

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

MARCONDES GIL NOGUEIRA

**POLÍTICA PÚBLICA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA MARGEM DIREITA
DO RIO NEGRO, PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E SUSTENTABILIDADE
SOCIOAMBIENTAL: UMA ARTICULAÇÃO POSSÍVEL?**

**MANAUS – AM
2012**

MARCONDES GIL NOGUEIRA

**POLÍTICA PÚBLICA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA MARGEM DIREITA
DO RIO NEGRO, PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E SUSTENTABILIDADE
SOCIOAMBIENTAL: UMA ARTICULAÇÃO POSSÍVEL?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ozório J. M. Fonseca

MANAUS – AM
2012

N778p Nogueira, Marcondes Gil
Política Pública de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro, princípio da precaução e da sustentabilidade socioambiental: uma articulação possível? / Marcondes Gil Nogueira. – Manaus: Universidade do Estado Amazonas, 2012.
114 fls.: il ; 30 cm

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

Orientador: Prof. Dr. Ozório J. M. Fonseca

1. Sustentabilidade Socioambiental. 2. Princípio da Precaução. 3. Rio Negro . I. Título

CDU 504.03

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
Rua Leonardo Malcher, 1728 – Praça 14 de Janeiro - Escola Superior de Artes e Turismo
Cep. 69020-070

MARCONDES GIL NOGUEIRA

**POLÍTICA PÚBLICA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA MARGEM DIREITA
DO RIO NEGRO, PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E SUSTENTABILIDADE
SOCIOAMBIENTAL: UMA ARTICULAÇÃO POSSÍVEL?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Data de Aprovação: 27/06/2012

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ozório José Menezes da Fonseca

Prof. Dr. Edson Damas da Silveira

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Dedico esta obra a minha esposa Sílvia, amor da minha vida, e a maior incentivadora nessa caminhada acadêmica, e aos meus filhos: Viviane, Bruno, Diogo e Lucas.

A Sílvia companheira dedicada que nos momentos mais difíceis sempre esteve presente para me dizer “que tudo passa” e ,incondicionalmente, ajudou-me nessa conquista intelectual.

Aos meus filhos que protagonizaram a minha ausência nessa etapa de vida.

Aos meus pais Manoel e Nilzete, e minhas irmãs Maura, Marinez e Marizete pelo carinho.

Aos professores que contribuíram para o meu desenvolvimento acadêmico.

As amizades que foram estabelecidas nesse processo de conhecimento.

Ao meu orientador, que me conduziu pelo mundo da pesquisa com o seu profundo conhecimento da realidade amazonense, e por me fazer enxergar que os estudos jurídicos devem se voltar para a Região Amazônica e contribuir cientificamente para possíveis mudanças em nossa realidade.

RESUMO

Aborda um processo de pesquisa que visa analisar a política pública de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro a partir do princípio da precaução e da sustentabilidade socioambiental. Os objetivos específicos são: caracterizar os aspectos socioeconômicos, culturais e geopolíticos de organização do município de Iranduba; identificar as diretrizes gerais de ação contidas no plano de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro, enfocando os resultados previstos para o Iranduba e mapear os resultados previstos no plano de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro para confrontá-los com o princípio da precaução e as determinações de sustentabilidade socioambiental da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Por meio de um estudo comparativo, são discutidas as seguintes categorias: organização social do uso dos espaços nas cidades da Amazônia, planejamento ambiental do desenvolvimento regional, Direito Ambiental e Sustentabilidade socioambiental. O processo de pesquisa foi constituído de quatro momentos processuais (diferenciados, complementares e interdependentes): levantamento bibliográfico, levantamento documental, organização e análise dos dados e elaboração da dissertação que foi composta por três capítulos. O primeiro, caracterizou o espaço e o problema: município de Iranduba; o segundo, apresenta o Plano de Ocupação da Margem Direita do Rio Negro; o terceiro, aborda o Direito Ambiental Brasileiro e a Sustentabilidade. Seguindo um item sobre as Considerações Finais onde são inseridas algumas conclusões relacionadas à realidade ambiental e aos aspectos jurídicos da problemática analisada.

Palavras- chave: Sustentabilidade socioambiental. Plano de ocupação do solo. Diversidade biológica. Princípio da Precaução.

ABSTRACT

Discusses a research process that aims to analyze the public policy of use and occupation of the right bank of the Rio Negro from the principle of precaution and the social and environmental sustainability. The specific objectives are: to characterize the socio-economic, cultural and geopolitical organization of the municipality of Iranduba, emphasizing the key social and environmental problems exist, identify the general guidelines contained in the plan of action for use and occupation of the right bank of the Rio Negro, focusing expected results for the Iranduba Map and the expected results in terms of use and occupation of the right bank of the Rio Negro to confront them with the precautionary principle and the determinations of social and environmental sustainability of the Convention on Biological Diversity (CBD). Through a comparative study will be discussed in the following categories: Social organization of use of spaces in the cities of the Amazon, Environmental planning of regional development, environmental law and social and environmental sustainability. The research process consisted of four procedural moments (different, complementary, interdependent): bibliographic, documentary surveys, organizing and analyzing data and preparing the dissertation which was composed of three chapters. The first, characterized the problem space: the city of Iranduba, the second presents the Plan Occupation of the Right Bank of the Rio Negro. The third deals with the Brazilian Environmental Law and Sustainability.

Keywords: social and environmental sustainability. Plan of land. Biological diversity. Precautionary Principle.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 O MUNICÍPIO DE IRANDUBA: MARCOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	13
2.1 PLANOS DE DESENVOLVIMENTO PARA A REGIÃO AMAZÔNICA: MARCOS HISTÓRICOS.....	13
2.2 MARCOS POLÍTICOS QUE ENSEJARAM NO PLANO DE USO E OCUPAÇÃO DA MARGEM DIREITA DO RIO NEGRO: REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS E PONTE MANAUS-IRANDUBA.....	17
2.3 MUNICÍPIO DE IRANDUBA.....	23
2.3.1 Iranduba no discurso das políticas públicas de sustentabilidade ambiental.....	24
2.3.2 As bases teóricas para um Desenvolvimento Sustentável no município.....	26
3 O PLANO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA MARGEM DIREITA DO RIO NEGRO, A CDB E OS POVOS TRADICIONAIS DA AMAZÔNIA: RELAÇÕES EMERGENTES.....	36
3.1 PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS 2010-2020.....	36
3.2 PLANO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA MARGEM DIREITA DO RIO NEGRO.....	43
3.3 DETERMINAÇÕES DA CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB).....	48
3.4 POVOS TRADICIONAIS DA AMAZÔNIA E SOCIOAMBIENTALISMO: ALGUMAS PONDERAÇÕES.....	52
4 DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E SUSTENTABILIDADE.....	58
4.1 PRINCÍPIOS E DETERMINAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	58
4.1.1 NEOCONSTITUCIONALISMO.....	63
4.2 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO.....	65
4.4 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL.....	68

4.5 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.....	70
4.6 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE: RIMA DE PLANEJAMENTO E LAUDO PERICIAL ETNOGRÁFICO.....	75
4.6.1 Relatório de Impacto Ambiental de Planejamento.....	77
4.6.2 Laudo Pericial etnográfico.....	81
4.7 A TUTELA DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO PERMANENTE (APPS) AO LONGO DO RIO NEGRO PREVISTA NO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE MANAUS E NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE IRANDUBA.....	84
4.8 CONTRADIÇÕES ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA DE OCUPAÇÃO DA MARGEM DIREITA DO RIO NEGRO E O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E AS DETERMINAÇÕES DA CDB.....	91
4.8.1 A inconstitucionalidade de políticas públicas de desenvolvimento em face do princípio da precaução.....	97
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS.....	109
ANEXOS.....	115

1 INTRODUÇÃO

Aborda-se o planejamento ambiental para o desenvolvimento regional sob a perspectiva do Direito Ambiental e da sustentabilidade socioambiental. A delimitação do tema refere-se à política pública ambiental do Estado do Amazonas voltada para a ocupação ordenada dos espaços e uso das potencialidades econômicas da biodiversidade da margem direita do Rio Negro, focalizando, particularmente, o município de Iranduba.

A Lei Complementar nº 52 cria a Região Metropolitana de Manaus (RMM), uma área composta por oito municípios (Manaus, Iranduba, Novo Airão, Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Presidente Figueiredo e Manacapuru). A criação da RMM tem o propósito de organizar, planejar e executar as funções públicas e serviços de interesse metropolitano (AMAZONAS, 2007).

A Secretaria da Região Metropolitana de Manaus, dentro de uma política pública de “desenvolvimento sustentável”, elaborou um “Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro”, onde se prevê o zoneamento da área em macrozonas tipificadas como: de desenvolvimento urbano, de relevância ambiental e de uso rural.

Este trabalho aborda as diretrizes dessa política pública de desenvolvimento regional à luz dos princípios jurídicos do direito ambiental e das diretrizes de sustentabilidade socioambiental que constam na Convenção da Diversidade Biológica (CDB) perquirindo o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o artigo 2º, *caput*, e o inciso I da lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), perscrutando demais regras constantes no ordenamento jurídico brasileiro acerca do tema.

Essa abordagem implica na discussão dos desafios que o planejamento de ocupação de uma área, na região amazônica enfrenta mediante os preceitos do Direito Ambiental direcionados para a preservação dos direitos fundamentais, sociais e ambientais que estão na base desse processo, pois como disse Bobbio (1992 apud MELO S., 2001, p. 115): “o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não é mais de fundamentá-los, e sim protegê-los”.

Este estudo viabiliza a discussão do pensamento vigente em relação aos conceitos de desenvolvimento, crescimento econômico e sustentabilidade do meio ambiente, e os demais que deles decorrem com o objetivo de analisar o conceito de desenvolvimento sustentável nesta política de ocupação do espaço regional, tendo como enfoque a questão socioambiental.

Portanto, discutir os impactos socioambientais do Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro, tendo como objeto de estudo o município de Iranduba,

implica em investigar o contexto em que se articula o ideal de harmonizar o crescimento econômico e a sustentabilidade dos recursos do meio ambiente, pois como construção sócio-histórica, este Plano comporta uma realidade, um tempo histórico específico e uma intervenção política que não pode ser feita à margem do objeto do Direito Ambiental.

A essencialidade da investigação, que resultou nesta dissertação, reside na discussão do papel do Direito Ambiental frente às demandas do incremento da economia da região confrontando-o com o conceito de desenvolvimento sustentável como alternativa ideal da intervenção estatal. Nesse contexto buscou-se compreender se os interesses políticos e do setor econômico estão se sobrepondo aos interesses da coletividade que são os elementos que devem nortear o uso do bem comum e as diretrizes da sustentabilidade.

Mediante o exposto, o objetivo geral desse processo de investigação foi analisar a política pública de uso e ocupação do espaço da margem direita do Rio Negro a partir do princípio da precaução e da sustentabilidade socioambiental. Os desdobramentos desse objetivo geral constituíram os seguintes objetivos específicos: caracterizar os aspectos socioeconômicos, culturais e geopolíticos de organização do município de Iranduba; identificar as diretrizes gerais de ação contidas no plano de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro, enfocando os resultados previstos para Iranduba; confrontar o seu plano de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro com o princípio da precaução e as determinações de sustentabilidade socioambiental fixados na Convenção sobre Diversidade Biológica.

O processo de pesquisa que deu origem a esta dissertação foi constituído por três momentos processuais diferenciados, complementares e interdependentes: o levantamento bibliográfico, o levantamento documental e a organização e análise dos dados.

O levantamento bibliográfico consistiu na construção de um referencial teórico sobre as macrocategorias: organização social do uso dos espaços nas cidades da Amazônia, planejamento ambiental do desenvolvimento regional, Direito Ambiental e sustentabilidade socioambiental.

Para analisar os possíveis impactos socioambientais das ações do plano de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro para o município de Iranduba foi necessário analisar os seguintes documentos: a Lei Complementar nº 52, de 30 de maio de 2007, que cria a Região Metropolitana de Manaus (RMM); a cópia do processo de elaboração do Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro; cópia do processo de aprovação da construção da Ponte Manaus-Iranduba perante o IPAAM; Convenção sobre Diversidade Biológica; Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento;

Constituição Federal brasileira de 1988; Código Florestal brasileiro, vigente na época da aprovação do plano; a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei de Política Nacional de Proteção aos Recursos Hídricos; Resoluções do CONAMA; Leis e Decretos Estaduais sobre direito ambiental e legislação ambiental do município de Iranduba.

A lógica de organização e análise das informações coletadas teve como pressuposto o mapeamento dos resultados previstos no referido plano para contrapor de forma analítica com os princípios jurídicos do direito ambiental e das diretrizes de sustentabilidade socioambiental da Convenção da Diversidade Biológica (CDB).

Os resultados desse processo de investigação estão organizados da seguinte forma: na seção 2 aborda-se o município de Iranduba com seus marcos históricos, políticos e as bases para um desenvolvimento sustentável que ensejaram o incremento da economia daquele município; na seção 3 apresenta-se a política que representa a intervenção estatal nesse processo de incremento e a seção 4 abriga a análise conclusiva do confronto entre a política de ocupação do espaço regional, o princípio da precaução e as determinações de sustentabilidade socioambiental fixados na Convenção sobre Diversidade Biológica, bem como a possibilidade de ser decretada a inconstitucionalidade da Política Pública de Ocupação do Solo configurada no Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro, que fere o princípio constitucional da Precaução.

2 O MUNICÍPIO DE IRANDUBA: MARCOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática.

Amartya Sen

2.1 PLANOS DE DESENVOLVIMENTO PARA A REGIÃO AMAZÔNICA: MARCOS HISTÓRICOS

Os planos de desenvolvimento para a região amazônica evidenciam modelos pré-estabelecidos de ocupação territorial ou de extração de recursos naturais para fins de exportação. As políticas pretéritas de desenvolvimento da Amazônia foram marcadas por aspectos negativos sobre a visão de sustentabilidade, embora Coy e Kohlhepp (2005, p.8) considerem que “nos últimos trinta anos, houve uma profunda mudança estrutural social, econômica e espacial na Amazônia devido a processos de colonização e urbanização naquela região”.

Para Pinto (2005, p.16), “uma das maiores dificuldades da Amazônia é conhecê-la. É uma dificuldade enorme, porque às vezes o conhecimento que nós temos é visual, empírico, ou baseado nas teorias mais sofisticadas, que por vezes dispensam a realidade”.

As ocupações incentivadas na região amazônica que ocorreram no período da ditadura militar e os planos de desenvolvimento oriundos do executivo federal são exemplos de políticas de desenvolvimento regional cuja característica marcante foi a imposição de medidas para a região norte do país sem respeitar as especificidades de cada região.

Aponta-se que o processo de ocupação na Amazônia correspondente a era de Getúlio Vargas (1930-1966) traduz apenas propostas, ficando no discurso e tendo pouca concretude, a exemplo da construção de um “Programa de Desenvolvimento para a Amazônia”, que foi estabelecido na Constituição de 1946. Dentro deste tema, no governo de Juscelino Kubitschek, fundamentado na concepção de “Cinquenta anos em Cinco” percebe-se ações efetivas como as rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre. Tais rodovias foram responsáveis pela migração para Amazônia que passou de 1 para 5 milhões de habitantes entre 1950 e 1960, estatística populacional que só aumentou desde então (BECKER, 2006).

No período de 1966 a 1985, o governo federal concretizou o planejamento regional voltado para a Amazônia, que consistiu num projeto geopolítico para uma modernização acelerada da região. Essa ocupação teve prioridades por vários motivos, destacando-se entre eles o receio de ocupação estrangeira que também configurava uma estratégia de pacificação de conflitos internos decorrentes da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste. Dentro dessa prioridade para o Amazonas foi instituída a Zona Franca de Manaus voltada para dinamizar a economia e garantir a ocupação deste espaço territorial. Um outro projeto de ocupação do espaço foi configurado pela construção de rodovias para ocupação do território, sendo emblemático o projeto Calha Norte de 1985 (BECKER, 2006).

Essas tentativas de ocupação territorial ensejaram certo crescimento econômico de algumas capitais da região amazônica, porém, a literatura sobre o tema desenvolvimento regional aponta que tais planos de desenvolvimento não concretizaram seus objetivos quando a perspectiva é o desenvolvimento social. Nesse contexto, compartilha-se do entendimento de Becker (2006, p.27) que tais planos de desenvolvimento da Amazônia “são lições de como não planejar uma região”.

Em relação ao tratamento dispensado pelo governo brasileiro sobre o Estado do Amazonas, no que se refere ao desenvolvimento da região e a origem de movimentos ambientalistas que combatiam o mero crescimento econômico, Silveira (2008, p.19) pondera:

Não seria então sem motivo a reação organizada pelos ambientalistas contra essa **ocupação incentivada da Amazônia**, iniciada nos idos de 1970, como forma de contraponto ao desflorestamento autorizado em razão de um discurso desenvolvimentista, com atrativos econômicos e capitalistas, mas preponderantemente costurado sob o jargão da “segurança nacional” (grifo nosso).

Percebe-se que no exemplo do programa “Avança Brasil”¹ de 1999 do governo federal, o viés ambiental é proposto neste projeto nacional de desenvolvimento. Neste programa foi construída a concepção do “gestor público empreendedor” para propiciar maior diálogo descentralizado e a participação no sentido de escolha de prioridades (SANTOS, 2003).

O ambiente macroeconômico no qual se insere o “Avança Brasil” prevê o ajuste fiscal, elevação do Produto Interno Bruto (PIB) e obtenção de saldos positivos na balança comercial,

¹ O Avança Brasil é um conjunto de cerca de 350 programas constantes do Plano Plurianual para o período 2000-2003, que foi prolongado ao período até 2007, sendo o principal instrumento de planejamento e coordenação das ações governamentais de médio prazo.
http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_06.pdf

que, por sua vez, constituem pontos de sustentação da política econômica implementada com o plano real, a partir dos condicionantes determinados pelos acordos da época com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo Santos (2003, p.29) trata-se de:

[...] um plano de pilares conhecidos: incentivos para a produção agropecuária voltada para o mercado externo, investimentos em grandes obras de infra-estrutura, priorização da grande propriedade rural em detrimento da agricultura familiar, criação de condições para a expansão da fronteira agrícola, entre outros.

Percebe-se que o Avança Brasil devido às distorções em seu entorno não poderia ser denominado de plano de desenvolvimento, pois estava longe de ser um conjunto de quaisquer ações previsíveis (SANTOS, 2003).

O Programa Avança Brasil desconsiderou o princípio da participação e o termo “sustentabilidade” ambiental, embora não tenha sido submetido à avaliação do Ministério do Meio Ambiente, ensejando numa desconexão com os propósitos ambientais. Programas dessa natureza elaborados para a Amazônia não abordam a tutela do bioma ou estabelecimento de unidades de conservação. Nesse sentido, para Santos (2003, p. 39-40):

Este modelo tem reproduzido tradicionalmente relações de poder que vêem o trabalho, o ser humano e a natureza como objetos a serem apropriados, e negam a participação dos atores e suas demandas reais. Tendo como exemplo a Amazônia e o cerrado, últimas fronteiras do Brasil. [...] A fala do “desenvolvimento sustentável” é articulada, na verdade, com aquilo que identificamos como proposta que resulta na ampliação da fronteira agrícola, no desperdício de áreas que poderiam ser reutilizadas, em mais desmatamentos e problemas ambientais e humanos de difícil solução.

Em contrapartida Becker (2006) ressalta que os movimentos ambientalistas somados a resistência da sociedade traduziram um não aos modelos de ocupações tradicionais realizados ao longo da história brasileira, de tal forma que a autora apresenta a locução “fronteira socioambiental” ao se referir a um novo modelo de ocupação territorial construído a partir da população interessada cuja estratégia utilizada é uma rede de comunicação entre vários atores em várias escalas geográficas. Nesse sentido, “a fronteira socioambiental, reproduz o modelo de desenvolvimento endógeno, voltado para uma visão interna da região e para os habitantes locais, introduzindo uma nova e fundamental potencialidade para a Amazônia” (BECKER, 2006, p.28).

Convém observar, a respeito das políticas de ocupação na Amazônia, o entendimento de Fonseca (2011, p.406):

Todos os planos econômicos para a Amazônia foram (e continuam sendo) desenhados fora da região e destinados à transferência de produtos que geram riqueza longe da origem, sem planejamento de longo prazo, sem bases ambientais e, portanto, sem sustentabilidade.

Observa-se na literatura, que no Amazonas só o município de Manaus, capital do Estado, teve um crescimento econômico, sendo hoje sustentado nos incentivos fiscais para o pólo industrial da Zona Franca de Manaus. Sob esse contexto, a saída das pessoas dos municípios em busca de emprego no pólo industrial de Manaus caracteriza a erosão das economias locais, pois sem condições e incentivos no seu município de origem aglomeram-se em Manaus por questões de sobrevivência.

Emerge dessa realidade a necessidade de pesquisas multidisciplinares com o intuito de conhecer os demais municípios do Amazonas e sem essas fica impossível a aplicação dos princípios que norteiam a sustentabilidade, pois não há como respeitar as especificidades culturais sem conhecê-las ou quando intencionalmente são consideradas inexistentes.

Destaca-se que, entre várias possibilidades para conhecer a cultura local visando um desenvolvimento social de determinada região, o sistema de aproveitamento da produção local se impõe. Aproveitamento da Produção Local (APL) traduz um modelo de desenvolvimento de baixo para cima, ou seja, parte-se do conhecimento das potencialidades socioeconômicas de um determinado local, município, e não de um planejamento cuja origem vem de cima, das estruturas do Estado que é imposta a um local sem conhecer as suas peculiaridades (PIMENTEL, 2009).

Planejar pólos industriais em uma região híbrida, entre pequenas cidades e áreas rurais em seu entorno, exige uma percepção ampla sobre o Código Florestal e o Estatuto da Cidade, bem como de toda a legislação que tutela o meio ambiente e tudo isso deve priorizar o ser humano, pois sem garantir uma digna qualidade de vida, oportunidades de desenvolvimento social, não há que se utilizar a palavra desenvolvimento, e ainda, seria inadmissível adjetivar tal planejamento como desenvolvimento sustentável.

Portanto, percebe-se que a forma de planejamento tradicional da administração pública de forma centralizada não corresponde aos atuais anseios de sustentabilidade, pois quando se faz um recorte territorial para análise, este irá sofrer várias influências dos poderes dominantes, pressões internas e internacionais, que devem ser consideradas no processo de decisões (GODARD, 1997).

2.4 MARCOS POLÍTICOS QUE ENSEJARAM O PLANO DE USO E OCUPAÇÃO DA MARGEM DIREITA DO RIO NEGRO: REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS E PONTE MANAUS-IRANDUBA

O Amazonas como ente da República Federativa do Brasil tem autonomia administrativa, embora como todo estado brasileiro, deva respeitar o princípio da reserva do possível que consiste em um limite aos gastos públicos que devem constar em previsão orçamentária. Partindo deste aspecto técnico o poder executivo tem a competência para expedir atos discricionários que irão se apresentar em uma escolha, que deve respeitar os princípios que norteiam o direito administrativo como a moralidade e a eficiência e tal decisão política é apresentada aos administrados como política pública para um determinado setor. Para fins deste estudo, pretende-se refletir sobre uma política pública de desenvolvimento da região do Amazonas, em específico o Plano de Ocupação e Uso do Solo para a Margem direita do Rio Negro e para tanto se faz necessário desvelar a trajetória de decisões políticas que ensejaram nessa política pública de ocupação do solo.

Apointa-se como principais marcos políticos dessa trajetória a criação da Região Metropolitana de Manaus e a construção da Ponte Manaus-Iranduba. Em relação ao primeiro marco aborda-se a seguir, o instituto da região metropolitana, sua previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, competência para sua instituição e as características entre os municípios a serem integrados, bem como as vantagens para os municípios que integram tal instituto constitucional, além da lei complementar estadual nº 52, de 30 de maio de 2007, que instituiu a Região Metropolitana de Manaus (RMM).

Dúvidas não restam que a dignidade não é um direito, e sim um atributo que todo ser humano possui e o fato de ela ter sido prevista no Art. 1º, III, da CF, não quer dizer que as pessoas não as tinham antes. A previsão constitucional significa que cabe ao Estado proteger e promover as condições necessárias à dignidade humana, cuja abrangência envolve o direito urbanístico como um dos instrumentos disponíveis ao Poder Público na busca de melhorar a qualidade de vida de suas cidades promovendo a dignidade de seus munícipes. Nesse sentido Machado (2009, p.196) conclui que:

O direito urbanístico preocupa-se com o desenvolvimento da cidade para assegurar, através do emprego de todos os recursos técnicos disponíveis, vida condigna para toda a população. Não trata somente do melhoramento viário e higiênico, como em outros tempos. A legislação urbanísticas deve cogitar das exigências globais da comunidade, procurando impedir a criação de áreas de sub-habitação.

De um modo geral, em todo o mundo, as leis são construídas a partir de fatos e demandas sociais e, para a abrangência deste trabalho deve-se registrar que o crescimento das cidades gerou problemas de muitas ordens, entre os quais, o déficit habitacional. Para minimizar esse e outros problemas o ordenamento jurídico brasileiro foi enriquecido com o Direito Urbanístico que regulamenta o planejamento das cidades objetivando o bem estar da população e indicando a necessidade de se elaborar um Plano Diretor onde se deve prever ações de curto, médio e longo prazo.

Para o contexto urbanístico, a Constituição Federal do Brasil instituiu a possibilidade de criação de Região Metropolitana que segundo Silva (1995, p.613) “constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um município pólo”. A perspectiva do referido autor possibilita o uso comum de serviços públicos por meio da união de determinados municípios através de um planejamento.

A Constituição de 1988 conferiu competência para os Estados estabelecerem essas Regiões Metropolitanas, consoante o que prevê o seu artigo 25, parágrafo 3º. Ocorre que desde a Constituição de 1967 constava no ordenamento brasileiro a previsão de Região Metropolitana, sendo inicialmente de competência da União a criação das mesmas.

Em atendimento ao preceito constitucional contido na Carta Magna de 1969 foi promulgada a Lei Complementar nº14/1973 que estabeleceu as Regiões Metropolitanas nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, sendo previstos dois órgãos de gestão, o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo, que, na prática, se mostraram ineficientes. Observa-se que à União apenas criou as Regiões Metropolitanas, cabendo aos Estados dar prosseguimento administrativo, inclusive criando empresas e autarquias para tais fins (SILVA, 1995).

Vários autores apontam que a região metropolitana deve ser efetivada entre municípios com um grau de integração econômica, política ou cultural, não havendo qualquer exigência legal para a existência de áreas rurais entre os municípios. Entre as características sinalizadas inclui-se a viabilização de um sistema de gestão único que atenda ao interesse público e torne os serviços mais eficientes.

Cumprido destacar que as Regiões Metropolitanas têm natureza jurídica de órgão, logo não possuem personalidade jurídica própria, isso se deve ao fato de o Estado brasileiro ter se estruturado em entes federativos, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que são pessoas jurídicas de Direito Público com personalidade jurídica, ou seja, ao contrário das regiões metropolitanas, respondem juridicamente pelos seus atos quando gerarem danos a sociedade.

O fato de o município ser uma pessoa jurídica de direito público interno, com capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação, impede que outro ente federativo venha a ferir sua autonomia. Dessa forma, estabelecida uma Região Metropolitana, esta por ser um órgão, não pode impor normas como se tivesse autonomia legislativa e administrativa. Assim sendo, uma Região Metropolitana não pode determinar o que é melhor para os municípios que a integram, pois estaria pulverizando o pacto federativo², podendo, no entanto, sugerir políticas públicas, mas não implementá-las diretamente.

Cumprindo observar que em 2003, foi inserido no nível federal, o Ministério das Cidades que fomentou a elaboração de Planos Diretores Participativos, em atenção ao Estatuto da Cidade³, em municípios com população acima de 20 mil habitantes e naqueles que pertencem as Regiões Metropolitanas exigindo várias ações em prol da eficiência dos serviços comuns, com o intuito de efetivarem as funções sociais de nossas cidades (SOUZA, 2008).

Dentro dos critérios legais, o Estado do Amazonas promulgou a Lei Complementar nº 52, de 30 de maio de 2007, criando a Região Metropolitana de Manaus (RMM) constituindo uma área composta por oito municípios (Manaus, Iranduba, Novo Airão, Careiro da Várzea, Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Presidente Figueiredo e Manacapuru), conforme pode ser observado no Anexo A. O objetivo do governo para a criação da RMM foi garantir um planejamento integrado e estratégico entre os municípios que, na margem direita do Rio Negro inclui os municípios de Iranduba, Novo Airão e Manacapuru, onde existem áreas de proteção ambiental, definidas pelo Decreto nº 16.498, de 02 de Abril de 1995, no seu art. 1º, §3º, onde consta a localização desses espaços protegidos com seus limites demarcados por coordenadas geográficas.

Por outro lado, a Lei nº 671 de novembro de 2002, que estabelece o Plano Diretor Urbano e Ambiental do município de Manaus, precisará ser revisada objetivando uma gestão integrada da Região Metropolitana. O Plano Diretor de Manaus estabeleceu dentre os seus princípios o seguinte:

Art. 1º- O desenvolvimento urbano e ambiental de Manaus tem como premissa o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da lei orgânica do município, de forma a garantir:
I – a promoção da qualidade de vida e do ambiente.

² Pacto federativo é um acordo firmado entre a União e os Estados Federados, onde [...] A federação consiste na união de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados-federados, Estados-membros ou simplesmente Estados (SILVA, 1995).

³ Estatuto da Cidade, Lei nº10.257 de julho de 2001, que prevê entre outros instrumentos de planejamento municipal o Plano Diretor.

Em respeito ao princípio estabelecido em seu Plano Diretor a Administração Pública de Manaus, na qualidade de comarca pólo, não pode administrar seu espaço territorial sem a visão regional, pois tentar administrar os serviços públicos de forma pontual é um procedimento inadequado, pois deixa de lado as várias necessidades e as demandas dos outros municípios integrados a RMM. Como toda administração, seja pública ou privada, deve planejar sua gestão para o futuro, os mecanismos de zoneamento urbano e os planos diretores, para almejarem uma melhor qualidade de vida, devem apreender a realidade de todos os municípios quando se estabelece uma Região Metropolitana.

Entende-se que o interesse público primário⁴ deve permear os objetivos das Regiões Metropolitanas, pois se o intuito de criar tais regiões for apenas aumentar a dotação orçamentária no que tange a repartição da arrecadação tributária, os pontos comuns entre os Municípios e suas peculiaridades, que realmente irão fomentar a melhora da qualidade de vida das cidades, ficarão esquecidos.

Estabelecida a RMM, o governo do Estado do Amazonas, por decisão política, implementou a construção da ponte entre os municípios de Manaus e Iranduba. O documento denominado de Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Manaus (PDSIRMM) se autodenomina o guia do progresso sustentável e revela que a inauguração da Ponte sobre o Rio Negro é o mais importante eixo de integração metropolitana e, conseqüentemente de urbanização da margem direita do Rio Negro. Diz o referido documento,

[...] estão projetadas as macrodiretrizes, que irão assegurar o conseqüente incremento de mudanças institucionais, a base da racionalização e eficiência de instrumentos de ações, aliados a mecanismos de controle a serem implementados, permitindo, assim, o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, preservação ambiental e a expansão demográfica ordenada (AMAZONAS, 2010, p. 7).

Observa-se a ligação entre os dois marcos políticos, a RMM e a construção da ponte sobre o Rio Negro, ambos se constituindo em instrumentos de interligação entre os municípios, que, possivelmente, fomentarão o crescimento urbano no município de Iranduba.

A construção da Ponte Manaus-Iranduba foi concluída e sua inauguração ocorreu em 24 de Outubro de 2011, data em que se comemora o aniversário da cidade de Manaus. Esta obra com extensão de 3,5 km liga a Avenida Brasil no bairro da Compensa, Manaus, à Ponta do Pepeta que fica na margem direita do Rio Negro, cuja descrição técnica, fornecida pela Secretaria de Infraestrutura do Amazonas, está no Quadro 1.

