

## **O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES**

Juliano Milton Kruger<sup>1</sup>

### **Resumo**

Esta pesquisa teve por objetivo avaliar a implementação dos instrumentos de regulação urbanística e ordenamento territorial urbano contidos nos Planos Diretores das cidades amazonenses. Utilizou-se uma metodologia quali-quantitativa ao nível da abordagem do problema de cunho estatístico-descritivo e crítico-reflexivo; quanto aos objetivos, tratou-se de um estudo exploratório-descritivo ao relatar e descrever o processo de implementação desses instrumentos e sobre a coleta e o processamento de dados utilizou-se uma estrutura de estudo de caso para analisar a realidade contida em sessenta e dois municípios do Estado do Amazonas. Concluiu-se que existe discrepância entre o discurso político autárquico da implementação de planos de saneamento básico, saúde e educação no estado; a ausência de planejamento urbano acentua a marginalização e a desigualdade no acesso à habitação pela população e leva as cidades à promoção da especulação imobiliária e ao reforço de cidades duais - uma rica e outra pobre. O maior desafio é romper o *mainstream* injusto e insustentável de fazer cidades e incitar o desejo da população para entender a realidade do município, entender a sua lógica social e a maneira de produzir espaços urbanos, bem como analisar seus problemas e demandas estruturais para uma intervenção positiva e ética na sua realidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Diretor. Governo. Gestão urbana. Cidades. Amazonas.

## **THE MASTER PLAN AS A TOOL FOR MUNICIPAL MANAGEMENT: AN ANALYSIS OF ITS IMPLEMENTATION IN AMAZONIAN MUNICIPALITIES**

### **Abstract**

This research had its main goal in evaluating the implementation of urbanistic and urban territory use planning tools contained in Municipal Master Plans. For this, the quali-quantitative methodology was used in problem approach – with statistic-descriptive and critic reflexive analysis; about goals, it was an exploratory-descriptive study reporting the process of that tools

---

<sup>1</sup> Professor de Administração Geral no Instituto Federal do Amazonas (IFAM) e professor de Ciências Contábeis na Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Doutorando em Ciências da Administração (Universidade do Minho – Portugal), mestre em Gestão (Universidade de Coimbra – Portugal), especialista em Gestão Pública Municipal (UFSC) e Auditoria Integral (UFPR). Graduado em Administração Pública (UFOP), Ciências Contábeis (UFPR), Ciências Econômicas (UFSC) e Licenciado em Matemática (FIAR).

implementation and about data's collecting and processing as a case study to analyze the reality contained in sixty-two counties of Amazons State. It was possible to conclude that exists a significate variance between autarchic political speech of implementation of plans in plans for basic sanitation, public health and education in the state; the absence of Amazon urban space planning accentuates marginalization an inequality in access to habitation by population and leads cities to the promotion of real estate speculation and reinforcing double cities - one from rich and another from poor. The biggest challenge is to plan to disrupt the unfair and unsustainable mainstream of making cities and make the population understand the reality of county, understanding social logic and the way to produce urban spaces, such as, analyze its problems and structural demands to a positive and ethical intervention in its reality.

**KEYWORDS:** Master Plan. Government. Urban management. Cities. State of Amazon.

## **INTRODUÇÃO**

O Amazonas é uma das vinte e sete unidades federativas que constituem a República Federativa do Brasil; é considerado uma entidade subnacional autônoma, dotada de governo e constituição próprios. A complexidade da gestão do espaço num Estado como o do Amazonas revela-se particularmente complexa em virtude de algumas das suas especificidades.

Nogueira e Dantas (2009) identificam historicamente que há uma grande barreira na falta de políticas públicas que enquadrassem o crescimento das populações indígenas na Região Amazônica, criando verdadeiras “cidades de índios” sem projetos de infraestrutura urbana, saneamento básico, água, saúde e educação em condições que garantissem o desenvolvimento desses povos.

Ab'Saber (2004) cita que historicamente a região era vista como local uniforme e monótono que não possuía diversidade fisiológica e ecológica relevante. No mesmo sentido, Benchimol (1977) demonstra que a Amazônia cumpriu por muito tempo a função de sentinela da fronteira, possuindo uma economia reflexa e periférica. Fonseca (2011) identifica que gradativamente essa visão foi sendo substituída pela constatação de que a Amazônia é marcada por diversos arranjos naturais e humanos, caracterizados por diversidades ocultas, de modo que sua compreensão exige uma visão interdisciplinar.

Conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) realizada pelo IBGE em 2012, o Amazonas possui problemas ainda muito relevantes de infraestrutura. Itens como educação, saúde, habitação, saneamento básico e direitos humanos são entraves para o desenvolvimento do Estado que são negligenciados pelo poder público como um todo. Devido a necessidade de enfrentamento dessas questões, os instrumentos de regulamentação urbanística e

ordenamento territorial previstos nos Planos Diretores Municipais das cidades amazonenses devem contemplar o desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental através do entendimento da cidade como um ambiente de inclusão.

Levando em conta o exposto, o tema central deste trabalho foi procurar entender o Plano Diretor como instrumento de gestão municipal através da análise da sua implementação nos municípios amazonenses na óptica das autarquias municipais. A escolha pela ótica das autarquias municipais (prefeituras) teve como intuito identificar o posicionamento destas instituições públicas quanto ao planejamento urbanístico, quais instrumentos se encontram contidos nos seus planos e sua atuação no domínio da regulação urbanística, tanto por imposição legal quanto pelo interesse em garantir cidades mais justas e cumpridoras de sua função social aos munícipes.

Como objetivo geral pretendeu-se avaliar, na ótica das autarquias municipais, quais instrumentos de regulamentação urbanística e ordenamento territorial urbano estão contidos nos Planos Diretores Municipais das cidades amazonenses e o nível de implementação dos mesmos.

Os conflitos de ordem social, econômica, cultural e ambiental, somados à deficiência da ação governamental em garantir uma gestão eficiente dos territórios municipais, precede a necessidade de avaliar os instrumentos contidos nos Planos Diretores dos municípios quanto a sua implementação. Já que, quando esses instrumentos não desempenham o seu papel de defender os interesses da sociedade como um todo, acabam por viabilizar a condução de influência econômica e de poder por parte de certos segmentos sociais ou de grupos corporativos que primam seus interesses pessoais em detrimento dos interesses da coletividade.

Assim, a relevância deste estudo está na avaliação da implementação dos instrumentos contidos nesta lei municipal ao nível dos municípios amazonenses e da sua capacidade de contribuir para a gestão dos diferentes municípios do Estado, no aprimoramento de uma política de desenvolvimento urbano mais democrática e assertiva que, ao mesmo tempo, vá de encontro à visão de territórios urbanos integradores, inclusivos e sustentáveis em um contexto de problemas estruturais singulares.

## **1. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **1.1. A POLÍTICA URBANA NA REGIÃO NORTE**

No que diz respeito à política urbana do Amazonas e do Norte como um todo, Nakano e Comarú (2009) destacam em um estudo feito sobre o Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira

no Amazonas que existem *déficits* significativos relativos à habitação na Região Norte. Por um lado, tem-se uma riqueza potencial e uma clara diversidade socioambiental, por outro, uma urbanização precária, conflitos fundiários, projetos de infraestrutura que visam modernidade e desenvolvimento, porém, figuram apenas como promessa.

Ainda completam que do ponto de vista da urbanização o quadro é preocupante: ampliação de ocupações irregulares com condições precárias de vida servindo de moradia para populações de baixa renda, traduzindo-se em impactos negativos para áreas de proteção ambiental; direcionamento dos fluxos migratórios para os centros urbanos, caracterizando um aglutinamento em ocupações com irregularidades nas zonas periféricas, traduzindo-se em choques culturais e sociais, criando “a cidade dos ricos” e a “cidade dos pobres” (CASTELLS e MOLLENKOPF, 1992); ampliação da demanda por aparelhos e serviços urbanos essenciais, que se soma aos graves problemas de transporte e saneamento básico citadino, apresentando contraste com as limitações de capacidade de gestão, planejamento, investimento e estrutura das cidades. No “*background*” desta realidade, encontra-se de forma generalizada a irregularidade fundiária, tanto urbana, quanto rural.

Conforme cita Becker (1998, p. 26) “é verdade que as cidades se tornaram um dos maiores problemas ambientais da Amazônia, dadas a velocidade de imigração e carência de serviços.”. A mesma autora diz que as incertezas quanto aos modos de transformação dos territórios são muitas e ainda maiores em relação à Amazônia, dada sua extensão e acelerada dinâmica regional. Contudo, uma certeza é eminente: o esgotamento da macrorregião como escala ótima de planejamento. As novas territorialidades precisam ser reconhecidas como importante componente a ser fortalecido para um desenvolvimento regional sustentável da Amazônia (BECKER, 2010).

De acordo com Browder e Godfrey (1997), a urbanização da região amazônica é diferenciada do restante do país, pois se impulsiona pela extração de recursos naturais e por assentamentos agrícolas, enquanto o restante do país baseia-se na produção industrial. Em complemento, Randell e Vanwey (2014) citam que, conforme dados do IBGE do ano de 2012, cerca de 72% da população da Amazônia está concentrada em áreas urbanas, além do que identificam a existência de um alto fluxo migratório citadino.

Apesar do alto fluxo, ainda existem barreiras e gargalos que se fundamentam, conforme análise de Sathler *et al.* (2010) em distâncias longas entre capitais e outras localidades, deficiências de infraestrutura de transporte e comunicação e grande proporção da população sem recursos materiais e educacionais.

Assim, pela falta de estrutura em outras cidades interioranas, ocorreu um adensamento desordenado de pessoas na capital (Manaus) e nas cidades metropolitanas que se transformaram em cidades dormitórios para aqueles que, desprovidos de recursos, não conseguiam garantir sua sobrevivência no centro urbano devido à especulação imobiliária. Esse adensamento trouxe consigo, devido a uma carência de um planejamento urbano eficiente, um processo de exclusão social em larga escala, que provocou a obsolescência da infraestrutura urbana e dos espaços já construídos, trouxe agressões ao ambiente e polarizou a constituição de espaços de favelas e invasões através de construções irregulares; configurando a hierarquização e segregação espacial.

