

A antropização urbana: desafios de elaboração de Políticas Públicas de Gestão Ambiental no Amapá

Aroldo de Melo Vasconcelos

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. Alexandre Gomes Galindo

Universidade Federal do Amapá-UNIFAP

Prof. Dr. Luis Roberto Takiyama

Instituto de Pesquisas Científicas e

Tecnológicas do Estado do Amapá-IEPA

Resumo

O artigo analisa, sob a ótica ambiental, a antropização urbana da ressaca do bairro dos Remédios, Santana, Estado do Amapá, o diagnóstico e os desafios de elaboração de políticas públicas de enfrentamento desse fenômeno. Com objetivo de diagnosticar a realidade local a partir do “olhar” dos atores sociais e do discurso da gestão municipal na formulação de políticas de respostas às demandas socioambientais. Discute-se o modelo de gestão pública ambiental dentro dos conceitos de *fazejamento* e planejamento para revelar qual o modelo da gestão municipal.

Palavra-chave políticas públicas; gestão ambiental; antropização; ressacas.

Abstract

The article analyzes according to an environmental perspective the urban anthropization of the flooded area of neighborhood Remédios, Santana city, State of Amapá, the diagnosis and the challenges of elaborating public policies to confront this phenomenon. In order to confront the local reality from the "look" of social actors and the discourse of municipal management in the formulation of policies to respond to local demands. The environmental public management model is discussed within the concepts of “doing it” and planning to reveal the model of municipal management.

Key-word public policies; environmental management; anthropization and flooded areas.

Introdução

Um dado preocupante sobre as moradias nas principais cidades do estado do Amapá diz respeito ao fato de que aproximadamente 26% dos domicílios de Macapá e Santana

vivem em condições subumanas em habitações classificadas como subnormais¹, ou seja, aquelas que não preenchem as condições mínimas para o bem-estar humano, como espaço adequado, ventilação, iluminação, abastecimento de água potável, sistema de esgoto, proteção contra insetos e outros animais, representando um total na ordem de 40.000 famílias. (NASCIMENTO, 2019)

Esses aglomerados subnormais são chamados no Amapá de “ressacas”², áreas de baixios que sofrem as influências das marés do Rio Amazonas. É nesse ambiente que está inserido o objeto de estudo da pesquisa: a área de ressaca do Bairro dos Remédios na Cidade de Santana. (TAKIYAMA, 2012)

Segundo o Plano Diretor do Município de Santana (PMS, 2006), o Bairro dos Remédios é uma zona morfológica semi-consolidada de ocupação recente, com predomínio de uso residencial padrão construtivo típico de população de baixa renda. Quadras permeáveis de tamanho e formas variáveis sem infraestrutura básica, contando com deficiência na rede elétrica e sem asfaltamento. Os lotes são nos padrões definidos no início da ocupação urbana, na casa dos 300 m². Existe déficit de infraestrutura em especial serviço de arruamento e demarcação dos lotes por se tratar de áreas baixas, sendo considerado o segundo maior bairro em população da Cidade de Santana.

A importância de pesquisar a área descrita está diretamente relacionada ao propósito de investigar a antropização urbana para o desafio de elaboração de políticas públicas para o enfrentamento desse fenômeno. O presente trabalho busca traçar uma rota de estudo visando diagnosticar a ressaca do bairro do Remédios a partir do “olhar” dos moradores como atores locais para identificação dos impactos ambientais; identificar as políticas públicas voltadas para essa população investigada e as ações da gestão municipal e subsidiar o planejamento de políticas públicas através de propostas viáveis.

O atual esforço de pesquisa pretende preencher uma lacuna nos estudos presentes sobre a antropização urbana, que têm pouco diagnosticado esses ambientes pelo olhar dos atores sociais. O que geralmente tem-se observado é a predominância de estudos focados em remediações técnicas que descartam o aspecto cultural do morador e de estudos que apontam recomendações às gestões sem levar em conta a real capacidade dessas estruturas governamentais promoverem políticas que gerem impactos significativos.

É nessa fronteira que a presente pesquisa, realizada entre fevereiro de 2018 a junho de 2019, se assenta ao buscar explicações do fenômeno da antropização urbana, com proposta de elaboração de políticas públicas de atendimento às demandas sociais.

