. Nesta Lei há um contingenciamento e fusão de algumas secretarias que passam a ser responsável pela política urbana no município como é o caso da Secretaria de Infraestrutura – SEMINF e a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Serviços Urbanos – SEMCSU são agrupadas/fundidas e passam a integrar a Secretaria Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos – SEMOP. Na nova reforma administrativa a Gerência de Projetos e Coordenadoria de obras Públicas – que tem as divisões de Fiscalização e Saneamento são extintas, é mantida somente a Coordenadoria de Projetos. Porém nos dispositivos gerais que dão competência às secretarias no seu Art. 23 inciso 1º.

§ 1º. Fica autorizado o Chefe do Poder executivo a criar Gerências em caráter temporário e excepcional vinculadas a Projetos, Programa e Atividades, com validade de 1 ano e com extinção automática em 31 de dezembro de cada ano ou ao término de cada Ação, podendo serem renovadas por meio de Decreto. (SANTANA, 2015, p. 24)

Neste caso a secretaria de acordo com sua demanda e necessidade pode criar uma gerência para captação e elaboração de um projeto, programa ou atividade por tempo determinado.

Já a Secretária de Desenvolvimento Urbano - SEMDUH passa a ser chamada de Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEMDUH, incorporando a antiga Secretaria de Meio Ambiente na sua estrutura organizacional, tornando extinta a Coordenadoria do Plano Diretor Participativo e a suprimindo-a em uma Chefia de Departamento de Planos Diretores e Setoriais sob o comando de um Coordenador Municipal de Planejamento Urbano pertencente a Coordenadoria de Municipal de planejamento Urbano. Enfim a reforma da estrutura administrativa de 2015 suprimiu no âmbito administrativo e institucional da gestão municipal, os órgãos responsáveis de realizar a política urbana de forma democrática e participativa, com consequências negativas para o desenvolvimento da cidade de Santana que tiveram suas obras paralisadas.

A nova reforma administrativa imposta pela Lei Complementar n. 007/2015 – PMS, inviabiliza ações mais efetivas pelo poder público municipal, que deixa de elaborar, planejar e organizar projetos e programas que atendam os interesses do desenvolvimento urbano da cidade

com seus entraves sociais e culturais, principalmente as áreas de risco e proteção ambiental que requerem um estudo mais detalhado e participativo da sociedade. Neste aspecto vale ressaltar que ao deixar sob extinguir a “Gerência de Projetos” e deixar flexível a criação de Coordenações de acordo com as necessidades do gestor da pasta, a execução dos serviços, obras, projetos e programas vão aos poucos se esvaziando, pois, os investimentos vão se tornando escassos e a captação de recursos deixam de ser viabilizados por falta de capacidade técnica na elaboração dos projetos e programas.

4.2 A administração municipal e o quadro de profissionais especializados para política urbana na cidade de Santana.

Antes de descrever como a administração pública municipal organizar sua estrutura técnica e profissional para política urbana no município de Santana, se faz necessário entender que as políticas de desenvolvimento urbano, de usos e ocupações dos espaços das cidades, de asseguramento do acesso à moradia digna, de saneamento, de transporte e mobilidade urbana, que compõem o chamado direito difuso a cidades sustentáveis e socialmente justas, devem ser formuladas e geridas de maneira planejada e participativa.

Já que, o Brasil é uma República Democrática fundamentada na cidadania (artigo 1º, II, da Constituição). Assim como, o artigo 48, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os artigos 2º, IV, 4º, I, II e III, *f*; 40, I, II e III e 44 da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), o artigo 19 da Lei 11.445/2007 (Lei de Diretrizes da Política Nacional de Saneamento), e o artigo 21 da Lei 12.587/2012 (Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana) determinam que a gestão das cidades deve ocorrer com transparência e participação popular e seguindo o método do planejamento estratégico.

Nesse aspecto a gestão democrática aliada à participação popular são formas de garantir a execução de serviços e políticas públicas mais transparentes e próximas da realidade social. Esta relação também se reporta a ter uma política urbana mais justa e acessível a todos, apesar das grandes desigualdades e diversidades existentes em uma cidade. Portanto, audiências públicas, debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, publicidade e acessibilidade a qualquer interessado dos documentos e informações produzidos são requisitos essenciais à validade e a legitimidade do processo de construção e implementação das políticas públicas relacionadas ao direito à cidade (moradia;

transporte e mobilidade urbana; parcelamento, uso e ocupação do solo; saneamento; desenvolvimento urbano).

Democratizar a democracia por meio da participação significa intensificar e melhorar a qualidade das participações dos cidadãos e dos diversos setores da comunidade nos processos de tomada de decisão coletiva.

