



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA E CARTOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA -  
PPGEO**



**CLEDSON NAHUM ALVES**

**GESTÃO AMBIENTAL E PLANEJAMENTO URBANO EM ABAETETUBA:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CONCEPÇÕES E AÇÕES DO PODER PÚBLICO  
LOCAL**

**Belém-Pará  
2007**

**CLEDSON NAHUM ALVES**

**GESTÃO AMBIENTAL E PLANEJAMENTO URBANO EM ABAETETUBA:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CONCEPÇÕES E AÇÕES DO PODER PÚBLICO  
LOCAL**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO), do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH, da Universidade Federal do Pará - UFPA.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Janete Marília Gentil Coimbra de Oliveira

**Belém - Pará  
2007**

**CLEDSON NAHUM ALVES**

**GESTÃO AMBIENTAL E PLANEJAMENTO URBANO EM ABAETETUBA:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CONCEPÇÕES E AÇÕES DO PODER PÚBLICO  
LOCAL**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO), do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH, da Universidade Federal do Pará - UFPA.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Janete Marília Gentil Coimbra de Oliveira.

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Ana Cláudia Cardoso

---

Prof. Dr. Gilberto de Miranda Rocha.

## DEDICATÓRIA

A minha mãe, Maria Tereza Nahum Alves e demais irmãos que são meus cúmplices na alegria, na tristeza, na derrota e na vitória. Sem eles o caminho da vida fica muito mais difícil e sem sentido.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, o Criador de toda a existência. Obrigado pela fé, força e amor.

Aos meus colegas de turma do PPGeo (2005), em especial a Lílian Brito por todo o incentivo, amizade e profissionalismo de sua parte.

Aos funcionários da Prefeitura Municipal de Abaetetuba, especificamente aos técnicos e coordenadores responsáveis pelo comando das Secretarias de Obra e Secretaria de Saúde e Meio Ambiente.

As lideranças do MECA, CDL e moradores dos Bairros de São João e Centro, pelas informações e entrevistas concedidas.

A minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Janete Marília Gentil Coimbra de Oliveira, pela disponibilidade e desafio de ter aceitado esta orientação num momento bastante conturbado e decisivo para a conclusão deste trabalho.

Aos meus demais amigos e colegas da universidade, pelos momentos de reflexão, estudos, conflitos, diversão e desafios. Muito obrigado!

A minha irmã Roselene Nahum, por me aturar, ser um anjo, um doce e um amor de pessoa. Obrigado mesmo!

Ao grupo de pesquisa da Química, em especial aos Professores Dr. Cláudio Nahum e Dr. Alberdan, por disponibilizarem o espaço e uso do laboratório de informática e outros recursos, que foram importantes para a revisão e finalização desta Dissertação.

Aos meus amigos do convívio social de rua, desde aqueles que ficaram em Abaetetuba lutando por seus objetivos de vida, até as novas amizades do bairro do Marco (Belém) e da gente boa da Cidade Nova VIII (Ananindeua), principalmente aos grandes Amigos: Saulo Paes, Bruno Lima, Monik, Daniel, Drika e Letícia. É muito bom saber que vocês também fazem parte dessa história.

A Universidade Federal do Pará (UFPA) em seu Departamento e Colegiado de Geografia pela continuidade do processo acadêmico que o mesmo tem proporcionado aos que não se contentam em ficar parado no tempo e no espaço, mas procuram sempre o conhecimento para os novos valores e desafios da sociedade e do mundo atual.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para mais esta etapa em minha vida acadêmica e profissional. Obrigado!

## EPÍGRAFE

No entanto, se a finalidade última do planejamento e da gestão é a superação de problemas, principalmente fatores de injustiça social, e a melhoria da qualidade de vida, ambos deveriam ser vistos como pertencendo ao amplo domínio das estruturas de desenvolvimento, ao lado de estratégias de desenvolvimento regional, nacional etc. (SOUZA, 2004, p. 73).

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Foto 01 - Frente parcial da Cidade de Abaetetuba

Foto 02 – Residências Construídas sobre os canais fluviais no bairro de São João.

Foto 03 – Aspecto da Rua São João no bairro de mesmo nome.

Foto 04 – Aspecto da Rua Pedro Rodrigues no Bairro Centro.

Foto 05 – Rua do Centro Comercial (D. Pedro II)

Figura 01 – Evolução da Ocupação Urbana em Abaetetuba (1970, 1990 e 2002).

Figura 02 – Organização do Espaço Urbano na Área Central de Abaetetuba.

Figura 03 – Zonas Especiais de Interesse Social de Abaetetuba (ZEIS)

Figura 04 – Mapa do Macro Zoneamento de Abaetetuba (ver anexo)

Tabela 01 – População, área e Densidade Demográfica 1980/91/96-05.

Tabela 02 – Distribuição da População por Bairro (2000).

Tabela 03 – Número de Estabelecimentos com Vínculos Empregatícios segundo o Setor de Atividade Econômica do Cadastro RAIS/1999-2003.

Tabela 04 – Matrículas por dependência Administrativa e Graus de Ensino 1996-2003.

Quadro 01 - Levantamento dos Aspectos de Saneamento Ambiental do Bairro de São João Nov./2006

Quadro 02 - Pólos de discussão do Plano diretor Participativo de Abaetetuba.

Quadro 03 - Sistema de Leitura Comunitária por Setor.

Quadro 04 - Leitura Comunitária do Saneamento e Meio Ambiente na Área Urbana de Abaetetuba.

Quadro 05 - Leitura Comunitária do Saneamento e Meio Ambiente na Área Rural de Abaetetuba/ Pólo Colônia.

Quadro 06 - Leitura Comunitária do Saneamento e Meio Ambiente na Área Rural de Abaetetuba/ Pólo Pontilhão.

Quadro 07 - Leitura Comunitária do Saneamento e Meio Ambiente na Área Rural de Abaetetuba/ Pólo Vila de Beja.

Quadro 08 - Tipo de Órgão Municipal de Meio Ambiente

Quadro 09 - Legislação Ambiental

Quadro 10 - Recursos Financeiros

## LISTA DE SIGLAS

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental  
CIDES - Comissão Internacional para o Desenvolvimento Sustentável  
CDL – Clube de Dirigentes Lojista  
CONDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente  
CFC - Cloro, Flúor, Carbono.  
CPDS - Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21  
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente  
CONSEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente  
COSANPA – Companhia de Saneamento e Abastecimento do Estado do Pará  
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas Para O Meio Ambiente  
EIA - Estudos de Impactos Ambientais  
GREEN PEACE - Paz Verde, Ong Ambiental.  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
MECA – Movimento Ecológico e Cultural de Abaetetuba  
MMA - Ministério do Meio Ambiente.  
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PES – Planejamento Estratégico Situacional  
PDPA – Plano Diretor Participativo de Abaetetuba  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental  
SAGRI - Secretaria de Agricultura  
SECTAM – Secretaria Executiva de Tecnologia e Meio Ambiente  
SEMA - Secretaria de Meio Ambiente  
SEMOB - Secretaria de Obras  
SEMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura  
SESMAB - Secretaria de Saúde e Meio Ambiente  
SESMAD - Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento  
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente  
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
UFPA - Universidade Federal do Pará.  
VIGIÁGUA – Vigilância de Água  
VIGIAR – Vigilância do Ar  
VIGISOLO – Vigilância do Solo  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social  
ZPA – Zona de Proteção Ambiental



## RESUMO

O presente trabalho discutirá a gestão ambiental e o planejamento urbano enquanto instrumentos da política pública municipal, através das concepções e ações que envolvem os órgãos e agentes sociais na dinâmica sócio-ambiental no espaço urbano de Abaetetuba. Analisando as atuações da administração municipal no que concernem as atividades desenvolvidas pela SESMAB e SEMOB, no período de 2004-2006, tentará esclarecer as visíveis e inegáveis contradições na paisagem urbana do Município, principalmente no que tange a qualidade do meio ambiente (o qual implica na qualidade de vida das pessoas) e a ausência de mecanismos mais específicos para desenvolver a proteção do meio ambiente e a inclusão social nos fóruns de decisão. Considerando o enorme potencial legislativo e jurídico brasileiro, esta pesquisa vai tentar mostrar que a falta de mobilidade político-administrativa municipal, mesmo com o recém criado Plano Diretor Municipal (Out./2006) ainda compromete os padrões ambientais urbanos, devido, entre outros, a desarticulação entre as secretarias municipais, o caráter físico-territorial das políticas urbanas e o centralismo do investimento público em áreas já servidas de infra-estrutura.

Palavras-Chave: Gestão, Planejamento, Poder Público, Meio Ambiente.

## ABSTRACT

The present work will argue the ambient management and the urban planning while instruments of the municipal public politics, through the conceptions and actions that involve the social agencies and agents in the partner-ambient dynamics in the urban space of Abaetetuba. Analyzing the performances of the municipal administration in what they concern the activities developed for the SESMAB and SEMOB, in the period of 2004-2006, it will try to mainly clarify the visible and undeniable contradictions in the urban landscape of the City, in what it refers to the quality of the environment (which implies in the quality of life of the people) and the absence of more specific mechanisms to develop the protection of the environment and the social inclusion in forums of decision. Considering the enormous legislative potential and legal Brazilian, this research goes to try to show that the lack of municipal politician-administrative mobility, exactly to just created Municipal Managing Plan (Out. /2006) still compromises the urban ambient standards, had, among others, the disarticulation between the city departments, the physicist-territorial character of the urban politics and the centralism of the public investment in served infrastructure areas already.

Key Word: Management, Planning, Public Power, Environment.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 PROBLEMÁTICA.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1.2 JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1.3 OBJETIVOS.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1.4 HIPÓTESES.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>29</b>
<b>2. AS NOÇÕES DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E A ANÁLISE SÓCIO-ESPACIAL: INDICAÇÕES PARA UM MARCO TEÓRICO.</b>	
2.1 Discutindo as Noções de Planejamento e Gestão no Processo Urbano.....	31
2.2 As Concepções de Planejamento e Gestão na Trajetória das Políticas Urbanas.....	43
2.3 O Planejamento e a Gestão no contexto da Agenda 21: do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.....	54
2.4 Meio Ambiente, Gestão Ambiental e Planejamento: um enfoque conceitual.....	72
<b>3. PODER PÚBLICO LOCAL: ANÁLISE DA GESTÃO ADMINISTRATIVA E SUA PERSPECTIVA AMBIENTAL.</b>	
3.1 Caracterização Sócio-Espacial do Município.....	78
3.1.2 Dois exemplos da realidade urbana: o Bairro de São João e o Bairro Centro.....	91
3.2 A Gestão Ambiental na Estrutura Administrativa da SESMAB e SEOB.....	101
3.3 Estrutura e Perspectivas Atuais.....	113
<b>4. ABAETETUBA: PERSPECTIVAS DOS AGENTES SOCIAIS EM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE URBANO</b>	
4.1 Os Agentes do Setor Privado.....	133
4.2 Os Agentes do Setor Público.....	140
4.3 Os Agentes sociais não-governamentais (MECA).....	147
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>154</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>160</b>
<b>7. ANEXOS</b>	

## 1. INTRODUÇÃO

Há algumas décadas a humanidade vem se preocupando com o resultado de suas ações sobre a biosfera e percebendo que os recursos do planeta têm limites e que, embora a natureza possua um grande potencial de se restabelecer, isso também é limitado.

É dessa e de outras preocupações que surge a necessidade de definir até que ponto pode-se alterar a biosfera e tem-se a certeza de que é preciso gerir e planejar as ações do homem quanto à relação que este possui para com o ambiente em que vive.

Desde o final do século XIX, o processo de concentração espacial demográfica tornou-se um fator evidente em países da Europa e nos Estados Unidos. A concentração populacional esteve ligada, nestas regiões, ao avanço das atividades industriais, que determinaram a repulsão do campo e a atração para a cidade desses contingentes. Além disso, a queda da mortalidade e o crescimento nos indicadores de natalidade contribuíram, também, para o acelerado ritmo demográfico.

A concentração industrial imprimiu novos arranjos espaciais nas cidades capitalistas do Primeiro Mundo, as quais passaram a absorver um contingente demográfico cada vez maior. A dinâmica da vida social nestas cidades, durante o século XX, seria marcada pela constituição de um padrão de vida que viria a ser designado de urbano, por estar atrelado às estruturas de reprodução do capital, à difusão de novas tecnologias e ao modo de identificação sócio-político e cultural que as relações inter-pessoais estabeleceriam historicamente naquela porção do território. (CASTELLS, 1983).

Durante as décadas de 1950 e 1960, esse padrão de organização sócio-espacial aportaria em outras regiões de menor poder econômico e tecnológico em relação às regiões anteriores. O processo de internacionalização das indústrias americanas e européias provocaria a concentração demográfica e novos rearranjos espaciais nas principais cidades da

América Latina, do Sudeste Asiático e da África Meridional, aprofundando ainda mais as desigualdades sócio-econômicas nessas regiões. (VESENTINI, 2001)

A concentração demográfica está associada ao fenômeno da urbanização, isto porque, segundo Bezzera (2002):

O termo *urbano* designa uma forma particular de ocupação do espaço por uma população, ou seja, a aglomeração, resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente elevada, com grande diferencial funcional e social (BEZZERA, 2002, p. 02) (grifo do autor).

A explosão demográfica urbana nas principais regiões, concentradoras de atividades econômicas, resultou no crescimento de diversos problemas, principalmente os sócio-ambientais. Isso porque a numerosa população que passou a habitar nestas áreas urbanas começou a exigir dos recursos naturais uma intensidade maior na sua exploração, como forma de atender às necessidades de sobrevivência, mas principalmente para atender aos interesses capitalistas de produção.

O que se evidenciaria, com o passar do tempo, seria o estabelecimento de caóticos centros urbanos, densamente habitados, imensos em problemas sociais (segregação espacial, desemprego, criminalidade etc.) e de inegável degradação ambiental (poluição, lixo acumulado, danos à saúde humana etc.).

No Brasil, o processo de industrialização e o crescimento demográfico não estiveram alheios às transformações no espaço mundial. As atividades industriais que se firmaram na década de 1950 provocariam a mobilidade da população no território, com intenso fluxo migratório do campo para a cidade e da imigração inter-regional. Essa dinâmica interna implicou na concentração populacional e das atividades produtivas nas cidades, em especial nas capitais estaduais. Já na década de 1980, 75% da população brasileira residia nos grandes centros urbanos. (SANTOS, 2001).

De acordo com Caiado (1997, p. 458), “todo esse dinamismo atraiu para as grandes cidades contingentes populacionais, que passaram a se concentrar, principalmente

nas metrópoles, surgindo uma rede urbana dinâmica e interligada formada por cidades de diferentes tamanhos, inseridas na divisão social do trabalho”.

A década de 1980 marca, também, o auge das questões ambientais, principalmente no que tange à degradação urbana, queimada e desmatamento, e a tentativa de superar esse quadro de fatores negativos. É também, neste período, que o Estado nacional passa a institucionalizar sua atuação nestas questões. O governo federal, na tentativa de conciliar desenvolvimento econômico com o potencial de recursos naturais, tenta justificar sua política de exaustão ambiental através de discursos pragmáticos, a fim de convencer a opinião pública nacional e internacional sobre a importância para o País em evidenciar um crescimento econômico viável a qualquer custo, assegurando, assim, uma estabilidade político-econômica que viria a privilegiar principalmente a classe dominante.

O projeto de modernidade difundido pelo discurso oficial do Estado, que tentava justificar o estabelecimento de atividades produtivas em diferentes pontos do território, mas principalmente na cidade, viria a ser questionado devido ao quadro geral de adversidades que o próprio desenvolvimento geraria.

A crise urbana dos anos de 1980, no Brasil, desencadeou protestos por parte da sociedade, que via na atuação do Estado um agente responsável pela segregação sócio-espacial e pelo descaso para com as políticas urbanas mais democráticas. Era necessário que fossem implementadas mudanças radicais na forma de gestão urbana, que pudessem ordenar, principalmente, o uso e a ocupação do solo urbano.

É nesse contexto, que se evidenciam os primeiros esforços de se estabelecer mecanismos mais transparentes e eficientes para com a política pública urbana. Entre os vários movimentos sociais urbanos merece destaque o MRU (Movimento pela Reforma Urbana). Este foi sem dúvida, o principal articulador social durante os trabalhos na Constituinte de 1988, que acabou influenciando na promulgação dos artigos 182-183, que

compreendem os artigos da política urbana nacional, onde o Plano Diretor Municipal torna-se o instrumento por excelência da exequibilidade de tal política.

Tais artigos procuram estabelecer diretrizes políticas para que as administrações públicas municipais construam estratégias de lidar com o espaço urbano. Nesse sentido, o planejamento e a gestão tornar-se-iam mecanismos fundamentais na institucionalização da política urbana no Brasil. A partir daí, em especial na década de 1990, as políticas, as estratégias e as iniciativas de intervenção formuladas pelos diversos agentes sociais, para com o espaço urbano, compreenderiam medidas que visassem a democratizar a gestão pública urbana no interesse de condicionar as formas de uso e ocupação do solo em padrões capazes de engendrar o desenvolvimento sócio-econômico.

Nesse sentido, a dimensão ambiental surge como uma das vertentes de atuação da gestão e do planejamento, para consolidar padrões de ocupação e uso do solo urbano considerando os aspectos ecossistêmicos e sociais locais e, também, para se fazer cumprir o aparato legislativo que estabelece como essas formas de ocupação tem que se adequar à legislação urbana.

Ao incorporar a noção ambiental na perspectiva urbana, o planejamento e a gestão através do poder público, têm, com isso, tratado das velhas questões sociais urbanas com uma nova roupagem definida no discurso socioambiental. Nesse aspecto, a gestão ambiental urbana, como uma modalidade específica de gestão, consiste, na verdade, em uma forma de intervenção que não deixa de ter um caráter espacial. Logo, gestão ambiental urbana é uma forma de se compreender e ordenar o espaço.

No Município de Abaetetuba, especificamente na zona urbana, as estratégias do poder público local em efetivar a política urbana com base no que prescreve a lei federal e a lei orgânica municipal, têm encontrado na gestão urbana o modelo mais pro-ativo para

executar sua política ambiental, evidenciando práticas de saneamento como se fossem ações de planejamento mais amplas.

A visão de gestão e planejamento ambiental que vem se consolidando nesse Município é aquela que implica diretamente na dissociação entre o sujeito (homem) e o objeto (natureza), onde as transformações no meio ambiente são tratadas não como elo da dinâmica sócio-espacial local, mas sim como enfoque sanitário em seu aspecto técnico e governamental. Essa concepção cristalizada pelos órgãos da administração pública acaba por fragilizar as ações de gestão ambiental, onde os critérios de participação na mesma e os critérios de intervenção territorial são, quase sempre, partes do discurso político-partidário.

Com isso, pretende-se, neste trabalho, analisar como a gestão ambiental urbana está sendo praticada em tal Município, procurando estabelecer conexões entre os agentes do poder público e suas respectivas atribuições na articulação do desenvolvimento sócio-econômico ligado à perspectiva do meio ambiente.



## 1.1 PROBLEMÁTICA

A delimitação empírica para a discussão do objeto já mencionado abrange a área urbana do Município de Abaetetuba - Pará no período de 2004-2006. O Município de Abaetetuba (1.180 Km<sup>2</sup>), que está localizado na microrregião do Baixo Tocantins é um importante exemplo da realidade pela qual atravessa um grande número de outros Municípios amazônicos.

Considerando que o processo de urbanização na porção Norte do País vem ocorrendo de forma agressiva e “desordenada”, não respeitando a fragilidade dos ecossistemas naturais e proporcionado o agravamento da pobreza local, este Município irá se enquadrar numa espécie de padrão urbano amazônico marcado pela disparidade territorial (centro-periferia) e pela crescente deterioração ambiental urbana (acúmulo de lixo, poluição sonora-áudio-visual, poluição atmosférica, ocupação em áreas alagadas, desmatamento etc.), e pelo aumento da criminalidade, sem falar detalhadamente no crescimento da demanda por saúde, educação, transporte, lazer, moradia que surgem com o adensamento populacional.

O crescimento urbano de Abaetetuba mais intenso está, sem dúvida, relacionado ao estabelecimento do complexo Albrás-Alunorte, no distrito industrial de Barcarena na década de 1980. O estabelecimento dessa atividade produtiva de beneficiamento extrativista (a bauxita, o alumínio) gerou de imediato, centenas de empregos em curto e longo prazo, desencadeando um forte êxodo rural de localidades adjacentes em direção às duas cidades acima, além de atrair mão-de-obra imigrante nordestina.

O crescimento demográfico em Abaetetuba acelerou-se, dado a essas circunstâncias. As habitações e comércios cada vez mais se firmavam em áreas circundantes ao núcleo urbano, ocupando os terrenos de mata através da destruição destas. Nesse sentido, os problemas ambientais urbanos se expandiram na medida em que o crescimento urbano (uso e ocupação do solo) se daria em proporções “desordenadas”.

Partindo desta breve análise de crescimento urbano e problemas ambientais, indaga-se, então, **como o poder público local concebe as ações de gestão ambiental urbana em Abaetetuba?**

As administrações públicas municipais no Brasil possuem respaldo institucional e legislativo para se estruturarem e deliberarem sobre os assuntos de sua pertinência. A gestão urbana em sua especificidade ambiental corresponde à solidificação das ações governamentais em definir, com a participação popular, os rumos do uso e ocupação do solo urbano considerando as possíveis alterações e conseqüências que tais usos acarretarão ao meio ambiente.

Neste sentido, a interrogação se justifica mediante os termos da lei federal de 1988 no qual compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, incisos I e II). Estabelece ainda o artigo 225 que cabe ao poder público preservar e restaurar os processos ecológicos, promover o manejo das espécies, definir unidades de conservação e exigir estudos de impactos ambientais, entre outras atribuições.

Na verdade, a presença do poder público na gestão ambiental é um imperativo para as mudanças de padrões ambientais localizados e um aprimoramento constante das ferramentas que executam essa gestão.

Outro aspecto importante da problematização sobre o tema é a concepção de meio ambiente. Nesse sentido, é necessário supor **qual a concepção de meio ambiente definida nas ações da gestão urbana no Município de Abaetetuba?** Segundo Gonçalves (2001):

A questão ambiental é, assim, mais que um campo interdisciplinar, pois nela se entrecruzam o conhecimento técnico-científico; as normas e valores; o estético-cultural, regidos por razões diferenciadas, porém, não dicotômicas. Ela requer um campo de comunicação intersubjetivo não viciado e não manipulado para que a 'região comunicativa' possa se dar efetivamente. Enfim, requer, fundamentalmente, **democracia** (GONÇALVES, 2001, p. 139) (grifo do autor).

A importância de se compreender a concepção de meio ambiente no conjunto das ações do poder público local, implica em detectar como este agente social atua na dimensão do urbano, considerando a existência dos processos sócio-naturais desta realidade. Sabe-se que a concepção de “meio ambiente” ultrapassa uma abordagem pautada na visão paisagística da natureza, como elemento externo à sociedade, ou seja, abrange a dinâmica sócio-espacial e os aspectos sócio-ambientais de forma indissociável, considerando a cultura, a economia, os conflitos sociais como parte integrante do meio ambiente, o qual é um construto social.

O conceito de meio ambiente, neste trabalho, passa a designar:

O lugar determinado ou percebido, onde os elementos naturais e sociais estão em relações dinâmicas e em interação. Essas relações implicam processos de criação cultural e tecnológica e processos histórico e social de transformação do meio natural e construído (REIGOTA, 1998, p 14).

Outro momento a destacar é saber **qual a forma de gestão do espaço urbano evidenciada na estrutura administrativa do poder público local em relação à questão ambiental?**

Por último, **como as ações de gestão ambiental são executadas?** Essa questão procura traduzir quais os fundamentos teórico-metodológicos das ações de política urbana ambiental que estão em vigência no Município enfocado. Isto porque a análise das ações de gestão pode revelar a que corrente de intervenção espacial está ligada tal política urbana. Essa é uma questão fundamental para se compreender como se estabelece a ordenação territorial através das políticas públicas urbanas, já que a gestão implica em um conjunto de ações planejadas, onde “planejar é também produzir e redefinir hegemonias que se manifestam em estratégias, prioridades e instrumentos de ação, especificamente em torno do objeto do planejamento e das decisões”. (BUARQUE apud BEZERRA, 2002, p.05-06).

A gestão ambiental urbana implica na articulação de diferentes agentes sociais, e principalmente, na conjunta ação das instituições públicas da administração local com o

objetivo de se estruturar um grupo social que desenvolva projetos e propostas para o pleno desenvolvimento social urbano. Compreender seus atributos é, portanto, compreender o jogo político que permeia as decisões do poder público para com a espacialidade urbana.

### 1.1.2 JUSTIFICATIVA

No limiar do século XXI, diante das novas perspectivas mundiais de globalização da economia e seus problemas, vivencia-se, também, a fase do paradigma ambientalista, ou seja, das propostas ambientais e suas correntes que buscam uma sociedade mais justa e com um desenvolvimento econômico “ecologicamente correto”.

Para que isso seja possível, é necessário que exista uma dinâmica de diálogos conscientizadores com a sociedade nos seus amplos segmentos, na tentativa de compreender as diversas realidades percebidas por seus membros - os cidadãos - e delas extrair alternativas que venham “solucionar” os problemas existentes.

Diante da importância que é o meio ambiente e das discussões que lhe envolvem em nível global e nacional, no campo da política, ciências e outros, a gestão ambiental vem constituir-se como uma ferramenta fundamental para a execução das propostas de preservação e conservação do meio natural e social.

A gestão, assim como o planejamento é um processo racional de tomada de decisão, que implica, necessariamente, numa reflexão sobre condições sociais, econômicas e ambientais que orientam qualquer ação de decisão futurista (BARCELLOS, 2004).

É mister que o poder público local utilize a gestão ambiental em suas diretrizes políticas para a produção de um meio ambiente de qualidade. Sabendo-se que a degradação ambiental urbana é produto da dinâmica capitalista localizada e identificada no esquema (recursos - produção - circulação - consumo - recursos), torna-se urgente a tomada de decisão competente do poder público para gerenciar essa dinâmica. Contudo, não cabe somente a este a responsabilidade de ajustamento dos padrões ambientais, mas o envolvimento de toda a sociedade.

Por isso, a crescente degradação ambiental urbana merece atenção e principalmente dedicação de trabalhos, em campos específicos, a fim de refletirem sobre os mecanismos de prevenção e solução aos problemas identificados, atentando e discutindo, para as formas de planejamento ambiental, tendo em vista a preocupação com as tomadas de decisões instaladas efetivamente no espaço urbano.

Em Abaetetuba, a questão ambiental urbana é, sem dúvida, um dos aspectos relevantes da política pública local que necessita esta inserida na agenda administrativa da gestão e do planejamento. Os problemas ambientais existentes são apenas uma parte do conjunto da realidade sócio-espacial municipal. Subestimá-los ou negá-los é uma decisão nada coerente para o poder público e para os agentes sociais envolvidos.

Portanto, se torna fundamental, na atual conjuntura, compreender e relacionar as ações do governo municipal através de seus meios e órgãos administrativos em relação a gestão ambiental e o planejamento urbano no processo de organização sócio-espacial em Abaetetuba.

### 1.1.3 OBJETIVOS

#### **GERAL**

De maneira geral, este projeto procura analisar a atuação do poder público no Município de Abaetetuba tomando como base a gestão ambiental urbana, suas ações e concepções no período 2003-2006.

#### **ESPECÍFICOS**

- ▶ Identificar e analisar como as ações de gestão ambiental urbana são executadas pelo poder público local;

- ▶ Identificar qual a concepção de meio ambiente estabelecida nas práticas de gestão pelo poder público local;

- ▶ Verificar como a gestão ambiental urbana se estrutura nas instituições administrativas da prefeitura Municipal de Abaetetuba.

#### 1.1.4 DEFINIÇÕES DAS HIPÓTESES

As hipóteses apresentadas a seguir identificam-se mais como idéias norteadoras deste projeto do que respostas definitivas sobre o mesmo.

**a) A gestão ambiental urbana é concebida através do discurso oficial do poder público local, o qual considera as ações de saneamento como sendo práticas abrangentes de planejamento e gestão ambiental.**

Essa afirmação tenta compreender a concepção discursiva do poder público em Abaetetuba, o qual difunde não somente a idéia como também a prática de que as ações das agências municipais ambientais se dão via decisões planejadas segundo critérios ambientais e salutareis.

Nesse sentido, as considerações discursivas dos agentes públicos passam a se confrontar com o que de fato acontece. Ou seja, na definição das ações de planejamento e gestão ambiental o que se percebe são práticas de saneamento básico sendo creditadas como instrumentais ampliados de gestão ambiental urbana. Segundo Braga *et al.* (2001):

O que há subjacente ao debate conceitual sobre a relação urbano/ambiental é uma disputa pelo estabelecimento da “verdade” no que tange a esse debate. Verdade entre aspas, pois esta nunca é absoluta, é sempre socialmente construída através de uma disputa de poder. Para Bourdieu (1996), “quando se trata do mundo social, as palavras criam as coisas, já que criam o consenso sobre a existência e o sentido das coisas, o senso comum” (p.127). Nesse contexto, “se existe uma verdade, é que a verdade é um lugar de lutas” (p.83).

O discurso passa então criar as regras políticas e por sua força ideológica, de certa maneira, às institucionaliza como verdades inquestionáveis. A gestão ambiental na realidade constitui-se, assim, em um conjunto de atividades administrativas através de meios técnicos de saneamento básico.



**b) A concepção de meio ambiente para o poder público municipal em Abaetetuba abrange os aspectos sanitaristas (de intervenção em saúde pública e saneamento básico), não considerando os aspectos ecossistêmicos e antrópicos da dinâmica sócio-espacial.**

A concepção de meio ambiente deve estar embasada na interdependência entre os elementos sociais e naturais e contrapor-se à visão de externalidade humana, onde o homem é visto apenas como transformador do meio, e não como parte integrante deste.

Além do mais, a concepção de meio ambiente necessita superar seu limite puramente científico e valorizar a perspectiva do “senso comum”, a partir das representações subjetivas dos indivíduos, com seu espaço vivido, percebido e construído. Embora as representações apresentem um componente científico “[...], elas se destacam também por apresentarem um clichê e uma abordagem de senso comum”. (REIGOTA, 1998, p. 71).

Essa representatividade deve ser considerada como elemento fundamental na condução das decisões na gestão urbana, já que elas configuram no espaço as territorialidades da experiência e da vivência social.

Nesse sentido, conceber o meio ambiente de forma estanque, delimitado a fatores sanitários, é por demasiado reducionista, comprometendo a análise da dinâmica sócio-espacial e o nível de intervenção territorial que se atribui à gestão urbana. Entretanto, “não basta um diagnóstico superficial, descritivo, quase que um mero amontoamento de dados de natureza diversa, para formar um quadro de realidade sobre a qual se deseja intervir” (SOUZA, 2004, p. 411).

O meio ambiente sugere uma categoria científica transdisciplinar de múltiplas concepções. Pensá-lo como espaço de bem-estar higiênico e sanitário não é de forma alguma uma atitude errada por parte dos agentes públicos locais. A qualidade de vida de um ambiente está ligada aos cuidados de seus aspectos físicos (quadro natural). Porém, os aspectos sócio-econômicos são valores que influenciam também na qualidade de vida e nos padrões

ambientais onde as pessoas vivem. Por isso, há necessidade de integrar esses fatores (físicos e sócio-econômicos) como atributos do meio ambiente, com o interesse de se viabilizar de forma mais global e democrática a gestão ambiental urbana.

**c) A gestão ambiental é destituída de unidade de ação do ponto de vista administrativo, no que diz respeito ao meio ambiente urbano, já que os diversos órgãos municipais atuam de forma desarticulada (no conjunto administrativo) e de forma centralizada (em relação à gestão urbana).**

A gestão ambiental em Abaetetuba está vinculada às ações da Secretaria de Saúde e Meio Ambiente (SESMAB). Sobre esta pesa a responsabilidade de exercer as intervenções inerentes a sua função, qual seja de vigilância médico-sanitária e ambiental. Essa atribuição específica promove certa distribuição de obrigações administrativas quanto à dinâmica sócio-espacial local. Ou seja, concernente ao meio ambiente urbano, este é objeto de plano e ações tanto pela SESMAB, quanto por outras Secretarias como a de Obras (SEOB) e Educação e Cultura (SEMEC).

Essa conjuntura administrativa propicia uma gestão pública urbana fragmentada, e muitas vezes, não pactuada. Essa perspectiva de certo modo influencia nas ações da administração pública, na própria forma de como o poder público compreende a questão ambiental. Com isso, a administração local reforça o conceito de meio ambiente marcado por uma visão desconexa em relação a outros agentes sócio-espaciais, atribuindo políticas de intervenção que se especificam em um determinado fator ou circunstância da realidade urbana.

A gestão pública, quando delega atributos específicos a diferentes instituições e órgãos do Estado, o faz com interesse de melhor administrar os assuntos sociais. Entretanto, acaba também gerando uma carga burocrática que muitas vezes retroage na sua proposta de flexibilizar as decisões com maior eficiência e eficácia. Com a questão ambiental não é

diferente. No Município de Abaetetuba este entrave administrativo pode, além de fragmentar a concepção de meio ambiente, levando à cristalização de políticas públicas maquiadas no discurso ambiental (sem, no entanto, explorar o critério de inter-relação sócio-ambiental que cabe a este), estabelecer ações centralizadas na gestão do território urbano.

Isso porque, quando os problemas urbanos são tratados de forma superficial e desarticulados, a última palavra quase sempre vem do gestor local, como uma forma de superar as divergências provocadas pelos próprios agentes públicos e amenizar as críticas sociais ao governo local.

Nesse sentido, a gestão ambiental urbana mantida como prática de ação administrativa desarticulada e de decisão centralizada favorece à expansão das desigualdades sócio-espaciais urbanas.

**d) As ações de gestão ambiental são executadas com base no modelo de intervenção físico-territorial no espaço urbano, excluindo a possibilidades de participação social nos fóruns de decisão.**

A gestão democrática da cidade é um dos atributos prescritos pelo Plano Diretor Municipal e pelo Estatuto da Cidade. Entretanto, em Abaetetuba, essa prática de governabilidade parece ainda não ter se efetivado. Atualmente, o espaço urbano estrutura-se segundo a lógica do sistema capitalista, onde o princípio da propriedade privada do solo se define entre a luta de proprietários e não-proprietários. O poder público passa então a atuar como mediador deste conflito, sendo que o resultado dessa atuação acaba se traduzindo na redefinição sócio-espacial.

Na gestão pública isso se evidencia no próprio modelo político-administrativo do espaço urbano, quando este repousa suas diretrizes e estratégias de planejamento delimitadas às decisões centralizadas. O modelo de gestão instituído por critérios e decisões unilaterais corrobora, na maioria das vezes, com os projetos particulares a qual ele se destina.

Historicamente, este modelo tem sido utilizado pelo Estado como forma de impor sua política governamental, atuando em prol de uma elite capitalista.

Com isso, os marcos do planejamento e da gestão democráticos tornam-se apenas viés de discurso ideológico promovido pelas forças políticas, no sentido de se manter uma fachada democrática de governo instrumentalizada somente nos aparatos jurídicos urbanísticos, exigindo, para tanto, da sociedade, mobilização e organização para que seus interesses possam ser, no mínimo, apreciados.

Por isso, há a necessidade do poder público considerar a participação dos atores envolvidos e comprometidos com a transformação da realidade sócio-ambiental em que vivem, fazendo com que o processo de planejamento supere o gueto decisório e centralista na gestão urbana.

Se a perspectiva para o pleno desenvolvimento do espaço urbano mantiver uma abordagem de sustentabilidade sócio-espacial, é preciso considerar o que afirmam Bacelar e Bezerra (1999).

A relação entre a análise e a elaboração técnica, de um lado, e o processo político de decisões de escolhas, de outro, constitui o grande desafio para o planejamento do desenvolvimento sustentável. São duas as lógicas a serem confrontadas: a lógica política e a da racionalidade técnica. Enquanto o trabalho técnico deve, fundamentalmente, gerar elementos informacionais e oferecer os suportes racional e analítico aos atores sociais para que eles possam escolher de forma mais apropriada as alternativas; as decisões de escolhas são sempre políticas, correndo-se o risco de prevalecerem interesses inconsistentes com as possibilidades concretas de sustentabilidade do desenvolvimento. (BACELAR, BEZERRA apud BEZERRA, 2002, p. 06).

Portanto, consolidar uma experiência administrativa democrática, participativa e com uso de mecanismos flexíveis de gestão e planejamento, é um caminho importante a ser percorrido para se promover políticas públicas que venham a superar o quadro das desigualdades sócio-espaciais urbanas e a crise ambiental de seus ecossistemas.

### 1.1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.

Para a realização da pesquisa, este trabalho utiliza como coleta de dados e informações, os procedimentos de entrevista (semi-estruturadas e gravadas). Outro procedimento de investigação é a análise documental e o levantamento bibliográfico os quais vêm para contribuir na pesquisa visando à compreensão da realidade empírica.

Em um primeiro momento, a construção do marco teórico realiza-se através do levantamento bibliográfico referente à temática proposta. Esse processo repercute na revisão dos conceitos e categorias que visam aprimorar os fundamentos teóricos da dissertação. A literatura foi utilizada com base no fichamento de algumas obras e na produção de textos direcionados ao aprofundamento da discussão, apoiados nos colóquios e orientações acadêmicas. O levantamento bibliográfico é essencial para referendar a matriz conceitual que se apresenta em um trabalho de pesquisa sócio-espacial

O desenvolvimento posterior do trabalho abrange a análise documental dos arquivos da administração pública do Município de Abaetetuba, especificamente aqueles que se encontram a disposição na Secretaria Municipal de Saúde e Meio Ambiente (SESMAB), Secretaria de Obras (SEOB). O conjunto desta análise corresponde ao momento de confronto entre a realidade objetiva e as hipóteses e problemas aqui levantados. A análise documental corrobora uma perspectiva de compreensão dos dispositivos teóricos que se pretende descrever e interpretar. Por isso, esta metodologia é fundamental para a construção deste trabalho

As entrevistas semi-estruturadas constituem-se em mais uma etapa da metodologia de pesquisa. Seu uso vem possibilitar o acréscimo de informações e a análise do discurso dos agentes envolvidos e pré-selecionados. Para isso, o uso de gravador justifica a forma de como se dará o registro dessas informações. Como forma de se perceber a paisagem ambiental

urbana será feito, também, o registro fotográfico, o qual possibilita a reflexão de parte da realidade, assim como se torna um recurso documental importante de pesquisa.