Diagnóstico sócioambiental da ressaca dos Remédios

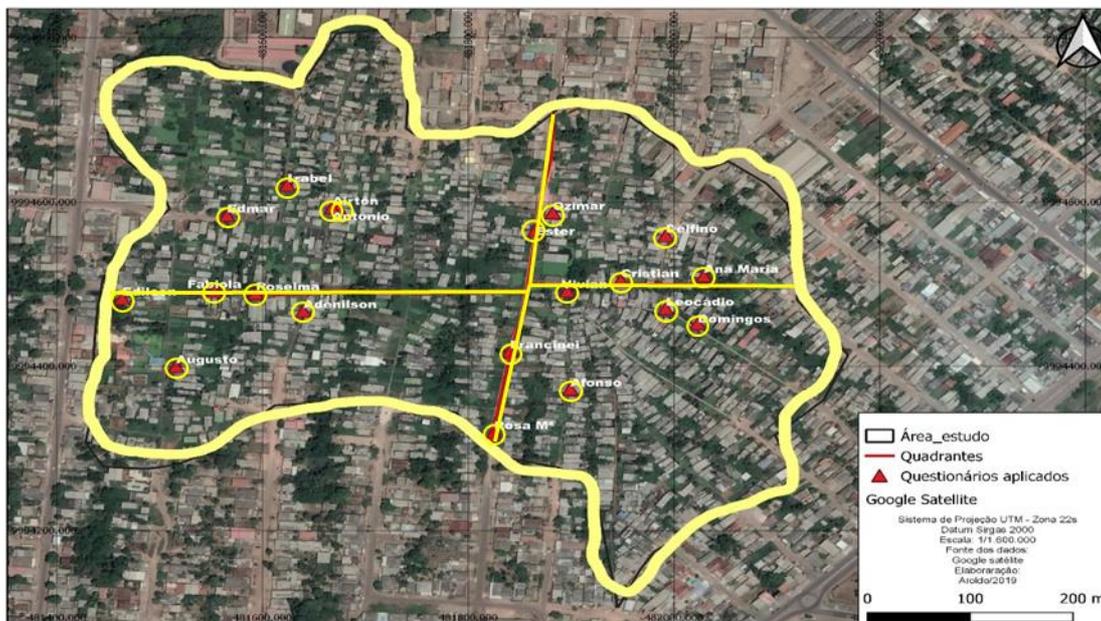
A pesquisa qualitativa foi desenvolvida em duas áreas: com diagnóstico de vinte famílias de moradores da área da ressaca e com a participação de prefeitos, secretários de meio ambiente e secretários atuais da gestão municipal. Para coleta e análise de dados foram utilizados instrumentos como questionários com questões estruturadas e abertas, entrevistas semiestruturadas gravadas, observação de campo com captura de imagens, bem como aplicação de técnicas de revisão bibliográfica e documental.

1 População residente e o número de domicílios ocupados em favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros assentamentos irregulares para o conjunto do País, Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios.

2 Constituem sistemas físicos fluviais colmatados, drenados por água doce e ligadas a um curso principal d'água, influenciados fortemente pela pluviosidade e possuindo vegetação herbácea. (TAKIYAMA,2012)

A área da investigação do diagnóstico foi dividida em quatro zonas para confronto das respostas e verificação dos níveis de similaridades, singularidades, diferenciação, inovação. Os focos do diagnóstico com o grupo de informante moradores foram: Meio Natural, Meio Biológico e Meio Social.

Figura 1 - Mapa das zonas pesquisadas dentro da ressaca do bairro dos Remédios em Santana-AP



Fonte: Imagem de satélite. Maio, 2019 – Adaptação do autor

A principal referência sobre diagnóstico ambiental de áreas de ressacas foi a elaboração do Zoneamento Ecológico Ambiental Urbano - ZEEU³ das cidades de Macapá e Santana. O ZEEU para as áreas de ressacas é um instrumento básico de planejamento local que deve ser articulado com o plano Diretor e demais leis ambientais do município. Por esse instrumento, são indicados critérios para o uso e ocupação do solo e o manejo dos recursos naturais em cada zona específica.

O ZEEU (TAKIYAMA, 2012) identifica sete zonas nas áreas de ressacas de Macapá e Santana e faz recomendação sobre: Cenários desejados, proibições, tolerâncias, e incentivos do que podem ser implantados nas áreas de ressacas. As três zonas relacionadas ao objeto de pesquisa são: Zona Sob Pressão da Ocupação Urbana -Z2; Zona em Processo de Ocupação Urbana - Z3; e, Zona com Ocupação Urbana Consolidada - Z4.