Porém, também se faz necessário entender como a efetivação dessa política passa pela tramitação do processo administrativo de maneira que a facilite ou dificulte, pois, o andamento dessas ações no âmbito governamental requer cumprimento de normativas legais e burocráticas, com instrumentalização de recursos profissionais técnicos, financeiros e materiais para sua execução. Outro fator importante é que quando se trata do ente da federação responsável pela execução dessas políticas como os municípios. E, este é considerado o “pai pobre” entre os poderes executivos a efetivação sua implantação é mais deficitária e carente de recursos para executá-los, principalmente quando o município não possui arrecadação e depende de recursos do governo federal, como é o município de Santana

Alinhando a este fator, quando o município não é capaz de dispor de um quadro técnico de profissionais especializados, para realizar desde a elaboração, planejamento, organização, execução e fiscalização, mesmo que a gestão seja democrática e participativa muito pouco pode ser realizado. Como também não adianta ter um quadro significativo de profissionais especializados elaborando de forma “exemplar” projetos e programas e estes não refletirem as necessidades da realidade local. Neste sentido, as duas formas de encaminhar a execução do processo administrativo são necessárias para que a sociedade receba os atendimentos, serviços e benefícios da gestão pública. A capacidade técnica, administrativa e financeira é uma via de mão dupla com qualquer tipo de gestão, seja democrática ou não.

Nessa sequência, observamos a Lei n.007/2015, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa da prefeitura de Santana. Existem dois órgãos da administração pública municipal que são responsáveis pela execução da política de desenvolvimento urbano no município E de acordo com dados do quadro técnico de pessoal das duas secretarias, este quadro de profissionais é insuficiente para planejar e realizar a política urbana no município. Pois, com a flexibilização que a Lei permite para criar as coordenações, as subdivisões das chefias e os valores dos DAS para ocupá-las, este último não é atrativo para contratação de profissionais especializados para área. O que acaba sendo um reflexo negativo na prática e mais um agravante para dificultar a execução da política urbana na cidade.

Já que as atividades passam a ser realizadas sem seguir a estrutura organizacional da secretaria e passam a funcionar semente de forma comissionada que recebe o nome também de consultores técnicos como podemos perceber na:

Tabela 02.- Demonstrativo do Quadro Técnico de Servidores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e habitação – SEMDUH:

Nº.	Cargo	Função	Quant	Vinculo
01	Advogado	Cood. De planejamento Urbano	01	Comissionado
02	Técnico Sanitarista	Assessor técnico	01	Contrato
03	Tecnóloga em Gestão Ambiental	Coord. M. de Meio Ambiente	01	Comissionado
04	Engenheiro Florestal	Chefe de Dep. de Licenciamento Ambiental	01	Efetivo
05	Engenheiro Sanitarista	Chefe de Dep. De fiscalização Ambiental	01	Efetivo
06	Advogado	Cood. M. de Regularização Urbana.	01	Comissionado
07	Advogado	Consultor técnico	01	Contrato
08	Engenheira Florestal	Consultor Técnico	01	Contrato
09	Pedagoga	Consultor Técnico	01	Contrato
10	Sec. Executivo	Consultor técnico	01	Contrato
11	Advogado	Consultor técnico	01	Contrato
12	Topógrafo	Chefe do Dep. De regularização Fundiária	01	Efetivo
13	Agente de Fiscalização	Administrativa	02	Efetivo
14	Administrador	Consultor Técnico	01	Contrato
15	Fiscais	Fiscalização	14	Efetivo
16	Arquiteto Urbanista	Coord. M. de Habitação	01	Comissionado
17	Socióloga	Chefe do Dep. Habitacionais e Novos Assentamentos	01	efetivo
TOTAL			31	Técnicos

Fonte: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação.

De acordo com o quadro de funcionários é possível perceber que o comando e as coordenações responsáveis pelo planejamento e execução das políticas executadas pela secretaria são preenchidos na sua grande maioria por funcionários nomeados com cargos comissionados e contratos administrativos, somente as chefias e os fiscais são do quadro efetivo.

Neste sentido as coordenações recebem apoio técnico com contratações de “comissionados e consultores técnicos” que possuem formação especializada. Essa instabilidade de funcionários na composição do quadro de profissionais técnicos pode ser um dos motivos que vem travando a política de desenvolvimento urbano no município, pois, o funcionário pode ser desligado do quadro a qualquer momento, e a até a contratação de outro para substituí-lo e dar continuidade no que já vinham sendo construído, planejado e realizado pode demandar algum tempo e ajustes. Como exemplo, é possível citar a elaboração para o estudo de atualização do Plano Diretor que até hoje não saiu do papel, porque mal uma equipe começava quando os trabalhos já estavam sendo encaminhados, passava por mudanças e substituição, além de outras demandas que a cidade tem no que se refere à política urbana no município. Outro fato, é a composição de profissionais e técnicos da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos – SEMOP- responsável pela política de urbanização na cidade, conforme podemos observar a:

Tabela 03- Quadro de profissionais especializados da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos – SEMOP

Nº.	Cargo	Função	Quant	Vínculo
01	Arquiteto	Consultor Técnico	05	Contrato
02	Arquiteto	Arquiteto Urbanístico	03	Efetivo
03	Arquiteto	Assessor técnico de fiscalização de obras	02	Comissionado
04	Arquiteto	Assessor técnico de Projetos geral	01	Comissionado
05	Arquiteto	Coord. De Arquitetura e Engenharia	01	Comissionado
06	Arquiteto	Gerente de Fiscalização e Controle de Obras	01	Comissionado
07	Arquiteto	Assessor I	02	Comissionado
08	Arquiteto	Analista técnico	01	Contrato
09	Arquiteto	Assessor técnico de Analista de Projetos	01	Comissionado
10	Engenheiro Civil	Consultor técnico	05	Contrato
11	Engenheiro Civil	Técnico em Eletricidade	01	Efetivo
12	Engenheiro Civil	Assessor Técnico de fiscalização de obras	02	Comissionado
13	Engenheiro Civil	Coordenador Municipal de obras	01	Comissionado
14	Engenheiro Civil	Analista Técnico	01	Comissionado
15	Engenheiro Civil	Assessor Técnico de Projeto Civil	01	Comissionado