A espacialidade de alguns pontos do urbano de Abaetetuba será exposta com o recurso de mapas, ou na ausência destes com a utilização de figuras gráficas que representem uma aproximação com a realidade que se deseja indicar.

Como parte da análise sócio-espacial do urbano local será pré-definido o Bairro de São João, por ser este constituinte de um exemplo fundamental de periferia próxima a porção mais dinâmica do Município que é o Bairro Centro, o qual também é focado por ser o entroncamento das múltiplas realidades sócio-ambientais existentes.

A análise dos dados obtidos corresponde ao momento de acúmulo do que foi apurado na pesquisa. Seu processamento é concomitante ao desfecho da análise das hipóteses, problemas e justificativas, os quais se propõem estar correlatos com o que foi coletado. A conclusão é uma revisão final, reflexiva, objetivando-se a defesa do trabalho produzido.

## **2. AS NOÇÕES DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E A ANÁLISE SÓCIO-ESPACIAL: INDICAÇÕES PARA UM MARCO TEÓRICO.**

### **2.1 DISCUTINDO AS NOÇÕES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO NO PROCESSO URBANO.**

De início, planejamento e gestão são vistos por muitos estudiosos como conceitos análogos. Essa consideração perpassa pela idéia de que uma ação coordenada, tanto pelo poder público, quanto pela iniciativa privada, prescinde de uma articulação de intenções e de propostas flexíveis a um objetivo comum. As ações articuladas se constituem como cerne fundamental do planejamento e da gestão, por isso, tais conceitos são, equivocadamente, apreendidos como semelhantes. Entretanto, planejamento e gestão são conceitos diferentes, com “referenciais temporais distintos” e “diferentes tipos de atividades” (SOUZA, 2004, p. 46), mas que se complementam na prática sistemática a qual se propõem.

O processo de planejamento diz respeito a um conjunto de princípios teóricos e procedimentos metodológicos, desenvolvidos a partir de uma interatividade interdisciplinar e democrática, perante um grupo de pessoas, cujo objetivo é a busca pela mudança de uma determinada realidade. Esta realidade pressupõe uma mudança circunstancial de base temporal futurista. Porém, não trata o planejamento apenas das decisões futuras, mas sim procura questionar como será o futuro dessas decisões (MATUS, 1989).

No que diz respeito à gestão urbana, ela se destaca por ser considerada como a efetivação das políticas públicas e privadas a curto prazo. Para Souza, a “gestão remete ao presente; gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentes disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas.” (SOUZA, 2004, p. 46).

Como indicado anteriormente, a gestão não pode ser dissociada e, nem tampouco, confundida com o planejamento, mas deve se constituir como um mecanismo de legítima atuação do poder público externalizado à participação da sociedade e com esta articular ações

necessárias para as possíveis mudanças da presente realidade, resgatando o princípio da democracia e da justiça social.

O conceito de planejamento há muito tempo tem se feito presente (subjéctiva e involuntariamente) nas ações do dia-a-dia das pessoas e sociedades. Historicamente, percebe-se a efetivação de algumas técnicas (situações) de planejamento, por diferentes motivos e justificativas. Primeiro, situações particularizadas, como “planejar” o local propício para construir uma casa; planejar a atividade agrícola com a escolha do melhor terreno; do tipo de cereal cultivado, sua armazenagem e destino. Segundo, situações mais generalizadas, como “planejar” as estratégias de uma guerra, como faziam os fenícios, os babilônicos, os gregos, os romanos e as nações que estão em conflitos belicosos atualmente.

Um exemplo de contextualização histórica da importância da “arte de planejar” pode ser percebido no desenvolvimento da civilização egípcia:

Somente os fatores naturais não são necessários e suficientes para explicar o desenvolvimento da civilização egípcia. Temos que considerar também a funcionalidade do homem, que sem dúvida soube aproveitar os recursos naturais, através do trabalho, planejamento e criatividade. Para se proteger das inundações, construíram diques, barragens, construíram canais de irrigação para levar água a regiões distantes. Com essas criatividadees, o homem egípcio fez surgir uma das maiores e mais antigas civilizações que conseguiu desenvolver em uma região de "clima árido" (clima quente e seco) cercado por deserto (NETTO, (Web Page)).

O conhecimento empírico sobre o planejamento, ou seja, aquele sem definição científica pautado em modelos técnicos e tecnológicos e numa concepção paradigmática, tal como hoje, evoluiu ao longo dos tempos. Entretanto, cada vez mais, tais conhecimentos iam despertando interesses por parte de estudiosos, que procuraram meio de investigar e analisar as finalidades em si do planejamento. Esses primeiros estudos ajudaram a sistematizar o conhecimento das ações planejadas pelos homens à luz da razão, dando ao planejamento consistência científica dentro das ciências humanas.



Como uma das ferramentas de gestão, o planejamento possui importância vital nas tomadas de decisão. Referindo-se às decisões de caráter público, o alvo do planejamento estaria materializado na dinâmica social. Geograficamente se compreende que as relações sociais possuem uma concretude espacial. Esta, por fim, é produto das relações históricas mediadas pelos conflitos e interesses sociais, os quais se reproduzem espacialmente, criando e recriando paisagens diferenciadas e contraditórias.

Nesse sentido, o planejamento é fator indispensável na análise geográfica, já que, entre seus fundamentos está o interesse de projetar cenários de decisões, a médio e longo prazo, em relação à determinada realidade espacial.

Com isso, a necessidade de planejar, no conjunto das ações de política pública, implica em conhecer o espaço geográfico como palco das transformações sociais, onde os fatores econômicos, culturais, ambientais e históricos interagem no cotidiano, resultando na forma e na função que cada objeto material passa a possuir nesse espaço. Além disso, o planejamento e a gestão precisam considerar que:

A constituição do espaço socialmente produzido é plena de contradições e lutas, muitas rotinizadas no cotidiano, decorrentes do caráter dialético de sua produção, através da atividade social e econômica, por ser simultaneamente suporte, meio, produto e expressão da reprodução das relações sociais de produção em escala ampliada, o que confere a estas relações um caráter espacial necessário. (BARBOSA et al, 2003, p. 81).

No Brasil, a institucionalização das políticas de planejamento nacional tem real significado no período pós-Segunda Guerra (1939-45), onde:

O regime de acumulação, o processo de substituição de importações, tendo introduzido os elementos da segunda revolução industrial a partir da segunda metade dos anos 50, resultou na montagem de um setor industrial complexo, diversificado, a partir das transformações capitalistas no campo (DANIEL apud RIBEIRO, JUNIOR et al, 1997, p.293).

No decorrer dos acontecimentos posteriores à década de 1950, a atividade industrial se solidifica e proporciona um rápido crescimento urbano, em diferentes pontos do território nacional, em especial no Sudeste do País.

Em geral, a configuração do espaço urbano também esteve atrelada a um surto de investimentos públicos em infra-estrutura (viária, portuária, energia etc.) criada para atender à demanda de investimentos estrangeiros e nacionais, principalmente na indústria de bens-de-consumo e de base. A economia nacional, paulatinamente, ía se estruturando com base em uma organização espacial de produção-circulação-consumo configuradas no processo urbano-industrial.

Esse panorama de investimentos concentrava-se, cada vez mais, na cidade. Logo, estas se constituíam em *locus* do crescimento econômico nacional, sustentado pela exploração da força de trabalho migrante (mas-valia) e pelo excessivo exaurimento dos recursos naturais (geograficamente dispersos). O capital estrangeiro, nacional e os recursos públicos formariam a aliança político-econômica e ideológica que viabilizariam os interesses e empreendimentos das classes dominantes no País.

O fenômeno da urbanização no Brasil está associado, como mencionado anteriormente, às transformações no modelo econômico nacional, o qual desde a colonização do século XVI estava inserido numa perspectiva de dependência agro-exportadora, porém, a partir da década de 1950, projeta-se em um modelo urbano-industrial. Acrescente-se ao processo de urbanização, a migração campo-cidade e a conseqüente queda das taxas de mortalidade no mesmo período, que influenciaram em tal processo. No geral, esses fatores internos favoreceram à concentração demográfica nas cidades brasileiras. Entretanto, o processo de urbanização no território nacional é marcado por peculiaridades regionais que se constituem em padrões não-homogêneos.

Desde os anos 1950, a formação das cidades brasileiras vem construindo um cenário de contrastes, típico das grandes cidades do Terceiro Mundo. A maneira como se deu a criação da maioria desses municípios acabou atropelando os modelos de organização do território e gestão urbana tradicionalmente utilizada. O resultado tem sido o surgimento de cidades sem infra-estrutura e disponibilidade de serviços urbanos capazes de comportar o crescimento provocado pelo contingente populacional que migrou para as cidades.

Assim, a expansão urbana se apóia numa sociedade com uma distribuição de renda bastante desigual, tendo como resultado a concentração de renda e população nas grandes cidades, surgindo uma estrutura social urbana fragmentada e segregada espacialmente, com a generalização das periferias urbanas, principalmente, mas não só, nos grandes centros urbanos (CAIADO, 1997, p. 458-459).

É nessa conjuntura que se iniciam as primeiras críticas ao modelo de desenvolvimento nacional e sua política para o espaço urbano. Tal política urbana, principalmente durante o regime dos governos militares (1964-1985), estava voltada para a concepção de cidade orgânico-funcional, no estilo do Urbanismo Modernista.

Este modelo de planejamento primava por uma abordagem de intervenção que define a cidade como um espaço racional, utilizando um método baseada nos fundamentos de funcionalidade/finalidade e centralidade desta. Essa postura de planejamento urbano está vinculada à escola LeCorbusiana de urbanismo, voltada para o ordenamento físico-territorial da cidade (CAMPOS FILHO, 1989).

Analisando os preceitos do Urbanismo Modernista, foi Le Corbusier quem avançou nessa direção, propondo uma arquitetura e urbanismo dos grandes centros urbanos e dos industriais, onde procurava combinar áreas verdes e edificações verticais, visando uma alta densidade urbana, redutora de custos de urbanização pela menor extensão da infra-estrutura e equipamentos urbanos (CAMPOS FILHO, 1989, p. 11).

O planejamento urbanístico oficial, portanto, viria seguir essa diretriz estética de racionalidade/funcionalidade espacial, preocupando-se muito mais em resolver os problemas físico-territoriais das cidades do que seus problemas sócio-espaciais.

Durante o regime militar foram elaborados e implementados diferentes planos, que não obstante exarcebado o caráter autoritário, mantiveram a perspectiva de um desenvolvimento social e econômico para o País. Alguns slogans da época traduzem a ideologia que norteava aqueles planos, com os quais se pretendia alcançar a *Integração Nacional*, *O Brasil Grande* e o *Brasil Potência* (LIMA *et al.* 2005, p.05).

Para Rolnik:

A história do planejamento urbano entre nós tem sido dominada por certa concepção de cidade e de estratégia de intervenção na política urbana. A base desta concepção é uma visão que alia a tradição do urbanismo higiênista, em sua função funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado (ROLNIK apud JUNIOR *et al.* 1997, p. 352).

É justamente através do Estado que o planejamento urbano irá se estabelecer como primordial instrumento de intervenção das políticas públicas direcionado a este recorte territorial. A visão de que o planejamento passa a consolidar é aquela onde ao “Estado cabe equacionar os problemas urbanos assim gerados, tornando-os objeto de planificação [...]” (ABELÉM, 1989, p.12).

Considerando essa atribuição (de planejar), como parte das ações do poder público, o mesmo então passou a criar normas e estabelecer leis de uso e ocupação do solo urbano, a fim de regulamentar e, nas entrelinhas, legitimar a atuação dos diferentes agentes sociais, os quais acabam por imprimir no espaço urbano configurações territoriais definidas segundo seus interesses e necessidades. Vale lembrar que a “ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a ação deles” (CORRÊA, 2002, p.12). Entre estas leis, estão o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade.

O planejamento e a gestão, através da ação do Estado, têm-se estabelecido no Brasil como mecanismo sistemático de promoção dos desajustes sócio-espaciais, na medida em que se converte a base da política urbana, de intervenção territorial, na direção do fator econômico de mercado capitalista. Isso acarreta uma predominância de investimentos

públicos em prol de uma parcela diminuta da sociedade de alto poder aquisitivo, que passa a exercer grande influência nos rumos da vida social e espacial da realidade urbana, objetivando sempre vantagens particulares.

Com isso, a política de planejamento urbano, que deveria estruturar-se menos desfavorável à maioria dos seus habitantes, proporcionando-lhes serviços essenciais (educação, saúde, segurança, lazer, etc.) e básicos (água, rede de esgoto, iluminação etc.), passa a estimular recortes urbanos fragmentados e geograficamente contraditórios, acentuando ainda mais as desigualdades centro-periferia.

Concernente a esta situação, Carlos afirma que:

Nesse processo, desvenda-se o interesse do grande capital no processo de construção/valorização do espaço e destrincha-se o modo como o Estado penetra na vida cotidiana – pelo planejamento do espaço, impondo outra relação às pessoas com o lugar e, com isso, mudando seu conteúdo, revelando o significado do espaço na reprodução da vida (CARLOS, 2001, p. 281).

Na dimensão urbana isso significa o privilégio, pelo poder público, das áreas centrais da cidade, as quais se tornam reduto das políticas públicas de infra-estrutura e qualidade ambiental, em detrimento das áreas periféricas, logradas a inconsistentes medidas pontuais de pequenas reformas e compensações incrementais (construção de um posto de saúde, por exemplo). Essa disposição de investimentos públicos é baseada na correlação de força entre os diferentes segmentos sociais. Sobre ela Campos Filho afirma ser:

Claramente favorável às classes alta e média, que fazem canalizar os escassos recursos públicos disponíveis para investimentos urbanos, para esse contínuo nivelamento das áreas já servidas de infra-estrutura, pouco sobrando para a ampliação da oferta de novas áreas urbanizadas nas periferias das cidades (CAMPOS FILHO, 1989, p. 50-51).

Consoante ao conjunto urbano, os empreendedores imobiliários procuram maximizar seus lucros através da verticalização de construções, super-adensando as áreas centrais ou nelas garantindo a “produtividade” da terra.

De acordo com Barbosa *et al.* (2003):

A densificação vertical e a expansão horizontal conjugadas contribuem para os problemas de uso da cidade, herdados da incapacidade do poder local em satisfazer às demandas dos diferentes setores produtivos; da impossibilidade do Estado em implantar a infra-estrutura urbana necessária; bem como estas práticas dificultam a aquisição de terrenos por empresas habitacionais privadas e governamentais. Tal situação limita o direito à moradia dos trabalhadores, cujas condições são bem conhecidas: longínquos conjuntos habitacionais (... se o rendimento for suficiente); autoconstrução (... se a aquisição do lote for possível); ou, no limite, resta-lhe a ocupação de terras alheias (BARBOSA et al, 2003, p.02).

Todavia, não se podem imaginar as ações de caráter público fora de um contexto ideológico (mesmo que razoável). Partindo do princípio do Estado como agente “convencional” da gestão urbana e das políticas planejadas a esta realidade, seria imprudente concordar com a tese de que existe neutralidade político-partidária em suas ações, e de que tudo o que é feito através de um conjunto de intenções, objetivando o desenvolvimento do espaço urbano, realiza-se em prol do bem-estar comum social.

É evidente que as estratégias de governança se definem em meio a um jogo de interesses, acobertado, muitas vezes, pelo discurso da necessidade de “mudanças”, as quais, quando acontecem, mantêm quase sempre um nível de conservadorismo, demonstrando que tais estratégias podem gerar certas transformações positivas, mas não rompem com o jogo de interesses e com o *status quo*.

Nesse sentido, a prática da gestão e do planejamento, estabelecidos nas regras governamentais, tende a manter um projeto de desenvolvimento para o espaço urbano com base nos anseios da classe político-econômica que controla o aparelho do Estado. Isto porque, no espaço urbano, a terra é vista como uma mercadoria rentável, passiva de ser loteada e vendida aos pedaços. Evidencia-se a sobrevalorização do *valor de troca* sobre o *valor de uso*.

Entretanto, os movimentos de contestação social a essa prática de governo de orientação neoliberal, têm possibilitado a reivindicação da participação popular nos critérios de decisão do poder público. Este é um aspecto fundamental (participação) a ser considerado

pela administração oficial (Estado) na condução da gestão e do planejamento das políticas públicas urbanas.

Considerando os marcos teóricos para o desenvolvimento sustentável das cidades como aspecto relevante no projeto de governo do poder público, o critério participação do Cidadão torna-se condição principal para a sustentação e a viabilidade política necessárias ao desenvolvimento sustentável. Nesse caso, o planejamento como processo técnico e político considera a participação dos atores envolvidos e comprometidos com a transformação de uma realidade para um outro patamar, como uma exigência para a sustentabilidade das decisões tomadas no processo de planejamento (BEZERRA, 2002, p.05).

Na região amazônica, o processo de concentração demográfica compreende os fatores históricos de ocupação colonial do século XVI, marcado pela organização do território como base militar e religiosa pelos portugueses, em alguns pontos estratégicos, como a foz do rio Amazonas – onde está localizada a cidade de Belém, e na porção ocidental do mesmo, onde hoje existem dezenas de cidades, entre elas, Manaus.

O processo histórico de ocupação humana e urbanização da Amazônia não se deu linearmente. O contexto político e econômico ao longo do tempo foi determinante destas flutuações. Atualmente, a urbanização da região encontra-se em fase de estruturação, caracterizando-se ainda como uma região de "fronteira", onde a dinâmica das cidades ainda é muito intensa, incluindo o surgimento de novos assentamentos urbanos (BECKER, 2001). Entretanto, o crescimento urbano nesta porção do País, esteve, sem dúvida, atrelado às políticas de colonização e ocupação instituídas pelos governos militares.

Segundo Viana:

A política de integração nacional foi implantada pelo regime militar em meados da década de 1960 como projeto de aliança nacional social que dava sustentação ao regime. Gerou três Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), sob a estratégia de segurança nacional, na qual a integração da Amazônia era peça fundamental ( VIANA *et al.* 2001, p. 267).

Para Serre:

O processo de urbanização na Amazônia é recente, menos de 30 anos, ou seja, uma grande parte da memória viva do que aconteceu ainda está presente. A colonização da região foi iniciada pela política pública que sustentava o modo de urbanização dirigida [...]. O povoamento da região decorre das configurações geográficas do espaço amazônico e dos processos de extração e exploração dos recursos naturais (SERRE, 2002, p. 02).

De forma geral, o crescimento urbano das cidades amazônicas correspondeu aos processos de exploração dos recursos naturais, relacionados historicamente, ao uso dos rios como meio de circulação de pessoas e mercadorias e, mais recentemente, com uso das estradas, ferrovias e aeroportos.

Assim, o processo de urbanização:

Não obedeceu a qualquer consideração de natureza ambiental, fora alguns casos particulares. No meio rural, o ecossistema florestal é visto como uma reserva de recursos naturais e de produção pra melhorar as condições de vida, e a ser explorada rapidamente antes que alguém se aproprie. No meio urbano, os problemas ambientais vêm do lixo acumulados em lugares inadequados, a falta de tratamento da água e da poluição do ar, das queimadas e das diversas indústrias (SERRE, 2002, p. 06).

Além da situação descrita acima, as cidades amazônicas cresceram de forma “desordenada”, apresentando cenários de “caos” urbano marcado pelos problemas de ordem ambiental (poluição, uso inadequado de áreas alagadas, acúmulo de lixo etc.), pelos problemas sociais (subemprego, criminalidade, favelização etc.) e pela “privatização” consentida do solo urbano.

A persistência deste quadro deve-se, em grande parte, à ausência de políticas públicas direcionadas ao espaço urbano; à pouca mobilidade social em relação às questões ambientais e à imposição de administrações públicas centralizadas na gestão urbana. Nesse sentido, faz-se necessário perceber como o planejamento e a gestão urbanos passam a interferir e/ou estabelecer os critérios para o processo de uso e ocupação do solo urbano.

O espaço urbano, produto das relações sociais desigualmente estabelecidas e definidas na intensa intervenção no meio natural pelo homem, abrange um conjunto diversificado de agentes sociais. Em perspectiva, podem-se definir a existência de três



grandes grupos de agentes, os quais compõem o **setor estatal**, o **setor privado** e o da **sociedade civil organizada**, como atuantes na construção sócio-espacial urbana.

Importante destacar que a apropriação do solo urbano dar-se-á permeada por conflitos particulares e formas de uso diferenciadas. Segundo Ferrari, o uso do solo urbano pode ser classificado como “residencial, industrial, comercial e de serviços, institucionais públicos ou privados, áreas de circulação e áreas vagas” (FERRAI apud LIMA *et al.* 2004, p.). Por esta classificação infere-se certo grau de funcionalidade para o espaço urbano. Essa visão não é de toda equivocada, pelo contrário, ela existe. O que não pode ser admitido é o uso dos instrumentais urbanos para reforçá-las e, até certo modo, contribuir para sua solidez.

Nesse sentido, cabe ao poder público, através de estratégia democraticamente planejada, possibilitar aos critérios de ocupação e uso do solo urbano maior flexibilidade para que os parâmetros demográficos de adensamento sejam compatíveis com as características locais, garantindo o desenvolvimento urbano de forma sustentável. Sobre tais parâmetros, Lima destaca-os como fatores essenciais na política urbana de cunho sustentável, onde:

As políticas de uso e ocupação do solo urbano que norteiam as diretrizes dos Planos Diretores e Leis de Zoneamento precisam embutir esse compromisso nas prescrições de usos mais ou menos adequados para uma determinada zona, na definição das taxas de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuos e afastamento obrigatórios, taxa de permeabilidade e outros parâmetros que orientam a localização de atividades e as iniciativas de construção (LIMA, 2004, p. 10).

O planejamento e a gestão urbanos, portanto, corporificam a base das ações governamentais no processo de organização sócio-espacial do urbano, definindo os critérios de uso e ocupação do solo, de acordo com as diretrizes estabelecidas nos instrumentos oficiais, tais como o Plano Diretor, Estatuto da Cidade e a Agenda 21. Por isso, são necessários que as administrações públicas possam exercer suas ações governamentais de forma transparente e democrática, considerando a gestão e o planejamento como meios fundamentais para o desenvolvimento sócio-espacial urbano, estabelecendo formas para que

este desenvolvimento seja efetivado com base na superação dos desajustes sócio-ambientais em que vive a maioria da população cidadina.

## 2.2 AS CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS URBANAS.

O marco temporal para se estabelecer uma cronologia de quando, como e por que o planejamento efetiva-se como uma prática político-científica é bastante questionável, uma vez que os trabalhos que contemplam tal temática a explicam a partir da sociedade capitalista industrial do século XVIII, fazendo-se, assim, necessário rastrear os primórdios da concepção de planejamento em tempos anterior a Revolução Industrial.

Nesse sentido, é mister estabelecer um recorte temporal no interesse de situar, com maior nitidez, a utilização do termo e das estratégias de planejamento. Além disso, é importante também definir a que categoria de planejamento está se referindo este trabalho, neste caso, do planejamento ambiental urbano.

As teorias que fundamentam as bases científico-metodológicas do planejamento têm profunda ligação com os estudos urbanos do início do século XX. É concomitante aos estudos urbanos das chamadas “correntes socialistas utópicas” (Proudhon, Saint-Simon, Ower, Fourier), dos urbanistas “racionalista-progressistas” (Granier, Gropius, Corbusier), dos marxistas (Max Weber, Lefebvre, Harvey, Casttels) e da chamada “Escola de Chicago” (Park, Burgess, Makenzie) que se inicia uma sistematização moderna de planejamento das cidades (CAMPOS FILHO, 1989).

Um breve resumo de cada corrente dessas escolas de pensamento sobre o urbano pode caracterizar como a dimensão espacial era compreendida e conceituada por seus estudiosos, e isso em muito ajudará a entender como o planejamento tornou-se produto das “intenções” capitalistas sobre o espaço.

Abstendo-se da temporalidade horizontal dos eventos que marcam tais correntes da “ciência urbana”, comentar-se-á o cerne destas, em breve perspectiva. Com isso, sobre os fundamentos dos urbanistas utópicos, Campos Filho afirma que:

A concepção de urbanismo preconizada pela orientação dos socialistas utópicos buscava a reordenação da sociedade em comunas auto-suficientes, com uma produção e consumo de pequena escala, de organização basicamente artesanal, colocando-se assim, de um modo geral, contra o avanço da tecnologia e da industrialização (CAMPOS FILHO, 1989, p.09).

A corrente do urbanismo fundamentada nos ideais do socialismo utópico procurava conceber uma nova organização da sociedade com base na *igualdade* dos direitos dos indivíduos, na *liberdade* das ações humanas e na *fraternidade* entre as raças, povos, culturas etc. Esse discurso estava completamente ligado aos ideais da Revolução Francesa de 1789, momento em que a luta popular contra a miséria e a opressão por parte das monarquias absolutistas, construiu no imaginário cívico cidadão francês o elo das identidades próximas. Ou seja, havia se estabelecido elementos comuns que aproximavam as diferentes camadas sociais sobre o mesmo aspecto, quais sejam; exploração, opressão e miséria em que viviam. A exceção a este quadro social cabia à burguesia comercial, a qual implementaria, tempos adiante, a transformação do processo produtivo artesanal para o industrial.

Para os socialistas utópicos este elo social, promovido pela Revolução Francesa, tornou-se fundamental para se pensar o urbano a partir dos interesses coletivos, da unidade compartilhada por fatores de exclusão social; este último agora promovido pelas leis do capital industrial; por isso, a apologia à construção de uma base social urbana moldada no circuito da auto-suficiência comunal (CAMPOS FILHO, 1989).

Essa proposta corria contrariamente em relação aos ideais burgueses das cidades industrial-urbanizadas, na Europa do século XVIII, já que a organização territorial da produção promovida pelo capital industrial nascente começava a esboçar nestas cidades um padrão de ordenamento/ funcionamento de suas estruturas, marcados pelo fluxo comercial-financeiro e intensa mobilidade populacional, fatores cruciais para a reprodução do capital industrial.

A concentração espacial da produção e do consumo nas cidades européias, que vivenciaram o crescimento da atividade industrial, paulatinamente, estruturava-se próximo

aos pontos mais estratégicos de circulação comercial, os quais geralmente se encontravam no cruzamento de estradas ou nas margens de um rio. A exigência da nova classe econômica burguesa era, justamente, prover a solidez deste arranjo espacial e ampliar, através dele, a influência de seu poder.

Nesse sentido, a linha de pensamento dos chamados “racionalista-progressistas”, do início do século XX, parece corroborar, em grande parte, com os ditames da sociedade capitalista industrial burguesa do final do século XIX. Isto por que a base do planejamento urbano, proposto por esta corrente “modernista”, “procurava conciliar o conceito de grandes cidades, entremeadas de muita área verde e lagos, com o conceito de cidades industriais e de serviços” (CAMPOS FILHO, 1989, p.11).

O expoente desta linha do urbanismo, moldada por uma racionalidade/funcionalidade, negando, inclusive, a existência dos conflitos de classe, foi Le Corbusier. Foi ele “quem mais avançou nessa direção, propondo uma arquitetura e urbanismo dos grandes centros urbanos e do industrialismo, onde procurava combinar áreas verdes e edificações verticais, visando alta densidade urbana” (CAMPOS FILHO, 1989, p.11).

Para a corrente do urbanismo modernista, a estética e a funcionalidade da cidade corresponderiam a valores importantes na organização espacial, capazes de garantir a harmonia entre o processo produtivo, nestas em crescente atividade, e bem-estar dos cidadãos.

Nos primeiros decênios do século XX, novas formulações teóricas sobre a produção do espaço urbano surgem embasadas na concepção do darwinismo social de Herbert Spencer. Era a chamada “Escola de Chicago” na qual se “constituiu uma tentativa de transposição dos princípios básicos da ecologia vegetal para o urbano: *competição*, em razão da luta pela sobrevivência; *dominação*, dos mais adaptados ao meio ambiente; e *sucessão*, substituição de um grupo por outro no espaço” (CORRÊA, 2002, p. 82).

A Escola de Chicago inicia um processo que aborda os estudos em Antropologia Urbana, onde o "outro" torna-se o "próximo". Tendo no meio urbano seu foco de análise principal, desencadeia os estudos relacionados ao surgimento de favelas, da proliferação do crime, da violência e ao aumento populacional, tão marcantes no início do século XX. “Os urbanistas da ‘Escola de Chicago’ dedicaram-se a descrição das transformações mais de caráter espacial que social” (CAMPOS FILHO, 1998, p. 15).

#### Segundo Gottdiener:

Ao vincular o comportamento humano à competição econômica e ordem social ao desdobramento espacial da divisão do trabalho, a primeira Escola de Chicago defendia uma perspectiva comportamental. Além disso, seus membros desdenharam a importância dos valores culturais na interação social, a fim de se empenharem no isolamento de impulsos sócio-biológicos específicos que poderiam ser generalizados em todas as cidades, por ajudarem a estruturar o espaço (GOTTDIENER, 1993, p. 39).

O planejamento urbanístico ensejado por esta perspectiva “organicista” da Ecologia Urbana permaneceria, ainda, vinculado a intervenções físico-territoriais no espaço, sendo este determinado pela competição econômica, social e cultural, de acordo com a teoria da Escola de Chicago.

Somente a partir da década de 1970 é que a dimensão urbana passou por uma reformulação crítica, através de trabalhos de *Harvey*, que vê a cidade como um processo de acumulação; de *Weber*, que define a cidade como um conjunto de relações sociais que encoraja a individualidade e a inovação, sendo assim instrumento de transformação histórico e *Lefebvre*, que percebe o espaço urbano enquanto produto de relações sociais contraditórias, moldadas a uma estrutura político-econômica do Estado capitalista (CAMPOS FILHO, 1989).

Além destes estudiosos, merecem destaque os trabalhos de Castells na década de 1970, com a publicação de seu livro abordando a “questão urbana”. A corrente do urbanismo marxista, como ficou conhecida, viria a promover radicais rupturas com as teorias urbanas

anteriores, principalmente na crítica ao modelo positivista de organização espacial proposto pelos estudos urbanos passados.

As diferentes concepções teórico-metodológicas que caracterizam cada corrente de pensamento sobre a questão do espaço urbano (anteriormente citadas), produziram vasto conteúdo sobre a temática em voga. O espaço urbano pode ser analisado, exposto e revelado por distintas “visões de mundo”, estruturadas com base em paradigmas dominantes nas ciências humanas, ora vinculados em proposições positivista, ora estruturalista, ou marxista. Porém, como se insere o planejamento e a gestão urbana diante destas concepções espaciais do urbano é algo a ser investigado.

O planejamento, mais do que a gestão, irá incorporar a essência técnica e estratégica da proposta conceitual das correntes científicas urbanas. O planejamento tornar-se-á importante instrumento de intervenção no e do espaço (nacional, regional, local) filiando-se a uma teoria e metodologia ligada a uma das concepções expostas anteriormente, procurando possíveis soluções para os problemas urbanos (SOUZA, 2004).

Entretanto, como cada concepção científica do espaço urbano tentará fazer isto é, desde os anos de 1970, a base das discussões que se fazem para compreender até que ponto o planejamento e a gestão são instrumentos de promoção de justiça social, ou elemento de consolidação do *status quo* capitalista.

De modo geral, o tipo de planejamento que cada corrente de pensamento procurou estabelecer, como forma prática de aplicação das teorias urbanas formuladas, tem sua natureza projetada para a realidade contemporânea, em diferentes abordagens, as quais compreendem o Planejamento Modernista; Planejamento Sistêmico; Planejamento Estratégico Situacional; Planejamento Sustentável e o Planejamento Autonomista (SOUZA, 2004).

É preciso considerar que a tipologia de planejamento, acima descrita, não é única. Estas formulações de planejamento – e por que não dizer de gestão também – serão enfocadas

no sentido de apresentar, mesmo que de forma limitada, suas características e essências conceituais, a fim de se iniciar um caminho para a compreensão das contradições sócio-espaciais da realidade urbana.

Nesse sentido, de início, o Planejamento Modernista, assim denominado, tem como princípio teórico um enfoque demasiado racionalista, preocupando-se mais com as questões estéticas e paisagísticas do urbano. A cidade passa a designar o centro do desenvolvimento econômico e social, por isso, precisa se adaptar aos ritmos e funcionalidades do mercado, o qual acaba por determinar certo caráter específico em cada recorte espacial da área urbana. Segundo Souza, “o modernismo foi o resultado de uma tentativa de melhor adaptar as cidades à era industrial e, por tabela, às necessidades do capitalismo” (SOUZA, 2004, p. 125).

Expoente desta concepção, Le Corbusier ao tentar padronizar as formas espaciais urbanas através da intervenção física traçadas no planejamento “elaborou propostas para um homem médio, abstrato, dotado de racionalidade que não se identifica com as racionalidades concretas dos homens inseridos diferencialmente nas estruturas histórico-sociais, que se transformam continuamente” (CAMPOS FILHO, 1989, p. 11).

O planejamento modernista clássico correspondeu a uma intervenção físico-territorial do espaço, como meio de se alterar a forma urbana, objetivando a superação de entraves ao “desenvolvimento humano”. A organização da quadra, do lote e o uso do solo urbano deveriam estar de acordo com uma dimensão espacial harmoniosa, que deveria fluir livremente, por áreas pré-definidas e funcionais.

Assim, a cidade aportaria recortes espaciais geométrica e arquitetonicamente convenientes e adjetivamente funcionais. Seria, assim, portanto, a definição de uma cidade moderna capitalista perfeita.



Originário do início do século XX, o planejamento físico-territorial ainda prevalece como modalidade de intervenção de políticas públicas urbanas, através de diferentes metodologias, tais como o zoneamento de uso do solo, do ordenamento viário, recuperação e infra-estruturas pontuais etc.

Em meados dos anos de 1960, uma nova base conceitual-metodológica surgiu, a partir do paradigma sistêmico, como forma de compreender a dinâmica da natureza e da sociedade. Ficou conhecida como Teoria Geral dos Sistemas. Solidificou-se através dos estudos de Rudolf Emil Kalmam (1930 -) o qual lhe deu cunho matemático rigoroso e de Norbert Wiener (1894-1964) com a minimização do “erro quadrático”. Nas ciências humanas a principal contribuição da análise sistêmica viria a ser, de certo modo, a contribuição ao caráter interdisciplinar de construção da realidade, sendo esta a correlação de eventos interligados por multifatores complexos (Wikipedia (Web Page)).

O Planejamento Sistêmico (*systems planning*), oriundo da concepção sistêmica do objeto social, não conseguiu romper com a racionalidade do Planejamento Modernista (*blueprint planning*). A base da intervenção permaneceu calcada nos aspectos físico-espaciais, procurando, agora, estabelecer uma interligação com outros fenômenos, não mantendo uma preocupação exarcebada com a forma da cidade, mas procurando definir como as cidades e regiões funcionam. De acordo com Souza,

Enquanto o enfoque sistêmico é basicamente *substantivo*, partindo de uma compreensão da realidade como estruturada em sistemas, o enfoque dito racional é processual; ou seja, o debate não gira em torno da natureza da realidade, das prioridades do planejamento ou dos problemas concretos a serem superados (isto é, do objeto), mas sim exclusivamente em torno dos procedimentos (vale dizer, do método) (SOUZA, 2004, p. 134).

Nesse sentido, o enfoque sistêmico vem atuando no planejamento urbano ratificando sua “racionalidade instrumental”, estabelecendo critérios sofisticados de metodologia, como o uso de sistemas operacionais informatizados “além de certo vocabulário

e de certa consciência do planejamento como devendo ser concebido como um processo constante” (SOUZA, 2004, p. 134-135).

Uma outra proposta de planejamento teve repercussão importante entre várias instituições latino-americanas e em governos desta região. A proposta em questão será aquela sistematizada, originalmente, pelo economista chileno Carlos Matus e denominada de Planejamento Estratégico Situacional. Seu enfoque central diz respeito à gestão de governo, por isso, a incorporação da dimensão política definia-se como questão *sine quo no* e pré-condição para se entender as estratégias de ação do poder público e privado, através dos mecanismos de planejamento (SOUZA, 2004, p. 162).

O planejamento, visto estrategicamente, seria a possibilidade de se construir maior governabilidade no destino das pessoas, das organizações, dos países. Fator característico do Planejamento Estratégico Situacional (PES) é a utilização do esquema triangular – **programa de governo**, a **capacidade de governar** e a **governabilidade** – que garantiria a eficácia e eficiência do mesmo. Essa concepção de planejamento procura aproximar o governo (sujeito planejador) da sociedade (objeto a ser planejado), pois o sujeito que planeja está inserido no objeto planejado. [...] O diagnóstico tradicional, único e objetivo, já não existe mais, no lugar surgem várias explicações situacionais (MATUS, 1989, p. 34-35).

Na metodologia de trabalho situacional, os problemas levantados estariam inseridos em uma das bases do esquema triangular anterior. A ação do PES, portanto, seria de definir um modelo convencional para resolvê-los. Segundo Daniel:

Para cada operação ou projetos, são estipulados, com clareza, responsáveis, prazos e recursos necessários. Desse modo, o trabalho é descentralizado e as informações relevantes concentradas numa sala de situações, o que permite um sistema de prestação e petição de contas, o qual, desde que haja interesse, pode ser colocado à disposição da comunidade (DANIEL apud RIBEIRO & JUNIOR *et al.* 1997, p. 304).

O PES, diante da conjuntura do espaço urbano, pode ser, nesse sentido, considerado como uma tentativa de ir além da racionalidade das outras correntes urbanísticas, já que se sensibiliza perante os conflitos sociais e suas conseqüências, procurando superar o imediatismo das intervenções públicas, e mesmo privadas, na produção social do espaço.

A partir do final dos anos de 1980, difundiu-se amplamente o conceito de Sustentabilidade, principal bandeira do “Relatório Brundtland”. As medidas apresentadas neste documento procuraram subsidiar o desenvolvimento econômico mediante aos ajustes estruturais, baseados em indicadores sócio-ambientais, tais como qualidade de vida, equilíbrio ecossistêmico, padrão ecológico de produção etc. A proposta de Desenvolvimento Sustentável veio a ser discutida durante a 2ª Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Essa idéia central de sustentabilidade exerceria influencia categórica na perspectiva do planejamento e da gestão urbanos. O padrão “insustentável” da sociedade capitalista deveria ser combatido por um modelo que conciliasse “a modernização com sustentabilidade ecológica da cidade” (SOUZA, 2004, p. 146). Com isso:

Busca-se analisar diferentes tipos de problemas ambientais verificáveis no meio urbano de modo articulado, como as várias formas de poluição ambiental, a produção do lixo e rejeitos, a agressão à cobertura vegetal e aos mananciais; ao mesmo tempo, as necessidades materiais das populações urbanas e o problema da pobreza são examinados, dando-se especial atenção aos vínculos entre estes e os problemas ambientais em sentido restrito (SOUZA, 2004, p. 146).