Tomamos a caracterização da área do objeto de estudo como Zona com Ocupação Urbana Consolidada - Z4: Zona com Ocupação Urbana Consolidada é formada por áreas com médio a alto adensamento populacional e de construções dentro e no entorno das ressacas, apresentando paisagens altamente antropizadas, alto grau de poluição sanitária e uma multiplicidade de usos e ocupação.

3 O Projeto zoneamento ecológico-econômico urbano das áreas de ressacas de Macapá e Santana, estado do Amapá teve início oficialmente no dia 30 de janeiro de 2009, data em que foi assinado o Termo de Cooperação Técnica entre o IEPA e o Ministério Público Estadual.

O objeto de estudo área de ressaca do bairro dos Remédios em Santana, pela descrição já feita no diagnóstico, se enquadra tanto nas ações ambientais como nas de infraestrutura que são incentivadas no ZEEU, pois tem espaços que podem ser remediados com ações ambientais e já está consolidada na maioria do espaço para obras de infraestrutura. Recomenda-se no ZEEU a requalificação do espaço consolidado. (TAKIYAMA, 2012)

Além desse instrumento, a verificação da legislação ambiental surge como aspecto influenciador nas demarcações que estabelecem limites e direções sobre o que pode ser feito enquanto políticas públicas para essas áreas. No nível Municipal, o Plano Diretor de Santana vigente na época (Lei no 267/95) prevê em seu art. 2º, alínea V, a necessidade de “*garantir a adequada ocupação das áreas de ressaca*” e a Lei de Uso e ocupação do Solo Urbano (Lei 265/95) traça as definições da Zona de Proteção Ambiental (art. 8º) e das Zonas Especiais de Ressaca (art. 13, § 1º). No entanto, a Lei Complementar nº 002/2006 veio instituir uma nova ordem espacial da cidade, dividindo o espaço urbano em Macro-Zonas, onde as áreas de ressacas passaram a serem definidas como Zona Mista de Baixa Densidade-ZMDB.

Sobre este aspecto, se destaca a necessidade do município em adequar às leis visando a implementação de obras de urbanização e requalificação de áreas antropizadas e já consolidadas.

A gestão municipal e o enfrentamento da antropização urbana nas áreas de ressaca

Para colher as informações do processo de formulação de políticas públicas do Município de Santana, foram escolhidas cinco secretarias municipais para aplicação de questionários aos responsáveis pelas respectivas pastas durante o período de fevereiro a junho de 2019. As respectivas secretarias municipais foram: Secretaria Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania e Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Buscou-se, nesta etapa da pesquisa, obter informações sobre planejamento da gestão municipal, observações dos processos administrativos, documentos disponibilizados em sites institucionais e projetos desenvolvidos em cada secretaria direcionados às políticas públicas de gestão ambiental e de assistência aos moradores das áreas de ressacas da cidade.

Sobre análise de planejamento, procurou-se informações de como a gestão municipal planeja suas ações, se no planejamento os gestores fazem uso de instrumentos como planos setoriais já elaborados e disponíveis e se há integração de planejamento entre as secretarias. Nesta esfera da investigação buscou-se verificar, através de triangulação dos dados, de que forma o planejamento, como ferramenta de gestão, e as ações desenvolvidas nas políticas públicas, em especial as ambientais para as áreas de ressacas, estavam sendo implementadas pela prefeitura.

A análise dos dados obtidos por meio das falas nas entrevistas, das observações sistemáticas e documentos selecionados, permitiu compreender contradições, divergências e conflitos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas pela gestão municipal.

Os principais conflitos identificados dizem respeito à compreensão do gestor sobre a temática ambiental e às responsabilidades de cada secretaria com a formulação e implementação de políticas públicas. Sobre este aspecto, percebeu-se divergências de atribuições e ações, bem como, contradições de discurso na definição da gestão ambiental como pauta na agenda da gestão municipal.

As falas dos gestores foram sintetizadas em três categorias: a) A realidade socioambiental da moradia na ressaca do Bairro dos Remédios; b) Serviços públicos ofertados pela gestão municipal aos moradores de área da ressaca e c) Alcances e limites do planejamento de políticas públicas para a população de áreas de ressacas, cujo resultado é sintetizado a seguir.

Do *fazimento*⁴ ao planejamento

Ao trilhar o estudo da antropização urbana através do recorte metodológico utilizado foi possível revelar tanto o “olhar” dos moradores, como atores sociais, como a capacidade de respostas da ação pública através dos discursos dos gestores responsáveis pela elaboração de políticas que voltadas ao atendimento dessas demandas.