⁴ Interesse Público Primário é o interesse da sociedade, o interesse coletivo que deve ser priorizado quando contrastado ao interesse público secundário que é o do Estado –Administração.

Quadro 1 – Características da ponte Manaus-Iranduba

COMPRIMENTO DA PONTE	3.505 Metros
NÚMERO DE VÃOS	73
EXTENSÃO DO TRECHO ESTAIADO	400 Metros
EXTENSÃO DO VÃO CENTRAL	2 X 200 Metros
LARGURA TIPO TOTAL	20,70 Metros
LARGURA NO TRECHO ESTAIADO	22,60 Metros
ALTURA DO VÃO CENTRAL	55 Metros
ALTURA DA TORRE CENTRAL / FORMATO DIAMANTE	182 Metros
NÚMERO DE ESTAIS	104 Unidades
INCLINAÇÃO DA RAMPA	3,01%
VIGAS PRÉ-MOLDADAS	426 Vigas

Fonte: Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas – SEINF

A Ponte sobre o Rio Negro é uma grande obra, potencialmente, causadora de significativa degradação do meio ambiente. Ressalta-se que o ordenamento jurídico brasileiro exige que seja feito um estudo prévio de impacto ambiental, consoante as disposições legais previstas no artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF/88, no artigo 9º, inciso III da Lei nº 6.938/81, na Política Nacional do Meio Ambiente, no Decreto Estadual nº 10.028/875 e no artigo 2º da Resolução CONAMA nº 1/86.

A Carta Magna brasileira prevê como fundamento da República Federativa do Brasil no seu artigo 1º, inciso IV, os valores sociais do trabalho e a livre-iniciativa, sendo que tais fundamentos foram ratificados como princípios gerais da atividade econômica, segundo o art. 170, caput, da referida Carta. Assim, a Constituição brasileira estabeleceu como princípio da ordem econômica o desenvolvimento econômico do país, mas ao mesmo tempo consagrou que tal desenvolvimento deve garantir uma existência digna dos cidadãos brasileiros. Nesse sentido, obras como a Ponte Manaus-Iranduba, cujo foco principal é o crescimento integrado da RMM, também deve considerar os benefícios desse crescimento aos cidadãos.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental EPIA/RIMA, para a construção da ponte, foram feitos pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM, através do Centro de Ciências do Ambiente da Universidade Federal do Amazonas. O Estudo teve duração de três meses, período correspondente aos meses de julho a setembro do ano de 2007, onde foram abordados os aspectos físicos, bióticos e antrópicos. O documento foi apresentado ao Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas- IPAAM, órgão

⁵ O Decreto nº 10.028 de 04 de fevereiro de 1987, regulamenta a Lei nº 1.532, de 06 de julho de 1982, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Licenciamento de Atividades com Potencial de Impacto no Meio Ambiente e aplicação de penalidades e dá outras providências.

estadual de licenciamento ambiental, constando no RIMA, a indicação de viabilidade social e ambiental do empreendimento, reconhecendo que a concentração dos impactos de maior magnitude se dará no meio social/cultural e na economia-operacional. Ocorre que este EPIA/RIMA não tratou de questões relacionadas ao trânsito, não se debruçou sobre os sítios arqueológicos, as populações indígenas afetadas, e mesmo com essas lacunas o órgão ambiental concedeu a licença Prévia para a execução da obra no dia 30 de Abril de 2007 (NORTE FILHO, 2009).

O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou um Ação Civil Pública em desfavor da construção da obra no dia 3 de setembro de 2008, figurando no pólo passivo da demanda coletiva o Estado do Amazonas – Secretaria de Estado de Infraestrutura - SEINF, Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM, e as empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A e Construbase Engenharia Ltda, que ensejou no processo nº 2008.32.00.006041-6, da 2ª Vara Federal, Seção do Amazonas. Aduziu o MPF que não foram avaliados no EPIA/RIMA o aumento das atividades de mineração, de extração de areia para implementação de projetos, do fluxo de turistas, a pressão sobre os recursos naturais, a supressão da mata, o risco de destruição dos sítios arqueológicos, bem como informou da necessidade de estudos a respeito dos impactos sobre as áreas indígenas. Apesar de o juiz Federal Ricardo Augusto de Sales decidir pela paralisação da obra em 27 de novembro de 2008, o Estado do Amazonas apresentou agravo de instrumento pedindo suspensão da decisão do Juiz singular, de tal forma que o TRF 1ª Região, em 9 de dezembro de 2008, deferiu o agravo interposto, mesmo o MPF tendo recorrido à Corte Especial do referido tribunal que negou provimento (NORTE FILHO, 2009).

Observa-se que apesar das controvérsias jurídicas sobre a construção da Ponte Manaus-Iranduba, a obra é uma realidade já consolidada e que após sua inauguração o crescimento econômico será uma certeza, mas os problemas não vislumbrados nos EPIA/RIMA permanecerão e os municípios envolvidos sofrerão impactos socioambientais relevantes que necessitam de pesquisas, cujos resultados possam indicar a mitigação de tais impactos para a margem direita do Rio Negro.

A margem direita do Rio Negro abrange os municípios de Iranduba, Novo Airão e Manacapuru no aspecto geográfico, mas no Plano de Desenvolvimento Sustentável Integrado da Região Metropolitana (PDSIRMM) consta como margem direita do Rio Negro apenas uma área que corresponde a 100km² (cem quilômetros quadrados) que foi demarcada em forma de quadrilátero, como mostrado no Anexo B.

O PDSIRMM, em sua aplicação, dará origem a vários impactos para todos os municípios que ficam à margem direita do Rio Negro, já que se trata de uma política de desenvolvimento regional. O processo de investigação que resultou neste trabalho utilizou como parâmetro para um análise jurídica o município de Iranduba, de tal forma que se faz necessário apresentar algumas características deste município.

2.5 MUNICÍPIO DE IRANDUBA

O município de Iranduba foi criado pela lei nº 07 de 09 de abril de 1963, porém em 23 de julho de 1964 a lei nº 41, sancionada pelo governador Arthur Cezar Ferreira Reis extinguiu o município que foi recriado com autonomia pela Emenda nº 12, de 10 de dezembro de 1981, da Constituição Estadual do Amazonas (SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2011)

De acordo com o documento “Perfil da Região Metropolitana de Manaus/2010” o Município de Iranduba está localizado na Região do Rio Negro/Solimões, tem uma área geográfica de 2.215 km², uma população de aproximadamente 40.000 habitantes, dos quais 24.322 são eleitores e faz fronteira com os seguintes municípios: Careiro, Manaquiri, Manacapuru, Novo Airão e Manaus. Em relação aos aspectos demográficos, destaca-se o crescimento de 100% da população no período entre 1991 a 2010. Essa população tem acesso à, somente uma, Unidade de Saúde com 29 leitos. Existem no município 71 escolas de educação básica e os seguintes cursos de Educação Superior: Normal Superior, Tecnologia em Arqueologia, Pedagogia, Licenciatura Intercultural Indígena, todos promovidos pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Os recursos econômicos do Município, segundo a Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (2011), são assentados nas seguintes atividades: Produção de Leite e Ovos de Galinha, Extração Vegetal, agricultura, pecuária e avicultura⁶. Como manifestações culturais oficiais destacam-se a Festa de São João Batista (padroeiro da cidade) e a Festa da Cerâmica.

As características rurais de Iranduba se inserem no que Becker (2006, p.20) tipificou como fronteira do crescimento, definida pela autora como “espaço não plenamente estruturado, e, por isso mesmo, potencialmente gerador de realidades novas”. Entretanto, as futuras modificações, decorrentes da RMM, não devem desconsiderar as praticas tradicionais das comunidades, historicamente alicerçadas na relação homem e natureza, relação que só

⁶ Cumpre destacar que o referido documento não menciona a indústria de tijolos.

será preservada se o Estado cumprir a imposição da Constituição Federal, art. 215, §3º, de proteger as culturas populares, indígenas e afro-brasileiras.

2.5.1 Iranduba no discurso das políticas públicas de sustentabilidade ambiental

Silva (2011), por meio do estudo de caso do Programa Gasoduto Coari-Manaus, avaliou os processos de implementação da política de desenvolvimento sustentável no Amazonas. Foi um estudo de abordagem qualitativa, com base em estudo documental dos relatórios de gestão e documentos oficiais. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, cujos sujeitos foram agentes institucionais da rede de atuação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS) e seis representantes de quatro comunidades atingidas com as ações do programa no município de Iranduba/AM.

A perspectiva da sustentabilidade socioambiental⁷ foi o aporte teórico do referido estudo. Para Silva (2011, p.50) o discurso oficial revela que:

a perspectiva de desenvolvimento sustentável adotada pela SDS revela preocupações referentes a três dimensões: social, econômica e ecológica e muito se aproxima da perspectiva divulgada pelo Relatório de Brundtland no final dos anos 80, a qual apresenta o discurso da necessidade de aliar o desenvolvimento econômico com a conservação da natureza. Ou seja, de manter a estrutura social da economia capitalista, sinalizada por Leff (2006) como sendo uma perspectiva de refuncionalização ecológica da racionalidade econômica.

Nesse sentido, esse modelo de “desenvolvimento sustentável” foi operacionalizado pelo governo do Estado do Amazonas por meio da implementação de projetos e/ou programas via parcerias público-privadas compondo uma gestão em rede⁸.

A autora ao analisar a legitimidade dos objetivos de um desses programas, o Programa Gasoduto Coari-Manaus nas comunidades do Iranduba, segundo o modelo de gestão em rede, destaca que a SDS aponta a possibilidade de construção de processos emancipatórios em uma gestão que visa distribuir o poder de decisão com a população local.

⁷ Sustentabilidade socioambiental traduz a capacidade de uma determinada sociedade de se inter-relacionar com o meio ambiente de forma a preservá-lo ao longo dos anos, sendo necessária a produção de novos conhecimentos como alternativas para o desenvolvimento (JACOBI, 2002).

⁸ O estudo de Silva (2011) ao analisar a ação do governo do Estado do Amazonas nas políticas de “desenvolvimento sustentável” fundamenta-se na perspectiva da *terceira via de gestão social* que se configura como um novo modelo de intervenção estatal, no qual o Estado garante o crescimento econômico e a proteção social básica à população. A autora ressalta, ainda, que esse modelo implica na “repartição de poder e maior participação da sociedade na gestão do social, de modo a garantir mais eficácia, eficiência e efetividade das ações públicas por meio da lógica da gestão em rede” (CARVALHO, 1999 apud SILVA, 2011, p. 59).

Entretanto, a partir da constatação de que os entes governamentais e as entidades internacionais são numericamente expressivas em relação à população local na composição dessa gestão em rede Silva (2011, p.65) infere que “há ausência dos movimentos populares e representantes dos interesses locais como parceiros e atores da rede de atuação”.

Os resultados apontados por Silva (2011) agregam valor a este trabalho na medida em que se referem à mesma área de estudo: o município de Iranduba. Nesse sentido, destaca-se que:

Os resultados apontam a necessidade de qualificação dos processos de implementação da política da SDS, especialmente os processos no que diz respeito à participação da população, que por sua vez, deve passar por um processo de empoderamento político constante para atuar de forma efetiva em todas as etapas de desenvolvimento das ações públicas. A articulação e sinergia dos parceiros institucionais devem ser qualificadas de modo a contribuir para a desburocratização do acesso aos serviços públicos e a ampliação do exercício da cidadania socioambiental. Por fim, constata-se que a política desenvolvida pela SDS tem servido de instrumento de manipulação política por meio da mídia e que a promoção da sustentabilidade no Amazonas só acontecerá a partir da luta política que permita a negociação dos diferentes interesses (SILVA, op. cit, p.9)

Cumprir observar ainda que para chegar a esses resultados a autora desvela as especificidades de quatro comunidades do município de Iranduba denominadas: Lago do Limão, Comunidade de São Pedro, Comunidade São Sebastião e São José I. A comunidade do Lago do Limão é composta por 600 famílias, a Comunidade de São Pedro tem 150 famílias, a Comunidade São Sebastião abriga 200 famílias e a de São José I é formada por 43 famílias. No que diz respeito à escolaridade, para a obtenção do nível médio é necessário que os moradores se desloquem para a sede do município de Iranduba.

A necessidade de qualificação dos processos de participação da população emerge da constatação de que a participação na decisão de como os benefícios do Programa Gasoduto Coari Manaus seriam efetivados aconteceu de modo formal, ou seja, atendeu aos requisitos legais, mas a legitimidade se revelou questionável uma vez que os interesses da comunidade não foram atendidos.

Para Silveira (2008, p.63), na última década, ocorreu um avanço em relação à participação da sociedade civil em fóruns ambientais, de tal forma que “a crescente ânsia de participação demonstrada pela sociedade civil na gestão ambiental opera a aproximação do meio ambiente com a democracia num Estado contemporâneo de direito”.

Contudo, Fonseca (2011, p. 406) ao analisar a democracia brasileira e a realidade de como se encontra a população da região amazônica no que tange a decisão política democratizada alerta que:

a restauração da democracia no Brasil não conseguiu dar um grande passo no sentido de colocar a Amazônia na lista de prioridades, com a população regional permanecendo desprotegida e sem possibilidade de participar, efetivamente, dos processos que decidem o próprio futuro.

Tais ponderações evidenciam a necessidade de participação para que se efetive a legitimidade de decisões políticas, principalmente, quando o Estado pretende implementar uma política de ocupação do solo adjetivando-a de sustentável.

A respeito de políticas públicas qualificadas como sustentável vale ressaltar que “[...] é preciso erradicar velhas teorias e ressignificar muitos conceitos” (LEFF, 2010, p.91). Sob tal perspectiva é que o princípio da participação, exigido no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do que é imposto no Estatuto da Cidade art. 43, deve ser ressignificado ao prever uma participação qualificada da sociedade na gestão pública, inclusive aprimorando os debates, as audiências e consultas públicas, como mecanismos para efetivar a participação popular.

Assim, entende-se que sem o caráter emancipatório da população-alvo de uma determinada política pública, estará o Estado repetindo as antigas concepções sobre crescimento econômico cujo planejamento tem um caráter exógeno.

2.3.2 As bases teóricas para um Desenvolvimento Sustentável no município

A teoria do ecodesenvolvimento de autoria de Ignacy Sachs (1986) foi um paradigma em relação à definição de crescimento econômico, pois após sua propositura no mundo científico, o crescimento meramente econômico passou a repensar em um adjetivo necessário sobre a preservação do meio ambiente. Em seguida, apresenta-se alguns temas sobre a complexidade conceitual de sustentabilidade, metodologias de análise de tutela do meio ambiente e o conceito em construção de sustentabilidade socioambiental.

O recorte histórico em que se efetiva a análise da política pública de uso e ocupação do espaço da margem direita do Rio Negro a partir do princípio da precaução e da sustentabilidade socioambiental diz respeito ao momento em que o sistema capitalista impõe um processo de expansão em escala mundial. Nesse sentido, Alves (1999, p.18) pondera que:

[...] mais do que nunca, sob a mundialização do capital, o “sujeito” do processo – o capital – recria novos (e velhos) mundos, instaurando contradições e paradoxos, ou, numa perspectiva ontológica, pondo em movimento séries causais cujos resultados são estranhos, cada vez mais, para seus agentes sociais. A dimensão do estranhamento (e, do acaso) penetra na experiência da modernidade. E o fetichismo

da mercadoria – tornado ofuscante pelo regime de acumulação mundializado predominantemente financeira – torna-se onipresente.

Nesse processo de globalização, revela-se que a economia como ciência é protagonista da concepção smithiana tradicional, e como tal utiliza o auto-interesse da classe empresarial afastando a economia de uma abordagem ética, concepções que vem sendo construídas em prol do crescimento econômico desvinculado do bem estar da população. Sen (1999), ao referir-se às teorias econômicas de Adam Smith e às questões sobre o auto-interesse, faz uma crítica sobre os seguidores smithianos que se desvincularam da ética, baseando seus estudos só no auto-interesse, dizendo inclusive que muitos destes seguidores não ultrapassaram o trecho do cervejeiro e do açougueiro como segue:

Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos obter nosso jantar, e sim da atenção que cada qual dá ao seu próprio interesse. Apelamos não para a sua humanidade, mas ao seu amor-próprio, e nunca lhes falamos das nossas necessidades, e sim de seus interesses (SMITH, 2003, p. 26).

O termo sustentabilidade do meio ambiente nesse contexto, impõe uma reflexão em relação a um sistema global de mercado que exige celeridade, competitividade, flexibilização de direitos internacionais econômicos e que reforça todas as técnicas em prol do lucro, desconsiderando a sustentabilidade e o princípio da dignidade da pessoa humana. Logo, o presente cenário é de um crescimento econômico e não um desenvolvimento voltado para o ser humano, pois a fome coletiva e a má distribuição de renda são alguns dos vários exemplos que impedem a sociedade de vivenciar um mínimo acerca de uma economia voltada para o bem-estar social, nesse sentido sente-se que a:

realização do bem-estar exigirá que se atente para as várias coisas importantes que uma pessoa consegue fazer ou ser. Esses “funcionamentos” podem abranger um conjunto variado de realizações, que vão de estar livre da subnutrição e morbidez evitável a alcançar a auto-estima e a satisfação criativa (SEN, 1999, p.79-80).

Neste cenário internacional globalizado, os blocos de países ricos foram obrigados a constatar os limites dos recursos naturais, a poluição nos centros urbanos e o aquecimento global. Assim, historicamente, a preocupação com a preservação do meio ambiente ficou evidenciada no ano de 1972, na Conferência Mundial das Nações Unidas realizada em Estocolmo. Ocorre que um mercado mundial voltado para o lucro pouco se importou com as previsões científicas sobre os limites dos recursos naturais e as conseqüências que o crescimento econômico poderia causar.

Em Estocolmo foi repassado ao mundo um paradigma em relação ao conceito de crescimento econômico que foi a teoria do “ecodesenvolvimento” de Sachs (1986), que entre vários aspectos, apresentou a necessidade de uma mudança no modo de produção e consumo, revelando a necessidade de emancipação dos países do sul em relação aos países do Norte. Alertou que o homem urbano-industrial não poderia continuar as suas práticas predatórias em relação à natureza, e contextualizou a questão ética no crescimento econômico, mas um ética voltada para o social, no sentido de que o desenvolvimento proporcionasse um vida digna dos povos da America Latina.

O ecodesenvolvimento foi uma teoria que desagradou o modelo capitalista globalizado, cuja lógica consistia em os países do Norte ajudassem a emancipar os países considerados “pobres”. Os defensores dos interesses capitalistas propagaram que a referida teoria era radical e inaceitável, pois ia de encontro ao pensamento de acumulação de capital predominante (CHAVES, 2011).

Compartilha-se dos argumentos de Chaves (2011) que a sociedade urbano-industrial tem uma relação homem-natureza de domínio, fruto da lógica do capital e dos fundamentos da ciência moderna, onde o homem percebe a natureza como uma fonte inesgotável de recursos, orientada pelo sistema organizacional do capital globalizado.

Segundo Leff (2002, p.111), os problemas ambientais se originaram da maximização do capital que busca taxas de lucros ilimitadas em curto prazo, gerando exploração e formas de consumo irresponsáveis, pois afetam as condições de regeneração dos ecossistemas. Assim, afirma que “a questão ambiental é uma problemática de caráter eminentemente social: esta foi gerada e está atravessada por um conjunto de processos sociais”.

Ressalta-se a importante observação de Fonseca (2006) ao tratar do capital natural, ao reafirmar que a lógica de um crescimento ilimitado divorciado da tutela ambiental enseja degradações irreparáveis, pois:

A Terra é um sistema fechado (exceção apenas para a entrada de energia solar), com recursos biológicos e minerais limitados, razão pela qual a natureza não pode ser fonte inesgotável de recursos e/ou fossa de resíduos. O crescimento ilimitado em vez de produzir melhorias perenes, tende a provocar males maiores e insanáveis.

Em 1982, a comunidade científica observou que apesar da mobilização mundial sobre o tema meio ambiente, na prática, pouco se evidenciou em termos de implementação. Esse fato ensejou em uma nova conferência mundial voltada para o tema Meio Ambiente e

Desenvolvimento conhecida como a Rio-92, cujo objetivo era aprovar tratados e convenções sobre o tema.

Neste evento o modo de consumo foi evidenciado e Portilho (2005) ressalta que os países desenvolvidos, dentro da concepção capitalista, não deixavam crescer a ideia a respeito da desigualdade de consumo e sobre o consumo desnecessário, pois tais pensamentos se contrapunham aos interesses de crescimento econômico dos países ricos. Aponta que na preparação da Rio92 os países em desenvolvimento e ONGs se esforçaram para apontar a responsabilidade sobre o estilo de vida dos países ricos em relação ao uso intensivo de recursos naturais. A Agenda 21, documento produzido nessa conferência, declina a responsabilização pela crise ambiental no estilo de vida e consumo das populações dos países do Norte, revelando os problemas ambientais causados pelo consumo.

No período pós-Rio92, o debate sobre consumo ganha novo status e importância progressiva como questão de política ambiental, mas não necessariamente como questão de política de sustentabilidade. Especialmente nas nações mais desenvolvidas, começa a significar uma nova forma de interpretar e definir a problemática ambiental, que passa a ser relacionada principalmente ao impacto ambiental global dos padrões de consumo e estilos de vida dos países do Norte e não mais, ou não somente, ao aumento populacional e às tecnologias produtivas (PORTILHO, 2005).

A harmonia desejada entre o desenvolvimento e a sustentabilidade exigia uma mudança nas práticas produtivas, nos hábitos e uma visão de coletividade valorizando o ser humano, tal complexidade exige uma concepção de desenvolvimento voltada para uma melhoria na qualidade de vida e da liberdade proporcionada ao povo. Nesse sentido, aponta-se como condição de se compreender o verdadeiro sentido de sustentabilidade a apreensão da definição de desenvolvimento como segue:

o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2000, p.18).

Observa-se que o termo difundido de desenvolvimento sustentável tinha por objetivo agradar os interesses capitalistas e harmonizar os mesmos com a tradicional forma de crescimento econômico. Assim, os aspectos sociais, de melhoria de vida, de dignidade humana, a título de exemplo, foram esquecidos, pois o que interessava aos poderes dominantes era consolidar a ideia de preservar a natureza para as futuras gerações.

A história registrou o crescimento das cidades e os problemas de todas as ordens que surgiram em desfavor do homem, a exemplo da falta de saneamento básico que atinge grande parte da população no mundo, logo ensejando toda sorte de doenças. E seguidores de um corrente Maltusiana alertavam que a origem do problema era o crescimento populacional. Nesse sentido é oportuna a ponderação que segue:

As atuais taxas de aumento populacional não podem continuar. Já estão comprometendo a capacidade de muitos governos de fornecer educação, serviços médicos e segurança alimentar às pessoas, e até a sua capacidade de elevar os padrões de vida. Esta defasagem entre número de pessoas e recursos é ainda mais premente porque grande parte do aumento populacional se concentra em países de baixa renda, em regiões desfavorecidas do ponto de vista ecológico e em áreas de pobreza (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 103)

A ciência econômica concebia o crescimento econômico como um único índice de avaliação de desenvolvimento de um País. Veiga (2008) revela que desde o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi lançado o “índice de desenvolvimento Humano” (IDH) para evitar o uso exclusivo do critério econômico para aferir o desenvolvimento de um País. Não obstante, até o final do século XX tratavam desenvolvimento e crescimento econômico como sinônimo, pois o que os economistas precisavam saber era apenas sobre macro e microeconomia, mas nunca uma ideia mais ampla de desenvolvimento, ou seja, desenvolvimento social, ético, ambiental de forma constante e durável, que nesse contexto deve proporcionar políticas públicas em prol da qualidade de vida cujo lapso temporal deve ser no mínimo para um futuro de 100 anos.

Diante de um crescimento populacional desordenado, da miséria, da falta de liberdade de escolha, da violência urbana, de guerra, da apropriação de recursos naturais desenfreados e de vários problemas de cunho econômico e social, percebe-se que existe uma grande diferença entre crescimento e desenvolvimento, e que engendrado com a nova concepção do capitalismo globalizado os países pobres estão fadados a sucumbir aos seus ditames, já que ideologias podem ser criadas para justificar tal cenário de miséria. Partilhando desta visão temos:

Como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? (FURTADO, 1974, apud. VEIGA, 2008,75-6)

Veiga (2008) revela que Simon Kuznets o “pai do PIB”, em 1954, formulou um pensamento de que primeiro o país deveria crescer e depois distribuir a riqueza e tinha por base o sistema dos Estados Unidos e o Reino Unido como referência. Veiga se pergunta como foi possível tal pensamento persistir durante tanto tempo entre os pesquisadores da economia. Tal pensamento só foi contraposto quase 40 anos depois através dos pesquisadores Klus Deininger e Lyn Squire, em 1996, que pesquisaram para o Banco Mundial, por quatro décadas, onde montaram uma base de dados de 108 economias nacionais e assim demonstraram a inexistência de um único padrão histórico de evolução de renda. E ainda, que houve muitas mudanças no crescimento econômico, mas pouca variação em relação à distribuição de renda.

Conforme a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1988, p. 81) a situação da América Latina persiste no modelo acima descrito, constata-se o crescimento econômico, entretanto,

[...] os recursos naturais da América Latina não estão sendo usados para o desenvolvimento ou melhoria dos padrões de vida, e sim para atender às exigências financeiras dos países industrializados, os credores. Essa forma de lidar com o problema da dívida suscitam problemas de sustentabilidade econômica, política e ambiental. [...] a situação atual não é compatível com o desenvolvimento sustentável.

A definição de desenvolvimento traduz uma mudança qualitativa e deve incluir vários aspectos interdependentes, onde o crescimento econômico seria uma vertente que associada ao desenvolvimento humano buscará uma melhoria dos padrões de vida da população.

O conceito de desenvolvimento é um termo complexo, logo, um índice único ou com poucas variações não poderia refletir de forma precisa todos os aspectos que são necessários para tal definição. Para Ignacy Sachs (apud VEIGA, 2008, p.19) “o desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico, que constitui apenas a sua condição necessária, porém não suficiente”.

Nesse contexto, sabe-se que Amartya Sen, contribuiu em 1980 sobre o tema, contestando todos os índices sintéticos de aferição do desenvolvimento como a renda per capita. Para ele o desenvolvimento é a expansão das liberdades humanas, logo não há como aferir tamanha complexidade com apenas um índice, ou índices específicos. Esclarece o referido autor que apesar de várias correntes econômicas contrárias a expansão da liberdade, o que não se pode aceitar é a negligência em incluir o fator liberdade quando se aborda a palavra desenvolvimento, pois

dada a heterogeneidade dos componentes distintos da liberdade, bem como a necessidade de se levar em conta as diversas liberdades de diferentes pessoas, freqüentemente haverá argumentos em direção contrária. A motivação que fundamenta a abordagem do “desenvolvimento como liberdade” não consiste em ordenar todos os estados- ou todos os cenários alternativos- em uma “ordenação completa”, e sim chamar atenção para aspectos importantes do desenvolvimento, cada qual merecedor de nossa atenção (SEN, 2000, p.49).

O conceito de desenvolvimento, dependendo da ótica pelo qual é interpretado, revelará as mais variadas formas de sua concepção. Quando atrelado ao direito ambiental deve buscar uma melhor qualidade de vida, como sinônimo de liberdade, é um direito fundamental. Assim, a definição de desenvolvimento incluindo as dimensões ambientais e sociais torna incoerente avaliar o desenvolvimento por índices estatísticos de forma isolada ou por critério único. Nesse sentido, Sen (2000, p.61) destaca:

Já se afirmou ser um erro preocupar-se com a disparidade entre realizações de renda e chances de sobrevivência, pois em geral a relação estatística entre elas é manifestamente muito pronunciada. Sendo um argumento sobre relações estatísticas entre países, vista isoladamente é correto, porém essa relação estatística requer um exame mais atento antes de poder ser considerada uma justificativa convincente para descartar a importância das disposições sociais (indo além da opulência baseada na renda).

A sustentabilidade pode ser definida por várias percepções, segundo Sachs (apud. BELLEN, 2005, p.37) “significa ampliar a capacidade do planeta pela utilização do potencial encontrado nos diversos ecossistemas, ao mesmo tempo em que se mantém a sua deteriorização em nível mínimo”.

Há divergência sobre a concepção de sustentabilidade. Ora se afirma pela possibilidade de conciliar crescimento econômico e conservação ambiental, mas não há evidências científicas sobre em quais condições tal conciliação poderia ocorrer. Para outros, os termos são opostos e não se harmonizam. Refutando a neutralidade do conceito desenvolvimento sustentável Veiga (2008, p. 113) alerta:

Seja qual for o futuro resultado dessa colossal polêmica, o que já está claro é que a hipotética conciliação entre o crescimento econômico moderno e a conservação da natureza não é algo que possa ocorrer no curto prazo, e muito menos de forma isolada, em certas atividades, ou em locais específicos. Por isso, nada pode ser mais bisonho do que chamar de “sustentável” esta ou aquela proeza. Para que a utilização desse adjetivo não seja tão abusiva, é fundamental que seus usuários rompam com a ingenuidade e se informem sobre as respostas disponíveis para a pergunta “o que é sustentabilidade?”

Mediante o exposto, há colossal diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento. O crescimento econômico é o mero desenvolvimento econômico divorciado do desenvolvimento humano. Convém observar que desenvolvimento humano é concebido na valorização da dignidade da pessoa humana e no respeito ao meio ambiente e que sustentável é toda prática produtiva e de usos que evitem a degradação do meio ambiente natural focalizando uma sadia qualidade de vida. Diante desse cenário a pergunta é: o que é desenvolvimento sustentável? Para Erikson (apud Cavalcanti, 2001, p.100)

O desenvolvimento sustentável envolve uma reconstrução da presente parte industrial da sociedade global, e uma industrialização (com uma nova racionalidade) da parte não industrializada no mundo. Esta reconstrução é difícil e exige o melhor do saber. Ela deve basear-se na ciência, e tal ciência deve ser boa ciência.

Analisa-se que independente de como é interpretado o termo desenvolvimento por diversos autores, deve-se compreender que uma nova forma de se pensar o crescimento econômico foi estabelecida e segundo Fonseca (2011, p. 427):

[...] o conceito de desenvolvimento sustentável emerge significativamente em contraposição aos postulados do crescimento econômico cuja principal expressão na sociedade atual é o valor do Produto Interno Bruto que não contabiliza os custos sociais, culturais e ambientais de produção de bens e serviços.

Entende-se que a locução “desenvolvimento sustentável” vai além de uma tentativa de harmonizar o crescimento econômico com a sustentabilidade ambiental. Aponta a necessidade de reconstrução dos modelos industriais presentes e uma nova racionalidade em face do meio ambiente para países ainda não industrializados. É preciso enfatizar a necessidade da ciência para tal concepção, pois como é difícil, ou por vezes impossível, recuperar o meio ambiente degradado, e como é impossível paralisar a produção e os usos do mercado mundial, deve-se recorrer a pesquisas científicas constantes em prol de soluções ou meios mitigadores da agressiva atitude do mercado internacional em face do meio ambiente natural.

Assim, ciência e política pública devem estar atreladas ao se tentar buscar o que é desenvolvimento sustentável, pois tal definição deve respeitar a cultura e o conhecimento tradicional, deve dar oportunidades de crescimento pessoal através da liberdade de escolha respeitando as peculiaridades de um povo submetido a este desenvolvimento adjetivado de sustentável. E nesta retórica, o Estado não pode se furtar de estar presente avocando o terceiro setor como uma alternativa, ressaltando que este, no máximo, pode ser parceiro neste objetivo. É o Estado que deve implementar as leis já existentes em prol da preservação do

meio ambiente e investir em pesquisas que visem a biodiversidade e a promoção da dignidade dos protagonistas destas políticas públicas. Neste contexto Sen (2000, p.23) pondera:

[...] o processo de desenvolvimento integrando considerações econômicas, sociais e políticas. [...] Uma abordagem ampla desse tipo permite a apreciação simultânea dos papéis vitais, no processo de desenvolvimento, de muitas instituições diferentes, incluindo mercados e organizações relacionadas ao mercado, governos e autoridades locais, partidos políticos e outras instituições cívicas, sistema educacional e oportunidade de diálogo e debates abertos (incluindo o papel da mídia e outros meios de comunicação).