Na corrente de planejamento sustentável é possível abstrair a dicotômica relação homem x natureza, discussão norteadora – ainda não superada – na ciência geográfica. O fator principal do planejamento sustentável para a dinâmica urbana, constitui-se, portanto, na aproximação destes dois elementos (sociedade e natureza), compreendendo-os como parte de um mesmo processo sócio-espacial, enfatizando as relações sociais como modificadoras determinantes nos padrões ecossistêmicos vitais a sua existência.

Finalmente, para concluir esta breve trajetória de alguns exemplos de planejamento, argumenta-se sobre a concepção de Planejamento Autonomista. Essa perspectiva vem sendo objeto de apreciação pelo geógrafo e professor Marcelo Lopes de Souza, e tem como o próprio Souza afirma “fonte principal de inspiração o pensamento do filósofo greco-francês Cornélius Castoriadis” (SOUZA, 2004, p. 169) e que se “constitui uma significação social imaginária fortemente enraizada no solo histórico-social ocidental” (SOUZA, 2004, p. 73). Para Souza, a idéia de autonomia engloba dois sentidos, inter-relacionados:

*Autonomia coletiva*, ou o consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade, o que depreende garantias político-institucionais, assim como sua possibilidade material efetiva, e *autonomia individual*, isto é, a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa (SOUZA, 2004, p. 174), onde planejar e gerir uma cidade não é planejar ou gerir apenas ou, sobretudo, as coisas (substrato espacial, mobiliário urbano, etc.), mas sim planejar e gerir relações sociais (SOUZA, 2004, p. 178). (grifo do autor).

As contradições do espaço urbano se efetivam, historicamente, pela “submissão” imposta às classes sociais através do modelo sócio-político e econômico vigente. Essa constatação revela, então, a existência de uma hierarquia de poder conflitante, que no capitalismo se define pela presença de uma elite minoritária, detentora dos meios de produção, e pela presença das demais classes sociais, que se encontram em níveis subalternos de poder, e que se sustentam com sua força de trabalho física e intelectual.

Nesse sentido, as desigualdades sociais vistas no espaço urbano são produto, a priori, dessas relações heterogêneas de interesse. A mediação entre as classes conflitantes dar-se-á subsidiada pela presença de um Estado. Este, historicamente, não tem demonstrado imparcialidade mediante suas decisões, as quais são, via de regra, elitistas. Com isso, o planejamento e a gestão do espaço urbano acabam por materializar os ideais da minoria rica. O teor crítico do planejamento autonomista é justamente suplantar o interesse individual pelo

público, de planejar e gerir de forma igualitária, superando a segregação social, cultural, ambiental, construídas e impostas pelo sistema capitalista (SOUZA, 2004).

Assim, a produção teórico-metodológica do planejamento e da gestão urbanas, encontra-se definida nas diversas propostas dos paradigmas urbanos fundamentados desde o início do século XX pela Escola de Chicago até as propostas da corrente marxista dos anos de 1970.

### 2.3 O PLANEJAMENTO E A GESTÃO NO CONTEXTO DA AGENDA 21, DO ESTATUTO DA CIDADE E DO PLANO DIRETOR.

O planejamento e a gestão como estratégias de decisão político-administrativas para o espaço urbano, solidificaram-se no Brasil, a partir da década de 1980 do século passado, envolvidos por um conjunto de novos valores advindos do processo de “redemocratização” do País e pela crescente proposta de mudança sócio-econômica e ambiental preconizadas pelo discurso do “Desenvolvimento Sustentável”.

A fase de efervescentes mudanças, tanto externa quanto interna, no país, teve seu momento ápice com a promulgação de uma nova Constituição Federal, após 22 anos de ditadura militar. Nesta, profundas alterações foram efetivadas em comparação às Constituições anteriores, porém, o que mais veio a qualificar a Constituição de 1988 foram os assuntos “inéditos”, tais como, os tratados nos art. 182/183 e 225, os quais abordam a política urbana e ambiental, respectivamente. A questão urbana e ambiental foi, portanto, tratada pela primeira vez na Constituição de 1988.

Não resta dúvida que foi tendo em vista os problemas decorrentes da urbanização desordenada que o constituinte originário de 1988 trouxe ao viés constitucional alguns meios de compatibilizar o conceito de propriedade do código civil, que permite usar, gozar e usufruir da propriedade quase ilimitadamente, às novas necessidades pragmáticas (FAÇANHA, 2001, p. 03).

O planejamento e a gestão, com a Nova Constituição, tornar-se-iam mecanismos fundamentais para o exercício legislativo, principalmente nos aspectos envolvendo as questões de ordem ambiental e a política urbana.

O artigo 182, contido no Capítulo II –“Da Política Urbana”, é bem enfático: “a política de Desenvolvimento Urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus Habitantes” ( BRASIL, 1988, p.121)

Neste artigo, a idéia de planejamento e gestão se coloca no sentido de que é inevitável a busca pelo “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, o qual não se fará exercer sem prévio planejamento das metas, critérios e justificativas para tal desenvolvimento. O mesmo pode-se dizer do artigo 225 da mesma constituição, que trata do meio ambiente: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo às presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, p. 140).

Assim sendo, cabe ao poder público – respeitando a competência de cada hierarquia da federação – equiparar-se e estruturar-se para o cumprimento dos seus deveres e direitos prescritos na lei maior. É importante frisar que as obrigações institucionais para com a promoção do ordenamento e pleno desenvolvimento social da cidade são de exclusiva atuação do poder público, enquanto que “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” passa a ser atribuição tanto do Estado quanto da sociedade.

Isso porque as políticas urbanas abrangem um conjunto de dinâmicas sociais mais complexas do que as relações sócio-ambientais. A dinâmica social apresenta-se rodeada de conflitos inter-pessoais, culturais e históricos, ligados a uma perspectiva simbólica e subjetiva do ser humano. O Estado apresenta-se, então, como agente regulador e mediador dessas relações. Já as relações sócio-ambientais, integradas e também complexas, dão margem à possibilidade de atuação de outros agentes, governamentais ou não, no processo de mediação dos diferentes interesses que regem tal assunto.

A título de exemplo, pode-se verificar o uso de instrumentos da política urbanística como o zoneamento ou parcelamento do solo, os quais só podem ser executáveis através do poder público, situação essa definida pelo Estatuto da Cidade. Por outro lado, a recuperação de uma área degradada, ou mesmo o incentivo à prática de educação ambiental,

não são obrigatoriamente responsabilidade do poder público, podendo a sociedade organizada realizar tais medidas.

A comprovação, pelo poder público, de que as áreas urbanas do País encontram-se desgastadas pelos processos de reprodução sócio-espacial capitalista, tem levado o mesmo a criar, principalmente quando pressionado pelas reivindicações sociais, leis e instrumentais institucionais como forma de condicionar as ações dos diversos agentes sociais sobre o espaço urbano, garantindo para si, a legitimação de suas atitudes finalísticas, sobre qualquer questão que lhe pareça emergencial, ou que esteja contrariando algum dos mecanismos de “correção” por ele estabelecido (SOUZA, 2004).

Com certeza, em termos de quantidade, a produção legislativa brasileira está muito bem. Entretanto, esse exercício legislativo, ainda que trate da matéria ambiental, não significa necessariamente que estejamos mais próximos do equilíbrio entre as relações coletividade/ambiente ou de um caminho para a sustentabilidade (MARINS et al, apud DINIZ et al, 2001, p. 166).

O planejamento ambiental, desde a Constituição Federal de 1988, no art. 225, o qual trata do meio ambiente, vem se fortalecendo como instrumental metodológico de intervenção territorial do poder público, através de políticas públicas, ora exigidas por lei (Plano Diretor, Estatuto da Cidade), ora estabelecidas por interesses político-econômicos classistas.

Entretanto, o que se percebe na maioria das administrações públicas no Brasil, é um quadro técnico e institucional incipiente, com pouco interesse e preocupação para com os assuntos ambientais. Isso porque, na prática, os resultados de uma gestão pública, que nomeia políticas ambientais como uma de suas estratégias de ação administrativa, sejam alcançadas em longo prazo, devido à própria dinâmica gradual e lenta da natureza. Assim, a maioria dos governos locais prefere investir em assuntos que lhes rendam notoriedade e continuidade política no poder. E o que parece ainda mais crítico: as questões ambientais, quando



consideradas, são tratadas de forma externalizada, ou seja, a noção de meio ambiente ainda permanece condicionada na dissociação entre homem e natureza.

Essa situação corresponde à projeção de cenários de incertezas para o espaço urbano, seja pela existência frágil do planejamento e gestão ambiental, ou seja pela visão de externalidade que se atribui ao meio ambiente.

Neste ponto, faz-se necessário identificar quais os instrumentos da política ambiental urbana que vem sendo utilizado pelo poder público, principalmente na escala local, para tratar das questões sócio-ambientais. Isso pode ser verificado no conjunto legislativo que existe atualmente para regimentar as ações do poder público no que diz respeito à perspectiva urbana. Assim, a gestão e o planejamento urbano ambiental no Brasil estão sustentados pelas diretrizes definidas no Plano Diretor (este específico a cada município da federação) e no Estatuto da Cidade. Nestes constam os procedimentos, as metodologias e os aparatos legais para se cumprir as políticas urbanas.

É importante também compreender como o poder público tem se respaldado para desenvolver estratégias de governo na dimensão urbana e ambiental. Sem dúvida, essa compreensão perpassa por uma trajetória histórica nacional que abrange vários processos que vão desde a aprovação da constituição de 1988, passando pelos debates da Agenda 21 na Eco-92, até a aprovação do Estatuto da Cidade(2001) e o Plano Diretor. Portanto, é interessante que se discorra, mesmo que de forma limitada, sobre o arcabouço temático contido nas propostas dos elementos de gestão acima mencionados.

A Agenda 21 foi uma das propostas sugeridas após o encerramento dos trabalhos realizados durante a 2ª Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, no Rio de Janeiro. Considerada uma proposta polêmica, a Agenda 21 tenta unir o progresso econômico das nações e equilíbrio ecossistêmico, num ambicioso modelo de desenvolvimento sustentável, ou seja, compatível

com a capacidade de sustentação do crescimento econômico, sem exaustão dos recursos naturais.

Como o próprio nome sugere, a Agenda 21 compreende um conjunto de medidas “agendadas”, pelos países signatários da Conferência, que visa à construção de um novo padrão de desenvolvimento sócio-econômico e ambiental baseado nos princípios de sustentabilidade para o século XXI.

A proposta síntese da Agenda 21 é tentar conciliar, através de recomendações e referências específicas, desenvolvimento econômico e equilíbrio ecológico, com a atuação integrada entre governos, agências não-governamentais e grupos setoriais, em diferentes escalas territoriais (nacional, regional, local etc.).

Essa interface de escala geográfica possibilitada pela Agenda 21 parece ser o caminho mais viável à reprodução de seu objetivo - a sustentabilidade -, uma vez que ela procura aproximar-se da relação entre o cidadão e o meio onde este vive, ou seja, viabilizar-se em uma escala espacial mais localizada.

No Brasil, o governo federal dá início à construção da Agenda 21 nacional com a criação da Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS) baseada no modelo apresentado pela CNUMAD.

A metodologia de trabalho da Agenda 21 brasileira foi feita de forma a abarcar a complexidade do país, dos estados, municípios e regiões, dentro do conceito de sustentabilidade ampliada, permitindo planejar os sistemas e modelos ideais para o campo, através da agricultura sustentável, e para o meio urbano, com as cidades sustentáveis [...]<sup>2</sup>.

Nesse sentido, o planejamento ambiental e a gestão urbana, no Brasil, estão inseridos, atualmente, na perspectiva de “modernização com sustentabilidade ecológica das cidades” (SOUZA, 2004, p. 147), preconizadas pelas propostas mitigadoras contempladas pela Agenda 21 nacional.

Esta constatação, de se buscar a sustentabilidade do desenvolvimento mediante as práticas de produção menos degradante ao meio ambiente, vem contribuindo para que muitos Municípios no Brasil criem suas Agendas 21. O próprio governo federal tem incentivado as administrações públicas municipais a adotarem o modelo sugerido pela Agenda 21 nacional. Por isso, criou a CPDS, responsável por sua elaboração, implantação e diretrizes. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA):

A Agenda 21 Local é um processo participativo multissetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local. Como tal, deve aglutinar os vários grupos sociais na promoção de uma série de atividades no nível local, que impliquem mudanças na atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões sócio-econômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade (Agenda 21 o que é a Agenda 21 Brasileira? (Web Page).

A Agenda 21, como uma experiência administrativa local, pretende cumprir com sua missão, a partir do momento em que tenta congrega os diversos grupos sociais, mediante os interesses comuns, priorizando a redução das desigualdades sociais, através de uma conjuntura de produção-circulação-consumo incluyente e ecologicamente viáveis (comprometida com a preservação/conservação ambiental).

Sem dúvida, os objetivos a que se presta a Agenda 21 são de atribuições inquestionáveis. Entretanto, o processo que vai de sua elaboração, com participação democrática da sociedade, até sua institucionalização, via de regra, não tem conseguido sobrepor-se às intenções particularizadas de caráter ideológico, na medida em que os princípios capitalistas de produção continuam se sobrepondo aos princípios de sustentabilidade.

Com isso, há a necessidade de se compreender até que ponto a sustentabilidade mantém-se como conceito para se efetivar maior justiça sócio-ambiental ou assegurar a continuidade do modelo de reprodução capitalista. Isso porque, entre os temas prioritários que a Agenda 21 nacional destaca, está o de “Cidades Sustentáveis”. Portanto, como definir a

sustentabilidade de uma cidade, ou como estabelecer os critérios mais importantes para se construir um modelo real de cidade sustentável? São questões a serem consideradas.

A perspectiva sócio-espacial urbana requer compreensão imediata dos processos que lhe imprimem seu rearranjo desigual. Nesse sentido, a Agenda 21 local deverá favorecer à administração municipal na verificação deste fenômeno urbano, principalmente no que diz respeito à ocupação e uso do solo; à melhoria das condições ambientais; à conservação do patrimônio histórico-cultural; à relação economia x meio ambiente e à superação das desigualdades sócio-espaciais. Sua institucionalização tem o poder de proporcionar elementos fundamentais na gestão urbana ambiental, através de medidas regulatórias, compensatórias e participativas.

Com isso, a Agenda 21 local constitui um exemplo de política governamental, possuindo ramificações e estratégias de gestão importantes no planejamento ambiental urbano. É importante para sua eficiência que as políticas públicas possam convergir rumo ao princípio da sustentabilidade, e que a este seja primordial a participação da sociedade nas decisões que pretendem tomar a administração pública para a construção de uma real cidade sustentável.

Além da Agenda 21, o planejamento ambiental também pode ser amparado por instrumento de planejamento como o plano diretor municipal.

A década de 1980 marca o início dos movimentos sociais urbanos no Brasil e das mudanças estruturais na política e na economia nacional. Durante esse período, as lutas pela redemocratização do País, encampadas pelas forças partidárias e pela sociedade civil organizada, implicou, entre outros fatores, na instituição de uma Nova Constituição Federal; na orientação da economia a um modelo liberalizante - emplacada pela presença da elite capitalista no cenário político; e nos desafios estabelecidos pela conjuntura social urbana, agrária e ambiental.

A efervescência dos acontecimentos promovidos, nesse momento, principalmente pelas “diretas já”; pela crescente influência de partidos políticos, na organização sindical; pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), entre outros, influenciou decisivamente os constituintes de 1988 na indicação de assuntos voltados à perspectiva urbana e ambiental, temas que ainda não tinham sido objetos de textos legislativos em constituições passadas. Nesse sentido, a Nova Constituição Federal trouxe como assuntos relevantes, a “questão urbana” e ambiental, tratadas nos artigos 182, 183 e 225.

Os problemas ambientais e urbanos no Brasil já vinham se destacando em debates, conferências e encontros regionais desde o final dos anos de 1960. Porém, é somente na década de 1980 que o poder público passa a tê-los como questões fundamentais para uma política de desenvolvimento nacional. Isso porque, cada vez mais, o *lócus* do crescimento econômico brasileiro se concentraria no recorte territorial urbano, acompanhando as imposições da economia de mercado globalizada, que tem nesses espaços sua dinâmica de reprodução mais intensa.

O crescimento dos centros urbanos no Brasil remonta aos fins da década de 1950, caracterizado pelo estabelecimento de indústrias e adensamento populacional no Centro-Sul do País. Esse processo representou uma Divisão Territorial do Trabalho, marcada pela concentração demográfica, monetária e política no Centro-Sul, em detrimento de arranjos espaciais mais dispersos economicamente e com padrões demográficos variados, na região amazônica e no Nordeste brasileiro (SANTOS, 2001).

Já no final dos anos de 1980, as grandes e médias cidades brasileiras apresentavam um quadro sócio-espacial comprometedor ao bem-estar humano e ambiental. Verificava-se, a cada divulgação de dados dos órgãos oficiais como o IBGE, que a qualidade de vida e trabalho nestas cidades deteriorava-se a partir do aumento do subemprego, da criminalidade, da má qualidade de moradia e dos serviços públicos ineficientes. Além disso, a poluição

atmosférica, o desperdício de água potável, o acúmulo de lixo, as enchentes e deslizamentos de encostas indicavam que os ecossistemas urbanos também padeciam dos mesmos males advindos do crescimento “desordenado” do espaço urbano.

A crescente insatisfação da população urbana para com os problemas neste existente acabou tomando forma de movimento social organizado, reconhecendo o descaso do poder público no que diz respeito à gestão urbana mais eficiente e democrática da cidade.

Segundo Ferrari Junior:

No que se refere às transformações e mobilizações sociais urbanas, podemos verificar que o Movimento Nacional dos Mutuários, o documento da CNBB, intitulado ‘Solo urbano e Ação Pastoral’ e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, nos anos 1980 foram fundamentais em conjunto com a criação da Constituição de 1988, para o avanço das discussões das gestões da cidade (FERRARI JUNIOR, 2004, p. 20).

Como afirma Lima:

O Movimento pela Reforma Urbana, MRU, que havia se iniciado em 1976, desenvolveu-se com mais força no período de elaboração da Constituição, trazendo para o debate constitucional as questões da gestão municipal, do planejamento e da política urbana. Responsável pela elaboração da Emenda Popular ao projeto constitucional, o MRU buscou constituir novos princípios e instrumentos de planejamento e gestão das cidades. Esta Ementa Popular contou com cerca 200.000 assinaturas e contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no interior da Constituição Federal (LIMA et al, 2003, p. 06).

O MRU condensou em torno de si os vários segmentos sociais urbanos insatisfeitos com o quadro sócio-ambiental degradantes em que vivia a maioria da população cidadina. Os art. 182 e 183 viriam representar um avanço conquistado com esses movimentos. Nestes, ficou estabelecida a obrigatoriedade do poder público municipal em implantar seu Plano Diretor.

O Plano Diretor (PD) veio a tornar-se “o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como objetivo ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (CARVALHO et al, 2001, p.96).

O parágrafo primeiro do artigo 182 generalizou a obrigação do PD em cidades com mais de vinte mil habitantes: “§1º – O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 1988, p.121). Entretanto, apesar da significativa importância atribuída ao Plano Diretor Municipal, seu papel de instrumento de justiça sócio-espacial e participação democrática ainda não se fizeram sentir na maioria dos municípios brasileiros onde obrigatoriamente este deve existir. Isso porque, a corrupção administrativa e o “clientelismo de Estado” ainda permanecem como obstáculo as decisões transparentes, que deveriam ser regra política nas gestões municipais.

Para Souza:

A importância de planos e garantias formais foi exagerada, em detrimento de uma análise social mais ampla. A participação popular, que deveria ser vista como fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano, em comparação com instrumentos como ‘solo criado’, tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas (SOUZA, 2004, p. 161).

No entanto, o Plano Diretor é hoje o instrumento jurídico de maior importância para a promoção das políticas públicas direcionadas ao Município, e em especial, ao recorte territorial urbano. É evidente que sua estruturação pareça obedecer a uma concepção de cidade marcada pelo caráter funcional (ou mesmo fazer esta possuir tal caráter), na medida em que estabelece mecanismos como o “solo criado”, o “IPTU progressivo” e o “zoneamento” urbano, como instrumentos de ordenamento espacial, em detrimento de uma gestão participativa da comunidade, na definição de seus interesses e prioridades.

Apesar de esses instrumentais corroborarem com práticas intervencionistas, de aspecto físico-territorial, seu uso moldado ao princípio de “função social da propriedade”

pode significar, dependendo do posicionamento da gestão pública local, importante avanço na ordenação da malha urbana, de forma a desenvolver na cidade espaços menos segregados e mais incluídos.

Braga *et al.*, ao analisarem o art. 182 da constituição federal afirmam que a expressão:

‘Desenvolvimento e expansão urbana’ passam a ser entendidos de diversas formas, o Plano Diretor, tem se constituído basicamente em instrumento definidor de diretrizes de planejamento e gestão territorial urbana, ou seja, do controle de uso, ocupação, parcelamento e expansão do solo urbano. Além desse conteúdo básico, é freqüente a inclusão de diretrizes sobre habitação, saneamento, sistema viário e transportes urbanos (BRAGA, 2001, p. 97).

Segundo consta em documentação eletrônica do governo federal:

O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo os princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade (VIANA, G. Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. (Web Page)).

Fazendo, inicialmente, uma inserção sobre o Plano Diretor, Braga afirma ser “um instrumento eminentemente político, cujo objetivo precípua deverá ser o de dar transparência e democratizar a política urbana, ou seja, o Plano Diretor deve ser, antes de tudo, um instrumento de gestão democrática da cidade” (BRAGA et al, 2001, p. 980).

Para Souza:

Os ‘novos planos diretores’, de sua parte, são aqueles elaboradas menos ou mais claramente sob a égide do ideário da reforma urbana, no momento em que esse ideário já passava por uma renovação (com um propósito operacional, mas que teve também o efeito de enfraquecê-lo) metamorfoseando-se em ‘planejamento politizado’ (SOUZA, 2004, p. 162).

Como instrumento de gestão urbana, o Plano Diretor Municipal abre espaço para a participação da sociedade na construção e condução de seus atributos. Essa condição é



fundamental para que nele possa ser garantida tanto a “transparência” quanto a “democratização da política urbana”. Além disso, o plano diretor “é também um instrumento de gestão ambiental urbana, talvez o principal deles, sobretudo pelo fato de não haver uma tradição política ambiental em nível municipal no Brasil” (CARVALHO, 2001, p. 99).

Via de regra, a gestão ambiental urbana torna-se obrigatória mediante à implantação do Plano Diretor Municipal. Entre seus mecanismos de intervenção espacial está o zoneamento urbano, que pode ser definido como a essência intrínseca do Plano Diretor. É através dele que o poder público local definirá os recortes e ajustes da malha urbana de acordo com o que for estabelecido no Plano Diretor.

Em grande parte, a principal contradição verificada com a implementação de um Plano Diretor Municipal advém dos critérios estabelecidos por este no que se refere à metodologia de sua execução. Os critérios de caráter funcional acabam por predominar entre as medidas de intervenção territorial planejadas. A matriz de um planejamento ambiental fundamentado na perspectiva funcional emana da escola de Planejamento Modernista LeCorbusiana, a qual enfatiza a intervenção físico-territorial, como forma de ordenar o espaço urbano. Nesse aspecto, os efeitos de uma política pública urbana, essencialmente fundamentada no planejamento físico-territorial podem tornar-se perversos. Isso porque a sobrevalorização da forma e da racionalidade territorial sobre os aspectos sócio-espaciais reforça a segregação do tecido urbano, na medida em que as ações se concentram na resolução dos problemas de ordem estética, paisagística e arquitetural.

O Plano Diretor quando se inclina à tal postura, nega sua originalidade fundamental, qual seja, a de garantir a “função social da propriedade”. Entretanto, na maioria dos Municípios do Brasil, essa realidade se reproduz constantemente, devido ao aparelho estatal estar subjugado aos interesses do capital elitista, o qual vem direcionando a política urbana a um conjunto de concessões e benefícios infra-estruturais, estimulando a reprodução

das condições de produção do capital e oferecendo manutenção de infra-estrutura e serviços básicos à população de baixa renda. Esse quadro reforça e garante a preponderância do *status quo*, principalmente do capital imobiliário.

Essa contradição sócio-espacial - há muito estabelecida no espaço urbano - amplia-se quando a imposição do Estado via planejamento, obedece às exigências do mercado imobiliário. Isso ocorre devido, entre outros, ao uso inadequado dos instrumentos de planejamento, tal como o zoneamento e os parâmetros urbanísticos.

Isto por que, em uma sociedade fundada sobre a troca, a apropriação do espaço, ele próprio produzido como mercadoria, liga-se cada vez mais a forma da mercadoria, servindo as necessidades de acumulação por meio das mudanças/readaptações de usos e funções dos lugares, que também se reproduzem sob a lei do reprodutível, a partir das estratégias de reprodução em determinado momento da história do capitalismo (CARLOS, 2001, p. 15-16).

O zoneamento, como instrumento técnico do planejamento ambiental urbano, corroborado pelo Plano Diretor Municipal e inserido no conjunto de ações do poder público, abrange duas vertentes escalares de ordenação espacial. Segundo Braga:

A definição em primeira, denominada de macrozoneamento, que consiste na delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana, rural e macrozonas especiais (geralmente de proteção ambiental) do município. A segunda, o zoneamento propriamente dito, que irá estabelecer as normas de uso e ocupação para cada macrozona, em especial da zona urbana, já que sobre a zona rural o poder local possui pouca competência regulatória (BRAGA, 2001, p. 100).

Essa metodologia implica, no geral, em estabelecer determinantes do crescimento do tecido urbano, em escala macro e microzonais, procurando ordenar uma estrutura urbana mais adequada à dinâmica sócio-espacial, dando ao processo intra-urbano ajustamentos regulatórios. Busca-se, com isso, determinar, de forma flexível, o uso mais adequado do solo urbano para fins específicos ou modalidades diversas.

Além do zoneamento, o planejamento ambiental urbano utiliza-se, também, dos parâmetros urbanísticos de ocupação do solo, prescritos nas legislações municipais. É importante notar que:

Os parâmetros urbanísticos e os zoneamentos necessitam andar juntos, com os primeiros integrados no interior dos segundos, notadamente do zoneamento de densidade. Isso porque os valores permitidos a propósito de cada parâmetro não apenas podem variar de município para município, desde que a legislação que regula sua aplicação (legislação edílica) é municipal, mas, também, deverão variar de zona para zona, no interior de uma determinada cidade (SOUZA, 2004, p. 220).

Os índices urbanísticos permitem o controle da densidade de ocupação de cada zona do espaço urbano. Carvalho apresenta a seguinte síntese sobre eles:

a) *coeficiente de aproveitamento*: a razão entre a área construída e a área do lote, onde a área construída é a área dos pisos cobertos do edifício; b) *taxa de ocupação*: a razão entre a área ocupada e a área do lote, onde a área ocupada é a área de projeção horizontal do edifício no lote; c) *recuo*: a distancia que separa as divisas do lote da projeção horizontal do edifício, podendo ser frontal, lateral ou de fundos; d) *área mínima*; e) *frente mínima do lote*; f) *gabarito*: indica geralmente a altura máxima permitida dos edifícios, podendo ser indicado pelo número de pavimentos ou pela altura em metros; muitas vezes é indicada em proporção a largura do largadouro (CARVALHO et al, 2001, p. 104) (grifo do autor).

Estes parâmetros urbanísticos possuem a capacidade de modelar as zonas urbanas, designando usos e ocupações diferenciais a elas, através da densidade de ocupação, determinado por tais parâmetros.

Mais uma vez, os critérios estabelecidos por estes instrumentais dão ao poder público um controle efetivo de atuação sócio-espacial, o que repercute na política urbana, a qual imprimirá na paisagem local as marcas de suas reais intenções, tendo como desfecho a reprodução da segregação territorial (se caso mantiverem-se os interesses particulares das classes dirigentes) ou a superação dela (se a gestão pública for completamente comprometida com a luta pela igualdade e justiça social).

Assim sendo, o planejamento urbano do Município deve ser capaz de pensar a cidade estrategicamente, garantindo um processo permanente de discussão e análise das

questões urbanas e suas contradições inerentes, de forma a permitir o envolvimento de seus cidadãos.

Porém, a centralidade política das administrações públicas no Brasil, ainda permanece como modelo de gestão urbana dominante, onde as áreas centrais se constituem em verdadeiros receptáculos das verbas municipais, ampliando ou melhorando a infraestrutura já existente (principalmente no que diz respeito ao transporte, lazer e serviços). O desdobramento dessa política urbana centralizada corresponde ao nítido abandono das áreas periféricas, contribuindo, conseqüentemente, para o aumento da violência, da criminalidade, do alto valor da terra urbana, da degradação ambiental (ocupação de áreas alagadiças, de mananciais com forte potencial hídrico potável etc.).

É importante considerar que, além do zoneamento urbano e seus instrumentais urbanísticos, existe, também, um leque legislativo bastante considerável, que aufere poderes, não somente no sentido da intervenção físico-territorial às administrações públicas - em suas diferentes hierarquias-, mas, principalmente na avaliação de conflitos de interesse social e econômico. De acordo com Mérico:

O artigo 30 da Constituição Federal é muito claro ao atribuir a competência comum entre os estados federados para 'proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a flora e a fauna'. Todos os entes federados têm, portanto, o poder/dever de, por intermédio de seus órgãos ambientais, utilizarem os instrumentos prescritos na legislação ambiental, respeitando as autonomias alheias (MÉRICO In: DINIZ *et al.* (org), 2001, p. 256).

Essa possibilidade de legislar supletivamente em consonância com as leis de status federal é ratificada pela Política Nacional de Meio Ambiente.

Considerada como relevante marco à proteção do meio ambiente brasileiro, a Lei 6.938, de 31.8.81, define, dentre os instrumentos básicos da Política Nacional do Meio Ambiente, o estudo e a respectiva avaliação de impactos ambientais de projetos públicos e privados, visando a adequadas alternativas relacionadas com a preservação ambiental (artigo 9º III, c/c artigo 8º II) (CUSTÓDIO In: TAUK (org), 1995, p. 50).

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é obrigatória por lei a qualquer projeto, independente de seu objetivo, seja público ou privado, como forma de se garantir a proteção dos ecossistemas naturais e os interesses públicos. A implantação de qualquer projeto, seja na dimensão urbana ou fora dela, requer prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), ambos elaborados pelo próprio empreendedor (público ou privado) e encaminhado aos órgãos municipais, estaduais de meio ambiente, e na ausência desses, se o projeto for de caráter federal, ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (ALVES In: TAUK (org), 1995).

Apesar da legislação ambiental no Brasil possuir importância em termos quantitativos bem mais do que qualitativos, todavia permanece como “letra morta” em várias situações, devido, entre outros, ao forte clientelismo e corrupção que assolam as instituições governamentais no âmbito do executivo, legislativo e judiciário. Soma-se a isso, a eventual realidade de que “políticas ambientais não são e não foram prioritárias para os governos federais posteriores a sua promulgação” (MARTINS In: DINIZ *et al.* (org), 2001).

Vale lembrar que as bases de elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM) foram estabelecidas com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Essa lei que “reafirma o plano diretor como principal instrumento de planejamento e gestão, vem para consolidar uma perspectiva de planejamento para a construção de uma cidade justa e democrática” (LIMA *et al.*, 2005, p. 04). A definição básica do conteúdo do PDM, definidos pela lei mencionada abrange as seguintes linhas:

- a) A delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicadas o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória, previstos no artigo 183 da CF, considerando, no entanto, a existência da infra-estrutura e de demanda para a utilização;
- b) A delimitação das áreas urbanas passíveis do direito de preempção (direito que confere ao poder público municipal a preferência para aquisição de imóveis urbanos)
- c) O estabelecimento das diretrizes para a delimitação das áreas urbanas nos quais a outorga onerosa do direito de construir poderá ser implantada;

- d) O estabelecimento das diretrizes para a delimitação das áreas urbanas passíveis de aplicação de operações urbanas consorciadas;
- e) Definição das diretrizes para a autorização da transferência do direito de construir por proprietários urbanos;
- f) Sistema de acompanhamento e controle da execução do plano (CARVALHO *et al.*, 2001, p.97-98).

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade outorgou ao poder público municipal, através do Plano Diretor, o dever de exercer uma política urbana capaz de conduzir à ordenação sócio-espacial da cidade, de acordo com a realidade desta, buscando sempre a primazia de consolidar ações que visem à democratização da gestão urbana.

Na essência, o texto constitucional elege o plano diretor como paradigma do cumprimento da função social da propriedade, mas represa sua eficácia quando remete a fixação das diretrizes da política e a aplicação de penalidades à regulamentação em lei federal. É o que faz o Estatuto da Cidade – nova lei que dotará o poder público de base legal para as ações dos governos locais, uma espécie de ‘caixa de ferramentas’ (BASSUL, 2001, p. 81).

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de instrumentos de natureza urbanística, voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma concepção de gestão democrática das cidades que incorpora a idéia de participação direta do cidadão (ã) nos processos decisórios sobre seus destinos; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (SENADO FEDERAL, 2005/2006, p. 13).

Por isso, a base democrática da gestão urbana, proposta pela Constituição Federal de 1988, quando esta fala sobre “desenvolvimento e expansão urbana”, passa pelo viés político-partidário de quem administra o poder local. Nesse aspecto, torna-se imprescindível que a política de governo local esteja inserida na proposta de reforma urbana da cidade, superando os interesses particulares das elites em detrimento à abertura para a participação da comunidade nas decisões a serem tomadas a partir do planejamento e da gestão.

Apesar dos amplos poderes outorgados à participação popular nos foros de planejamento e gestão urbana, determinados instrumentais, como o próprio “Estatuto da

Cidade, podem ganhar, contraditoriamente, contornos perversos; já que cabe aos cidadãos reivindicarem permanentemente o direito de participar e os governos locais definir o significado da função social da propriedade, assim como planos diretores e outros dispositivos específicos” (BARBOSA *et al.*, 2003, p. 02-03).

Faz-se necessário, portanto, reconhecer o discurso e a prática que referenciam e legitimam os instrumentais da política urbana de forma crítica, com a exigência de evitar a retórica da manipulação da população voluntária, que possui mais fragilidade de entender os trâmites do processo político do planejamento e da gestão pública. É fundamental que a conscientização educativa e libertária daqueles que se prestam à participação direta sejam elementos balizadores na construção dos compromissos participativos, visando à superação dos entraves existentes e à socialização da capacidade de governar o espaço urbano.

Portanto, cabe ao poder público cumprir e fazer cumprir com suas responsabilidades legalmente preestabelecidas em lei, fazendo uso dos recursos (planejamento e gestão) que possui para estabelecer políticas públicas, não segregativas, mas solidificadas na participação democrática da sociedade, dando ênfase na resolução de problemas e conflitos que imprimem a violência (tanto física quanto moral) contra os que vivem marginalizados pelo sistema capitalista vigente, na orientação do desenvolvimento sócio-espacial urbano.

## 2.4 MEIO AMBIENTE, GESTÃO AMBIENTAL E PLANEJAMENTO: UM ENFOQUE CONCEITUAL.

Atualmente, um dos conceitos mais explorados internacionalmente nos circuitos políticos, culturais e econômicos é a concepção de meio ambiente. Embora o tema seja atual e bastante explorado persiste uma interrogação: meio ambiente é um conceito científico ou abrange também uma concepção ligada ao senso comum?

Segundo Reigota, “os conceitos científicos são termos entendidos e utilizados universalmente como tais, já que são definidos, compreendidos e ensinados da mesma forma pela comunidade científica internacional” (REIGOTA, 1998, p.11). Nessa abordagem, o entendimento sobre meio ambiente é concebido a partir das análises científico-metodológicas, através da elaboração de mecanismos investigativos que observarão o objeto analisado. Entretanto, devido à diversidade das ciências humanas e naturais, a concepção de meio ambiente ganhou atribuições específicas, de acordo com a visão de cada método científico. Por isso, considera-se hoje o meio ambiente como uma categoria multi e transdisciplinar.

A abordagem de meio ambiente, segundo uma representação social, ligada ao conhecimento popular é considerada “senso comum”, ou seja, faz parte da experiência vivida e apreendida pelas pessoas, onde estão incluídos também os preconceitos, as ideologias e características específicas das atividades cotidianas e que refletem e sugerem um conhecimento popular.

Portanto, para se efetivar tal entendimento do que seja meio ambiente é preciso discuti-lo enquanto um conceito científico e popular, considerando as transformações que acontecem no espaço social, para que o mesmo seja compreendido como um processo historicamente construído.

Segundo Silva *et al.*:



A noção de meio ambiente é intuitivamente integradora. Analisar um ambiente significa desmembrá-lo em termos de suas partes componentes e apreender as suas funções internas e externas, com a conseqüente criação de um conjunto integrado de informações representativo deste conhecimento adquirido (SILVA *et al.*, 1998 apud STIPP, 2004, p. 24).

Na visão de diferentes especialistas, o conceito de meio ambiente ganha atribuições variadas, abrangendo o conjunto conceitual da ciência a qual se filia o mesmo.

Nesse sentido, para Coimbra meio ambiente é:

O conjunto dos elementos físico-químicos, ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem individual e coletivo, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidades definidos (COIMBRA, 2002, p.29).

Em outro momento o referido autor destaca que:

O 'ambiente' já inclui a noção de 'meio', e este, de alguma forma implica naquele. Esta expressão reduplicativa existe somente nas línguas portuguesa e espanhola, conhecidas pelos seus excessos. As expressões vão se cunhando de forma espontânea e, a partir de dado momento e por força de múltiplos fatores, tornam-se consagradas. É o caso, para nós, de Meio Ambiente, como designação de uma entidade especial, substantiva que se distingue tanto do simples meio como do simples ambiente. (COIMBRA, 2002, p.23-24).

