

PLANO DIRETOR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL NOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS

Roger Luiz Paz de Almeida¹

Danielle de Ouro Mamed²

Ener Vaneski Filho³

Fecha de publicación: 01/04/2014

RESUMO: A gestão das cidades é um desafio em todo o território brasileiro. Os problemas socioambientais inerentes aos espaços urbanos são agravados ainda mais quando se trata de espaços de configuração singular, como é o caso da realidade dos municípios do interior do Amazonas. As longas distâncias e a baixa densidade demográfica, adicionadas aos problemas logísticos e estruturais além das diversidades sociais inerentes à região tornam o desafio da gestão urbana ainda mais instigante. No contexto de configurações sociais diversas nas cidades, impõe-se o desafio da aplicação de instrumentos normativos pensados através de uma lógica homogênea, com parâmetros gerais a serem observados por todos os municípios do Estado brasileiro. No entanto, através de uma interpretação sistemática das normas, é possível inserir outros critérios, especialmente quando se trata de garantir a observância dos interesses locais no âmbito dos municípios. Nesse sentido, pensando a realidade de

¹ Doutorando em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR. Mestre em Direito Ambiental pela UEA. Magistrado do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

² Doutoranda em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR. Mestre em Direito Ambiental pela UEA. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas. Pesquisadora do Projeto de Pesquisa financiado pelo CNPq, intitulado “Direito e desenvolvimento sustentável: a proteção das florestas e dos recursos hídricos na Região Amazônica em face da mudança climática”, coordenado pela professora Dra. Solange Teles da Silva.

³ Mestrando em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe pela Universidade Estadual Paulista (UNESP).

municípios do interior do Amazonas, cuja composição socioambiental é notadamente diferenciada, deve-se estabelecer critérios diferenciados para a gestão das cidades em suas realidades específicas, como os direitos à preservação dos modos de vida dos povos indígenas e das comunidades tradicionais no ambiente urbano. O presente trabalho propõe como instrumento para a concretização desta ideia a instituição dos Planos Diretores voltados à efetivação do desenvolvimento regional sustentável para as cidades do interior do Amazonas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito urbanístico; desenvolvimento regional sustentável; Plano Diretor; Amazonas.

ABSTRACT: The management's city is a challenge throughout the Brazilian territory. The environmental problems inherent in urban spaces are compounded further when it comes to spaces of singular configuration, such as the reality of the municipalities of the Amazon. Long distances and low population density, added to the structural and logistical problems beyond social diversity inherent to the region make the challenge of urban management even more exciting. In the context of social settings in several cities, it must be the challenge of applying normative instruments designed through a logical homogeneous, with general parameters to be observed by all municipalities in the Brazilian state. However, through a systematic interpretation of the rules, you can enter other criteria, especially when it comes to ensuring compliance with local interests at the municipal level. In this sense, considering the reality of the municipalities of the state of Amazonas, whose composition is markedly different environmental, should establish different criteria for the management of cities in individual situations, such as the rights to the preservation of livelihoods of indigenous peoples and traditional communities in the urban environment. This paper proposes as a tool for the realization of this idea Institution of Master Plans aimed at the realization of sustainable regional development for the cities of the Amazon.

KEYWORDS: Urban law; sustainable regional development; Director Plan; Amazonas.

INTRODUÇÃO

A abordagem desse trabalho engloba a proposta de refletir a respeito de um modelo de desenvolvimento local que incorpore a ótica do desenvolvimento sustentável, para os municípios do interior do Estado do

Amazonas, considerando a legislação que norteia sua elaboração e implantação.

Seguindo o modelo metodológico de elaboração da Agenda 21, em consonância com os *metacritérios* sobre planejamento urbano, bem como requisitos que estabelecem a guisa do desenvolvimento sustentável, este trabalho buscará apresentar um modelo de desenvolvimento local, que também se utiliza do plano diretor como instrumento de política urbana previsto por lei. Esse modelo tem como objetivo, traçar caminhos que permitam repensar novas formas de produção e interpretação normativa, redefinindo as relações entre os atores do espaço urbano e a natureza, a partir da utilização racional dos recursos naturais, estabelecendo uma relação diretamente proporcional às necessidades populacionais nos espaços amazônicos, que possuem singularidades que não podem ser suprimidas pela homogeneidade das normas.

Para tanto, primeiramente será apresentada brevemente a configuração dos espaços amazônicos para, em seguida demonstrar como o Plano Diretor pode constituir uma ferramenta para tornar possível o desenvolvimento regional sustentável, pugnando-se pelo atendimento das necessidades socioculturais locais. Complementando a abordagem, também serão trazidos aportes referentes à necessidade de participação popular nos processos de gestão democrática das cidades, especialmente em contextos sociodiversos. Por derradeiro, optou-se por demonstrar como deveria ser pensado um Plano Diretor que incorpore as especificidades locais e que constitua um instrumento adequado para a gestão das cidades no interior do Amazonas.