## **1.2. O PLANO DIRETOR MUNICIPAL (PDM)**

Fernandes (1998) afirma que o planejamento é a base necessária e fundamental de toda ordenação urbana, porque previne a anarquia nas construções, fazendo previsões racionais, tanto em relação às edificações e ao seu destino, quanto à infraestrutura, além de amenizar as consequências do adensamento populacional. Além disso, evidencia que o plano estabelece o conteúdo do direito de propriedade e programa o desenvolvimento da gestão urbana.

Di Sarno (2004) encara o Plano Diretor como um instrumento básico de atuação na atividade de planejamento urbanístico que, precedido de levantamento de dados e indicadores de carências e necessidades, aponta soluções que são traduzidas em um documento que é aprovado na forma de lei e torna-se imperativo a todos.

Assim, Medauar (2002, p. 18) comenta que “o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos”, ou seja, com cidades sustentáveis. A noção dessa sustentabilidade vai para além do conteúdo urbanístico, abrangendo o atendimento aos parâmetros de equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica. Portanto, as políticas públicas de intervenção na área urbana devem conferir Planejamento Estratégico ao desenvolvimento local.

O Plano Diretor pode ser entendido como um “instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados” (ABNT, 1991). Conforme cita Villaça (1999) é um plano elaborado a partir do diagnóstico da realidade local que apresenta propostas para o desenvolvimento socioeconômico e da estrutura urbana definidas no curto, médio e longo prazos e aprovadas por lei municipal.

As cidades brasileiras que possuem acima de 20.000 habitantes são obrigadas a elaborar Plano Diretor por força de lei. Ainda, cidades de qualquer porte são também obrigadas quando integrarem as regiões metropolitanas e/ou forem constituídas de aglomerações urbanas; também

aquelas que sejam integrantes de área de especial interesse turístico e/ou estejam em área de influência de empreendimentos com grande impacto ambiental ao nível regional ou nacional. No mais, também devem elaborar o Plano Diretor aquelas cidades que pretendam enfrentar o problema dos vazios urbanos e reter a especulação da terra urbana em seus territórios.

Cada município possui autonomia para escolher em função da sua realidade quais instrumentos e diretrizes são mais apropriados para o seu contexto. Porém, tais instrumentos e diretrizes não devem deixar de ser compatíveis com a realidade e os objetivos de desenvolvimento do local. Na seção de análise e discussão dos resultados desta investigação tais instrumentos serão melhor definidos.

## **2. METODOLOGIA**

### **2.1. CLASSIFICAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO**

O presente estudo classifica-se quanto ao tipo como uma pesquisa exploratório-descritiva (RAUPP e BEUREN, 2006; GIL, 2008). A proposta foi realizar inquéritos com pessoas que possuem experiência no objeto pesquisado e descrever as características acerca da implantação dos Planos Diretores nas cidades amazonenses.

Por sua vez, quanto à abordagem o estudo classifica-se como quali-quantitativo (RICHARDSON, 1999; RAUPP e BEUREN, 2006). Nele foram usados inquéritos por questionário e estatística descritiva no sentido de descrever e sumarizar as medidas de tendência da implementação dos instrumentos contidos no Plano Diretor.

Com relação aos procedimentos, a iniciativa pode ser classificada como pesquisa bibliográfica e documental com *survey* e estudo de caso (GIL, 2008). O referencial teórico recorreu a fontes primárias e secundárias. No que se refere ao estudo de caso e ao levantamento, o instrumento de recolha de informação consistiu num inquérito por questionário, que foi aplicado via correio eletrônico junto às 62 (sessenta e duas) cidades amazonenses (100%), na figura dos representantes autárquicos das prefeituras municipais.

A elaboração do inquérito por questionário baseou-se nalguns dos instrumentos de maior relevância e potencial inovador do próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a), do documento Plano Diretor Participativo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005), bem como da observação e análise dos instrumentos contidos no Plano Diretor de algumas cidades brasileiras.

### **2.2. COLETA DOS DADOS**

A coleta de dados foi realizada via inquérito por questionário, dividido em 8 (oito) grupos, sendo instrumentos de execução da política de desenvolvimento municipal com dezenove instrumentos, de planejamento da ordenação do espaço urbano e rural com nove instrumentos, de indução do desenvolvimento urbano com nove instrumentos, de viabilização financeira do desenvolvimento urbano com sete instrumentos, de gestão com sete instrumentos, de instrumentos jurídicos e políticos com oito instrumentos, além da identificação de órgãos do sistema de planejamento municipal com treze opções e da fiscalização do Plano Diretor com quatro afirmações.

As opções de resposta acerca dos instrumentos foram estruturadas em: *indefinido; inexistente; existente e não implementado; existente e parcialmente implementado e, por fim, existente e implementado*. Considerou-se para fins de análise que um instrumento **indefinido** como não constante no Plano Diretor e, portanto, sem possibilidade de implementação; um instrumento **inexistente** como que constava no Plano Diretor, porém, não existia de forma prática; um instrumento **existente e não implementado** como que constava no Plano Diretor, porém, ainda não havia sido implementado por algum motivo ou carecia de estudo aprofundado ou regulamentação específica; um instrumento **existente e parcialmente implementado** como que constava no Plano Diretor, porém, ainda não havia sido implementado totalmente; e, por fim, um instrumento **existente e implementado** como que constava no Plano Diretor e estava implementado em sua totalidade – em funcionamento. As questões do G8 tiveram opções de respostas com “sim” ou “não”. No total o instrumento contou com 80 questões.

Os 62 inquéritos foram aplicados entre julho de 2015 e março de 2016. Foram recebidos, em resposta, os mesmos 62 (sessenta e dois) inquéritos, correspondente a uma taxa de êxito de respostas de 100%. As informações contidas nos inquéritos não tratam de informações checadas por outras vias, **mas declaratórias** dos autárquicos ou prepostos por eles designados no poder das cidades amazonenses.

### **2.3. TRATAMENTO DOS DADOS**

O tratamento dos dados foi feito através de análise de conteúdo com o uso de estatísticas descritivas para a frequência de respostas. Ainda, através de cunho descritivo-reflexivo, analisou-se o processo de implementação dos instrumentos de gestão urbanística nas cidades amazonenses levando em consideração as características locais de forma a compreender a harmonia *versus* dissonância dos dados coletados.

### **3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Dentre os respondentes do inquérito por questionário enviado aos 62 (sessenta e dois) municípios amazonenses, foi possível perceber que 38 municípios amazonenses, na figura dos autárquicos informaram possuir Plano Diretor Municipal. Dentre os respondentes, nomeadamente, tiveram representatividade de 81% (oitenta e um por cento) o próprio prefeito, seus chefes de gabinete, secretários ou assessores – em síntese – ligados ao processo de gestão autárquica municipal.

Da totalidade de municípios com PDM alguns indicaram no inquérito por questionário não possuir Plano Diretor Municipal, porém, enquadravam-se no grupo de municípios com mais de 20.000 habitantes em que a elaboração do plano é obrigatória. Em contraposição outros municípios sem obrigatoriedade de elaboração ao nível populacional, informaram possuir Plano Diretor Municipal. Alguns desses municípios, porém, possuem obrigatoriedade ao nível de interesse turístico e ao nível de obras de relevante impacto ambiental. Abaixo constam as análises particularizadas dos dados.

#### **3.1. EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

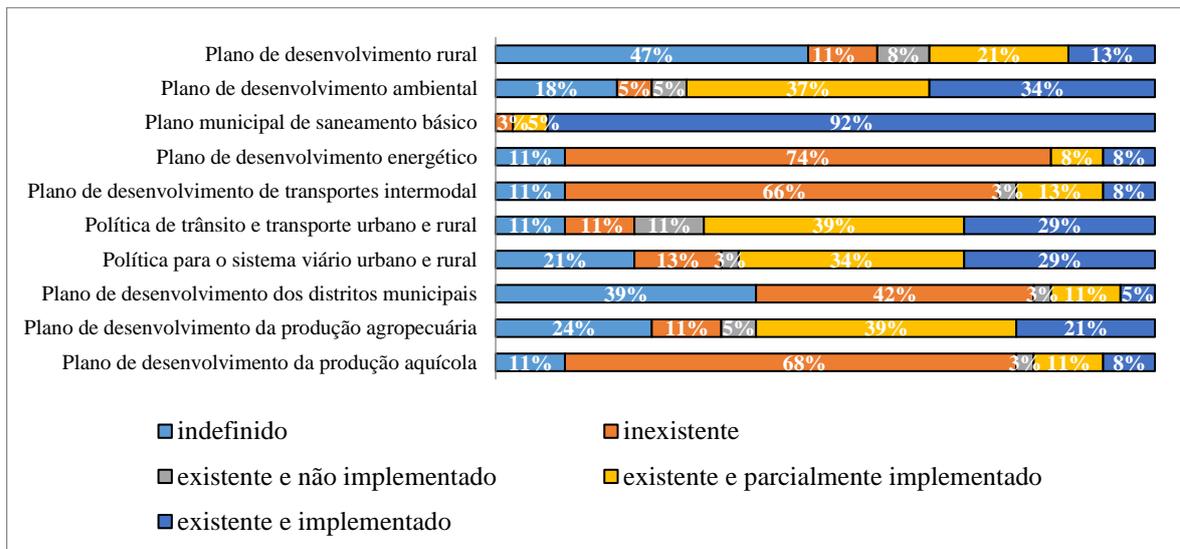
Conforme cita Botrel (2008, p. 241), a expressão política de desenvolvimento urbano abrange, conforme a própria interpretação do *caput* do art. 182 da Constituição Federal de 1988, “a ordenação do território, de forma a proporcionar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (moradia, lazer, circulação, trabalho) para o bem-estar de seus habitantes”.

Esses instrumentos constantes na Figura 1 e Figura 2, em linhas gerais, visam articular de forma integrada ações para a elaboração de planos regionais intermunicipais e planos locais de atuação urbana e rural no município, visando o desenvolvimento sustentável de áreas específicas.