O meio ambiente, por isso, é tomado como uma entidade natural apropriada, existente em si, diferente de outros meios e outros ambientes. De acordo com o ecólogo Ricklesfs, meio ambiente é uma entidade circundada por organismos vivos. Já para o Duvigneaud está intrínseca ao meio ambiente a presença dos aspectos físico-químicos abióticos e bióticos. Com uma definição mais complexa, Pierre George combina o conceito a uma realidade científica, um tema de agitação, o objeto de grande medo, uma diversão, uma especulação (REIGOTA, 1998, pp. 12-13).

Segundo o Dicionário de Ecologia e Ciências Ambientais:

Meio ambiente é a soma total das condições externas circundantes no interior das quais um organismo, uma condição, uma comunidade ou um objeto existe. O meio ambiente não é um termo exclusivo; os organismos podem ser partes do ambiente de outro organismo (Dicionário de Ecologia e Ciências Ambientais 2001, p.339).

No dicionário da língua portuguesa, não se encontra a definição de Meio Ambiente, e o autor nos envia ao termo ‘ambiente’, onde se pode ler:

[do latim ambiente] adj. 1) Que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas por todos os lados; envolvente. S.m 2. Aquilo que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas; meio ambiente, lugar, sítio, espaço, recinto; ambiental ventilado; 4. Meio, 5. Arquit. Ambiência (AURÉLIO, 2001, p.38).

SILLIAMY, no Dicionário Enciclopédico de Psicologia o define como:

O que circunda um indivíduo ou um grupo. A noção de meio ambiente engloba, ao mesmo tempo, o meio cósmico, geográfico, físico e o meio social, com suas instituições, sua cultura, seus valores. Esse conjunto constitui um sistema de forças que exerce sobre o indivíduo e nos quais ele reage de forma particular, segundo os seus interesses e suas capacidades (SILLIAMY, 1980, apud REIGOTA, 1998, p. 13).

Para encerrar essa série de definições que pode ser exaustivas a definição de Meio Ambiente utilizada neste trabalho é:

Lugar determinado ou percebido, onde os elementos naturais e sociais estão em relações dinâmicas e em interação. Essas relações implicam processos de criação cultural e tecnológica e processos históricos e sociais de transformação do meio natural e construído (REIGOTA, 1998, p. 14).

Pode-se perceber um fio condutor na linha de pensamento conceitual a respeito do meio ambiente proposta pelos autores já citados. Portanto, do conceito de meio ambiente se abstrai as noções de espaço *limítrofe*, enquadrado em diferentes metodologias científicas; *dinâmico*, o que dá a ele movimento e interface; e *processo*, fazendo do mesmo uma categoria histórica, social e cultural. Isso é inegável, ou seja, é um consenso produzido em uma linha definidora do horizonte das ciências naturais e humanas (COIMBRA, 2002, p.25).

Nesse sentido, falar de gestão e planejamento abordando a temática ambiental, em tese, significa adentrar na concepção prática e técnica destes sistemas de decisão político-institucionais, englobando a compreensão do que venha ser meio ambiente para o poder público e de como este meio ambiente está sendo enquadrado pelas políticas públicas para o espaço urbano.

Em síntese, a lógica da gestão ambiental esta em saber ordenar as atividades humanas procurando definir estratégias de redução dos impactos negativos e estimular os resultados positivos oriundos das ações propostas e definidas dentro de um sistema de decisões. De acordo com Bruns, “esta organização vai desde a escolha das melhores técnicas até o cumprimento da legislação e a alocação correta de recursos humanos e financeiros” (BRUNS, 1997).

O conceito de gestão durante muito tempo esteve fortemente vinculado aos fundamentos de organização empresarial, onde os aspectos de qualidade, otimização e excelência produtiva determinavam à certificação da qualidade dos produtos e serviços a serem consumidos. Com isso, a própria gestão ambiental, através do poder público tem considerado estes aspectos qualitativos como fatores primordiais para se construir a idéia de “cidade sustentável” (SOUZA, 2004).

No Brasil, a gestão ambiental possui sua estruturação determinada pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, regulamentado pela Lei 6.938/81, o qual compreende escalas de atuação subseqüentes e complementares entre os entes federados. Na dimensão urbana, a gestão ambiental estaria sob a responsabilidade do poder público local representado pelos “órgãos locais”, tais como secretarias de meio ambiente e o conselhos municipais de meio ambiente.

De acordo com Souza,

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularidade do termo gestão (nos países de língua inglesa management), o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazo, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. Em outras palavras, ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco” (com muita gestão e pouco planejamento) e do “Estado mínimo” [...] (SOUZA, 2004, p. 31).

Nesse sentido, o campo de atuação da gestão ambiental urbana corresponderia ao “campo ambiental urbano” que segundo Braga (2001) tem sua dimensão ampliada no espaço de relações de força e que abrange:

O espaço público, o contato casual, a rua, a cidade vista como lugar de convivência e liberdade ou como espaço hostil e inseguro. Os corpos d’água, em suas funções de receptor de detritos, meio de transporte, elemento paisagístico, espaço de recreação, abastecimento, habitat. O sistema de transportes, em seus aspectos de sistema estruturador do espaço urbano, criador de acessibilidades, criador/supressor de espaços públicos e de seu potencial como poluidor atmosférico e sonoro. Os bairros e vizinhanças de usos múltiplos e compatíveis, microcosmos das funções essenciais e da diversidade da cidade. O direito à cidade, que passa pela integração à cidade formal da cidade informal, pela transformação da favela em bairro através de urbanização, melhoria da acessibilidade, legalização da posse fundiária, presença do poder público e proteção do entorno natural. O saneamento, em uma concepção ampla que inclui a produção, provisão e distribuição de serviços de água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos e controle de vetores. A arborização urbana e seus efeitos em termos de impacto paisagístico, proteção do calor, atenuação na poluição atmosférica e sonora, absorção das águas pluviais, proteção contra a erosão. A provisão, distribuição e uso público e privado de energia. O uso do solo por atividades produtivas, industriais e seus impactos sobre a qualidade do entorno e dos elementos bióticos e abióticos do espaço urbano (BRAGA, 2001, p 42).

Com isso, o planejamento ambiental, como estratégia de uma política urbana, acaba favorecendo a permanência de uma gestão urbana dissociada entre os valores sociais e os padrões ecossistêmicos naturais urbanos. Outro aspecto inerente é que o planejamento quase sempre envolve a questão da espacialidade em determinado território.

De acordo com Tommasi:

O planejamento constitui um processo que repercute nas características, funcionamento e dinâmica das organizações espaciais. Nesse sentido, obrigatoriamente, deve levar em consideração os aspectos dos sistemas ambientais físicos (geossistemas) e dos sistemas sócio-econômicos (TOMMASI, 1994, p.55).

Assim, pode-se perceber que o termo Planejamento Ambiental não vem sendo utilizado de forma abrangente para definir todo e qualquer projeto de planejamento.

Planejar abrange, portanto, o ato de elaborar planos de melhoria; encontrar diretrizes para corrigir os espaços mal organizados e improdutivos; encontrar meios e propiciar condições para interferir nos setores menos favoráveis de uma estrutura ou uma conjuntura. Significa criar condições econômicas suficientes para melhorar as condições de vida das pessoas de um local ou de um município. Busca, também, encontrar fórmulas para um desenvolvimento sócio-espacial harmônico, modernizar e estender o desenvolvimento por um vasto espaço e realizar um progresso globalizado com a participação da sociedade na gestão urbana (TOMMASI, 1994).

Como afirma SOUZA:

O desafio, então, é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e contingências, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é - freqüentemente, sabotado pelo inesperado - o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (SOUZA, 2004, p. 51).

Conclui-se, então, que o planejamento é um mecanismo multiforme de atuação política, respaldado por um conjunto de decisões técnicas acerca de um meio definido de atuação, e que o planejamento ambiental constitui uma prática fundamental para a produção de um meio ambiente de qualidade no espaço urbano, desde que seja este viabilizado mediante participação social democrática.

### **3. PODER PÚBLICO LOCAL: ANÁLISE DA GESTÃO MUNICIPAL E SUA PERSPECTIVA AMBIENTAL.**

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL E AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA.**

Historicamente, o Município de Abaetetuba teve sua colonização iniciada por volta de 1724, com a vinda de um grupo de familiares de Francisco de Azevedo Monteiro, colono português, que havia sido presenteado com uma Sesmaria pelo governo provincial nas terras do Baixo Tocantins que melhor lhe agradassem. Relatos históricos dizem que após intensa tempestade, que desviou sua rota até Beja, Francisco de Azevedo Monteiro conseguiu:

Chegar a uma ponta de terra (jurumá), às margens do rio Maratanira, onde aportou e resolveu se radicar. Com a ajuda de seu pessoal e dos nativos, deu início à construção de uma capela, muito humilde, de taipa e barro, sob a invocação de Nossa Senhora da Conceição. Com o passar dos anos, não encontrou terras ricas em cravo – uma das ‘drogas do sertão’ - desiludido, Monteiro desistiu da Sesmaria e retornou a Belém com sua família (SILVA et al, 2005, p. 04).

A partir de então, se iniciava a ocupação dessas terras, com a imposição dos descendentes de portugueses e das missões religiosas, que se radicaram nessa parte do território paraense, sobre as resíduas etnias indígenas ali presentes. (SILVA et al, 2005, p. 05).

Abaetetuba pertence à Mesorregião do Nordeste do Pará e a Microrregião de Cametá. O Município tem área de 1.607,45 Km<sup>2</sup> e sua população é de 120.016 habitantes, segundo o censo do IBGE de 2000. Abaetetuba possui uma área geográfica formada por um conjunto de 45 ilhas, pelo núcleo urbano (14 bairros) e pela zona rural.

A ocupação urbana em Abaetetuba desenvolveu-se historicamente durante o início do século XX, nas proximidades do rio Maratauíra, afluente do rio Pará, quando foi estabelecido, nesta porção da cidade, um incipiente entreposto comercial sustentado pela venda de produtos regionais como o pescado, frutas e ervas, cultivadas pelos ribeirinhos de localidades próximas. (SILVA et al, 2005, p 05-06).

A forma de ocupação do território em Abaetetuba possuiu uma configuração que caracterizou grande parte dos Municípios ribeirinhos da Amazônia brasileira. Segundo Gonçalves (2001), é possível identificar na região “dois padrões de organização do espaço amazônico, contraditórios entre si, e que estão subjacentes às diferentes paisagens atuais da região: o padrão de organização do espaço *rio-várzea-floresta* e o padrão de organização do espaço *estrada-terra firme-subsolo*” (GONÇALVES, 2001, p.79) (grifo do autor).

Nesse sentido, o Município de Abaetetuba enquadrou-se, em um primeiro momento ao esquema de ocupação “rio-várzea-floresta”, já que os elementos que se coadunam e que influenciaram no processo de construção sócio-espacial do mesmo compreendem, historicamente, uma forte correlação com o *rio* (ponto de chegada e saída dos seus habitantes); com a *várzea* (dimensão físico-territorial que sustentou por muito tempo as estruturas demográficas e comerciais do Município) e a *floresta*, que vem sendo paulatinamente suprimida pelas formas espaciais de ocupação do território. Com isso:

O desenvolvimento físico do núcleo urbano de Abaetetuba seguiu os moldes característicos dos núcleos ribeirinhos na formação de um traçado espontâneo, sem obedecer qualquer esquema de urbanização. (SEP/IDESP, 1977, p. 43).

A primeira leva de expansão demográfica, ou seja, o núcleo base que se estabeleceu próximo às margens do rio Maratauíra, seguindo em paralelo a este, projetou a orla da cidade. Sobre esta porção se firmaram as primeiras residências e pontos comerciais, que ao longo do tempo iam se expandindo em direção ao interior território. Atualmente, a orla de Abaetetuba abriga o comércio local e o fluxo de pessoas e mercadorias vindas de localidades adjacentes. Os objetos espaciais que se destacam na orla da cidade são: o trapiche municipal, o mercado de peixe, alguns estabelecimentos varejistas, o comércio a céu aberto, além de postos de combustível e casas de materiais de construção.

FOTO 01: Frente parcial da Cidade de Abaetetuba

Em segundo plano, prédios comerciais revelam a importância que esta porção da cidade possui em relação ao rio, aos fluxos de pessoas e mercadorias. (Foto: Cezar Castro, 18/06/05).



As quadras ocupadas pelo estabelecimento de residenciais ou atividades comerciais, na chamada “frente” da cidade (orla), possuem uma geometria irregular e lotes menores, em comparação com as quadras da parte central da cidade. Essa dimensão espacial era característica do tipo de empreitada da colonização no século XVIII, a qual promoveu esse arranjo espacial, com ruas e quarteirões estreitos, devido ao próprio caráter incipiente do ponto de vista demográfico e comercial dessas localidades naquele momento. (SEP/IDESP, 1977, p. 49-50)

Entretanto, a partir deste pequeno núcleo urbano, que se solidificou as margens do rio Maratauíra, é que se expandirá, gradualmente, a população na direção dos espaços de terra firme. A figura 1 esboça o perfil da expansão de ocupação do solo na área urbana de Abaetetuba desde 1970 até 2002.



FIGURA -01 EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA EM ABAETETUBA 1970, 1990 e 2002.



FONTE: Figura Comercial de Abaetetuba e planta urbana da cidade

O padrão “rio-várzea-floresta”, apontado por Gonçalves (2001), marca o período em que porções da região amazônica se interligaram ao comércio internacional através da produção extrativista com destaque para os ciclos das “drogas do sertão” (séc. XVI e XVII) e da borracha (séc. XVIII e início do séc. XX). Na Mesorregião do Nordeste Paraense, onde está localizado o Município de Abaetetuba, esse sistema produtivo extrativista era pouco expressivo, já que as atividades agrícolas (na sua maioria praticada por pequenos produtores, com base na mão-de-obra familiar), a pesca e o comércio se estruturaram mais solidamente. Os primeiros moradores dessa região se dedicaram quase que exclusivamente à exploração de culturas de subsistência, à pesca e ao comércio fluvial local (regatão). Tal organização econômica acabou por imprimir certa configuração sócio-espacial que definiu o rio como espaço de circulação hegemônico até por volta da década de 1980 (CRAVO, 2006).

As transformações espaciais ocorridas no período de 1960 a 1970, na Amazônia, furto das estratégias de ocupação e desenvolvimento dos governos militares acabaram por determinar novas formas de organização espacial urbana. De acordo com Corrêa (1987 p. 38-39):

Até 1960, verificou-se na região um padrão espacial predominantemente dendrítico da rede urbana, com desmesurada primazia de Belém como metrópole regional e uma expansão relativamente pequena da maioria dos centros urbanos regionais. Atualmente o que se verifica é uma ruptura desse padrão – com um forte dinamismo das cidades localizadas ou que passam a surgir, as margens das rodovias, em detrimento as cidades ribeirinhas – e uma urbanização concentrada nas capitais estaduais.

A partir dos anos de 1980, com a instalação do complexo minero-metarlúrgico Albrás-Alunorte, no distrito industrial de Barcarena, ocorreu um forte crescimento demográfico nos Municípios próximos à mesma, vinculado à oferta de empregos pelas indústrias de transformação e suas subsidiárias. A tabela 1 demonstra esse indicativo no Município de Abaetetuba, considerando o ano de 1980 e uma projeção para 2004-05.

TABELA 01-POPULAÇÃO, ÁREA E DENSIDADE DE DEMOGRÁFICA 1980/91/96-05.

Anos	População (Hab.)	Área (Km <sup>2</sup> )	Densidade (Hab./Km <sup>2</sup> )
1980	74.545	1.090,00	68,39
1991	99.989	1.521,45	65,72
1996	106.738	1.613,90	66,14
1997(1)	108.421	1.613,90	67,18
1998	109.838	1.613,90	68,06
1999	111.258	1.613,90	68,94
2000	119.152	1.606,80	73,83
2001(1)	121.415	1.606,80	75,56
2002(1)	123.184	1.606,80	76,66
2003(1)	125.055	1.606,80	77,83
2004(1)	129.300	1.606,80	80,47
2005(2)	131.158	1.606,80	81,63

FONTE: IBGE/2000

ELABORAÇÃO: SEPOF/DIEPI/GEDE

(1) População Estimada. (2) Dados Preliminares

O crescimento demográfico apresentado por estes números indica uma dinâmica social marcada pela mobilidade espacial ligada tanto ao crescimento vegetativo como às migrações intra-estadual marcantes nesse período.

Em Abaetetuba, esse crescimento populacional foi sustentado pela vinda de inúmeras famílias das ilhas do Município e de habitantes das cidades mais próximas, tais como Igarapé-Miri e Mojú. O contingente maior de habitantes repercutiu na pressão demográfica em alguns bairros, influenciando na ocupação de espaços menos valorizados, aumentando os problemas sociais, ambientais e infra-estruturais da cidade.

Até 1970, como se verifica na figura 1, o conjunto espacial ocupado mais densamente em Abaetetuba era formado por quatro (04) bairros: Centro, Algodal, São Lourenço e Santa Rosa. O crescimento demográfico impulsionado pelas transformações de ordem econômica (atividades industriais na Vila do Conde e Cabanos em Barcarena) juntamente com o maior uso da Rodovia Dr. João Miranda (Pa-252) interligada a Pa-151, indicavam o “novo” sentido da expansão territorial em Abaetetuba.

Com a abertura da rodovia PA-252 ligando Abaetetuba à Belém, despontou um novo vetor de crescimento, direcionado para sudeste, em função do qual, começou a aparecer novos aglomerados populacionais. Esse novo momento de re-ordenamento sócio-espacial corrobora com a tese de Gonçalves, quando este afirma que a partir dos anos de 1960 se evidencia em parte da região amazônica um “novo padrão de organização social do espaço geográfico”. “A estrada agora é construída na terra firme por grandes empresas de construção civil, essa aliada umbilical dos militares na construção do Brasil - Grande” (GONÇALVES, 2001, p. 102).

Esse novo rearranjo espacial significou o estabelecimento de outros bairros, tais como os de São Sebastião, Aviação, Angélica, Cristo Redentor etc., os quais se estabeleceram acompanhando o sentido do eixo de circulação através da rodovia Dr. João Miranda, formando um conjunto de bairros periféricos. A tabela 02 apresenta a distribuição da população abaetetubense por bairros.

TABELA 02 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR BAIRRO/2000

Bairro	População
Algodoal	9.666
Aviação	6.081
Cafezal	4.356
Castanhal	602
Centro	10.108
Cristo Redentor	2.340
Francilândia	7.656
Mutirão	1.559
Santa Clara	665
Santa Rosa	3.532
São Domingos da Angélica	2.930
São João	3.995
São Lourenço	10.745
São Sebastião	5.082

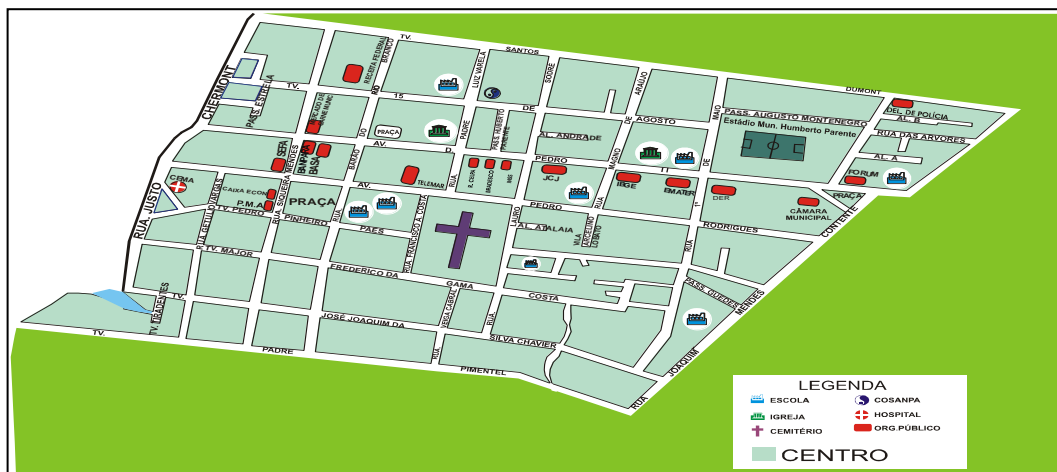
FONTE: IBGE, 2000.

Contudo, só no final da década de 1970 que, impulsionada pelos contingentes migratórios que chegam à cidade, verifica-se a ocupação, não só das franjas periféricas,

localizadas ao longo da rodovia PA-252, como de áreas que, em função de seu caráter alagadiço tinham, até então, sido mantidas à margem do processo urbano.

A atual organização intra-urbana de Abaetetuba tem seu espaço polarizador na nucleação de comércio e serviços, contidos no quadrilátero configurado pelas ruas: Justo Chermont, Pedro Pinheiro Paes, Barão do Rio Branco e Quinze de Agosto, local onde se concentram as principais atividades terciárias, formais e informais, da cidade.

FIGURA 02 – ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA ÁREA CENTRAL DE ABAETETUBA.



FONTE: FIGURA COMERCIAL DE ABAETETUBA, 2004

Com isso, o processo capitalista de produção imobiliária, em Abaetetuba, aliado à oferta de serviços e equipamentos públicos, acabou ocasionando valorizações diferenciadas da área urbana, contribuindo para o agravamento dos processos de segregação, exclusão urbana e degradação ambiental. A administração pública local, pelas circunstâncias de valorização dos aspectos urbanos centrais, construiu uma gestão política que também passou a valorizar os espaços urbanos bem mais localizados (centro), em contraste com áreas mais afastadas e de baixa perspectiva imobiliária e comercial (periferia).

Fazendo uma inserção no setor econômico do Município existe uma diversificada rede de atividades que se distribuem em vários ramos produtivos, com destaque para o comércio, agricultura e serviços. Segundo dados do MTB/RAIS, o número de

estabelecimentos identificados na pesquisa realizada por eles em 1999/2003, o vínculo empregatício em Abaetetuba são expressos da seguinte forma:

TABELA 03 Número de Estabelecimentos com Vínculos Empregatícios Segundo Setor de Atividade Econômica do Cadastro RAIS1999-2003

SETOR DE ATIVIDADE	1999	2000	2001	2002	2003
Extrativa Mineral	-	1	1	1	2
Indústria de Transformação	14	13	18	19	22
Serviços Industriais de Utilidade Pública	3	3	4	3	3
Construção Civil	5	3	5	10	9
Comércio	125	155	171	202	207
Serviços	45	50	46	49	63
Administração Pública	4	3	3	3	3
Agropecuária	8	6	10	21	18
Outros / Ignorados	-	-	-	-	-
TOTAL	204	234	258	308	327

FONTE: MTB/RAIS/2005

ELABORAÇÃO: SEPOF/DIEPI/GEDE

Esses números revelam que o Município vem mantendo um nível estável de crescimento de estabelecimentos com vínculo empregatício, porém essa pesquisa (MTB/RAIS) não revela o nível de remuneração desses trabalhadores. Comércio, serviços e agropecuária constituem os setores que mais empregam e de maior número de estabelecimentos, onde, na maioria dos casos, predomina o assalariamento sem vínculos trabalhistas e o subemprego.

Essas atividades destacadas na pesquisa da MTB/RAIS são, em sua maioria, atividades que exigem pouco conhecimento técnico e capacitação profissional para desempenhá-las. Isso acaba por repercutir na remuneração dos trabalhadores ligados a tais serviços e de certa forma ao padrão de vida, moradia e educação destes. Baixa renda e educação insuficiente formam o quadro ideal para a exclusão sócio-espacial em Abaetetuba.

Em relação à educação, o Município de Abaetetuba está dentro da média regional registrada no censo de 2000. Apresenta um baixo nível de escolaridade (menos 05 anos de

estudo entre a faixa etária adulta); média escolaridade, entre a população jovem (menos de 08 anos de estudo). Essa situação representa um desafio à gestão pública local, haja vista que os padrões educacionais refletem na qualidade de vida da população, englobando fatores como saúde, emprego, renda, moradia etc. (FAT, 2001, p. 03).

A tabela seguinte (02) revela o número de matrículas por graus de ensino, onde se pode observar que a participação do Município vem evoluindo gradativamente, principalmente a partir da reforma no sistema de ensino nacional, determinada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996). Destacam-se os níveis iniciais (pré-escola) e o ensino fundamental, como prioridades de administração e investimentos pelo poder público municipal.

TABELA 04 Matrícula por Dependência Administrativa e Graus de Ensino 1996-03  
Matrícula Anos/ Graus Federal Estadual Municipal Particular Total

<b>Anos/Grau</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Particular</b>	<b>Total</b>
1996 Pré-escola	-	3.634	2.916	245	6.795
Ensino Fundamental	-	19.788	8.029	693	28.510
Ensino médio	-	3.042	-	132	3.174
1997 Pré-escola	-	3.068	3.070	347	6.485
Ensino fundamental	-	19.820	10.889	592	31.301
Ensino médio	-	3.683	-	118	3.646
1998 Pré-escola	-	-	6.145	402	6.547
Ensino fundamental	-	8.174	22.954	609	31.737
Ensino médio	-	-	3.683	121	3.804
1999 Pré-escola	-	-	6.437	575	7.012
Ensino fundamental	-	8.934	22.867	1.187	32.988
Ensino médio	-	4.914	-	89	5.003
2000 Pré-escola	-	-	9.316	381	9.697
Ensino fundamental	-	9.943	21.949	1.129	33.021
Ensino médio	-	4.914	-	89	5.003
2001 Pré-escola	-	-	8.364	443	8.807
Ensino fundamental	-	9.943	21.949	1.129	33.021
Ensino médio	-	5.300	-	93	5.393
2002 Pré-escola	-	-	8.256	369	8.625
Ensino fundamental	-	10.559	20.793	1.035	32.387
Ensino médio	-	5.736	-	93	5.829
2003 Pré-escola	-	-	8.259	322	8.581
Ensino fundamental	-	11.218	20.258	948	32.424
Ensino médio	-	5.929	-	119	6.048

FONTE: MEC/INEP/SEDUC 2005

ELABORAÇÃO: SEPOF/DIEPI/GEDE

No que diz respeito ao quadro de saúde e saneamento básico, a estrutura presente no Município atende precariamente à demanda destes serviços. Existem dois (02) hospitais em regime de contrato, (02) dois particulares e (02) dois públicos. O sistema de abastecimento hídrico é efetivado pela Companhia de Saneamento e Abastecimento do Pará (COSANPA), a qual mantém uma unidade de tratamento de água que atende aos bairros do Centro, parte do bairro de São Lourenço e Santa Rosa (SILVA et al, 2005, p. 12).

No que concerne ao controle do subsolo urbano, o poder público local construiu na década de 90 um sistema de galerias subterrâneas que atente parte da área da cidade.

A captação das águas pluviais é feita pelo sistema de galerias subterrâneas, que abrangem os bairros de Algodual, Centro, São Lourenço e parte do Bairro da Aviação. O despejo desse esgotamento é feito direto no rio Maratauíra, sem nenhum tipo de tratamento. A maior parte das ruas da cidade possui uma fina recapagem de asfalto, sendo que as ruas da porção central da cidade se encontram em melhor estado. As demais são ruas de aterramento ou vielas sujas. (Dalgiza da Conceição A. da Silva, Técnica em Edificações/ SESMAB, 21/06/06).

Na definição de Silva (2001, p. 103):

Compete aos Municípios – nos termos do artigo 30 da Constituição Federal – organizar e prestar os serviços de interesse local, de forma direta ou indireta, por meio de concessão ou permissão, permanecendo sob sua responsabilidade as atividades de regulação e controle, próprias e indelegáveis do poder público, além de promover o adequado ordenamento territorial, mediante o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Há ausência de dados em relação ao sistema de coleta de lixo urbano não permitiu uma análise, *a priori*, da dimensão da questão ambiental relacionada à perspectiva do destino desse material produzido. Essa mesma relação não é registrada entre o número de domicílios e a produção de lixo urbano. O interesse nessa relação era poder fazer uma análise de como o exemplo da coleta pública do lixo urbano representa um fator mensurável de qualidade sócio-ambiental local. Ou seja, se o quadro expresso nessa relação revelasse ausência de meios eficazes para se amenizar a questão dos lixões e da coleta irregular entre bairros, isso



representaria um ponto negativo na gestão urbana ambiental. Do contrário, se estes meios de coleta e destino do lixo apresentassem eficiência em todas as etapas da gestão do processo haveria um quadro menos crítico em relação aos lixões e a seletividade do lixo urbano.

O Censo Demográfico de 2000 registrou 21.415 domicílios em Abaetetuba, e destes, 10.450 possuem coleta de lixo. Entretanto, os dados obtidos pelo IBGE não revelam se a coleta é feita regularmente ou se apresenta seletividade do material colhido. Esse número representa 48,80% dos domicílios que são atendidos pelo sistema de coleta da prefeitura municipal.

No geral, o padrão urbanístico da cidade revela a mesma se estruturou espontaneamente, sem algum tipo de intervenção planejada e de forma “desordenada”, principalmente a partir da influência do complexo minero-industrial de Barcarena na década de 1980.

Tendo, em princípio, o crescimento do núcleo urbano se processado de forma “desordenada” na última década (1980), a organização do espaço caracterizou-se pela tentativa de ordenação e alinhamento das vias, formando um sistema ortogonal. A expansão da cidade verificou-se no sentido sudeste-nordeste, área constituída de solo que permite maior estabilidade – bairro Cafezal e São Lourenço. (SEP/IDESP, 1977, p. 43).

Essa expansão continua mantendo forte influência do segundo padrão de ocupação do espaço amazônico no qual, segundo Gonçalves (2001), o domínio das rodovias “impõe uma nova espacialidade nas formas de ocupação da região”.

Analisando os impactos provocados pela valorização capitalista na microrregião do Baixo Tocantins, a partir da construção do complexo de beneficiamento mineral (Albrás-Alunorte) verifica-se o agravamento de vários aspectos urbanos, tais como, o da moradia, de saneamento e o ambiental. Para se compreender essa realidade será utilizado, como parte

integrante da malha urbana de Abaetetuba, o Bairro de São João e o Bairro Centro, exemplos desta situação.

### 3.1.2 – DOIS EXEMPLOS DA REALIDADE URBANA: O BAIRRO DE SÃO JOÃO E O BAIRRO CENTRO.

O Bairro de São João está localizado na porção noroeste da cidade de Abaetetuba (ver fig. 01), com aproximadamente 1,786 Km<sup>2</sup>, correspondendo a 1,6% da área urbana da mesma. O bairro teve origem na década de 80, com a intensificação do comércio fluvial ribeirinho (que utilizando as margens desta localidade como cais), e o estabelecimento de serrarias e estaleiros para atender às crescentes demandas dos novos empreendimentos estabelecidos em função do crescimento das atividades comerciais, influenciadas pelo complexo Albrás-Alunorte. A atuação de grupos religiosos, católico e protestante ajudou na organização de centros comunitários e na construção de igrejas, favorecendo a ocupação local.

A maioria dos moradores deste bairro provém das ilhas do Município, os quais objetivando o sonho de uma vida melhor deixaram para trás a vida ribeirinha na expectativa de terem acesso à saúde, à educação e ao emprego melhor remunerado na cidade. Entretanto, por encontrar-se em uma área de baixa altimetria (5m acima do nível do mar) e mesma zona de alagamento, a ocupação neste bairro acabou por estabelecer centenas de palafitas (ALVES, 2004, p. 29).



FOTO 02: Residências Construídas Sobre os Canais no Bairro de São João. Os fatores como renda familiar e baixa valorização dos terrenos próximos a áreas alagadas favoreceram a ocupação dessa porção da cidade (Fonte: Cledson N Alves, 10/02/ 05).

No quadro de infra-estrutura e serviços públicos, a realidade é comprometedora. Não existe rede de esgoto e o sistema de abastecimento de água é precário. As fossas biológicas despejam diretamente, nos pequenos canais, seus detritos. A coleta de lixo é irregular e o entulho acumula-se a cada esquina. A proliferação de ratos e insetos favorece o surgimento de doenças, que afetam principalmente crianças e idosos (ALVES, 2004, p. 29).

**QUADRO 01: LEVANTAMENTO DOS ASPECTOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO BAIRRO DE SÃO JOÃO NOV/2006.**

Ruas	Não Pavimentadas
Tipo de casa	Madeira, Mista (Madeira e Alvenaria) e Alvenaria
Rede de Esgoto	Não Possui
Drenagem Pluvial	Não Possui
Coleta de Lixo	Semanal (02 vezes na semana)
Tipos de Fossa	Convencional (Despejo na Fossa) Não-Convencional (despejo nos canais fluviais).
Tipo de Arborização	Pública (não possui, ex. praças) Residencial (em quintais)
Iluminação Pública	Parcial
Sistema de Loteamento	Lotes Regulares (Legalizados) Lotes Irregulares (Não-Legalizados)
Atividades Poluidoras	Cerrarias Carpintaria Naval

Fonte: Levantamento de campo com base nas entrevistas de moradores e dos agentes do poder público municipal, 2006.

FOTO 03: Aspecto da Rua São João. As ruas deste bairro não possuem asfaltamento, rede de escoamento das águas pluviais e qualquer outro tipo de beneficiamento ambiental ou sanitário básico (Fonte: Cledson N.Alves, 10/02/05).



Esse quadro de precariedade urbana compromete o bem-estar da população, pelos riscos evidentes de moléstias e debilidade de saúde pessoal. Também agride de forma direta, os ecossistemas de várzea, com a perda da cobertura vegetal ciliar e da ictiofauna. Favorece o processo erosivo, pressionando a carga de suspensão dos rios através de material erodido, gerando o assoreamento dos mesmos.

O depoimento de um líder comunitário deste bairro reafirma o descontentamento dos moradores com o poder público pela ausência e descaso das autoridades em relação à realidade em que vive a população local.

Governo entra, governo sai, mas as coisas continuam. Até hoje não temos nem asfalto e esgoto. A iluminação pública é precária, a maioria das pessoas pega água de um encanamento aberto. Se eu pudesse iria morar em outro local, este aqui é muito penoso (J.A.S, líder comunitário, 07/06/06).

Na percepção dos moradores do bairro de São João, os aspectos físicos de habitação e circulação no espaço onde vivem poderiam ser menos problemáticos, caso o poder público municipal realizasse as obras infra-estruturais de saneamento que eles tanto carecem. A melhoria na qualidade ambiental desta periferia urbana de Abaetetuba, para um morador local, poderia desenvolver-se a partir de ações governamentais frutos de uma gestão ambiental concebida nas bases do saneamento. Em suas palavras diz:

Como você esta vendo, essas ruas todas sujas. Na chuva é lama e no verão é a poeira. As crianças daqui vivem adoecendo. Se a prefeitura olhasse pra nós! Se a gente pudesse resolver já tinha feito![desabafa]. Nem a capina do mato, nem o lixo que é difícil o carro passar por aqui é feito direito pela prefeitura. Ajudaria se eles dessem uma passada de asfalto. Se eles fizessem um meio fio. A gente aqui trabalha, nos não queremos esmola, queremos melhoria pro nosso bairro (M.C.S, morador do bairro de São João, 01/12/06).

De acordo com Freitas (2001), essa concepção de melhorias ambientais representa o interesse “imediato e real” das carências sócio-espaciais das periferias no Brasil. Entretanto, o desafio é fazer com que os moradores compreendam que a melhoria ambiental para o lugar

onde vivem extrapola as ações imediatas do espaço físico e de obras infra-estruturais realizadas pelo governo municipal. Segundo ele é preciso:

A tomada de medidas preventivas ou o enfrentamento de problemas já instalados, decorrentes de ambientes construídos inadequadamente, buscando a melhoria da obra e a própria otimização dos investimentos, exigem uma visão da interferência humana no ambiente sob uma perspectiva de relação e de mudanças (em quantidade ou qualidade). Seu tratamento integrado constitui a proposta apresentada: instrumentos de gestão ambiental desenvolvido a partir de um enfoque sistêmico da dinâmica do ambiente, considerando seus processos de acordo com as condições originais do meio e suas alterações [...] (FREITAS, 2001, p. 12).

Por periferia recorre-se a Ultramari e Moura (1996, p. 10) que a conceituam como:

A noção de periferia refere-se ao lugar longe, afastado de algum ponto central. Todavia, esse entendimento meramente geométrico não representa a verdadeira relação entre o centro e a periferia das cidades. Neste caso, os afastamentos não são quantificáveis apenas pelas distâncias físicas que há entre os dois, mas, sim, revelados pelas condições sociais de vida que evidenciam nítida desigualdade entre os moradores dessas regiões da cidade.

Para além dessa visão, mas não a desconsiderando de todo, Serpa (2001) diz que: “[...] periferia, hoje significa também aquelas áreas com infra-estrutura e equipamentos de serviços deficientes sendo essencialmente o lócus da reprodução sócio-espacial da população de baixa renda” (SERPA, 2001, p. 12).

Nesse sentido, o desafio é superar a visão “imediatista” das agências municipais de planejamento e a gestão ambiental com o afim de se estabelecer parcerias entre o público e o comunitário na defesa dos interesses sociais para que se efetivem as políticas de melhoramento ambiental para além das obras infra-estruturais.

Em outro extremo do conjunto urbano em Abaetetuba, o bairro Centro compreende uma realidade territorial diferenciada. O evidente favorecimento da administração pública a este bairro impregnou na paisagem local melhorias na infra-estrutura com a oferta de serviços e equipamentos públicos, ocasionando a valorização do solo urbano. Os empreendimentos comerciais e a presença de famílias com maior renda, nesta área,

contribuíram para a existência de políticas públicas centralizadas, no que concerne às infra-estruturas urbanas, na medida em que esta elite local permaneceria vinculada às estruturas do poder político administrativo.



Foto 04: Aspecto da Rua Pedro Rodrigues no Bairro Centro. Árvores quase centenárias e símbolo desta parte da cidade foram destruídas com o discurso de viabilidade de tráfego. No local foram feitos melhoramentos na pavimentação, meio-fio e colunas divisórias com novas mudas de plantas. (Fonte: Cledson N.Alves, 10/09/04).

Entretanto, apesar de apresentar-se melhor estruturado (iluminação, esgoto, asfalto.) diante do conjunto urbano, o bairro Centro também possui fatores degradantes para o meio ambiente. Merece destaque a poluição sonoro-visual, de fácil percepção na paisagem urbana. São dezenas de *outdoors*, faixas, cartazes e letreiros que ocupam calçadas e vias públicas. O código de postura do Município proíbe tais abusos, mas não é utilizado pelo poder público local. O nível de poluição sonora na mesma área já foi medido pelo Conselho Municipal de Saúde e está acima do permitido por Lei (Ministério da Saúde, 1999).