1 ESPECIFICIDADES DOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS: VISÕES DIFERENCIADAS

Pensar o desenvolvimento regional para os municípios no interior do Amazonas é tarefa que depende, primeiramente, do conhecimento da realidade do interior do Estado, especialmente no que se refere à configuração diferenciada dos espaços urbanos. Para pensar na melhor configuração desses espaços mostra-se imprescindível conhecer os valores e realidade locais, expressos, dentre outros fatores pela composição da população, suas bases culturais e formas de ocupação dos territórios.

De acordo com dados oficiais do Governo do Estado, o Amazonas possui uma área territorial de 1.559.161,682 km², equivalente aos territórios somados de França, Espanha, Suécia e Grécia; uma população de 3.483.985, sendo a população urbana consideravelmente superior à rural:

2.755.490 habitantes da zona urbana contra 728.495 da zona rural. Esta população encontra-se desigualmente distribuída entre 62 municípios, o que implica numa densidade demográfica de 2,23 habitantes por km². Ademais, cabe registrar que Manaus, a capital do Estado, abriga sozinha 1.802.525 habitantes.

Segundo Ab'Saber (2004, p. 131), historicamente, a região amazônica, onde se localiza o Estado do Amazonas era comumente vista como uma região uniforme e monótona, que não contava com diversidade fisiográfica e ecológica de relevância. Nesse sentido, corrobora Samuel Benchimol (1977, p. 517) ao demonstrar que a Amazônia encontrava-se dispersa no tempo, cumprindo, por muito tempo, a função de vigia e guardiã da fronteira, possuidora de uma economia reflexa e periférica.

No entanto, este entendimento foi paulatinamente substituído pela constatação de que o espaço amazônico é marcado por diversos arranjos naturais e humanos, caracterizados por latentes diversidades, de modo que sua compreensão depende de uma visão interdisciplinar. (FONSECA, 2011, p. 13)

Assim, trata-se de um contexto de inúmeros conflitos, resumidos por Ab'Saber como dois eixos que expressam as mais graves problemáticas da região: “a deterioração do meio ambiente e os tensionamentos sociais insuperados” (AB'SABER, 2004, p. 133).

Quando o autor toca na questão ambiental, cabe ressaltar que a região amazônica em geral, notadamente, enfrenta graves problemas no que se refere aos recursos naturais e a sociedade envolvida. Apenas a título ilustrativo cite-se a importância das águas para a regulação hídrica de todo o continente sul-americano: A dinâmica das águas, no Brasil, possui um papel fundamental na regulação climática, pois é da dinâmica hídrica na Amazônia, por exemplo, que dependem as chuvas no sul do país e em territórios vizinhos, como a Argentina, conforme demonstra Fernside (2007, p.4).

Ademais, Phillip Hartmann, observa que o Brasil é um dos países que detêm os maiores volumes de recursos hídricos renováveis no planeta e possui, de acordo com a UNESCO, 13,7% de todas as reservas de água doce do mundo (HARTMANN, 2010, p. 89). Ainda assim, nota-se que a distribuição do recurso é irregular, pois, apenas na Região Norte concentra-se quase 70% de todos os recursos hídricos superficiais, especialmente considerando aqueles relativos à bacia amazônica (HARTMANN, 2010, p. 89).

No aspecto referente à riqueza florestal da região e à sua ameaça em decorrência do desmatamento, há que se registrar que a Amazônia abriga a maior floresta tropical do mundo. No entanto, o fato de deter toda esta riqueza não é suficiente para conter a sua degradação. Segundo Ab'Saber (2004, p. 132), no centro-sul do país foram necessários 150 anos para eliminar 250.000 km² de florestas tropicais de planalto, enquanto que na Amazônia, apenas entre 1965 e 1900 a devastação foi da ordem de aproximadamente 400.000 km².

Além da deterioração da qualidade ambiental, também deve-se lembrar dos tensionamentos sociais, uma vez que na Amazônia, a diversidade também representa uma característica importante: a região abriga cerca de 250 mil indígenas (diferenciados por uma infinidade de fatores culturais), 4,5 milhões de seringueiros, beiradeiros e castanheiros, 350 mil garimpeiros, 5 milhões de trabalhadores braçais, além de alguns milhões de habitantes das cidades (AB'SABER, 2004, 132).

Apenas no Estado do Amazonas, o IBGE identificou 65 grupos indígenas, que detêm a maior população de índios do País, no total de 168.680, de acordo com o Censo 2010 (AMAZONAS, 2013). A constatação destaca ainda mais a diversidade social e cultural que permeia os espaços amazônicos.