O processo da antropização nas áreas de ressacas do tecido urbano da Cidade de Santana está em curso e tem sido percebido como um fenômeno danoso ao meio ambiente. O controle público, também percebido como precário, se apresenta como elemento imprescindível para o enfrentamento desta questão e promoção do desenvolvimento sustentável através da necessidade de implementação de várias ações demandadas ao poder público municipal. (NASCIMENTO, 2019)

No que se refere ao MEIO NATURAL, os principais efeitos percebidos da antropização foram a consolidação de ocupações de risco ambiental; acumulação de resíduos; despejos de esgoto sanitário; supressão da vegetação nativa e perda da fauna terrestre e aquática.

Os próprios moradores entrevistados não se enxergam como parte do problema, pois muitos não limpam sequer o entorno de suas casas. Percebeu-se hábitos de jogar o lixo direto no quintal e de não se dispor a levar os sacos de lixo ao contêiner disponíveis nas vias de acesso.

No que se refere ao MEIO BIOLÓGICO, os principais efeitos percebidos da antropização foram impactos gerados pela contaminação da água que cobre toda a área ocupada visível tanto pela cor como cheiro forte de dejetos; ocorrência de frequentes acidentes de moradores envolvendo animais nocivos como ratos e cobras; frequência cada vez maior de doenças endêmicas, dengue, leptospirose, hepatite, malária, e doenças estomacais, ligadas ao fator ambiental e de consumo da água ou contato com a água contaminada da área.

No que se refere ao MEIO SOCIAL, os principais efeitos percebidos estiveram relacionados com carências no que diz respeito aos serviços públicos sociais, com destaque para limpeza da área, atendimento de saúde e segurança. O Bairro dos Remédios é considerado perigoso devido à violência, levando a população a ter uma vida social muito restrita tanto pelo medo da violência como pela falta de espaço de convivência. As únicas

4 Um conceito inserido por Tostes (2012) como uma denúncia de gestões que não planejam o espaço urbano, não aplica devidamente os instrumentos da gestão territorial do uso do solo, não fiscalizam ou monitoram áreas úmidas para impedir a ocupação desordenada, e às vezes até tem um plano setorial bem elaborado, mas não funcional.

áreas de lazer e convivência encontradas foram as passarelas, sendo as de concreto as mais utilizadas.

Sobre a capacidade de ações do poder público para o enfrentamento das carências apresentadas pela população investigada, observou-se como resultado da triangulação dos discursos dos gestores: a) uma descrição difusa de ações efetivas; b) falta de recursos; c) ineficiência; d) desarticulação; e) morosidade e outros fatores que justificam as permanências de reclamações dos moradores ao longo de mais de trinta anos de ocupação da referida ressaca.

Os dados sinalizam que a gestões públicas têm adotado práticas de fazejamento da gestão ambiental devido ao predomínio, tanto da falta de planejamento integrado, como pelas ações desarticuladas e sem efetividade de longo prazo.

Apesar da gestão dispor de vários planos setoriais bem elaborados como por exemplo: Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS, e mais recente o Mapeamento de Áreas de Riscos a Desastres, esses instrumentos não são utilizados no planejamento das ações de gestão.

A cidade foi classificada pelos estudos recentes como uma das mais vulneráveis ao risco de alagamento pelos fatores climáticos e de maré alta do Rio Amazonas, mas não foi identificada pelo presente estudo nenhuma providência com as áreas de ressacas relacionada com o estabelecimento de política pública consolidada para a prevenção de danos. A prática do “*deixa acontecer para ver o que fazer*” que é marca do *fazejamento* ainda prevalece.

Sob o aspecto prescritivo, o planejamento que se requer às demandas das populações das áreas de ressacas deve cumprir com a função da gestão em planejar políticas públicas tantas ações preventivas, como mitigadoras e de soluções à realidade das áreas de ressacas. (TOSTES, 2016, p. 7). É por esse motivo que estudos do fenômeno da antropização urbana se tornam relevantes com o propósito de identificar as realidades locais para propor, dentro do que os marcos regulatórios permitem, a elaboração de políticas públicas ambientais efetivas.

Considerações finais

A sociedade brasileira tem experimentado diversas mudanças ao longo do tempo, dentre as quais, àquelas que têm mobilizado o planeta por políticas públicas voltadas ao meio ambiente, buscando ações em todos os níveis de governo para estabelecer uma gestão ambiental do espaço urbano com racionalidade no planejamento, articulações institucionais de comprometimento na integração de preservação e requalificação dos espaços naturais, bem como na garantia da participação popular na organização da gestão pública.