16	Engenheiro Civil	Engenheiro Civil	02	Efetivo
17	Engenheiro Eletricista	Assessor Técnico de projetos Elétricos	01	Comissionado
18	Engenheiro Eletricista	Engenheiro Eletricista	01	Efetivo
19	Engenheiro Ambiental e Sanitarista	Assessor Técnico I	01	Comissionado
20	Topógrafo	Auxiliar de Serviços gerais	01	Contrato
21	Topógrafo	Assessor I	01	Contrato
22	Topógrafo	Assessor Técnico de Projeto Civil	01	Comissionado
23	Técnico Eletricista	Assessor I	01	Contrato
24	Técnico de Edificações	Técnico de Edificações	01	Efetivo
25	Técnico em edificações	Desenhista	01	Efetivo
26	Técnico de Edificações	Auxiliar de tecnologia da informação	01	Efetivo
27	Técnico de Edificações	Motorista	01	Efetivo
28	Técnico de Saneamento	Técnico de saneamento	01	Efetivo
29	Técnico Superior em turismo	Técnico Superior em turismo	01	Efetivo
TOTAL			43	Técnicos

Fonte: Secretaria Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos.

De acordo com o quadro de funcionários da SEMOP, observa-se que este não é muito diferente da SEMDUH, pois também não segue suas funções institucionais no andamento do processo administrativo de acordo com o que estabelece a estrutura organizacional da Lei 007/2015 – PMS. Valem-se do dispositivo no Art. 23 do inciso § 1º. Em que permite que o Chefe do Poder executivo crie cargos relacionados a “Gerências” em caráter temporário e excepcional vinculadas a Projetos, Programas e atividades, com validade de 1 ano e com extinção automática, podendo serem renovadas por meio de Decreto.

Ficando a cargo do responsável da gestão eleger o que vai direcionar para política urbana para o município, qual área de interesse nessa política vai priorizar. A organização do processo administrativo e como os profissionais vão executar a política urbana no município não segue o que o Plano Diretor prevê nas suas diretrizes e normatizações. A política urbana deixa de ser do interesse da administração pública e passa a contemplar os interesses de um governo.

Como já foi observado anteriormente o processo de urbanização no município de Santana ocorreu de forma intensa e acelerada, principalmente após a descoberta do manganês, desencadearam-se vários investimentos de infraestrutura necessária para a exploração do minério de manganês descoberto.

Em 1950, instalou-se a Indústria e Comércio de Minérios S/A – ICOMI, empreendimento associado ao capital americano que investiu valores superiores a 60 milhões de dólares americanos, construindo 02 (duas) Company towns (vilas operárias) - uma delas, a “Vila Amazonas” e outra no município de Serra do Navio, estruturou um porto para escoamento do minério na cidade e construiu uma estrada de ferro de 200 km de extensão, ligando o município de Santana ao de Serra do Navio.

Em seguida outros grandes empreendimentos em Santana, também voltados para a exploração de recursos naturais, como a Brunynzeel Madeiras S/A - BRUMASA, voltado à exploração de madeiras para exportação no final dos anos 60; em 1976, parte do empreendimento da Amapá Celulose - AMCEL, voltada para a exportação de celulose; em 1980 o distrito industrial; em 1991 foi a vez da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS;

Todos esses empreendimentos tiveram, como consequência imediata para a cidade, um intenso crescimento populacional. Assim, de 1991 a 2004, por exemplo, a população santanense cresceu quase 80%, saltando de 51.451 para 92.190 habitantes, dos quais 94,29% habitavam na zona urbana do município (IBGE, 2008; DATASUS, 2008a). No período, houve uma forte contribuição do crescimento natural da população amapaense que, na década de 90, cresceu a uma taxa de 5,74% ao ano, ante uma de 2,88% para a região norte e de 1,63% para o país (PORTO, 2007, p. 30).

A cidade passou a crescer de forma desenfreada, sem um planejamento urbano que pudesse organizar uma estrutura de moradia digna às pessoas. Nenhum estudo foi realizado para verificar quais áreas territoriais do município seriam adequadas para moradia, a cidade foi crescendo ao redor do porto criado pela ICOMI para escoar o minério que vinha do município de Serra do Navio e da Vila criada para abrigar seus operários, denominada de Vila Amazonas. Assim, muitos bairros vão surgindo próximo a esses empreendimentos, é o caso do Bairro Provedor, que se divide em I e II, com uma extensão localizada em parte sob o domínio de áreas de Ressaca e Várzea como podemos ver na figura abaixo:

Figura 32: Mapa do Bairro Provedor da Cidade de Santana/AP.



Fonte: <https://www.google.com/maps/place/Providor,+Santana+-+AP,+68925-000/@-0.0395622,-51.1657868,14z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x929e1cec55f99b7f:0x3bc8fad87730a30!8m2!3d-0.0419217!4d-51.1576669?hl=pt-BR>

De acordo com as normativas previstas no Plano Diretor da cidade de Santana o bairro Provedor não é apropriado para construções habitacionais, por possuir uma área de extensão caracterizada como área de Ressaca e Várzea, que segundo Portilho (2010, p.02).