O desenvolvimento rural amazonense reproduz a dicotomia campo e cidade, fortalecida por ideias forjadas por representantes da sociedade urbano-industrial que considera o campo como “lugar do atrasado, do inferior e do arcaico” (ARROYO, CALDART e MOLINA, 2004). As políticas públicas que chegam ao campo são apresentadas mais como um favor do que como um direito.

Apesar do número de municípios que possuem preocupação com a questão ambiental a Amazônia é foco de desmatamentos, queimadas e extração ilegal de madeira – práticas estas que vêm causando dia-a-dia perdas significativas de parcela da Floresta Amazônica.

Figura 1 – Execução da política de desenvolvimento municipal (I)



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Apesar das respostas ao inquérito indicarem uma situação excelente ao nível do saneamento básico, as cidades do Amazonas têm sido apontadas como as piores neste quesito no Brasil (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2013). Água tratada, coleta e tratamento de esgoto ainda são considerados assuntos negligenciados pelo poder público.

Goldemberg e Moreira (2005) enfatizam que o planejamento energético precisa considerar não unicamente a quantidade de energia a ser disponibilizada para a sociedade, mas também em que região ela é mais prioritária e de que forma pode ser acessível àqueles menos favorecidos. Evidentemente, as perdas no sistema elétrico do Amazonas, considerando tanto as técnicas quanto as comerciais, são bastante elevadas, bem como, os custos da energia elétrica que provém de abastecimento termoelétrico e hidroelétrico e que – seguidamente – sofrem “blackouts”.

Devido às condições naturais do Amazonas, especialmente pela geografia da área, com grandes rios e cursos d'água o transporte hidroviário (fluvial) é a referência básica para o transporte na região. Conforme citam Souza *et al.* (2011) o problema da Região Amazônica não é da logística propriamente dita, mas da falta de infraestrutura, que perpassa pelas políticas públicas governamentais. O não investimento na manutenção e conclusão de rodovias, além da falta de elaboração de um plano de utilização do potencial hídrico existente contribui para aumentar os custos e engessar o tráfego de produtos nessa região.

Acerca da política de trânsito e transporte urbano e rural é possível observar a existência de políticas de trânsito e transporte urbano nos processos de carga e descarga de produtos comercializáveis, porém, ao nível do transporte coletivo as cidades amazônicas são marcadas pelo uso de motocicletas (muitas vezes irregulares), mesmo naquelas cidades com populações com baixo nível de renda, seja pela falta de alternativas ao transporte urbano, ou pelo acesso fácil ao crédito, ou mesmo pelas fortes políticas de *marketing* das montadoras. Da mesma forma que o automóvel, a motocicleta ultrapassa a sua funcionalidade como meio de transporte (SCHOR, 1999) e acompanha a dinâmica das cidades amazonenses.

Conforme cita Sathler *et al.* (2009), nos territórios da Amazônia, as grandes distâncias entre os centros locais, cidades médias e maiores cidades criam limitações de fluxo de bens, pessoas e serviços ao nível do sistema viário urbano e rural dos municípios. Assim, no Estado do Amazonas, a maior parte dos povoados está localizada à beira dos rios, dificultando o transporte terrestre entre eles por causa da floresta e do emaranhado de rios, furos, igarapés, igapós, etc. No mais, o próprio acesso intramunicípio é prejudicado pela falta de malha viária, falta de recuperação e manutenção compatíveis com as necessidades urbanas; e mesmo a malha rural, ainda modesta, provê acesso precário às comunidades rurais – acesso ainda mais prejudicado na época das chuvas.

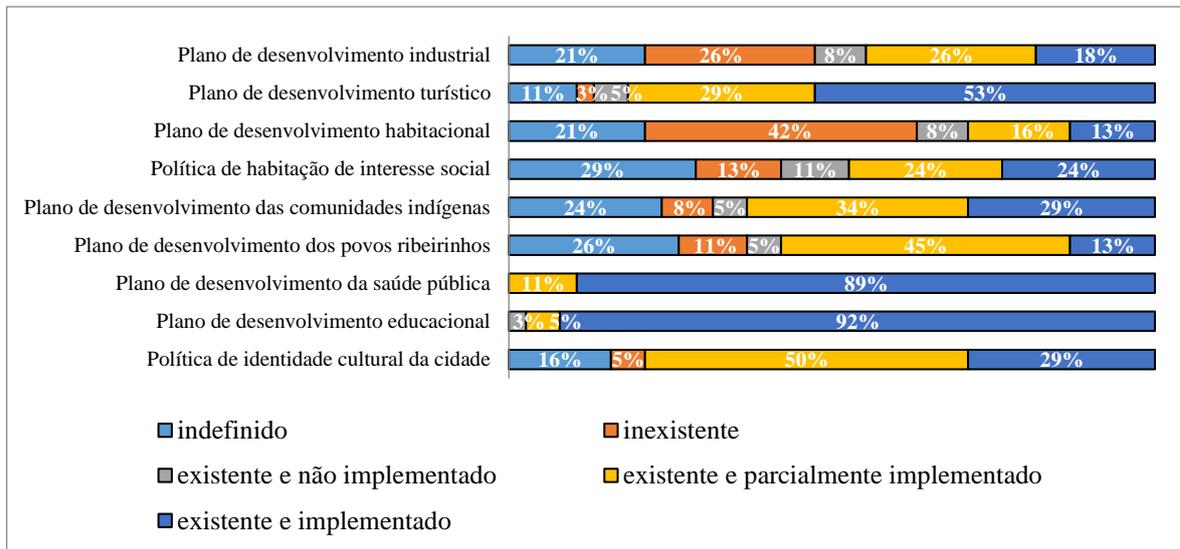
Segundo o IBGE (2010) o Amazonas investe pouco em criação de novos municípios e distritos. Por vias de complemento, os municípios amazonenses focam suas estratégias ao nível macro, enquanto os distritos são considerados parte do conjunto.

Produtos alimentícios como a mandioca, o milho e o arroz além da pimenta do reino e juta são produzidos em pequenas propriedades rurais com mão de obra familiar e técnicas ainda rudimentares – intensificando o cenário de baixa produtividade e falta de tecnologias. O solo de plantio na Região Norte carece de nutrientes, portanto, desmatamentos em larga escala na produção de soja, para exportação, poderia transformar regiões em verdadeiros desertos. No que diz respeito à atividade pecuária, esta tem crescido e modificado a vegetação da Floresta Amazônica para a pastagem. A atividade ocorre de maneira tradicional ou extensiva de bovinos e bubalinos que são criados soltos, sem muitos cuidados o que acentua também a baixa produtividade e a falta de uso de tecnologias.

Ainda que a atividade aquícola seja considerada incipiente no Estado as características naturais incluem a abundância de rios, clima favorável e uma diversidade de espécies potenciais para cultivo; isso tem contribuído para a expansão e sucesso da prática (ONO, 2005). Porém, mesmo com tais características positivas a produção aquícola ainda não pode ser considerada como uma atividade econômica significativamente representativa na Amazônia (FREITAS, 2003). Conforme identifica Petrere Jr. (2001), esse bloqueio de representatividade pode ser

explicado pelo isolamento regional que impossibilita algumas regiões da Amazônia escoar a sua produção.

Figura 2 – Execução da política de desenvolvimento municipal (II)



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

O Estado do Amazonas possui grande representatividade ao nível da produção industrial junto à capital Manaus. Apesar dos esforços, os municípios amazonenses ainda permanecem divididos na criação de um plano efetivo de desenvolvimento industrial exatamente pelo entendimento de que a representatividade industrial é da capital.

A mundialização é urbana (PAULET, 2009). Assim, a Região Norte, como o Brasil apresenta forte concentração urbana nas suas capitais. Estas acabam por contar com melhor infraestrutura de escoamento produtivo e maior presença de instituições do Estado conforme já foi relatado ao nível dos transportes. Há, portanto, um grande problema de infraestrutura de escoamento que afasta o centro de produção do centro de comercialização; imputando às regiões interioranas a agricultura, a pecuária e a piscicultura de subsistência, em detrimento de atividades de maior valor adicionado, como a atividade industrial. Uma eficiente integração regional, estadual e nacional ainda é um desafio a ser superado.

O turismo tradicional ao nível do desenvolvimento turístico no Amazonas tem sido incrementado através de investimentos no segmento hoteleiro voltado para o atendimento à pesca esportiva, o contato com culturas exóticas, o turismo sustentável, o turismo folclórico e o ecoturismo; que são algumas vertentes turísticas do Estado. Dentre os maiores entraves citados

por Sansolo (2003) encontram-se os problemas de saneamento básico (esgoto, lixo e abastecimento), transporte e trânsito, precariedade de infraestrutura das cidades, baixa diversidade de roteiros turísticos, bem como a limpeza dos locais; o que diminui a atratividade.

O equacionamento da questão habitacional configura um dos mais complexos desafios para as políticas públicas, por envolver, simultaneamente, dimensões e inter-relações do desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social. Essa mesma “floresta urbanizada” conforme chama Becker (1995) não teve, porém, um crescimento acompanhado da implementação de infraestrutura que garantisse condições mínimas de qualidade de vida. Baixos índices de saúde, educação e salários aliados à falta de equipamentos urbanos, configuram a baixa qualidade de vida da população local (BECKER, 1995; 1998; BROWDER e GODFREY, 1997; MONTE-MÓR, 1998). A vida nas cidades e nos assentamentos urbanos constitui um dos maiores e piores problemas ambientais na Amazônia (BECKER, 2001).

Conforme cita Oliveira (2013) as habitações informais (favelas, áreas de risco, cortiços e áreas degradadas) são comumente encontradas na paisagem urbana amazonense, ocorrendo às margens das normas urbanísticas e das edificações estabelecidas nas leis municipais. A mesma autora identifica que os programas de habitação são realizados em áreas afastadas dos recursos urbanos básicos e os materiais utilizados nas obras de construção dos programas de habitação popular apresentam problemas graves após a entrega das unidades em relação à qualidade. Os serviços urbanos como escolas, delegacias, postos de saúde, entre outros, que embora figurem nos projetos originais desses programas de habitação popular não são entregues juntamente com as moradias. Assim, a construção da casa como mero abrigo evidencia *gaps* significativos nas políticas públicas na promoção de infraestrutura, serviços, transporte, educação, etc.; o que são entraves ao desenvolvimento humano das pessoas que lá vivem.