Nesse sentido se contempla o desenvolvimento libertador proposto por Sen (2000). Tal perspectiva implica em o Estado promover, além das necessidades básicas, oportunidades aos seus administrados. Entende-se que o direito ambiental é um dos instrumentos, nessa seara, para limitar o desenfreado crescimento econômico e proporcionar um desenvolvimento social.

Cumprido esclarecer que dentro da realidade amazônica, compartilha-se do entendimento de que a locução “desenvolvimento sustentável” além de traduzir o desenvolvimento libertador de Sen (2000) deve ser compreendida ou repensada pelo viés da locução “sustentabilidade socioambiental”, terminologia esta que deve incluir no texto legal os direitos à cultura e dos povos tradicionais, locução que nas palavras de Silveira (2008, p.27) devem representar o receituário socioambiental da Amazônia:

É como se dispuséssemos de uma grande “tigela” chamada Amazônia, e dentro dela fossem despejados alguns ingredientes dispostos na Constituição Federal, quer de maneira expressa, quer colhidos implicitamente de seu arcabouço, como: - quatro xícaras de “dignidade humana”; três xícaras de uma “*sociedade mais justa e solidária*”; duas xícaras de “autodeterminação dos povos”; uma xícara de “desenvolvimento sustentável; três colheres de “*função socioambiental da propriedade*”; duas colheres de “*proteção dos bens de natureza material e imaterial*”; e duas colheres de “*sítios de valor histórico, paisagístico, arqueológico e ecológico*”. Ao final, tudo devidamente “batido” por comunidades tradicionais que, ao longo de milênios e após convivência harmônica com a floresta tropical, sabem perfeitamente “dar o ponto da receita” (grifo do autor).

Ainda segundo Silveira (2008) essa é a “síntese socioambiental da Amazônia” que construiu uma rede de proteção aos povos tradicionais e ao meio ambiente, tudo sob uma visão de tutela de direitos coletivos e difusos. Logo, na Amazônia, falar de sustentabilidade ambiental é abordar direitos dos quais todos são sujeitos, que os bens são coletivos e que os benefícios pelos seus usos somente serão justos quando compartilhados pela coletividade, seja ela uma comunidade ribeirinha ou uma população indígena.

Ocorre que ao se tratar de “desenvolvimento sustentável municipal” enfrentamos vários questionamentos: Como é possível conceber o adjetivo sustentável a um determinado

desenvolvimento, senão pela ótica socioambiental na Amazônia? Qual o desenvolvimento previsto dentro de uma determinada conjuntura política? É possível conceber um desenvolvimento de um determinado local sem conhecê-lo? Quais as formas de se compreender as peculiaridades dos municípios?

Infere-se de todas as abordagens apresentadas que a região amazônica passou por vários modelos de ocupações, por vários projetos nacionais de desenvolvimento, por várias construções teóricas sobre sustentabilidade, muitas destas criando teorias radicais de preservação e por vezes, proliferando ideias internacionais de que os bens da Amazônia são difusos e, logo a propriedade é mundial. E ainda, que o homem urbano-industrial tem o direito de contemplação da natureza ensejando no sacrifício das comunidades tradicionais, que sempre estiveram na invisibilidade intencional, introjetando a certeza de que devem sair de suas terras para conservação do planeta para futuras gerações. Percebe-se sobre estas reflexões, a importante colaboração de Fonseca (2011, p.420) ao revelar que:

Do meio dessas questões polêmicas que brotam de várias correntes do pensamento parece não haver dúvida sobre a necessidade de se traçar um caminho amazônico a ser aberto pelas ferramentas políticas com suporte imprescindível da inteligência regional [...]

Nesta intenção de perceber a realidade local, o presente estudo tenta compreender e socializar as informações necessárias sobre mais uma política de ocupação, que não pode ser implementada à deriva das atuais concepções de sustentabilidade.

Assim, nesse momento, é necessário a descrição do plano de ocupação para que as informações e abordagens apresentadas posteriormente não se tornem confusas e descontextualizadas para o leitor.

3 O PLANO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA MARGEM DIREITA DO RIO NEGRO, A CDB E OS POVOS TRADICIONAIS DA AMAZÔNIA: RELAÇÕES EMERGENTES

O povoamento da Amazônia foi (é) um elemento importante do modelo de conquista do território que se efetiva pela passagem da posse da terra dos povos autóctones para os colonizadores (antigos e atuais) que visam apenas à exploração sem limites dos recursos naturais.

Ozório J. M. Fonseca

3.1 PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS. 2010-2020

Para analisar a política de desenvolvimento regional em processo de implantação pelo Poder Público do Estado do Amazonas na RMM, se utiliza aqui o documento denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Manaus (PDSIRMM)⁹.

Cumpra observar dois aspectos fundamentais: que o objeto deste trabalho é a discussão da Política Pública de Uso e Ocupação do Solo e que essa política compõe o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Manaus (PDSIRMM).

Embora a Política Pública de Uso e Ocupação do Solo esteja especificada no PDSIRMM serão descritos aqui todos os elementos que o constituem de modo a propiciar uma visão ampla do referido documento.

O referido plano consiste em um planejamento para a RMM que deve vigorar no período compreendido entre os anos de 2010 a 2020. O PDSIRMM é composto por quatro partes assim designadas: Fundamentos, Plano Metropolitano, Plano da Margem Direita do Rio Negro e Modelo de Gestão Metropolitana.

O plano foi elaborado pela Secretaria da Região Metropolitana de Manaus (SRMM) e se intitula o “guia do progresso sustentável” (sic.), onde

⁹ Vale ressaltar que o princípio da publicidade foi respeitado em relação ao acesso às informações sobre este documento, fato que não é comum aos gestores públicos em todas as esferas de poder. Cumpra informar que na fase de obtenção de dados, a Coordenação do Programa de Pós- graduação em Direito Ambiental, por meio de ofício solicitou informações sobre o PDSIRMM cuja resposta foi positiva, assim a Secretaria da Região Metropolitana de Manaus forneceu cópia digitalizada do PDSIRMM.

[...] estão projetadas as macrodiretrizes, que irão assegurar o conseqüente incremento de mudanças institucionais, a base da racionalização e eficiência de instrumentos de ações, aliados a mecanismos de controle a serem implementados, permitindo, assim, o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, preservação ambiental e a expansão demográfica ordenada (AMAZONAS, 2010, p. 7).

Na primeira parte do PDSIRMM, denominada “Fundamentos”, aponta-se que a adequada gestão territorial sempre foi um desafio ao Poder Público do Amazonas. O que é um indicativo de que os problemas urbano-ambientais, tem como principais temas a ocupação territorial e a carência de uma infraestrutura adequada, ressaltando que novos modelos de organização dos espaços se fazem necessários visando à sustentabilidade.

A autoria do plano é creditada a um conjunto de técnicos do Governo do Amazonas, das Prefeituras Municipais e de outros órgãos, com o apoio da assessoria do Consórcio Vetec/Valente¹⁰ dentro de um contrato com a Secretaria da Região Metropolitana de Manaus. Tais estudos definiram diretrizes, recomendações e normas para a RMM, razão que levou os responsáveis pelo plano a denominar o trabalho como um instrumento de gestão do desenvolvimento em condições sustentáveis.

Um dos itens do documento se intitula “efetivação do PDSIRMM” dividido nas seguintes fases: a) Estruturação entre os anos de 2009-2012, b) Desenvolvimento entre os anos 2013-2016 e c) a consolidação no interstício de 2017-2020.

O objetivo principal do PDSIRMM é gerar quatro produtos fundamentais para a organização e o planejamento da RMM, são eles: O Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da RMM, o Plano de Ocupação e uso do Solo da Margem Direita do Rio Negro, o Modelo de Gestão e o Banco de Dados.

Sobre a margem direita do Rio Negro o PDSIRMM enfatiza que:

[...] o planejamento da infraestrutura da margem direita do Rio Negro, no Município de Iranduba, foi uma proposta acertada e integrada de urbanismo, meio ambiente, geografia, geologia, hidrologia, disposição viária, ocupação e uso do solo (AMAZONAS, 2010, p.11).

Cumprir destacar, que o documento registra que, para a elaboração do PDSIRMM, houve a participação da sociedade civil organizada, dos representantes da população e de

¹⁰ Consórcio Vetec/Valente, segundo a Secretaria da Região Metropolitana de Manaus é um grupo empresarial que foi contratado pelo Governo do Amazonas para a elaboração de um Planejamento integrado para a Região Metropolitana de Manaus.

diversas instituições dos oito municípios envolvidos por meio de oficinas de campo que permitiram a compreensão das necessidades de cada município.

O PDSIRMM vislumbra a Metrópole Amazônica como a metrópole desejada que encerra em si os paradigmas de toda a Amazônia e que para a concretização deste cenário são indispensáveis os seguintes princípios norteadores:

Princípio 1: respeito e valorização do elemento humano como destinatário final das propostas contidas no Plano; Princípio 2: respeito às especificidades e às qualidades ambientais regionais, compreendidas como suporte natural à vida e Princípio 3: respeito e valorização do patrimônio edificado, compreendido como trabalho humano contido na natureza transformada (AMAZONAS, 2010, p.65).

Ainda na parte dos fundamentos são feitas reflexões sobre a Metrópole Amazônica e o seu processo de construção. Compõem essas reflexões as informações de que Manaus esta localizada às margens do Rio Negro dentro da floresta amazônica, sendo sua origem, histórica, no século XVI com a construção de um forte para domínio territorial de Portugal. No final do século XIX e início do século XX passou a ser um centro mundial de produção de látex e em 1967 foi implantada a Zona Franca de Manaus como um plano de desenvolvimento industrial, comercial e agrícola e que últimos 43 anos Manaus se consolidou como um centro de produção industrial¹¹.

Manaus é descrita como pólo industrial desde 1967, o qual vem traçando a economia da cidade com reflexos em todo o Estado do Amazonas. Ocorre que em razão da concentração da economia em Manaus o governo procura ampliar e diversificar as atividades empresariais em outras localidades, já que as diferenças inter-regionais revelam um quadro de estagnação econômica no interior.

O documento apresenta, ainda, as várias estratégias de Governo, destacando que a inauguração da ponte sobre o Rio Negro é o mais importante Eixo de Integração da RMM, bem como uma via de urbanização da margem direita do Rio Negro. Nesse sentido ressalta que:

[...] a constituição da Região Metropolitana de Manaus (RMM), com seus oito municípios, apoiada em uma consistente estrutura industrial e em um grande potencial biotecnológico e energético, representa hoje, sólida oportunidade para o direcionamento integrado das políticas econômicas, sociais, ambientais e culturais tanto para as questões do território intrametropolitano, como para as demandas extrametropolitanas (AMAZONAS, 2010, p.18).

¹¹ Para uma abordagem histórico-crítica a respeito de Manaus ver Fonseca (2011).

No PDSIRMM o termo intrametropolitano diz respeito às relações internas da região metropolitana, entre cidades- vilas- comunidades e suas atividades rotineiras com certo grau de interdependência. Ao explicar as demandas extrametropolitanas o projeto as define como as relações entre a metrópole e as outras regiões, cidades e setores produtivos em seu entorno, apontando, como exemplo, a relação entre Manaus e as cidades de Manaquiri, Autazes, Careiro Castanho, Silves que estabelecem um relacionamento econômico, cultural, político e educacional com a RMM.

Consta no PDSIRMM a intenção de:

[...] propiciar a todos os cidadãos da metrópole manauara o acesso às benesses do desenvolvimento econômico, com justiça social e proteção ao meio ambiente, preconizando qualidade, equidade e continuidade, é uma das questões fundamentais postas como desafio para a gestão metropolitana (AMAZONAS, 2010, p. 19)

O documento destaca que a Lei n. 52/2007, instituidora da RMM, determina a criação de um plano de desenvolvimento integrado para a região que deve definir metas, estratégias, programas, projetos e ações necessários para construir uma metrópole sustentável e integrada, recomendando que:

O plano deve, além de criar condições para o desenvolvimento de programas e projetos especificamente metropolitanos, ser um instrumento de coordenação e articulação de programas e projetos setoriais e regionais considerados prioritários, originários das diferentes esferas do governo, que incidem sobre a região. Será implantado, com participação social, por meio de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formações de políticas, planejamento e avaliação relacionado aos projetos e intervenções metropolitanas (Lei Complementar N° 60/ 2008 apud AMAZONAS, 2010, p.19)

O PDSIRMM se autodefine como “um instrumento destinado a organizar as ações públicas e ordenar o território com vistas à melhoria das condições gerais de vida na região” (p. 22), bem como produzir uma realidade de qualidade de vida para todos aqueles que habitam hoje essa região. E que para a elaboração do mesmo foram utilizadas as seguintes premissas:

a. o respeito e a valorização às múltiplas diferenças e semelhanças, em todas as dimensões da vida social, na definição de programas e projetos metropolitanos; **b.** O fortalecimento do planejamento do local para o regional (e vice-versa), as municipalidades e as interconectividade destes municípios ampliando os intercâmbios dos mesmos em nível metropolitano, estadual, nacional e internacional; **c.** a efetivação da RMM e a visibilidade da região. (AMAZONAS, 2010, p. 22)

Conforme registrado no documento, por se tratar de um plano de desenvolvimento - sustentável e integrado - a elaboração do mesmo se pautou nos aspectos metodológicos de planejamento estratégico e participativo, como oficinas, fóruns temáticos e *workshops*, com interlocutores, instalados nos municípios da RMM.

O PDSIRMM revela que as cidades que compõe a RMM não apresentam cornubação¹² e sim “vínculos e relações características e específicas do ambiente amazonense” (AMAZONAS, 2010, p.34), destacando a distância como principal peculiaridade e dificuldade para a gestão da RMM.

O plano aponta, com base nos dados do Censo do IBGE, que a RMM tem cerca de 2 milhões de habitantes em uma área de 101.474 km², sendo Manaus o município mais populoso com 1.646.602 pessoas residentes, ocupando uma área de 11.401.058 km², com densidade de 144,4 hab./km². Segue, afirmando que dentre os oito municípios da RMM, Itacoatiara foi criada no século XIX, em 1874, Manacapuru no ano de 1932, o rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo e Novo Airão em 1981 e Careiro da Várzea em 1987 (AMAZONAS, 2010, p.37). No documento são abordadas, sucintamente, algumas características dos oito municípios.

Em relação ao município de Iranduba, que tem relevância para fins deste estudo, o documento destaca que o mesmo está localizado entre os Rios Negro e Solimões, que abriga 32.862 habitantes.

Em reflexão sobre a Região Metropolitana, o PDSIRMM afirma que a RMM “social e historicamente constituída, abriga um sem número de processos sócioespaciais que são causa e efeito de sua complexidade” (AMAZONAS, 2010, p.41).

O PDSIRMM destaca que o maior PIB da RMM é Manaus estando em segundo lugar o município de Iranduba com as suas indústrias de tijolos e destaca como atividades comuns em todos os municípios da RMM aquelas ligadas ao setor agropecuário e a hortifruticultura.

É utilizada a locução “metrópole integrada” objetivando proporcionar um desenvolvimento socioespacial da metrópole como um todo, onde as oito prefeituras devem trabalhar em prol do ordenamento territorial da RMM, vislumbrando a construção de um pacto cooperativo o qual é denominado “solidariedade organizacional”. Na esfera deste tema de integração o plano aborda a sustentabilidade ao definir como “metrópole sustentável”:

¹² Cornubação é a união de municípios em seus limites devido a expansão urbana das cidades.

[...] aquela que consegue compatibilizar e compartilhar o seu crescimento econômico e material como o desenvolvimento sociocultural de seus habitantes, no interior de um processo histórico em que o uso de seus recursos naturais se dá de forma racional e equilibrada (AMAZONAS, 2010, p.49).

Após a exposição dos fundamentos que nortearam a elaboração do PDSIRMM, a segunda parte do documento aborda o Plano Metropolitano como instrumento de suporte para que os desafios apontados nas análises técnicas sejam superados de modo a se potencializar as qualidades e as oportunidades que a RMM representa para a sociedade.

Nesta parte do plano são destacadas as diretrizes estratégicas do PDSIRMM que devem se consolidar por meio das Diretrizes para o Ordenamento Físico Territorial organizadas em três planos, que constituem três capítulos do PDSIRMM: Plano Estratégico, Plano Ordenador e Plano Normativo.

O documento segue com a exposição dos dois primeiros planos, **mas não apresenta o Plano Normativo**. O Plano Ordenador apresenta vários aspectos e propostas para a melhor gestão entre os municípios que integram a RMM e os que estão ligados a elas, considerados extrametropolitanos. Como o município de Iranduba é o objeto focal do recorte espacial deste trabalho suas características serão as únicas analisadas em maior detalhe.

O PDSIRMM apresenta como potencialidades do município de Iranduba o turismo, o porto para cargas leves, a mineração, indústria oleira, agricultura de suporte alimentar para Manaus, centro logístico de integração e habitação para absorver a expansão de Manaus. Outras questões indicadas como urgentes são o saneamento ambiental, a integração microrregional, a capacitação humana e a energia, ressaltando que a ligação através da ponte

[...] demandará uma continuidade urbana entre a Ponta Negra e a Margem Direita do Rio Negro com bolsões de condomínios e Resorts de alto padrão, bolsões de desenvolvimento socioeconômico com os novos bairros residenciais e de produção, além das unidades de conservação de uso sustentável, correspondentes ao Parque Metropolitano do encontro das águas (AMAZONAS, 2010, p.156)

O documento, em relação às questões sociais de habitação, revela que Manaus tem 1.700.000 habitantes, com um significativo crescimento populacional nos últimos 10 anos e que:

[...] os núcleos urbanos da RMM têm recebido importantes contingentes, provenientes do espaço rural, formado por uma população camponesa, cuja produção familiar é predominantemente de subsistência. Essa população bastante diversificada é constituída por descendentes de antigos migrantes, principalmente de

nordestinos, de índios, caboclos e quilombolas – populações chamadas tradicionais. A essa população soma-se a uma população indígena, que tem migrado para as cidades, sobretudo a partir da década de 1970 (AMAZONAS, 2010, p.224).

Neste contexto, aponta que Manaus possui 112 perímetros invadidos com, aproximadamente, 128.514 domicílios apresentando infraestrutura precária, e que muitas destas ocupações irregulares foram conquistadas com a derrubada de mata primária. O PDSIRMM afirma que “A escassez de terrenos centrais vagos e a insuficiência de oferta habitacional têm aumentado a periferação das ocupações irregulares” (p.234). E ainda, que em relação ao crescimento da cidade de Manaus para a direção norte da cidade afirmam que:

A construção da Ponte sobre o Rio Negro poderá reverter à tendência desse crescimento. A proximidade da Margem Direita do Rio, em Iraduba, e a **grande oferta de terrenos vagos deverão atrair as invasões** e, assim, reduzir a ampliação das invasões na periferia de Manaus (AMAZONAS, 2010, p.235. grifo nosso).

No capítulo 4 do PDSIRMM há a recomendação de Planos Temáticos Intersetoriais que nortearão as ações e intervenções metropolitanas, consideradas fundamentais para a estruturação do território. Há ainda a apresentação de conceitos e diretrizes para elaboração dos seguintes Planos Temáticos Intersetoriais (PTI): PTI Metropolitano de Mobilidade; PTI Socioambiental Metropolitano; PTI de Desenvolvimento Econômico e de Empreendedorismo; PTI Metropolitano de Turismo; PTI para questões Sociais na RMM e PTI Metropolitano de Habitação.

São elencados, ainda neste capítulo, os seguintes Temas de interesse metropolitano: Estrutura Institucional Metropolitana; Estrutura Urbano-Ambiental Metropolitana; Estrutura Viária Metropolitana-Sistemas Rodoviários e Hidroviários; Estrutura Econômica Metropolitana; Estrutura Básica Metropolitana; Estrutura Sociocultural Metropolitana e Estrutura de Serviços Metropolitanos.

Na terceira parte do PDSIRMM consta o Plano da Margem Direita do Rio Negro, que foi dividido em dois capítulos. O primeiro aborda a leitura espacial e planejamento, e o segundo, o projeto para normatização, lei de uso e ocupação do solo.

A quarta, e última parte, do PDSIRMM apresenta os propósitos do modelo de gestão metropolitana, a cidade de Manaus no contexto do Estado do Amazonas e no contexto metropolitano e, ainda, duas alternativas para o modelo de gestão.

3.2 PLANO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA MARGEM DIREITA DO RIO NEGRO

A política pública de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro está exposta na Terceira Parte do PDSIRMM. Esta parte está organizada em dois capítulos. O Capítulo 1 traz a leitura espacial de toda a extensão da margem direita do Rio Negro¹³, um planejamento e uma proposta para o uso e a ocupação do solo do referido espaço. No Capítulo 2 apresenta um projeto de lei com a intenção de normatizar a política pública apresentada no capítulo anterior.

Nesta parte do PDSIRMM fica explícito que a Ponte sobre o Rio Negro reverte à expansão do núcleo Metropolitano, Manaus, que cresceu a partir do seu Porto em direção Norte, Nordeste e Noroeste da seguinte maneira:

[...] à medida que disponibiliza áreas potencialmente urbanizáveis em Iranduba, com menores distâncias e tempo de deslocamento para o centro de Manaus. A travessia do Rio Negro descortina, para a utilização praticamente imediata, tanto da orla da margem direita, quanto à área de influência do eixo da Rodovia AM-070 (AMAZONAS, 2010, p.247).

O documento aponta que uma nova ordem espacial é constituída entre Manaus e Iranduba, revelando como primeiro passo para essa ordenação física e territorial a demarcação pelo Governo do Estado do Amazonas de uma área de 20 km de extensão por 5 km de largura, totalizando uma área de 100 km², que se assemelha a um quadrilátero demarcado conforme a figura do Anexo B.

O Plano de Uso e Ocupação do Solo (PUOS) revela a existência de dois vetores de desenvolvimento que vão além da área de 100 km², relacionados à margem direita do Rio Negro. Esses dois vetores são: a rodovia AM 070 e a estrada que liga esta rodovia ao município de Iranduba. Verifica-se que o PUOS "propõe a potencialização desses vetores de desenvolvimento, observando os fatores legais, geomorfológicos, econômicos e sociais, cujos condicionantes servirão como balizadores à formação da proposta" (AMAZONAS, 2010, p.278).

Tais vetores são agentes de conflitos em relação à ocupação desordenada dessas áreas, o que já vem acontecendo a exemplo do Mutirão¹⁴. O PUOS afirma que a ocupação desordenada revela "[...] povoados que se formaram de maneira irregular, sem os critérios do

¹³ Toda extensão da margem direita do Rio Negro deve ser entendida como o espaço que vai além dos 100 km² demarcados pela política de ocupação, ou seja, que vai desde a Ponta do Pepeta até o limite do Município de Iranduba no Rio Solimões.

¹⁴ Bairro da cidade de Iranduba que fica nas margens da rodovia AM 070.

ordenamento urbanístico, do saneamento ambiental, da sócio economia, e dos princípios da sustentabilidade" (AMAZONAS, 2010, p.277)

O PUOS, sob um enfoque ambiental, partindo do aspecto geomorfológico, ressaltou que a sudoeste há um relevo ondulado e acidentado, incluindo topos de morros, encostas e fundo de vales. O PUOS revela ainda que no noroeste do município na região que corresponde à margem do Rio Negro existem planícies passíveis de inundações e igarapés. O mapa topográfico incluído mostra terrenos acidentados com declividades e foi sobre essa área que se elaborou a proposta de ocupação ambiental nas áreas de declividade mais acentuadas, localizadas à noroeste na região próxima ao Rio Negro. O plano afirma que para as áreas que exigem um maior volume de recursos e investimentos em obras de controle e conservação serão destinadas para moradias de baixa densidade como hotéis e "resorts" e que as áreas sujeitas às inundações serão destinadas ao "parque de uso sustentável".

Em relação ao uso do solo e às agressões ambientais levantamentos aéreos identificaram atividades de mineração de argila, agricultura de hortifrutigranjeiros e ocupações diversificadas, inclusive, com terras desprovidas de cobertura vegetal. Já em relação à população, o diagnóstico revela que há uma concentração nas áreas urbanizadas de Iranduba, Cacau Pirêra e Mutirão, considerando que "as áreas rurais apresentam densidade bruta inferior a 500 habitantes por km², enquanto, nas áreas urbanas, a densidade está acima de 1.000 habitantes por km²" (AMAZONAS, 2010, p.281). Do ponto de vista demográfico a pesquisa do PDSIRMM revela que o número de pessoas por família é menor que 3,5 pessoas por domicílio, ficando abaixo de 2 quando as famílias habitam em áreas de inundação.

O Plano de Uso e Ocupação da Margem Direita do Rio Negro propõe diversos mecanismos de planejamento e urbanismo considerando a estrutura viária, a estrutura ocupacional, o macrozoneamento e o zoneamento.

Na estrutura viária, refere-se ao aumento do fluxo entre Manaus e a rodovia AM-070 em face da Ponte sobre o Rio Negro e sugere três linhas de desenvolvimento, sendo a primeira denominada de Porção Noroeste, formada por uma área de 55km², que se destinará ao uso residencial condominial verticalizado e de uso turístico de permanência. A segunda área foi denominada de Porção Leste cujo uso será de preservação ambiental com áreas de inundação e área onde será criado o Parque Metropolitano do Encontro das Águas, com área correspondente a 56 km². A terceira linha de desenvolvimento foi chamada de Porção Oeste e corresponde ao eixo da rodovia AM-070, com 30 km² e que será composta por setores industriais, residenciais e de áreas verdes.

Observa-se que em relação à organização espacial foi pensado um macrozoneamento dividido em: “Macrozona de Desenvolvimento Urbano – MZDU; Macrozona de Relevância Ambiental- MZRA; e Macrozona de Uso Rural- MZUR” (PDSIRMM, 2010, p.284). Continua a proposta de Uso e Ocupação do solo com o zoneamento das Macrozonas retromencionadas. A MZDU foi dividida em quatro zonas: Zona Mista de Relevância Ambiental- ZMA; Zona Residencial e de Turismo- ZRT; Zona de Uso Misto – ZM e Zona de Indústria e Serviço – ZIS. A MZRA foi composta por três zonas: Zona de Interesse Turístico e ambiental- ZTA; Zona de Proteção Ambiental – ZPA; Zona Rural de Relevância Ambiental- ZRA. A Macrozona Rural foi dividida em duas Zonas: Zona de Transição- ZDT e Zona Rural Diversificada – ZRD.

Para o Plano, o eixo ao longo da AM-070 será de desenvolvimento social, onde já existem núcleos habitacionais e agrícolas. Cumpre destacar que para esse eixo está previsto no Plano “infraestrutura e moderna superestrutura urbana, visando consolidar as áreas habitacionais e rurais em seu entorno. Desse modo a AM-070 será gradualmente convertida em via metropolitana de características estrutural urbana” (AMAZONAS, 2010, p.285).

Em relação ao eixo econômico é proposta a criação de uma nova via expressa paralela à AM-070 e o apoio na implementação de um Distrito Industrial. Dessa forma se viabilizará uma malha urbana em módulos, onde “em uma visão conservadora, Iranduba Norte poderá expandir em até 50.000 habitantes nos próximos dez anos, considerando os principais índices de crescimento populacional de 2,2% ao ano como difusor dos vetores de expansão metropolitana” (AMAZONAS, 2010, p.286).

Ainda em relação ao crescimento populacional e ressaltando os aspectos de infraestrutura urbana, o PUOS faz a seguinte estimativa:

A visão otimista prevê que Iranduba Norte absorva até 20% dessa demanda e atinja uma população de até 80.000 habitantes em dez anos. Numa visão arrojada, esta população alcançará até 140.000 habitantes, direcionando 355 dessa demanda, advinda de Manaus. É certo que todos esses cálculos estão condicionados à oferta de infraestrutura urbana contando com o desenvolvimento da qualidade de serviços de transporte e abastecimento e atendimento sociocultural, educacional e de saúde da população e, principalmente, à regularização da estrutura legal, na área de investimento, possibilitando a utilização do sistema financeiro imobiliário (AMAZONAS, 2010, p.287).

Neste Plano de Ocupação, apresenta-se uma área demarcada que fica a margem direita do Rio Negro que corresponde toda a extensão da avenida inaugurada após a travessia da Ponte sobre o Rio Negro chegando ao Cacau Pirera, que segue pelo bairro do Mutirão

acompanhando a rodovia AM-070, onde se prevê uma Avenida do turismo em direção ao Paricatuba, com este setor sendo denominado de Noroeste cujo uso será para “Resorts”, conforme se observa na figura do Anexo C.

Para o Setor Leste, o plano pretende criar um conjunto de Parques com perfis diferenciados de tal forma que:

O visitante poderá ter contato com os diferentes tipos de floresta amazônica a serem identificadas no local: de terra firme, pluvial, de várzea e de igapó. Poderá apreciar, além dos igarapés, as águas escuras do Rio Negro, as barrentas do Solimões e, por meio de um mirante estrategicamente desenhado, poderá contemplar o famoso “Encontro das Águas (AMAZONAS, 2010, p.288-289).

Após a exposição sobre o Plano de Ocupação da Margem Direita do Rio Negro, o PDSIRMM segue com uma sequência de projetos com fotos e legendas sobre os possíveis usos sobre a área de 100 km² de expansão urbana, bem como as demais áreas que vão da Ponta do Pepeta até os limites do Município de Iranduba com o Rio Solimões, de tal forma que é possível visualizar os setores Noroeste e Leste, as áreas de Preservação, o encontro das águas, o Rio Negro e o Rio Solimões, bem como toda a legenda necessária para compreender o plano de uso e ocupação que vai além da área de 100 km² que foi denominada de Margem direita do Rio Negro.

O Plano de Uso e Ocupação da Margem Direita do Rio Negro deu origem a um projeto de lei com 65 artigos, denominado Projeto de Lei de Uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro, cuja cópia consta no capítulo 2 do plano.

Os conceitos e diretrizes estão dispostos os artigos 1º, 2º e 3º e os artigos 4º e 5º estabelecem os objetivos do Projeto de Lei, os quais podem ser visualizados de forma sintética nos itens enumerados a seguir (AMAZONAS, 2010, p. 297):

- 1- Disciplinar o processo de ocupação humana, evitando o parcelamento de solo irregular e clandestino;
- 2 - Manter a diversidade biológica;
- 3 - Proteger os atributos abióticos, bióticos, estéticos e culturais;
- 4 - assegurar a sustentabilidade do uso de recursos naturais;
- 5 - O controle de expansão urbana em regiões que previnam o impacto sobre áreas ambientalmente importantes;
- 6 - a criação do conceito de áreas de interesse ambiental;
- 7 - O estabelecimento de padrões urbanísticos diferenciados em função das características específicas de cada região;

8 - Avaliação e enquadramento setorial das regiões desarticuladas do desenvolvimento dentro de cada Unidade de Estrutura urbana;

9 - Tratamento orientado às especificidades das Unidades de Estruturação Urbana;

10 - A gestão social de recursos humanos.

Nos artigos de 6 a 8, foram previstos metas, objetivos para ações e finalidades, que de forma geral estabelecem um regramento exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro, quando o tema se reporta ao controle do espaço urbano. Com base nesses princípios o art. 6º, inciso IV, define: “Estimular a preservação e a utilização de áreas de exploração mineral, agrícola e pecuária”, o art. 7º, inciso IV, assegura “O controle do avanço da área urbana em áreas que venham prejudicar a qualidade ambiental da cidade” e o art. 8º, incisos II, VI, VII, IX E XI deliberam, respectivamente, sobre a necessidade de: “Disciplinar o parcelamento, uso e ocupação do solo de modo a ampliar a oferta de habitação para a população de mais baixa renda”, “contribuir com o desenvolvimento econômico sustentável; “evitar a saturação do sistema viário”; “requalificar a paisagem” e “valorizar e proteger o patrimônio cultural”.