FOTO 05: Rua do Centro Comercial. O uso das ruas por vendedores ambulantes somados a dificuldade de circulação das pessoas e o excesso de equipamentos sonoros criam um verdadeiro tormento à população que por este perímetro se desloca (fonte: Cledson N. Alves, 10/02/05).

Apesar de estes problemas estarem presentes na paisagem local, seus níveis de ocorrência são diferenciados. Porém, é incontestável que as conseqüências para a saúde pública e o bem-estar das pessoas que circulam e vivem nesta parte da cidade sejam crescentes. Segundo o depoimento abaixo, o bairro Centro possui as melhores condições de infra-estrutura de lazer (praças, quadras de esporte, bares etc.), escolas, bancos, lojas, prédios públicos etc. que atraem novos investimentos tanto pela iniciativa privada quanto pelo poder estatal.

Estes fatores são considerados positivos, porém tem seu preço social já que:

Morar no centro da cidade é muito bom. Nós temos aqui opções de lazer, educação, comércio. A limpeza das ruas é feita diariamente, e isso deve ser feito mesmo por que pagamos nossos impostos e exigimos dos políticos compromisso com a nossa cidade. O problema é que aqui tudo parece ser interessante, mas existem outros bairros que carecem de mínimas condições. Tem localidades onde nem se quer água encanada possuem. Isso não acontece aqui. Por outro lado, o agito diário traz problemas devido o barulho, a sujeira que muitas pessoas causam, os problemas de violência como o assalto. Já moramos aqui há muito tempo, as coisas melhoraram muito, mas tem coisas que não temos mais, como a tranquilidade de se caminha a noite e até de dia em certas ruas, por que sabemos constantemente de assaltos por aqui (M.N.B, moradora do bairro Centro, 01/12/06).

Já para outro morador:



[...] se hoje eu pudesse faria uma casa mais distante daqui. Não dá pra dizer que moramos na lama, ou que não temos água encanada, iluminação pública por que isso tem sim. Mas o barulho incomoda, a violência é absurda, a poluição dos veículos, o trânsito que é terrível ninguém respeita ninguém no trânsito. Tem ruas que você não consegue andar pelas calçadas por que estão com placas anunciando alguma coisa, você precisa desviar. Então eu te pergunto, quem é que resolve isso? [silêncio] (L.Q, morador do bairro Centro, 02/12/06).

Vale ressaltar que neste trabalho, compartilha-se da idéia de meio ambiente urbano como um fator sócio-espacial que agrega e interage com outras dimensões sociais, tanto política, quanto econômica. Como afirma Penna (2002, p. 01):

[...] considera-se o ambiente construído pela apropriação e produção do urbano e do ambiente. A preocupação é vincular a problemática ambiental e urbana por intermédio das questões habitacionais, do crescimento urbano através da expansão das periferias [...].

Com isso, a realidade nestes dois exemplos da área urbana em Abaetetuba demonstra, de forma simples, mas objetiva, a paisagem contraditória dos aspectos ambientais e da ausência do poder público em desenvolver mecanismos eficientes para a construção de um ambiente urbano de boa qualidade sócio-ambiental.

Segundo determinações da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), as ações do poder público para com a promoção da qualidade ambiental e saúde pública do Município devem ser garantidas através de um:

Conjunto de ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água; a coleta, o tratamento e a disposição dos esgotos e dos resíduos sólidos e gasosos e os demais serviços de limpeza urbana; o manejo das águas pluviais urbanas; o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças e a disciplina da ocupação e uso do solo, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida nos meio urbanos e rurais (SNSA, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – Anteprojeto de Lei. Brasília 2004, p 18).

O poder público em Abaetetuba possui como instituições administrativas que se responsabilizam pelas ações ambientais, sanitárias e sócio-espaciais as Secretarias de Saúde e Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Obras. Porém, segundo as representantes Katícea

Dias e Dalgiza da Silva, que fazem parte do quadro de servidores permanentes da Prefeitura Municipal:

A estrutura atualmente existente que articula as ações de gestão ambiental e sanitária não consegue dar conta dos problemas sócio-ambientais da cidade e tampouco possui registros desses problemas para fins estatísticos e políticos (Katícea Christiane Vilarino Dias, Eng<sup>a</sup>. Química/ SESMAB, 05/06/06).

Nesse aspecto, a ausência de informações específicas de como é executado os tramites da gestão ambiental e do planejamento urbano pela SESMAB e SEMOB, dificulta uma análise mais profunda de como se desenvolve tais políticas urbanas. Com isso, os elementos apresentados pelos representantes do poder público enquadram-se em um perfil administrativo vinculado ao discurso governamental, ou seja, a reprodução “argumentativa” daquilo que interessa as estruturas de poder local. Segundo Foucault (1986), é preciso considerar o enunciado e as relações que o próprio discurso põe em funcionamento para que este venha a ser analisado.

[...] gostaria de mostrar que o discurso não é uma estreita superfície de contato, ou de confronto, entre uma realidade e uma língua, o intrincamento entre um léxico e uma experiência; gostaria de mostrar, por meio de exemplos precisos, que, analisando os próprios discursos, vemos se desfazerem os laços aparentemente tão fortes entre as palavras e as coisas, e destacar-se um conjunto de regras, próprias da prática discursiva. (...) não mais tratar os discursos como conjunto de signos (elementos significantes que remetem a conteúdos ou a representações), mas como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os tornam irreduzíveis à língua e ao ato da fala. É esse “mais” que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever. (Foucault, 1986, p.56).

Por isso, uma das formas de se compreender a relação entre as concepções e ações do poder público, no que diz respeito à gestão e o planejamento, é adentrar ao conjunto dessas “práticas discursivas”, por ele estabelecido, visto que, geralmente são elas as únicas referências “documentais” oficiais que são dadas como garantia da exequibilidade administrativa tanto da gestão ambiental como do planejamento urbano.

A comprovação documental do conjunto das atribuições e decisões a serem tomadas (gestão e planejamento) pelo poder público municipal é, com isso, suplantada pela valorização do discurso do mau aparelhamento estatal e do descaso para com as políticas ambientais urbanas. Como afirma Acselrad, “[...] a ação governamental é ainda um total isolamento entre o “setor ambiental” do governo e os mecanismos da efetiva gestão ambiental estatal do meio ambiente” (ACSELRAD, 2001, p. 87, In: DINIZ *et al* (org), 2001).

Portanto, é preciso repensar o meio ambiente urbano em Abaetetuba, visto que, a sociedade local vem se expandindo e, conseqüentemente, as formas de ocupação que vão se estabelecendo comprometem o equilíbrio natural, já que produzem espaços segregados sem a mínima qualidade de vida, a exemplo do Bairro de São João. E também espaços problemáticos como o Bairro Centro, que mesmo melhor equipado com infra-estrutura possui forte degradação ambiental.

Na área urbana de Abaetetuba, o poder público municipal, atua apenas nas esferas de saneamento básico e saúde pública, não aplicando os conhecimentos técnicos e científicos no gerenciamento dos problemas ambientais e na sua prevenção. Trata-se, apenas da aplicação de uma “metodologia por demais naturalizante e comprometedora de sua compreensão sociopolítica (de meio ambiente)” (VANDERLI, 2005, p. 197). Esse contexto envolve a inserção de critérios ambientais e sociais interligados, mas, sobretudo uma ambiência nova, um modo de perceber as relações coletivas no ambiente urbano, para que se chegue à correção de hábitos tradicionais e perspectivas caóticas que comprometam a política ambiental.

A mudança desses aspectos sócio-ambientais não recai somente na inclusão de políticas públicas e capacitação técnica do poder local (executivo-legislativo) para engendrar uma ação positiva do Estado na ordenação do espaço urbano.

É, primordial, que a comunidade em geral e os diversos agentes sociais possam realizar a inclusão de uma filosofia de vida baseada na troca de objetivos comuns no que concerne ao meio ambiente urbano, o qual será construído dialético e histórico da dinâmica social na dimensão geográfica local. (SOUZA, 2004).

### 3.2 A GESTÃO AMBIENTAL NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SESMAB E SEMOB.

A princípio, as políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade ambiental na área urbana do Município de Abaetetuba são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB) e da Secretaria de Saúde e Meio Ambiente (SESMAB).

A Secretaria de Saúde e Meio Ambiente é o órgão municipal responsável pela fiscalização e prevenção das possíveis moléstias e doenças que podem se proliferar em função de um ambiente degradado. Entretanto, segundo Fábio Ferreira, responsável pela Coordenação de Vigilância Ambiental, no período 2000-2004,

A SESMAB ainda não conta com uma estrutura funcional capaz de desenvolver, sistematicamente, o planejamento urbano ambiental. Isso só seria possível através da disposição do gestor e políticos do Município em estabelecer uma secretaria de meio ambiente com toda sua infra-estrutura administrativa, legalmente instituída e conveniada as agências ambientais do estado e do poder público federal (Fábio Ferreira, Engenheiro Sanitarista/SESMAB, 16/06/04).

A diretriz fundamental que orienta as práticas de funcionamento da SESMAB é a busca de proteção das pessoas contra possíveis doenças. Nesse sentido, há uma obediência às resoluções e leis estabelecidas pelo Ministério da Saúde, órgão do governo federal que executa as políticas públicas de saúde no País.

Com isso, o poder público municipal torna-se:

O principal protagonista na área da saúde pública [...]. É ele, também, o responsável pelos serviços públicos da maior relevância para a saúde ambiental e a qualidade de vida, como a coleta, o tratamento e a disposição de resíduos, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. Realizar obras de drenagem e abertura e conservação de vias públicas e estradas vicinais. E poder realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto local e desenvolver (ou não) programas de combate a erosão, proteção de mananciais, controle do uso de agrotóxicos, educação ambiental etc. (MOISÉS, 1999, p. 315, *In*: Fundação Prefeito Faria de Lima – Cepam, 1999)

Não obstante a relativa gestão local do meio ambiente, o Município, desde suas origens, possui a competência e o dever de gerir e ordenar o espaço urbano, possuindo, para

tanto, uma série de instrumentos de natureza edilícia e urbanística, que, segundo SOUZA (2004) deve ser o ponto de referência para uma política municipal de meio ambiente.

MILARÉ (1999) define os instrumentos legais de gestão ambiental aplicáveis aos Municípios em duas categorias:

- a) Plano Diretor e toda legislação acessória de uso, ocupação e expansão do solo urbano (zoneamento, parcelamento e demais limitações urbanísticas)
- b) Sistema Municipal de Meio Ambiente, composto pela Estrutura Burocrática de Gestão Ambiental, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Código de Meio Ambiente do Município e Conselho Municipal de Meio Ambiente

Entretanto, a atuação da SESMAB, enquanto secretaria de saúde e meio ambiente integrada, teve início no ano de 2001, período da administração pública que tinha a sua frente o ex-prefeito Municipal Francisco Maués Carvalho. Desde então, esta Secretaria procura respaldar sua existência de acordo com a legislação do Ministério da Saúde e os trâmites legais que obedecem à hierarquia administrativa da federação, não estando inserida em nenhuma das categorias acima mencionadas.

Com isso, essa valorização de ordem administrativa e burocrática em relação aos objetivos da SESMAB (saúde pública) a distanciam dos instrumentais legais da política ambiental, seja pela ausência institucional destes ou pela má gestão pública dos órgãos públicos locais.

Porém, segundo Fábio Ferreira:

O maior problema enfrentado dentro das circunstâncias de atuação da SESMAB não é o aparato legislativo e sim a falta de recursos. As verbas direcionadas a secretaria já estão inseridas num quadro de gastos programados pelo Município e também direcionados as campanhas e programas do governo federal, principalmente (Fábio Ferreira, Engenheiro Sanitarista/ SESMAB, 16/06/04).

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que procura limitar os gastos do poder público no Brasil, apenas 11% do orçamento municipal é direcionado ao sistema de

saúde, e os valores adquiridos pela secretaria limitam-se aos gastos com a saúde pública. O discurso utilizado passa a ser o da falência e abandono do Estado pelo próprio Estado.

Para Katícea Dias, atual coordenadora de Vigilância em Saúde Ambiental (2006), existe:

Uma carência de recursos; profissionais qualificados e estrutura municipal adequada para lidar com as questões ambientais de forma mais específica, tal como determinadas pelo SISNAMA. Gostaríamos de poder atuar de forma mais específica, através de programas e ações planejadas para o meio ambiente, não somente o ambiente salutar, mas também o ambiente natural (Katícea Christiane Vilarino Dias, Eng<sup>a</sup>. Química/ SESMAB, 05/06/06).

Nesse sentido, pode-se aludir que a SESMAB não atua especificamente na esfera do meio ambiente urbano, ou seja, descarta a intervenção nos ecossistemas e nos padrões sócio-ambientais, sem, contudo, deixar de encaminhar aos órgãos competentes como o Ministério Público, a SAGRI e outros, os problemas ambientais verificados ou informados a esta instituição.

Isso por que, além das deliberações e das políticas “ambientais” determinadas pelo ministério da saúde, aos Municípios cumpre, também, “manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, implantarem unidades de conservação, manter o controle das atividades poluidoras, monitorarem a qualidade ambiental das áreas críticas” (MOISÉS, 1999, p. 315, *In*: Fundação Prefeito Faria de Lima – Cepam, 1999).

Segundo Braga (1998) as ações de saúde pública são bem mais visíveis do que as ações de gestão ambiental. O orçamento federal e os fundos estaduais e municipais de emergência dão maiores possibilidades de se averbar recursos direcionados ao melhoramento da saúde pública através de políticas territoriais de saneamento básico, manutenção da rede de atendimento médico-hospitalar e campanhas de combate a agentes endêmicos.

Com isso, as secretarias de saúde passam a se firmar enquanto promotoras das ações municipais definindo e redefinindo as políticas de meio ambiente segundo os critérios que o sustentam perante a mesma

Essa realidade se afirma em muitos Municípios da Amazônia, visto que as políticas públicas traçadas pelas instituições oficiais acabam reproduzindo os interesses da política do gestor municipal e não de ações públicas de fato. Com isso, a gestão ambiental no espaço urbano torna-se um elemento discursivo. O resultado dessa política local, além de separar o “MEIO” de “AMBIENTE”, onde o que impera são as concepções de meio ambiente segundo critérios sanitaristas, acarreta, também, a completa ausência de informações e dados oficiais para que se possa analisar com mais prudência as ações dos órgãos administrativos, dificultando a percepção desses problemas ambientais que existem, porém não são tratados pelo poder público local.

Além disso, o controle da poluição, do desmatamento, das ocupações em áreas de várzea, da proliferação dos poços clandestinos, da poluição dos rios são problemas que acabam pouco a pouco se expandindo, e cada vez mais comprometendo o bem-estar socioambiental da cidade de Abaetetuba, mas são totalmente ignorados das planilhas de gastos e ações das secretarias. Isso tudo por que estas questões não são prioridades objetivas de atuação da SESMAB e SEMOB.

Igualmente, o nível de intervenção espacial dessas ações públicas tende a reproduzir o modelo de planejamento tradicional caracterizado por priorizar os aspectos físico-territoriais em detrimento a outros aspectos, como os sócio-ambientais (SOUZA, 2004). A preocupação das SEMOB e SESMAB é direcionada, com isso, a uma realidade sócio-espacial atomizada na paisagem urbana padronizada e circunscrita nas formas infra-estruturais.



Segundo Ribeiro (1998) os instrumentos de política ambiental ligados à intervenção do poder público são os mais comuns e correspondem, basicamente, às normas ambientais e aos investimentos diretos do poder público em equipamentos e melhorias da qualidade ambiental. O quadro abaixo classifica os principais instrumentos de gestão ambiental, a maioria dos quais passíveis de utilização na política ambiental urbana.

<b>Instrumentos de Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável</b>	
DISSOCIATIVO	Conflito violento Soluções autoritárias
REPRESSIVO	Fiscalização e coerção Penalização, multas. Interdições
REATIVO	Licenciamento corretivo Auditoria
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	Avaliação de Impactos Ambientais Avaliação de opções tecnológicas
PREVENTIVO	Licenciamento Outorga onerosa e concessão do uso da água Monitoramento Gestão de bacia hidrográfica Planejamento Zoneamento Ambiental, agroecológico, ecológico-econômico e urbanístico
PROATIVO/ASSOCIATIVO	Enquadramento e classificação de rios Regulação, normatização Pesquisa Educação / desenvolvimento de recursos humanos Comunicação Extensão
INSTRUMENTOS DE MERCADO	Taxas de uso para esgoto e tratamento Taxas sobre produtos Taxas sobre emissões e fundos Sistemas de restituição e depósitos Incentivos ao cumprimento de padrões Licenças negociáveis Cobrança pelo uso de recursos Compensações financeiras, royalties Cobranças variáveis Seguros ambientais

Fonte: Ribeiro (1998)

Um dos poucos programas executados pela SESMAB e identificados na pesquisa foi o Projeto Alvorada, que teve sua vigência no período de 2002-2004. Esse projeto objetivava a construção de fossas sépticas, rede de esgoto e abastecimento de água em bairros onde estes serviços eram mais precários. Entretanto, a real abrangência do projeto Alvorada não pode ser consolidada por questões político-administrativas em vários Municípios do estado do Pará.

Destacam-se, também, através da SESMAB alguns projetos de Educação Ambiental, executados na rede ensino público municipal, em forma de palestras durante a gestão 2000-04. Segundo Fábio Ferreira, “essa atuação ainda é bastante limitada”. Isso ocorre, segundo o mesmo, devido “à transição de cargos e funções ocorridas no início do ano de 2004, por conta de uma reestruturação funcional” naquele ano (Fábio Ferreira, Engenheiro Sanitarista/ SESMAB , 16/06/04). Entretanto:

Uma ação conjunta entre poder público municipal e a Companhia de Saneamento e Abastecimento do Pará (CASANPA), há pelo menos cinco (05) anos vem implementando programas de saneamento básico do governo federal (Katícea Christiane Vilarino Dias, Eng<sup>a</sup> Química/ SESMAB, 05/06/06).

Os programas Vigiágua (que consiste em desenvolver ações contínuas para garantir à população o acesso à água, de qualidade, compatível com o padrão de potabilidade estabelecido na legislação para a promoção da saúde), Vigisolo (atua no âmbito da avaliação dos riscos à saúde em decorrência da contaminação do solo) e o Vigiar (relacionados à contaminação do ar) são considerados estratégicos para a recuperação de áreas problemáticas, principalmente no aspecto de saneamento básico.

Há, também, uma parceria de ação entre a SESMAB e a SEMOB, na qual as intervenções planejadas estão bastante ligadas ao calendário de atividades que o Município possui. A maioria dessas atividades encontra-se no conjunto de eventos esportivos, culturais e

comunitários locais. Entre eles destacam-se as festividades religiosas de bairros; o veraneio na vila de Beja; a semana de arte municipal; e a festividade de Nossa Senhora da Conceição.

Trata-se, nesta parceria entre secretarias, de uma atuação conjunta que procura realizar diversificados serviços (limpeza, apoio logístico, orientações, pequenas reformas, construções de palcos, apoio financeiro etc.), como forma de sanear os locais dos eventos, valorizando-os.

Esse esquema de administração pública reflete uma forma de gestão municipal pouco articulada, que ainda depende de um planejamento mais focado nas tradições locais. Os desdobramentos desse “modelo” de gestão são, de um lado, a reprodução de ações que enrijecem a forma de se conduzir as decisões planejadas, e de outro, a própria ausência de mecanismos participativos.

Segundo Dalgiza da Silva:

Essa articulação entre as secretarias, em especial a de saúde, educação e obras, permite uma visão mínima dos problemas municipais, porém os quais não são efetivamente trabalhados em conjunto pelo poder público municipal e a sociedade abaetetubense (Dalgiza da Conceição A. da Silva, Técnica em Edificações/ SEMOB, 21/06/06).

Com as discussões sobre a criação do Plano Diretor Municipal no ano (2006), espera-se contemplar essa carência nos mecanismo de gestão pública.

Essa fronteira de atuação limitada entre os diferentes órgãos do poder público municipal deve-se, em grande medida, ao conceito e visão de meio ambiente, concebido pelos agentes públicos envolvidos com o planejamento e a gestão ambiental. Isso ocorre por que estes órgãos estão ligados diretamente às determinações das agências governamentais as quais estão submetidos.

No período de 2000-2004, as ações de gestão ambiental urbana da SESMAB e SEMOB eram articuladas, considerando o nível de recursos disponíveis e as necessidades mais imediatas da cidade. Com isso, dava-se prioridade aos casos de combate a agentes

endêmicos; ao sistema de abastecimento hídrico e ao saneamento básico. De acordo com Fabio Ferreira:

A estrutura administrativa Municipal não possibilita a extensão de ações especificamente ambientais, como o controle de qualidade do ar, de queimadas ou mesmo de criação de áreas verdes, já que a legislação local existe apenas no papel e precisa ser pensada e orientada a uma mudança de articulações políticas e sociais para que se inicie em Abaetetuba uma nova fase no planejamento a gestão ambiental (Fábio Ferreira, Engenheiro Sanitarista/ SESMAB, 16/06/04).

Com a mudança de governo ocorrida no ano de 2005, o que se pretendia era uma mudança nos rumos do desenvolvimento municipal. Esse foi um dos lemas propostos por um conjunto de partidos políticos articulados em torno da frente de oposição ao ex-prefeito Francisco Maués Carvalho (na época do PSDB), que conseguiu eleger Luiz Leite Lopes (do PT) ao cargo de prefeito municipal.

No que diz respeito ao planejamento e à gestão ambiental, o atual governo no período de 2005 e 2006 manteve a concepção ambiental urbana da antiga administração, já que as estruturas funcionais da SESMAB e SESMOB pouco mudaram. Nas palavras de Katícea Dias:

A mudança ocorrerá gradualmente, temos o interesse de criar uma secretaria exclusiva para os assuntos ambientais. Enquanto isso não é possível trabalhamos com aquilo que existe ao alcance da prefeitura e do legislativo (Katícea Christiane Vilarino Dias, Eng<sup>a</sup>. Química/ SESMAB, 05/06/06).

Nesse aspecto, o planejamento e a gestão ambiental na estrutura administrativa municipal são fragmentados e parciais. O meio ambiente representa, para este modelo de gestão, um conceito muito próximo ao de saneamento, ou acaba se confundindo com este. Por isso, as práticas dos agentes públicos envolvidos na gestão ambiental acabam por efetivar ações delimitadas a aspectos específicos, reproduzindo o objetivo funcional de cada secretaria.

Nesse sentido, a gestão e o planejamento ambiental urbanos, no Município de Abaetetuba, estão muito mais ligados a um discurso ambiental, onde a compreensão da

dinâmica interativa entre sociedade e natureza reduz-se a um caráter salutar, de saneamento básico, estabelecido pelas ações da SESMAB e SESMOB que o ratificam. Ou seja, a gestão ambiental, em síntese, é uma gestão territorial baseada nos critérios de saneamento público.

Nas palavras de Coimbra (2002):

O Saneamento, seja ele básico ou ambiental, é um dos processos científico-técnicos indispensáveis ao gerenciamento ou administração ambiental. Pelo fato de ele ser *um dos*, você perceberá que o Saneamento não é o processo exclusivo de administrar o Meio Ambiente e, por isso, não pode confundir-se com ele como se fosse só uma coisa (COIMBRA, 2002, p. 20).

Isso representa certo obstáculo em relação ao controle de vetores sócio-ambientais (poluição, desmatamento, lixo etc.) que vão além de uma análise territorial recortada a partir de critérios sanitários.

Por ser uma cidade que está na zona de influência tanto dos projetos Albrás-Alunorte, quanto da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, Abaetetuba já apresenta certos níveis de problemas sócio-ambientais urbanos que ainda não se tornaram objeto de pesquisa, mas que no dia-a-dia da vida cidadina, eles aparecem com frequência, como é o caso da poluição áudio-visual, poluição dos rios, do acúmulo de lixo, das ocupações em áreas alagadiças, da extração ilegal de recursos naturais (areia, barro etc.) e de outros não visíveis, mas que comprometem a qualidade do ar (gases de veículos causando problemas respiratórios), da água potável dos aquíferos etc.

Não se manifesta, neste trabalho, qualquer motivação contrária aos mecanismos de gestão com base no saneamento ambiental; pelo contrário, o suporte técnico e administrativo que o mesmo pode gerar é fornecedor de subsídios fundamentais para uma gestão pública ambiental, participativa e flexível. Porém, o que lhe falta é tornar-se constituinte de um plano municipal mais abrangente integrado às diversas secretarias e administrado pelo poder público de forma participativa.

O conceito de meio ambiente inserido nas práticas da gestão ambiental entre a SESMAB e SESMOB perpetua uma visão dissociada em relação aos aspectos sociais. Essa

situação pode ser percebida quando o poder público atua de forma a isolar uma das diversas variáveis que estão envolvidas em determinada realidade sócio-ambiental. A título de exemplo, o fato de se combater os agentes causadores de moléstias, via consumo de água contaminada, não elimina a necessidade de se atuar na identificação dos fatores sociais de risco, já que a maioria dos casos de moléstias causadas pelo consumo impróprio de água potável ocorre em áreas alagadiças, que são menos valorizadas pelo capital imobiliário, e, portanto, de maior acesso a famílias de baixa renda. Uma política habitacional de redirecionamento de ocupação e proteção a essas áreas poderia amenizar a situação.

A proposta e interesse da SESMAB são de por em prática o projeto de lei que institui a Estrutura Organizacional da Secretaria. Com um organograma elaborado no ano de 2003, a estrutura da SESMAB seria organizada da seguinte forma:

Estaria subordinada ao gabinete do (a) Secretário (a). Integraria a atuação de Colegiado de Gestão; Assessoria técnica; Conselho Municipal de Saúde; Planejamento e Auditoria. Possuiria atuação específica segundo as unidades de coordenação: Coordenação Administrativa e Financeira; Coordenação Operacional; Coordenação de Vigilância à Saúde; Coordenação de Vigilância Ambiental. (Prefeitura Municipal de Abaetetuba/ SESMAB – Organograma, 2003).

Nesse caso, a Coordenação de Vigilância Ambiental ficaria responsabilizada pelo planejamento e gestão ambiental urbanos, que apesar de existirem como projeto, infelizmente ainda não se tornou uma realidade. Essa circunstância advém, dentre outros, do fato de que o conjunto administrativo local é muito mais capacitado para gerenciar os gastos do poder público com a infra-estrutura territorial e com o corpo funcional do que com a capacitação e a institucionalização de instrumentos complementares à gestão ambiental urbana.

Nas palavras de Juannuzz e Menezes (2005):

Os instrumentos voltados ao ordenamento financeiro têm forte presença nos municípios; os instrumentos voltados ao ordenamento territorial têm presença menos significativa e é pequena a presença de instrumentos voltados para o ordenamento sócio-ambiental (JUANNUZZ e MENEZES, 2005, p. 75-76).

Além disso:

Os Municípios passam por dificuldades financeiras, principalmente pela recentralização das receitas públicas na União. [...] Enquanto a receita pública é progressivamente diminuída, as demandas pelos serviços públicos crescem geometricamente, agravando o desequilíbrio das contas públicas e reduzindo a capacidade de investimentos dos Municípios (MEZZONATO, 2000, p. 18).

Como é possível conferir, pelos relatos já citados e comentados, o planejamento e a gestão ambiental, segundo as resoluções do SISNAMA e o CONAMA, instituições que corroboram e legitimam o modelo de atuação ambiental no Brasil, ainda são limitados em Abaetetuba por diferentes fatores, entre os quais se destacam: a inexistência de um conselho municipal de meio ambiente com maior abertura à participação dos cidadãos; a ausência de uma secretaria de meio ambiente institucionalizada segundo rege as diretrizes do SISNAMA; e a pouca participação nos fundos federais, estaduais e municipais de apoio financeiro.

Devido a esta situação, a gestão ambiental no Município de Abaetetuba, em princípio, é deficitária. Ou seja, considerando o modelo de atuação proposto pelas agências ambientais, tanto federais, quanto estaduais, “a preservação de áreas verdes e florestadas; o monitoramento da qualidade dos ecossistemas de várzea; de mata; atmosférico; o controle e fiscalização sobre a extração dos recursos naturais e uso do solo são fatores abstratos, que apenas permeiam o plano do discurso político local” (CUSTÓDIO, 1995).

Assim, verifica-se uma forte contradição quando a Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 23 afirma que, em matéria ambiental, a fiscalização compete paralelamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos seguintes termos:

Atr. 23. É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição, e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; [...] VI - proteger o meio ambiente combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora. (BRASIL, 1988, art. 23).

Em Abaetetuba, o poder público pouco tem feito para defender e preservar o meio ambiente, justificando sua ausência, neste setor, através do discurso da inviabilidade financeira para manter uma secretaria de meio ambiente em toda sua plenitude. Nas palavras de Fábio Ferreira, a cidade de Abaetetuba ainda não se enquadra num perfil urbano que venha necessitar urgentemente de uma secretaria de meio ambiente, independente e autônoma.

Abaetetuba não possui atividades poluidoras, como as indústrias. Sofremos influências das atividades desenvolvidas na Vila-do-Conde, porém a SECTAM tem procurado ajudar os Municípios dessa região juntamente com as empresas ALBRÁS-ALUNORTE no sentido de se evitar qualquer problema que venha prejudicar o meio ambiente e a vida da população ribeirinha e da cidade (Fábio Ferreira, Engenheiro Sanitarista/ SESMAB, 16/02/05).

Na verdade, compreende-se que a importância sobre as questões ambientais independe do crescimento urbano-industrial setorizado e de intervenção humana no meio natural, gerando os chamados desequilíbrios ambientais. É mister cultivar a prática da preservação, conservação e a boa qualidade do ambiente, antes que este venha a sofrer com as ações criminosas promovidas pela sociedade capitalista.

Sabendo-se que a intervenção humana no meio natural tem ocasionado constantes problemas sócio-ambientais, não se pode aceitar a idéia da administração pós-impacto ambiental, ou seja, a eliminação ou minimização dos impactos ambientais, após estes já terem se estabelecido, decorrentes da ação antrópica. É preciso o ajuste e tomadas de decisões sistematizadas, respaldadas e credibilizadas por um conjunto de informações e ações que se reatam ao modelo atual; neste caso, o Planejamento e a Gestão Ambiental, efetivamente se rivalizando. (SOUZA, 2004, p. 87-88).

Portanto, é preciso repensar o meio ambiente urbano em Abaetetuba, visto que, a sociedade local vem se expandindo e, conseqüentemente, as formas de ocupação que vão se estabelecendo comprometem o equilíbrio natural, já que produzem espaços suburbanos sem a mínima qualidade de vida.



### 3.3 ESTRUTURAS GOVERNAMENTAIS E PERSPECTIVAS ATUAIS DE GESTÃO AMBIENTAL EM ABAETETUBA.

Dentro da sistemática de defesa do Meio Ambiente no território nacional, têm-se vários órgãos especiais encarregados de auxiliar os poderes constituídos para que estes possam atuar segundo as determinações que lhes conferem a legislação brasileira. Merece destaque a Lei 6.938/81 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente.

Na hierarquia administrativa nacional, mais especificamente, na esfera federal, tem-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que é um órgão de assessoria, estudos e de proposição das diretrizes da política nacional do governo central, através de seu conselho de governo, sendo então um órgão federal consultivo e deliberativo.

Na esfera Estadual existe o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) com atribuições semelhantes. No Estado do Pará este órgão chama-se COESMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente, sendo integrado à Secretaria Executiva de Tecnologia, Ciência e Meio Ambiente (SECTAM), que é responsável pela execução das políticas de cunho ambiental.

Na esfera municipal, que interessa no momento, “existe o interesse de se instituir em Abaetetuba o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA)”, segundo afirmou o Prefeito Municipal Luiz Gonzaga Leite Lopez, que seria um órgão consultivo e deliberativo no âmbito de sua competência, e que deverá assessorar o Poder Executivo do Município nas questões ambientais.

O CONDEMA, para ser efetivado no Município de Abaetetuba, deve nas palavras do ex-secretário de vigilância ambiental Fabio Ferreira:

Ser constituído por lei municipal e ter como objetivo maior coordenar e disciplinar as questões referentes à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, nos termos determinados pelo art. 225 da Constituição Federal (Fábio Ferreira, Engenheiro Sanitarista/ SESMAB, 16/02/05)

Deverá, também, caso seu projeto de lei seja aprovado pelo poder legislativo local, dar apoio aos serviços administrativos da Prefeitura Municipal; promover a participação comunitária; compatibilizar a política nacional e estadual com a política local; propor diretrizes aos estudos do Plano Diretor do Município sob a ótica ambiental; propor e fiscalizar a preservação dos recursos naturais e ecossistemas; promover a educação ambiental; propor o inventário dos bens que constituem o patrimônio ambiental municipal; convocar audiências públicas nos termos que deverão estar previstos na Lei Orgânica do Município; exigir Estudos de Impactos Ambientais e seu Relatório (EIA/RIMA), no caso de obras que sejam potencialmente poluidoras, e outras competências. (BARBIERE, 1998; CIMINO, 2005; CUSTÓDIO, 1995).

A criação do Conselho Municipal tem o incentivo direto do CONAMA para que de fato o poder público municipal assuma a sua responsabilidade Constitucional em relação ao meio ambiente.

A criação de um conselho ativo e de composição democrática atende a esse enunciado constitucional. Da mesma forma, a crescente descentralização administrativa tem chamado os municípios a assumirem suas responsabilidades na gestão do meio ambiente. Isso exige que os seus políticos, técnicos e cidadãos conheçam mais sobre as questões ambientais. E o conselho é, por excelência, um fórum de debates e de construção de conhecimento sobre o meio ambiente local. É também um espaço mais adequado para administrar conflitos, propor acordos e construir uma proposta de gestão que esteja em acordo com os interesses econômicos, sociais e ambientais locais. Por isso, o conselho deve reunir representantes legítimos de todos os segmentos da sociedade local interessados na qualidade ambiental e no desenvolvimento ecologicamente sustentável (Conselho Municipal de Meio Ambiente (MMA, 2002).

Cabe, por conseguinte, ao Município estruturar-se para a implementação ou aperfeiçoamento de seu sistema governamental, que seja capaz de planejar a política de gestão ambiental em termos técnicos, tecnológicos, operacionais e participativos.

Para essa estruturação é fundamental identificar as atribuições que serão assumidas pelo órgão local, entre as inúmeras possibilidades ou exigências de intervenção

existentes. A satisfação das necessidades humanas exige condições para a promoção, proteção e recuperação da qualidade do meio ambiente. Desta forma, e, de acordo com as características locais, a área ambiental do Município de Abaetetuba poderá ser objeto de preocupação, segundo o modelo de zoneamento do Plano Diretor Participativo Municipal com as seguintes propostas, baseadas no “Sistema de Leituras” da comunidade local em:

a) parques, áreas de proteção ambiental, manguezais e mananciais, as áreas verdes; b) o controle da qualidade do ar, envolvendo atividades industriais, comerciais, agrícolas, de transporte com veículos automotores; c) o controle da qualidade das águas, envolvendo atividades relacionadas ao seu uso: para abastecimento público, industrial, produção de energia, comercial, recreacional, agrícola e na pecuária; d) o controle do uso, ocupação e qualidade do solo envolvendo atividades imobiliárias, agrícolas, turísticas, industriais, de controle de cheias e de erosão; e) o controle de resíduos sólidos domésticos, industriais, comerciais, de serviços de saúde, envolvendo todas as atividades e processos do acondicionamento ao tratamento e disposição final; e práticas de redução, minimização e comportamentais referentes a cuidados sanitários, ocupacionais e para reaproveitamento; f) o controle de ruído e vibrações, envolvendo atividades comerciais, industriais e serviços; g) o monitoramento e atendimento a emergências ambientais (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO, 2006, p. 06-10).

Como se pode depreender, a área ambiental urbana da cidade tem envolvimento em todos os setores da atividade humana, o que exige uma atuação baseada na busca do entendimento e na construção de parcerias com os mais variados segmentos da administração pública e da sociedade civil. Naturalmente, a estruturação de um sistema de gestão ambiental municipal passa pela necessidade de efetuar uma revisão das políticas urbanas, sob o prisma da sustentabilidade.

Este caminho passa pela imperiosa necessidade de serem encontrados mecanismos de transformação que, pouco a pouco aplicados, passam a gerar consciência ativa e criativa de sustentabilidade, como forma de melhorar a qualidade de vida das sociedades urbanas. O mesmo processo, aplicado ao Município como um todo, propiciará ao seu gestor atender às sucessivas demandas dos demais cidadãos, com base na participação e construção conjunta das soluções. Para o cumprimento desta missão, o sistema de gestão ambiental dos

municípios deverá ser estruturado para atender às exigências de uma ação concertada entre as diversas vertentes do processo de decisão e de implementação. (MARTINS *et al*; In: DINIZ, 2001, p.159-160).

Na definição de Wilheilm (2003, p. 149), qualidade de vida é: “a sensação de bem estar dos indivíduos. Esta sensação depende de fatores objetivos e externos, assim como de fatores subjetivos e internos. Estas sensações e percepções revelam formas e carências na acessibilidade urbana e aos equipamentos públicos [...]”.

Portanto, o CONDEMA, que representará os cidadãos abaetetubenses no processo político de gestão ambiental, por sua importância, deve ter atenção das autoridades e dos munícipes, sendo que estes últimos devem colaborar e fiscalizar sua atuação em suas reuniões.

Além do poder-dever do Município de legislar supletivamente e de constituir o CONDEMA, tem-se o interesse de se construir um importantíssimo documento que ajudará, em muito, a proteção do meio natural-social em Abaetetuba, a saber: Agenda 21 local.

Na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a Rio-92, foi apresentada a Agenda 21, que é uma compilação de diretrizes e recomendações aos países para que possam alcançar o desenvolvimento sustentável neste século (XXI). O Desenvolvimento Sustentável é definido como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem sua própria necessidade”.

Para Dalgiza:

A criação de uma Agenda 21 local poderia fornecer ao poder público e a comunidade recomendações e diretrizes mais eficientes e reais em relação às condições sócio-econômico e ambiental que se apresenta, sem contar que só a discussão e a existência de uma Agenda 21 municipal forneceria elementos para que houvesse aumento da conscientização social, melhorando o prestígio ambiental do Município no cenário regional, trazendo daí conseqüências importantes como, por exemplo, a possibilidade de empréstimos das agências internacionais de fomento (Dalgiza da Conceição A. da Silva, Técnica em Edificações/ SEMOB, 21/06/06).

A Agenda Local deve se espelhar ao máximo possível na Agenda 21, atendendo suas diretrizes e recomendações.