No que diz respeito aos povos indígenas, apesar de terem suas terras protegidas e legalmente demarcadas, eles ainda sofrem com a presença de fazendeiros, empresas e garimpos até mesmo com os efeitos daquilo que acontece próximo das regiões que as cercam como: poluição de rios, desmatamentos e queimadas. Tudo isso tem colaborado para a dispersão de parte dessas populações para as cidades. Heck *et al.* (2005) alegam que a expressiva presença de índios nas cidades, coloca novos desafios para o movimento indígena, seus aliados e para o Estado, especialmente no que se refere ao atendimento à saúde e à educação diferenciadas.

Não distante, Neves (2005) ao argumentar acerca das propostas de desenvolvimento em benefício dos povos ribeirinhos enfatiza que estas deverão ser construídas por eles mesmos, considerando seu contexto e possibilidades. De acordo com Souza *et al.* (*apud* Fraxe *et al.*, 2007) a atuação de médicos, dentistas e outros agentes de saúde especializados é fato raro e esporádico em comunidades ribeirinhas, principalmente em comunidades mais afastadas. Os dados da

pesquisa destacam uma boa atuação da maioria dos municípios em implementar planos de saúde pública, porém Lippi (1996) evidencia que esse sistema é ineficiente pela falta de hospitais, leitos, médicos e medicamentos e que a situação no interior é ainda pior. A ineficácia do sistema público de saúde nos municípios do interior ocasiona um êxodo populacional rumo a capital do Estado onde a infraestrutura é mais ampla, porém a concentração populacional na cidade é vista como um problema ao sistema, pois, o mesmo não consegue atender a contento toda demanda e a gestão pública alega a falta recursos necessários para sanar, ou ao menos, mitigar essa dificuldade.

As políticas públicas educacionais têm contribuído para o declínio do analfabetismo e para o aumento da escolaridade média da população. Porém, os dados do Censo Escolar 2014 (INEP, 2014) revelaram que cerca de 104 mil jovens em idade escolar se encontram fora da escola no Estado do Amazonas. Isso representa 9,5% da população entre 4 e 17 anos. O Amazonas, com esse dado assume o segundo pior lugar perante os Estados brasileiros. A falta de infraestrutura acaba por não garantir a permanência e êxito dos estudantes; tanto na rede municipal, quanto na estadual muitas escolas não possuem bibliotecas, salas de leitura, quadras de esporte, atendimento pela rede pública de água, coleta de esgoto e espaços adaptados para portadores de deficiência (INEP, 2014). As escolas localizadas nos interiores têm menor disponibilidade de recursos pedagógicos, menor apoio dos pais e professores com menos experiência docente.

A identidade cultural do povo amazonense é marcada pelo seu processo de colonização. Como identifica Fraxe *et al.* (2009) o povo amazonense é composto por caboclos, ribeirinhos, caboclo-ribeirinhos, seringueiros. E complementa que o homem amazônico é fruto da confluência de sujeitos sociais distintos — ameríndios da várzea e/ou terra firme, negros, nordestinos e europeus de diversas nacionalidades — que inauguram novas e singulares formas de organização social nos trópicos amazônicos.

O Carnaboi, o Boi Manaus, o Festival Folclórico do Amazonas, o Festival de Cirandas em Manacapuru, o Festival da Canção de Itacoatiara, o Festival Internacional do Jazz, os Festivais de Ópera e o Boi-Bumbá de Parintins; são exemplos de manifestações culturais amazonenses — sendo este último de prestígio internacional. Pela diversidade populacional e pelas origens indígenas as manifestações culturais que ocorrem anualmente no Amazonas reforçam a identidade cultural do seu povo; isso é reflexo da implementação de planos de desenvolvimento e fomento dessa identidade cultural singular.

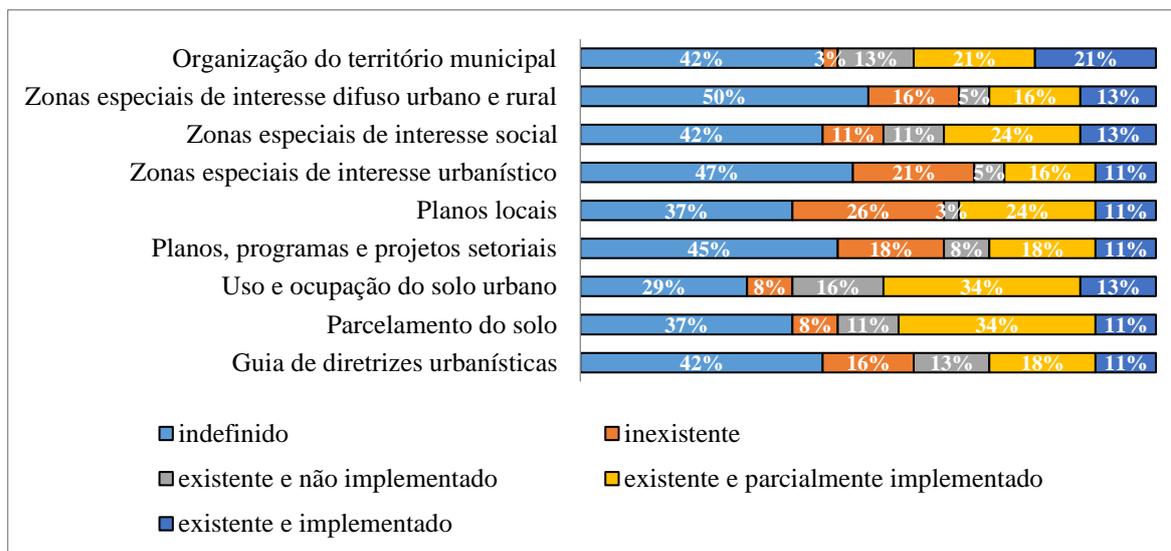
### **3.2. ORDENAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E RURAL**

De acordo com as palavras de Gaspar (1995, p. 5) “o ordenamento do território é a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento.”.

Tais instrumentos possuem o objetivo de organizar o território municipal, principalmente através da implementação de zonas de uso e ocupação. Tais instrumentos se encontram presentes na Figura 3.

As Zonas Especiais de Interesse Difuso Urbano e Rural podem ser entendidas como porções do território do município destinadas a finalidades especiais de interesse ambiental, industrial, turístico ou cultural.

*Figura 3 – Instrumentos de planejamento de ordenação do espaço*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

No que diz respeito às Zonas Especiais de Interesse Social, estas podem ser entendidas como porções do território da cidade destinadas à habitação popular ou de cunho social. O instrumento jurídico do zoneamento combina a destinação da moradia com um requisito social, atribuindo função à área destinada (BRASIL, 2001a).

Por sua vez, as Zonas Especiais de Interesse Urbanístico podem ser entendidas como áreas que devem ser mais bem integradas à estrutura da cidade, aproveitando as melhorias já implantadas ou mesmo eliminando a precariedade da infraestrutura existente. Podem se tratar de ações em vilas ou loteamentos populares; em chamados vazios urbanos com baixa densidade populacional; em zonas onde o crescimento se encontra estagnado e necessitando de revitalização e, também, em zonas demasiadamente ocupadas ou que apresentam áreas impróprias à ocupação humana por limitações de ordem natural (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2016)

De acordo com Saboya (2012) os planos locais concentram-se em criar objetivos e diretrizes voltadas ao desenvolvimento de um bairro ou região de uma cidade, podendo limitar-se a áreas ainda menores, como uma via ou alguns quarteirões. Seguindo a mesma linha de raciocínio anterior, os planos, programas e projetos setoriais são aqueles que se concentram em criar objetivos e diretrizes voltadas ao desenvolvimento das esferas produtivas, setores ou ramos de atividade específicas do município.

De acordo com Silva (1995) o uso e ocupação do solo urbano tem o objetivo de realizar o equilíbrio da densidade urbana que, por sua vez considera dois problemas: a densidade populacional e a densidade da edificação. Assim, a primeira trata da distribuição da população no solo urbano e a segunda na quantidade de edificações (metros quadrados construídos). Para que o crescimento urbano não seja demasiadamente desordenado, é estabelecida uma política de controle e fiscalização da ocupação pela população do solo urbano com a finalidade de evitar que alguns locais tenham superlotação populacional e em outros haja vazios urbanos. Assim o termo parcelamento do solo é um gênero de loteamento e desmembramento.

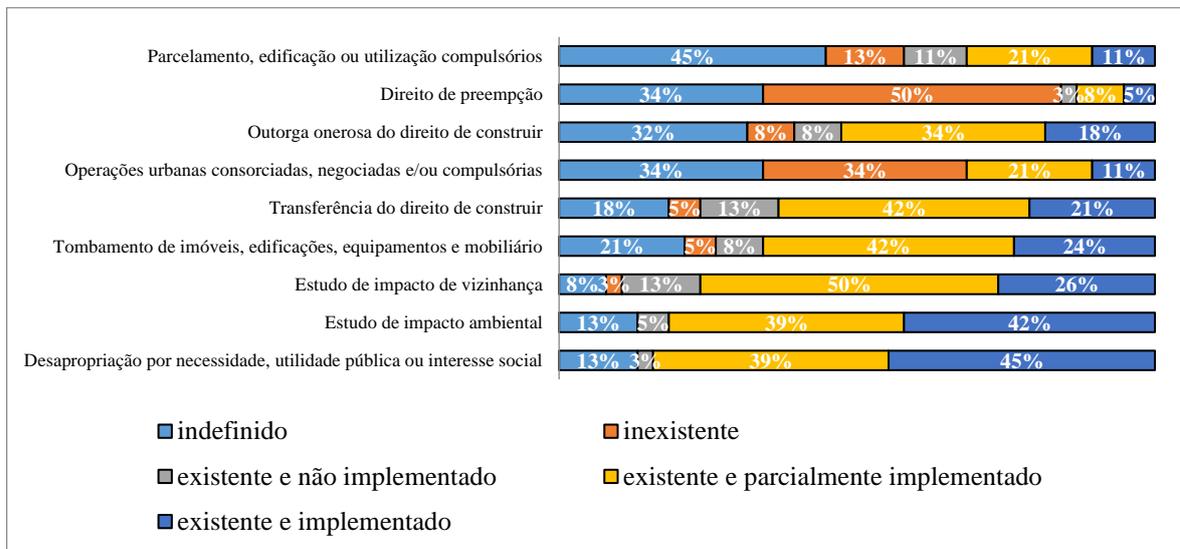
Ainda, a criação de um Guia de Diretrizes Urbanísticas dá orientações, rumos ou normatiza os procedimentos, a luz da legislação vigente, relativos ao funcionamento de qualquer atividade econômica no município com a finalidade de atestar a conformidade da atividade com o local. Em outras palavras, procura evidenciar o funcionamento as diretrizes urbanísticas daquele município de forma acessível à população.