Segue o projeto de lei, onde constam nos artigos de 9 a 25 a criação das macrozonas de: Desenvolvimento Urbano – MZDU, de Relevância Ambiental- MZRA e de Uso Rural- MZUR, bem como o zoneamento destas Macrozonas em quatro subzonas: ZMA, ZRT, ZM e ZIS e suas subdivisões como definido no Plano de Ocupação conforme Anexo D.

Consta no art. 27 do projeto de lei determinações sobre o parcelamento do solo urbano, prevendo que:

Para aplicação dos critérios de parcelamento do solo, a classificação dos imóveis, de acordo com os tipos de zona, será precedida, em conformidade com os projetos apresentados, a partir da análise técnica da Secretaria da Região Metropolitana de Manaus- SRMM, através de levantamento planialtimétrico cadastral georeferenciado;

- a) Imagem de satélite da gleba objeto;
- b) Projeto técnico a ser apresentado em planta e memorial descritivo.

Os artigos seguintes de 28 a 33 continuam regulamentando o parcelamento do solo, seja público ou privado, prevendo os percentuais de áreas verdes, espaços para ruas, rodovias, e qualquer parcelamento.

Os artigos 34 a 38 regulamentam a Rede Viária e definem os objetivos em nove incisos, voltados, de forma geral, para um adequado sistema viário de forma a proporcionar um fácil deslocamento e trazem definições sobre a rede viária conceituando rodovias, vias estruturais arteriais, vias colaterais e vias locais.

Os artigos 39 a 40 regulam a ocupação do solo, constando entre os objetivos uma distribuição equitativa e funcional da densidade das edificações e da população de forma a favorecer a estética urbana.

Do artigo 41 a 50 constam determinações de um conjunto de atividades autorizadas dentro das diferentes categorias de Zonas e, adicionalmente, os artigos indicados regulam especificações técnicas dos usos: residenciais, não residenciais, comerciais, de serviços, usos institucionais, usos industriais, agropecuários e extrativistas.

O artigo 51 trata dos “Instrumentos da Política de Ordenamento Territorial” e, após defini-la, assegura que tais instrumentos visam “o desenvolvimento ambiental, social e economicamente sustentável do município”.

Dentro dos objetivos constantes no artigo 52, destaca-se o inciso IV:

A reurbanização e a regularização fundiária das ocupações irregulares efetuadas pela população de baixa renda, mediante a implantação da infraestrutura urbana básica, de áreas verdes e de outros equipamentos públicos e comunitários, aceitando-os como parte da realidade local” (grifo nosso).

Os artigos 53 a 65 se ocupam da definição dos instrumentos jurídicos já previstos no Estatuto da Cidade, apenas adaptando-os ao nível municipal, a exemplo do IPTU progressivo, edificação compulsória, outorga onerosa do direito de construir, dentre outros institutos, que são conceituados de acordo com as terminologias previstas pela Política de Ordenamento Territorial para esta região.

O presente trabalho analisa essa Política Pública em si, ou seja, como foi construída e se tais decisões respeitaram a Constituição Federal de 1988, bem como todos os princípios do direito ambiental, buscando averiguar se ela busca realmente uma sustentabilidade socioambiental, lembrando que ela já foi consolidada a nível institucional pelo Governo do Estado do Amazonas. A análise do Plano à luz da Constituição Federal e do Direito Ambiental será abordada na subseção 4.8.

3.3 DETERMINAÇÕES DA CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB)

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) em seu preâmbulo aponta que os integrantes desta Convenção reconhecem os valores ecológico, genético, social, econômico,

científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica¹⁵ e de sua importância para a evolução e manutenção dos sistemas necessários à vida da biosfera. Assim, os Países que a ratificaram assumem a importância de tais valores, principalmente, conforme o texto da própria convenção, os integrantes dela estão “preocupados com a sensível redução da diversidade biológica causada por determinadas atividades humanas”, leia-se ensejadas por práticas irresponsáveis de todo o sistema de produção e consumo.

Apreende-se da CDB a constatação da falta de informação e de conhecimento sobre a diversidade biológica, onde no seu texto foi observado [...] “que é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica”. **Ao utilizar o verbo prevenir parece ter introduzido na seara internacional o princípio da prevenção**, o qual no ordenamento jurídico brasileiro traduz um super princípio do qual a doutrina criou vários outros, todos de grande importância para nortear as práticas humanas à luz de uma sustentabilidade ambiental.

Percebe-se de forma implícita que o princípio da precaução está presente na CDB, pois o seu preâmbulo prevê [...] “quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça”.

Entende-se que a utilização deste princípio norteia exatamente a falta de conhecimento em relação a possíveis impactos ambientais acerca de atividades humanas, portanto, a tutela da diversidade biológica e o princípio da precaução deveriam ser imperativos do “Plano de Ocupação da Margem Direita do Rio Negro”.

Importante observar que neste acordo de intenções internacionais, foi reconhecida,

[...] a estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais, e que é desejável repartir equitativamente os benefícios derivados da utilização do conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica e à utilização sustentável de seus componentes (CDB, 1992, art. 2º).

¹⁵ Para a CDB a diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.

No artigo 2º da Convenção consta uma definição para “utilização sustentável”, locução esta que nos termos da Constituição Federal de 1988, traduz o intenção do “desenvolvimento sustentável”, in verbis:

“Utilização sustentável” significa a utilização de componentes da diversidade biológica de modo e em ritmo tais que não levem, no longo prazo, à diminuição da diversidade biológica, mantendo assim seu potencial para atender às necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras.

Essa carta de intenções apresenta algumas medidas para a conservação e a utilização sustentável no seu artigo 6º, onde se percebe que, na busca por sustentabilidade da diversidade biológica, foi estabelecida a premissa de que o poder público que aderiu a CDB deve integrar, nos seus planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais, o viés ambiental. Assim, em uma interpretação sistemática sobre este tema é possível afirmar que o Brasil se comprometeu em implementar nas suas políticas públicas a sustentabilidade ambiental, o que faz com que o Estado do Amazonas como ente do pacto federativo, também esteja obrigado com esse compromisso internacional firmado pela União.

Nesse sentido, consta nos objetivos do Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro a intenção de manter a diversidade biológica, entretanto, algumas contradições serão apontadas na subseção 4.8.

No que diz respeito à utilização sustentável de componentes da diversidade biológica, foi estabelecido o compromisso de incorporar nas decisões políticas o tema de conservação e utilização sustentável de recursos biológicos, no sentido de evitar ou minimizar impactos negativos na diversidade biológica. Para tanto, prevê a tutela e fomento das práticas culturais tradicionais em relação ao uso sustentável daqueles recursos, apoiando as populações locais na recuperação de áreas degradadas, onde se nota a redução da biodiversidade.

No seu artigo 14, a CDB trata da avaliação de impactos e minimização destes, através de procedimentos adequados de avaliação de impacto ambiental de seus projetos. Assim, aqui se inclui a política pública em estudo que deve realizar um estudo sobre os impactos socioambientais no município de Iranduba com o fulcro de mitigar tais efeitos desse planejamento. Não obstante, a CDB determina que em tais procedimentos avaliativos deve existir a participação pública e, conforme o Estatuto da Cidade a participação pode ser proporcionada através de consultas, oficinas e audiências públicas. E ainda, destaca-se a determinação de que tais providências se estendem a programas e políticas que possam ter

sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica, ou seja, determinação aplicável ao caso da ocupação do solo do município de Iranduba.

Em relação ao acesso a recursos Genéticos, Art. 15 da CDB, encontra-se o reconhecimento dos direitos soberanos dos Estados sobre os seus recursos naturais, bem como cada País deve regulamentar o acesso a estes recursos. Cada integrante da CDB deve criar condições para permitir o acesso a recursos genéticos para utilização ambientalmente saudável por todos os países integrantes deste pacto de intenções, bem como, determina o fomento a realização de pesquisas científicas baseadas em recursos genéticos. Assumindo o compromisso de compartilhar de forma justa e equitativa os resultados da pesquisa e do desenvolvimento de recursos genéticos e os benefícios derivados de sua utilização comercial.

Percebe-se que a CDB estabeleceu regras sobre a tutela da diversidade biológica, premissas que geraram polêmica sobre várias vertentes em torno desta convenção internacional, dentre elas destaca-se o acesso e uso da biodiversidade. Nesse contexto, aponta-se que a região de Amazônica não pode ser dissociada da CDB, pois diversidades em vários aspectos traduzem a realidade da Amazônia, de tal forma que:

O entendimento desse espaço socioambiental, marcado por diversos arranjos naturais e humanos, depende não apenas da caracterização de cada uma dessas diversidades, mas também da identificação das relações de interdependência e dos processos interativos que tipificam e viabilizam a funcionalidade do sistema como um todo e cuja compreensão depende de uma visão interdisciplinar (FONSECA, 2011, p.13)

Aponta-se que a CDB, que foi estabelecida no contexto das relações urbano-industriais, apesar de transparecer a preocupação com a diversidade biológica, apresenta premissas de cunho individual sobre um tema eminentemente difuso e/ou coletivo, e ainda, como não poderia ser diferente em face do nosso sistema capitalista globalizado, apresenta definições marcadas pelo viés do direito privado. Assim, Fonseca (2011, p. 241) revela que:

Uma complicação adicional ligada ao acesso e uso da biodiversidade é a contradição inserida na Convenção sobre a Diversidade Biológica que reconhece os direitos de propriedade intelectual de pessoas físicas e jurídicas, mas não reconhece os direitos intelectuais das comunidades. Essa questão também aparece na Constituição do Brasil de 1988 que inclui alguns direitos coletivos de titularidade difusa (direito à bio e à sociodiversidade, por exemplo), mas não garante a possibilidade de patrimoniar esses direitos.

Parece que só resta aguardar o deslinde das regulamentações necessárias sobre a CDB, a exemplo da Medida Provisória nº 2.186, de 27/7/2001, que regulamenta o inciso II, §1º, Art.

225, da Constituição Federal, os projetos de lei sobre a biopirataria¹⁶, a atual reforma do Código Florestal, dentre outras leis que direta ou indiretamente vão complementando vários dispositivos da CDB. O certo é que futuras leis, sobre o tema Diversidade Biológica ou qualquer outro sobre o direito ambiental, devem ser construídas de forma interdisciplinar com participação de toda a sociedade brasileira para fins de ter legitimidade.

Quanto ao acesso e ao uso da Diversidade Biológica, no que se refere à Amazônia uma especificidade é de suma relevância: a existência dos povos tradicionais da Amazônia, pois eles estão ligados às determinações da CDB e não podem ser desconsiderados na implementação de qualquer política pública que venha afetar a relação destes com a natureza.

Assim, partindo do entendimento de que existe uma determinação implícita na CDB de que o Poder Executivo dos Estados Brasileiros deve fomentar as práticas culturais tradicionais em relação ao uso sustentável da Diversidade Biológica, aborda-se os povos tradicionais à luz da literatura para entender melhor a locução sustentabilidade socioambiental na Amazônia.

3.4 POVOS TRADICIONAIS DA AMAZÔNIA E SOCIOAMBIENTALISMO: ALGUMAS PONDERAÇÕES.

Revela Vieira (2001) que pelo fato da Amazônia ser a maior floresta tropical do planeta preenche o imaginário das comunidades ecologizadas no mundo, de tal forma que sempre está atrelada a questões globais como em relação ao efeito estufa e outros debates internacionais. Afirma que foi o desenvolvimento da ecologia que ensejou em novas ideias sobre o modo de vida ocidental e sobre o sistema irresponsável da economia moderna em face das demandas de proteção do meio ambiente para as próximas gerações.

Afirma-se que as primeiras tentativas da Ecologia em estudar as populações humanas no meio ambiente amazônico foram consideradas frustrantes, pois se limitavam as sociedades indígenas, consideradas únicos povos da Amazônia adequados ao modelo de relação homem-natureza que propiciava o crescimento de populações animais. Em uma nova etapa, os povos indígenas eram analisados por meio do tema adaptação, de forma que viam as formações socioculturais indígenas pelo viés da seleção natural ou adaptação ao meio ambiente, essa

¹⁶ Biopirataria é a exploração, manipulação, exportação e/ou comercialização internacional de recursos biológicos que contrariam as normas da Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992. Fonte: Dicionário Houaiss eletrônico da língua portuguesa, 2011. Projeto de Lei nº 7211/2002 visa acrescentar artigos a Lei nº 9.604/1998 e também se apresenta como substitutivo.

adaptação era concebida como forma de sujeição das sociedades indígenas ao domínio da natureza (VIEIRA, 2001).

A concepção de sujeição foi afastada, pois implica no não reconhecimento da relação bilateral que existia entre os índios e o meio ambiente, onde estes exercem pressões sobre o ambiente e afetam sua evolução. Nesse sentido, Vieira (2001, p.200) afirma:

O quadro analítico atual mostra a precariedade epistemológica da dicotomia entre sociedades passíveis de uma análise ecológica e outras isentas. Os povos indígenas se aproximam da sociedade nacional seja porque as premissas que o determinismo ecológico adotou perderam seu aval científico, seja porque índios “ingressaram na história” com sua inserção na economia de mercado e no movimento indigenista de luta por direitos de cidadania.

Apreende-se dessas afirmações que o povo indígena, como qualquer outra população seja árabe, chinesa ou africana, quando se aproximam do sistema mercadológico adotam mudanças em suas práticas tradicionais, porém, a cultura em si não é destruída pela troca de informações, já que os aspectos tradicionais sempre permanecem só que agregam a esta tradição outros valores por meio de trocas culturais (CHAVES; NOGUEIRA, 2005)

Percebe-se que só os índios isolados do homem urbano-industrial representariam o principal exemplo de relação homem-natureza, sob a ótica de tutela ambiental, a ser reconhecida como ideal para a sustentabilidade da Amazônia, mas os demais povos indígenas que tem contato com o mercado, apesar da influência do capitalismo, ainda devem merecer o nome de comunidade tradicional, pois a dialética e troca entre culturas jamais vai descaracterizar a essência cultural indígena.

Sabendo da existência de várias categorias indígenas, próximas ou não da cultura do homem urbano-industrial, pensa-se que algumas delas transpareçam uma relação homem-natureza idealizada no sentido de serem os verdadeiros exemplos de proteção ao meio ambiente natural. E é claro, que possivelmente existam algumas comunidades, que por influências negativas da sociedade ocidental, venham a reproduzir as mesmas atividades irresponsáveis da sociedade moderna (CHAVES; NOGUEIRA, 2011). Apreende-se dessa abordagem, que não é o povo indígena o único povo tradicional da Amazônia capaz de traduzir um modelo sustentável de uso dos recursos naturais, e esse é o argumento mais sólido para se ampliar o conceito de povos tradicionais à luz do movimento socioambiental.

Parece que uma classificação socioambiental da ocupação humana da Amazônia deva passar pela compreensão do socioambientalismo em construção, cuja origem foi o envolvimento da sociedade civil organizada, como os movimentos dos seringueiros, dos indígenas, trabalhadores rurais sem-terra, pacifistas, de defesa do consumidor, organizações

não-governamentais e outros, que tentam entender o “desenvolvimento sustentável” vinculado ao social cujo objetivo é o emponderamento da sociedade e da melhora da qualidade de vida. Nesse contexto, Silveira (2008, p. 40) pondera:

É que socioambientalismo e desenvolvimento sustentável são hoje fenômenos que se imbricam na junção do social com o ambiental. Com efeito, o “desenvolvimento sustentável só o é efetivamente, quando a dimensão social é contemplada tanto quanto a dimensão ambiental. Entende-se que no cerne da primeira “dimensão” está ínsito o “princípio da função social”, qual seja, aquele em que o objeto apropriado é apto a satisfazer a coletividade, repercutindo no seu âmbito e sendo aproveitado igualmente por todos.

Sendo o direito ambiental elevado a categoria de direito fundamental, entende-se que implica em impor limites ao poder do Estado. Assim, Silveira (2008, p.76) alerta que o socioambientalismo vem demonstrando que o valor cultural e os direitos coletivos devam ser respeitados ao falarmos sobre desenvolvimento, onde os atores, que deram origem a este movimento socioambiental, saíram da invisibilidade, de tal forma que o

Socioambientalismo, entre outras repercussões, pressupõe contrariedade ao fundamento da propriedade privada nos exatos termos em que não valora economicamente os bens e nem os deixa ser apropriados como um patrimônio individual. [...] Por defender os direitos coletivos, sociais e culturais na integridade de sua comunhão e, por consequência, por advogar contra a primazia dos direitos individuais sobre os interesse da coletividade, é que o socioambientalismo se volta contra a racionalidade capitalista dominante e desenvolvida no alvorecer da idade moderna.

Há de se destacar o pensamento de Santos (2002) ao revelar que o avanço significativo dos últimos 30 anos e do período entre os séculos XVI e XIX proporcionaram a este século XXI várias contradições, pois aliadas a um grande avanço na tecnologia de comunicação há as catástrofes ecológicas. Ainda para Santos (2002), o presente é um período de transição, onde tudo parece estar em descompasso. Apresenta o pensamento de Rousseau, onde este se pergunta se o avanço da ciência irá purificar ou macular o costume, e nesse contexto questiona qual a relação entre ciência e virtude? Qual o grande valor que justifica a substituição do conhecimento vulgar pelo científico?

Revela que desde a revolução científica, época de Copérnico, Galileu e Newton, vislumbrava-se os impactos que sofreriam a sociedade com a ciência moderna emergente, sendo que tudo é visto hoje de forma relativa, pois somos protagonistas deste impacto, mas tudo é diferente em relação há vinte anos passado. Apresenta uma nova fase de transição da ciência, onde novamente estamos fazendo as mesmas perguntas de Rousseau (SANTOS, 2002).

No lado social, verifica que o avanço da ciência proporcionou o interesse específico da indústria, logo o fator econômico vai determinar o que deverá ser objeto da ciência, dessa forma aumentando a desigualdade entre países que adquiriram o conhecimento tecnológico e outros que ficaram sem o conhecimento. Verificando-se que dentro do conhecimento científico, que este por vezes é construído por meio de um aprimoramento do senso comum, principalmente quando o tema é conhecimento tradicional. Este conhecimento que é transmitido oralmente, de forma simples e bem característico de cada região, em muito contribuiu para que hoje se tenha o conhecimento científico (SANTOS, 2002).

Nesse contexto, sobre o senso comum e científico, resta claro que o senso comum pouco valorizado pela ciência, na visão pós-moderna tenta compreender o senso comum para melhorar a relação do homem com o mundo. De tal forma, que se deve propiciar um diálogo entre o senso comum e o conhecimento científico, pois por este viés o conhecimento científico irá dar um salto qualitativo se convertê-lo ao senso comum. Para tanto, percebe-se que sabemos o caminho, mas não sabemos ao certo onde estamos (SANTOS, 2002).

Mediante o exposto, o saber tradicional é uma das fontes do conhecimento científico. Não obstante, os povos indígenas não são os únicos atores da sustentabilidade, assim a definição de comunidades, povos, grupos e outros termos que devam ser adjetivados como tradicionais devem incluir, na região amazônica, os pequenos produtores rurais, os ribeirinhos, quilombolas e outras comunidades tradicionais, pois estes podem ter uma relação homem-natureza mais adequada em termos de sustentabilidade ambiental do que os povos indígenas já introduzidos na cultura mercadológica. Silveira (2008, p.83) afirma que:

[...] estudos recentes realizados na Amazônia Brasileira indicam que existem populações ribeirinhas de não-índios que apresentam sistemas bem mais sustentáveis de exploração ambiental e, bem por isso, praticam ações mais respeitosas com a natureza do que algumas comunidades indígenas.

Ao tratar das representações do mundo natural e as culturas tradicionais, Diegues (1996, p.64) aponta que a percepção social do ambiente não é constituída apenas pelas limitações acerca do funcionamento da economia, pois se deve acrescentar a essas representações juízos de valor e crença. Inclusive exemplifica que a floresta amazônica para os indígenas representa o seu hábitat conhecido e acolhedor, morada dos seus antepassados, já para as pessoas vindas de outras regiões do país a floresta é um obstáculo a ser superado para implantar uma agricultura e pecuária moderna, concluindo que:

Na realidade, eles participam de sistemas econômicos diferentes e cada um desses sistemas determina um medo específico de exploração dos recursos naturais e do uso do trabalho humano, assim como o “bom” e o “mau uso” dos recursos naturais, segundo uma racionalidade intencional específica (DIEGUES, OP.CIT.).

Diegues (1996, p.65) alerta que a criação de áreas protegidas, onde moram povos tradicionais é percebida como uma violação de seus direitos sagrados à terra, pois nestas viveram seus antepassados, ou seja, é um espaço coletivo diferente do que é concebido pelo homem urbano-industrial, e ainda, afirma que:

Essa usurpação é ainda mais grave quando a “operacionalização de um neomito” (áreas naturais protegidas sem população) se faz com a justificativa da necessidade de criação de espaços públicos, em benefício da “nação”, na verdade, das populações urbano-industriais. Essa atitude é vista pelos moradores locais como um roubo de seu território que significa uma porção da natureza sobre o qual eles reivindicam direitos estáveis de acesso, controle ou uso da totalidade ou parte dos recursos aí existentes.

Fica evidenciado que as comunidades tradicionais compreendem que o seu território, além de ser essencial para a produção de alimentos para subsistência, representa um espaço de socialização, onde este compõe a estrutura de uma sociedade. Assim, a expulsão dessas comunidades de suas áreas enseja a impossibilidade de continuar existindo como grupo portador de uma cultura específica. E ainda, fica clara a visão conflitante entre espaço público e espaço comunitário nas concepções de comunidades tradicionais em relação aos interesses urbano-industriais (DIEGUES, 1996).

Pensa-se que os conflitos existentes entre valores pré-concebidos, de um lado o homem urbano-industrial e as sociedades tradicionais serão percebidas em uma análise mais aprofundada da legislação brasileira, pois o Código Florestal e a lei da Política Nacional do Meio Ambiente, retratam os interesses da sociedade urbano-industrial, que vem tentando tutelar o meio ambiente consoante as suas prioridades. Aponta Diegues (1996, p.68) que

A criação de parques nacionais, com o conseqüente afastamento forçado das populações tradicionais, em benefício de uma conservação ambiental que beneficia os “visitantes urbanos”, é eticamente questionável. Na maioria das vezes, é usurpação de espaços coletivos, habitadas por populações com grande tradição de saber e fazeres patrimoniais, em benefício de um neomito que favorece as populações urbanas que usam o parque para passear, se divertir.

Nesse momento, partindo da análise de Santos (2002) sobre o conhecimento científico e o senso comum, percebe-se que as contribuições científicas apresentadas à sociedade por vezes representa conhecimentos do senso comum, a exemplo das técnicas atuais de pesca que traduzem conhecimentos tradicionais dos antigos mestres de pesca, que hoje são apresentadas

por meio de técnicas metodologicamente concebidas pela ciência moderna. Outro exemplo pode ser percebido na farmacologia que utilizando os conhecimentos tradicionais do uso da flora, ganham tempo em pesquisas de campo e passam a analisar se são verdadeiras as propriedades anunciadas de determinada plantas pelas comunidades tradicionais da Amazônia. Sobre este confronto entre os saberes tradicionais e o científico-moderno, Diegues (1996, p.69) diz que:

[...] De um lado, está o saber acumulado das populações tradicionais sobre os ciclos naturais, a reprodução e migração da fauna, a influência da lua nas atividades de corte da madeira, da pesca, sobre os sistemas de manejo dos recursos naturais, as proibições do exercício de atividades em certas áreas ou período do ano, tendo em vista a conservação das espécies. De outro lado, está o conhecimento científico, oriundo das ciências exatas que não apenas desconhece, mas despreza o conhecimento tradicional acumulado

É deste confronto que os interesses urbano-industriais se utilizam para justificar o sacrifício de muitas culturas, pois o conhecimento científico se divorcia das sociedades tradicionais, alegando ser a ciência moderna a origem para os conflitos da relação homem-natureza, não são mais os pescadores artesanais que sabem apontar a melhor forma de pescaria sustentável, bem como o conhecimento coletivo tradicional de determinada comunidade tem importância, e sim o produto final de determinados medicamentos que são patenteados e que geram lucros para a indústria farmacêutica.

Assim, parece que se deve redefinir institutos jurídicos brasileiros dentro de tamanha diversidade cultural quando perpassados pela sustentabilidade do meio ambiente, e que as regulamentações destes institutos devam ser reconstruídas sob o respeito às comunidades tradicionais¹⁷, a exemplo do estabelecimento de áreas de proteção ambiental.

¹⁷ Cumpre destacar que o Plano diretor do município de Iranduba reconhece 28 comunidades tradicionais.

4 DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E SUSTENTABILIDADE

Da tomada de posição axiológica resulta a imperatividade da via escolhida, a qual não representa assim mero resultado de uma nua decisão, arbitrária, mas é a expressão de um complexo processo de opções valorativas [...]

Miguel Reale

Para analisar a Política de Uso e Ocupação do Solo e apontar sua inconstitucionalidade, em face do princípio da precaução, esta seção aborda as mudanças interpretativas da Constituição Federal apontando o neoconstitucionalismo como teoria que fundamenta a utilização direta dos princípios constitucionais como garantia dos direitos fundamentais.

Sob tal perspectiva é que se contextualiza a importância dos princípios gerais do direito, dos princípios do direito ambiental e do princípio da precaução. O Relatório de Impacto Ambiental de Planejamento e o Laudo Pericial Etnográfico são referenciados como instrumentos de conhecimento e mitigação de possíveis danos ambientais.

A partir das dicotomias sobre as tutelas ambientais da margem esquerda (Manaus) e margem direita (Iranduba) do Rio Negro destaca-se a necessidade de não se repetir a ilegalidade existente no Plano Diretor de Manaus que é contrário às determinações do Código Florestal brasileiro no que diz respeito às áreas de proteção permanentes ao longo dos rios.

Ressalta-se as contradições que emergem da comparação entre o Plano de Uso Ocupação do Solo, a Convenção da Diversidade Biológica e o princípio da precaução.

4.1 PRINCÍPIOS E DETERMINAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo paradigma à ordem jurídica brasileira fortalecendo a ideia de democracia participativa. Com isso, a configuração do Estado brasileiro evoluiu e continua sendo construído sob uma democracia que visa a efetivação dos direitos fundamentais, concebidos como os direitos que visam o respeito pela dignidade humana e que limitam os poderes do Estado. Sob esse contexto, compartilha-se do entendimento de Simeão (2008, p.14) de que se vivencia um modelo constitucional onde a:

[...] responsabilidade de todos e solidariedade entre todos estão intrinsecamente ligadas ao novo modelo democrático, à democracia participativa em escala global. Calcada na ética da solidariedade, a concepção democrática moderna possibilita uma efetiva e real participação de toda a humanidade na gestão de interesses mundiais.

Esse modelo de democracia participativa exige algumas reflexões sobre a Constituição e o Constitucionalismo, para ressaltar as mudanças jurídicas no estado liberal, no estado social e no estado democrático que busca uma justiça coletiva na esfera dos direitos difusos, onde se insere o direito ambiental.

Tanto o Estado liberal como o Estado social, o primeiro eximindo a responsabilidade do governo na regulamentação das relações particulares e o segundo estabelecendo responsabilidade ao Poder Público para prover o bem estar social (inserindo aí às relações privadas) configuram-se como inadequadas diante das grandes mudanças ocorridas na realidade brasileira.

Sobre o tema Baracho Junior (2008) lembra que as transformações do Estado obrigam as constituições contemporâneas a incorporar maiores complexidades tanto em suas questões formais como interpretativas.

A análise da construção histórica dessas mudanças revela a evolução da interpretação dos direitos humanos, a partir do liberalismo clássico (não intervenção do estado) para um estado de direitos sociais, culminando com a consagração da fraternidade dos direitos transindividuais. Essa valoração dos direitos coletivos infere forte influência do direito constitucional sobre o direito privado, inclusive reconhecendo a possibilidade de aplicação direta dos direitos fundamentais nas relações privadas, aplicando-se diretamente os dispositivos da Constituição Federal.

A utilização direta do que determina a Constituição de um País, sem precisar de lei regulamentadora, é o tema que se denomina “eficácia horizontal dos direitos fundamentais” cuja influência sobre o direito civil gerou os microssistemas jurídicos, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso que demonstram a tendência de descodificação do direito civil. Nesse contexto, parece ser melhor falar em verticalização hierárquica das normas, sendo a constituição a norma de validação de todas (LENZA, 2011).

Cumprido salientar, que o poder judiciário ao utilizar diretamente os princípios constitucionais cria direitos sem alterar o texto da lei. Quando isso ocorre juridicamente se dá o fenômeno de mutação constitucional, que apesar de mudar o entendimento mantém o texto intacto da Constituição.

O STF, na hipótese de mutação, pode excluir um determinado significado e permitir outro sentido, onde a interpretação conforme a Constituição Federal pode ser utilizada como princípio instrumental e também como técnica de decisão judicial, impondo uma interpretação das normas infraconstitucionais à luz da Constituição Federal (LENZA, 2011).

Para o entendimento pleno dessa questão, deve-se esclarecer algumas terminologias jurídicas, como os princípios instrumentais¹⁸ que são utilizados na interpretação dos princípios materiais¹⁹, a exemplo dos princípios materiais da igualdade, da moralidade administrativa e da dignidade da pessoa humana, bem como a regra que é “um mandamento de definição”, ou seja, a mesma determina que algo seja cumprido na medida exata de suas prescrições. Esse entendimento remete a interpretação jurídica do tudo ou nada, isto é, ou se aplica a regra ou não se aplica nada, utilizando o mecanismo da subsunção a regra (NOVELINO, 2010).

Em uma evolução jurídica de interpretação da Constituição, contrariando o mecanismo de mera submissão a letra fria da regra, apresenta-se os princípios instrumentais de interpretação da constituição, em especial as teorias modernas de Friedrich Muller e Konrad Hesse²⁰. Estes precursores do método concretista de interpretação da Constituição revelam existência do princípio da unidade da Constituição, que consiste em impor ao interprete da Constituição a utilização de todos os preceitos constitucionais num caso concreto, de tal forma a evitar contradições, antagonismos e/ou antinomias entre os seus preceitos (NOVELINO, 2010).

Para Hesse (apud NUNES JUNIOR, 2002) só é possível determinar o sentido da norma Constitucional em face de um caso concreto, de forma que venha a preservar a força normativa da Constituição. Para Miller (apud NUNES, 2002) a interpretação do texto, sua concretude depende do domínio normativo do agente jurídico sobre certa realidade.

Bonavides (1994, p.424) afirma que "a moderna interpretação da Constituição deriva de um estado de inconformismo de alguns juristas com o positivismo lógico-formal que tanto prosperou na época do Estado liberal”.

Esta perspectiva, a concepção moderna de interpretação da Constituição, é o fundamento para a análise do Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro em face do Princípio Constitucional da Precaução.

Do Constitucionalismo moderno advêm vários princípios de interpretação da Constituição, apontados a seguir para exemplificar o vasto referencial teórico sobre como interpretar a Constituição brasileira de 1988.

¹⁸ Princípios Instrumentais de interpretação da Constituição diferem dos métodos tradicionais de hermenêutica, pois são postulados da interpretação constitucional extraídos da própria Constituição da de 1988. São princípios implícitos que orientam o processo hermenêutico.

¹⁹ Princípios Materiais são aqueles que consagram valores constitucionais.

²⁰ Esses autores criaram teorias que fundamentaram o movimento constitucionalista contemporâneo, fizeram valiosas contribuições ao método concretista de interpretação, onde o teor da regra só se completa com a interpretação, e para tanto o intérprete deve ter conhecimento dos princípios constitucionais de interpretação.

O princípio do efeito integrador que traduz a ideia de que nas resoluções de problemas jurídico-constitucionais devam ser priorizados os critérios que favoreçam a integração política e social, produzindo um efeito criador e conservador da unidade constitucional. Outro seria o princípio da concordância prática ou harmonização, que propõe ao interprete coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, realizando uma redução proporcional do âmbito de aplicação de cada um deles, para que ambos sejam aplicados (LENZA, 2011).