As medidas almeçadas pelo poder local até o presente momento são respaldadas pelo arcabouço legislativo existente no Brasil, considerado um dos mais importantes e bem organizados do mundo, porém, que ainda não tem comprovado sua eficiência plena, em certos casos.

Nesse sentido, as ações do poder público e dos movimentos sociais, em prol das questões ambientais, encontram suporte legal para existirem e funcionarem. Para efetivar essas medidas e ações, serão citadas algumas leis, com o objetivo de demonstrar o aparato legislativo e suas determinações dentro da ótica ambiental.

**I- Década de 60:**

- a) Lei Nº. 4.771, de 15 de Setembro de 1965: institui o Código Florestal brasileiro e garante a preservação permanente, dentro das hierarquias do poder constituído, sobre as florestas existentes no território e área de jurisdição brasileira.
- b) Lei Nº. 5.197, de 03 de Janeiro de 1976: dispõe sobre a proteção a fauna e dá outras providências, garantindo a sobrevivência e reprodução das espécies vivas brasileiras.
- c) Decreto Lei Nº. 221, de 28 de Fevereiro de 1967: institui a proteção e estímulos à pesca, procurando regulamentar esta atividade no país, tanto nos moldes convencionais quanto a prática esportiva.

**II- Década de 70:**

- a) A Lei Nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1977: definiu os princípios gerais para o parcelamento do solo urbano.

**III- Década de 80:**

- a) Lei Nº. 6.938, de 31 de Agosto de 1981: dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.
- b) Lei Nº. 7.653, de 12 de Fevereiro de 1989: altera a redação dos art. 18, 27, 33 e 34 da Lei Nº. 5.197, que dispõe sobre a proteção à fauna.
- c) Lei Nº. 7.802, de 12 de Julho de 1989: dispõe sobre a pesquisa, experimentação, produção e outros aspectos sobre o uso e fins dos agrotóxicos.

#### **IV- Década de 90 e início deste século:**

- a) Lei Nº. 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998: instituiu a lei de crimes ambientais e suas penalidades.
- b) Lei Nº. 9.795, de 27 de Abril de 1999: dispõe sobre a educação ambiental e institui a política nacional de educação ambiental.
- c) Lei Nº. 9.985, de Julho de 2000: institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza- SNUC – e estabelecem critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Os instrumentos legislativos que se encontram à disposição da cidadania são diversos, como é possível se observar, porém prescindem de aperfeiçoamentos constantes, para que possam existir para a maioria da população, que carece de justiça ambiental e social. Para a aplicação da justiça ambiental, o conhecimento cada vez maior por parte da coletividade dos seus direitos, é condição primeira. Conhecendo é possível exigir mudanças.

Acredita-se que o planejamento e gestão ambiental são ações que visam aperfeiçoar a relação histórica entre o homem (sociedade) e seu meio natural (habitat), já que são produtos da organização social, na qual as estruturas governamentais devem estar a serviço da população combatendo a miséria; o desemprego; a prostituição infantil; as ausências de escolas; a degradação ambiental etc. Enquanto a sociedade capitalista conviver

com a crise socioambiental, não haverá equilíbrio ecológico capaz de gerar emprego, distribuição de renda, proteção ambiental em qualquer cidade amazônica (SERRE, 2000).

O princípio da cooperação entre todos os agentes, indivíduos, organizações, é um outro ingrediente indispensável nessa utopia viável. E uma das políticas mais divulgadas e debatidas no mundo vem ganhando espaço nas discussões políticas e comunitárias em Abaetetuba: o chamado Desenvolvimento Sustentável.

Seria necessária uma ampla discussão e negociação envolvendo diversos segmentos sociais, com projeções a longo e médio prazo. Entretanto, a pouca mobilidade social e a ausência dos governos nas questões ambientais fragiliza a prática da sustentabilidade ecológica municipal e relega a comunidade abaetetubense a um futuro incerto e desprovido de condições dignas de sobrevivência. Isso por que:

Como observa Costa (2000), as práticas ambientais urbanas restringem-se, em muitos dos casos, a poucos redutos, de caráter técnico, legal e sanitário, ou ao tratamento setorializado de temas como lixo e água. Por outras vezes, a questão ambiental urbana se vê reduzida a uma abordagem conservacionista, que no urbano se traduz em controle das fontes locais de poluição industrial, ou ainda a uma abordagem preservacionista, traduzida na preservação de espaços verdes dentro da malha urbana ou no seu entorno (BRAGA, 2001, p 41).

*En passant*, o poder público municipal em Abaetetuba avalia a possibilidade de mudanças na gestão ambiental urbana a partir da construção de um espaço permanente para dialogar com as representações comunitárias locais, através do Conselho Municipal de Meio Ambiente e na efetivação das políticas urbanas mediante a adoção de mecanismos urbanísticos advindos de um Plano Diretor Municipal.

Estes dois fatores de política urbana são, reconhecidamente, os instrumentos governamentais que poderão dar suporte técnico, político e operacional para as bases de gestão e planejamento ambiental ao poder público em Abaetetuba. Tais medidas compreendem as perspectivas atuais da administração local direcionadas pela SESMAB e SESMOB à questão do meio sócio-ambiental.

Com a aprovação do Plano Diretor Participativo de Abaetetuba (PDPA), ocorrido em 10 de Outubro de 2006, o poder público procura, a partir de então, nortear os rumos do desenvolvimento urbano através das garantias legais e dos mecanismos reguladores intrínsecos ao PDPA. Nesse sentido, o PDPA do Município foi elaborado:

A partir da junção de duas formas de apreensão da realidade de Abaetetuba: a *leitura comunitária* e a *leitura técnica*. Essa divisão não significa, necessariamente, que o resultado dessas leituras será diferente, mas dá a sociedade civil, organizada ou não, uma esfera de participação efetiva e proporcional ao peso dado ao conhecimento técnico. Desta forma, busca-se a interação deste conhecimento técnico com a vivência cotidiana e a visão crítica dos cidadãos, de forma a proporcionar ao Plano Diretor a maior aproximação possível a este Município, que se desenvolve dinamicamente. Torna-se igualmente importante que o Plano Diretor preveja mecanismos para o acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, assim instituídas, de forma a corrigir algumas distorções ou redirecionar determinadas diretrizes estabelecidas, que surgirão com o passar do tempo (RELATÓRIO DE LEITURA COMUNITÁRIA DA REALIDADE MUNICIPAL – PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ABAETETUBA, 2006, p. 02).

No que concerne aos assuntos ambientais, a “leitura técnica” de construção do Plano Diretor, procurou abordar “essencialmente os efeitos da poluição ambiental no Município, além de expressar a preocupação com a instalação de uma grande fábrica de alumina no Município” (PLANO DIRETOR MUNICIPAL, 2006, p. 12). Foi definida como prioridade a criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA), sendo este pautado e recomendado pela SECTAM.

Na outra base de construção do Plano, a “leitura comunitária” não abordou a temática do meio ambiente, como fez a “leitura técnica”. No entanto, essa situação tenta ser superada no “Descritivo da Leitura Comunitária”, onde a população que participou das reuniões e debates para a construção do Plano Diretor pode indicar os “pontos fortes” e os “pontos fracos” para cada setor social avaliado (educação, segurança, transporte, saúde etc.) (ver quadro 03).

O quadro 02 mostra a divisão municipal por zonas e pólos de discussão do Plano Diretor Participativo de Abaetetuba.



QUADRO 02 - PÓLOS DE DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ABAETETUBA.

ZONA	Pólo	BAIRRO/COMUNIDADE
URB	Aviação	Aviação, Castanhal, S. Lourenço.
URB	S. José	S. José, S. Lourenço, Francilândia.
RURAL	Colônia Nova	Colônia Nova, km 14.
RURAL	Pontilhão	Pontilhão, Brasília, Curuperé-Mirim.
RURAL	Beja	Jarumã, Arienga Centro, Arienga Rio, Itacupé, Maúba, Guajará de Beja, Tauerá de Beja, Pirocaba, Ramal do Maranhão, Vila de Beja.

Fonte: Plano Diretor Participativo de Abaetetuba (2006)

Os critérios de eleição ou escolha dessas localidades como pontos de debates do Plano Diretor não são apresentados neste documento. Esta pode ter sido uma decisão totalmente aleatória ou, pela ausência de esclarecimentos, pode permanecer certa especulação de que estas localidades foram escolhidas levando-se em consideração aspectos político-partidários do governo que está no poder atualmente, o que, de fato, comprometeria desde cedo à proposta de construção democrática e participativa do Plano Diretor.

Nesse sentido, os bairros que participaram da elaboração do PDPA definiram algumas prioridades para a Zona urbana municipal, e bairros como o Centro e Algodual ficaram de fora enquanto pólos de debates. Estes bairros são os mais densamente habitados e possuem diferentes contrastes sociais e relativa importância do ponto de vista econômico, político e social. De fato, o não esclarecimento dos critérios de participação comunitária pela escolha dos pólos dificulta uma análise mais profunda de como e por que estas localidades foram ou não incluídas no processo de construção do PDPA municipal.

Entretanto, os debates acerca do PDPA acabaram por abordar vários eixos temáticos de discussão social que se desdobraram em setores prioritários, nos quais se

pretende uma atuação mais incisiva do Plano Diretor. O quadro 03 identifica tais setores segundo sua “leitura comunitária”:

#### QUADRO 03: SISTEMA DE LEITURA COMUNITÁRIA POR SETOR

Setor Educação	Pontos Fortes: 1- eleições diretas para gestores escolares, 2- formação continuada para profissionais da educação, 3- programas e projetos federais e instituições privadas (prouni, prise, pescador de letras e vale alfabetizar), 4- transporte escolar, 5- peja programa de jovens e adultos.
	Pontos Fracos: 1- insuficiência em infra-estrutura escolar (reformas, construções, ampliação); 2- carência de creches; 3- assistência educacional rural insuficiente; 4- insuficiência de escolas de nível médio na zona rural; 5- insuficiência de um plano de carreira para o magistério; 6- alto índice de evasão escolar; 7- alto índice de repetência escolar fundamental e média; 8- merenda escolar não regionalizada; 9- quadro funcional insuficiente na área administrativa; 10- alternativas restritas para cursos de nível superior; 11- insuficiência de espaços de esporte e lazer (quadras poliesportivas); 12- insuficiência de uniforme escolar para rede municipal; 13- insuficiência de projetos de inclusão digital nas escolas; 14- insuficiência de bibliotecas escolares; 15- carência de instituições de atendimento especializado a deficientes; 16- orientação psico-pedagógica deficiente; 17- carência de escolas profissionalizantes; 18- insuficiência de profissionais qualificados.
Setor Saúde	Pontos Fortes: 1- visitação dos ACS; 2- postos médicos com ambulância; 3- acompanhamento de gestantes e idosos; 4- programa pescador de saúde; 5- serviço de atendimento de emergência.
	Pontos Fracos: 1- disponibilidade reduzida do programa saúde da família; 2- qualificação dos profissionais da saúde insuficientes; 3- insuficiência de postos de saúde; 4- reduzido numero de ACS; 5- insuficiência de remédios nos postos de saúde; 6- programa saúde da mulher com abrangência reduzida; 7- insuficiência no atendimento odontológico dos postos de saúde; 8- quadro funcional especializado insuficiente; 9- insuficiência de políticas para idosos; 10- insuficiência de terapia intensiva; 11- prevenção insuficiente na educação de saúde; 12- campanhas de saúde preventiva insuficientes; 13- reduzida quantidade de postos de saúde nos setores - pólo; 14- carência de vacinação; 15- material e equipamentos inadequados p/ trabalhos dos ACS; 16- deficiência na fiscalização da vigilância sanitária; 17- insuficiência de medicamentos para comunidades carentes; 18- inadequação de equipamentos nos postos de saúde; 19- carência de UTI.
Setor Esporte/ Lazer/ Cultura	Pontos Fortes: 1- forte tradição municipal para as manifestações culturais e folclóricas; 2- incentivo pelo poder público das manifestações folclóricas (festas juninas, festas de reis etc.); 3- promoção do Miritifest, em parceria com a Asamab; 4- alternativos espaços de lazer (praias, balneários e igarapés); 5- semana de arte e cultura; 6- ruas de lazer promovido pela sociedade civil.

	<p>Pontos Fracos: 1- insuficiências de espaços físicos para manifestação por bairros; 2- insuficiência de políticas de apoio ao setor artesanal; 3- insuficiência de espaços recreativos ( praças, bosques e parques); 4- centro de cultura e lazer inexistentes; 5- reduzidas ações ao artista local; 6- reduzidas ações as práticas esportivas; 7- insuficiência de espaços esportivos para media e grandes manifestações (ginásio e estádio municipal); 8- carência de balneários para visitação familiar; 9- falta de segurança, infra-estrutura e organização nos torneios esportivos promovidos na via pública; 10- inexistência de uma política de fomento (bolsas etc.) ao artista e desportista; 11- resgate e valorização dos patrimônios culturais; 12- ausência de uma política para jovens na área da cultura, esporte e lazer; 13- baixo nível de sensibilidade do empresariado local, quanto à atividade de patrocínio esportivo; 14- estruturas deficientes dos campos por bairro.</p>
Setor Transporte	<p>Pontos Fortes: 1- alternativas ao transporte municipal (mototaxi, taxiclistas); 2- disponibilidade de fiscais de transito; 3- existência de transporte público coletivo e privado; transporte escolar.</p>
	<p>Pontos Fracos: 1- ruas e travessas em mal estados de conservação; 2- insuficiência de sinalização nas ruas e travessas; 3- inexistência de acessibilidade para os deficientes; inexistência de um programa de educação no transito; 5- carência de um terminal hidroviário; 6- ramais e furos em mal estado de conservação e trafegabilidade; 7- frota de ônibus local em mal estado de conservação; 8- carência de transporte coletivo; 9- melhorias na organização dos mototaxiclistas e dos trabalhadores de bicicletas; 10- adequação de uma política municipal de transito; 11- inexistência do conselho municipal de transito; 12- inexistência na manutenção da frota de veiculo; 13- superlotação no transporte escolar; 14- descumprimento das leis relativas ao idoso; 15- inexistência de abrigo nas paradas; 16- fiscalização no transito municipal de baixa qualidade.</p>
Setor Comunicação	<p>Pontos Fortes: 1- estrutura existente ( telefone público, serviço postal, radio comunitária etc.)</p>
	<p>Pontos Fracos: 1- inexistência de programas educativos; 2- insuficiência de programas de qualificação profissional de comunicação; 3- numero reduzido de rádios comunitárias; 4- carência de espaços de inclusão digital; 5- alternativas restritas de curso profissionalizantes para a temática de comunicação.</p>
Setor Trabalho	<p>Pontos Fortes: sem informações</p>

e Renda	Pontos Fracos: 1- apoio e incentivo insuficientes ao produtor rural; 2- reduzido numero de cursos e programas para a formação de jovens e adultos; 3- baixa organização produtiva; 4- dificuldade de funcionamento da feira do produtor; 5- fragilidade de assistência técnica aos produtores; 6- pouca diversidade de cursos profissionalizantes para a região; 7- pouca organização econômica do setor de comercio; 8- pouco incentivo para as organizações solidárias (associações e cooperativas); 9- reduzida demanda de mão-de-obra nos projetos regionais; 10- inexistência de uma política setor informal; 11- dificuldade de escoamento da produção agrícola – ramais em condições precárias; 12- falta orientação técnica para o trabalho me terras improdutivas; 13- políticas de investimentos para o produtor rural e o micro empresário insuficiente; 14- burocracia para liberação de financiamento pelos agentes financeiros; 15- evasão de receitas públicas; 16- insuficiência de atuação do conselho municipal de geração de renda e trabalho.
Setor Infra-Estrutura Urbana	Pontos Fortes: sem informações
	Pontos Fracos: 1- inexistência de uma nova necrópole no município; 2- condições de conservação da orla do município; 3- fiscalização insuficiente das obras de infra-estrutura municipal; 4- carência de profissionais especializados; 5- ruas e travessas em péssimo estado de conservação; 6- dificuldade de funcionamento para a reciclagem do lixo; 7- calçadas irregulares de acessibilidade social; 8- desatualização do código de postura do Município; 9- inexistência da lei de perímetro urbano.

Fonte: Plano Diretor Participativo de Abaetetuba (2006), tabela construída com base nas informações contidas no PDPA.

Como dito anteriormente, os assuntos ambientais não foram tratados enquanto Setor da realidade sócio-espacial local, porém são mencionados no documento intitulado “Descritivo de Leitura Comunitária”. De acordo com a descrição feita da Zona rural e Urbana pelos pólos de debate, foram incluídas as categorias de saneamento e meio ambiente, como pode ser verificado nos quadros abaixo:

**QUADRO 04: LEITURA COMUNITÁRIA DO SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE NA ÁREA URBANA DE ABAETETUBA**

Urbano	
Pólo: Aviação, S. Lourenço, Francilândia.	
Pontos Fortes:	Pontos Fracos:
Não houve relatos	Inexistência de rede de esgoto com tratamento
	Inexistência de projetos de fossas sépticas
	Inexistência de esgoto fluvial
	Carência de educação ambiental nas escolas e veículos de comunicação
	Aumento da poluição do ar pelas indústrias moveleira e serrarias

Fonte: Plano Diretor Participativo de Abaetetuba (2006).

**QUADRO 05: LEITURA COMUNITÁRIA DO SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE NA ÁREA RURAL DE ABAETETUBA/ PÓLO COLÔNIA**

Rural	
Pólo: Colônia e km 14	
Pontos Fortes:	Pontos Fracos:
Existe tubulação de águas ligando igarapés	Falta coleta de lixo
	Há poluição dos igarapés em consequência do tratamento inadequado da mandioca
	Falta de água encanada
	A maioria das famílias não trata a água
	Há orientação insuficiente sobre o tratamento da água

Fonte: Plano Diretor Participativo de Abaetetuba (2006).

**QUADRO 06: LEITURA COMUNITÁRIA DO SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE NA ÁREA RURAL DE ABAETETUBA/ PÓLO PONTILHÃO**

Rural	
Pólo: Pontilhão, Brasília e Curuperé-Mirim.	
Pontos Fortes:	Pontos Fracos:
Presença de 02 poços artesianos no Pontilhão	A maioria das residências no pólo não tem fossa nem banheiro (com. Pontilhão e Curuperé-mirim)
Presença de 01 poço artesiano no Curuperé-Mirim	Não tem coleta de lixo nem tratamento de lixo orgânico
	As maiorias das pessoas usam água de poço comum
	Os poços do Curuperé-Mirim e Pontilhão não abastecem todas as famílias

Fonte: Plano Diretor Participativo de Abaetetuba (2006).

**QUADRO 07: LEITURA COMUNITÁRIA DO SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE NA ÁREA RURAL DE ABAETETUBA/ PÓLO VILA DE BEJA**

Fonte: Plano Diretor Participativo de Abaetetuba (2006).

Rural	
Pólo: Jarumã, Arienga Centro, Arienga Rio, Itacupé, Maúba, Guajará de Beja, Tauerá de Beja, Pirocaba, Ramal do Maranhão, Vila de Beja	
Pontos Fortes:	Pontos Fracos:
Coleta sistemática de lixo	Poluição do ar pelas queimadas do Complexo Albrás-Alunorte
	Desmatamento gerado pela atividade industrial do alumínio e da ação humana
	Falta de saneamento básico no Distrito de Beja
	Carência de aberturas de ruas (urbanização) nas comunidades
	Poluição das águas, causada pela ação das indústrias do alumínio e pelo combustível dos barcos, além da ação humana (esgoto, lixo etc.)
	Não há coleta de lixo nas comunidades, com exceção de Beja.

Como se pode averiguar, o descritivo de leitura comunitária apresentado no PDPA aponta as principais adversidades (pontos negativos) que repercutem na vida cotidiana municipal, abrangendo realidades extremas de acordo com cada localidade urbana e rural. Entretanto, existem alguns problemas em comum, como a poluição do ar presente na zona rural de Beja, por exemplo, mas que tem sua causa ligada aos processos industriais do complexo Albrás-Alunorte. Já na Zona urbana, no pólo da Aviação, essa poluição é atribuída às atividades das indústrias moveleira e serrarias.

Independentemente da localização e especificidade dos problemas sócio-ambientais indicados nesse diagnóstico municipal, o importante é saber como e de que forma o PDPA conduzirá os ajustamentos necessários para resolvê-los. Isso por que se o Plano Diretor é, por excelência, o principal suporte para as políticas urbanas sócio-espaciais, ele é, também, “um instrumento de gestão ambiental, talvez o principal deles, sobretudo pelo fato de não haver uma tradição política ambiental em nível municipal no Brasil” (CARVALHO, 2001, p. 99). A preocupação é saber como as atribuições do Plano Diretor poderão superar estes obstáculos sócio-ambientais se os seus mecanismos foram pensados para uma realidade sócio-espacial bem diferente da realidade dos Municípios da Amazônia.

Contudo, com o diagnóstico básico do Município definido através dos “Setores” sociais prioritários, o PDPA estabeleceu, também, uma série de “Eixos Temáticos” que resumem as prováveis ações, tanto do poder público, quanto da comunidade abaetetubense, para enfrentar as adversidades identificadas da realidade local. Nesse sentido, a dinâmica sócio-ambiental estaria contemplada, indiretamente, nos eixos temáticos que discutem o “Crescimento e Expansão dos Aglomerados Urbanos”, a “Infra-Estrutura e Serviços Urbanos”, o “Uso e a Ocupação do Solo Urbano” e, por fim, os “Equipamentos Urbanos e Pólos de Atividades”. Estes eixos temáticos procuram estabelecer as diretrizes e estratégias de

ação dos agentes envolvidos segundo a exposição dos problemas levantados no diagnóstico (Ver Eixos Temáticos em anexo).

A realidade sócio-espacial municipal descrita pelos “Eixos Temáticos” reafirma a importância que a gestão ambiental e o planejamento urbano têm como mecanismos da política urbana. Quando esses “Eixos Temáticos” apresentam algumas causas dos problemas apontados pela comunidade é possível perceber que a “inexistência de uma política integrada entre as secretarias municipais” e a “falta de órgãos responsáveis pelo planejamento da expansão urbana” são considerados como foco principal dentre os outros problemas existentes.

Como afirma Souza (2004):

[...] A implantação da reforma urbana por meio apenas de Planos Diretores é tarefa muito mais complicada de que o superotimismo da maior parte dos ‘planejadores politizados’ fazia supor, e que, entre a elaboração da proposta e sua execução consistente, se impõe uma verdadeira *via crucis*, repleta de obstáculos de ordem sociopolítica, institucional e outros (SOUZA, 2004, p. 166).

Os problemas municipais derivados do processo de expansão urbana fazem parte da agenda administrativa do poder público local, legalmente previsto no Art. 30 da Constituição Federal Brasileira de 1988. Uma vez que este poder não se apresenta minimamente preparado para lidar com as transformações sócio-espaciais internas, o que se verificará, nestes termos, é o crescimento de centenas de problemas sociais, econômicos e ambientais permanentemente, tal como os já relatados no PDPA.

Por isso, é imprescindível que a institucionalização do planejamento e da gestão ambiental urbanos seja parte integrante na elaboração e execução do Plano Diretor. Como um dos objetivos do Plano Diretor é estabelecer as regras e contingências do desenvolvimento urbano, esse desenvolvimento, além de ser incentivado é regido pelos instrumentais e parâmetros urbanísticos inerentes ao mesmo. O uso democrático desse documento (PDPA) com base na justiça social é que poderá fazer com que estes instrumentais, a partir da ação do



pode público, contribuam para que a sociedade abaetetubense, na sua política urbana, possa “protagonizar uma ‘inversão de prioridades’ contribuindo para a redistribuição das riquezas socialmente produzidas” (SOUZA, 2004, p. 277).

Uma das formas utilizadas no PDPA para se estabelecer as regras da expansão urbana a determinadas áreas do conjunto municipal foi o uso do zoneamento. O zoneamento utilizado pelo PDPA tenta estabelecer o ordenamento territorial a partir das especificidades sócio-espaciais definidas na Lei 222/06 que instituiu o Plano Diretor Participativo de Abaetetuba. A síntese do zoneamento é definir as formas de uso e ocupação do solo e os processos de expansão urbana, além da criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Estas zonas urbanas constituem-se em áreas de baixo adensamento demográfico, onde os assentamentos são favelas, os lotes irregulares e a população, em sua maioria, de baixa renda. Tais espaços compreendem principalmente favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos (SOUZA, 2004).

Além das zonas especiais, o PDPA definiu o primeiro espaço de proteção ambiental legalmente reconhecido, o qual abrange o bairro de Castanhal, que passa a ser considerado como uma Área de Proteção Ambiental (APA). De acordo com Souza (2004, p. 265), as “ZPAs compreendem tipos diversos de unidades de preservação: algumas são municipais, outras estaduais, e outras tantas podem ser, eventualmente, federais”.

Nesse sentido, o Plano Diretor tenta estabelecer, através do zoneamento territorial municipal, uma estratégia de minimizar a questão do acesso ao solo urbano, procurando regularizar nessas áreas, os loteamentos e promover a infra-estrutura básica ao desenvolvimento social. Já a APA tenta garantir uma área de preservação ambiental permanente onde seja mantida a reprodução digna da comunidade local sem o comprometimento dos padrões ecológicos dos ecossistemas urbanos (clima local, ar, fauna e

flora). A figura a seguir esboça quais áreas fazem parte das Zonas Especiais e da Área de Proteção Ambiental:

FIGURA 03: ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DE ABAETETUBA



Fonte: Plano Diretor Participativo de Abaetetuba (2006).

A escolha destas frações do espaço urbano também não está esclarecida no PDPA, porém, pela localização que estas possuem se infere que elas desempenham diferentes especificidades, que, de alguma forma devem estar subordinadas aos critérios da Lei 222/06 (Lei do Plano Diretor Municipal).

Segundo a Lei 222/06 no seu Artigo 33 vê-se que:

Art. 33. Para efeito da utilização da melhor alternativa de uso e ocupação do espaço urbano, torna-se necessário definir, adequadamente, através de estudos, que deverão acontecer em até dois anos, após a aprovação desta lei, as seguintes zonas, pertencentes à Macrozona Urbana: I - Zona Urbana Consolidada; II - Zona Urbana de Expansão e Qualificação; III - Zona Urbana de Uso Controlado (PDPA, 2006).

Com isso, as áreas definidas no Macro Zoneamento correspondem aos agrupamentos territoriais que possuem “relação direta com áreas já implantadas, sendo também integrada por assentamentos informais que necessitam de qualificação” (Art. 41 do PDPA, 2006, p. 41). Para estas áreas o que se pretende é estabelecer formas de ocupação do solo integradas ao sistema de padrão urbanístico (legislação edfílica), com a criação de quadras apensáveis menos espontâneas e mais organizadas, além de garantir aos seus moradores o direito legal aos assentamentos. Também, procura delimitar o caráter de ocupação, sendo áreas propícias ao sistema de habitação, lazer e ecoturismo, sem, portanto, torná-las áreas de caráter industrial ou comercial.

Já a área especificada como APA corresponde a uma porção territorial onde os padrões habitacionais são de baixa densidade, com enclaves de média e alta densidade (Art. 43). No Art. 51 da referida Lei, a proteção ambiental nessa área deve considerar:

§ 1º As unidades de conservação que integram esta macrozona são regidas por legislação específica, observadas as disposições estabelecidas nos respectivos planos de manejo, quanto ao uso e ocupação do solo. § 2º Deverão ser estabelecidos corredores ecológicos ou outras conexões entre as unidades de conservação de que trata este artigo, por meio de programas e projetos que incentivem a manutenção de áreas remanescentes (Art. 51 do PDPA, 2006, p. 24).

Portanto, o modelo de zoneamento urbano em Abaetetuba filia-se às propostas básicas de seus correspondentes Estaduais e Federais. As obrigações de implantação do PDPA exigem esse tipo de metodologia como uma alegoria prévia do que se pretende para o espaço urbano, como forma de se estabelecer usos e densidades urbanas.

Apesar de esta metodologia estar vinculada a uma proposta de intervenção territorial “convencional e funcionalista”, o zoneamento “pode e deve ser incluyente, completamente permeável à participação popular”, basta que o poder público local “em vez de privilegiar os bairros já privilegiados, deveria pôr ênfase nas satisfações das necessidades básicas dos mais pobres em matéria de equipamentos urbanos” e melhoramentos nas condições ambientais (SOUZA, 2004, p. 262).

#### **4. ABAETETUBA: PERSPECTIVA DOS AGENTES SOCIAIS EM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE URBANO.**

##### **4.1 OS AGENTES SOCIAIS DO SETOR PRIVADO.**

No Município de Abaetetuba, a crescente expansão demográfica coadjuvada ao desenvolvimento das atividades produtivas e o conseqüente processo de ocupação das terras urbanas, tem proporcionado um cenário complexo que envolve diferentes segmentos sociais, com destaque para o poder público local (executivo); para os grupos empresariais organizados e para os movimentos populares alternativos.

Dentre os vários assuntos que norteiam as pautas debatidas e questionadas, na esfera municipal, o meio ambiente é tema corrente. Cada vez mais, os espaços segregados e as periferias da cidade carecem de infra-estrutura básica e qualidade de vida, enquanto que, as áreas centrais da cidade consomem a maior parte dos gastos com saneamento público (saúde pública, asfalto, iluminação, meio-fio, esgoto etc.).

A questão do meio ambiente urbano suscita o interesse de identificar os agentes sociais relacionados às políticas governamentais e suas estratégias de ação, que neste trabalho correspondem ao setor privado, representado pelo Clube de Lojistas (CDL); ao setor público municipal (SEMOB e SESMAB) e ao setor não-governamental representado pelo Movimento Ecológico e Cultural de Abaetetuba (MECA). É de se atentar para um fator importante: a categoria “meio ambiente”, na concepção dos atores sociais já referidos, em Abaetetuba, é difusa e complexa, como de fato acontece na maioria dos debates sobre este tema.

Com o meio ambiente definido na Constituição de 1988, como um “bem comum a toda a sociedade” essa perspectiva adotada acabou possibilitando a definição do meio ambiente enquanto uma questão social, regido pelas tensões e possíveis articulações entre o

caráter geral de seu conceito e a inevitável particularidade das enunciações contextualizadas a seu respeito. Por isso, Fuks (1998) alerta que:

Temos, então, de um lado, certos recursos argumentativos em ressonância com aquilo que Gusfield chama de "cultura pública", tal com definida na lei e expressa nos pronunciamentos dos atores que se situam na esfera estatal, proporcionando uma referência comum para o debate público. De outro lado, esse quadro de referência universalista é complementado pelas disputas locais, organizadas a partir de um conjunto de ações, demandas e argumentos veiculados pelos atores em conflito. Disso se conclui que a definição de meio ambiente enquanto problema social não é apenas resultado de uma universalidade conceitualmente deduzida, mas depende, igualmente, de disputas localizadas que, em condições ideais, envolvendo uma participação socialmente difusa, apontam para uma universalidade socialmente construída. (FUKS, 1998, p. 03-04)

Aliás, a institucionalização da proteção ambiental em Abaetetuba, tem carecido de pressões públicas constantes, oriundas de uma incipiente consciência dos problemas ecológicos por parte da comunidade local. São as atitudes e preocupações do povo que constituem o ponto de partida das intervenções públicas ou privadas para a proteção do meio ambiente. (DANIEL, 1997)

Durante a pesquisa analisaram-se os agentes envolvidos na questão ambiental, destacando algumas ações do CDL; da SESMAB e SEMOB e do MECA. Agrupados, estas instituições definem a tríplice atuação societária, pautada no desempenho do setor privado (CDL); do estatal (SESMAB e SEMOB) e do comunitário (MECA) na dinâmica social local.

Partindo para uma breve análise das ações desses agentes sociais será possível identificar que existe uma correspondência entre os interesses de cada grupo social com a representatividade conceitual do que seja meio ambiente. Ou seja, a abordagem conceitual de meio ambiente vincula-se às perspectivas e atribuições de cada um destes setores societários, onde, para o setor privado meio ambiente sugere um palco de condições de reprodução do capital através de investimentos infra-estruturais para o turismo e o lazer; para o setor governamental, meio ambiente é o espaço de bem-estar social saneado e sem agravantes

biológicos; e no discernimento do grupo não-governamental comunitário, esse meio ambiente remete à condição de sobrevivência da natureza e do próprio Homem.

Nesse sentido, de acordo com o empresariado local, o Município de Abaetetuba possui um extraordinário potencial para o desenvolvimento do turismo ecológico.

As belas paisagens naturais intrínsecas da floresta amazônica; a vasta drenagem fluvial e inúmeras ilhas; praias e “acidentes geográficos” compõem um acervo natural do Município, pouco conhecido e explorado, inclusive pelos próprios moradores. É desse potencial que temos que extrair os frutos de progresso para o nosso Município (J.Q.S, empresário imobiliário, 12/05/06).

Para os empreendedores locais, o poder público deveria incentivar e criar condições que pudessem viabilizar investimentos no setor de turismo ecológico, como por exemplo, o melhoramento das ruas, a construção de um porto e cais (trapiche) atraentes e equipados, além de subsidiar juntamente com a parceria do setor privado os eventos que possam promover a divulgação das qualidades do Município.

Quando alguém de fora chega aqui na cidade essa pessoa quer conhecer logo os rios, a frente da cidade, os pontos movimentados. E onde está nossa estrutura para receber estas pessoas pelos lugares que eles querem estar? Existem alguns empresários que se esforçam para criar, do seu próprio bolso, as mínimas condições de atrair e deixa esse turista a vontade, mas ainda sim não consegue muita coisa. O poder público ainda esta muito ausente neste setor em nossa cidade (H.L.N, empresário local, 07/06/06).

Essa visão empresarial das potencialidades do Município revela que os aspectos ambientais estão bastante ligados à perspectiva da paisagem natural, ou seja, do meio ambiente enquanto contemplação cênica, como produto a ser explorado. A princípio, não existe a preocupação do setor empresarial em exigir do poder público uma posição mais global em relação aos problemas sócio-espaciais da cidade. Pelo contrário, o objetivo é adequar os espaços de maior potencial turístico às necessidades imediatas dos empreendedores.

As questões sócio-espaciais urbanas são diversas e acabam onerando de mais os gastos do poder público local. As parcerias público-privadas seriam uma das possibilidades de

exigir a contra partida dos lucros obtidos pelo setor não-estatal. Porém, os contratos só passam a ser definidos mediante uma troca de benefícios múltiplos, pois a iniciativa privada não investe seu capital sem antes ter a garantia de retorno, seja ele em benefício público, infra-estrutural, político ou econômico (MIRANDA, 1999).

O setor empresarial, através do discurso do crescimento econômico e do melhoramento da posição da cidade frente à concorrência interurbana, procura convencer os agentes sociais, principalmente o Estado, de que são fundamentais os investimentos em infraestrutura e menos tributos fiscais, como forma de promover maior dinâmica comercial e competitiva para o desenvolvimento local. Essa justificativa tenta consolidar a elite empresarial como articuladora dos rumos político-econômico do Município, garantindo-lhes eventuais benefícios. (SOUZA, 2004)

Nesse sentido, discutir os aspectos ambientais urbanos em Abaetetuba, com a participação do poder privado local, requer o envolvimento da temática turística e imobiliária na pauta dos diálogos, visto que para este setor da sociedade civil os melhoramentos sócio-ambientais advêm das melhorias infra-estruturais promovidas pelo poder público. Essa é uma concepção mercadológica já fixada em grande parte dos Municípios da Amazônia. Isso por que:

Para o desenvolvimento e execução do turismo da Amazônia, torna-se fundamental destacar a importância da parte que cabe à iniciativa privada em todo processo [...] A contribuição do setor privado é decisivo, especialmente em determinado tipo de equipamento (BRASIL, 1977, p. 25).

Com o esforço de se consolidar uma aliança entre o poder público e o privado é que no início do ano de 2003, a direção do CDL, juntamente com o apoio de representantes do poder legislativo estadual e lideranças comunitárias, organizaram o “1º Fórum Social Econômico-Cultural de Abaetetuba”, no qual vários assuntos foram debatidos.



Destas reuniões, que se pretende torná-las anuais, espera-se, segundo a direção do mesmo:

A produção de um rico documento identificando prioridades sócio-econômicas visando o desenvolvimento local. Esta iniciativa é de fundamental valor visto que discute o desenvolvimento local considerando o potencial existente e a inclusão social daqueles que fazem parte de todo o processo (F.M.S, coordenador do fórum, 19/08/06).

O conceito utilizado nesse fórum procurou minimizar a carga que se dá às políticas públicas de intervenções físicas (tal como o paisagismo urbano como meio de se estruturar a cidade, a partir do seu embelezamento arquitetural e natural), e passou a focar mais no conceito de Desenvolvimento Sustentável, ou seja, a difícil, “porém não impossível tarefa de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico” (BARBIERE, 1998).

Entretanto, o capital empresarial quando se preocupa em dinamizar suas condições de auto-reprodução, utilizando o *marketing*, a propaganda e o discurso da "fragilidade ecológica" desempenha o interesse de promover uma “tutela” no mínimo muito suspeita do meio ambiente. “A defesa da vida sobre o planeta, da equidade social e do direito de os povos decidirem seus destinos e o que isso pode significar em termos de confronto com o capitalismo globalizado dá-se no terreno da hegemonia capitalista, hoje, sob a égide da política neoliberal” (LEONELLI, 2000, p. 46).

Essa concepção ambiental urbana agregada a fatores econômicos fortalece os interesses exclusivos de uma parcela diminuta da sociedade abaetetubense. Na lógica capitalista estatal, os investimentos na porção central da cidade possibilitam novos empreendimentos, movimentam a economia e geram impostos. Por outro lado, geram também, a tensão entre classes, reproduzida na espacialidade contraditória dos espaços segregados.

Nas palavras de Fonseca (2002, p. 04), “a cidade contemporânea impõe cada vez mais a lógica do privado (dos investimentos estruturais e imobiliários). O espaço do privado referencia as transformações urbanas inseridas no processo de apropriação do público”.

Considerando-se a influência do poder econômico nas decisões políticas do Município, essa realidade acaba por constituir certas preocupações com as prioridades sociais de gastos públicos. Por isso, há necessidade de se consolidar em Abaetetuba um governo que democratize suas ações e promova mudanças de prioridade de investimentos e gastos públicos em benefício daqueles que convivem à margem do processo de desenvolvimento sócio-espacial.