Conforme é possível observar, quase metade dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem muito bem definidos os instrumentos de planejamento e ordenação do espaço. Tais resultados denotam a fragilidade dos municípios no sentido da promoção de cidades mais inclusivas e cumpridoras de sua função social.

### **3.3. DESENVOLVIMENTO URBANO**

Os instrumentos do desenvolvimento urbano têm como objetivo a ocupação dos vazios urbanos, a plena edificação dos terrenos situados em locais já dotados de aparelhamento urbano (ruas, transporte, saneamento, luz, etc.) e a mitigação de riscos ambientais. Eles se encontram postos na Figura 4.

Figura 4 – Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

O parcelamento compulsório trata da divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas de forma obrigatória do solo urbano (SILVA, 1995). Sendo assim, o poder público pode, através de lei específica, para área definida no Plano Diretor, quando desrespeitada a função social da propriedade, obrigar o proprietário ao loteamento ou desmembramento de terrenos com dimensões superiores ao máximo permitido pela legislação.

Já a edificação compulsória, conforme Meirelles (2000), trata da situação onde o município impõe a obrigação de edificar ao dono de imóvel urbano que se encontra sem nenhum aproveitamento, desde que a situação de não edificação do solo contrarie as disposições do Plano Diretor, e desde que cumpridos os demais requisitos legais.

Saule Jr. (2004) ao tratar da utilização compulsória identifica que o Poder Público Municipal pode, nas hipóteses em que a propriedade urbana seja considerada subutilizada, aplicar o instrumento como forma de garantir uma destinação social para a propriedade. Assim, a utilização compulsória poderia ser aplicada para imóveis edificados que não estão cumprindo uma finalidade social.

Fernandes (1998) ao tratar do Direito de Preempção explica que se trata do instituto através do qual o município possui opção preferencial para aquisição de todos os imóveis postos

no mercado, em áreas definidas nos planos urbanísticos, de forma que se estabeleça uma reserva de terrenos que propicie à Administração Pública maior poder de interferência no espaço urbano.

Outro instrumento que trata do desenvolvimento urbano é a outorga onerosa do direito de construir que também é conhecida como “solo criado” e caracteriza-se pela concessão emitida pelo município para que o proprietário de um imóvel possa edificar acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico (padrão de construções), mediante uma contrapartida financeira (SOUZA e MARASQUIM, 2001).

Conforme Saboya (2008a) as operações urbanas consorciadas, negociadas e compulsórias correspondem às intervenções pontuais através de parcerias, negociação ou imposição, respectivamente, sob coordenação do Poder Público Municipal, com envolvimento da iniciativa privada, dos moradores e usuários do local com intuito de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental do local intervindo.

Conforme é possível observar, todos esses instrumentos de indução do desenvolvimento urbano apresentados até agora se apresentam em boa parte dos municípios como indefinidos ou inexistentes.

A transferência do direito de construir, por sua vez, dá ao proprietário de um lote a possibilidade de exercer o potencial construtivo em outro lote, ou de vendê-lo. Deve ser utilizada quando o Poder Público Municipal tenha, por algum motivo, interesse em manter baixa densidade no local (SABOYA, 2008b).

O município poderá também proceder ao tombamento total ou parcial de bens móveis e imóveis, de propriedade pública ou particular existentes em seu território que, pelo seu valor cultural, histórico, artístico, arquitetônico, documental, bibliográfico, paleográfico, urbanístico, museográfico, toponímico, ecológico e hídrico, ficam sob a especial proteção do Poder Público Municipal.

Ainda, o estudo de impacto de vizinhança analisa os efeitos positivos e negativos de um novo empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e proximidades, incluindo a análise do adensamento populacional, dos equipamentos urbanos e comunitários, do uso e ocupação do solo, da valorização imobiliária, da geração de tráfego e demanda por transporte público, da ventilação e iluminação e da paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (MOREIRA *et al.*, 2001).

Não diferente, o estudo de impacto ambiental trata-se de um relatório dos impactos que a manutenção, criação ou extinção de determinado empreendimento urbano irá causar ao

ambiente e pode ser considerado um instrumento eficaz para prevenir sua degradação (FREIRE, 1998).

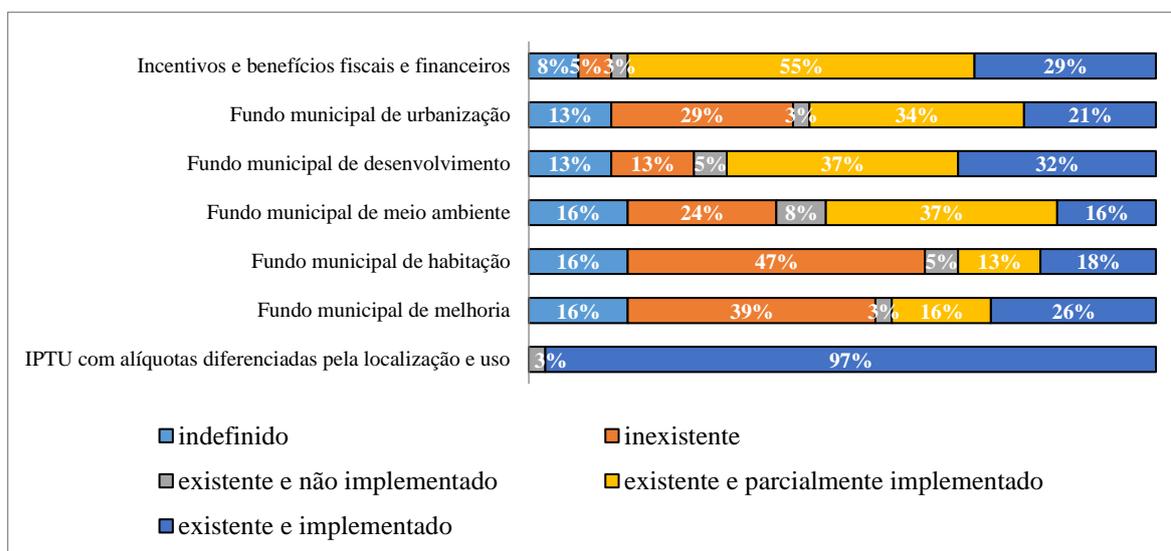
Em razão do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, a Administração Pública, com base legal, pode desapropriar bens de particulares, entes paraestatais, ou mesmo de entidades políticas de menor grau adquirindo-os para si, mediante indenização fundada no interesse público (LIMA, 2005). A desapropriação por necessidade, dá-se por uma situação de urgência; a desapropriação por utilidade pública por conveniência e a desapropriação por interesse social visa melhorar a vida em sociedade, na busca da redução das desigualdades (BRASIL, 1988).

Conforme é possível observar os últimos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano se apresentam em boa parte dos municípios como existentes e parcialmente ou totalmente implementados.

### 3.4. VIABILIZAÇÃO FINANCEIRA DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Esses instrumentos objetivam provisionar os recursos financeiros do município para a implementação da Política Urbana. Esses instrumentos constam na Figura 5.

Figura 5 – Instrumentos de viabilização financeira



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Os incentivos e benefícios fiscais e financeiros estão inseridos em uma administração urbana que fomenta e induz, mediante estímulos e incentivos, os particulares a adotarem certos comportamentos compatíveis com o interesse público (CARMONA, 2007). Boa parte dos municípios amazonenses fazem uso de incentivos e benefícios fiscais e financeiros para criar desenvolvimento urbano.

Os fundos municipais urbanos são também instrumentos de viabilização financeira que correspondem a um conjunto de recursos públicos voltados para atender atividades específicas como urbanização (planos e projetos urbanos), desenvolvimento (crescimento e progresso da cidade), meio ambiente (preservação ambiental e sustentabilidade), habitação (moradias para o povo), melhorias (qualidade e manutenção da estrutura). Em outras palavras, são “toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei” (MEIRELLES, 1979, p. 133). Quanto aos fundos, é possível observar que, no que diz respeito aos de urbanização, desenvolvimento e meio ambiente, mais da metade dos municípios possuem o instrumento existente parcialmente ou totalmente implementado. No que diz respeito aos fundos de habitação e melhorias a maioria ainda possui os mesmos indefinidos ou inexistentes.

A progressividade do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) permite ao governo municipal aumentar de forma progressiva o valor da alíquota do IPTU de um imóvel, caso o proprietário não dê ao imóvel a utilização conforme previsto no Plano Diretor. O objetivo é combater a especulação imobiliária e evitar que se ocupem espaços urbanos mais distantes do centro (FRANZESE, 2005). O valor do IPTU aumenta a cada ano, chegando ao valor máximo de 15% do valor venal do imóvel e, depois de cinco anos, os proprietários perdem a propriedade. Conforme é possível observar, há a indicação massiva dos municípios amazonenses sobre a existência e implementação desse instrumento.