Apenas para fins de ilustração, há que se considerar a constatação do IBGE de que

Os 10 municípios com maior contingente de população indígena, segundo o Censo 2010, concentravam 126,6 mil indígenas, o que corresponde a 15,5% da população indígena nacional. Desses, cinco municípios tinham mais de 10 mil indígenas residentes, sendo quatro no Amazonas: São Gabriel da Cachoeira (29,0 mil), São Paulo de Olivença (15,0 mil), Tabatinga (14,9 mil), Santa Isabel do Rio Negro (10,9 mil).

O caso de São Gabriel da Cachoeira é ainda mais instigante, uma vez que 95,5% da população residente no município é indígena.

Este quadro de massiva presença indígena em alguns dos municípios do Estado do Amazonas acabam conformando um quadro também presente em outras situações de ocupação indígena nas cidades, como bem salientam Nogueira e Dantas (2009, p. 369):

É encontrada uma grande barreira na falta de políticas públicas que estruturassem o crescimento de suas populações, criando verdadeiras cidades de índios na Região Amazônica, sem projetos estruturais urbanos de infraestrutura, saneamento básico, água, saúde e educação em condições satisfatórias para o

bom desenvolvimento desses povos, gerando insegurança aos seus direitos outrora afirmados pela Carta Magna.

Assim, tendo em vista o enfrentamento dessas questões, impõe-se a consideração de instrumentos de planejamento urbano, incluindo-se o Plano Diretor, que contemple as especificidades dos povos habitantes do Estado do Amazonas e de suas necessidades ambientais.

2 PLANO DIRETOR, PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO DAS NECESSIDADES ESPECÍFICAS DO ESPAÇO AMAZÔNICO

De acordo com Dallari (2006) o Plano Diretor faz parte do primeiro grupo de instrumentos de política urbana previsto nos incisos I, II, e III do art. 4º da lei 10.257, de 10.7.2001 (que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências) recebendo uma denominação genérica designada de planejamento. O inciso III corresponde ao planejamento municipal, comportando diversos instrumentos, entre eles o plano diretor, fazendo parte dos primeiros instrumentos do planejamento, com caracterização fundamental de plano físico, pois esses instrumentos buscam ordenar os espaços urbanos, a saber: (i) plano diretor; (ii) disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e; (iii) zoneamento ambiental.

A abordagem desse modelo pode se tornar realidade, quando se propõe, dentro de uma razoabilidade mínima, priorizar uma consciência ecológica, e os aspectos econômicos e sociais, de modo a atender os anseios das comunidades menos contempladas com políticas sociais e até mesmo mais alijadas da presença do Estado. Sob este viés, é necessário pensar uma correta adequação do Plano Diretor sob coordenação e monitoramento dos órgãos competentes em conjunto com a participação da população.

Essa adequação deve ser elaborada por meio de um planejamento através das audiências públicas e pelos principais envolvidos na estruturação do espaço urbano, como por exemplo, o empresariado, a Prefeitura, as Universidades, representantes de organizações sociais e da comunidade.

Sendo assim o Plano Diretor é constituído não apenas por uma precisão legal na Constituição Federal, mas é um instrumento importante para a gestão urbana e promove o desenvolvimento adequado das cidades,

se pensado, instituído e implementado de forma participativa e orientado pelas necessidades da população.

De acordo com os objetivos previstos, esse trabalho propõe um modelo de desenvolvimento sustentável que contemple as necessidades e características dos municípios do interior do Estado do Amazonas, sintetizados no Plano Diretor. Tal modelo incorpora de modo prático, algumas ações para a aplicação de políticas públicas, bem como um conjunto de instruções para produção sustentável, integrando o espaço territorial, as comunidades culturalmente diferenciadas, os administradores públicos e o meio ambiente. Busca-se também promover a discussão positiva sobre Plano Diretor como mecanismo de melhoria da qualidade de vida dos munícipes, bem como incentivar o empreendedorismo como meio de se alcançar o fomento para as iniciativas econômicas para o desenvolvimento sustentável, gerando o aquecimento das relações econômicas e a criação de emprego e renda para o interior do Estado.