O termo ressaca significa “áreas encaixadas em terrenos quaternários que se comportam como reservatórios naturais de água, caracterizando como um ecossistema complexo e distinto, sofrendo os efeitos da ação das marés, por meio da rede formada de canais e igarapés e ciclos sazonais da chuva”

De acordo com a autora as áreas de ressaca constituem um reservatório natural de água provinda de rios, marés e chuvas, cercadas por terras argilosas originando, conseqüentemente, um biossistema o qual abriga diversas espécies biológicas e também mantém o equilíbrio térmico da cidade por serem fontes de umidade, favorecendo a formação de vapor d’água na atmosfera por meio da evaporação de suas águas. Assim, levam para o meio urbano, o ar úmido, amenizando o clima quente equatorial característico da região norte.

Outra parte que se estende o bairro Provedor é de Várzea, considerada um tipo de vegetação característico da Amazônia, que se estende ao longo dos rios e planícies inundáveis.

Essa região é periodicamente inundada e está sob o regime hidrológico do Rio Amazonas e depende da cheia de sua maré, por isso é bastante dinâmica, sendo constantemente remodelada pelos rios, seja na sua vazão ou cheia.

Essa região apesar de ser imprópria para habitação foi sendo ocupada pela população em virtude de sua localização ser próxima dos grandes empreendimentos que geraram emprego na época e também por permitir um acesso rápido aos principais logradouros localizados na parte central da cidade. Foi desta forma que muitas casas foram surgindo em áreas consideradas alagadas, sem que o poder público pudesse chegar para estruturá-las. Como podemos observar as Figuras: 33, 34, 35 e 36.



Fonte: Arquivo Pessoal.

Considerado uma grande área de ressaca que foi urbanizado sem respeitar as especificidades locais e naturais do meio ambiente, em virtude de ficar em uma região próxima do Bairro Vila Amazonas (que foi criado pela ICOMI para atender seus funcionários) e o Bairro

Central (antes chamado de Vila Maia) onde estão os principais logradouros como escolas, hospitais, bancos, praças, supermercados e etc.

Conforme a Secretária de Municipal de Desenvolvimento Urbano e Resíduos Sólidos – SEMDURES o Bairro do Provedor I e II, compreende uma área de aproximadamente 4.486.788, sendo que 72% dessa área situam-se em área de ressaca, com 8. 909 habitantes e 4.055 domicílios improvisados⁵.

Segundo o Plano Diretor o Bairro Provedor é dividido em I e II, fica localizado em uma zona Morfológica em Expansão, cuja característica predominante é a justaposição de formas variadas de uso e ocupação do solo, desde formas mais antigas, originadas de chácaras, com lotes maiores e casas soltas dentro do terreno, até quadras menores com lotes e construções mais singelas, como pode ser observado na Figura 37. Terreno do Abel; Figura 38. Travessa L 13, 187; Figura 39. Travessa 23, 137 e Figura 40. AV. Oitava, 71.



Figura 37. Terreno do Abel

Fonte: <https://www.google.com/maps/place/BALNEARIO+DO+ABEL>

⁵ Fonte dos dados. Vigilância Sanitária do Município de Santana.



Figura 38: Travessa L 13, 187

Fonte: <https://www.google.com/maps/place/Tv.+L+Treze,+187+-+Providor,+Santana+-+AP,+68925-000/@-0.0417514,-51.1551195,3a,75y,79.55h,95.16t/data=!3m6!1e1!3m4!1sbYv1JT1HchmPENSs3abGGg!2e0!7i13312!8i6656!4m5!3m4!1s0x929e1ceba637b825:0xa8175b28bb62c4a7!8m2!3d-0.0416739!4d-51.1551524>



Figura 39: Travessa 23, 137

Fonte: <https://www.google.com/maps/place/Tv.+Vinte+e+Tr%C3%AAs,+137+-+Providor,+Santana+-+AP,+68927-185/@-0.0446813,-51.1536546,3a,90y,285.54h,105.92t/data=!3m6!1e1!3m4!1sp7RBZ9I3GhpCApiGIJWQYA!2e0!7i13312!8i6656!4m5!3m4!1s0x929e1c949be8c2b1:0x58403bdacab6a6eff!8m2!3d-0.0447716!4d-51.1537129>



Figura 40: AV. Oitava, 71

Fonte: <https://goo.gl/maps/VdigffwNctKsdsC56>

Neste sentido, entre os instrumentos de política urbana da cidade de Santana, citados pelo plano diretor para o bairro Provedor, este encontra-se classificado em uma Zona mista de baixa densidade:

Art. 42. A Zona Mista de Baixa Densidade (ZMBD) - caracteriza-se pela predominância de uso Misto de Baixa Densidade, situada próxima da cota de 5 (cinco) metros e na maioria são tidas como áreas de ressacas ou inundáveis, dispoñdo de condições de solo e drenagem pouco apropriadas ao adensamento, uso e ocupação.