Com o presente estudo buscou-se visualizar o processo da antropização no Bairro dos Remédios (municípios de Santana-AP) através de um olhar mais detido sobre fatores socioeconômico de pessoas carentes que buscam os baixios da cidade próximos de maiores concentrações e desenvolvem atividades informais de subsistência enfrentando o desafio da ausência de política habitacional e fiscalização das ocupações irregulares.

Conforme os resultados obtidos pelo estudo, percebeu-se limitações expressivas na capacidade institucional da gestão municipal em dar respostas às demandas do fenômeno da antropização. As evidências sinalizam que a Prefeitura Municipal: a) tem grandes dificuldades na elaboração de políticas públicas de gestão ambiental; b) não possui equipe

permanente designada para o planejamento de políticas públicas nesta área; c) o planejamento é feito pelas secretarias municipais sem articulação entre os gestores; d) não possui articulação externa efetiva com órgãos ambientais estaduais e do governo federal; e) apresenta baixo envolvimento da sociedade civil no planejamento e ações e f) apresenta deficiência na abertura e manutenção de espaços de mobilização da participação social.

Por último e mais grave, a gestão municipal não utiliza dos planos setoriais nos planejamentos de ações. Os principais planos ligados à gestão ambiental, que estão diretamente ligados ao enfrentamento da antropização (Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano Municipal de Habitação de Interesse Social), são peças de grande valor no planejamento, porém sem uso devido.

Outro instrumento de planejamento subutilizado pelos gestores é o Mapeamento de Risco a Desastres da Cidade de Santana, um plano que mostra seis setores de riscos que abrigam 2.870 edificações (PANGEA, 2014). Pelo relatório, a gestão deve assumir a responsabilidade de elaborar ações de mitigação aos desastres, planejamento habitacional para essas famílias identificadas, estruturação da defesa civil, criar sistemas de monitoramento e alerta aos afetados, planejamento de situações de emergência, planos de mitigação a desastres, organização da estrutura administrativa, sistemas de abrigo de vítimas, mobilização da sociedade civil.

Não foi percebida implementação de nenhuma ação recomendada até o presente momento, deixando lacunas no planejamento previsto pelo referido relatório, estimando-se o aumento do número de famílias expostas ao risco com a falta de monitoramento e fiscalização.

Referências bibliográficas

Aguiar, J. & Silva, L. (2004). Caracterização e Avaliação das Condições de Vida das Populações Residentes nas Ressacas Urbanas dos Municípios de Macapá e Santana. pp. 165-236. In: Takiyama, L. R.; Silva, A. Q. da (org.). *Diagnóstico das Ressacas do Estado do Amapá: Bacias do Igarapé da Fortaleza e Rio Curiaú*. Macapá-AP, CPAQ/IEPA e DGEO/SEMA.

Chiesa, M. (2009). *Gestão ambiental: entreves entraves e perspectivas para a municipalização no Estado do Espírito Santo*. [S.l.:s.n]. Recuperado em: http://www.scp.rs.gov.br/upload/Painel_40_Maria_Aparecida_Chiesa_formatado.pdf. >

Kleba, M. & Wendausen, A. (2009). Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Saúde Soc.*, 18(4), 733-743.

Nascimento, A. (2015). O Avanço Antrópico nas áreas de Ressacas (APP) do Bairro do Provedor: a tutela ambiental jurisdicional tardia. *Jornal Juridic*. Recuperado em: <<http://www.jornaljuridic.com.br>>.

Pangea (2014). *Mapeamento de Riscos de Desastres da Cidade de Santana*. Ministério da Integração Nacional – Secretaria Nacional de proteção e Defesa Civil. São Paulo.

Takiyama, L. R. et al. (2012). Projeto Zoneamento Ecológico Econômico Urbano das Ressacas de Macapá e Santana, Estado do Amapá. *Relatório Técnico Final*. Macapá-AP.

Texeira, E. C. (2002). *O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e nas Transformações da Sociedade*. [S.l.:s.n].

Tostes, J. A. (2012). *O desenvolvimento local integrado entre as cidades de Macapá e Santana (Estado do Amapá, Brasil)*. [S.l.:s.n].

Tostes, J. A., Dias, S. F. (2016). As Fragilidades Urbanas e Ambientais de Áreas de Ressaca na Amazônia. *Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanism*. Porto Alegre.