Adicionalmente deve-se registrar o princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas que afirma não existir princípios absolutos, pois todos encontram limites em outros princípios também consagrados na constituição. Para melhor compreender tal técnica de interpretação aponta-se o caso da gravidez com feto anencefálico, onde a obrigatoriedade de manter a gestação fere o princípio constitucional da dignidade humana da grávida, colocando-se em situação oposta os que são contrários ao aborto, que sustentam a tese de que esse procedimento viola o direito à vida (NOVELINO, 2010).

E ainda, dentro dos princípios de interpretação constitucional, destaca-se o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais²¹ que exige a maior efetividade possível desses direitos no caso concreto (LENZA, 2011).

Essa técnica de interpretação tem maior importância dentro do direito ambiental, pois a melhoria da qualidade de vida e a sustentabilidade dessa qualidade estão intrinsecamente ligadas aos direitos fundamentais, obrigando a adoção de interpretações que priorizem os direitos fundamentais alicerçando uma ideologia política que busque garantir esses direitos essenciais à humanidade. Para Nunes (2002) a máxima efetividade significa abandonar a hermenêutica tradicional quando se tratar de direitos fundamentais.

Uma Política de Desenvolvimento, dentro de uma realidade específica como a região amazônica, deve fazer uma interpretação adequada que priorize as determinações constitucionais de tutela do meio ambiente. Assim, o direito fundamental a uma sadia qualidade de vida terá sua força normativa assegurada. E sobre o tema da força normativa da constituição fica evidenciado que:

[...] a interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição. A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma ("Gebot optimaler Verklichung der Norm"). Evidentemente, esse princípio não pode ser aplicado com base nos meios fornecidos pela subsunção lógica e pela construção conceitual. Se o Direito e,

²¹ Direitos fundamentais são aqueles inerentes ao indivíduo e que proporcionam as mínimas condições de existência digna, como o direito à moradia, à educação e à saúde. Nas palavras de Melo (2001, p. 58) “[...] Todos os direitos que, por seu conteúdo, estejam ligados ao direito à vida, ainda que não enumerados no “catálogo constitucional”.

sobretudo a Constituição, têm a sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura possível que a interpretação faça desta tábula rasa. Ela há de contemplar essas condicionantes, correlacionando-as com as proposições normativas da Constituição. A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (Sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determina da situação (HESSE, 1991, p.22)

O entendimento de que devam prevalecer normas superiores ou princípios constitucionais, mediante a tensões normativas, também é uma técnica de interpretação. Nesse caso, diante da resolução de conflitos entre normas, ou normas e princípios, propõem-se a hierarquia entre normas e princípios, de forma a solucionar as antinomias, onde prevalecerá a norma superior ou princípios superiores (FREITAS, 2002).

Uma técnica clássica de interpretação afirma que uma norma posterior revoga a norma anterior, em tudo que a lei nova regulamentar, bem como é aceito pela doutrina brasileira que uma norma especial²² prepondera sobre uma lei geral, mas se leis entram em conflito com os princípios constitucionais, estes prevalecem devido à hierarquia constitucional.

No caso de um conflito entre princípios superiores deve-se buscar um terceiro hierarquicamente superior aos dois primeiros como forma de solucionar o conflito. A busca por um princípio superior determina que as regras devam dar concretude aos princípios e não depreciá-los devendo existir harmonia entre princípios e normas (FREITAS, 2002).

Alexy (2008) afirma que os princípios são mandamentos de otimização, ou seja, normas que ordenam que algo seja cumprido na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas existentes. A lógica do mais ou menos requer o uso da ponderação, que parece ser a via mais efetiva para analisar o “Plano de Ocupação da Margem Direita do Rio Negro”, onde existem conflitos entre os princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente e os valores da livre-iniciativa, princípios gerais da atividade econômica, segundo o art. 170, caput, da Constituição Federal de 1988.

A técnica da ponderação nas decisões jurídicas e administrativas, bem como seu uso como limites ao poder legislativo para elaborar as regras, teve sua construção teórica assentada no princípio da proporcionalidade ou razoabilidade.

Hasson (2008) revela que o princípio da proporção foi estabelecido na Inglaterra e aprimorado pelos Estados Unidos como fundamento consagrado do princípio da proteção devida que, através do princípio da proporcionalidade evita o excesso. Continua o autor abordando a razoabilidade como método na ponderação de conflitos entre direitos

²² A norma especial é aquela que se aplica a uma relação jurídica específica, as casos especiais, contrapondo-se as normas gerais que se aplica a todos, a exemplo do código civil brasileiro como norma geral e a lei que rege os militares como norma especial.

fundamentais, concluindo que decisões estarão de acordo com este princípio quando inseridos nos princípios da conformidade ou adequação dos meios, de sorte que a necessidade de aplicação de um seja menos gravoso ao indivíduo, já que se trata de direitos fundamentais.

O sistema jurídico brasileiro revela uma tendência a consagrar os direitos fundamentais, os mesmos que no Estado Social tinham apenas um caráter de normas programáticas²³, característica de um Estado que posterga os seus deveres de melhorar a qualidade de vida dos seus administrados, onde a Constituição acaba sendo transformada em um texto vazio de concretude que revela apenas a intenção política de postergar soluções ou enganar a população.

Ressalta-se que essas técnicas de interpretações, ou teorias sobre como melhor interpretar a Constituição tem sua importância prática, pois sem essas construções teóricas o direito seria restrito ao texto da lei, ou seja, seria estático e não poderia permitir uma interpretação em prol de uma melhor qualidade de vida pelo viés do direito ambiental.

Essas teorias permitem constatar as mudanças de interpretação ao longo do tempo, de tal forma que se pode afirmar que grande parte da doutrina brasileira, de uma forma explícita ou implícita, deixa transparecer que é a Constituição Federal que deve nortear as decisões dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, isto é, os princípios constitucionais devem nortear e fundamentar todos os atos administrativos, bem como as políticas públicas²⁴, e dentre elas a política de uso e ocupação do solo que no presente trabalho se direciona para a especificidade do problema na margem direita do Rio Negro.

Contrariando o entendimento de que as regras constitucionais precisam ser reguladas por leis infraconstitucionais, percebendo que explicitamente ou implicitamente, os princípios constitucionais podem solucionar conflitos judiciais e administrativos, passa-se a discorrer sobre o movimento denominado Neoconstitucionalismo como sugestão para a resolução das tensões normativas e para resolver a ausência de dispositivos legais que venham regulamentar demandas jurídicas e sociais.

4.1.1 NEOCONSTITUCIONALISMO

²³ Normas de caráter programático são normas que segundo Lenza (2011, p. 203) : “[...] veiculam programas a serem implementados pelo Estado, visando a realização de fins sócias.”

²⁴ Políticas Públicas na concepção de Bucci (apud. FONSECA, 2011, p.337) “[...] são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

O Neoconstitucionalismo é apresentado como uma nova forma de garantir os direitos fundamentais e de limitar os poderes do Estado por meio da aplicação direta das determinações constitucionais. Aponta-se como um dos principais responsáveis por essa mudança o jurista alemão Konrad Hesse e sua obra “Força Normativa da Constituição – 1959” (LENZA, 2011) cuja construção teórica será inserida nos parágrafos seguintes.

Até meados do século passado, na Europa, a Constituição era vista como documento basicamente político, sobretudo na parte de direitos fundamentais. Portanto, a constituição não limitava o legislador e este não era visto como inimigo dos direitos fundamentais. Dizia-se que os membros do legislativo não iriam violar direitos fundamentais, porém, essa assertiva não acontece no processo legislativo brasileiro, onde são elaboradas leis inconstitucionais por vícios materiais que ferem os direitos fundamentais. Logo, o entendimento acima foi substituído e a Constituição passa a ser vista como documento jurídico, ou seja, o neoconstitucionalismo revela o caráter obrigatório da constituição (NOVELINO, 2010).

A superioridade da constituição, no ordenamento jurídico brasileiro, é um requisito para aplicação das teorias do neoconstitucionalismo. Esta supremacia da constituição impõe a Centralidade da Carta Federal, onde outros ramos do direito acabam por existir já nos dispositivos constitucionais (NOVELINO, 2010).

Nessa perspectiva do neoconstitucionalistas admite-se a aplicação direta da Constituição nas relações entre particulares, onde se prioriza os direitos fundamentais. Tal aplicação fundamenta-se no fato da Constituição já regular várias matérias, a exemplo do direito de família, dos idosos, criança e do direito administrativo. E ainda, pela existência de maior abertura da interpretação e aplicação do direito através da técnica de ponderação. E principalmente, ao constatar o fortalecimento do poder judiciário, pois este é o principal protagonista do neoconstitucionalismo, pois é ele que vai assegurar a supremacia constitucional²⁵ (LENZA, 2011).

Partindo das considerações sobre os mecanismos de interpretação da Constituição, percebe-se que, em busca de justiça social, o neoconstitucionalismo é um caminho possível, já que os princípios constitucionais são suficientes para fundamentar decisões judiciais e administrativas.

Nessa perspectiva de que os princípios são mais importantes que o texto frio da lei, é necessário compreender o significado das locuções: “princípios gerais de direito” e “os princípios do direito ambiental” para compreender como tais locuções estão sendo utilizadas.

²⁵ Supremacia da Constituição traduz a teoria da hierarquia entre as leis, onde a Constituição está em primeiro lugar e só ela dá validade jurídica as demais normas infraconstitucionais.

4.2 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO

Em relação ao tema dos princípios gerais de direito²⁶ como meio de solução de lacunas na legislação infraconstitucional, ou seja, no caso em que o poder legislativo não criou uma norma específica para determinada situação fática, Diniz (1999) revela que há muito tempo já se debatia sobre os princípios gerais do direito, a exemplo de Aristóteles que definia princípio “como freio dos fenômenos sociais repreensíveis”.

A autora acima afirma que no sistema jurídico romano, os princípios foram concebidos como forma de solucionar casos novos. E ainda, que na antiguidade os princípios gerais eram concebidos como um direito natural, bem como, pondera que diante da insuficiência das leis os princípios gerais são admitidos por quase todos os sistemas jurídicos internacionais como técnica de suprir a ausência de leis no caso concreto.

Nessa concepção positivista, os princípios gerais do direito só podem ser utilizados na ausência da lei, logo é obrigatório aplicar primeiro a regra, só em segundo plano aplica-se um princípio, concepção que é confrontada pelas teorias do neoconstitucionalismo. E para fins da análise da política de ocupação do solo a que este trabalho se propõe, impõe-se compreender tais definições e como são utilizadas na prática jurídica, a exemplo dos doutrinadores, que mediante a Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro²⁷, entendem que os princípios gerais devem ser usados apenas como método de integração no caso da ausência de leis.

Diniz (1999) aponta que o uso de princípios para preencher lacunas legislativas só é possível na ausência de outra lei ou costume aplicável ao caso. E ainda, revela que na esfera do direito civil é muito utilizado, em face da insuficiência da lei e do costume. Segue a autora afirmando que os princípios não têm existência própria, estão implícitos no sistema e são revelados pelo poder judiciário.

Cumprе ressaltar, que na visão tradicional os princípios gerais do direito não tem força normativa quando comparados com a lei. E que se contrapondo a ótica tradicional, existem doutrinadores que conferem a estes princípios um caráter de norma jurídica.

Dantas (2005) apresenta a diferença entre regra e princípios, onde a regra é geral quando abraça fatos indeterminados, porém, torna-se especial quando visa uma relação jurídica determinada. O princípio tem caráter geral, pois tem várias possibilidades de

²⁶ Princípios Gerais do Direito segundo Venosa (2005, p.53) “são regras oriundas da abstração lógica do que constitui o substrato comum do direito. Por ser um instrumento tão amplo e de tamanha profundidade, sua utilização é difícil por parte do julgador, pois requer traquejo com conceitos abstratos e concretos do direito e alto nível cultural”.

²⁷ Decreto-Lei n. 4657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro.

aplicação, de tal forma que não têm uma aplicação automática, ao contrário da regra que é de aplicação exata.

Entende-se que há princípios expressos quando inseridos em textos de leis, como a exemplo da Constituição de 1988 que positivou vários princípios. E ainda, que existem princípios implícitos oriundos das interpretações das normas nos casos concretos, impondo-se aos tribunais reconhecê-los (DANTAS, 2005).

Sob o entendimento de que existe uma isonomia entre princípios expressos e implícitos, constata-se que o ordenamento jurídico brasileiro tende a conferir maior importância a princípios positivados. Fato que tem levado o poder legislativo a identificar os princípios implícitos e passar a inseri-los no texto de lei. Percebe-se que os princípios gerais de direito são todos aqueles que informam o ordenamento jurídico de um país, logo não se pode reduzi-los aos princípios implícitos, pois são marcados pela generalidade e possuem conteúdo rico e amplo, impondo-se uma interpretação correta ao serem aplicados. Como o princípio da proporcionalidade que deve ser usado na solução de conflitos entre princípios, e ainda, entre princípios e normas (DANTAS, 2005).

No sistema jurídico do Brasil, sobre a aplicação de um princípio ao caso concreto, não se pode desconsiderar o texto legal, mesmo nas tensões entre princípios, ao ser valorizado um não significa afastar de forma absoluta o outro. Nesse sentido, Dantas (2005), pondera que para melhor compreender os princípios deve o interprete conhecer a concepção de hierarquia das leis criada por Kelsen²⁸, onde os princípios devem atuar em conjunto com as leis de forma harmônica, ensejando num ordenamento mais justo no qual prevalecerá os princípios de maior importância.

Dantas (2005) revela que os princípios seriam ideias fundamentais que norteiam o sistema jurídico. Assim, para aplicá-los não importa se estão escritos em textos de leis, pois são elementos que integram o direito, já que expressam um pensamento dominante a um determinado momento da história, mas alerta que a inobservância de um princípio é mais grave que o descumprimento da lei.

No mesmo sentido, Fernandes (2009) afirma que os princípios são mandamentos nucleares, quando desrespeitados, juridicamente, é mais grave que o não cumprimento de uma norma. E ainda, que o interesse público deve ser entendido como direito coletivo norteado por todos os princípios que buscam a justiça social e não a simples concepção do direito do Estado.

²⁸ Hans Kelsen foi o criador da Teoria Pura do Direito, onde afirma que o direito deve seguir um método positivista baseado na hierarquia estrutural de normas.

Após contextualizar os princípios gerais do direito, superar algumas considerações sobre a teoria do neoconstitucionalismo ressalta-se a importância da interligação entre o direito material, Constituição Federal, e sua aplicação por meio do Direito Processual Civil, pois segundo Câmara (2007) o conceito de direito processual perpassa por vários critérios, dentre eles destaca a definição de que é o “ramo da ciência jurídica que estuda e regulamenta o exercício pelo Estado da função jurisdicional”, em outras palavras dentro do contexto do Neoconstitucionalismo, seria a regulamentação de como o Poder Judiciário poderia aplicar a teoria supramencionada nas demandas coletivas.

Didier Junior (2010), afirma que a teoria do direito (ciência jurídica) sofreu profundas transformações nos últimos 50 anos. Portanto, se a ciência muda, o direito processual civil não poderia ficar imune a essas transformações. Esclarece que a ciência do processo foi atualizada por essas transformações, onde ocorreram mudanças na teoria das fontes do direito em relação aos princípios, ensejando na certeza de que um princípio é uma espécie de norma jurídica. Assim, é indispensável afirmar que um princípio é norma jurídica e não é uma técnica de integração de lacuna, como continua afirmando parte da doutrina brasileira, logo, o artigo 126 do Código de Processo Civil está superado, pois estabelece que o princípio seja a última técnica de integração de lacunas de leis.

Aponta-se que o legislador reconhece a incapacidade de prever todas as situações possíveis, a lei não vai conseguir regulamentar todas as situações jurídicas em sociedade. Dentro desta ótica, se faz necessária uma mudança na hermenêutica jurídica, onde o juiz interpreta o texto para extrair a norma, logo, a norma é produto da interpretação do texto, sendo que ao criar essa norma deve fazê-lo por meio dos postulados da proporcionalidade e razoabilidade, pois não é qualquer aplicação do direito que seja lícita, só será através da proporcionalidade e razoabilidade (DIDIER JUNIOR, 2010).

Ressalta-se que com essas mudanças na hermenêutica jurídica, a qual entende que o princípio é norma que deve ser aplicado na resolução de conflitos, e que sob a visão do neoconstitucionalismo, no sentido de que os princípios constitucionais devam ser aplicados de forma direta nas demandas judiciais, passa-se aos princípios do direito ambiental que de forma explícita ou implícita, são concebidos para fins deste estudo como normas que devem ser aplicadas em políticas públicas, na sua elaboração, ou pelo poder judiciário no controle de legalidade e/ou inconstitucionalidade dessas decisões do poder executivo.

4.4 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

A doutrina brasileira entende que o artigo 225 e seus incisos na Constituição Federal do Brasil, traduzem as bases dos princípios ambientais, estes são verificados também na Declaração do Rio de Janeiro 92 e na Lei de Política Nacional do Meio ambiente. E ainda, que dentro deste viés de princípios ambientais, aponta-se que o princípio da prevenção é um megaprincípio, este compreendido com fulcro a prevenir a degradação do meio ambiente (MELO, R. 2010).

Melo, R. (2010) contextualizou os princípios do direito ambiental da seguinte forma:

a) o princípio do desenvolvimento sustentável traduz a necessidade de harmonizar o desenvolvimento econômico com os demais interesses coletivos, reforçando a tese de que o meio ambiente deve ser preservado para as presentes e futuras gerações;

b) o princípio do poluidor-pagador visa inibir as práticas nocivas ao meio ambiente e a reparação dos danos, sinalizando a obrigatoriedade de reconstruir o meio ambiente degradado ou quando isso não for possível transformar a obrigatoriedade em indenização pecuniária a ser depositada em um fundo destinado a financiar soluções para problemas ambientais;

c) o princípio da participação determina que a sociedade e o Estado são responsáveis pela preservação do meio ambiente, porém, a eficácia da aplicação desse princípio depende do esclarecimento da sociedade sobre os seus direitos fundamentais entre os quais o direito a uma sadia qualidade de vida;

d) o princípio da precaução refere-se aos riscos ao meio ambiente, insurgindo o dever do Estado de adotar medidas preventivas entre os quais o Estudo Prévio de Impacto Ambiental entendido como mecanismo de verificação de futuros danos e o que se fazer para evitá-los.

Também refletindo sobre os princípios, Fernandes (2009) registra o princípio da indisponibilidade do meio ambiente concluindo pela necessidade de se prevenir os danos e repará-los quando ocorrerem. O mesmo autor considera que o princípio do desenvolvimento sustentável é aquele que obriga o desenvolvimento econômico a não impor prejuízos à vida no planeta e que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento com o Estado limitando e eliminando práticas predatórias.

Em relação ao poluidor-pagador Fernandes (op. cit.) assevera que a aplicação desse tal princípio condiciona a busca de custo das variáveis ambientais que poluem e das que não poluem, não havendo qualquer possibilidade de interpretar esse princípio como traduzindo a idéia de que quem paga pode poluir, mas sim de inserir um fator econômico para evitar o dano ou pagar por sua reparação.

O mesmo autor identifica o princípio da prevenção como um megaprincípio do direito ambiental de onde decorre o dever de corrigir o risco da fonte poluidora. Considera ainda que o Estado deva intervir através de políticas públicas voltadas para a defesa do meio ambiente, inclusive como agente motivador da participação popular, já a Constituição Federal por inserir a cidadania que legitima a democracia.

Percebe-se que a educação ambiental em todas as suas possibilidades, formais e não-formais, deve ser estimulada. Inclusive com a possibilidade de intervenção do Estado nos meios de comunicação, que pode se efetivar no processo de concessão, onde no exercício dessa atividade estaria consignada a obrigação de que tais instituições utilizem os seus meios, televisão ou rádio, para divulgar e orientar a população sobre preservação do meio ambiente

Assim, a necessidade do Estado levar em consideração, na tomada de decisões o desenvolvimento sustentável, excluindo a possibilidade dos princípios da precaução e prevenção serem interpretados como sinônimos. A precaução deve ser aplicada perante a incerteza dos riscos e de como identificá-los, e a prevenção como instituto a ser utilizado na certeza dos riscos ambientais, obrigando o Estado a realizar atividades mitigadoras dos danos. (FERNANDES, 2009).

Corroborando o entendimento de que a prevenção de danos ambientais é fundamental no direito ambiental, Padilha (2002) revela que se deve conhecer os riscos e antecipar os fatos que antecedem o dano efetivo e que os princípios da prevenção e precaução definidos na conferência do Rio de Janeiro de/92 devem nortear as metas de proteção a serem seguidas pelo Estado, ou seja, devem basilar o desenvolvimento econômico e modificá-lo em prol da preservação do meio ambiente. Do mesmo modo, a Administração Pública deve utilizar o seu poder de polícia para limitar os direitos individuais e de propriedade em relação às atividades econômicas com o objetivo de diminuir os riscos ambientais

Padilha (op. cit) aponta que o estudo prévio do impacto ambiental é um instrumento de proteção ao meio ambiente contra as atividades potencialmente degradadoras do ambiente, esclarecendo, inclusive que a Constituição, insere nesse aspecto, qualquer atividade de risco no inciso III, do artigo 225. A autora reitera o direito da população de receber todas as informações sobre obras que irão de forma direta ou indireta depreciar e causar danos irreparáveis ao meio ambiente e a própria vida. Padilha destaca, ainda, que o inquérito civil feito pelo Ministério público e os termos de ajustamento de condutas como mecanismos de concretude da prevenção de danos ao meio ambiente. Além disso, tais informações são públicas e que eventual arquivamento deste inquérito civil não é obstáculo para ajuizar uma ação civil pública pelos co-legitimados.

Os princípios do direito ambiental, além dos subprincípios não abordados aqui, são construídos e desconstruídos pela doutrina jurídica brasileira e servem aqui como preâmbulo da abordagem mais verticalizada do princípio da precaução que é utilizado neste trabalho para analisar a política pública de ocupação do solo da margem direita do Rio Negro.

4.5 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Na contemporaneidade não há dúvidas sobre a importância do conhecimento dos impactos socioambientais em um cenário em que há demandas por desenvolvimento e sustentabilidade. Os riscos e as incertezas contextualizam o princípio da precaução e sua aplicabilidade no universo jurídico.

Em 1987, na cidade de Londres, na Conferência Internacional sobre proteção do Mar do Norte o princípio da precaução veio a ser vislumbrado, configurando-se o entendimento que este princípio pode exigir:

[...] ações que limitem as emissões de certas substâncias potencialmente perigosas, sem esperar que uma relação de causalidade seja estabelecida de maneira formal sobre bases científicas. Assim, esse princípio ultrapassa os métodos clássicos de prevenção elaborados a partir de um bom conhecimento dos riscos (relações de causalidade na base dos danos e das probabilidades de ocorrência dos acontecimentos desencadeadores desses danos, como em epidemiologia ou no campo da segurança rodoviária) (GODARD, 1997, p.118).

Em legislação, o princípio da precaução surgiu na Alemanha com o intuito de regular as questões relativas à poluição, foi em uma [...] “lei da república Federativa da Alemanha, em 1996, quando o governo federal enunciou o *Vorsorgeprinzip* para guiar os administradores sobre o trato com a poluição” (BELTRÃO, 2009, p.38).

Durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Rio-92, foi assinada uma declaração com vinte e sete princípios, sendo que no princípio 15 foi inserido o princípio da precaução, sobre o qual Machado (2005, p.63) faz uma reflexão concluindo que:

O princípio 15 utiliza expressões como “precaução” e “ameaça de danos sérios e irreparáveis”, que merecem conceituação, como, também, a pesquisa dos termos empregados em diferentes línguas. Precaução é “cautela antecipada”, [...] a precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou do perigo.

Augusto e Freitas (1998), sob a perspectiva de ação antecipada diante de risco, alertam sobre os perigos potenciais à saúde e ao meio ambiente em face das substâncias químicas

colocadas em circulação através dos processos industriais, apontando que as populações expostas a essas substâncias podem apresentar inúmeras doenças como a carcinogênese, a mutagênese e danos a órgãos-alvo específicos. Afirma que mediante a crise ambiental, potencialmente engendrada por processos industriais, foram criados métodos de avaliação de riscos no sentido de se antecipar os possíveis riscos e não tentar remediar os danos ambientais quando eles ocorrem.

Desse embate surge a inversão do ônus da prova que no ajuizamento de uma ação contra um determinado empreendimento, o princípio da precaução determina que não é o autor da ação que deve demonstrar o dano ambiental real, e sim o réu por meio de perícia técnica é que deve demonstrar que a sua atividade não vai causar um prejuízo a sociedade.

O STJ no Recurso Especial nº 1.060.733/SP, 2ª turma, relatora a Ministra Eliana Calmon, em 01 de Dezembro de 2009, considerando a relação interdisciplinar dos preceitos do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e os da tutela ambiental, admitiu a inversão do ônus da prova em Ação Civil Pública, demonstrando que em ações coletivas o judiciário deve ampliar os mecanismos processuais em prol de justiça, sendo o direito ambiental um direito difuso pode-se conjugar as ações coletivas ao princípio da precaução para inverter o ônus da prova ao empreendedor. Nesse sentido, Beltrão (p. 39, 2009) pondera que:

O princípio da precaução desonera o cidadão ou associação de comprovar, em processo administrativo ou judicial, o dano real ao meio ambiente, sendo suficiente a caracterização do dano potencial.

O Princípio da Precaução, como a maioria dos institutos jurídicos de proteção do meio ambiente, está em processo de construção, mas percebe-se que tem se expandido nos numerosos instrumentos internacionais e nacionais com aceitação pelos doutrinadores. Este aceite perpassa pelo sentimento de rejeição aos perigos provenientes da degradação ambiental, e da percepção dos riscos sociais, ou seja, dos temores em face dos riscos ambientais potenciais decorrentes do crescimento econômico. Surge daí a necessidade de se antecipar os riscos e dizer não as tentativas de recuperação dos danos ao meio ambiente como pondera Lorenzetti (2010).

Para Baracho Júnior (2008, p.95) “o princípio da precaução determina que as medidas que possam evitar ou mitigar um dano ao meio ambiente devem ser adotadas, ainda que não se tenha comprovação científica de que da atividade decorrerá um dano ambiental”, ou seja, precaução é se antecipar aos riscos, e que a incerteza científica sobre a possibilidade de um dano ambiental não pode ser usada como desculpa pelo Estado para não aplicá-lo.

Corroborando esse entendimento, Machado (2005, p.64) deixa transparecer a complexidade sobre o princípio da precaução:

O mundo da precaução é um mundo onde há a interrogação, onde os saberes são colocados em questão. No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se.

Constata-se, assim, que o instituto jurídico da precaução é uma necessidade, embora a sua implementação venha sendo postergada, permitindo a formulação de várias objeções a este importante princípio do direito ambiental. Nesse sentido, Lorenzetti (2010, p.73) afirma que:

[...] o princípio tem sido criticado como uma resposta cega que os administradores, o congresso e os juízes dão aos temores públicos, e que leva a adotar más decisões que se tem denominado: “leis do medo”. As regulamentações não conseguem explicar claramente as razões, nem têm uma base científica clara, o que não dá nenhuma segurança de que sejam adequadas.

No campo do desenvolvimento adjetivado de sustentável, percebe-se que as incertezas sobre esta teoria traduz pensamentos incoerentes em relação ao princípio da precaução que parecem se assentar no medo em relação aos riscos possíveis.

Esta perspectiva fundamentada em receios conduz a um posicionamento insustentável, já que desconsidera o princípio quando ele é pouco provável, admitindo-o apenas quando a ameaça é grave, condicionando essa admissibilidade em custos determinados pelas medidas da cautela. Apenas quando existe uma grande probabilidade de danos é que os riscos potenciais autorizam atividades antecipatórias, independente do custo. Assim, a potencialidade dos riscos pode até autorizar a inversão do ônus da prova, com o idealizador de um projeto tendo que demonstrar a inocuidade da atividade projetada, antes de sua autorização (GODARD, 1997).

Alguns doutrinadores sustentam que o princípio da precaução seja apenas uma declaração de estímulo, sem campo para aplicação, enquanto outros dizem que sua aplicação, ao exigir que empreendedores provem os possíveis riscos da futura obra, é quase que exigir o indemonstrável. Na literatura também se encontra posicionamentos sinalizando que sua aplicação deve incluir uma ponderação dos riscos com os benefícios para identificar soluções,

havendo mesmo autores que chegam a negar a existência do princípio da precaução (LORENZETTI, 2010).

Para entender melhor a questão pode-se recorrer à etimologia da palavra precaver, que segundo o dicionário Aurélio é sinônimo de acautelar com antecipação; prevenir; precatar; por de sobreaviso; acautelar-se e preparar-se. Assim, precaver quando perpassa o direito ambiental impõe o dever de prudência aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mediante o paradigma socioambiental presente em nossa realidade. Nesse sentido, Lorenzetti (2010, p.74) diz que:

No estado atual do “paradigma ambiental”, estimamos que deva se aceitar o princípio da precaução, mas devemos avançar para a fase de sua implementação, para fazer dele uma realidade possível e não uma mera declaração politicamente correta, mas inaplicável.

Reale (2001) ao analisar o que seria uma decisão judicial alerta que esta expressa uma opção valorativa do juiz. Assim, um judiciário que não valorize a sustentabilidade socioambiental não reconhece que os princípios ambientais sejam suficientes para paralisar uma obra potencialmente degradadora e, possivelmente não aplicaria o princípio da precaução, e nem inverteria o ônus da prova, logo na sua ponderação afastaria o princípio da precaução e valorizaria o crescimento econômico.

Neste trabalho adota-se a doutrina que afirma ter o princípio da precaução fundamento constitucional, mesmo que de forma implícita, pois do art. 225 e seus incisos se extrai o dever genérico de não degradar o meio ambiente natural, artificial e cultural.

O Estado ao fazer uma opção pelo “desenvolvimento sustentável” compromete-se em evitar erros antigos quando se fala em desenvolvimento regional. Nesse sentido, Godard (1997, p.119) diz que:

[...] promover hoje uma política de desenvolvimento sustentável significaria adotar uma atitude de precaução frente aos riscos cujas consequências seriam sofridas pelas gerações futuras, inversamente, o princípio de precaução permitiria dar uma tradução prática a preocupações que não poderiam transformar-se em ação, se não pudessem livrar-se das incertezas e controvérsias científicas, como ilustra o caso do risco climático do planeta.

Uma atitude sensata é o que se espera no contexto mundial de tutela do meio ambiente, pois se apreende de todas as discussões internacionais sobre o desenvolvimento sustentável, e do conjunto de leis presentes no ordenamento jurídico, que uma mudança de paradigma sobre o mero crescimento econômico se faz necessário, pois desde Estocolmo até a

Conferência do Rio-92, cresce o entendimento de que se deve aplicar o princípio da precaução não permitindo as degradações, ou seja, não esperar que se efetivem os sofrimentos causados pela insensatez humana em relação à natureza. Nesse contexto, vale registrar as observações de Leff (2003, p.75) alertando que motivados pela extrema complexidade sobre a sustentabilidade ambiental, é imprescindível aprender com os erros, pois:

Os sistemas complexos são distinguidos como aqueles que não podem ser captados por uma perspectiva única, aprender a aprender a complexidade ambiental é um convite a fertilizar o campo de uma nova pedagogia, em que se encontram a pedagogia ambiental, a sustentabilidade, a democracia e as autonomias locais,

Assim, o princípio da precaução parece estar presente nesse campo de uma nova pedagogia, que unida à sustentabilidade socioambiental na Amazônia, impõe ao Estado o dever de consultar a população se aceita ou não determinados riscos, visando o princípio da participação como instrumento para o princípio da precaução a partir de uma visão multidisciplinar.

Essa postura ressalta a importância de não deixar a análise de riscos potenciais ser decidida por uma única profissão, seja ela representada pelo jurista e/ou economista decidindo pela aplicação (ou não) do princípio da Precaução. Aponta-se que tais conclusões sobre precaver os futuros riscos, além de interdisciplinar, devem acontecer por meio de uma participação popular qualificada e não apenas consultas inócuas que são feitas para assegurar o desenvolvimento sustentável apenas do Estado em detrimento da dimensão social, já que pela ótica do governo o que importa é o crescimento econômico.