Art. 43. São objetivos da Zona Mista de Baixa Densidade:

- I - condicionar parâmetros que sirvam de modelo e estabilize os impactos ambientais na área;
- II - controlar a ocupação da área com a adoção de critérios e medidas rigorosas ao uso inadequado;
- III - estabelecer critérios que impossibilite a invasão das áreas desocupadas, através de parcerias com órgãos Estaduais;
- IV - estabelecer medidas que possam reduzir o adensamento da mesma, com o intuito de reduzir os custos de implantação da infraestrutura, dos problemas sociais e consequentemente a melhoria nas condições sanitárias; (SANTANA, 2006, p.23)

Esses instrumentos legais previstos, ficaram somente no papel, pois efetivamente pouco foi implantado do que estava previsto no plano diretor, somente algumas parcerias com o governo do Estado e Emendas parlamentares para construção de passarelas de concreto.

Como mostra a Figura 41. Ponte de Concreto na Travessa 12 (Bairro Provedor II) e a Figura 22 – Bloquetagem da Travessa 19, no Provedor II.



Foto: Maksuel Martins/Secom

Figura 41. Ponte de Concreto na Travessa 12 (Bairro Provedor II)

Fonte: <https://portal.ap.gov.br/noticia/3001/governo-entrega-passarelas-em-santana-e-beneficia-cerca-de-3-mil-pessoas>



Figura 42 – Bloquetagem da Travessa 19, no Provedor II.

Fonte: <https://www.google.com.br/maps/place/Tv.+Dezenove++Provedor,+Santana++AP>

Os demais projetos que foram iniciados a partir de 2006 para o bairro Provedor, até hoje encontram-se inacabados, como a finalização da segunda etapa da via modelo que liga o bairro Igarapé da Fortaleza através da Rodovia Juscelino Kubchack, passando pela travessa 22 do bairro Provedor até a Rua Salvador Diniz no Bairro Central – principal rua de acesso ao centro da cidade e comércio, com serviços previstos de faixa de ciclovia, pavimentação e calçamento além de sinalização e iluminação, estão com as obras paralisadas.

É importante ressaltar que tanto a travessa 22 que daria acesso a entrada da cidade pela Rodovia JK como a 20 que seria a saída da cidade pela Rodovia, estão com os serviços de esgoto e pavimentação paralisados desde 2012. E com o passar dos anos, parte do que foi feito de pavimentação foi se deteriorando, asfalto se tornou buraco, no tempo do inverno com as fortes chuvas e cheias dos igarapés que ficam próximos às vias a população sofre com a lama e no verão com a poeira. Uma consequência desastrosa e desperdício de dinheiro público, pela falta de compromisso, responsabilidade e respeito a população em razão da descontinuidade da administração pública municipal que pauta suas políticas em bandeiras de governo eletivas e não no que é previsto na lei do plano diretor que estabelece diretrizes e instrumentos para execução da política urbana da cidade. Essa descontinuidade trouxe para o bairro provedor a perda de investimentos, a paralisação das obras iniciadas e um retrocesso no seu desenvolvimento social.

Neste sentido o bairro cresceu com o mínimo de política urbana, que respeitasse suas condições naturais e as pessoas que lá residem, sem escola, UBS, água encanada, passarelas e outros. Enfim, cresceu com serviços realizados pelos próprios moradores com pouca participação do poder público, entre as problemáticas existentes é que até hoje no período do inverno em que as cheias do rio sobem, parte do bairro onde as casas são localizadas em áreas de ponte vão para o fundo. Apesar de ter sido previstas políticas urbanas para as áreas com características de Zona Mista de Baixa Densidade (ZMBD), como o bairro provedor – nos art. 42 2 43 do plano diretor da cidade. Em quase nada estes dispositivos legais asseguraram que a administração pública municipal realizasse de forma planejada com as necessidades locais a elaboração e execução de projetos, programas e serviços que pudessem efetivar o que estava previsto em lei. Já que as gestões eleitas executavam suas ações com base em seus objetos de interesses e não na continuidade da política voltada para o bem-estar social, respeitando o que foi construído para longo e médio prazo como forma de diminuir as desigualdades existentes.

5 CONCLUSÃO.

Inicialmente, deve-se destacar que o processo de urbanização ocorrido na cidade de Santana não foi diferente do que ocorreu em outras cidades do território nacional e na Amazônia brasileira. O interesse em atender o grande capital e a exploração das riquezas naturais sempre superou o bem-estar social da população local e suas comunidades tradicionais. E suas características culturais e sociais nunca foram respeitadas.