### **3.5. INSTRUMENTOS DE GESTÃO**

Esses instrumentos são responsáveis por promover o controle social para a gestão democrática da cidade, garantindo que a comunidade participe, de forma efetiva, na fiscalização, acompanhamento e deliberação sobre os rumos da Política Urbana Municipal. Eles podem ser vistos na Figura 6.

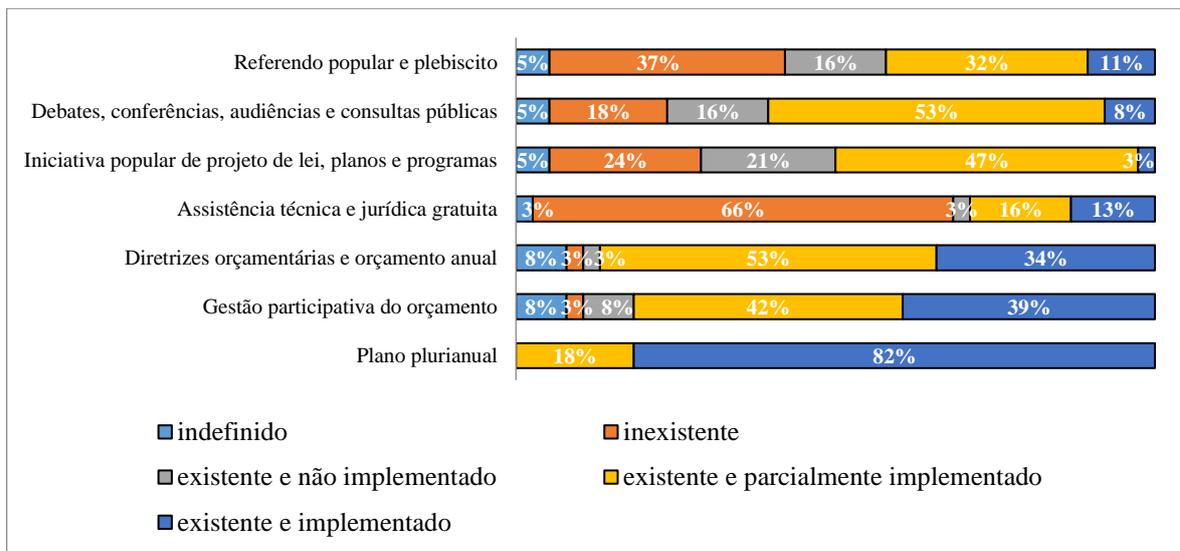
Conforme citam Freitas e Kruger (2016, p. 7) o referendo e o plebiscito

[...] levam a consulta à população para que ela delibere sobre um determinado assunto ‘de acentuada relevância’ [...]. O que difere um instrumento do outro é que no referendo a população é consultada ‘a

*posteriori*’ (depois) da lei aprovada no Congresso, enquanto no plebiscito a consulta é feita *‘a priori*’ (antes) da lei ser aprovada

É perceptível a partir dos dados que mais da metade dos municípios ainda possuem os referendos e plebiscitos indefinidos, inexistentes ou existentes e não implementados.

Figura 6 – Instrumentos de gestão



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Prieto (2010) destaca ainda que a consulta pública é um procedimento que, quando a matéria envolve assunto de interesse coletivo, é aberto publicamente prazo para terceiros conhecerem o processo e se manifestarem sobre ele por escrito, antes da decisão do pedido. Sobre o instrumento da audiência pública, Moreira Neto (1992) caracteriza-a como um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

Os debates públicos podem ser interpretados como instâncias de discussão de pensamentos e posições divergentes sobre as ações, planos e programas, garantidos de forma equânime o tempo e as ferramentas para essas exposições (PRIETO, 2010).

As conferências são espaços institucionais de participação, representação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de

construção da representação e do diálogo em torno da definição de uma determinada agenda pública (FARIA *et. al*, 2012). A ordem normal de ocorrência é: em primeiro momento as audiências públicas, na sequência os debates e conferências e por fim as consultas públicas. Pouco mais da metade dos municípios amazonenses avaliados possuem esses instrumentos existentes e parcialmente ou totalmente implementados.

De acordo com Rolnik e Pinheiro (2004, p. 14):

democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor.

Assim, a população pode, através de iniciativa popular propor projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento ao nível urbano, que promovam o desenvolvimento e garantam a melhoria das cidades em todos os seus macroaspectos. A iniciativa popular, então, pode ser um instrumento de gestão democrática do ambiente. Aqui, cerca de metade dos municípios ainda possuem tal instrumento indefinido, inexistente ou existente, porém, não implementado.

Importante destacar que as famílias de baixa renda podem receber assistência técnica de arquitetos e engenheiros de forma gratuita para construir ou reformar suas residências (BRASIL, 2008). Da mesma forma, podem receber assistência jurídica gratuita; ou seja, possuem o direito de ter um advogado do Estado gratuitamente, bem como estar isentos de todas as despesas e taxas processuais (MINOTTO, 2014). Infelizmente, parcela significativa dos municípios possuem esses instrumentos indefinidos ou inexistentes.

Os instrumentos do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual são instrumentos que procuram garantir a consecução dos objetivos da administração pública ao nível do controle oficial dos gastos do governo (SANTOS, 2009). Tratam das provisões financeiras municipais ao nível orçamental do macro (Plano Plurianual), médio (Diretrizes Orçamentárias) e microaspecto (Orçamento Anual). Cabe destacar que tais instrumentos são legalmente impostos para que existam repasses ou transferências governamentais de outras esferas do governo.

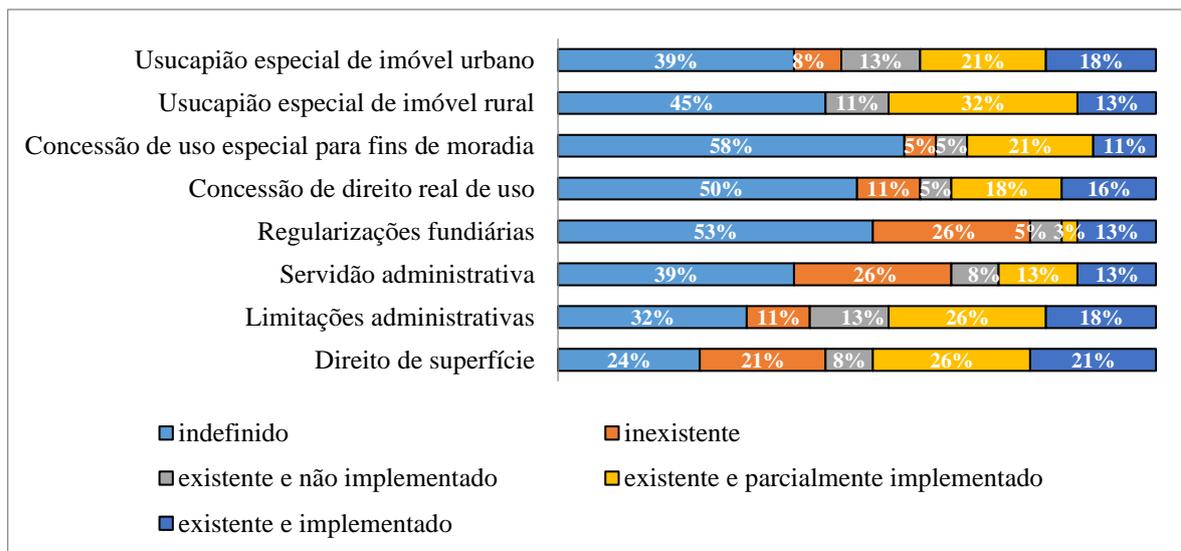
Como ponderam Freitas e Kruger (2016) quando a população compartilha da discussão, do planejamento, quando opina e é ouvida, ela se responsabiliza e se envolve com o cumprimento

das normas transformando o orçamento em um instrumento participativo. Assim, ao mesmo tempo em que se responsabiliza, o povo garante e coordena a construção do desenvolvimento do local em que vive. Ao observar os dados coletados, 31 (81%) municípios indicam que possuem o instrumento de gestão participativa implementado, mesmo que de forma parcial.

### 3.6. INSTRUMENTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS

Estes objetivam regular, promover e assegurar o cumprimento da função social da propriedade, coibindo a manutenção de imóveis ociosos com reserva de mercado para especulação imobiliária, garantindo a ocupação dos vazios urbanos, ampliando a oferta de moradias na cidade. A Figura 7 apresenta esses instrumentos.

Figura 7 – Instrumentos jurídicos e políticos



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

A usucapião especial de imóvel urbano é uma modalidade de aquisição de propriedade de imóvel urbano. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988; 2002).

Por sua vez, a usucapião especial de imóvel rural é uma modalidade de aquisição de propriedade de imóvel rural. Aquele que possuir como sua área rural de até cinquenta hectares,

por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição com a finalidade de moradia ou produção para sustento próprio ou familiar em terra privada adquirir-lhe-á a propriedade (BRASIL, 1988; 2002).

A concessão de uso especial para fins de moradia indica que será concedido ao ocupante de imóvel público urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, pertencente à Administração Direta ou Indireta, o direito ao uso e não ao domínio do imóvel. Como requisitos, exige-se que o morador não possua outro imóvel urbano ou rural e que utilize o imóvel público para moradia sua ou de sua família, por mais de cinco anos de forma pacífica e ininterrupta (BRASIL, 2001b).

A concessão de direito real de uso reconhece a outorga de imóveis da União em favor de pessoas jurídicas de direito público ou entidades sem fins lucrativos com vistas ao interesse público e social, ou ainda, aproveitamento econômico de interesse da nação (BRASIL, 1967).

No tocante às regularizações fundiárias, estas dão a possibilidade de legalizar a permanência das populações de baixa renda em áreas urbanas ocupadas irregularmente, a fim de que sejam integradas ao espaço urbano da cidade com melhores condições de vida (ROLNIK e SAULE JR., 2001).

De acordo com Meirelles (2000), a servidão administrativa ou pública é o ônus real de uso imposto pela Administração Pública à propriedade particular com intuito de assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos suportados pelo proprietário.