Além do Fórum de Desenvolvimento Social, o empresariado local mantém iniciativas de adesão e participação nos eventos culturais do Município, principalmente no período do veraneio e dos festejos de fim de ano. A inserção dos assuntos ambientais nesses eventos sempre está ligada à promoção da imagem da cidade, do potencial turístico e dos valores da cultura. Apesar destes incentivos ainda permanecerem ligados a uma ação que se remete à divulgação do patrocinador ou de vantagens na troca imediata de favores, mesmo assim, os assuntos ambientais continuam sendo uma espécie de produto mercadológico.

O desdobramento dessa “política urbana do setor privado” no aspecto ambiental é traduzido no planejamento e na gestão através de mecanismos regulatórios que possibilitam a diminuição do Estado em assuntos estratégicos, como a “indústria do lazer e turismo”. A ausência consentida ou não do poder público sobre estes assuntos (turismo, lazer etc.) fortalece os empreendimentos do setor privado em criar um fetichismo espacial da cidade com o interesse de atrair investimentos e turistas (SOUZA, 2004). Como observa Souza (2004):

Uma cidade não é um simples produto ou uma mercadoria qualquer que se possa descrever objetivamente por meios de suas propriedades; uma cidade é um complexo sócio-espacial, onde várias leituras e interpretações coexistem, competindo entre si e refletindo interesses divergentes [...]. Nesse plano, o *marketing* urbano deformado deve ser considerado como o resultado de uma tentativa de influenciar não apenas investidores e turistas em potencial, mas toda a opinião pública, formando uma imagem de cidade conforme aos

interesses e a visão de mundo dos grupos dominantes (SOUZA, 2004, p. 302-303).

Assim, o poder público, suas instituições e hierarquias, juntamente com a população abaetetubense serão os grandes responsáveis pela verificação dos projetos vinculados ao setor privado, que nomeiam o discurso ambiental como fonte e meio de desenvolvimento social. Através dessa conjunta governança é que se pretende, de fato, conceber uma cidade onde todos possam ter direitos e deveres de convívio e bem-estar sócio-ambiental.

#### 4.1.2 OS AGENTES SOCIAIS DO SETOR PÚBLICO.

Seguindo a vertente principal de nossa pesquisa, o caso seguinte corresponde à atuação da SESMAB e SEMOB. Enquanto representante do poder estatal, estas instituições vêm desenvolvendo interesse pela temática ambiental. A Coordenação de Vigilância Ambiental, núcleo responsável pelo direcionamento administrativo sobre meio ambiente, vem instalando, de forma experimental, a coleta seletiva do lixo urbano, em alguns bairros do Município. Esta estratégia visa promover a conscientização pública sobre a importância da higienização do ambiente, e, ao mesmo tempo, fornecer à Cooperativa de Reciclagem municipal, material necessário para que possa desenvolver atividades que gerem renda complementar.

A Coordenação de Vigilância Ambiental mantém uma parceria com a Coordenação de Vigilância de Saúde utilizando os agentes de endemias como instrutores a domicílio, concedendo-lhes a tarefa de entregar panfletos que esclareçam e conscientize as famílias no tratamento dos espaços residenciais, como a limpeza dos quintais; uso de hipoclorito; combate a mosquitos e germes etc. (Katícea Christiane Vilarino Dias, Eng<sup>a</sup>. Química/ SESMAB, 05/06/06).

Na tentativa de modificar a administração interna da SESMAB e SEMOB, está sendo proposto ao Conselho de Meio Ambiente da Câmara Municipal, um conjunto de procedimentos técnicos, como o zoneamento ambiental temático para atender diferentes realidades sócio-ambientais do Município. Em princípio, o que está sendo estabelecido, nesse sentido, são diálogos informais com representantes do poder público e lideranças políticas e comunitárias, a fim de se construir uma comissão que venha coordenar as iniciativas para se efetivar de fato uma política ambiental em Abaetetuba. Segundo Dalgiza:

Estamos caminhando nas discussões do Plano Diretor Municipal este ano (2006) e esta sendo trabalhado a perspectiva de se elaborar um quadro de prioridades ambientais, educativas, sociais etc. Estamos tentando realizar ações nas áreas de recursos naturais do Município. Seriam eles: os recursos hídricos, florestais, do solo, além do uso do solo como determina o Plano Diretor e ações no próprio meio ambiente social (Dalgiza da Conceição A. da Silva, Técnica em Edificações/ SEMOB, 21/06/06).

Tecendo um rápido comentário sobre as dimensões temáticas desses fatores naturais, a possibilidade de se trabalhar os recursos hídricos do território municipal corresponde à estratégia do poder público em manter um sistema de monitoramento e controle permanente das condições de rios, aquíferos e lençóis d'água. Como afirma Dalgiza Silva:

A água é necessária em todos os aspectos da vida. Nesse sentido, o objetivo geral é assegurar uma oferta adequada de água doce de boa qualidade para toda a população de nosso município, preservando, ao mesmo tempo, as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas ao limite da capacidade da natureza e combatendo vetores de moléstias relacionadas com a água (Dalgiza da Conceição A. da Silva, Técnica em Edificações/ SEMOB, 21/06/06).

A escassez generalizada, a destruição gradual e o agravamento da poluição dos recursos hídricos em muitas regiões do mundo, ao lado da implantação progressiva de atividades incompatíveis, exigem o planejamento do manejo integrado desses recursos. Tal integração deve cobrir todos os tipos de massas inter-relacionadas de água doce incluindo as superficiais e as subterrâneas, levando em consideração aspectos quantitativos e qualitativos (SENRA in DINIZ (org), 2001, p. 140).

Deve-se, ainda, reconhecer o caráter multissetorial do desenvolvimento dos recursos hídricos no contexto do desenvolvimento sócio-econômico de Abaetetuba, bem como, os interesses múltiplos de sua utilização. Assim, é primordial que o poder público exerça sua responsabilidade na gestão dos recursos hídricos sob sua jurisdição.

Outro aspecto a ser considerado dentro desta proposta de gestão temática pela SESMAB e SEMOB, em relação aos recursos naturais, é a preocupação de se envolver as áreas florestadas. Seria uma forma de discutir o manejo extrativista e ampliar setores produtivos locais (açai, palmito etc.).

O objetivo deste item é trabalhar a manutenção dos múltiplos papéis e funções de todos os tipos de floresta, terras florestais e regiões de mata, bem como ampliar o âmbito e a eficácia das atividades de manejo, conservação e desenvolvimento das florestas, garantindo a produção e utilização sustentável de bens e serviços destas florestais e o fortalecendo também da aptidão e dos conhecimentos especializados para formular e implementar planos, programas, pesquisas e projetos de manejo, de conservação e

desenvolvimento para Abaetetuba (Dalgiza da Conceição A. da Silva, Técnica em Edificações/ SEMOB, 21/06/06).

Através da SESMAB o que acontece, entretanto, é apenas a fiscalização final do produto gerado pelo extrativismo, principalmente do consumo de derivados do açaí. Os projetos de manejo e controle ambiental das áreas de plantio são realizados por entidades não-governamentais como o Programa de Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia (POEMA) e o Movimento Ecológico e Cultural de Abaetetuba (MECA), porém de forma limitada e precária, visto que o apoio governamental (logística, equipamentos, financeiro etc.) é inexpressível devido à própria receita municipal ser redistribuída a uma agenda de gastos mais vinculados com as secretarias de educação, saúde e assistência social. Por isso, caso esse conjunto de medidas ambientais ocorra, pela primeira vez o poder público terá o controle legal dessas atividades, conciliando fiscalização com políticas de manejo sustentável.

Além disso, em Abaetetuba, a extração de recursos do solo também é uma prática comum realizada por médios e pequenos empresários que se beneficiam da ausência de fiscalização mais rigorosa determinada pelas leis ambientais brasileira. Este também será um dos assuntos abordados pela gestão ambiental conjunta entre SESMAB e SEMOB na proposta de zoneamento, a partir da instituição, tanto do Plano Diretor, como do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA).

A utilização de tais recursos não é, de forma alguma, vetada a ninguém, porém, é importantíssimo para todas as comunidades, direta ou indiretamente envolvidas, que seja assegurado e conservado o meio natural e a garantia de sobrevivência social, de forma que o mesmo não seja objeto da exploração irracional e desenfreada, que não se preocupa com as conseqüências possíveis e as necessidades das futuras gerações. (ALVES, 2004)

Até o presente momento, o que se verifica são argumentos que tentam dar credibilidade à gestão ambiental urbana da SESMAB e SEMOB, através de projetos futuros relatados por representantes da administração municipal de Abaetetuba. Entretanto, esse

quadro de boas intenções para com as questões ambientais típicas da realidade amazônica, se constitui em elementos de um discurso político sem efetividade prática. Existe um principiante interesse de que estas propostas tornem-se ações concretas, mesmo sob pouca mobilidade social dos agentes envolvidos.

Isso por que, as mudanças em determinados setores sociais implica no confronto de interesses entre os que defendem uma intervenção mais regular do poder público nas atividades potencialmente degradantes e os que consideram essas medidas um obstáculo à promoção do desenvolvimento econômico local (SOUZA, 2004).

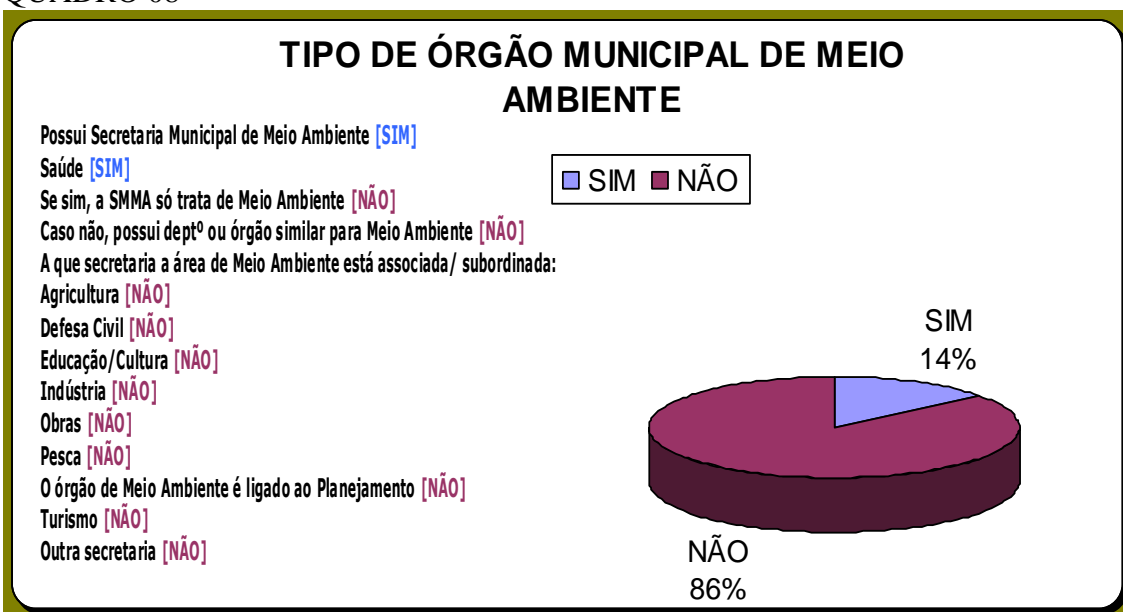
Como argumenta Braga (2001, p. 06):

As diversas forças políticas e econômicas atuantes no plano local vêem seus interesses afetados de diversas formas pelos problemas ambientais urbanos e pelas políticas desenhadas para minorá-los. Embora tais interesses sejam diversos e complexos, é possível identificar, ainda que de forma bastante genérica, onde estão os principais focos de conflito em torno das políticas ambientais urbanas e quais os principais agentes envolvidos nas disputas.

A SESMAB pouco conhece e pouco faz para alterar este quadro de desarticulação social em relação ao meio ambiente, alegando falta de recursos, de profissionais e capacitação técnica para iniciar um trabalho consistente, que obtenha resultados favoráveis.

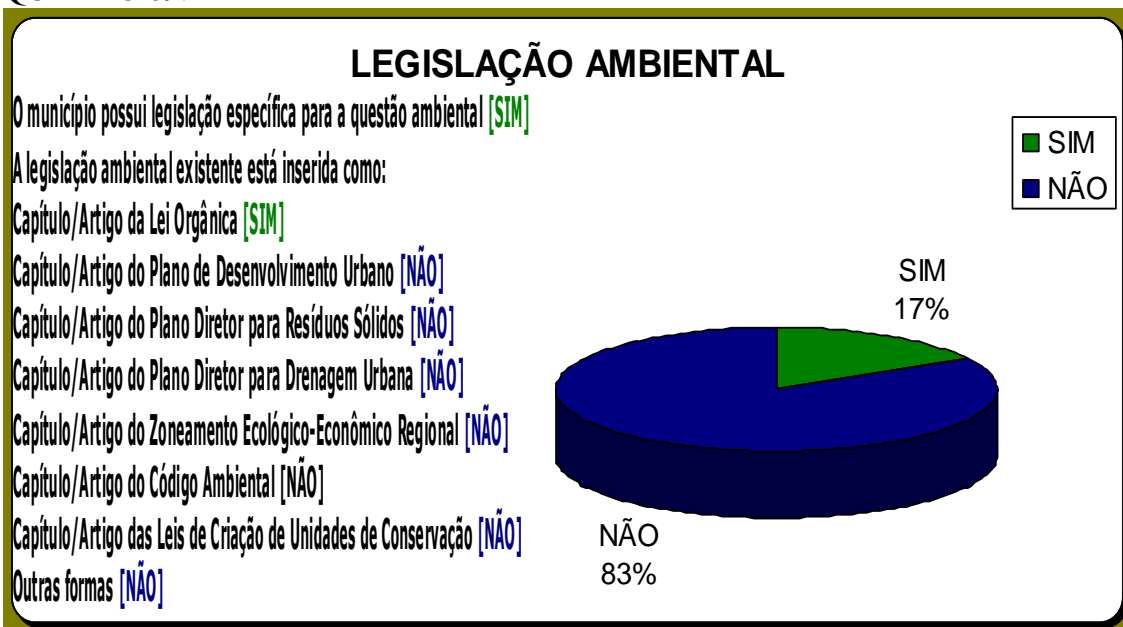
Segundo o levantamento feito em 2002 pelo IBGE, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), o quadro institucional ambiental de Abaetetuba apresenta as seguintes condições:

QUADRO 08



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

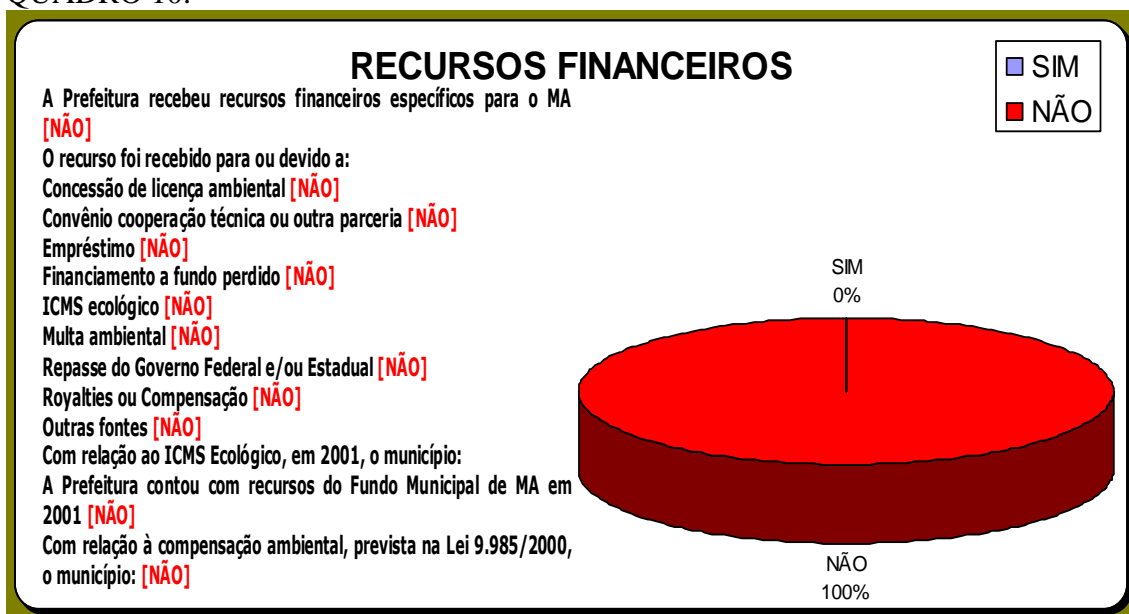
QUADRO 09:



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.



QUADRO 10:



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

Como se observa, a administração pública municipal, através da SESMAB e SEMOB, declara possuir uma secretaria de meio ambiente ligada à secretaria de saúde. Como isso já foi observado no sub-capítulo 3.2, essa secretaria é apenas uma nomenclatura técnica, atendendo muito mais às determinações de saneamento e saúde pública do que as do meio ambiente propriamente dito. Não existe uma política objetiva que promova os cuidados essenciais com o meio ambiente, já que, mesmo sob um critério conceitual mais rigoroso, mesmo aquelas iniciativas mais bem intencionadas e mais sérias não podem ser consideradas programas de planejamento e gestão ambiental.

A legislação ambiental indicada é aquela inserida no contexto da Lei Orgânica Municipal que reproduz as determinações da legislação federal, sendo, portanto apenas uma compilação “ao pé da letra” das imposições gerais para o uso e a preservação dos recursos ambientais. Como se observa, também, os recursos para a manutenção das políticas ambientais, no Município, não foram obtidos por nenhuma das formas legais sugeridas. Sem repasse de verbas públicas federais ou estaduais e total ausência de arrecadação por meio de ações institucionais previstas em lei.

Em uma avaliação mais simples é possível verificar uma expressiva contradição entre os dados obtidos na MUNIC 2002 e o que de fato pode ser visto como um dado objetivo: se o critério utilizado na coleta de informações pelo IBGE baseia-se na existência de um quadro mínimo funcional público que se debruça sobre os problemas ambientais existentes no Município, pode-se supor que exista uma secretaria de meio ambiente em Abaetetuba. Entretanto, a gestão ambiental desta secretaria limita-se a ações de saneamento básico, tal como determina a secretaria de saúde, que é a responsável por aquela. Por outro lado, considere-se a posição do gestor municipal em relação à secretaria de meio ambiente:

O Município de Abaetetuba carece de uma secretaria de meio ambiente que possa promover um trabalho independente, do ponto de vista financeiro e institucional, mas que seja um trabalho integrado com as outras secretarias. Somos uma cidade pólo. Por aqui passam o pescado que é consumido em muitas outras cidades. Temos uma ligação direta com a área das indústrias mineralógicas do complexo de Barcarena. Sofremos influencia direta das barragens da hidrelétrica de Tucuruí. Em fim, há um complexo quadro social, econômico e ambiental que dá base para que Abaetetuba seja um Município com instituições sócias e governamentais de meio ambiente (Luiz Gonzaga Leite Lopes, Prefeito Municipal de Abaetetuba, 111/11/06).

Ou seja, existe um confronto de informações entre os dados obtidos na MUNIC 2002 e o discurso do poder público municipal. Contudo, não se deve acreditar que a criação de uma secretaria exclusiva para os assuntos ambientais do Município resolverá todos os problemas existentes, pelo simples fato de que as soluções possíveis não pertencem somente a decisões estabelecidas pelo corpo técnico da mesma. A questão é bem mais complexa e exige uma mudança das prioridades de governo, juntamente com o aperfeiçoamento constante das ferramentas de planejamento e gestão ambiental somado a participação espontânea da comunidade nas políticas de intervenção sócio-espacial.

Nos anexos constam as demais tabelas da MUNIC 2002 que informam determinadas circunstâncias do meio ambiente em Abaetetuba e exemplificam a existência de variáveis sócio-ambientais consideradas fundamentais para a avaliação e análise tanto do

quadro institucional ambiental quanto das problemáticas advindas dos processos produtivos e das atividades econômicas do Município.

Portanto, o planejamento e a gestão ambiental devem ser conduzidos como a linha mestra de qualquer administração pública para se definir as metas da gestão ambiental local. Porém, há a necessidade de superar o discurso ambiental e o fraco grau de efetividade das práticas dessa gestão do poder público, na medida em que este conceito (gestão ambiental) só corresponde à realidade quando configurado a um modelo integrado em que a sociedade e o poder público local assegurem a continuidade e sobrevivência dos ecossistemas urbanos.

#### 4.1.3 OS AGENTES SOCIAIS NÃO-GOVERNAMENTAIS.

Nosso último caso está pautado nos trabalhos desenvolvidos pelo MECA, representante dos ideais igualitários de justiça sócio-ambiental para todos, em Abaetetuba.

A década de 80 marca o processo de abertura política no Brasil, mais precisamente a transição dos governos ditatoriais militares para o regime de governo mais democrático. Essa mudança na postura de comando político no país irá influenciar no surgimento de novos valores sociais, principalmente nas formas coletivas de organização social, que vão se expandir por toda a nação (HOGAN, 1995).

Na Amazônia brasileira, os processos de ocupação territorial, a partir de empreendimentos mineralógicos, florestais e agropecuários, consentidos pelo governo federal, constituíram uma nova fronteira na dinâmica espacial local, destituindo o antigo padrão de ocupação “rio-várzea-floresta” e fomentando o padrão de ocupação dos anos 80, marcado pela interface “estrada-terra firme-subsolo” (GONÇALVES 2001, p.80).

A complexidade deste processo de ocupação cristalizou paisagens díspares e as mudanças nos padrões ambientais e sociais da região se agravavam com a intensificação dos problemas ambientais (queimadas, poluição dos rios, desmatamento criminoso etc.) e sociais (violência urbana, desemprego, carência alimentar etc.).

Os problemas implicados na crise do meio ambiente caracterizam-se, entretanto pelo fato de exigirem para sua confrontação efetiva, novos padrões de organização das comunidades científicas e sociais (VIEIRA. 1995).

Com isso, o surgimento das agências ambientais e ONG's, na Amazônia, acontecem mediante as circunstâncias que envolvem os problemas já mencionados. A ameaça à sobrevivência do homem e de seu meio natural se constituirá em fator determinante na formação dos primeiros movimentos em defesa da vida e do meio ambiente. Em Abaetetuba, um dos precursores deste movimento tem sido o MECA.

A história desse movimento ambientalista em Abaetetuba remonta aos anos de 1980, quando o fim do Regime Militar (1964-1985) proporcionou maior abertura as manifestações democráticas no país.

O MECA nasceu através dos movimentos estudantis e insatisfações comunitárias tendo à frente a pessoa de Ray Cardoso, Clelivaldo Araújo, Elza Negrão, seus fundadores. Fundado no dia 21 de Setembro de 1989, o MECA é uma das poucas instituições não-governamentais que se preocupam com as questões ambientais nas suas diversas especificidades (educação ambiental, política urbana, ecológica etc.). O objetivo inicial era agregar os cidadãos abaetetubenses sob uma mesma causa: a luta pelo desenvolvimento social justo, igualitário e ambientalmente seguro.

As transformações radicais da cidade de Abaetetuba, a partir de seu crescimento urbano e demográfico, representavam sérios problemas ao modo de vida das pessoas. Era preciso conscientizar a sociedade e as autoridades para os futuros agravos que o Município poderia evidenciar.

Nesse sentido, o MECA começou a promover suas ações, inicialmente direcionadas à classe estudantil local, enfatizando a educação ambiental. Nos anos de 1990, a trajetória de atuação deste procurou concretizar alguns projetos de arborização; combate à poluição sonora e poluição dos rios. As verbas utilizadas eram quase sempre de doações de membros ou de eventos realizados para arrecadá-las. O apoio governamental, geralmente, era ínfimo.

No decorrer da década de 90, novos simpatizantes foram aderindo ao movimento ecologista no Município, e o MECA passou a estender sua atuação a municípios vizinhos, como Cametá, onde ajudou a fundar o Movimento Cultural, Turístico e Ecológico de Cametá (MECUTUCA); no Mojú o Movimento Ecológico do Mojú (MEAMU), e a SEIVA, em Barcarena.

Mesmo com todas essas adversidades o MECA continuou persistente. No período de 2000-2001, o movimento ecologista realizou uma pesquisa para medir o impacto ambiental causado pela ação antrópica na comunidade da vila de Beja, e, a partir de seus resultados propuseram soluções a tais problemas.

Do fruto desta pesquisa surgiu um interessante projeto denominado “Bosque Samauma”. O objetivo principal era transformar a área do Bosque numa estação de pesquisa, com fins de promover a segurança das espécies faunísticas e florísticas; de articular a educação ambiental; de criar um espaço para o desenvolvimento do ecoturismo e integrar a comunidade local em atividades ecológicas, mantendo o sustento das atividades produtivas sem a completa agressão ao patrimônio natural (R.C, fundador do Meca, 18/05/05).

Para a realização do projeto seria imprescindível a participação da Prefeitura Municipal, através de apoio financeiro ou infra-estrutura, de colaboração dos empresários locais e da participação popular. Das garantias para a execução do projeto, somente a iniciativa popular estava definida. Resultado: a insistência dos ambientalistas do MECA continua até hoje (2006) para salvar o Bosque Samauma do processo degradante que o ameaça, porém, o projeto nunca foi executado por falta de iniciativa política.

Essa situação de descaso do poder público municipal em relação aos assuntos ambientais abrange, não somente a especificidade de Abaetetuba, mas a um conjunto amplo de Municípios na Amazônia. Isso por que:

A grande maioria dos governos locais – tanto estaduais como municipais – eximiu-se do debate político sobre o meio ambiente, interferindo na realidade apenas por meio de mecanismos administrativos tradicionais e, freqüentemente, de acordo com os interesses das elites dominantes e dos interesses externos, estranhos à Amazônia (LEONELLI, 2000, p. 43).

A educação ambiental tem sido outro objetivo fortemente focalizado nos trabalhos desenvolvidos pelo MECA, nas diversas instituições de ensino do Município. O projeto “Ecologia: Mudança para Todos” tem levado às escolas, informações importantes sobre a expansão dos problemas ambientais e as formas de combater e prevenir tais problemas.

Esse projeto incentiva o plantio de pequenas mudas de árvores regionais, como o cedro, mogno; a reciclagem do lixo doméstico, de papéis e plásticos; o desenvolvimento de atividades culturais que promovam a conscientização

popular sobre o tema; a participação em eventos políticos e de reivindicação ambiental etc. (C.A.L, integrante do Meca, 21/05/05).

Entretanto, em relação ao poder público municipal, especificamente no que se refere à atuação da SESMAB, as lideranças do MECA questionam a nomenclatura e a condução da mesma em relação aos assuntos ambientais urbanos, já que esta secretaria concentra sua atuação nas questões de ordem médico-sanitárias, enquanto que as questões ambientais, que deveriam ser elemento de uma política consistente, são meras formalidades discursivas, especulativas.

O que se apresentam, por vezes pelo poder público, como estratégias de ação ambiental são “fragmentos de um discurso ecológico” (VIEIRA, 1990). Entretanto, não se explica por que esse mesmo Estado tão lento para responder a determinadas demandas, sobretudo quando colocadas pelos “de baixo”, se mostra tão rápido para atender outras, sobretudo quando vinda dos “de cima” [...] (GONÇALVES, 2001, p. 165).

Considerando estas circunstâncias, é preciso alertar que para os diferentes agentes sociais manterem condições efetivas de intervirem no processo de gestão ambiental, no Município, é essencial que haja democratização nas decisões políticas, com a participação ativa da sociedade organizada.

Compreende-se que o exercício da cidadania é um desafio para a sociedade abaetetubense devido, entre outros fatores, às desigualdades sociais, à impunidade das elites, ao clientelismo político e à “ineficiência” do sistema educacional.

Este desafio aumenta quando se reafirma o que diz Caiado (1997, p. 486), visto que “povo brasileiro não consegue estabelecer nexos entre o atual estilo de desenvolvimento praticado no país com os problemas ambientais observados em diversas localidades do território nacional”.

Em Abaetetuba, isso não é diferente. Os agentes sociais e suas estratégias de ação devem considerar como princípio fundamental para a mudança de estilo de vida

ecologicamente correto, o exercício da “Educação Ambiental”, como engajamento do cidadão num projeto coletivo para a construção de práticas sociais, ambientalmente saudáveis.

As estratégias isoladas que se julgam defensoras do meio ambiente, não conseguem promover mudanças- seja a longo ou curto prazo- significativas na relação homem-natureza, devido o seu caráter localizado e restritivo. É necessário que se desenvolvam políticas ambientais que incluam o cidadão na prática transformadora do ambiente do qual ele é parte integrante (LEONELLI, 2000).

Segundo Vieira (1990, p. 19):

A crise da sociedade contemporânea só poderá ser enfrentada com uma revolução política, social, cultural, a partir de uma articulação teórico-política entre as três ecologias: a do meio ambiente, a das relações sociais e a das idéias (Grifo nosso).

Nessa conjuntura, abstrai-se que, em Abaetetuba, as relações sociais se reproduzem no campo do conflito político-econômico e o meio ambiente torna-se elemento na configuração da produção do espaço urbano, o qual apresenta um quadro cada vez mais segregado. No campo das idéias crescem as propostas e alternativas para a mudança nos padrões de atitude e comportamento da atual sociedade. E os movimentos sociais tornam-se importantes agentes nessa dinâmica sócio-espacial

Sendo assim, a construção de uma sociedade mais justa e igualitária deverá caminhar pelos princípios da consciência coletiva e participativa diante das formas estabelecidas de poder, que geralmente determinam à configuração do espaço geográfico em escala mundial e local.

Com isso, os agentes sociais que foram mencionados até aqui representam uma parte da realidade na dinâmica sócio-espacial de Abaetetuba. É fundamental acrescentar que as circunstâncias internas dessa realidade representam, em sua maioria, um reflexo das condições mais gerais e externas e que estão sempre sendo influenciadas pelos acontecimentos longínquos. Portanto, é importante compreender os processos da gestão e do



planejamento urbano, principalmente a partir das concepções e ações que se estabelecem localmente, como forma de se esclarecer as reais intenções que existem por trás de cada atitude sejam elas de caráter governamental, particular ou comunitário.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar as políticas públicas locais, destacando a gestão ambiental e o planejamento urbano, como vínculo de uma ordenação espacial na área urbana de Abaetetuba, foi um desafio.

Devido à ausência de documentos públicos, no que se refere aos dados estatísticos para comprovar o quadro social e ambiental do Município, buscou-se, como alternativa, interpretar a paisagem urbana, através da compreensão de um arcabouço teórico dos pensadores do urbanismo e daqueles que promovem a discussão do planejamento e da gestão urbana ambiental na ciência geográfica.

A metodologia de entrevistas com lideranças comunitárias e representantes de instituições públicas que respondem por parte da administração local, representou o meio de se construir as informações e dados empíricos para o desenvolvimento da temática trabalhada.

Porém, o que foi possível perceber, através do processo investigativo deste trabalho é que, sem dúvida, o poder constituído legalmente no Município e representado pela Prefeitura Municipal, através das ações da SESMAB e SEMOB, possui extremas dificuldades em compreender a importância do meio ambiente integrado à sociedade e de envolvê-lo nas políticas urbanas. Segundo Frey (s/a) isso ocorre por que:

Em boa parte das cidades observa-se uma crescente perda de governabilidade e uma carência de condições e ferramentas adequadas de gestão para implementar iniciativas capazes de promover um desenvolvimento sustentável urbano, respeitando as exigências de justiça social. Faltam estruturas e instituições de governo local apropriados para estimular a ação coletiva em benefício do bem comum (FREY, s/a, p. 3).

O conjunto de ações por parte destas secretarias municipais ainda representa um modelo de gestão administrativa burocratizada e tradicional. No que confere à gestão ambiental urbana, o poder público local reproduz os regimentos internos e as determinações específicas de cada órgão municipal ligado aos aspectos ambientais urbanos. Dessa forma, o

que se propaga como gestão ambiental e planejamento urbano, tanto pela SESMAB quanto SEMOB, são, na verdade, atributos de uma política de saneamento ambiental básico.

O saneamento ambiental realizado na área urbana do Município acaba privilegiando as porções centrais da cidade, com sistemático melhoramento na pavimentação, meio-fio, iluminação, limpeza, coleta de lixo, drenagem pluvial etc. Tais ações reafirmam o caráter desse planejamento, orientado por critérios físico-territoriais de intervenção no espaço, atributo marcante da corrente de planejamento urbano tradicional.

Já as demais áreas distantes do centro urbano recebem um tratamento diferenciado, com ações pontuais e dispersas de saneamento básico. A repercussão espacial dessas ações pode ser vista na paisagem (configuração espacial) que elas acabam gerando. Ou seja, a cidade revela sua aparente realidade na região central (a exemplo do Bairro Centro) onde se verificam melhores condições ambientais e infra-estruturais contrastando com as áreas periféricas, com difíceis condições para a sobrevivência (a exemplo do Bairro de São João).

Essa contradição sócio-espacial em Abaetetuba advém não somente da já arraigada diferenciação sócio-econômica brasileira. Ela também se reproduz pela lógica capitalista na relação centro-periferia, onde o uso e ocupação do solo urbano são mediados pelas estratégias das elites locais e legitimados pelos mecanismos de controle do Estado. Soma-se a isso o “incentivo” dado pelas ações do poder público quando este centraliza a política de saneamento nas áreas já providas de infra-estrutura, tornando quase impossível às famílias de baixa renda ter acesso ao solo urbano nestas áreas.

Com isso, o quadro sócio-ambiental em Abaetetuba vai se agravando mediante as ocupações em áreas de risco (várzea, áreas florestadas, bairros periféricos etc.) e aos efeitos de uma gestão ambiental urbana essencialmente estruturada em critérios de saneamento básico.

Essa situação é resultado de diferentes fatores, porém, principalmente da desarticulação entre os órgãos públicos urbanos municipais e a visão unilateral de meio ambiente que os mesmos atribuem a esse modelo de gestão ambiental. Neste caso, o meio ambiente não é pensado de forma global, multiescalar e transdisciplinar.

Como afirma Dascal (1998, p. 02 e 03):

La gestión ambiental urbana debe desarrollar importantes esfuerzos en la coordinación, articulación y obtención de consensos [...] Los problemas ambientales en las ciudades pueden y deben ser considerados en múltiples escalas: en la escala de la aglomeración urbana, la gestión ambiental puede centrarse en temas de nivel global, tales como la red de alcantarillado, de agua lluvia, de alguna peste, de la contaminación atmosférica, etc. A escala barrial, se reconocen problemas que tienen que ver con microbasulares, contaminación atmosférica o de ruidos de alguna industria local, riesgos naturales, entre otros. A escala microlocal, la gestión ambiental urbana debe ocuparse fundamentalmente de la contaminación intradomiciliaria y de los hábitos y prácticas cotidianas de los habitantes de una vivienda.

A ausência de instrumentais urbanísticos como o Plano Diretor (até meados do de outubro de 2006) e da participação social em conselhos municipais tornam-se aliados do processo de segregação sócio-espacial. Por conta disso, agravam-se os problemas ambientais e sociais. Enquanto o foco de atuação das secretarias são os aspectos de saúde básica e os padrões infra-estruturais de circulação, o crescimento “desordenado” da cidade mantém-se contundente.

O discurso que é utilizado pelo poder público, através da SESMAB e SEMOB, para justificar a lacuna deste em relação a uma gestão ambiental urbana mais eficiente, está baseado na falta de recursos; de profissionais qualificados e de uma legislação municipal mais incisiva nas questões ambientais. Esse desprovimento redundando na implementação de políticas urbanas pouco eficientes.

Pode-se aludir, portanto, que tecnicamente a gestão ambiental e o planejamento urbano não existem enquanto medidas sistemáticas da administração pública. O que existe são

ações parciais de saneamento básico e um discurso ambiental fragmentado, por parte dos agentes públicos.

Como forma reativa, a sociedade tenta se organizar e criar condições para preencher esta lacuna, deixada pela ausência do poder público municipal, no sentido de mobilizar a todos que conscientemente compreendem que valorizar o meio ambiente significa valorizar a própria vida.

O setor da iniciativa privada em Abaetetuba tenta unir forças para iniciar uma política ambiental local bastante ligada ao movimento do turismo ecológico. Considera esse o vetor fundamental para inserir o Município no *Roll* das rotas e destinos turísticos do Estado. Entretanto, questionam maior participação social e do poder executivo nas obras e projetos que possam viabilizar esse lucrativo setor econômico.

O interesse do setor privado passa a adentrar no idealismo da construção de uma cidade sustentável, de uma cidade rotulada que “venda” sua imagem e logo seus produtos. Para isso, o discurso da parceria público-privado é extremamente incentivado, já que esta parceria é fundamental para os objetivos destes empresários.

Nas palavras de Souza (2004, p. 138):

Isso é feito de modo acrítico perante o *status quo* capitalista, e as alianças são condicionadas por um viés que é o peso enorme dos interesses empresariais na definição da agenda [...] Nesse contexto, o planejamento com o mínimo de sentido público e expresso por meio de um conjunto de normas e regras de alcance geral relativas ao uso do solo e à organização espacial, é eclipsado, negligenciado e, não raro, acuado pela enorme ênfase que passa a ser posta em projetos urbanísticos, sejam de embelezamento, “revitalização” ou de outro tipo – ênfase essa que é muito conveniente para o capital imobiliário.

O ajuste das ações dos órgãos ambientais urbanos (SESMAB e SEMOB) na direção do turismo ecológico poderia gerar melhoramentos sociais e ambientais para o Município, porém, não suplantariam as bases de gestão ambiental dissociativa e burocrática. É na má gestão que se encontra um dos fatores que explicam as disparidades sócio-espaciais do

urbano em Abaetetuba. O que passa a ser essencial é a revisão dos critérios e conceitos que fundamentam os objetivos dessas agências públicas

Para os que estão distante dos benefícios de uma administração pública ambiental articulada e planejada, o setor comunitário, representado pelo MECA, tem articulado o clamor desses excluídos socialmente e que vivem em ambientes críticos, desprovidos de saúde, segurança, lazer e bem-estar ambiental.

Com atuações de caráter educativo, preventivo e comunitário, o MECA é o exemplo de instituição que objetiva ações ambientais multidisciplinares. Compreende o meio ambiente enquanto uma realidade social, cultural e biológica e não apenas como um recorte territorial de intervenção física. O gerenciamento do meio ambiente significa, para os ambientalistas do MECA, a implementação de ações articuladas que resultam da conscientização, da mudança de hábitos e comportamentos sociais.

Por isso, a luta dessa ONG é de tentar reverter o quadro de degradação ambiental do Município, buscando a participação da sociedade em seus eventos.