E na cidade de Santana o desejo de explorar o minério do manganês fez com que a cidade se desenvolvesse em regiões desfavorecidas para habitação, como é o caso do bairro provedor I e II. E os bairros mais distantes do Porto de Santana e do bairro Vila Amazonas fossem menos povoados, mesmo que suas características fossem apropriadas para habitação. Outro fato é que pela cidade de Santana ter se formado e começado seu processo de urbanização em torno do Porto de Santana construído pela Companhia de ferro da ICOMI, que escova o mineiro de manganês e o bairro operário da Vila Amazonas que foi construído com o objetivo de contemplar seus operários com uma infraestrutura de casas, escola, supermercado, cinema, Club social, praça, hospital, esgoto e pavimentação, no qual o acesso a esses locais era cortado por regiões que possuíam vários braços de Igarapés, características de área de ressaca, várzea, domínio das áreas savaníticas; áreas inundáveis e pouca área de terra firme e no tempo do inverno, com as cheias das marés. Foi dessa forma que bairros inapropriados para moradia foram surgindo ao redor desses locais, principalmente por ribeirinhos que vinham em busca de uma oportunidade de emprego e foram aterrando esses locais construindo moradias sem nenhuma infraestrutura adequado e intervenção do poder público para proporcionar uma qualidade de vida a essa população. É o caso do bairro Provedor que surgiu nesse entorno, sem um planejamento urbano, e que até hoje sofre no tempo das cheias da maré, com as casas indo para o fundo, justamente porque essas áreas não são adequadas para moradia e sim de proteção ambiental. Outro fator agravante é que com a poluição dos igarapés próximos aos canais devido falta de coleta de lixo, e a falta de serviços de limpeza dos canais no verão, faz com que a população viva de forma degradante e sofra ainda mais quando chegam as fortes chuvas e os canais transbordam deliberando todo lixo e sujeira desses locais para dentro das casas dos moradores que ali residem, perdendo tudo que construíram com muito sacrifício.

Essa condição de se sujeitar a viver de forma degradante está plenamente atrelada ao processo de ocupação e formação da cidade de Santana, que não acompanhou as suas

especificidades locais e nem as diversidades da sua região, e após o fechamento e a desativação da exploração das grandes empresas na cidade, o município passa a depender dos recursos oriundos do poder público, que pouco conseguiu investir recursos e promover um planejamento de políticas urbanas que viabilizassem o desenvolvimento social digno para todos na cidade diminuindo o desequilíbrio das mazelas sócias existentes na cidade.

Diante do exposto é possível perceber, que o estudo realizado descreve que somente a partir de 2005 tem início um novo ciclo de desenvolvimento urbano da cidade, que defende no encaminhamento de sua administração uma gestão democrática com ampla participação popular, porém ainda assim, não consegue atender todas as demandas da sociedade. No entanto conseguiu realizar um êxito jamais visto na cidade que foi a participação popular na construção do primeiro Plano Diretor e até o momento o único do município. Foi a primeira vez que a população foi ouvida e teve a oportunidade de eleger as prioridades que seriam realizadas na cidade. Esse processo tem influência de um movimento nacional oportunizado pelos governos Lula e Dilma que incluiu os movimentos sociais, sindicais e criação conselhos, conferências, fóruns na participação de políticas públicas que podem ser implementadas pelo poder público. Outro ponto importante é que pela primeira vez as cidades brasileiras, grandes, médias ou pequenas de todas as regiões brasileiras com destaque para o Norte e Nordeste, conseguiram captar recursos através de projetos que respeitassem suas características locais.

Esse movimento nacional que tinha como um de seus aliados para ajudar os municípios o Ministério das Cidades permitiu que a cidade de Santana realizasse grandes avanços na construção de sua política de urbanização para uma cidade mais democrática e permitissem que todos tivessem direito de participar e escolher o que seria melhor para cidade. Foi um período em que a cidade recebeu várias obras, que contemplassem além do bairro central e vila amazonas. A criação do Plano Diretor Participativo oportunizou a administração ouvir as demandas da sociedade e ao mesmo tempo mostrar à sociedade como esse processo pode melhorar a vida das pessoas na cidade. Alguns instrumentos legais foram normatizados para garantir a política de urbanização participativa prevista no Plano Diretor. A gestão pública desse período conseguiu por meio da Reforma Administrativa com a Lei nº 760/2006 PMS, normatizar e institucionalizar alguns órgãos da administração pública municipal com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, a Secretaria de Infraestrutura; e a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Serviços Urbanos - responsáveis pela política de urbanização no município de Santana com capacidade técnica e financeira, como foi feito com

a criação da “Gerência de Projetos”, formada por uma equipe multidisciplinar de técnicos para captar recursos do governo federal e outras fontes de recursos.

Apesar de todo esse processo ter tido grandes avanços na política urbana municipal, esse ciclo é quebrado pela troca de governo na gestão da cidade, que passa a centralizar a gestão e diminuir a participação da população na gestão municipal. Como exemplo desta ação é extinção da "Gerência de Projetos com a Lei nº 007/2015 – PMS, que faz uma reforma administrativa, contingenciando as secretarias e fazendo a fusão de outras como foi o caso das secretarias responsáveis pela política urbana no município; outro exemplo é a não reformulação do Plano Diretor participativo em 2016, com somente uma única alteração em 2013 no Plano Diretor que foi para mudar uma área de proteção ambiental em área favorável para habitação, para suprir o déficit habitacional no município que não tinha para onde crescer e precisava dessa área para desafogar as áreas suprimidas no município. Porém o que aconteceu de fato foi a criação de bairro denominado “Acquavilli”, que atualmente é um residencial particular. E até hoje nem um programa de habitação municipal que contemple o déficit habitacional do município, conforme apontou o plano municipal de habitação em 2011 foi realizado para população que vive nessas áreas suprimidas inapropriadas para moradia.