As limitações administrativas, por sua vez, são toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadoras do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social para evitar um possível dano coletivo (BRASIL, 1988).

O direito de superfície é uma forma de uso e gozo do solo de propriedade alheia, instrumentalizado sempre por acordo de vontades. Assim, pode a Administração Pública transferir ao particular a utilização gratuita ou remunerada, de terreno público, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra utilização de interesse social (FERNANDES, 1998).

Em linhas gerais, os instrumentos jurídicos e políticos constam indefinidos, inexistentes ou existentes, porém, não implementados em mais da metade dos municípios amazonenses.

### **3.7. ÓRGÃOS DO SISTEMA**

Os órgãos do sistema de planejamento municipal têm a função da consecução dos instrumentos no âmbito do município de forma descentralizada e com participação social.

Os conselhos com menor implementação a partir dos dados coletados foram o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, o Conselho Municipal de Desenvolvimento (Planejamento) e o Conselho do Orçamento Participativo. Ao nível do Plano Diretor, os três são extremamente importantes na condução da participação popular nas políticas voltadas à ordenação do espaço urbano, no Planejamento Estratégico Municipal e na definição das prioridades orçamentárias com vistas ao atingimento das necessidades da população.

Para além, a falta de Secretarias Municipais de Fazenda (Finanças) e Agências Municipais de Habitação acentuam a dificuldade das prefeituras em controlar sua arrecadação e suas transferências governamentais advindas de outras esferas e viabilizar programas habitacionais que fazem parte das políticas de habitação social e do Plano de Desenvolvimento Habitacional dos municípios.

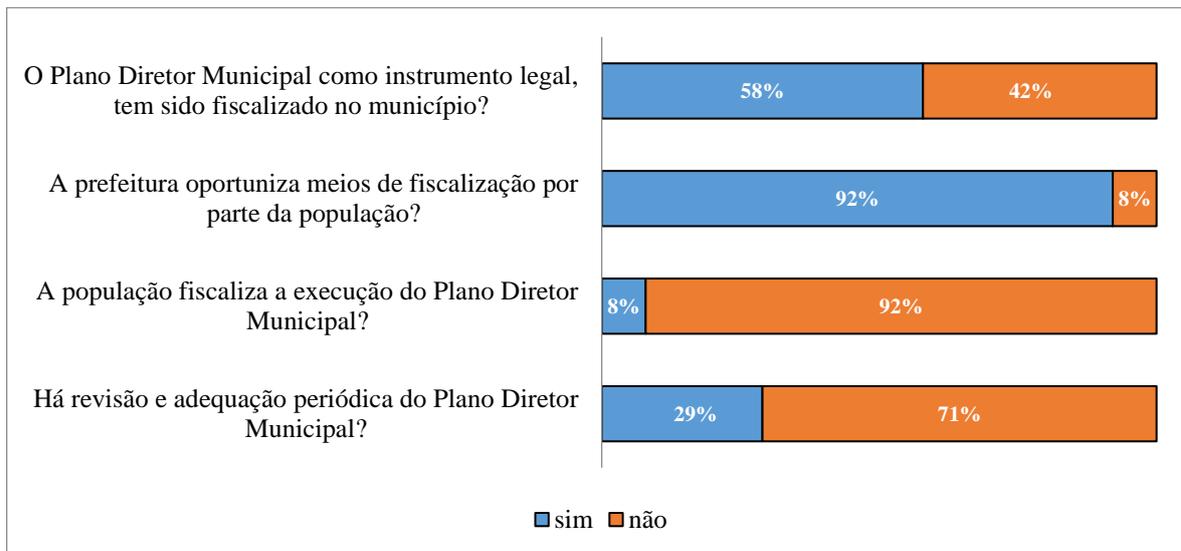
### **3.8. FISCALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR**

O cidadão tem um papel fundamental na questão da governança pública. Conforme Bento (2003, p. 249)

para que as iniciativas de participação popular e de controle social na administração pública possam traduzir-se em democratização é *mister* que os cidadãos sejam chamados a participar como tais, isto é, como cidadãos e não como clientes ou como representantes de interesses corporativos.

Dentre os 38 municípios inquiridos, 22 (58%) informaram que o PDM é fiscalizado no município, porém uma quantidade ainda relativamente grande de 16 (42%) municípios informaram que não há fiscalização. Ainda 35 (92%) municípios informaram que oportunizam meios de fiscalização do PDM por parte da população, porém, somente 3 (8%) informaram que essa população realmente fiscaliza a execução do plano.

Figura 8 – Fiscalização do Plano Diretor



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Quanto à revisão do PDM, percebe-se que muitos municípios não o adequam periodicamente às necessidades urbanas no tempo, sendo que dos 38 municípios, apenas 11 (29%) realizam a revisão periódica e adequação do plano na periodicidade máxima de dez anos conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

Como cita Villaça (1999) o problema da fiscalização passa pela própria credibilidade e conteúdo dos planos, que, pela linguagem técnica muitas vezes faz com que o PDM seja deixado de lado por falta de conhecimento técnico da sociedade. Para além, o processo de planejamento e revisão de planos é lento e vagaroso e a participação se dá por vias às vezes mal divulgadas para atingir fins políticos o que acaba por desenvolver na sociedade uma sensação de desrespeito, além de descrédito dos instrumentos previstos no PDM.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo, cabe exaltar que os planos voltados ao desenvolvimento ambiental, agropecuário, turístico, dos povos indígenas e ribeirinhos, bem como a criação da identidade cultural amazonense são destaques positivos à implementação.

Porém, cabe evidenciar a discrepância do discurso autárquico e da real implementação de alguns planos como ao nível de saneamento básico, saúde pública e de educação, além da falta de desenvolvimento das áreas rurais dos municípios que os integram, de desenvolvimento

energético com formas de energia mais sustentáveis, da produção aquícola sendo que o próprio Estado apresenta hidrografia propícia a isso e de desenvolvimento habitacional, com a ausência de fundos municipais de habitação e ausência de conselho de habitação popular. Ressalta-se também a ausência de agências municipais de habitação, que infelizmente não permite que a própria população vulnerável socialmente faça uso do direito que a ela pertence da função social da propriedade e de uma cidade inclusiva e pertencente a todos.

Na ordenação do espaço, a falta de zonas especiais de interesse difuso, de interesse social, de interesse urbano, de planos locais de ordenação, de projetos setorizados e de guias de diretrizes urbanísticas claras e transparentes demonstra a falta de políticas públicas voltadas ao ordenamento do espaço urbano amazonense e acentua os graus de marginalização e desigualdade no acesso à moradia por parte da população.

No desenvolvimento urbano, a falta de instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do direito de preempção e de operações urbanas consorciadas, negociadas e/ou compulsórias acaba por induzir a cidade na promoção da especulação imobiliária e impede o desenvolvimento sustentável cidadão.

A falta de assistência técnica e jurídica gratuita nas cidades amazonenses ocasiona a falta de informação por parte da população na busca e consecução dos seus direitos à cidade. Não distante, os próprios instrumentos jurídicos e políticos que procuram dar sentido ao direito a cidade são negligenciados nos planos, conforme posição autárquica: usucapião, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, regularizações fundiárias e servidão administrativa são instrumentos que não figuram em parcela significativa das cidades.

A desigualdade também se expressa na gestão municipal, no seu grau de dependência de recursos estaduais e federais, e mais, na sua capacidade de produzir riquezas e transformá-las em qualidade de vida para os munícipes.

Esses locais acarretam custos individuais e coletivos com precariedade de saneamento básico, transporte, saúde e educação que se somam a insegurança jurídica e administrativa de perder a posse do imóvel por despejos forçados em virtude, muitas vezes, da precariedade e fragilidade das construções clandestinas. Todos esses aspectos contribuem para a insustentabilidade das cidades e um urbanismo de risco com segregação social, ilegalidade e degradação ambiental e violência urbana.

A autoss segregação demonstra um fenômeno recorrente das cidades amazonenses e constitui-se de mais um desafio. A camada alta e média da sociedade se fecha em torno dos seus espaços exclusivos buscando lá qualidade de vida e segurança; deixando do lado de fora tudo o que é perigoso, assustador e incômodo: os pobres e a cidade real. A segregação compulsória, outro

desafio, imputa às camadas de baixa renda a urbanização de espaços precários, que lá concentram famílias que há várias gerações sofrem com as desigualdades, a pobreza e a discriminação. De forma mais radical, Buarque (*apud* Bassul, 2005, p. 23) diz que “o elo entre mundos tão distintos passou a ser a violência”.

Dentre os grandes desafios dos Planos Diretores amazonenses está o planejar com o intuito de romper o *mainstream* injusto e insustentável de fazer cidades no Brasil. Outro grande desafio é incitar o desejo e capacitar a população para compreender a realidade do seu município, entendendo a lógica social e a forma de produzir os espaços urbanos, analisar seus problemas e demandas estruturais para que haja intervenção positiva na sua realidade.

No mais, se a população não mudar, não conseguirá mudar as cidades. O “jeitinho brasileiro” de resolver as coisas, que muitas vezes possui sentido pejorativo demonstra pequenos atos de corrupção cometidos nas ações diárias. É preciso se redimir disso e criar uma política de ordem moral e ética que traga progresso para todos nas cidades e – para isso – as pessoas precisam mudar a si primeiro. Talvez este seja o maior desafio – afinal – olhar para si de forma realista e honesta é tarefa difícil. O célebre Mahatma Gandhi uma vez já disse “temos de nos tornar na mudança que queremos ver.”.

## **REFERÊNCIAS**

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NB 1350 - Normas para elaboração de plano diretor**. Rio de Janeiro. 1991.

AB'SABER, A. N. **A Amazônia: do discurso à práxis**. 2ª. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

ARROYO, M. G.; CALDART, R. S.; MOLINA, M. C. **Por uma educação do campo**. Petrópolis: Vozes, 2004.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BECKER, B. K. Undoing Myths: The Amazon - An Urbanized forest. In: CLÜSENER, G.; SACHS, I. **Brazilian Perspectives on sustainable development of the Amazon region - Man and Biosphere Series**. Paris: UNESCO e Parthenon Publish Group Limited, 1995. p. 53-89.