A descentralização das ações ambientais pressupõe a adoção de políticas municipais de meio ambiente e a estruturação de sistemas locais de gestão que compatibilizem o desenvolvimento com a proteção dos recursos naturais. Entretanto, esta é uma situação que ainda não pode ser vislumbrada no conjunto das ações públicas em Abaetetuba.

Essas ações demandam criatividade, decisão política e ampliação dos mecanismos de participação da comunidade para atender às suas necessidades básicas, proteger os recursos naturais e incluir considerações ambientais nas decisões relativas ao desenvolvimento municipal. É preciso, portanto, adotar um novo posicionamento frente à gestão ambiental e ao planejamento urbano e incluir estes mecanismos em uma abordagem sistêmica, baseada em ações integradas e participação comunitária.

É preciso fazer com que esta realidade ambiental de Abaetetuba mude o mais breve possível. Para isso, é fundamental que a sociedade saiba melhor escolher seus representantes. Igualmente, que o poder público venha adequar-se às transformações sócio-espaciais locais e direcionar sua política de gestão ambiental de fato para as questões que envolvam a inter-relação homem-natureza para que a sociedade possa viver em espaços ambientalmente mais dignos e socialmente justos.

## 6. REFERÊNCIAS

- ABELÉM, A.G. **Urbanização e remoção: por que e para quem?** Belém: CFCH/NAEA/UFPA, 1988.
- ALVES, C.N. Análise ambiental do ponto de vista jurídico. In TAUK, Sâmia Maria (org). **Análise ambiental: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. (Natura Naturata).
- ALVES, C.N. O Planejamento Ambiental como Prática Sustentável na Ordenação do Meio Ambiente Urbano. (Monografia) NAEA, 2004.
- AGENDA 21 O que é a Agenda 21 Brasileira? Agenda 21 Brasileira firmada pelo Brasil, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=/agua/salgada/index.html&conteudo=/agua/salgada/agenda.html>
- BARCELLOS, L. F. P.; BARCELLOS, P. F. P. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: **considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental**. 2004. Ver. FAE, Curitiba, v.7, n1, p. 129-144, jan/jun. 2004. Disponível em: [http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v7\\_n1\\_10\\_paulo.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v7_n1_10_paulo.pdf) > Acesso em: 22 Dez 2005
- BARBOSA, J. L. LIMONAD, E. Entre o ideal e o real rumo à sociedade urbana – **algumas considerações sobre o “Estatuto da Cidade”**. 2003. Disponível em: < <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/geousp13.htm> > Acesso em: 04 mai. 2005.
- BECKER, B. K. Modelos e cenários para a Amazônia: **o papel da ciência**. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Parcerias Estratégicas, nº 12, set. 2001.
- BEZZERA, M.L. Desenvolvimento Urbano Sustentável: **realidade ou utopia**. 2002. (Trabalhos para Discussão). Disponível em: <[http:// www.fundaj.gov.br/tpd/140.html](http://www.fundaj.gov.br/tpd/140.html) > Acesso em: 05 dez. 2005.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: **guia para a implementação pelos Municípios e cidadãos**. Brasília, Senado Federal – Coordenação de Publicações (2005)
- BRASIL. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia**. I Plano de Turismo da Amazônia. Belém, 1977.
- CAIADO, M. C. S. O Padrão de Urbanização Brasileiro e a Segregação Espacial da População na Região de Campinas: **o papel dos instrumentos de gestão urbana**. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Jul. 1997. Disponível em: < <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a140.pdf> > Acesso em: 15 Fev. 2006.
- CASTELS, M. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983



CARLOS, A.F.A, CARRERAS, C. (orgs). Espaço-tempo na metrópole: **a fragmentação da vida cotidiana**. São Paulo. Ed. Contexto, 2005. (Novas abordagens. GEOUSP; v. 4).

CARVALHO, P.F de; BRAGA, R. (orgs.) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. PP 95 A 109. (ISBN 85-89 154-03-03).

CIMINO, M.A. **Desenvolvimento Sustentável – Agenda 21**, 2002. Disponível em: <[http://www.editorasegmento.com.br/semesp2/detalhes\\_tese.php?cod\\_tese = 9](http://www.editorasegmento.com.br/semesp2/detalhes_tese.php?cod_tese = 9)> Acesso em: 20 Dez. 2005

COIMBRA, J.de Á.A. O Outro lado do meio ambiente: **uma incursão humanista na questão ambiental**. Campinas: Millennium, 2002. 527p.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo. Editora Ática, 2002. 4a Ed.

\_\_\_\_\_. **A periodização da rede urbana da Amazônia**. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, V4. n 03, p 39-68, jul/set. 1987.

CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE O QUE É. (Web Page) disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>. Acessado em: 12/07/2006.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL - 1988. Brasília, set. 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>> Acesso em: 07 Dez. 2005.

CNUMAD (1998). In BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente: as estratégias de mudanças da agenda 21**. Ed: Vozes. Petrópolis. RJ. 1997.

CUSTÓDIO, H.B. Legislação brasileira do estudo de impacto ambiental. In TAUKE, S.M (org). **Análise ambiental: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. (Natura Naturata).

DASCAL, G. Gestión Ambiental Urbana: **Los Nuevos Caminhos**. Temas Sociales. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR. N° 20, Diciembre, 1998. Santiago, Chile.

DANIEL, C. Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In: RIBEIRO, L. C. de Q & SANTOS JUNIOR, O.A. **Globalização Fragmentação e Reforma Urbana**. O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, 2a Ed.

DESENVOLVIMENTO (Gestão Urbana e Plano Diretor). (Web Page). Disponível em: [http://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/gestao\\_urbana.asp](http://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/gestao_urbana.asp)

DINIZ, N.S.de M. Apresentação. In. DINIZ, N. *et al* (orgs). **O Desafio da Sustentabilidade: um debate socioambiental na Brasil**. Editora Perseu Abramo. São Paulo. 2001. (Coleção Pensamentos Petistas).

ENCICLOPÉDIA ELETRÔNICA LIVRE. WIKIPÉDIA. (Web Page). Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ciber%C3%A9ticaNobertWiener>. Acessado em: 13/09/2005.

FAÇANHA, L.C.B. A política urbana à luz da Constituição Brasileira de 1988. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 52, Nov. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2334>>. Acesso em: 13 Set. 2004.

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília, maio de 2001 (Secretaria de Políticas Públicas de Emprego Departamento de Qualificação Profissional).

FREITAS, C.G.L. (coordenador) *et al.* – Habitação e meio ambiente - **Abordagem integrada em empreendimentos desinteresse social** /São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, 2001. — (Publicação IPT 2768).

FILHO, C.M.C. Cidades brasileiras: **seu controle ou o caos: o que os cidadãos brasileiros devem fazer para a humanização das cidades**. São Paulo: Nobel, 1989. (Coleção Cidade Aberta).

FONSECA, M.G. da. Uso e Ocupação do solo Urbano na Constituição do Espaço Público – **Reflexões a partir de estudo de caso**. Disponível em: [http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev11\\_guadal.html](http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev11_guadal.html). Acesso em: 29/09/06

FOUCAULT, M. A Arqueologia do Saber. Rio de Janeiro: Perspectiva, 1986.

FUKS, M. Arenas de Ação e Debate Públicos: **Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro**. Dados. Rio de Janeiro, v. 41, n.1, 1998. Disponível:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S001152581998000100003&lng=e&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581998000100003&lng=e&nrm=iso)>. Acesso em: 14 Dez 2006.

GONÇALVES, C.W.P. **Os (des) caminhos do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2001. 8a Ed. (Temas atuais).

GOTTIDIENER, M. **A Produção Social do Espaço Urbano**; tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993. (Ponta; 5).

INSTITUTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL DO PARÁ. **Diagnóstico do Município de Abaetetuba**. Belém: IDESP, 1977. 253 p.

JUNIOR, O.A.dos S, RIBEIRO, L.C.de Q (org). Globalização, fragmentação e reforma urbana: **o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 1997. 2a Ed.

JUNIOR, J.C.F. Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano: **uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras**. Estudos Geográficos, Rio Claro, 2(1): 15-28, junho – 2004 (ISSN 1678-698x).

HOGAN, D.J. (org). **Dilemas Sócioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. 2 ed, Campinas, SP. Ed: UNICAMP, 1995.

LEONELLI, D. **Uma Sustentável Revolução na Floresta**. São Paulo. Ed: ViraMundo, 2000.

LIMA, P.R. de; KRÜGER, E. L. **Políticas públicas e desenvolvimento urbano sustentável**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 9, p. 9-21, jan./jun. 2004. Editora UFPR

LIMA, P. de, MUNIZ, M. Á. **Construindo Cidades Sustentáveis Através do Planejamento Urbano: uma visão do processo de gestão nas cidades brasileiras**. Santiago de Chile, 2005. VII Colóquio Internacional de Geocrítica (24-27 maio). Disponível em: < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194.htm> > Acesso em: 25 set. 2005.

LIMA, R.B. de. Da crítica ao modelo de desenvolvimento à gestão dos problemas ambientais: **A relação entre teoria crítica e conhecimento científico no campo de pesquisa sobre as relações entre ambiente e sociedade no Brasil (1992-2002)**. GT Teoria e Ambiente. II Encontro Anual Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. maio de 2004.

MATUS, C. Adeus, Senhor Presidente – **Planejamento, Antiplanejamento e Governo** – Carlos Matus, Editora Litteris, 1989.

MARTINS, S.R. et al. Instrumentos tecnológicos e jurídicos para a construção da sociedade sustentável. In. DINIZ, N. *et al* (orgs.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo 2001.

MÉRICO, L.F.K **Políticas públicas para a sustentabilidade**. In DINIZ, N. *et al* (orgs.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo 2001.

MILARÉ, E. **Instrumentos Econômicos e Legais aplicáveis aos Municípios** – Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMUMA/SISNAMA. PHILIPPI JR, Arlindo (et.al.) **Municípios e meio Ambiente**. São Paulo: ANAMMA, 1999.

MIRANDA, Z.A. I. **A Gestão Municipal e o Desenvolvimento Sócio-Espacial Sustentável** - A Experiência de Campinas - SP IE/UNICAMP, 1999.

MOISÉS, H. N. **Município-Rede: Planejamento, Desenvolvimento Político e Sustentabilidade**. In: **O Município no século XXI: cenários e perspectivas**, pela FPFL-CEPAM, São Paulo, 1999.

MOURA, R.; ULTRAMARI, C. **O que é periferia**. São Paulo: Ática, 1996.

MMA. Agenda Ambiental na Administração Pública. São Paulo, Agos. 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br> > Acesso em: 22 Set. 2005.

NETTO, J.L da S. O Egito Antigo. Disponível em: <http://paginas.terra.com.br/educacao/jloureenco/O%Egito%Antigo.htm>. Acessado em: 18/10/2005.

PENNA. N. A. **Urbanização, Cidade e Meio Ambiente**. Geosp – Espaço e Tempo, N° 12, pp. XX, 2002.

REIGOTA, M. **Meio ambiente e representação social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1998. (Questões de nossa época. V 41).

RIBEIRO, M. A. (et.al.). **Município e meio ambiente**. Belo Horizonte: Fundação Estadual do meio Ambiente, 1998.

RODRIGUES, A. M. **Novas Práticas e Novas Matrizes Discursivas**. In. SOUZA, M.A. (org) *et al.* **O novo Mapa do Mundo. Natureza e sociedade de hoje: uma leitura geográfica**. São Paulo. 3ª ed. Hucitec-Ampur. 1997.

SANTOS, M. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. - 2a. ed. - Rio de Janeiro: Record, 2001.

SENRA, J.B. **Água, o desafio do terceiro milênio** In. DINIZ, N. *et al* (orgs.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo 2001.

SERRE A. **A gestão urbana na Amazônia: um investimento de longo prazo da política pública**. CDS-UNB, 2000.

SILVA, A.do S. L. da *et al* (SEPOF) – Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Finanças – **Diretoria de estudos, pesquisa e informações sócio-econômicas** (Gerencia de base de dados estatísticos do Estado), Estatística Municipal 2005.

SILVA, R.T.; MACHADO, L. **Serviços Urbanos em Rede e o Controle Público do Subsolo: novos desafios à gestão urbana**. São Paulo em Perspectiva. 2001

CRAVO. **Sistema Bragantino: Agricultura sustentável para a Amazônia**. Manoel da Silva Cravo, pesquisador da Embrapa Amazônia Oriental (Belém/PA) Oscar Lameira Nogueira, pesquisador da Embrapa Amazônia Oriental (Belém/PA). Disponível em: [http://www.cpatu.embrapa.br/novidades\\_sistema\\_bragantino.htm](http://www.cpatu.embrapa.br/novidades_sistema_bragantino.htm). Acessado em: 21/04/2006.

SOUZA. M. L. de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 3a ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2004.

SNSA, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental** – Anteprojeto de Lei. (Brasília 2004, p 18).

STIPP, N. A. F; STIPP, M.E.F. **Análise ambiental em cidades de pequeno e médio porte**. 2004. GEOGRAFIA, vol. 13, nº 2, jul./dez. Disponível em: < <http://www.geo.uel.br/revista> > Acesso em: 15 Mar. 2006.

TOMMASI, L. R. **Estudos de impacto ambiental**. São Paulo: CETESB: Terragrapf Artes e Informática, 1994.

VANDERLI, C. **Inundações no espaço urbano: as dimensões natural e social do problema**. In: Revista Terra Livre, nº 24 (1): 193-210, 2005.

VIANA, G. **Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável**. (Web Page). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idconteudo=1081>. Acessado em: 22/09/2006.

VESENTINI, J. W. **A geografia crítica no Brasil: uma interpretação depoente**. Disponível em: <http://www.geocritica.hpg.ig.com.br/geocritica04-6.htm>. Acesso em: 15/11/06.

VIEIRA, P. F. **A Problemática Ambiental e as Ciências Sociais no Brasil (1980-1990)**. In: HOGAN, D.J. (org). **Dilemas Sócioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. 2<sup>a</sup> ed. Campinas, SP. Ed.: UNICAMP, 1995.

## 7. ANEXOS

### 01-QUADRO DE FUNCIONÁRIOS ATIVOS EM MEIO AMBIENTE

Total de Funcionários ativos do MA	7
No. De funcionários ativos de nível superior (estatutário e CLT)	2
No. de funcionários ativos de nível médio e auxiliar (estatutário e CLT)	5
Total de funcionários contratados sem vínculo empregatício	
Nº. de práticos sem vínculo empregatício	
A Prefeitura terceirizou serviços de Meio Ambiente	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

### 02-CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

O município possui Conselho Municipal de Meio Ambiente	Não
O CMMA se reuniu nos últimos 12 meses	Não se aplica
Se sim, com que frequência:	Não se aplica
Caráter do CMMA: só consultivo ou deliberativo	Não se aplica
A proporção de representação da sociedade civil é de:	Não se aplica
Tipos de entidades representadas no CMMA	
Outras representações poder público	Não
Assoc Ambientalistas	Não
Assoc de Moradores	Não
Assoc Profissionais (OAB, CREA etc)	Não
Entidades de ensino e pesquisa	Não
Entidade empresarial	Não
Entidade religiosa	Não
Entidade de trabalhadores	Não
Outras entidades	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

### 03-CONVÊNIOS E ACORDOS ADMINISTRATIVOS

A Prefeitura implementou convênios ou outro tipo de parceria nos últimos 12 meses	Não
Órgão Público	Não
Empresa Estatal	Não
Iniciativa privada	Não
Instituição internacional	Não
ONG	Não
Universidade/órgão de pesquisa	Não
Outro	Não
A parceria com órgão público foi com:	
Órgão municipal	Não
Órgão estadual	Não
Órgão federal	Não
A Prefeitura mantém acordo administrativo que transfira atribuições com órgão de MA de seu Estado para:	Não

Fiscalização e Combate à poluição do ar	Não
Gestão de Recursos Hídricos	Não
Gestão de Recursos Florestais	Não
Gestão de Recursos Pesqueiros	Não
Gestão de Recurso Solo	Não
Licenciatura Ambiental	Não
Outras gestões	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 04-CONSÓRCIOS E COMITÊS DE BACIA

Participa de Consórcio Intermunicipal sobre:	Não
Deslizamento de encostas	Não
Disposição de resíduos sólidos domésticos	Não
Enchentes	Não
Planos diretores locais e regionais	Não
Presença de vetor de doenças	Não
Qualidade da água	Não
Recuperação de áreas degradadas	Não
Sistema de captação e distribuição de água potável	Não
Tratamento de esgoto urbano	Não
Uso de recursos naturais	Não
Zoneamento Ecológico-Econômico Regional	Não
Outros	Não
Participa de Comitê de Bacia Hidrográfica	Não
Quantidade de Comitês de Bacia Hidrográfica	Não se aplica

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 05-AGENDA 21

Foi Iniciada no município a elaboração da Agenda 21 local	Não
Foi Instalado o Fórum da A21 Local	Não se aplica
Instrumento(s) que formalizou (aram) a Agenda21 local:	
LEI	Não
DECRETO	Não
RESOLUÇÃO	Não
Entidades que participam do Fórum da Agenda 21 local:	
Outras representações Públicas	Não
Assoc Ambientalista	Não
Assoc de moradores	Não
Assoc Profissional (OAB Não se aplica CREA etc.)	Não
Entidade de ensino e pesquisa	Não
Entidade empresarial	Não
Entidade religiosa	Não
Entidade de trabalhadores	Não
Outras(s)	Não
Ano da lei que formalizou a Prefeitura na Agenda21 Local	Não se aplica
Estágio atual da Agenda21 Local	Não se aplica
A21 Local aborda:	
Temas ambientais	Não
Temas sociais	Não

Temas econômicos	Não
Outros temas	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 06-O MEIO AMBIENTE AFETOU AS CONDIÇÕES DA VIDA HUMANA

O Meio Ambiente afetou as condições da vida humana	Não
Alterações ambientais relevantes que afetaram as condições de vida:	
Contaminação de nascente	Não
Contaminação de rio,baia etc..	Não
Contaminação de recurso solo.	Não
Deslizamento de encosta.	Não
Desmatamento	Não
Escassez de água	Não
Inundação	Não
Doença endêmica	Não
Ocupação desordenada do território	Não
Poluição do ar	Não
Poluição sonora	Não
Presença de lixo	Não
Presença de vetor	Não
Esgoto céu aberto	Não
Queimadas	Não
Redução do estoque pesqueiro	Não
Tráfego pesado área urbana	Não
Outras Altera amb relevante nos últimos 2 anos	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 07-RECURSOS NATURAIS (AR, ÁGUA E SOLO) FORAM AFETADOS?POLUIÇÃO DO AR

Poluição do Ar	Sim
Atividade agropecuária	Não
Atividade industrial	Sim
Incineração de lixo	Não
mineração	Não
Odores de lixo	Não
queimadas	Não
termoelétrica	Não
Veículos automotores	Não
Vias não pavimentadas	Não
Outros tipos	Não

Fonte:  
IBGE,  
Perfil  
dos  
Municípios  
Brasileiros  
-

Meio Ambiente 2002.

#### 08-RECURSOS NATURAIS (AR, ÁGUA E SOLO) FORAM AFETADOS?POLUIÇÃO DO RECURSO ÁGUA



Poluição do Ar	Sim
Atividade agropecuária	Não
Atividade industrial	Sim
Incineração de lixo	Não
mineração	Não
Odores de lixo	Não
queimadas	Não
termoelétrica	Não
Veículos automotores	Não
Vias não pavimentadas	Não
Outros tipos	Não

Fonte:  
IBGE,  
E,  
Perfil  
il  
dos  
Mu  
nicí  
pios  
Bra  
silei  
ros

- Meio Ambiente 2002.

#### 09-RECURSOS NATURAIS (AR, ÁGUA E SOLO) FORAM AFETADOS? ASSOREAMENTO DE CORPO D'ÁGUA

Assoreamento de corpo d'água	Não
Aterro das margens	Não
Atividade de mineração/garimpo	Não
Degradação da mata ciliar	Não
desmatamento	Não
Erosão e/ou deslizamento de encostas	Não
Expansão de atividade agrícola	Não
Outra causa de Assoreamento	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 10-RECURSOS NATURAIS (AR, ÁGUA E SOLO) FORAM AFETADOS? CONTAMINAÇÃO DO SOLO

Contaminação do solo	Não
Extração mineral	Não
Atividade pecuária	Não
chorume	Não
sumidouros	Não
Resíduos tóxicos e/ou metais pesados	Não
Resíduos de unidades de saúde	Não
Uso de fertilizantes e agrotóxicos	Não
Outros tipos	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 11-PAISAGEM E ÁREAS LEGALMENTE PROTEGIDAS FORAM AFETADAS? ALTERAÇÃO AMBIENTAL QUE PREJUDICOU A PAISAGEM

Alteração ambiental que prejudicou a paisagem	Sim
aterro espelho d'água	Não
por atividade de garimpo	Não
por atividade de extração mineral	Não
por atividade de construção de infra-estrutura	Não
por desmatamento	Não
por erosão do solo	Não
por empreendimento imobiliário	Não
por obra de infraestrutura viária	Não

por ocupação irregular e/ ou desordenada do solo	Sim
por outros motivos	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

### 12-PAISAGEM E ÁREAS LEGALMENTE PROTEGIDAS FORAM AFETADAS?DEGRADAÇÃO DE ÁREAS LEGALMENTE PROTEGIDAS

Degradação de áreas legalmente protegidas	Não
por atividade de extração mineral	Não
por caça/ animais	Não
por desmatamento	Não
por disposição de resíduos sólidos	Não
por extração vegetal	Não
por ocupação irregular de áreas frágeis	Não
por extração vegetal por pesca não autorizada	Não
por queimadas	Não
por uso da agropecuária	Não
por uso turístico excessivo	Não
por outros motivos	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

### 13-O MEIO AMBIENTE PREJUDICOU ATIVIDADES ECONÔMICAS?REDUÇÃO DA QUANTIDADE OU DIVERSIDADE OU QUALIDADE DO PESCADO

Redução da quantidade ou diversidade ou qualidade do pescado	Não ocorreu nenhum dos problemas anteriores
por alteração no regime hidrológico	Não
por Assoreia de corpo d'agua	Não
por atividade de garimpo	Não
por outras extração mineral	Não
por contaminação da água por resíduos industriais	Não
por contaminação da água por esgoto doméstico	Não
por degradação da Mata ciliar ou de manguezais	Não
por prática de pesca predatória	Não
por outras alterações	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

### 14-O MEIO AMBIENTE PREJUDICOU ATIVIDADES ECONÔMICAS?PREJUÍZO NA ATIVIDADE AGRÍCOLA DEVIDO A PROBLEMA AMBIENTAL

Prejuízo na atividade agrícola devido a problema ambiental	Atividade inexistente ou pouco expressiva
por extração mineral	Não
por compactação do solo	Não
por erosão do solo	Não
por esgotamento do solo	Não
por escassez da água	Não

por poluição da Água	Não
por processo de desertificação	Não
por proliferação de pragas	Não
por salinização do solo	Não
Outras causas	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 15-O MEIO AMBIENTE PREJUDICOU ATIVIDADES ECONÔMICAS?PREJUÍZO NA ATIVIDADE PECUÁRIA DEVIDO A PROBLEMA AMBIENTAL

Prejuízo na atividade pecuária devido a problema ambiental	Atividade inexistente ou pouco expressiva
por esgotamento do solo	Não
por escassez da água	Não
devido a poluição da Água	Não
devido a desertificação	Não
por outras causas	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 16-AÇÕES DE CONTROLE DA POLUIÇÃO

Fiscal/combate ao despejo resíduos domésticos	Sim
Fiscal/combate ao despejo resíduos industriais	Sim
Fiscal/controle ativ industriais poluidoras	Não
Fiscal/controle ativ extrativas	Não
Fiscal/combate poluição veículos automotores	Não
Gestão de resíduos tóxicos	Sim
Implantação /operação de estação de qualidade do ar	Não
Implantação de aterros sanitários	Sim
Prog coleta seletiva do lixo	Não
Reciclagem de lixo	Não
outras	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 17-AÇÕES DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Ampliação e/ou melhoria da rede de esgoto sanitário	Não
Ampliação e/ou melhoria do sistema de abastecimento dagua	Não
Despoluição dos recursos hídricos	Não
Dragagem e/ ou limpeza de canais escoamento das águas	Sim
Fiscal e controle contaminação oriunda criação de animais	Não
Fiscalização de postos de gasolina	Não
Fiscalização e ou controle de garimpo	Não
Implantação/operação de estação monitoramento de rec hídricos	Não
Implantação e/ ou melhoria do tratamento de esgoto sanitário	Não
outras	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 18-AÇÕES DE GESTÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS

Contenção de encostas	Não
-----------------------	-----

Controle de queimadas	Não
Controle de desmatamento	Não
Criação e/ou gestão de Unidade de Conservação da Natureza	Não
Criação e/ou gestão de jardim Botânico	Não
Fiscalização em áreas protegidas e combate às atividades ilegais	Não
Recomposição de vegetação nativa	Sim
outros	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 19-AÇÕES DE GESTÃO DO RECURSO SOLO

Combate e/ou controle da salinização do solo	Não
Combate e/ou controle a processos erosivos	Não
Controle do uso e limites à ocupação do solo	Não
Fiscalização e ou controle do uso de fertilizantes e agrotóxicos	Não
Incentivo à promoção e práticas de Agricultura orgânica	Não
Introd. práticas de desenv0 Sustentáveis	Não
Recuperação de áreas degradadas mineração ou agropecuária	Não
Recuperação e/ou combate a áreas desertificação	Não
outros	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 20-AÇÕES DE GESTÃO DA ATIVIDADE PESQUEIRA

Fiscalização e/ ou controle de pesca predatória	Não
outras	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 21-OUTRAS AÇÕES DE CARÁTER AMBIENTAL

Aplicações de multas	Não
Auditorias empresas públicas e privadas	Não
Cassação de renovação de Licença da renovação da licença de funcionamento	Não
Controle de vetores de doenças	Não
Controle, monitoramento e/ou licenciamento da ocupação urbana.	Não
Elaboração de Plano de Gestão e Zoneamento Ecológico-Econômico	Não
Incentivo ao Turismo Ecológico	Não
Impedimento de Participação de firmas em processos licitatórios	Não
Impedimento de obtenção de incentivos fiscais a atividades poluidoras	Não
Medidas judiciais e/ou administrativas	Não
Programa de Educação ambiental	Não
Prom de controle biológico de pragas	Não
Suspensão temporária do func de atividades poluidoras	Não
Outras	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

#### 22-AÇÕES DE CONTROLE DE RESÍDUOS E EMBALAGENS DE PRODUTOS TÓXICOS: EXISTÊNCIA DE CENTRAL DE RECEBIMENTO DE EMBALAGENS VAZIAS DE AGROTÓXICOS

Existência de Central de Recebimento de Embalagens vazias de agrotóxicos	Não
--	-----

Quantidade de Agrotóxica não significativa	Sim
Aterro sanitário no município	Não
Aterro sanitário em outro município	Não
Incineração	Não
Posto de recebimento em outro município	Não
Vazadouro a céu aberto no município	Não
Vazadouro a céu aberto em outro município	Não
Outros	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

### 23-AÇÕES DE CONTROLE DE RESÍDUOS E EMBALAGENS DE PRODUTOS TÓXICOS: EXISTÊNCIA DE ATERRO INDUSTRIAL NO MUNICÍPIO

Existência de Aterro Industrial no Município	Não
Quantidade produzida não é significativa	Não
Aterro sanitário no próprio município	Não
Aterro sanitário em outro município	Não
Aterro industrial em outro município	Não
Incineração	Sim
vazadouro a céu aberto no próprio município	Não
Vazadouro a céu aberto outro município	Não
Outros	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

### 24-UNIDADES MUNICIPAIS DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

Tem Unidade Municipal de Conservação	Não
Nº de Unidades	0

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.

### 25-VARIÁVEIS AUXILIARES

Grande Região	NO
População 2002	123184
Faixa de Tamanho da População	100.001 a 500.000
Ano de Instalação	1939
Grande Bacia Hidrográfica	2
Município é Costeiro	Sim
Município é de Fronteira	Não
É da Região da BR163	Não
Mesorregião	Nordeste Paraense
Microrregião	Cametá
Código Mun7	1500107
É da Amazônia Legal	Sim
Pertencia a RM em 1997	Não
Pertencia a RM em 2003	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002.



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de Abaetetuba

*Cidadania Para Todos*

---

LEI Nº. 222, de 10 de Outubro de 2006.

**INSTITUI O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO  
DE ABAETETUBA**

**TÍTULO**  
**Do Ordenamento Territorial**

**III**

CAPÍTULO I  
DAS DIRETRIZES PARA URBANIZAÇÃO E USO DO SOLO

Art. 31. São diretrizes da Urbanização e do Uso do Solo:

I - evitar a segregação de usos, promovendo sua diversificação como forma de garantir o acesso de todas as camadas da população aos bens e equipamentos públicos;

II - estimular o crescimento nas áreas já urbanizadas, dotadas de serviços, infra-estrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir os seus custos;

III - promover a distribuição de usos e a intensificação do aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar a sua ociosidade ou sobrecarga e otimizar os investimentos coletivos;

IV - propor e admitir novas formas de urbanização, adequadas às necessidades emergentes, decorrentes de novas tecnologias e modos de vida;

V - otimizar o aproveitamento dos investimentos urbanos realizados e gerar novos recursos, buscando reduzir progressivamente o déficit social representado pela carência de infra-estrutura urbana, de serviços sociais e de moradia para a população de mais baixa renda;

VI - estabelecer o Código de Edificações;

VII - estabelecer as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social nos bairros de Francilândia, Santa Clara e São Sebastião, além da região que constitui a divisa dos bairros Sta. Rosa e Algodoal, ao longo da bacia do Igarapé Mato Grosso;

VIII - promover, de acordo com estudos específicos, a adequada preservação ambiental para o bairro de Castanhal e Distrito de Beja.

CAPÍTULO II  
DO MACROZONEAMENTO

Art. 32. O Macrozoneamento divide o território do Município de acordo com as vocações intrínsecas às áreas e aos objetivos deste Plano em:

I - Macrozona Urbana;

II - Macrozona Rural;

III - Macrozona de Proteção Ambiental.

Art. 33. Para efeito da utilização da melhor alternativa de uso e ocupação do espaço urbano, torna-se necessário definir, adequadamente, através de estudos, que deverão acontecer em até dois anos, após a aprovação desta lei, as seguintes zonas, pertencentes à Macrozona Urbana:

I - Zona Urbana Consolidada;

II - Zona Urbana de Expansão e Qualificação;

III - Zona Urbana de Uso Controlado.

Art. 34. Para efeito da utilização da melhor alternativa de uso e ocupação do espaço rural, torna-se necessário definir, adequadamente, através de estudos, que deverão acontecer em até dois anos, após a aprovação desta lei, as seguintes zonas, pertencentes à Macrozona Rural:

I - Zona Rural de Uso Diversificado;

II - Zona Rural de Uso Controlado.

Art. 35. As Macrozonas Urbanas e Rurais devem respeitar, entre outras, as diretrizes de ocupação territorial, estabelecidas em planos de manejo e zoneamento das unidades de conservação que as integram.

Art. 36. Nas zonas onde incidem sítios e conjuntos urbanos tombados, deverão ser respeitados os critérios específicos, estabelecidos pela respectiva legislação.

Art. 37. As Áreas de Proteção de Manancial devem corresponder a parcelas do território, que se sobrepõem às Zonas Urbanas e Rurais por exigirem parâmetros e diretrizes, de uso e ocupação do solo, diferenciados e preponderantes sobre aqueles das zonas nas quais se inserem.

Art. 38. Os perímetros das macrozonas, zonas e áreas mencionadas neste Capítulo constam do Anexo I desta Lei.

### CAPÍTULO III DO ZONEAMENTO

#### **Seção I**

#### **Da Zona Urbana Consolidada**

Art. 39. A Zona Urbana Consolidada é composta pelas áreas urbanizadas ou em processo de urbanização, servidas de infra-estrutura e equipamentos comunitários, com média e baixa densidade populacional, e enclaves de alta densidade.

Art. 40. A Zona Urbana Consolidada deverá desenvolver as potencialidades dos núcleos urbanos, incrementando a dinâmica interna e melhorando sua integração com áreas vizinhas, de acordo com as seguintes diretrizes:

I - promover o uso diversificado, de forma a otimizar o transporte público e a oferta de empregos;

II - fomentar o desenvolvimento urbano por meio da melhoria da infra-estrutura urbana e equipamentos públicos existentes.

#### **Subseção II**

#### **Da Zona Urbana de Expansão e Qualificação**

Art. 41. A Zona Urbana de Expansão e Qualificação é composta por áreas propensas à ocupação urbana e que possuem relação direta com áreas já implantadas, sendo também integrada por assentamentos informais que necessitam de qualificação.

Art. 42. Esta Zona deve ser planejada e ordenada para o desenvolvimento equilibrado das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, de acordo com as seguintes diretrizes:

I - estruturar e articular a malha urbana de forma a integrar e conectar as localidades existentes;



II - aplicar o conjunto de instrumentos de política urbana adequado para qualificação, ocupação e regularização do solo;

III - qualificar as áreas ocupadas para reversão dos danos ambientais e recuperação das áreas degradadas;

IV - constituir áreas para atender às novas demandas habitacionais;

V - priorizar a ocupação dos vazios urbanos nas Áreas de Regularização.

## **Subseção II**

### **Da Zona Urbana de Uso Controlado**

Art. 43. A Zona Urbana de Uso Controlado é composta por áreas predominantemente habitacionais de baixa densidade, com enclaves de média e alta densidades, inseridas em sua maior parte nas Áreas de Proteção Ambiental – APA.

## **Seção II**

### **Da Macrozona Rural**

Art. 44. O desenvolvimento de atividades na Macrozona Rural deverá contribuir para a dinâmica dos espaços rurais multifuncionais voltada para o desenvolvimento de atividades primárias, não excluindo as atividades dos setores secundário e terciário.

Art. 45. É permitida a implantação de equipamentos públicos, comunitários e atividades de apoio à comunidade residente na Macrozona Rural.

Art. 46. Na Macrozona Rural é proibido o parcelamento do solo que resulte em lotes inferiores a 2 (dois) hectares e inferiores às dimensões dos lotes determinados por zoneamento ou plano de manejo das unidades de conservação nele contidas.

## **Subseção I**

### **Da Zona Rural de Uso Diversificado**

Art. 47. A Zona Rural de Uso Diversificado é aquela que compreende tanto áreas de agricultura comercial intensiva, como áreas de pastagens e de plantio de subsistência.

Art. 48. Na Zona Rural de Uso Diversificado pretende-se reforçar a vocação rural mediante:

I - consolidação do uso rural produtivo, por meio de atividades agropastoris;

II - incentivo de usos sustentáveis dos recursos naturais e a verticalização da produção;

III - respeito à capacidade de suporte dos corpos hídricos no lançamento de efluentes e na captação de águas superficiais e subterrâneas;

IV - adoção de medidas de controle ambiental, de conservação do solo e de estradas.

## **Subseção II**

### **Da Zona Rural de Uso Controlado**

Art. 49. A Zona Rural de Uso Controlado é composta por áreas de atividades pastoris, agrícola de subsistência e agrícola comercial, sujeitas às restrições impostas pela sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados ao abastecimento de água.

Art. 50. A Zona Rural de Uso Controlado deverá compatibilizar as atividades nela desenvolvidas com a conservação dos recursos naturais, com a recuperação ambiental e com a proteção dos recursos hídricos, de acordo com as seguintes diretrizes:

I - garantir o uso agropecuário desde que compatível com a conservação dos recursos naturais e com a manutenção da qualidade dos mananciais para o abastecimento de água;

II - respeitar as diretrizes de ocupação territorial estabelecidas pela legislação referente às unidades de conservação nela inseridas;

III - exigir das atividades potencialmente poluidoras já instaladas o devido licenciamento ambiental;

IV - adotar medidas de controle ambiental, de conservação do solo e de estradas;

V - respeitar a capacidade de suporte dos corpos hídricos no lançamento de efluentes e na captação de águas.

### **Seção III**

#### **Da Macrozona de Proteção Ambiental**

Art. 51. Para a Macrozona de Proteção Ambiental devem ser observadas as seguintes especificidades:

§ 1º As unidades de conservação que integram esta macrozona são regidas por legislação específica, observadas as disposições estabelecidas nos respectivos planos de manejo, quanto ao uso e ocupação do solo.

§ 2º Deverão ser estabelecidos corredores ecológicos ou outras conexões entre as unidades de conservação de que trata este artigo, por meio de programas e projetos que incentivem a manutenção de áreas remanescentes.

## **TÍTULO**

### **Dos Parâmetros para Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo**

**IV**

#### CAPÍTULO I

#### DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Art. 52. Os parâmetros para o uso e ocupação do solo do Município serão especificados em Lei, observados os princípios e diretrizes estabelecidas neste Plano Diretor.

Parágrafo Único. A Lei de Uso e Ocupação do Solo só poderá estabelecer coeficientes inferiores aos coeficientes máximos estabelecidos neste Plano Diretor, não podendo alterar os coeficientes básicos ou acrescentar os coeficientes acima dos máximos descritos no Anexo III desta Lei.

Art. 53. Na Lei de Uso e Ocupação do Solo de que trata o artigo anterior deverão constar, no mínimo:

I - usos e atividades permitidos;

II - índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;

III - coeficientes de aproveitamento dos lotes;

IV - critérios gerais de conformidade entre o uso residencial e os usos não-residenciais compatíveis entre si;

V - percentuais de áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público.

## **CAPÍTULO II**

### **Do Parcelamento do Solo Urbano**

Art. 54. As normas para o parcelamento do solo urbano do Município serão fixadas em Lei específica, observados os princípios e diretrizes estabelecidas neste Plano Diretor.

Art. 55. A lei de que trata o artigo anterior deverá fixar, no mínimo:

I - as normas gerais para o parcelamento do solo urbano e para a aprovação de condomínios urbanísticos;

II - os procedimentos para aprovação, licenciamento e registro dos parcelamentos e condomínios urbanísticos no solo urbano;

III - as diretrizes urbanísticas e ambientais a serem respeitadas pelo parcelamento ou implantação de condomínio urbanístico no solo urbano;

IV - as modalidades de parcelamento do solo urbano a serem adotadas, com definição dos critérios e padrões diferenciados para o atendimento das respectivas peculiaridades;

V - responsabilidades dos empreendedores e do Poder Público;

VI - penalidades correspondentes às infrações decorrentes da inobservância dos preceitos por ela estabelecidos.