O princípio da precaução deve ser aplicado nas decisões políticas do poder público, bem como nas atividades do setor privado e da sociedade. Em relação às políticas públicas, devido o elemento discricionário delas, ou seja, uma opção entre regular ou não as suas atividades com base nos princípios ambientais, nos alerta Lorenzetti (2010, p.79):

Na medida em que a lei contém um mandato dirigido à administração, isto significa uma restrição ao seu campo de ação. De modo que, mais do que discutir se há voluntariedade ou obrigatoriedade, o problema é de limites, isto é, até que ponto pode o administrador agir de acordo com a sua própria discricionariedade.

Neste sentido pode-se afirmar, segundo Lorenzetti (2010, p.79), que o princípio da precaução não é uma mera exortação, e sim um valor normativo de caráter delimitador, sendo qualquer decisão fora de suas diretrizes um exemplo de discricionariedade ilícita. Assim, se

revela um princípio proativo das decisões, onde “a implementação requer humildade e restrição, reconhecendo a falibilidade do conhecimento humano”.

4.6 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE: RIMA DE PLANEJAMENTO E LAUDO PERICIAL ETNOGRÁFICO.

A Constituição Federal brasileira no artigo 225, caput, determina que todos tem 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 à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Dessa determinação constitucional compreende-se a necessidade de prevenir danos ambientais futuros no intuito de preservar o meio ambiente sadio e garantir o direito fundamental de uma vida digna. Dessa forma, introduziu-se no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da prevenção dos danos ambientais, cujo instrumento, por excelência é o conhecimento prévio dos riscos ambientais que deve ser feito por meio do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu Relatório de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA).

A Carta Magna brasileira prevê como fundamento da República Federativa do Brasil no seu artigo 1º, inciso IV, os valores sociais do trabalho e a livre-iniciativa, sendo que tais fundamentos foram ratificados como princípios gerais da atividade econômica, segundo o art. 170, caput, da referida Carta. Assim, a Constituição brasileira estabeleceu como princípio da ordem econômica o desenvolvimento econômico do país, mas ao mesmo tempo consagrou que tal desenvolvimento deve garantir uma existência digna aos cidadãos brasileiros envolvidos. Neste contexto se enquadram, perfeitamente, os planos do governo do Estado do Amazonas para o crescimento econômico do município de Iranduba cujo limite norte é a margem direita do Rio Negro, em frente a Manaus²⁹.

O Plano de Uso e ocupação da Margem Direita do Rio Negro, quando for regulamentada no âmbito municipal, ou seja, ao ser criada uma lei pelos vereadores do município de Iranduba, permitirá várias obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, se consideradas no seu conjunto. Em uma interpretação sistemática da tutela ambiental, entende-se que o referido plano de ocupação, tal qual uma

²⁹ A distância de Manaus ao Município de Iranduba consiste na somatória dos 3,5 Km da Ponte do Rio Negro, o trecho da AM-070 e a estrada que liga a AM-070 até o centro de Iranduba, no total de 25 km, conforme informação disponível no endereço eletrônico <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/amazonas/iranduba.pdf>

grande obra potencialmente causadora de danos ambientais, deve fazer um estudo prévio dos impactos socioambientais, em analogia à exigência constitucional para as grandes obras.

Neste contexto e consoante às disposições legais presentes no artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF/88, no artigo 9º, inciso III da Lei nº 6.938/81, Política Nacional do Meio Ambiente, ao Decreto Estadual nº 10.028/87³⁰ e ao artigo 2º da Resolução CONAMA nº 1/86, o Estado do Amazonas e/ou município de Iranduba deverão fazer um estudo prévio de impactos ambientais, onde devem ser evidenciados os riscos e os danos ao meio ambiente.

Essa conclusão encontra respaldo em Marques (2010) ao afirmar que a Administração Pública aplica ou deveria aplicar o princípio da prevenção em todas as suas atividades, pois seja qual for a atividade:

há sempre um mínimo de degradação na implantação de qualquer obra ou atividade. Ficará a cargo do Poder Público disciplinar o que será permitido ou não. Dessa forma, a matéria transborda do campo jurídico para o campo político, o que não significa, por outro lado, que o administrador público possa dispor da maneira que lhe convier, com desrespeito aos valores ambientais consagrados nos textos legislativos de maneira explícita ou implícita (MARQUES, 2010, p.48).

Neste caso específico que envolve a ocupação de uma área de extensão considerável, talvez fosse conveniente em se pensar na elaboração de um RIMA de planejamento que definiria o plano de ocupação e registraria os riscos ambientais decorrentes das iniciativas econômicas a serem implantadas na região.

Esse RIMA de planejamento teria características de análise mais detalhada do plano de ocupação equivalendo a um estudo mais minucioso de um zoneamento ecológico-econômico que não envolve a verticalização das avaliações dos impactos ambientais.

Apesar da relevância sócio-econômica do plano que pretende diminuir o grau da pobreza, exclusão social em um município de carência de grande magnitude, a questão ambiental não pode ser deixada de lado, permitindo que só a face econômica tenha relevância. Nesse RIMA mais amplo seriam identificados os riscos e o relatório final disponibilizado para o debate com a população e com a intelectualidade interdisciplinar. Essa providência é essencial, pois como afirma Machado (2005, p. 82):

Sem informação organizada e sem pesquisa não há prevenção. Por isso, divido em cinco itens a aplicação do princípio da prevenção: 1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário do ecossistema, com a elaboração de um

³⁰O Decreto nº 10.028 de 04 de fevereiro de 1987, regulamenta a Lei nº 1.532, de 06 de julho de 1982. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Licenciamento de Atividades com Potencial de Impacto no Meio Ambiente e aplicação de penalidades e dá outras providências.

mapa ecológico; 3º) planejamento ambiental e econômico integrado; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e 5º) Estudo de Impacto Ambiental.

Ressalta-se do tema “precaução versus conhecimento dos riscos ambientais”, o fato da incerteza sobre os futuros danos ambientais ser uma regra em grandes empreendimentos impondo a aplicação teórica do princípio da precaução. Nesse sentido, vale ressaltar dois mecanismos de controle e planejamento que podem auxiliar as decisões políticas de tamanha importância como é o caso do Plano de Ocupação da Margem direita do rio Negro.

4.6.1 Relatório de Impacto Ambiental de Planejamento

O Relatório de Impacto Ambiental de Planejamento traduz um documento formal elaborado pelo poder executivo estadual ou municipal através de um órgão específico onde, de forma ampla, seria previsto quais atividades poderiam ser implantadas em determinada área do Zoneamento Ecológico Econômico. Entende-se este instituto como um grande RIMA que substituiria os EPIA/RIMA individuais para cada empreendimento que os encarecem e acabam sendo repetitivos. Para a construção teórica dessa definição se fazem necessárias algumas ponderações sobre o Zoneamento Ecológico Econômico e sobre o sistema de licenciamento ambiental.

A Lei nº 6.938/1981, Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), estabelece o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) como um dos seus instrumentos, conforme consta no art.9º, inciso II, e que serve para realizar um levantamento das características de uma determinada região quando o objetivo é a divisão em zonas seguindo critérios sócio-econômicos.

O zoneamento de uma região verifica se determinada área apresenta algum potencial econômico, constata a sua forma de ocupação e as características ambientais, incluindo o levantamento da população demonstrando um determinado cenário com possíveis diretrizes para futuros investimentos e decisões políticas.

Cumprido salientar que o ZEE visa os aspectos ambientais e por meio deste estudo técnico o Poder Público deveria fundamentar os seus planos, programas de governo e atividades que de forma direta ou indireta venham a usar o espaço em questão tentando preservar o meio ambiente, isto é, o ZEE é um dos instrumentos de viabilização do chamado “desenvolvimento sustentável”.

O ZEE deve ser elaborado através de uma equipe interdisciplinar envolvendo o setor produtivo, o governo e a sociedade para que tenha legitimidade o futuro ordenamento. Este instrumento tem caráter apenas informativo e a Lei nº 6.938/1981 não previu a utilização obrigatória destas informações em políticas de desenvolvimento regional. Além disso, o ZEE se configura como de um diagnóstico ambiental, econômico e social cujo processo de elaboração tem um custo muito alto, bem como apresenta dificuldades em determinar as potencialidades de cada região, de modo a respeitar as diversidades de cada área foco deste tipo de zoneamento.

O mapeamento de determinado Estado ou Município depende ainda de audiências públicas e da aprovação pelo Poder Legislativo envolvido, pois se faz necessário a manifestação individual, o que é reforçado pelas reflexões de Machado (2005, p. 191) descritas a seguir:

[...] a importância de o zoneamento passar por um debate aberto e amplo, o que não deve significar morosidade e confusão. O concerto das vontades individuais, em que todos os setores – inclusive as associações ambientais – poderão expressar seus pontos de vista, contribuirá para que o desenvolvimento local se faça sem agressão aos recursos naturais.

Como na esfera municipal o zoneamento não pode se restringir ao perímetro urbano (caso do zoneamento para o município de Iranduba), a terminologia adequada seria “zoneamento municipal”³¹ e não zoneamento urbano em face das características híbridas de urbano e rural encontradas na região focalizada neste estudo. E ainda, nos debates necessários ao estabelecimento do zoneamento, devem-se incluir representantes de todas as comunidades que fazem parte deste município, pois sem essa representação não haverá legitimidade e será ferido o princípio da participação quando pretende proteger o meio ambiente.

Percebe-se que o Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro (PUOS) foi elaborado com o objetivo de possíveis alterações no zoneamento municipal já existente, que no caso do Município de Iranbuba, foi realizado através do seu plano Diretor em vigência.

Visualizada algumas características do ZEE como instrumento de planejamento, passa-se ao sistema de licenciamento ambiental brasileiro que é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

³¹ Machado (2005, p192) prefere a chamar zoneamento municipal e não zoneamento urbano “porque a divisão do território não se restringe ao perímetro urbano”

A Lei 6.938/1981 no artigo 9º, inciso IV, estabeleceu como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente o Sistema de Licenciamento. Esta lei conferiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) ³² competência para estabelecer regras para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, consoante o dispositivo da referida Lei no artigo 8, inciso I.

O CONAMA, no exercício de suas atribuições, estabeleceu na Resolução Normativa nº 237/97 a definição de Licenciamento Ambiental como segue:

Art. 1º, inciso I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

A Resolução CONAMA nº237 determina quais licenças ambientais devam ser obtidas para o funcionamento das atividades potencialmente poluidoras e nela consta a exigência de três licenças no artigo 8º, incisos de I a III, que são: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

A primeira licença (LP) é concedida na fase inicial do planejamento de uma atividade e aprova a localização e concepção de um empreendimento, e ainda atesta a viabilidade ambiental. A Licença de Instalação (LI) autoriza a instalação de uma atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental. A Licença de Operação (LO) autoriza a operação do empreendimento após verificar o cumprimento das licenças anteriores.

Dúvidas não restam de que o Poder Público deve intervir no âmbito dos direitos individuais em prol da sociedade, como é o caso do meio ambiente que é um direito difuso o que faz das licenças acima descritas instrumentos para o controle do Estado, pois:

No exercício das atividades industriais, comerciais e agrícolas há empreendimentos que necessitam do prévio controle do Poder Público. Essa intervenção pode ocorrer sob a forma de autorizações, de permissões e de licenças de instalação, de construção. De funcionamento e de ampliação (MACHADO, 2005, p. 193)

Cumprido salientar que um dos maiores problemas com o licenciamento ambiental no Brasil consiste na demora do processo administrativo que visa à análise do licenciamento.

³² CONAMA é um órgão consultivo e deliberativo com a finalidade de assessorar, estudar e propor, ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e aos recursos naturais [...], definição estabelecida pela Lei 6.938/1981, art. 6º, inciso II.

Essas dificuldades decorrem da existência de poucos analistas e servidores devidamente qualificados, o que acaba gerando uma grande volume de requerimentos que retardam a expedição das licenças previstas na Resolução CONAMA nº237. Sobre essa questão vale ressaltar o entendimento de Pedro (2006):

Sem exagero, podemos afirmar que, em alguns estados, os sistemas de licenciamento se tornaram de tal forma emperrados que a obtenção de uma licença para iniciar ou ampliar uma atividade pode levar anos. Os empreendedores, em muitos casos, desistem ou mudam de local e até de país. Limita-se assim a geração de emprego e renda, indispensável para tornar sustentáveis os programas sociais de combate à miséria. Não se trata, é claro, de defender o fim do licenciamento, mas sim de torná-lo mais transparente, ágil e eficaz.

Diante das dificuldades no processo administrativo de licenciamento e o prejuízo ambiental, econômico e social devido à morosidade processual analisa-se a possibilidade de uma alternativa em face dos seguintes aspectos: 1) o fato do gestor público não estar obrigado a seguir as diretrizes estabelecidas em um zoneamento de uma determinada região e 2) a imposição legal de que cada empresário tenha que pagar por um EPIA/RIMA de forma a provar que sua atividade não é nociva ao meio ambiente.

Possivelmente um EPIA/RIMA de planejamento seria viável, mesmo diante de um aparente custo alto, porém, tais custos poderiam ser abatidos através da compra do direito de usá-lo, evitando que um empresário precise pagar por um EPIA/RIMA individual, já que poderia comprar um quota do RIMA de planejamento diminuindo os custos.

Ressalta-se que o RIMA de planejamento, conforme exposto acima, sanaria a ausência de obrigatoriedade em se seguir um zoneamento e proporcionaria uma agilidade nos processos de licença, pois nessa construção teórica o analista não precisaria avaliar os EPIA/RIMA que são comprados para dizer que a atividade é possível em determinado local, pois o EPIA/RIMA de planejamento já estabeleceria quais e quantas atividades poderiam ser implementadas nas zonas industriais, deixando a cargo do empresário a opção dentre as atividades possíveis indicadas pelo RIMA de planejamento.

Essa proposta de uma RIMA de planejamento, evidentemente precisa de um aprofundamento das questões jurídicas, um tema que pode e deve ter prosseguimento, verticalizando o debate com vistas a compor um corpo teórico que receba a contribuição de várias áreas de conhecimento e das instituições políticas.

De qualquer forma, parece viável que se pense na mudança do atual sistema de elaboração de RIMAS, alguns dos quais são claramente mal feitos e objetivando apenas

atender o interesse econômico de quem os financia, relativizando os valores tutelados que garantem uma melhor qualidade de vida.

4.6.2 Laudo Pericial Etnográfico

A Constituição Federal no artigo 5º, Caput, estabelece o princípio geral da igualdade ao afirmar que todos são iguais perante a lei, porém, após o ano de 1988 a doutrina vem fortalecendo a interpretação de que se devem tratar os desiguais de forma desigual para que seja contemplada a diversidade existente na cultura brasileira. Sob tal perspectiva, surge o Laudo Pericial Etnográfico como um instrumento jurídico essencial na identificação da diversidade cultural que pode ser utilizado em planos de desenvolvimento regional e em todas as atividades jurídicas pertinentes.

Cumprido ressaltar, que o Laudo Pericial Etnográfico não tem previsão expressa nos sistema legal brasileiro, entretanto, emergiu de uma necessidade técnica do Poder Judiciário Federal para atender as demandas que envolviam direitos de populações etnicamente diferenciadas. Assim, o Ministério Público Federal realizou convênio com a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) para obter parecer técnico em demandas judiciais que envolvam questões de reconhecimento de direitos de povos indígenas e quilombolas, de tal forma que

Na perspectiva do membro do Ministério Público, quando ele se aproxima do antropólogo, quer na verdade o profissional capaz de resolver alguns problemas que nós, profissionais do Direito, não sabemos resolver. Que respostas queremos? Que diga para nós, juristas, quem é índio, quem é remanescente de quilombo, que calcule os impactos culturais de uma obra projetada ou calcule os danos culturais causados por determinada obra, por determinada atividade. Queremos também que o antropólogo nos apresente alternativas de projetos de desenvolvimento para grupos étnicos desestruturados. Queremos também que o antropólogo diga como é que nós devemos tratar os casos de divisões internas, de conflitos, em quem que se deve acreditar, quem devemos ouvir, o que devemos fazer, e queremos uma orientação com relação aos conflitos externos, como se situar, como fazer articulações para superar esses conflitos (LEITE, p.56, 2005).

Ainda conforme Leite (op.cit.) foi o Decreto 1.775/96³³ que estabeleceu a importância do antropólogo na identificação e delimitação de terras indígenas. A Carta de Pontas das Canas, elaborada no encontro da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) em 2000,

³³ Decreto Presidencial nº 1.775/96, estabelecido no governo Fernando Henrique Cardoso, regulamentou conforme segue: “Art. 2º- A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por **antropólogo de qualificação reconhecida**, que elaborará, em prazo fixado na portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação”.

reconhece o papel do antropólogo em demandas judiciais, credenciando esses profissionais para elaborar um relatório técnico, pautado na ética de sua profissão, visando colaborar com a compreensão sobre várias questões e dúvidas processuais, não como meio de prova, mas sim como instrumento de se desvelar certa realidade. Entretanto, é oportuna a ponderação a seguir:

o processo de reconhecimento de grupos étnicos indígenas ou de remanescentes de quilombos para fins de aplicação de direitos constitucionais tem produzido, por parte de órgãos do Estado, a demanda por peças técnicas antropológicas de identificação étnica e tais demandas têm sido geradas a partir de contextos conflituos. Nestes contextos, a reivindicação de uma identidade étnica e social tem sido associada a uma suspeita de manipulação instrumental, pelos atores sociais, de categorias identitárias contempladas por direitos constitucionais (LEITE, p.36, 2005).

No intuito de impedir tais manipulações, na busca da caracterização de grupos étnicos, para emitir laudo pericial sobre populações etnicamente diferenciadas, o antropólogo deve considerar a resolução nº 01/86 do CONAMA, interpretada em conjunto com as Resoluções de nº09 e 10 de 1990, denominados Estudos de Impacto Ambiental e Programas Básicos Ambientais (LEITE, 2005).

Em relação à definição de populações etnicamente diferenciadas, a Carta de Ponta das Canas diz que “entende-se como grupo etnicamente diferenciado toda coletividade que, por meio de suas categorias de representação e formas organizacionais próprias, se concebe e se afirma como tal” (LEITE, p.38, 2005).

Vale ressaltar que essa definição é semelhante à definição de índio ou silvícola estabelecida no Estatuto do Índio:

Art. 3º Para os efeitos de lei ficam estabelecidas as definições a seguir discriminadas:

I - Índio ou Silvícola - É todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional;

II - Comunidade Indígena ou Grupo Tribal - É um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados (BRASIL, 1973).

Mediante o exposto, é oportuno lembrar o que foi ressaltado na subseção 3.4 a respeito da necessidade de se reconhecer, na região amazônica, os ribeirinhos, os pequenos produtores rurais e as comunidades tradicionais como pertencentes à categoria povos tradicionais, na qual, em regra, só se contempla os indígenas e quilombolas.

Assim, por meio de analogia, os antropólogos seriam os profissionais capacitados para reconhecer as populações tradicionais. Vislumbra-se que os antropólogos em conjunto com demais profissionais, como os historiadores, os arqueólogos e os geógrafos, dentre outros, formariam uma equipe capaz de produzir um laudo pericial identificando as populações tradicionais e os sítios arqueológicos na implantação da política de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro.

Essa necessidade emerge da realidade local uma vez que Heckenberg, Neves e Petersen (1998) descreveram a existência da TPA (Tradição Policroma da Amazônia) no complexo Açutuba³⁴ evidenciando a importância desse sítio arqueológico para a história da ocupação humana da Amazônia. Sob este cenário, destaca-se ainda, que o sítio arqueológico Açutuba, localizado em 1994, figura como vestígios da origem das línguas do tronco Tupi na América Central, tem cerca de 90 hectares e foi ocupado desde 300 A.C até o século XVI D.C³⁵.

O conhecimento deste sítio arqueológico tem uma grande relevância que não pode ser ignorada no Plano de Ocupação, objeto de análise deste estudo, pois o quadrilátero considerado pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Manaus (PDSIRMM) como a margem direita do Rio Negro fica muito próximo do referido sítio (ANEXO E).

Para Neves (2011) o município de Iranduba “é uma das regiões mais ricas da arqueologia brasileira e da América do Sul inteira”. O referido pesquisador aponta como necessária a criação de um programa de monitoramento do patrimônio arqueológico de Iranduba em face da carência de pesquisa sobre o assunto nas universidades, bem como o desinteresse do governo e da sociedade local em proteger o patrimônio cultural que pode ser desvelado por meio da arqueologia.

Nesse sentido, mediante os argumentos sobre o laudo pericial etnográfico e as especificidades do município de Iranduba, entende-se que o referido laudo é um instrumento especializado que deve auxiliar o poder executivo e o legislativo na busca de conhecimentos especializados para fundamentar as decisões políticas que emergem do Plano de Uso e Ocupação do Solo para a Margem direita do Rio Negro.

³⁴ Açutuba é um sítio arqueológico situado na Margem Direita do Rio Negro (ANEXO E).

³⁵ Informações disponíveis no endereço eletrônico: <http://www.caba.usp.br>. Cumpre destacar que, de acordo com o referido site, o CABA é um centro de pesquisas, educação e divulgação do conhecimento em arqueologia amazônica, sediado no município de Iranduba e tem ligações institucionais com a Universidade do Estado do Amazonas e a Universidade de São Paulo.

Percebe-se que Iranduba insere-se em tensões normativas em relação às áreas dos sítios arqueológicos, pois a Constituição Federal, artigo 20, inciso X, diz que são bens da união: “[...] as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos”. Portanto, não poderá o Plano de Uso e Ocupação do Solo afrontar o dispositivo constitucional ao fazer o zoneamento e parcelamento destas áreas sem a proteção devida deste patrimônio cultural.

A constituição 1988 no artigo 216, inciso V, consagra como patrimônio cultural brasileiro os sítios de valor arqueológico, logo devem ser protegidos pelo governo e sociedade dentro da perspectiva de sustentabilidade do patrimônio cultural brasileiro, este patrimônio segundo Machado (2005, p.900) “[...]representa o trabalho, a criatividade, a espiritualidade e crenças, o cotidiano e o extraordinário de gerações anteriores”.

Sob tal perspectiva, desconsiderar o sítio arqueológico Açutuba na ordenação do solo do município de Iranduba implica em ferir a constituição federal, ensejando em uma contradição no Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro, que se propõe realizar um desenvolvimento sustentável.

Portanto, o laudo pericial etnográfico é um instrumento de grande importância na tutela das culturas tradicionais, bem como de proteção do patrimônio cultural, pois através dele é possível catalogar e reconhecer comunidades ribeirinhas, pequenos produtores rurais, quilombolas e algumas outras etnias como sinônimo de povos tradicionais. Possivelmente na ausência deste instrumento, culturas inteiras estarão passíveis de serem substituídas pela lógica do homem urbano-industrial, ferindo frontalmente o princípio da dignidade humana destes povos, suas culturas e tradições.

4.7 A TUTELA DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO PERMANENTE (APPs) AO LONGO DO RIO NEGRO PREVISTA NO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE MANAUS E NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE IRANDUBA

Aborda-se um dos dispositivos da Lei n. 671/2002 – Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus no que diz respeito às Áreas de Preservação Permanente. Parte-se do pressuposto de que o referido dispositivo está em desacordo com a Lei Federal nº 4711/65 (antigo Código Florestal Brasileiro), e a Lei nº 12.780/2012 (Novo Código Florestal Brasileiro).

A Lei nº 671 de novembro de 2002 – Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus – estabeleceu as Áreas de Proteção Permanente ao longo dos rios, fixando duas extensões assim definidas no artigo 10, inciso II, alínea “c”:

Art. 10 - Constituem programas de proteção do Patrimônio Natural:

II - Programa de Proteção e Valorização dos Ambientes Naturais e dos Cursos d'Água, objetivando a proteção dos rios e igarapés e de suas margens e a conscientização da população para a sua conservação e fiscalização, por meio de:

[...] c) estruturação ambientalmente adequada das margens dos cursos d'água com largura mínima de 50 metros para a orla dos Rios Negro e Amazonas e Igarapé do Tarumã-Açu. Para os demais cursos d'água, a faixa considerada deve ser de 30 (trinta) metros, contados de cada margem da maior enchente; (Alterado pelo Art. 1º da Lei Nº 856 de 14/07/05, publicado no D.O.M. Nº1282 de 18/07/05).

A análise do texto da lei revela que as Áreas de Proteção Permanente instituídas no Plano Diretor de Manaus foram instituídas em desacordo com o antigo Código Florestal Brasileiro – Lei nº 4.771/65, em seu artigo 2º, que assim definia as Áreas de Preservação Permanente:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) **ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto** em faixa marginal cuja largura mínima seja: (grifo nosso)

1 - de 30 m (trinta metros) para os cursos d'água de menos de 10 m (dez metros) de largura;

2 - de 50 m (cinquenta metros) para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 m (cinquenta metros) de largura;

3 - de 100 m (cem metros) para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 m (duzentos metros) de largura;

4 - de 200 m (duzentos metros) para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 m (seiscentos metros) de largura;

5 - de 500 m (quinhentos metros) para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 m (seiscentos metros).

Constata-se que o Plano Diretor Urbano de Manaus continua ferindo o atual Código Florestal, Lei nº 12.651/65, em seu artigo 4º, que assim define as Áreas de Preservação Permanente:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

Como a lei federal define, de forma geral o que é e onde ficam as Áreas de Preservação Permanente (APP), resta à legislação municipal apenas a possibilidade de ampliar a área de tutela ambiental e nunca reduzi-la. No caso do Plano Diretor de Manaus a redução da área de proteção das margens dos rios revela uma tensão normativa com a lei federal criando uma ilegalidade que pode ser objeto de julgamento pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

Além da ilegalidade, ainda permite uma reflexão sobre a origem incitativa do dispositivo da lei municipal que pode estar subjugado ou submetido aos interesses engendrados, não visíveis ao cidadão comum, mas que podem infringir riscos ambientais mediatos, imediatos, diretos e indiretos, às margens dos rios inseridos no município de Manaus.

Fatos concretos que exemplificam essa assertiva é a utilização das áreas desprotegidas pelo Plano Diretor pela classe dominante local para a construção de condomínios de luxo com fácil acesso aos rios, ou eventualmente, pela indústria da Zona Franca de Manaus, para a construções de galpões para armazenamento de carga, já que podem diminuir custos devido à proximidade com o aeroporto internacional.

A análise do artigo 10, inciso II, alínea “c” da Lei nº 671/2002, à luz do pacto federativo, da autonomia municipal, das peculiaridades locais e o princípio da proporcionalidade permite deduzir que o fato de Manaus ter rios e bacias hidrográficas de grandes extensões e larguras, seus rios deveriam ter áreas de preservação permanente iguais ou maiores do que as previstas no Código Florestal. Essa reflexão tem suporte teórico em vários autores e também na doutrina jurídica como a que é reproduzida a seguir:

A legislação federal caracteriza-se como uma norma geral, devendo ser respeitada pelos Estados e Municípios, que somente poderão aumentar as exigências federais, e não diminuí-las, conforme os arts. 23 (VI e VII) e 24(VI e §2º) da CF (MACHADO, 2005, p.721)

A Lei Federal nº 12.651/2012 aqui analisada determina, por exemplo, para o Rio Negro uma faixa de proteção de no mínimo 500 metros, não sendo, portanto, permitido que um zoneamento feito por Plano Diretor permita uma redução no tamanho das APPs. No caso específico do Plano Diretor de Manaus, o artigo citado prevê uma faixa máxima de 50 metros,

com essa dimensão sinalizando a possibilidade de haver um corte raso das florestas marginais, nos 450 metros que separam os limites estabelecidos pela lei federal e municipal.

Essa divergência em relação à área precisa ser resolvida pelo Tribunal competente, de tal forma que venha a estabelecer o predomínio da lei federal cujo objetivo é evitar que os interesses do sistema econômico local prevaleçam sobre os interesses e direitos da sociedade.

Ao contrário do que define a teoria e a doutrina jurídica, o poder executivo municipal de Manaus, extrapola sua competência alterando os limites previstos em lei federal ao diminuir o tamanho das áreas protegidas e aumentando a possibilidade da apropriação das áreas marginais pelo poder econômico privado. Essa alteração indevida do tamanho das APPs que margeiam os igarapés de Manaus inverte o papel do poder executivo municipal de Manaus que deveria usar seu Plano Diretor, para fazer a tutela do meio ambiente. Como ente federativo municipal deveria tutelar o meio ambiente, impondo limites à apropriação de um espaço público que sofrerá alterações ambientais incompatíveis com a preservação necessária.

Convém observar que a ilegalidade deste dispositivo envolve riscos ambientais visíveis e invisíveis, os primeiros facilmente detectados pela sociedade e por organismos de defesa do meio ambiente e os segundos pela dificuldade de observação precisam ser objeto de análise mais detalhada objetivando, como disse Maiaille (1994), compreender o momento histórico-econômico em que eles foram permitidos, identificando os interesses engendrados que viabilizam a minimização da proteção das margens dos rios e igarapés de Manaus.

Cumprir destacar que sob os auspícios do sistema capitalista globalizado, neste momento histórico e econômico, a classe empresarial evidencia interesses nas margens do Rio Negro, Tarumã, Puraquequara e outros rios de Manaus. Constata-se a exemplo da Ponta Negra, o uso fora dos limites de proteção da lei federal por condomínios e empreendimentos como o Hotel Tropical, bem como pelo próprio Estado que pavimentou grande parte destas áreas de preservação permanente e o município que expede alvará de funcionamento para bares que contribuem indiscriminadamente para a poluição destas áreas que deveriam ser preservadas. E ainda, verifica-se que pouco se faz em nível de mobilização social e governamental em prol da defesa dessas áreas ao longo dos rios de Manaus.

A lei nº 671/2002 ao se contrapor a lei federal permite inferir a concessão de privilégio à classe dominante local, estabelecido pelos legisladores a revelia de todo o conhecimento científico sobre o meio ambiente, negando a vasta doutrina e jurisprudência que vem responsabilizando empreendimentos que geram danos ambientais, os quais deveriam ser evitados em atendimento ao princípio da precaução.

Com o passar de uma década o dispositivo da lei nº 671/2002 continua em vigência e permitindo o corte raso nas áreas não protegidas e o uso de forma não restritiva. Por ser à margem do rio negro, a título de exemplo, um patrimônio ambiental, um bem de uso comum, um direito difuso em questão, dentre várias questões ambientais deve-se considerar o prejuízo ambiental e social, pois a degradação das áreas aqui abordadas irá gerar prejuízos ainda não conhecidos.

O processo jurídico para verificar se este dispositivo deve continuar vigente ou não, devido à morosidade notória dos processos judiciais, pode ensejar em danos irreparáveis de natureza difusa e para a cidade de Manaus.

Conforme a ponderação de Geertz (1999, p.260), tanto no campo jurídico como no campo etnográfico, emerge um novo sentido de justiça. Cria-se um sentido de justiça determinado, onde o enfoque é “a maneira pela qual as instituições legais traduzem a linguagem da imaginação para a linguagem da decisão”.

Mediante ao exposto, o judiciário quando acionado deve ser capaz de imaginar um prejuízo que só será constatado, se não evitado, décadas depois de sua própria extinção, pois o pensamento jurídico constrói realidades sociais (GEERTZ, 1999).

Em relação aos meios de tutela ambiental, entre outros, aponta-se a lei nº 7.347/85 como instrumento de proteção ao meio ambiente, onde a ação civil pública criou um espaço próprio para a defesa desse bem de uso comum. Sendo as áreas de proteção de uso comum, nada obsta uma ação positiva do Ministério Público estadual no sentido de limitar os usos nessas APPs como o objetivo de preservar as mesmas.

Apesar do sistema nacional de gerenciamento de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/1997, art. 33, inciso III, prever a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, em Manaus só existe o comitê do Tarumã-Açu (informação verbal)³⁶, portanto, as demais bacias não tem um comitê e a discussão sobre recuperação destes rios e, em conseqüência a constatação do problema em relação às APPs ao longo dos seus cursos fica prejudicado, já que tais comitês são um dos instrumentos de participação popular, e logo um meio de se buscar justiça ambiental.