De acordo com a Declaração de Estocolmo de 1972, vários princípios orientam as atividades políticas e sociais quanto à manutenção da vida e a preservação do meio ambiente, como por exemplo, os princípios 13, 14 e 15⁴, não excluindo os demais. Contudo esses princípios são objetivos no que diz respeito à necessidade de um planejamento coordenado para o desenvolvimento das cidades. Esses princípios apresentam algumas idéias, a saber: (i) A fim de lograr um ordenamento mais racional dos recursos e, assim, melhorar as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação de seu desenvolvimento, de modo que fique assegurada a compatibilidade do desenvolvimento, com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício de sua população; (ii) A planificação racional constitui um instrumento indispensável, para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente e; (iii) Deve-se aplicar a planificação aos

⁴ Princípio 13: Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população. Princípio 14: O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar às diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger y melhorar o meio ambiente. Princípio 15: Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista. (DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO, 1972)

agrupamentos humanos e à urbanização, evitando repercussões prejudiciais ao meio ambiente e a obtenção do máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A esse respeito, devem ser abandonados os projetos destinados à dominação colonialista e racista. (VEMAQA, 2007, p. 16).

Os princípios acima citados permitem que se faça uma direta associação com o papel que deve possuir a sistemática de planejamento urbano, que esteja guiado pelas premissas do desenvolvimento sustentável. Portanto o modelo aqui apresentado possui um forte embasamento nos instrumentos jurídicos, bem como, desenvolve uma associação direta entre o que é determinado por lei e possíveis caminhos para se alcançar melhorias para a qualidade de vida das cidades do interior do Estado do Amazonas.

O Plano Diretor, conforme será possível observar a seguir, consiste em uma ferramenta para a efetivação do direito à cidade, que tomou destaque com a “Carta Mundial do Direito à Cidade”, decorrente do Fórum Social Mundial de 2001, onde a sociedade civil pugnou pelo estabelecimento de um modelo sustentável de sociedade urbana, sob parâmetros da sustentabilidade. O direito à cidade é trazido pelo documento através de seu artigo I, parte 2, segundo o qual:

O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.

Ao Plano Diretor, como principal instrumento de planejamento territorial urbano cabe, portanto, implementar mecanismos que permitam atingir às condições necessárias à garantia do direito à cidade e da própria vida. Assim, o objetivo fundamental do Plano Diretor se concretiza na plena realização das funções sociais da cidade, que se materializam no acesso à moradia, às infra-estruturas de transporte e saneamento, ao meio ambiente saudável, ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico e aos equipamentos de educação, saúde, lazer e tantos outros fundamentais à vida moderna.

De acordo com Freitas (2005) o Plano Diretor, possui como conteúdo mínimo, o art. 42 do Estatuto da Cidade, que exige: (1) a delimitação de áreas urbanas onde poderão ser aplicados os instrumentos coercitivos dos

arts. 5º a 8º; (2) disposições para o exercício dos institutos do art. 4º, V, "m", "n", "o", e "p"; e (3) sistema de acompanhamento e controle.

O mesmo autor também cita sobre a ocorrência do conteúdo do plano diretor disperso em outros diplomas legais, como por exemplo, a Lei nº 4.771/65 - Código Florestal, que determina a inclusão, no plano, das áreas de preservação permanente (art. 2º, parágrafo único - alterado pela Lei nº 7.803/89), a Medida Provisória nº 2166-67/2001, que condicionou a supressão de vegetação de preservação permanente à existência do plano diretor (art. 4º, § 2º), assim como a observância deste para a localização da reserva legal (art. 16, § 4º); a NBR nº 12.267 editada em 1992 pela ABNT, recomendando normas para a elaboração do plano diretor.

Freitas (2005) aponta a Lei nº 6.766/79, citando seu conteúdo como dispositivos que se reportam ao Plano Diretor, devendo balizar a proporcionalidade entre as áreas públicas e a densidade de ocupação para a aprovação de loteamentos (art. 4º, I), bem como, definir índices urbanísticos (art. 2º, § 4º), estabelecer as zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica (art. 3º, caput), dispor sobre as diretrizes para urbanização (art. 8º), e para orientar a regulamentação de normas pelo Estado (art. 15, parágrafo único).

Ainda que seja necessária a observância desses parâmetros gerais, Freitas (2005) ressalta que cada cidade ou aglomerado populacional deve planejar seu Plano Diretor de modo que a sociedade participe e que esteja de acordo com suas reais necessidades e características:

(...) se é o povo quem legitima aquele poder, é ele também quem pode estabelecer os parâmetros mínimos de conduta daqueles que vão trabalhar em seu nome. Afinal, a participação popular – fruto de um pensamento democrático bem maior – aproxima a solução do problema daquele com quem ele está diretamente envolvido, demonstrando ser uma das fórmulas de alcance de uma sociedade mais justa (MENDES JUNIOR, 2011, p. 62).

É certo que cabe a um corpo técnico a pré-elaboração do Plano diretor, haja vista que sua formação envolve complexidade técnica que depende da colaboração multidisciplinar de profissionais habilitados, como por exemplo, engenheiros, arquitetos, urbanistas, geólogos, geógrafos, topógrafos e outros, além da atuação de equipes especializadas na elaboração dos seus elementos, pois o plano diretor é documento que se apresenta sob a forma gráfica, contendo textos, relatórios, quadros, mapas e plantas em conformidade com a necessidade detectada.