Outra questão que o estudo apontou e que merece grande relevância é que a reforma administrativa realizada pela Lei Municipal 0072015- PMS é um dos fatores que acaba tendo consequências no planejamento e execução da política urbana no município de Santana. Já que, em virtude da organização estrutural administrativa das secretarias responsáveis pela política urbana no município não seguem uma sequência institucional nos seus processos administrativos, ficando eletivas sob o comando de comissionados e contratos de seu quadro técnico especializado, em que as atividades são realizadas de forma eletiva, conforme o interesse do secretário da pasta que escolhe as coordenações que poderão ser nomeadas e que tipo de serviço, projeto e programa irão tratar.

Observou-se que apesar da estrutura das secretarias existirem nos aspectos legais na prática os técnicos contratados e nomeados não exercem o que está previsto na estrutura. Apesar de existir um quantitativo de técnicos especializados contratados, estes estão submetidos à Coordenação que é cargo de confiança nomeado e subordinado ao secretário e prefeito. Ou seja, a secretaria existe, porém na prática o que decide a execução da política urbana na cidade são as prioridades da bandeira do governo que está no poder e não os interesses e necessidades da população.

Diante de todo esse ciclo é possível perceber que a cidade conseguiu por um período se desenvolver de forma participativa, mas o ciclo se quebra com a eleição de uma nova gestão no poder executivo municipal, havendo uma descontinuidade de tudo que estava implementado e até normatizado por lei. Um reflexo do que vem também ocorrendo no cenário nacional desde 2016 com o afastamento da presidente Dilma e que se concretizou de forma mais intensa em 2019 com o desmonte do Ministério das Cidades. Este cenário também passou a ser vivido nos municípios, com governos que não tinham interesse em ter uma gestão democrática para desenvolver a cidade com a participação e interesse da população, principalmente as regiões com maior desigualdade social.

Em Santana no Bairro Provedor I e II que vinha num processo desenvolvimento urbano com obras de pavimentação, esgoto, iluminação, recuperação de suas passarelas nas áreas de pontes, principalmente as áreas de ressaca, sofreu de forma impactante a descontinuidade dessa política com a paralisação das obras que estavam em processo de construção e as melhorias que vinham sendo realizadas no bairro e principalmente na vida das pessoas que lá residem e que sofrem com todas as problemáticas existentes, sem o apoio do poder público.

Por fim, considerando os avanços e entraves do processo de urbanização da cidade de Santana realizada pela administração pública municipal é perceptível que no período de 2006 a 2012, em que a gestão municipal executou um governo de forma mais democrática e participativa, criando instrumentos que possibilitam o planejamento, a elaboração e organização da política urbana, utilizando como base as problemáticas e necessidades demandadas da população, houve uma expansão dessa política para cidade com obras e serviços de infraestrutura, iluminação, saneamento e mobilidade em regiões da cidade que nunca tiveram acesso aos serviços de urbanização no município. Como ocorreu no bairro Provedor I e II, em que foram revitalizadas passarelas, criação de uma via modelo que ligava a entrada da cidade, tendo o bairro provedor como principal acesso ao centro da cidade, com obras de pavimentação, iluminação, esgoto, calçamento, que até então era totalmente alagado e sem os serviços mínimos de infraestrutura. Com a mudança da gestão há uma quebra nesse processo e uma descontinuidade da política urbana que vinha sendo encaminhada no município, as decisões da administração pública passam a ser centralizadas e os mecanismos de participação passam a ser esvaziados sem autonomia para propor as políticas, reflexo de um cenário nacional que também passa a ser adotado nos municípios.

Outro fator interessante que fortalece esse processo de descontinuidade é a não institucionalização do processo administrativo, apesar das secretarias responsáveis pela política urbana no município terem uma estrutura organizacional para executar suas atividades, estas não são realizadas, pois passam a ser criadas e organizadas conforme o interesse eletivo do secretário e prefeito que escolhe o que deve ser realizado pela gestão, não há uma prioridade em atender as necessidades e demandas dos problemas da cidade. Associado a esse aspecto o quadro técnico de profissionais especializados também passa a ser preenchido de acordo com o interesse do “governo” e não da cidade, o que dificilmente fará com que os serviços de uma política urbana que retrata uma cidade menos desigual e mais acessível a todos chegará a quem mais precisa. Portanto, democratizar a participação popular para eleger as prioridades que lhe façam ter direito a cidade é um caminho a ser percorrido em conjunto com instrumentos legais que normatizem a responsabilidade que o poder executivo deva cumprir em seu governo em favor de toda cidade e não de seus interesses eletivos, principalmente para que a cidade possa se desenvolver de forma equilibrada e com menos desigualdade social.

REFERÊNCIAS

BECKER. Beatha. K. **Amazônia**. São Paulo. Ática, 1990.

BRAGA, Hilda Maria Cordeiro Barroso. **Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos básicos de investigação, elaboração de trabalhos acadêmicos e publicações científicas**. São Paulo: Laços, 2015.

CASTELLS. Manuel. **A Questão urbana**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO. Edna. **Cidades na Floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

COSTA, S. M. F.; ROSA, N. C. O processo de urbanização na Amazônia e suas peculiaridades: uma análise do delta do rio Amazonas. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v.5, n.2, p.81 – 105, ago./dez. 2017. Disponível em:

<https://rppc.emnuvens.com.br/RPPC/article/view/149/141>. Acessado em 20 set. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. JUNIOR, O. A. S; DINIZ, T. M. R. G; JUNIOR, N. S. J. Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas - Rio de Janeiro. IPPUR: 2020. Disponível em: <http://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2020/02/Dossi%C3%AA-FNURU-2020-Final.pdf>. Acessado em 20 de Junho de 2021.