Aponta-se que no Brasil existe um movimento de justiça ambiental enorme, mas os poderes engendrados pela sociedade dominante tendem a sufocar tais movimentos sociais. Nesse sentido, Acselrad; Herculano; Pádua (2004, p.11) refletem que no Brasil “sua elite

³⁶ Informação fornecida por Dra. Luciana Valente em debate da disciplina Direito Ambiental em Manaus, em julho de 2010.

governante tem sido especialmente egoísta e insensível, defendendo de todas as formas os seus interesses e lucros imediatos, inclusive lançando mão da ilegalidade e da violência”.

No caso da Lei nº 671/2002, Plano Diretor e Urbano e Ambiental da Cidade de Manaus, o art. 10, inciso II, alínea “c”, que restringe a tutela em relação às APPs ao longo dos rios, utilizou o poder legislativo e uma presunção de legalidade para facilitar os interesses de uma elite, se não governante ao menos parceiros e protagonistas da degradação legalizada nessas áreas de proteção, agora não tão permanentes.

Cumprido neste momento refletir sobre a construção de normas ambientais, onde parecem não proteger de forma adequada o meio ambiente, em específico as APPs ao longo dos rios Manauaras.

Nesse contexto, compartilha-se do entendimento que a sustentabilidade ambiental não foi priorizada nos 450 metros que deveriam ser protegidos ao longo do Rio Negro e dos igarapés de Manaus. Logo, partindo dessa ilegalidade estabelecida no Plano Diretor de Manaus admite-se que possivelmente tal lógica legislativa seja utilizada para o Plano de Ocupação do Solo para a Margem Direita do Rio Negro em relação às APPs.

O Plano Diretor de Iranduba, Lei nº 129/2006 de 10 de novembro de 2006, vigorará por 10 anos, logo sua vigência será até o ano de 2016. Nesta lei ficou estabelecido no artigo 1º, Caput, e parágrafo 1º, as principais diretrizes desta norma, in verbis:

O Plano Diretor e Participativo do Município de Iranduba é o instrumento básico e estratégico da política de desenvolvimento e expansão rural e urbana, bem como de orientação aos que atuam na produção e gestão do território do Município de Iranduba.

§1º - O Plano Diretor Participativo do município de Iranduba abrange toda a área do território municipal e tem por finalidade realizar o pleno desenvolvimento da função sócio-econômico-ambiental da propriedade promovendo a sua integração complementaridade entre as suas atividades urbanas e rurais, assegurando o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território para o bem estar de sua população.

Percebe-se nestas diretrizes que a lei se impõe como instrumento da política de desenvolvimento e expansão rural e urbana. Assim, até a publicação de uma lei específica como foi proposta no PUOS, é o Plano Diretor atual que rege o desenvolvimento da região de Iranduba.

No título III, Da Organização do Município, no seu capítulo III, Das zonas, ficaram estabelecidas no art. 127 as zonas especiais de preservação ambiental, e no art. 137, que trata do ordenamento da orla fluvial, ficou estabelecido como segue:

Art. 137 – A orla fluvial do Município de Iranduba será ordenada pela lei específica a ser criada no prazo máximo de 01(um) ano e deverá obrigatoriamente, conter

- I - Área de Preservação Permanente;
- II - Áreas Portuárias;
- III - Área de uso paisagístico-recreativo

Acrítica (de Manaus), em 28 de junho de 2011, informou que Iranduba seria o primeiro município da RMM a receber o “desmatamento ilegal zero”³⁷, pois o município teria ultrapassado o limite de 20% de desmatamento em área verde, descumprindo o Código Florestal brasileiro. Assim, pela leitura do Plano Diretor de Iranduba e pela informação acima sobre a implantação do “desmatamento ilegal zero” possivelmente a lei que regulamenta as APPs ao longo dos rios e igarapés em Iranduba seja o Código Florestal Brasileiro.

A Lei nº 129/2006 não regulamentou as APPs retro mencionadas, tal omissão pode ser sanada ao se utilizar o Código Florestal Brasileiro, ou seja, em relação à margem direita do Rio Negro continuaria prevalecendo os 500 metros de áreas de proteção permanente ao longo do rio, interpretação esta que enseja na constatação de uma incoerência em relação à proteção ambiental, ou seja, do lado esquerdo do Rio Negro só se tutela 50 metros de floresta, já o outro lado até que ocorra alguma mudança legislativa no município de Iranduba, a margem direita do Rio Negro permanece intocável em 500 metros.

Ocorre que o Plano de Ocupação, PUOS, demarcou como margem direita do Rio Negro toda a extensão do lado direito da avenida inaugurada após a travessia da Ponte sobre o Rio Negro, que segue acompanhando todo o lado direito da rodovia AM-070, onde se prevê uma Avenida do turismo em direção ao Paricatuba, um setor denominado de Noroeste cujo uso será para “Resorts”, conforme já descrito na seção 2 deste estudo e que pode ser visualizado no Anexo C.

Vale destacar a importância de que este setor noroeste, ao ser ocupado por “Resorts”, atenda ao atual limite de construção do Código Florestal, para que não se repita a ilegalidade do Plano Diretor de Manaus.

A omissão legislativa no Plano Diretor de Iranduba pode ser suprimida em prol dos interesses da classe empresarial que irá investir no Setor Noroeste do PUOS, tal como ocorreu na cidade de Manaus, caso estudos como este não venham discutir possíveis interesses que ensejaram em danos socioambientais, pois sem conhecer tais peculiaridades das normas locais

³⁷ Trata-se de um programa de Regularização Ambiental Rural e o Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento no Amazonas (PPCD-AM), que consiste num termo de compromisso pelo desmatamento ilegal zero entre os órgãos envolvidos (municipal, estadual e federal), prefeitura local e os setores produtivos. Iranduba será o primeiro município da RMM a receber o "desmatamento ilegal zero". Acrítica.com. Manaus, 28 jun. 2011. Disponível em: http://acritica.uol.com.br/amazonia/Governo-Iranduba-desmatamento-Regiao-Metropolitana_0_507549965.html. Acesso em: 14 de Julho de 2011.

fica inviável um debate sobre o tema e uma possível luta por mudanças em prol da qualidade de vida da população envolvida nesse processo de crescimento regional.

Ressalta-se que o antigo Código Florestal brasileiro, Lei federal n. 4711/65, protegia as APP's impedindo a sua ocupação, bem como previa a reserva legal que consiste na obrigação de se preservar uma área de mata nativa dentro das propriedades rurais. A Lei n°12.651/2012, Código Florestal Brasileiro, prevê uma diminuição das APP e dispensa as pequenas propriedades rurais de manter as reservas legais, ou seja, permite que grandes propriedades rurais se dividam, e de forma escusa deixem de manter a reserva legal, bem como havia previsão, antes do veto presidencial, de dispensas de reflorestar as áreas já degradadas que ensejaria em uma permissão legal do desmatamento, uma possibilidade que para alívio dos ambientalistas e indignação dos ruralistas, foi eliminada do Código Florestal vigente.

O atual Código Florestal proporciona um maior desmatamento no Município de Iranduba em relação às áreas de preservação permanente ao longo dos rios, pois o art. 4º prevê uma proteção ao longo dos cursos de água, não mais desde o seu nível mais alto em faixa marginal, como previa o antigo Código Florestal, e sim determina como início da proteção a borda da calha do leito regular³⁸.

Entretanto, é importante destacar que a exemplo da margem direita do Rio Negro que no período de cheia deste ano de 2012, a tutela não será contada por esse nível da água máximo, mas apenas pelo leito regular, permitindo construções em áreas que anteriormente eram proibidas, esse nível pode ser constatado em imagens que compõem o Anexo F.

Assim, percebe-se que uma análise sobre o atual Código Florestal se faz necessária para que se revelem as contradições atuais e quais os poderes engendrados que permitiram a diminuição da tutela do meio ambiente quando comparados a legislação revogada.

4.8 CONTRADIÇÕES ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA DE OCUPAÇÃO DA MARGEM DIREITA DO RIO NEGRO E O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E AS DETERMINAÇÕES DA CDB.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), aprovada pelo Decreto Legislativo n.2 de 3 de Fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto n. 2.519, 16 março de 1994, em seu preâmbulo estabelece o valor da diversidade biológica e dos valores social, econômico e

³⁸ Leito regular é definido pelo Código Florestal Brasileiro, lei n°12.651/2012, no artigo 3º, inciso XIX, como sendo "a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano".

cultural, no que se refere ao planejamento do desenvolvimento territorial, e definiu no seu Artigo 6, as medidas gerais para a conservação e a utilização sustentável. Assim, os signatários da CDB devem:

- a) Desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica ou adaptar para esse fim estratégias, planos ou programas existentes que devem refletir, entre outros aspectos, as medidas estabelecidas nesta Convenção concernentes à Parte interessada: e
- b) Integrar, na medida do possível e conforme o caso, a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica **em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais** pertinentes. (grifo nosso)

Percebe-se que a CDB vem corroborar com o princípio da prevenção que é vigamestra ao se tratar da sustentabilidade da diversidade biológica e cultural. O Poder Público, ao estabelecer planos e políticas públicas, e para respeitar a convenção da qual o Brasil é signatário, deve realizar um estudo prévio para constatar os possíveis riscos ambientais, objetos de seus planos.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável e integrado para a Região Metropolitana de Manaus (PDSIRMM), dentro de seus princípios afirma que ele foi criado para respeitar e valorizar o elemento humano, onde buscará [...] propiciar a todos os cidadãos da metrópole manauara o acesso às benesses do desenvolvimento econômico, com justiça social e proteção ao meio ambiente (AMAZONAS, 2010, p. 19).

Na implementação do PDSIRMM pretende-se priorizar a participação social, por meio de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, pois os seus elaboradores afirmam que na construção do documento duas premissas foram utilizadas: “[...] respeito e a valorização às múltiplas diferenças e semelhanças, em todas as dimensões da vida social, na definição de programas e projetos metropolitanos, [...] o fortalecimento do planejamento do local para o regional” (AMAZONAS, 2010, p. 22).

Parece que o referido plano apenas pretende conferir prioridade ao fator social, pois não elaborou um estudo prévio sobre as características das comunidades, povos tradicionais, que compõe o município de Iranduba e nem determina que seja feito EPIA/RIMA para identificar a fauna e a flora local com fulcro de fomentar o uso racional de seus recursos naturais. E ainda, por desconhecer a realidade local, possivelmente, não consiga melhorar a qualidade de vida e nem proteger a biodiversidade. Portanto, o plano deveria identificar essa população e seus recursos naturais para priorizar o elemento humano e a proteção à biodiversidade.

Mediante a falta de identificação das comunidades tradicionais no PDSIRMM, aponta-se, a título de sugestão, como necessária a elaboração de um Laudo Pericial Etnográfico como instrumento de tutela das comunidades ribeirinhas, pequenos produtores rurais e outros povos tradicionais, para que seja possível buscar a dignidade humana destes povos respeitando suas culturas e tradições. É desse contexto que se faz algumas considerações sobre os impactos previsíveis sobre a diversidade cultural do local em estudo.

Partindo do pensamento de Sachs (1986) sobre o ecodesenvolvimento como uma nova forma de se repensar a relação homem versus natureza, apreendem-se alguns fundamentos dessa teoria, como a dignidade humana, valores éticos, promoção de oportunidades e cidadania. Tais definições são reconstruídas, afastando-se do modelo atual do homem urbano-industrial, ou seja, rompendo com a definição de mera apropriação e descarte da natureza. Aponta-se que uma política pública de desenvolvimento regional não pode estar desvinculada das determinações da CDB sobre a diversidade cultural, regras que vão ao encontro de alguns aspectos da teoria do ecodesenvolvimento.

Observa-se, em relação à ocupação do solo na margem direita do Rio Negro, que o desenvolvimento previsto no PDSIRMM é o econômico e que dessa política foi gerada uma proposta de lei para o legislativo municipal de Iranduba, ente federativo com competência para criar seu Plano Diretor à luz do Plano de Ocupação do Solo. Fica claro que os aspectos geopolíticos foram considerados quando perpassados pelo viés econômico, a exemplo do turismo e da pesca, mas não foi percebido que a diversidade cultural tenha sido catalogada, ou seja, não são abordadas as características dos moradores de Iranduba, bem como não se tratou dos povos tradicionais, a exemplo da existência ou não de comunidades de pesca, de pequenos produtores rurais, quilombolas e outros.

Assim, concorda-se com Pinto (2005) que o mais difícil é conhecer a Amazônia. Nesse sentido, as pesquisas científicas têm um papel fundamental para viabilizar o conhecimento da população amazônica, de tal forma que o Poder Público, quando pretende fazer uma expansão territorial, deve se valer dessas produções, pois sem esse estudo prévio é impossível respeitar as diversidades culturais, já que são desconhecidas ou desconsideradas.

Aponta-se que, em relação ao princípio da prevenção, sua ausência caracteriza uma afronta ao ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que já é consagrado na doutrina brasileira como imprescindível na elaboração de planos de ocupação do solo, que só serão possíveis por meio de um EPIA/RIMA. No caso concreto, será a futura lei municipal que irá consolidar a política de ocupação do solo para a margem direita do Rio Negro, pois uma vez criada em desrespeito à possibilidade de conservação da diversidade cultural estará ferindo um preceito

constitucional e, ao ferir o princípio da prevenção, por conseguinte estará ferindo o direito fundamental de uma vida digna dos munícipes de Iranduba. E isto significa que haverá uma lei introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com vícios materiais, desrespeitando os preceitos da Constituição Federal.

Entende-se que o mesmo raciocínio se aplica ao princípio da precaução que foi consagrado no preâmbulo da CDB ao consignar [...] “quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça”. Afastar o princípio da precaução no momento de construção do “Plano de Ocupação da Margem Direito do Rio Negro”, gera uma afronta à Constituição Federal, deixando apenas na retórica o objetivo de proteção a diversidade biológica e de seus atributos abióticos, bióticos, estéticos e culturais.

Uma proteção desta magnitude prevista no referido plano não permite conhecer todos os riscos que norteiam os atributos acima. Assim, compartilha-se do entendimento que uma nova pedagogia jurídica (LEFF, 2002) deva ser fortalecida no sentido de se reconhecer que os princípios constitucionais, mesmos os implícitos, devam ser priorizados em julgamentos.

O princípio da precaução é essencial às decisões políticas que envolvam o desenvolvimento regional, pois estamos diante de um paradigma ambiental que deve nortear planos, diretrizes, leis e julgamentos (LORENZETTI, 2010).

Lorenzetti (2010, p.19) revela que o termo paradigma em relação às questões ambientais pode ser compreendido como um “[...] modelo de pré-compreensão que guia as ações humanas em um determinado tempo e lugar”, definição que no universo jurídico possivelmente significa uma mudança de valores ensejando em interpretações jurídicas que venham respeitar a sustentabilidade ambiental e os direitos coletivos em detrimento de direitos individuais.

Possivelmente as interpretações jurídicas só irão incorporar o paradigma ambiental em relação às políticas públicas de desenvolvimento, quando o legislativo ao elaborar planos diretores tenha conhecimento suficiente para aplicar o princípio da precaução, ou seja, deverá ter o discernimento necessário para não se curvar ao mero crescimento econômico que historicamente aceita os riscos futuros como algo que deve ser suportado pela coletividade.

Nesse contexto, compartilha-se que um novo paradigma jurídico de interpretação das leis vem se estabelecendo, ou que deveria ser implementado nas decisões judiciais, onde os juízes, ao elaborarem suas sentenças, utilizassem a técnica da razoabilidade valorizando a sustentabilidade socioambiental.

No caso do plano de ocupação em estudo possivelmente essa valorização socioambiental só será almejada pelos seus elaboradores se estes utilizarem o princípio da precaução no sentido de reconhecer que estão diante de um total desconhecimento dos riscos socioambientais, pois nada foi considerado acerca destas questões no PDSIRMM.

Destaca-se dentro do desconhecimento dos riscos socioambientais, a qualificação dos elaboradores do PDSIRMM, pois demonstram uma total incoerência com os preceitos da CDB em relação à avaliação de Impactos ambientais e minimização dos mesmos, consoante o artigo 14 da CDB, e em relação aos efeitos negativos daqueles na diversidade biológica, como é o caso da ocupação do solo das comunidades do município de Iranduba, pois o PDSIRMM em síntese fomenta a ocupação irregular do solo ao afirmar que:

A construção da Ponte sobre o Rio Negro poderá reverter à tendência desse crescimento. A proximidade da Margem Direita do Rio, em Iranduba, e a **grande oferta de terrenos vagos deverão atrair as invasões** e, assim, reduzir a ampliação das invasões na periferia de Manaus (grifo nosso) (AMAZONAS, 2010, p.235).

Apesar de o PDSIRMM ter como premissa a justiça social, não a lógica jurídica ou científica, ao afirmar que ocorrerá uma diminuição de ocupações irregulares, “invasões”, na periferia de Manaus devido à oferta de terrenos vagos em Iranduba transparece o desconhecimento do paradigma ambiental ou o descaso com o mesmo. Tal afirmação contraria o objetivo da CDB de minimizar impactos negativos do desenvolvimento à biodiversidade, já que as ocupações poderiam ser planejadas pelo Governo do Estado do Amazonas, inclusive fazendo o parcelamento do solo através da Secretaria de Habitação, beneficiando a população local que já vive em situação irregular.

Ao incentivar a ocupação irregular está fomentando o uso não sustentável do solo e desconsiderando o direito fundamental de uma melhor qualidade de vida da população local. Assim, fica demonstrado que o referido plano, na prática, não valorizou a dignidade humana, o meio ambiente e a sustentabilidade socioambiental.

Portanto, a partir do pressuposto de que o princípio da precaução deve ser utilizado nessa ocupação do solo, entende-se que devam ser criados dispositivos legais dentro do Plano Diretor de Iranduba e do Plano Diretor da RMM que viabilizem a criação de um órgão municipal ou estadual de monitoramento dos objetivos em torno do adjetivo sustentável, amplamente utilizado no projeto de lei que foi criado e denominado de “Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro”.

A futura lei que irá regulamentar a ocupação do solo no município de Iranduba deve priorizar o princípio da precaução, pois se trabalhar apenas com as probabilidades de

determinados riscos conhecidos estará condenada apenas a reagir aos danos socioambientais aceitos. Nesse contexto, ressalta-se, a título de exemplo, a falta de regularização sobre os resíduos líquidos, água servida e esgoto no projeto de lei acima, não impedindo de se consignar uma obrigação de fazer o empreendedor da construção civil, no sentido de obrigar os mesmos a construir estações de tratamento de água e esgoto, medida simples que ajudará na autodepuração dos igarapés e lençóis freáticos existentes no município de Iranduba.

Em relação ao destino final destes resíduos e a sustentabilidade de água potável sabe-se que fossas sépticas ensejam o percolamento de águas contaminadas aos lençóis freáticos, sendo este um risco conhecido sobre o qual deve ser aplicado o princípio da prevenção criando uma lei que mitigará os problemas. Nesse sentido, o princípio da precaução só seria possível de ser implementado através de mecanismos de monitoramento que viessem a regulamentar e evitar riscos ambientais desconhecidos, e no caso da água dos igarapés, monitorar se os níveis de micro-organismos estão aceitáveis, evitando doenças graves de veiculação hídrica, bem como impedindo que igarapés sejam contaminados pela poluição gerada pela ocupação humana.

Percebe-se que é possível aplicar o princípio da precaução, pois segundo Lorenzetti (2010, p. 88)

O princípio deve ser aplicado de modo dinâmico e adaptativo, o que significa que nunca há decisões definitivas. Se aprove ou não uma atividade, sempre haverá que submetê-la a um processo de monitoramento constante, dentro da qual as decisões tomadas podem ser revisadas total ou parcialmente.

Esse monitoramento constante deve ser feito por um órgão municipal de Iranduba e na sua estruturação deverá constar previsão orçamentária, pois o monitoramento do Plano de Ocupação da Margem Direita do Rio Negro implica necessariamente na criação de equipe interdisciplinar, composta por profissionais qualificados que tenham conhecimento suficiente para as devidas ponderações com foco em implementar uma sustentabilidade socioambiental dessa região.

As sinalizações de decisões políticas elaboradas por essa equipe e aprovadas pelas comunidades interessadas, já foram reconhecidas pelo Plano Diretor vigente de Iranduba (Lei nº 129 de 2006) que reconhece a existência de 28 comunidades.

Percebe-se que foi trilhado um caminho no Plano de Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro contrário à sustentabilidade socioambiental, fato que vai originar possíveis impactos culturais no Município de Iranduba ensejando na substituição de um cotidiano rural para o urbano. Portanto, a preservação dos povos tradicionais e comunidades

ribeirinhas, enquanto manifestações de uma cultura própria para o município de Iranduba não estão sendo protegidos, bem como o sítio Arqueológico de Açutuba, patrimônio cultural não tutelado para futuras gerações.

Entende-se que os velhos planejamentos centralizados continuam a prevalecer, que apesar de todos os esclarecimentos da classe científica sobre a sustentabilidade cultural e proteção ao meio ambiente, os munícipes de Iranduba serão protagonistas do modelo tradicional de ocupação, caso o legislativo municipal não seja capaz de construir uma política que promova uma ocupação do solo que contemple ações de sustentabilidade socioambiental.

4.8.1 A inconstitucionalidade de políticas públicas de desenvolvimento em face do princípio da Precaução

Os princípios constitucionais vem sendo aplicados pelo poder judiciário a vários tipos de demandas. No que diz respeito a ato administrativo revestido em política pública os técnicos do direito se deparam com o consagrado mérito administrativo, no qual a discricionariedade do administrador se fundamenta nos critérios de conveniência e oportunidade. Devido à separação dos poderes públicos em executivo, legislativo e judiciário não é permitido ao juiz analisar o mérito e seus elementos constitutivos, pois

conveniência e oportunidade são elementos nucleares do poder discricionário. A primeira indica em que condições vai se conduzir o agente; a segunda diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Registre-se, porém, que essa liberdade de escolha tem que se conformar com o fim colimado na lei, sob pena de não ser atendido o objetivo da ação administrativa ocorrendo desvio de poder (CARVALHO FILHO, 2010, p.38).

Ressalta-se que a política pública significa uma decisão do ente político, logo é um ato político ou de governo que é editado por agentes políticos no exercício de suas funções decorrentes diretamente da Constituição. Assim, essa decisão não é ato administrativo sob os moldes do Direito Administrativo, porém, todos os atos de implementação dessa decisão passam a ser atos administrativos que devem apresentar os requisitos de finalidade, forma, competência, objeto e motivo.

No caso do Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro estamos diante de um ato administrativo, pois esse plano se constitui em um dos atos de implementação da decisão política (Governo do Amazonas) de ordenamento do solo para

aquela área. A motivação desse ato administrativo é o desenvolvimento econômico, social conjugado com a tutela ambiental.

Assim, uma vez consagrada a sua motivação (exteriorização por escrito dos motivos) os administradores do Plano de Uso e Ocupação acima ficam obrigados a efetivá-la sob pena de ensejar no desvio de finalidade, passível de anulação do ato administrativo em questão que pode ser suscitado pelo Ministério Público em sede de ação coletiva.

Sob tal contexto ressalta-se a necessidade de diferenciar a intervenção do Judiciário em políticas públicas já implementadas e a locução judicialização de políticas públicas. Na primeira, ocorre uma atividade típica do Poder Judiciário de julgar uma lei. Na segunda, o judiciário irá julgar uma omissão do Estado, logo uma ausência de determinada lei.

O Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro (PUOS) enquadra-se na primeira perspectiva, pois o poder judiciário pode analisar a violação do princípio da legalidade pelo viés da afronta ao princípio constitucional da precaução, se entender que este princípio é mais importante que a regra.

Em caráter de sugestão, dentro de um cenário dinâmico e atualizado do Poder Judiciário, admite-se um controle de constitucionalidade dessas políticas públicas de desenvolvimento, pois na sua formulação existe um vício material, que é a violação do Princípio da Precaução, logo passível de ser declarada inconstitucional. Nesse caso, o Poder Judiciário estaria intervindo em uma política pública já estabelecida o que, evidentemente. É uma questão polêmica.

Dentro desta sugestão, é necessário abordar os conceitos de validade, vigência e eficácia das leis, observa-se que a norma é válida quando introduzida no ordenamento jurídico respeitando os procedimentos de sua produção, quando foram cumpridas as condições formais e materiais. A vigência é o período compreendido entre a publicação e sua extinção, ou seja, quando entra em vigor até que seja revogada. A eficácia refere-se à produção concreta de efeitos, no sentido de concretizar os objetivos a que se propõe, pois se a lei tem origem em fatos sociais, logo só terá efetividade se conseguir uma eficácia social, afastando-se de uma mera aplicação técnica (DUTRA, 2004).

É no campo da eficácia que se questiona a inconstitucionalidade da Política Pública de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro. Percebe-se que ao ferir o princípio da precaução afastando-se do viés social, o plano não conseguirá dar concretude aos seus objetivos de desenvolvimento sustentável, pois não terá eficácia social. Assim, os atos administrativos de implementação da referida Política Pública estariam violando frontalmente o princípio da eficiência previsto no Caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que

engendrada ao paradigma da sustentabilidade socioambiental traduz o dever de melhorar a qualidade de vida dos munícipes de Iranduba.

Na judicialização de políticas públicas, uma demanda jurídica é estabelecida com o objetivo de obrigar o Estado a criar uma determinada política social, a exemplo de criação de creches municipais, pois tais demandas jurídicas são criticadas alegando que não estaria correto o poder judiciário impor a implantação de uma determinada política pública em face da omissão do poder executivo. Nesse sentido, Misse (2010) pondera que:

[...] o termo “judicialização da política” é utilizado pejorativamente, como forma de rotular um modo de atuação atípico e contrário à própria natureza do judiciário. A idéia de um magistrado tomando decisões de “caráter político” sugere que sua escolha já não é mais neutra, já que fundamentada em valores morais e impulsos externos ao sistema jurídico. Inércia é substituída por ativismo, colocando em xeque uma concepção clássica de organização e separação dos três poderes.

A sugestão de inconstitucionalidade de políticas públicas de desenvolvimento, no caso de ferir o princípio da Precaução, não pretende afrontar o princípio da inércia, e sim pretende desconstruir o mérito administrativo, nesse caso específico de políticas de ocupação do solo, para que um judiciário dinâmico vislumbre o prejuízo coletivo de políticas públicas de desenvolvimento que são implementadas sem um devido monitoramento, precaução, em prol de tutelar a garantia de uma qualidade de vida (eficácia social do Plano), no caso, uma melhor qualidade de vida aos cidadãos do município de Iranduba.

Carvalho Filho (2010) ressalta que o STJ já se pronunciou sobre o controle do mérito do ato administrativo, no sentido de que é proibido ao judiciário apreciá-lo, exceto para julgar a ilegalidade do Ato. Assim, no caso da decisão política sobre o Plano de Uso e Ocupação do Solo (PUOS) estiver ferindo o princípio da legalidade, o ato administrativo deverá ser anulado. Assim, se um ato do Poder Público ferir o princípio constitucional da precaução deve ser julgado inconstitucional, pois se sabe que os atos administrativos por vezes tenta mascarar os vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade.

Carvalho Filho (2010, p.139) sobre o tema alerta que:

[...] a pretexto de exercer a discricionariedade, pode a Administração disfarçar a ilegalidade com o manto de legitimidade do ato, o que não raro acontece. Tal hipótese, entretanto, sempre poderá ser analisada no que toca às causas, aos motivos e a finalidade do ato. Concluindo-se ausentes tais elementos, ofendidos estarão os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, justificando, em consequência a invalidação do ato.

No controle de constitucionalidade abstrato, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)³⁹, o principal objetivo é a proteção da ordem constitucional, em regra feito pelo judiciário dentro de um determinado parâmetro constitucional, e dentro deste inclui-se os princípios implícitos da Constituição Federal e da Constituição Estadual, pois no primeiro caso caberá uma ADI perante o Supremo Tribunal Federal (STF), e no segundo, é possível uma ADI perante aos Tribunais de Justiça dos Estados⁴⁰ (NOVELINO, 2010).

Na ADI é feita uma análise das leis inferiores, no sentido de se verificar a compatibilidade com a Constituição Federal, logo o parâmetro que é utilizado no julgamento é a supremacia da Constituição Federal de 1988. Ocorre que existe um entendimento restritivo cujo parâmetro seria apenas os dispositivos e princípios expressos na Constituição, outro de caráter ampliativo admite os princípios não escritos (LENZA, 2009).

O STF já se posicionou em relação ao caráter ampliativo do conceito de Constituição no Informativo nº258, referente à decisão publicada no DJU de 26.2.2002, Relator Ministro Celso de Melo, diz que na:

[...] construção do significado de Constituição permite, na elaboração desse conceito, que sejam considerados não apenas os preceitos de índole positiva, expressamente proclamados em documento formal (que consubstancia o texto escrito da Constituição), mas, sobretudo, que sejam havidos, igualmente, por relevantes, em face de sua transcendência mesma, os valores de caráter suprapositivo, os princípios cujas raízes mergulham no direito natural e o próprio espírito que informa e dá sentido à Lei Fundamental do Estado.

Sendo o STF, o guardião da Constituição Federal, e principalmente, considerando o informativo acima, o princípio da precaução deve ser considerado obrigatório em políticas públicas de desenvolvimento regional, contrariando o entendimento de que um princípio implícito não faz parte da ordem constitucional de proteção ao meio ambiente, como é o caso do princípio da Precaução. E ainda, que o desrespeito a este princípio implícito enseja na

³⁹ **Ação direta de inconstitucionalidade**, dentro das regras vigentes, exige afronta direta a dispositivo da Constituição Federal por lei federal ou estadual, que em tese deve ser marcada pela generalidade, sendo objetivo da ação a invalidação de lei ou ato normativo. Ocorre que o STF vinha exigindo um mínimo de generalidade e abstração para atos estatais de efeitos concretos, porém, em sede cautelar admitiu que mesmo de efeito concreto, caso esse ato venha a ser materializado por lei, poderá ser objeto de controle concentrado (LENZA, 2011).

⁴⁰ Se for aprovado o **Projeto de lei municipal** do ordenamento do solo de Iranduba, caberá a apreciação da inconstitucionalidade em sede de Tribunal de Justiça do Amazonas, por afrontar o princípio da precaução, conforme pode-se apreender dos artigos 72, I, “F”, e art. 75, ambos da Constituição do Estado do Amazonas, sendo possível ser ajuizada por um Vereador, pois foi legitimado pela Constituição Estadual, art. 75, § 1º, inciso V. Esse é o único procedimento possível devido a ausência expressa de dispositivo constitucional que permita controle concentrado de lei municipal pelo STF.

afronta direta ao dispositivo da Constituição Federal, Art. 37, Caput, que exige da Administração pública o princípio da Eficiência.

Cumprе salientar que o Legislativo poderia fazer um controle preventivo abstrato através da Comissão de Constituição e Justiça que poderia utilizar como parâmetro o princípio constitucional implícito da precaução, consignado no artigo 225, da Constituição Federal, no caso de ter que aprovar uma lei sobre o desenvolvimento regional.

É oportuno tratar do conflito entre dois princípios Constitucionais. De um lado, o princípio da precaução como parâmetro para analisar se uma política de desenvolvimento está em conformidade com a Constituição, e do outro lado, o princípio da livre iniciativa no âmbito da economia do País. Os economistas certamente irão dizer que o princípio da precaução é uma utopia, pois inaplicável frente à necessidade de geração de emprego e renda, com os ambientalistas se posicionando contrariamente ao desmatamento e à degradação ambiental.

Ressalta-se que o princípio da razoabilidade e proporcionalidade⁴¹ deve ser o parâmetro constitucional para a solução dos embates acima, pois no município de Iraduba constata-se áreas rurais e urbanas, comunidades ribeirinhas, sítios arqueológicos.