Sabe-se, ainda, que a prefeitura tem a responsabilidade de implementar o Plano Diretor, executando as propostas de modo prático. No

entanto, não se deve ignorar que a sociedade civil possui o interesse primário e imediato por conhecer todos os objetivos dessa ferramenta legal, sua importância, bem como de fazer prospecções futuras, visando a melhoria de sua qualidade de vida nos espaços urbanos.

Atualmente, os instrumentos de participação pública no âmbito urbano são poucos. Dentre esses meios, destaca-se a figura da audiência pública. A Resolução 25/05, Art. 10 apresenta exigências por meio do Conselho Nacional das Cidades, sobre como as audiências públicas que devem ser organizadas, compondo estrutura generalista, regional ou temática. Em caso de haver assuntos polêmicos ou conflitantes, sugere-se que ocorram debates ou audiências específicas.

Deve haver ainda uma divulgação prévia (mínimo de 15 dias de antecedência) sobre os eventos e o cronograma das audiências, sendo estruturada de forma sistemática e organizada, para que haja uma participação representativa dos agentes envolvidos.

A veiculação da divulgação deve atingir os vários públicos, fazendo uso de diversas mídias, bem como apresentar uma síntese do conteúdo a ser abordado nas audiências, o cronograma do processo de consultas, os locais, datas e o regimento das audiências devem ser informados. O local também deve ser acessível por meio de transporte público. Há que se ressaltar, ainda, que essas regras devem ser cumpridas e planejadas por força da norma.

Como fatores de estímulo à participação de todos, os eventos precisam ser gravados e transcritos, pois as informações obtidas serão importantes para futuras modificações no Projeto de Lei. A necessidade das medidas propostas decorre da crítica que se faz em torno das audiências públicas que, por vezes, acabam tornando-se meramente informativas ao invés de servirem de um instrumento através do qual seja possível efetivar as ideias advindas da participação popular para o planejamento urbano.

De acordo com a cartilha, elaborada conjuntamente pelo Ministério das Cidades, CONFEA - Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, e FRENVRU - Frente de Vereadores pela Reforma Urbana (2006), alguns municípios têm elaborado um Decreto abordando como será feita a participação, o que torna as regras públicas e passíveis de cobrança e fiscalização por todos (inclusive pelo Ministério Público). Em caso de participação dos vereadores durante a regulamentação do processo participativo, ele pode ser estabelecido por lei, tomando-se o cuidado, para evitar que essas regras sejam excessivamente rígidas.

Outra orientação fornecida pela cartilha supracitada, é que a Prefeitura deve, além de promover oficinas com a população, formar um núcleo gestor, um grupo de representantes do poder público e da sociedade, que fiquem responsáveis por preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor, estabelecendo as formas e modos de construí-lo, bem como os prazos para cada etapa. Esse grupo deve ser constituído de técnicos do poder públicos e representantes da sociedade civil, estabelecendo assim o cumprimento sobre o dever de participação da população em todo processo para elaborar um plano de ação como ponto de partida para execução do modelo.

Uma interessante iniciativa nesse sentido é a disposição trazida pelo Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, que estabelece como princípios a serem observados, conforme o artigo 3º do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira: a) o respeito aos direitos culturais e territoriais das comunidades indígenas e tradicionais; b) o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade e c) a democratização do planejamento e da gestão territorial. Ademais, o artigo também estabelece que os usos, costumes e tradições dos povos que vivem no município devem ser respeitados, considerando seus valores culturais, relações socioambientais, territorialidades e formas de organização coletiva.

Este dispositivo avança sobremaneira no pensamento da gestão urbana em espaços sociodiversos, uma vez que reconhece as especificidades socioculturais que tornam a configuração do município ímpar, de modo que as determinações a respeito do uso do território deverão coadunar-se com os anseios das populações. Portanto, as normas gerais sobre Plano Diretor, devem estabelecer os parâmetros-chave a serem considerados para garantir a participação das populações na sua configuração. Porém, em âmbito local, há que se garantir o respeito às diversidades e especificidades, sendo o Município de São Gabriel da Cachoeira um exemplo ímpar no que se refere a esta previsão legal.