BECKER, B. K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1998.

BECKER, B. K. **Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar**

modelos para projetar cenários? (versão preliminar). Rio de Janeiro: Laboratório de Gestão do Território/UFRJ, 2001.

BECKER, B. K. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. hum**, v. 5, n. 1, p. 17-23, 2010.

BENCHIMOL, S. **Amazônia: um pouco-antes e além-depois**. Manaus: Editora Umberto Calderaro, 1977.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade da reforma do estado - entre eficiência e democratização**. São Paulo : Manole, 2003.

BOTREL, K. O Plano Diretor, a Constituição e o Estatuto da Cidade. In: AGRELLI, V. M.; SILVA, B. C. **Direito Urbanístico e Ambiental, Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967**, Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 15 Outubro 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 Outubro 2015.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**, Brasília, 2001a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 11 Outubro 2015.

BRASIL. **Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001**, Brasília, 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm)>. Acesso em: 11 Outubro 2015.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 15 Outubro 2015.

BRASIL. **Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008**, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm)>. Acesso em: 15 Outubro 2015.

BROWDER, J. O.; GODFREY, B. J. **Rainforest Cities: Urbanization, development, and globalization of the Brazilian Amazon**. New York: Columbia University Press, 1997.

CARMONA, P. A. C. Instrumentos de intervenção urbanística. **Revista Diálogo**

**Jurídico**, Brasília, n. 16, 2007.

CASTELLS, M.; MOLLENKOPF, J. **Dual city. Restructuring New York**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1992.

DI SARNO, D. C. L. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

FARIA, C. F.; PETINELLI, V.; LINS, I. L. Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 249-284, 2012.

FERNANDES, E. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

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

FRANZESE, C. IPTU Progressivo no Tempo. **Ação Administrativa - Instituto Pólis**, São Paulo, n. 222, 2005.

FRAXE, T. J. P.; PEREIRA, H. S.; WITKOSKI, A. C. **Comunidades ribeirinhas amazônicas: modos de vida e uso dos recursos naturais**. Manaus: EDUA, 2007.

FRAXE, T. J. P.; WITKOSKI, A. C.; MIGUEZ, S. F. O ser da Amazônia : identidade e invisibilidade. **Cienc. Cult. [online]**, v. 61, n. 3, p. 30-32, 2009.

FREIRE, W. **Direito ambiental brasileiro**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1998.

FREITAS, A. M. B.; KRUGER, J. M. O planejamento como instrumento de democracia: controles oficiais através dos instrumentos de gestão orçamentária em Manaquiri. **Revista Igapó**, 10, n. 2, 2016. 1-10.

FREITAS, C. E. C. Recursos Pesqueiros Amazônicos: status atual da exploração e perspectivas de desenvolvimento do extrativismo e da piscicultura. In: MELO, A. F. **O Futuro da Amazônia: Dilemas, Oportunidades e Desafios no Limiar do Século XXI**. Brasília: Instituto Euvaldo Lodi - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 2003. p. 101-130.

GASPAR, J. O novo ordenamento do território - Geografia e valores. **Escola Superior Agrária do Instituto Politécnico de Ponte de Lima**, 1995. Disponível em: <[http://www.ci.esapl.pt/off/maiores23anos2011/ordenamento\\_territ.pdf](http://www.ci.esapl.pt/off/maiores23anos2011/ordenamento_territ.pdf)>. Acesso em: 16 Abril 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOLDEMBERG, J.; MOREIRA, J. R. Política energética no Brasil: Relação entre energia e desenvolvimento econômico. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, p. 215-228, 2005.

HECK, E.; LOEBENS, F.; CARVALHO, P. Amazônia indígena: conquistas e desafios.

**Estudos Avançados : Dossiê Amazônia Brasileira I**, São Paulo, 19, n. 53, 2005. 237-255.

IBGE. Resultados: Censo 2010. **Censo 2010**, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 26 Setembro 2015.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 26 Setembro 2015.

INEP. Censo Escolar. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 13 Setembro 2016.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Cidades da Amazônia estão entre as piores em saneamento básico. **Trata Brasil: saneamento é saúde**, 2013. Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/cidades-da-amazonia-estao-entre-as-piores-em-saneamento-basico>>. Acesso em: 10 Março 2016.

LIMA, O. F. Aspectos da desapropriação por necessidade ou utilidade pública e por interesse social. **Busca Legis UFSC**, 2005. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/33506-43290-1-PB.pdf>>. Acesso em: 18 Abril 2016.

LIPPI, V. M. M. **Amazonas: Estudos Sociais**. São Paulo. 1996.

MEDAUAR, O. Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários. In: MEDAUAR, O.; ALMEIDA, F. D. M. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Finanças Municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MEIRELLES, H. L. **Direito de Construir**. 8ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**. 1ª. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

MINOTTO, A. M. Justiça Gratuita e a Assistência Judiciária. **Portal Educação**, 2014. Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/direito/artigos/56961/justica-gratuita-e-a-assistencia-judiciaria>>. Acesso em: 18 Abril 2016.

MONTE-MÓR, R. L. M. Health, the Environment and Urban-Rural Relations in Amazonia. In: CHATTERJI, M.; MUNASINGHE, M.; GANGULY, R. **Environment and Health in Developing Countries**. New Delhi - India: A.P.H. Pub. Corporation, 1998.

p. 149-156.

MOREIRA NETO, D. F. **Direito de Participação Política:** legislativa, administrativa, judicial – fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA, M.; AZEVEDO NETTO, D. T.; AMBROSIS, C. **Estatuto da Cidade e o CEPAM.** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Estatuto da Cidade, 2001.

NAKANO, A. K.; COMARÚ, F. A. São Gabriel da Cachoeira: o planejamento e a gestão territorial em um município indígena da Amazônia. In: CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. **Planos Diretores:** processos e aprendizados. São Paulo: Pólis, 2009. p. 113-130.

NEVES, J. G. Sócio Ambiental: Ribeirinhos, desenvolvimento e a sustentabilidade possível. **P@rtes:** A sua revista virtual, 2005. Disponível em: <<http://www.partes.com.br/socioambiental/ribeirinhos.asp>>. Acesso em: 18 Outubro 2015.

NOGUEIRA, C. B. C.; DANTAS, F. A. C. Criação de municípios indígenas: desafios ao direito. **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito**, Porto Alegre, 2009.

OLIVEIRA, L. K. M. **A (re)produção do espaço urbano e habitação popular de Itacoatiara-AM.** Universidade Federal do Amazonas. Manaus. 2013.

ONO, E. A. Cultivar peixes na Amazônia: Possibilidade ou utopia? **Panorama da Aqüicultura**, v. 15, p. 41-48, 2005.

PAULET, J. P. **A mundialização.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PETRETERE JR., M. **Desarrollo Sostenible del Area Amazonica Fronteriza: Brasil y Colombia.** Rio Claro. 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA. **Secretaria do Planejamento Municipal**, 2016. Disponível em: <[http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/2s2\\_3.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/2s2_3.htm)>. Acesso em: 16 Abril 2016.

PRIETO, E. C. **Audiências, debates e consultas públicas:** instrumentos decisórios de planejamento e gestão municipal no Brasil. 4º Congresso Luso Brasileiro de Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentavel - Pluris. Belo Horizonte: Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais - FAPEMIG. 2010.

RANDELL, A. H.; VANWEY, L. K. Networks Versus Need: Drivers of Urban Out-Migration in the Brazilian Amazon. **Res Policy Rev.**, 33, n. 6, 2014. 915-936. Disponível

em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4239124/pdf/nihms633009.pdf>>.

Acesso em: 18 Abril 2017.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais.

In: BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3ª. ed.

São Paulo: Editora Atlas, 2006.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3ª. ed. São Paulo: Editora

Atlas, 1999.

ROLNIK, R.; PINHEIRO, O. **Plano Diretor participativo: Guia para elaboração pelos**

municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades [Confea], 2004.

ROLNIK, R.; SAULE JR., N. **Estatuto da Cidade, guia para implementação**. Brasília:

Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

SABOYA, R. Operações urbanas consorciadas – uma introdução. **Urbanidades**, 2008a.

Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/08/operacoes-urbanas-consorciadas-uma-introducao/>>. Acesso em: 18 Abril 2016.

SABOYA, R. Transferência do Direito de Construir. **Urbanidades**, 2008b. Disponível

em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/06/transferencia-do-direito-de-construir/>>. Acesso

em: 18 Abril 2016.

SABOYA, R. Planos Locais. **Urbanidades**, 2012. Disponível em:

<<http://urbanidades.arq.br/2012/03/planos-locais/>>. Acesso em: 18 Abril 2016.

SANSOLO, D. G. Turismo e sustentabilidade na Amazônia: um novo conteúdo territorial

e a experiência do Município de Silves, Amazonas. **PASOS. Revista de Turismo y**

**Patrimônio Cultural**, v. 1, n. 1, p. 39-50, 2003.

SANTOS, B. S. **Democracia e Participação: o caso do orçamento participativo de Porto**

Alegre. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, J. S. **Orçamento Público e Planejamento na Administração Pública**

**Municipal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SATHLER, D. et al. Urban hierarchy in the Brazilian Amazon. **Rev. Bras. Estud. Popul.**,

27, n. 2, 2010. 251-268. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v27n2/02.pdf>>. Acesso em: 18 Abril 2017.

SATHLER, D.; MONTE-MÓR, R. L.; CARVALHO, J. A. M. As redes para além dos

rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira. **Nova economia**, Belo

Horizonte, v. 19, n. 1, p. 11-39, 2009.

SAULE JR., N. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**.

Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCHOR, T. **O automóvel e a cidade de São Paulo: a territorialização do processo de modernização (e de seu colapso)**. Universidade de São Paulo. São Paulo. 1999.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, M. R. R.; MARASQUIN, M. **Solo criado - a experiência em Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Estatuto da Cidade, 2001.

SOUZA, P. A. R. et al. O serviço de logística de distribuição no interior do Amazonas. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 10, n. 2, p. 1-8, 2011.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999. p. 237-247.