FREITAS. Odair José Barbosa Freitas. **Democracia e o direito à cidade na Amazônia: Os principais desafios da democracia participativa para a garantia do direito à cidade em regiões impactadas por projetos econômicos na Amazônia**. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Departamento de Direito, 2015.

GOUVEIA, Emanuely et al. Perfil epidemiológico dos trabalhadores do canal dos madeireiros de uma área portuária na região amazônica. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*. Macapá, v.7 n. 1, p. 49-60, jan.-jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/download/799/Gouveia7n1.pdf>.

Acessado em janeiro de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Disponível em:<
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/santana/panorama>. >Acessado em Setembro de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS.

Brasil/Amapá/Santana/História e Fotos. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/santana/historico>.> Acessado em 20 de janeiro de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **História e Formação Administrativa da Cidade de Santana**. 2017. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/santana/historico>>. Acessado em 06 jun.

2019.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 1993.

_____. O estatuto da cidade periférica, In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. O Estatuto da Cidade comentado. São Paulo.2010.

_____. I : **Boletim Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. IPEA, 12 fev 2006. PLANEJAMENTO, Ministério do. Apresentação PAC 2007-2011. Ministério do Planejamento, Brasília, 2007. Disponível em: <
<https://www.ipea.gov.br/agencia/...ministerio12.pdf>> Acesso em Maio de 2019.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estud. av. vol.17 no.48 São Paulo May/Aug. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf> . Acessado em maio de 2019.

_____. Brasil. **Cidades: alternativas para crise urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro. Vozes, 2001.

_____. **Nossas cidades estão ficando inviáveis**. IPEA. Brasília, ano 8, edição 66, 27 jul. 2011. Entrevista à revista Desafios do Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2508:catid=28&Itemid=23> Acesso em: 05 maio. 2019.

NASCIMENTO, Claudia P. O processo de urbanização da Amazônia e seus mecanismos entre a década de 1930 e 1980. Revista Ateliê Geográfico. Goiânia. GO, v.5. n.2, p. 227 -256, agos/2011. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/atelie/article/view/15489/9474>. Acesso em 16 agosto. 2020.

PEIXOTO, Fabrícia. **Linha do tempo: Entenda como ocorreu a ocupação da Amazônia**. Disponível em:
https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722_amazonia_timeline_fbdt. Acessado em 09 jun. 2019.

PORTILHO, Ivone dos Santos. Áreas de Ressaca e Dinâmica Urbana em Macapá/AP. Tese de Doutorado em Geografia. UNESP: Rio Claro, 2010. Disponível em:
<http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema4/ivone> . Acessado em 20 de maio de 2021.

PORTO, J. L. R.(Re)construções amapaenses: 60 anos de transformações espaciais. Macapá: Jadson Porto, 2006. (Série Percepções do Amapá; v. 4)

_____. Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais (1943 a 2000). 2» ed. Macapá. Edição do autor, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA. **Leis municipais de Santana**. Disponíveis em: <<https://santana.portal.ap.gov.br/leis>>. Acessado em 20 de outubro de 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA. **Plano de Ação – Habitação**, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA. **Plano Diretor participativo do Município de Santana**, 2006.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5.ed. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 2009.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Cláudio Nei Nascimento da. **Metodologia científica descomplicada: prática científica para iniciantes**/ Cláudio Nei Nascimento da Silva, Marcelo Duarte Porto. Brasília: Editora IFB, 2016.

SILVA, José Nairo P. O processo de urbanização na Amazônia: Destacando as cidades dos notáveis, cidades-empresas, cidades rodovias e as cidades tradicionais. Revista de Estudos Amazônicos – UFAM, n. 1. Jan/jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/somanlu/article/view/5866/4583>. Acessado em: 14 maio 2020.

TOSTES, J A. **Por um desenvolvimento local para as cidades de Macapá e Santana**. Disponível http://josealbertostes.blogspot.com.br/2013/12/o-desenvolvimento-local-das-cidades-de_16.html. Acesso em 05.01.2019.

_____. Macapá e Santana: efeitos de uma dinâmica urbana. Disponível em: <https://josealbertostes.blogspot.com/2015/11/macapa-e-santana-efeitos-de-uma.html>. Acessado em janeiro de 2020.

_____. **Cidade de Macapá: problemas, conflitos e potencialidade**. Disponível em: <http://josealbertostes.blogspot.com.br/2013/03/cidade-de-macapa-problemas-conflitos-e.html>. Acessado em: 04.01.2019

_____. **Indicadores de sustentabilidade para aferir impactos ambientais e urbanos em Macapá e Santana, cidades médias da Amazônia**. Disponível em <http://r.com.br/artigos/publicados/Indicadores-de-sustentabilidade-para-aferir-impactos-ambientais-e-urbanos-em-Macapa-e-Santana-cidades-medias-da-Amazonia.pdf>. Acesso em 03.01.2019.

TOZONI, Reis, Marília Freitas de Campos. **Metodologia da Pesquisa**. 2. ed.— Curitiba : IESDE Brasil S.A. , 2009.

VICENTINI, YARA. Cidade e história na Amazônia. Curitiba. Ed. UFPR. 2004.