3 APONTAMENTOS TEÓRICOS SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

Atualmente o discurso desenvolvimentista permeia todos os âmbitos da sociedade, incluindo, portanto, o âmbito da gestão das cidades. As teorias a respeito do desenvolvimento sofrem algumas críticas no que se refere à homogeneidade em torno do seu discurso, refutando-se a ideia de que os padrões que definem o desenvolvimento sejam oponíveis universalmente. A sociedade hegemônica (excluindo-se aquelas sociedades diferenciadas

culturalmente) tendem a aceitar o discurso do desenvolvimento pelo viés econômico como o paradigma que deve reger as relações econômicas, retirando do seu campo, visões diferenciadas a respeito do desenvolvimento. Em outras palavras, o paradigma desenvolvimentista impõe modos de ser, fazer e viver às sociedades que originalmente não compartilham desta racionalidade, razão pela qual não torna-se difícil sua aplicação nestes contextos. No entanto, há que se pensar a ideia de desenvolvimentos por outros olhares, especialmente, a consideração das várias ideias de bem-estar.

Gudynas (2011, p. 238) demonstra que mesmo em países progressistas, que buscam implementar novas formas de desenvolvimento, há uma persistência nos empreendimentos extrativistas, ignorando os apelos de grupos locais ou movimentos indígenas pela manutenção de um modo diferente de sociedade sem a ideia desenvolvimentista permeando seus processos de vida. Na pressão para que as todas as comunidades culturalmente diferenciadas passem a compor o modelo desenvolvimentista, argumenta-se de forma velada pela necessidade de sacrifícios locais para o bem-estar geral.

Outra forma de legitimar tais empreendimentos, ainda segundo o autor, tem sido a argumentação da necessidade de captação de recursos para assistência ou proteção social. Ou seja, violam-se os direitos das sociedades locais para depois oferecer-lhes ajuda com a mitigação das consequências.

Nesse contexto, há que se considerar propostas que busquem a valorização dos aspectos locais, em detrimento do modelo econômico hegemonicamente adotado.

Para analisar as alternativas para o Amazonas, deve-se considerar que sua economia não pode ser considerada como uma economia homogênea. No geral, Bezerra (2010, p. 61-62) demonstra que os Estados amazônicos possuem diferentes bases econômicas e diferentes potenciais para desenvolvimento das economias locais. Assim, pode-se dizer que a base econômica dos estados se assenta no extrativismo de espécies vegetais e dos recursos minerais, além da produção, com exceção do Amazonas, especificamente, que é o único de base predominantemente industrial, possuindo atividades econômicas voltadas à indústria eletroeletrônica, madeira, petróleo e gás (BEZERRA, 2010, p. 61-62).

No entanto, há que se esclarecer que nem sempre a totalidade das populações estará apta culturalmente a enquadrar-se a uma dessas atividades, ou seja, ao invés de impor modelos de atividades econômicas a

serem seguidos, deve-se fazer o levantamento das potencialidades locais a fim de nelas investir esforços. Some-se ao fator cultural, ainda, as necessidades de proteção ambiental inerentes ao Estado, uma vez que suas características ambientais pressupõem maiores obstáculos ao uso indiscriminado dos recursos naturais. A noção econômica, portanto, não poderá ignorar a limitação necessária para resguardar a natureza.

Partindo, portanto, da noção de desenvolvimento sustentável, tentando-se conciliar as questões sociais, ambientais, territoriais, econômicas e políticas, proposta por Sachs (2004, p. 15-16) há que se demonstrar em que consistiria exatamente a proposta do Desenvolvimento Regional Sustentável.

Sobre a origem do conceito, Oliveira, Pereira e Bresciane (2011, p. 57) explicam que desde a década de 90 havia um movimento de descentralização das funções do Estado, dando-se notável destaque à participação popular e ao conceito de governança. Para os autores, esta experiência redundou na necessidade de re-discussão da ideia de desenvolvimento, especialmente no que se refere ao papel dos diversos agentes (além da atuação estatal) no sentido de implementar o ideal do desenvolvimento.

De acordo com Paulo Afonso Leme Machado (2009, p. 129), a ideia de governança em matéria ambiental possui raiz na ideia de que o Poder Público não pode ser o único responsável por trazer respostas à problemática do meio ambiente, devendo a sociedade organizar-se para também atuar como protagonista na busca por soluções.

Assim, segundo a visão da governança, é necessária a ação conjunta dos diversos fatores sociais para lograr o desenvolvimento de forma coerente à demanda local/ regional, de modo que adotado este conceito, tem-se consideráveis mudanças no que se refere à gestão territorial.

Segundo o Ministério da Integração Nacional, o Desenvolvimento Regional corresponde a um novo horizonte para as políticas desenvolvimentistas, destacando-se que o crescimento econômico deve associar-se à mobilização cívica, à cooperação, à valorização das identidades locais e regionais, bem como a inclusão participativa dos diversos setores sociais (2007, p. 9-10).