O princípio da precaução, dentro de suas várias aplicações, orienta que não se deve permitir o mero crescimento econômico, e por ser o meio ambiente um direito difuso não se deve privilegiar a classe empresarial de Manaus. Nesse sentido, é oportuno resgatar para comparar, por analogia, o julgamento sobre a importação de pneus usados, ADF 101/DF, relatora a Ministra Carmem Lúcia, em 11 de março de 2009, onde no informativo nº 538 do STF diz que a ministra:

Rejeitou, ainda, o argumento dos interessados de que haveria ofensa ao princípio da livre concorrência e da livre iniciativa, ao fundamento de que, se fosse possível atribuir peso ou valor jurídico a tais princípios relativamente ao da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, preponderaria a proteção destes, cuja cobertura abrange a atual e as futuras gerações.

Percebe-se que o STF vem se pronunciando em prol de proteger o meio ambiente, e nele a sadia qualidade de vida da população presente e futura, logo ao utilizar a técnica de ponderação entre princípios constitucionais, vem considerando mais importante a qualidade de vida da população e a defesa do meio ambiente, em detrimento parcial do princípio da livre concorrência e da livre iniciativa, pois não se pretende aniquilar o comércio e a geração de

⁴¹ Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade que já constam como regras expressas no sistema de leis brasileiras.

empregos, pretende-se fomentá-los de forma racional a evitar riscos desconhecidos a saúde da população local.

Sobre a aplicação do Princípio da Precaução, apresenta-se como exemplo o Projeto de Integração do Rio São Francisco que, apesar de não ter obtido êxito em sede de liminar e nem no mérito, o Ministério Público Federal ajuizou uma ação civil pública, movida contra a União e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, onde defendia que a política pública de integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional era uma ameaça latente ao meio ambiente.

A ação civil pública demonstrava que o desconhecimento de riscos ambientais irreversíveis, no caso da política acima, poderia originar danos ao meio ambiente e a sociedade. Apesar de vencidos, os Ministros Carlos Britto, Cezar Peluso e Marco Aurélio, que deferiram o pedido de liminar de paralisação da política de integração, demonstraram o entendimento de que o princípio da precaução deveria ser aplicado, de tal forma que justificaria a intervenção do judiciário nesta política pública, inclusive:

Enfatizou a existência de políticas públicas que, por sua importância, como na hipótese, dependeriam de autorização do Congresso Nacional (CF, artigos 48, IV; 58, § 2º, VI; 165, § 4º) e que, em face do princípio da precaução, inscrito no art. 225, da CF, em caso de dúvida quanto à lesão ou não ao meio ambiente, dever-se-ia paralisar a atividade governamental [...] (informativo nº 493 do STF).

Nesse contexto, vislumbra-se que os legitimados para propor uma ação direta de inconstitucionalidade, conforme o dispositivo do artigo 103 da Constituição Federal, possam propor esse demanda jurídica contra o PUOS⁴², pois tal decisão política do Estado do Amazonas fere o princípio constitucional da precaução, ferindo assim o direito fundamental de uma sadia qualidade de vida consagrado no artigo 225, Caput, c/c Art. 37, Caput, da Carta Magna de 1988, já que não consideraram a grande probabilidade de riscos irreversíveis de degradação da água, do ar, da qualidade de vida, de culturas tradicionais das comunidades de Iranduba. Essa atitude, transformada em texto no PUOS, inviabiliza a sustentabilidade ambiental do município e a conservação da diversidade biológica imposta pela CDB.

⁴² Sugestão que exige uma mudança no procedimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante ao STF, que para este caso é tecnicamente impossível já que se exige uma lei em tese, não cabendo para atos administrativos voltados a um caso concreto, e em regra não se aceita a inconstitucionalidade para princípios implícitos, como é o caso da Precaução.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a política pública de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro, proposta no Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Manaus (PDSIRMM), implicou em: a) caracterizar os aspectos socioeconômicos, culturais e geopolíticos do município de Iranduba; b) identificar as diretrizes gerais de ação contidas no plano de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro, enfocando os resultados previstos para o Iranduba e c) confrontar o plano de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro com o princípio da precaução e as determinações de sustentabilidade socioambiental fixados na Convenção sobre Diversidade Biológica.

Ao caracterizar o município de Iranduba, sob o contexto de desenvolvimento regional, se fez necessário a abordagem dos históricos planos de desenvolvimento para a região amazônica. Nessa abordagem ficou evidenciada uma tendência de ocupação territorial baseada na extração de recursos naturais para fins de exportação, sem considerar as especificidades da região, e ainda, os referidos planos não resultaram em desenvolvimento social amplo. Esse histórico de planejamento corrobora a afirmação de Becker (2006, p.27) de que tais planos para a Amazônia “são lições de como não planejar uma região”.

Constatou-se também que na origem de movimentos ambientalistas existia o objetivo de combater o mero crescimento econômico e que vários planos de desenvolvimento regional, implementados pelo Governo Federal, apresentavam uma desconexão com os propósitos ambientais. Lamentavelmente, os planos econômicos para a Amazônia continuam sendo construídos fora da região “[...] sem planejamento de longo prazo, sem bases ambientais e, portanto, sem sustentabilidade” (FONSECA, 2011, p.406).

O Plano de Ocupação e Uso do Solo para a Margem direita do Rio Negro teve como marcos políticos para sua concepção a criação da Região Metropolitana de Manaus e a construção da Ponte Manaus-Iranduba. Tais marcos ensejaram no crescimento urbano do município de Iranduba, evidenciando a possibilidade de degradação do meio ambiente deste município. Assim, constatou-se que os impactos socioambientais que estão ocorrendo no município de Iranduba e implicam na necessidade de pesquisas que possam indicar a mitigação dos mesmos.

Convém observar que a mitigação dos impactos socioambientais deve contemplar a teoria do ecodesenvolvimento (SACHS, 1986) como um paradigma da definição de crescimento econômico, acrescentando a esta, a necessidade de preservação do meio ambiente. Não obstante, é relevante que se considere o desenvolvimento voltado para o ser

humano de forma a proporcionar oportunidades de escolha visando uma melhoria na qualidade de vida, onde o termo desenvolvimento exige a remoção das “[...] principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania” (SEN, 2000, p.18).

Neste trabalho, entende-se ser melhor aplicável a locução “desenvolvimento socioambiental libertador”⁴³ para nortear a implementação da política de desenvolvimento regional denominada Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro. Neste Plano, o elemento humano não pode ser desconsiderado, bem como deve proporcionar mecanismos de participação da população local.

Ao identificar as diretrizes gerais de ação contidas no plano de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro, enfocando os resultados previstos para o Iranduba, constatou-se que uma nova ordem espacial é constituída entre Manaus e Iranduba, revelando uma área de 100 km² que foi denominada “Margem Direita do Rio Negro” pelo Governo do Estado do Amazonas.

O Plano de Uso e Ocupação do Solo (PUOS) revelou que o desenvolvimento do plano vai além da área de 100 km² acima descrita, pois, inclusive, aponta como vetores de crescimento a rodovia AM 070 e a estrada que liga esta rodovia ao município de Iranduba. (AMAZONAS, 2010).

O PUOS estabeleceu uma organização espacial em macro zoneamento dividido em: “Macrozona de desenvolvimento Urbano – MZDU; Macrozona de Relevância ambiental- MZRA; e Macrozona de Uso Rural- MZUR” (AMAZONAS, 2010, p.284). O plano verificou os aspectos geográficos e geológicos priorizando a previsão de áreas para empreendimentos empresariais, como se o crescimento econômico fosse sinônimo de desenvolvimento social.

Portanto, o Plano de Ocupação da Margem Direita do Rio Negro segue um modelo de desenvolvimento desconsiderando o viés social, bem como não apresenta uma política pública paralela com fulcro em garantir uma digna qualidade de vida e oportunidades de desenvolvimento social, deixando antever que o planejamento proposto não pode ser adjetivado como um plano de desenvolvimento sustentável.

Entende-se que a sustentabilidade pode ser contemplada na medida em que o Poder Público utilize o Relatório de Impacto Ambiental de Planejamento e o Laudo Pericial Etnográfico abordados neste trabalho.

⁴³ “Desenvolvimento socioambiental libertador” é um desenvolvimento que gera oportunidades de escolha ao indivíduo dentro de um determinado território, desenvolvimento estabelecido por Amartya Sen, sendo acrescido a esta definição as características socioambientais das comunidades tradicionais da Amazônia, culturas específicas que não podem ficar invisíveis nesse contexto de desenvolvimento.

Para confrontar o plano de uso e ocupação do solo da margem direita do Rio Negro com o princípio da precaução e as determinações de sustentabilidade socioambiental fixados na Convenção sobre Diversidade Biológica foi necessário ressaltar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo paradigma à ordem jurídica brasileira ao visar a efetivação dos direitos fundamentais, entendidos como os direitos que exigem respeito pela dignidade humana e limitam os poderes do Estado.

Nesse contexto, o poder judiciário deve utilizar diretamente os princípios constitucionais, impondo uma interpretação das normas infraconstitucionais à luz da Constituição Federal (LENZA, 2011). E ainda, que o ato de interpretar a Constituição seja contrário a submissão cega ao texto de lei, ou seja, não deve seguir uma hermenêutica tradicional, pois os princípios são mandamentos de otimização que devem ser cumpridos na maior medida possível (ALEXY, 2008).

Assim, os princípios gerais de direito e os princípios do direito ambiental, estes acostados no artigo 225 e seus incisos na Constituição Federal do Brasil, devem ser utilizados na interpretação das leis viabilizando a limitação ou eliminação de práticas predatórias ao meio ambiente e a sociedade.

Nesse sentido, destacou-se que o princípio da precaução determina que o Plano de Uso e Ocupação do Solo da Margem Direita do Rio Negro (PUOS) deve se antecipar aos riscos e dizer não as tentativas de recuperação dos danos ao meio ambiente (LORENZETTI, 2010). E ainda, que a incerteza científica sobre a possibilidade de um dano ambiental não pode ser usada como desculpa pelo Estado para não aplicá-lo.

Entende-se que o princípio da precaução não é apenas uma declaração de estímulo, e sim um dever de prudência aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mediante ao paradigma socioambiental, pois o princípio da precaução tem fundamento constitucional, mesmo que de forma implícita, no art. 225, da Constituição Federal.

Portanto, o princípio da precaução no contexto da sustentabilidade socioambiental na Amazônia exige do Poder Público o atendimento do princípio da participação como um instrumento que busque uma decisão coletiva acerca de riscos potenciais.

Não obstante, para que as ilegalidades já estabelecidas na margem esquerda do Rio Negro não sejam repetidas na margem direita, é necessário que o Plano de Ocupação e/ou o Plano Diretor de Iranduba não sigam a ilegalidade constatada no artigo 10, inciso II, alínea “c” da Lei nº 671/2002, Plano Diretor de Manaus, ao estabelecer o limite máximo de cinquenta metros para as Áreas de Proteção Permanentes (APPs) ferindo o atual Código Florestal, Lei 12.651/2012, que estabelece o limite de quinhentos metros.

Foram constatadas contradições entre o PUOS e o que estabelece a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). A convenção exige estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica exigindo do Estado um estudo prévio para constatar os possíveis riscos ambientais, exigência esta que não foi demonstrada para a obra da Ponte sobre o Rio Negro e que igualmente está sendo ignorada no projeto de lei em trâmite no legislativo municipal de Iranduba.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado para a Região Metropolitana de Manaus (PDSIRMM), apesar de afirmar o respeito e a valorização do elemento humano, a participação social nas decisões políticas, a valorização das diferenças em todas as dimensões da vida social (AMAZONAS, 2010, p. 22), está implementando o mesmo em sentido contrário, pois não foi elaborado um estudo prévio sobre as características das comunidades, os povos tradicionais e sobre o sítio arqueológico Açutuba.

No PDSIRMM constata-se o crescimento econômico, bem como aspectos geopolíticos foram considerados quando perpassados pelo viés da economia, mas não as características dos moradores de Iranduba no sentido de revelar a existência ou não de povos tradicionais, logo foram desrespeitadas as diversidades culturais, bem como não conhecem as potencialidades da fauna e flora local, contrariando a CDB que exige a aplicação do princípio da precaução no seu preâmbulo ao consignar que [...] “quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça”

Os elaboradores do PDSIRMM demonstraram incoerência com os preceitos da CDB em relação à avaliação de Impactos ambientais e a minimização dos impactos negativos do desenvolvimento à biodiversidade, pois o PDSIRMM em síntese fomenta a ocupação irregular do solo ao afirmar que ocorrerá uma diminuição de ocupações irregulares, “invasões”, na periferia de Manaus devido à oferta de terrenos vagos em Iranduba, logo o Plano prevê uma substituição da derrubada da floresta da margem esquerda (Manaus) pelas da margem direita (AMAZONAS, 2010, p.235).

E ainda, o Plano afirma que não só a orla da “margem direita do Rio Negro”, nas dimensões consideradas por ele, pode ser urbanizada imediatamente com advento da Ponte sobre o Rio, inclui também a derrubada da floresta nas áreas de influência do eixo da Rodovia AM-070 (AMAZONAS, 2010, p.247). Portanto, lamentavelmente, entendem-se tais afirmações como um descaso ao paradigma da sustentabilidade ambiental.

Do pressuposto de que o princípio da precaução deve ser utilizado nessa política de ocupação sugere-se a criação de dispositivos legais dentro do Plano Diretor de Iranduba, bem como do Plano Diretor para a RMM, que viabilizem a criação de um órgão municipal ou estadual de monitoramento dos objetivos em torno do adjetivo sustentável, como instrumento do princípio da precaução para evitar riscos ambientais desconhecidos.

Entende-se que o sistema jurídico brasileiro exige do poder judiciário a aplicação dos princípios constitucionais. E ainda, que o conceito de mérito administrativo deva ser reconstruído, pois vem dando causa a uma blindagem jurídica aos maus gestores públicos.

Nesse sentido, é pertinente considerar que, no Plano de Uso e ocupação do Solo da Margem direita do Rio Negro (PUOS), o poder judiciário deve analisar a violação do princípio da legalidade pelo viés da afronta ao princípio constitucional da precaução.

Nada obsta, que em uma análise do mérito administrativo à luz do Princípio da Precaução, que o Poder Judiciário faça um controle de constitucionalidade dessas políticas públicas de desenvolvimento se elaborados ferindo aquele princípio Constitucional.

A sugestão de inconstitucionalidade de políticas públicas de desenvolvimento que contrariam o princípio da Precaução pretende alertar sobre o prejuízo coletivo da biodiversidade e da garantia de uma qualidade de vida, em face do Poder Executivo implementar a referida decisão política desconectada com o paradigma da sustentabilidade socioambiental. Portanto, é possível uma ação direta de inconstitucionalidade para verificar se políticas públicas de desenvolvimento são compatíveis com a Constituição Federal de 1988.

O Supremo Tribunal Federal (STF) aponta que o princípio da precaução deve ser considerado obrigatório em políticas públicas de desenvolvimento regional, contrariando o entendimento de que um princípio implícito não faz parte da ordem constitucional de proteção ao meio ambiente. E ainda, o Poder Legislativo deve utilizar o parâmetro o princípio constitucional implícito da precaução em sede de controle preventivo de uma lei sobre o desenvolvimento regional.

Nessa perspectiva, é possível propor uma ação direta de inconstitucionalidade contra a política pública denominada Plano de Uso e Ocupação da Margem Direita do Rio Negro, pois tal decisão política do Estado do Amazonas fere o princípio constitucional da precaução, logo está ferindo o direito fundamental de uma sadia qualidade de vida consagrado no artigo 225, Caput, e o princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37, ambos da Carta Magna de 1988.

Portanto, não é possível articular o Plano de Uso e Ocupação da Margem Direita do Rio Negro com o princípio da precaução e a sustentabilidade socioambiental, pois estamos

vivenciando uma realidade política voltada apenas para o fator econômico divorciada do viés social.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. organizadores. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004.

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, G. **Trabalho e mundialização do capital**. A nova degradação do trabalho na era da globalização. Londrina: Práxis, 1999.

AMAZONAS. Decreto nº 16.498, de 02 de Abril de 1995

_____. Lei Complementar nº 52 de 30 de maio de 2007. Institui a Região Metropolitana de Manaus. Disponível em: www.ipaam.br. Acesso em 21 set. 2010.

_____. Lei. nº 671 de 4 de novembro de 2002. **Plano Diretor Urbano e Ambiental do município de Manaus**. Diário Oficial do Município de Manaus. Publicado no dia 5 de novembro de 2002.

_____. Lei. nº 129 de 10 de novembro de 2006. **Plano Diretor do Município de Iranduba**. Diário Oficial do Município. Publicado no dia 11 de novembro de 2006.

_____. Secretaria da Região Metropolitana de Manaus. **Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Manaus: 2010-2020**. 2. Ed. Manaus, 2010.

_____. Decreto Estadual nº 10.028 de 4 de fevereiro de 1997. Publicado no dia 5 de fevereiro de 1997.

AUGUSTO, L. G. S.; FREITAS, C. M. O Princípio da Precaução no uso de indicadores de riscos químicos ambientais em saúde do trabalhador. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n.2, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S14131231998000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 30 mai. 2012.

BARACHO JÚNIOR, J. A. O. **Proteção do meio ambiente na Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BELLEN, H. M. V. **Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BELTRÃO, A. F. G. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRASIL. Lei Nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16001.htm>. Acesso em: 17 jun. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei. nº 4.771/65. **Código Florestal brasileiro**. Mini Vade Mecum de direito. São Paulo: Ridel, 2005.

_____. Lei. nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Vade Mecum Saraiva. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 02 setembro, 1981.

_____. Decreto Presidencial nº 2519. **Convenção sobre a Diversidade Biológica**. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de março, 1994.

_____. Resolução nº 01. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 23 de Janeiro, 1996.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CAVALCANTI, C. (org). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2001.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.

COY, M.; e KOHLHEPP, G. Amazônia Sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. In: COSTA, Alberto. **O desenvolvimento entre tensões globais e locais: uma leitura preliminar da Amazônia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

CHAVES, M P. S. R; NOGUEIRA, M. G. Desenvolvimento sustentável e ecodesenvolvimento: uma reflexão sobre as diferenças ideo-políticas conceituais. **Revista Somalu**. Ano 5 nº 01. Amazonas: EDUA, jan/jun. 2005.

CHAVES, M. P. S. R. Aula expositiva. **Serviço social e sustentabilidade na Amazônia**. Manaus: UFAM, 2011.

DANTAS, A.; MALFATTI, A.; CAMARGO, E. Os princípios gerais do direito. **Lacunas do Ordenamento Jurídico**. Barueri: Manole, 2005.

DIDIER JÚNIOR, F. **Curso de Direito Processual Civil**. 12 ed. Salvador: Jus Podvm, 2010.

DIEGUES, A. C. **O mito Moderno da natureza Intocada**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

DINIZ, M. H. **As lacunas no direito**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

DUTRA, D. J. V. A legalidade como forma de Estado de direito. **Kriterion**, Belo Horizonte, v.45,n.109,jun.2004<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100512X2004000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Jun. 2012.

FERNANDES, F. **Meio ambiente geral e meio ambiente do trabalho: uma visão sistêmica**. São Paulo: Lrt, 2009.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FONSECA, O. J. M. **Pensando a Amazônia**. Manaus: Editora Valer, 2011.

_____. **A sustentabilidade no discurso político**. Manaus, Out. 2006. Disponível em: <<http://portalamazonia.globo.com/pscript/artigos/artigo.php?idArtigo=225>>. Acesso em: 21 set. 2010. Não paginado.

_____. **Privatização da Natureza**. Manaus, Nov. 2006. Disponível em: <<http://portalamazonia.globo.com/pscript/artigos/artigo.php?idArtigo=225>>. Acesso em: 21 set. 2010.

_____. **Desenvolvimento Inovador**. Manaus, Jan. 2007. Disponível em: <<http://portalamazonia.globo.com/pscript/artigos/artigo.php?idArtigo=225>>. Acesso em: 21 set. 2010.

FREITAS, J. **A interpretação sistemática do direito**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

GEERTZ, C. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GODARD, O. O desenvolvimento sustentável: paisagem intelectual. CASTRO, E.; PINTON, F. (orgs.) **Faces do trópico úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente**. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 1997.

HACKENBERG, M. J.; NEVES, E. G.; PETERSEN, J. B. De onde surgem os modelos? As origens e as expansões Tupi na Amazônia Central. **Revista de Antropologia**, vol. 41 n.1, São Paulo: 1998.

HESSE, K. **Escritos de Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

JACOBI, P. **Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social**. São Paulo: annablume, 2003.

LEFF, E. **Epistemologia Ambiental**; Tradução de Sandra Venezuela. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Complexidade Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Discursos Sustentáveis**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.

LEITE, I. B. **Laudos periciais antropológicos em debate**. Florianópolis: Co-edição NUER/ABA/2005

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquemático**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LITTLE, P. E. **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo; Petrópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

LORENZETTI, R. L. **Teoria Geral do Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAGALHÃES, D. **A globalização e os estados nacionais**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.

MARQUES, J. R. **Lições preliminares de direito ambiental**. São Paulo: Verbatim, 2010.

MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses públicos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio Público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELO, R. S. **Direito ambiental do trabalho e a saúde trabalhador: responsabilidades legais, dano material, dano moral, dano estético, indenização pela perda de uma chance, prescrição- 4. Ed. – São Paulo: Ltr. 2010.**

MELO, S. N. **Meio Ambiente do Trabalho: Direito Fundamental**. São Paulo: LTr, 2001

MIAILLE, M. **Introdução crítica ao direito**. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

NEVES, E. G. Pesquisador aponta que a arqueologia amazônica é ignorada pelo poder público. **Acrítica.com**, Manaus, 17 dez. 2011. Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/amazonia/Pesquisador-arqueologia-amazonica-ignorada-publico_0_610739083.html> . Acesso em: 16 jun. 2012.

NORTE FILHO, A. F. **A Ponte Sobre o Rio Negro: os aspectos jurídicos ambientais e o desenvolvimento socioeconômico da Região Metropolitana de Manaus**. Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina Teoria Geral do Direito ambiental. Universidade do Estado do Amazonas, 2009

NOVELINO, M. **Direito Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Método, 2010.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. A moderna interpretação constitucional. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3497>>. Acesso em: 01 jan. 2012

PADILHA, Norma Sueli. **Do meio ambiente do trabalho equilibrado**. São Paulo: Ltr. 2002.

PEDRO, A. F. P. Licenciamento ambiental e sua sustentabilidade no Brasil. **Revista Consultor Jurídico**, 7 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br>> Acesso 20 de Fevereiro. Não paginado.

PIMENTEL, N. **As águas estão baixando** - A retomada do processo de produção básica local, Publicado no JCAM em 5 e 6 de julho de 2009. Acesso 15 de Novembro <<http://www.seplan.am.gov.br>>

PINTO, L. F. Amazônia: perdida no rumo da história . In: COY, M.; e KOHLHEPP, G. **Amazônia Sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo. Editora Cortez, 2005.

REALE, M. **Lições Preliminares de Direito**, 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SACHS. I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, A. D. et al. O Programa Avança Brasil e o Plano Plurianual 2000-2003: para onde vai o desenvolvimento sustentável? LITTLE, P. E. **Políticas Ambientais no Brasil**. São Paulo: Petrópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente – Contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. 13. Ed.. Porto. Portugal: Edições Afrontamento, 2002.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Perfil da região metropolitana de Manaus, 2010. Amazonas, 2011. Disponível em: < http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/perfil_da_rmm_2011.pdf>. Acesso em 25 jun. 2011.

SEN. A. K. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia da Letras, 1999.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SILVA, S. Q. **Gestão social e sustentabilidade: um estudo de caso sobre a política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas**. Manaus. Dissertação de Mestrado UFAM. 2011

SILVEIRA, E. D.. **Socioambientalismo Amazônico**. Curitiba: Juruá, 2008.

SIMEÃO, Á. O. V. **Soberania, constitucionalismo e mundialização do Direito**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1831, 6 jul. 2008 . Disponível em:

<<http://jus.com.br/revista/texto/11403>>. Acesso em: 25 maio 2012

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOUZA, L. A. **Planejando o território Regionalmente**: Planos Diretores para Além dos Limites Municipais. Porto Alegre: V congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Manaus 2008.

TRENNEPOHL, T. **Direito Ambiental**. Salvador: Editora Juspodivm, 2007.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

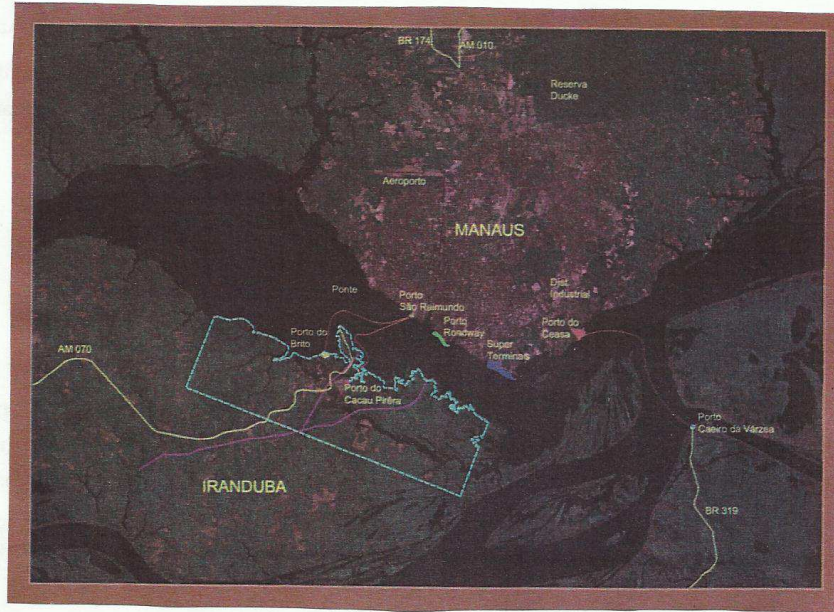
VIEIRA, I. C. (Org.) **Diversidade biológica e cultural da Amazônia**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2001.

ANEXO A - Mapa da Região Metropolitana de Manaus



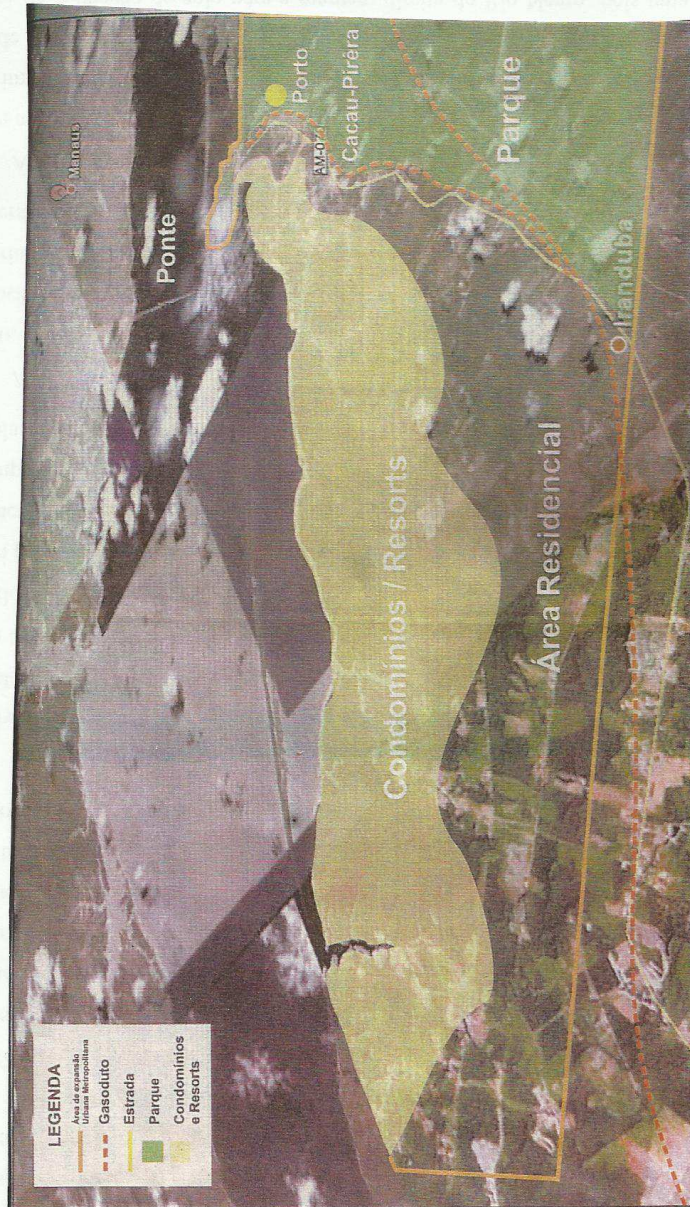
Fonte: Secretaria da Região Metropolitana de Manaus.

ANEXO B – Mapa de demarcação da margem direita do Rio Negro em forma de quadrilátero com 100 km²



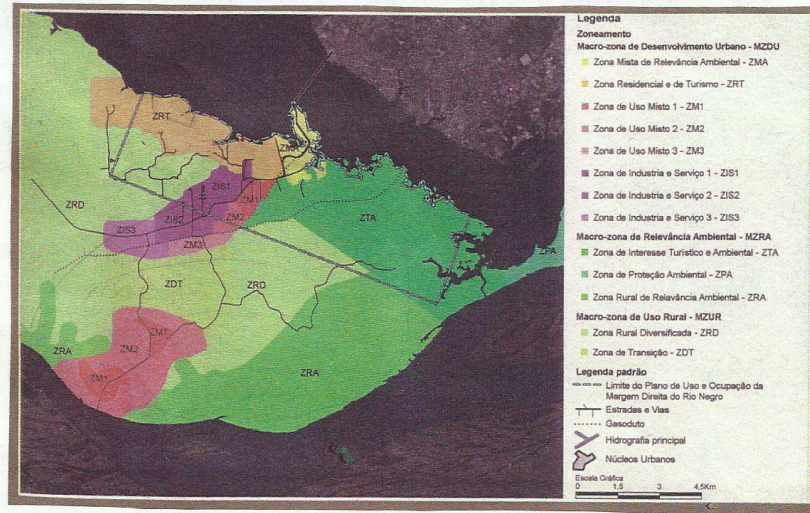
Fonte: Secretaria da Região Metropolitana de Manaus

ANEXO C – Ordenamento da Margem direita do Rio Negro



Fonte: Jornal Amazonas em Tempo, Manaus, p. 13, 20 fev. 2011

ANEXO D – Mapa de zoneamento



Fonte: Secretaria da Região Metropolitana de Manaus

ANEXO E – Localização do Sítio Arqueológico Açutuba

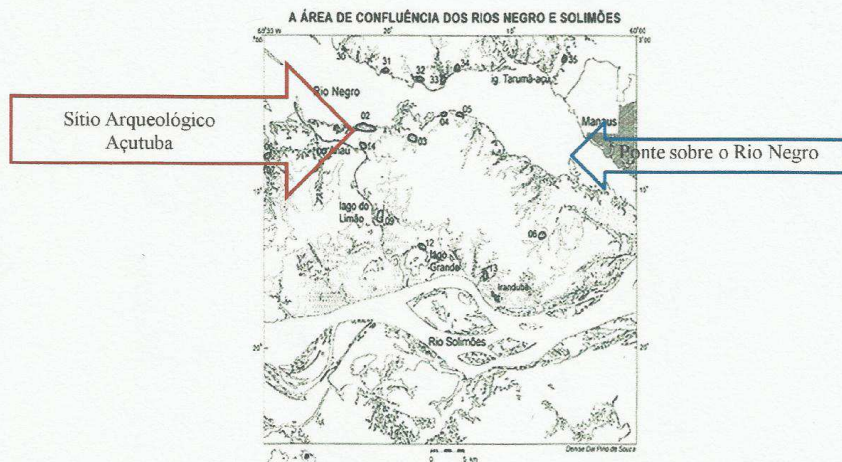


Fig. 1 – Mapa do baixo rio Negro e Solimões (Amazônia central), localidade de Açutuba está localizada no rio Negro cerca de 50 km a montante de Manaus.

Fonte: Heckenberger; Neves; Petersen (1998)

ANEXO F – IMAGENS DA LATERAL DIREITA DA SAÍDA DA PONTE EM
DIREÇÃO A AM- 070 FEITAS NO DIA 10 DE JUNHO DE 2012