Segundo Junqueira, a ideia de Desenvolvimento Regional Sustentável advém da necessidade de consideração das questões locais nos processos de tomada de decisão:

Nesse sentido, as particularidades regionais devem ser consideradas para implementar as idéias de desenvolvimento, pois a visão tradicional de crescimento econômico, sem considerar as potencialidades e as necessidades locais, não leva em conta as conseqüências sociais e as alterações ambientais determinadas por esse modelo (JUNQUEIRA, 2000, p. 118).

O Desenvolvimento Local Sustentável, portanto, corresponderia a um espaço dinâmico de ações locais, pressupondo-se ampla participação popular nos processos de políticas públicas a serem criadas, implementadas e fiscalizadas, possibilitando o surgimento de comunidades capazes de suprir suas necessidades imediatas e de alcançar algum grau de desenvolvimento (JUNQUEIRA, 2000, p. 118).

Assim, é necessário pautar as políticas para desenvolvimento regional sustentável na Amazônia com a complexidade inerente à região, ressaltando novamente o papel da participação popular nesse contexto, a fim de que por meio do processo de Desenvolvimento Regional Sustentável sejam ampliadas as possibilidades de participação dos atores sociais no processo de desenvolvimento.

4 MODELO DE ECONOMIA LOCAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

Na instituição do Plano Diretor, portanto, para se iniciar o fortalecimento da economia local, sugere-se um mapeamento participativo do uso dos recursos naturais, ou seja, a população deve indicar quais as atividades produtivas existentes e potenciais, como por exemplo, recursos pesqueiros, recursos de caça, recursos extrativistas, programas de fortalecimento da agricultura familiar e economia solidária (roçado), ou agricultura solidária, onde um grupo de comunitários cultiva um espaço coletivo para a agricultura, compartilhando atividades gerenciais e mercadológicas. Também pode ser inserida a criação de animais e áreas de uso da unidade. Dentre outras iniciativas elenca-se abaixo algumas idéias de implementação prática econômica:

a) Identificar formas de atuação, como por exemplo, Desenvolvimento de APLS (Arranjos Produtivos Locais, como, micro e pequenas empresas; Programas de Educação Ambiental; Incentivo ao desenvolvimento cultural;

b) Sugerir as possibilidades de interação entre os poderes públicos, privados e agentes da sociedade, bem como de elementos facilitadores para o desenvolvimento local por meio dessa interação.

Esse modelo deve integrar os vários eixos para o desenvolvimento local, quais sejam:

- a) Infra-estrutura e Integração Regional;
- b) Gestão dos Recursos Naturais e manejo sustentável;
- c) Redução das Desigualdades Sociais com consideração da diversidade sociocultural da região e;
- d) Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia voltada para os interesses locais.

Esses eixos – conforme já delineado - podem ser relacionados com os *metacritérios* sugeridos por LYNCH (1999), justificando a partir da ação do conceito teórico e prático, sobre os quais são inseridos com a adequação desses eixos aos indicativos, de acordo com as limitações de implementação, em função da realidade do interior do Estado.

Na prática esse modelo segue basicamente as orientações propostas pelo Estatuto da Cidade, considerando elementos a mais sobre a importância do reconhecimento anterior acerca da realidade e capacidade potencial dos aglomerados urbanos, sendo possível a utilização destas ideias-base na gestão urbana dos municípios do Amazonas.

Para tornar-se efetivo, cidadão deve estar ciente de suas responsabilidades em relação a esse processo. Portanto, deve ter conhecimento sobre o conteúdo do plano diretor para acompanhar, fiscalizar, debater e dar sugestões na realização dos investimentos prioritários, na aplicação das regras de uso e ocupação do solo e no processo contínuo de planejamento e gestão territorial.

Um Plano de manejo agroflorestal⁵ da zona especial de desenvolvimento agroflorestal e da Macrozona Rural também deve ser pensado, elaborado e implementado segundo as diretrizes definidas no Plano Diretor, bem como é necessário também elaborar um Decreto Municipal regulamentando os limites definitivos das Zonas Comunitárias Indígenas.

Deve-se, ainda, proceder a um inventário e a um projeto de sinalização dos locais de interesse histórico-cultural, viabilizando a

⁵ O Plano de Manejo Agroflorestal Sustentável pressupõe “o uso racional do solo visando à elevação da produção total, combinando culturas agrícolas e/ou frutíferas com essências florestais, em forma simultânea ou consecutiva e que, aplique práticas de manejo em regime de rendimento sustentável, compatíveis com as formas cultural e sócio-econômica de vida da população local”. (IDEMA, 2009, p. 1)

preservação da cultura local, bem como um projeto de reabilitação urbanística e arquitetônica dos Locais e Zonas Especiais de Interesse Histórico-Cultural.

Os custos referentes à elaboração e implantação do planejamento urbano devem ser incluídos também nas leis municipais de diretrizes orçamentárias e no orçamento anual, o plano municipal de habitação deve ser discutido com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial e os projetos devem ter cronograma de implantação e cálculo dos custos das obras para acessar recursos do governo federal, especialmente do fundo nacional de habitação de interesse social (FNHIS).

As orientações para elaboração de um plano diretor, sugeridas a partir do modelo supracitado, possuem como base direcionadora uma aplicação prática para os gestores municipais, cabendo a cada um identificar em conjunto com os agentes envolvidos, identificar outros elementos que possam ser inseridos dentro de um contexto urbanístico sustentável, que promova o desenvolvimento e fomento à economia local, respeitando as diversidades e tornando, dessa forma, as cidades do interior do Estado do Amazonas auto-gestoras e *empoderadas* socialmente e que sejam construídas num espaço democrático, plural e que abra espaço para as diferenças socioculturais de seus habitantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi possível observar das análises postas, as cidades do interior do Amazonas possuem especificidades que não podem ser desconsideradas no processo de tomadas de decisão no que se refere à gestão urbana. A diversidade social inerente à população amazônica, a riqueza da biodiversidade e as tensões em torno do território constituem elementos de essencial importância no estabelecimento dos instrumentos de gestão urbana nos espaços amazônicos.

Apesar de haver critérios gerais a respeito do Plano Diretor, é necessário pensá-lo de forma a incluir de forma mais efetiva as peculiaridades locais, especialmente tendo em vista o caso das cidades do Amazonas. No contexto ora apresentado, há a necessidade de preservação ambiental, mas também um anseio da população por melhores condições de vida, que podem advir do fomento às atividades de produção tradicional, ambientalmente sustentáveis, que podem ser previstas e estimuladas através de um Plano Diretor que utilize como base as premissas do desenvolvimento regional sustentável para a sua elaboração.

REFERÊNCIAS

- AB'SABER, Aziz Nacib. **A Amazônia: do discurso à práxis**. 2ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.
- AMAZONAS. **Portal do Governo do Estado do Amazonas**. Disponível em: <http://www.amazonas.am.gov.br/o-amazonas/dados/>. Acesso em 23 de setembro de 2013.
- BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: um pouco-antes e além-depois**. Manaus: Editora Umberto Calderaro, 1977.
- BEZERRA, Eron. **Amazônia: esse mundo à parte**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2010.
- DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: Comentários a Lei Federal 10.257/2001**. SBDP - Sociedade Brasileira de Direito Público. Editora Malheiros. São Paulo. 2006.
- FERNSE, Phillip. **Serviços ambientais como base para o uso sustentável de florestas tropicais na Amazônia Brasileira**. In: Buenafuente (ed.). **Amazônia: riquezas naturais e sustentabilidade sócio-ambiental**. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2007.
- FONSECA, Ozório. **Pensando a Amazônia**. Manaus: Valer, 2011.
- FREITAS, José Carlos de. "Estatuto da Cidade e Improbidade Administrativa". In: *Temas de Direito Urbanístico 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.
- GUDYNAS, Eduardo. **Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir**. In: FARAH, Ivonne e VASAPOLLO, Luciano. **Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?** La Paz: CIDES-UMSA, 2011.
- HARTMANN, Philipp. **A cobrança pelo uso de água como instrumento econômico na política ambiental: estudo comparativo e avaliação econômica dos modelos de cobrança pelo uso da água bruta propostos e implementados no Brasil**. Porto Alegre: AEBA, 2010.
- IDEMA. **Termo de Referência para Elaboração dos Planos de Manejo Agroflorestal Sustentável (PMAFS), Silvopastoril Sustentável (PMSS) e Integrado Agrossilvopastoril Sustentável (PMIAS)**. Natal: Governo do Estado do Rio Grande do Norte/ Secretaria de Estado de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, 2009.

- JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates. Agendas sociais: desafio da intersetorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável. In: **Revista de Administração Pública**. N. 6, 2000. p. 118.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MENDES JUNIOR, José Rogério de Souza. Da liberdade de participação. In: MARTINEZ, Sergio Rodrigo e RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **Desenvolvimento e meio ambiente: o pensamento econômico de Amartya Sen**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente e DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. **Criação de municípios indígenas: desafios ao direito brasileiro**. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Manaus 2008**. Porto Alegre: Magister, 2009.
- OLIVEIRA JUNIOR, Nelson Correa; PEREIRA, Raquel da Silva e BRESCIANI, Luiz Paulo Bresciani. Desenvolvimento Regional Sustentável no Grande ABC: análise das contribuições de uma instituição financeira brasileira. In: **Revista Desenvolvimento em questão**. Editora Unijuí. Ano 9, n. 18, jul/dez, 2011. P. 57.