

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UNIVERSIDADE PARIS 13
CENTRE DE RECHERCHE SUR L'ACTION LOCALE
(Tese en co-tutela/Thèse en co-tutelle)

LULY RODRIGUES DA CUNHA FISCHER

ORDENAMENTO TERRITORIAL E PLANEJAMENTO MUNICIPAL:
ESTUDO DE CASO DAS LIMITAÇÕES SUPRALOCAIS À APLICAÇÃO DO ART.
30, VIII DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 PELO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS,
PARÁ

BELÉM - PA
2014

LULY RODRIGUES DA CUNHA FISCHER

ORDENAMENTO TERRITORIAL E PLANEJAMENTO MUNICIPAL:
ESTUDO DE CASO DAS LIMITAÇÕES SUPRALOCAIS À APLICAÇÃO DO ART.
30, VIII DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 PELO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS,
PARÁ

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará em regime de cotutela com a Universidade Paris 13, França para a obtenção do grau em doutor em Direito.
Área de concentração: Direitos Humanos e Meio Ambiente, subárea Direitos Humanos e Proteção Ambiental
Orientador: Prof. Dr. José Heder Benatti
Co-orientador: Prof. Dr. Robert Etien

BELÉM - PA

2014

LULY RODRIGUES DA CUNHA FISCHER

ORDENAMENTO TERRITORIAL E PLANEJAMENTO MUNICIPAL:
ESTUDO DE CASO DAS LIMITAÇÕES SUPRALOCAIS À APLICAÇÃO DO ART.
30, VIII DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 PELO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS,
PARÁ

Banca examinadora

Prof. Dr. José Heder Benatti
Orientador

Prof. Dr. Robert Etien
Orientador

Membro: Prof. Dr. Solange Telles da Silva
Instituição: Universidade Prebisteriana Mackenzie

Membro: Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani
Instituição: Universidade Federal do Pará

Membro: Prof. Dr. Pierre Teisserenc
Instituição: Universidade Paris XIII

Membro: Prof. Dr. Blaise Tchikaya
Instituição: Universidade das Antilhas e Guiana

AGRADECIMENTOS

Aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos e da Universidade de Paris 13, pelos conhecimentos partilhados, em especial aos Professores Gutemberg Guerra e Pierre Teisserenc pelo apoio à concretização da cooperação que permitiu a realização da presente cotutela, fonte não apenas de aprofundamento teórico em uma nova área do Direito, mas também por um significativo enriquecimento cultural e pessoal.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e a Direção da *Maison du Brésil* da Cidade Universitária de Paris pelo suporte material para a execução dessa pesquisa

Aos meus orientadores pelo auxílio na elaboração do presente trabalho.

Aos servidores Prefeitura de Parauapebas, do Instituto de Terras do Pará e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Marabá pelo auxílio na disponibilização do material para a pesquisa, sem os quais a análise não teria sido possível.

A geógrafa Andrea Coelho, servidora do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará pela elaboração da maior parte dos mapas que compõem a presente tese.

A Rudy Echard, Benoit Arsac e Erwan Le Mener pelo auxílio na revisão do texto em francês.

A minha família, pelo apoio pelo auxílio e paciência durante a elaboração da tese.

RESUMO

Objetiva verificar se as normas do sistema jurídico brasileiro com reflexo territorial podem ser aplicadas de forma hierarquizada, integrada e coordenada pelos Municípios localizados na Amazônia legal no seu planejamento. O escopo dessa análise é limitado ao território do Município de Parauapebas, Estado do Pará. O município estudado fornece uma síntese dos problemas jurídicos existentes em matéria de ordenamento territorial municipal na Amazônia Legal. Utiliza o método empírico, baseada na técnica de estudo de caso. O resultado da pesquisa é dividido em quatro partes. Na primeira é feita uma retrospectiva dos projetos de exploração da Amazônia do período colonial até a atualidade, demonstrando as mudanças operadas na legislação que subsidiaram a atuação estatal. Na segunda é analisada a repartição de competências em matéria constitucional sobre ordenamento territorial, urbanismo, atividades agrárias, mineração e meio ambiente para fins de identificação do quadro normativo ao qual se submete o planejamento territorial municipal. As disposições infraconstitucionais que influenciam no planejamento municipal no plano federal e estadual e os instrumentos supralocais de planejamento e gestão do território também são analisados. Na terceira parte é analisado se o planejamento municipal de Parauapebas atende às determinações supralocais identificadas. Na última parte são analisadas as normas europeias e francesas sobre o ordenamento territorial da Guiana para verificar como as particularidades da região amazônica são adereçadas, mas sem a pretensão de fazer uma análise comparativa entre os ordenamentos jurídicos. Conclui-se que o ordenamento jurídico brasileiro possui apenas instrumentos de planejamento regionalizado e políticas setoriais de impacto territorial, com alguns conteúdos diferenciados para a Amazônia Legal, mas não há ainda instrumentos com base territorial para coordenar essas políticas em nível nacional e regional. Os Municípios são os únicos que devem elaborar um planejamento compreensivo de base territorial. Sua autonomia para planejar é conformada por normas supralocais. O planejamento e o exercício do poder de polícia municipal estendem-se por todo o território municipal, mas seus efeitos são diferenciados de acordo com tipo de bem tutelado.

Palavras-chave: Ordenamento territorial. Amazônia. Planejamento. Municípios.

Parauapebas

ABSTRACT

It aims to verify how municipalities can apply the Brazilian Legal System's laws of territorial impact in a hierarchic, integrated and coordinated way to its planning. The scope of this analysis is limited to the Municipality of Parauapebas, in the State of Pará. This municipality furnishes a general overview of the existing legal problems in terms of land use in the Brazilian Amazon. It uses the empirical method and the case study technique. The result of this research is divided in four sections. At first, it is analysed the exploitation and development projects in Amazonia since the colonial times, in order to demonstrate the changes operated in the legal system to enable the intervention of the State in the use of the territory. In the second part it is analysed the constitutional dispositions regarding the land use, urbanism, agrarian activities, mining and environment in order to identify the legal requirements to be followed by local planners. In the second section it is also analysed federal and State laws that influence the local planning, as well as supralocal instruments of territorial planning. In the third it is verified if the Parauapebas planning meets the supralocal legal requirements analysed in the previous sections. In the last section, it is analysed the European and French land use regulations are applied to the French Guiana in order to understand how the particularities of the Amazon region are regulated, but without the scope to compare the Brazilian and French systems. This analysis led to the conclusion that the Brazilian Legal System limits its land use regulation to the use regionalized planning instruments and sectorial policies of territorial impact, with few differentiations for the Amazon region, but there are not instruments to coordinate the effects of these policies at the national and regional level. The municipality is the only level of the Federation legally bound to create a land use planning law. The local autonomy is conformed by supralocal laws and policies. The local land use planning and the exercise of the municipal police power are extensible to the whole territory, but they have different effects over it according to the existing land tenure.

Keywords: Land Use. Amazon. Planification. Municipalities. Parauapebas

RÉSUMÉ

Cette thèse a pour objectif de vérifier si les lois d'impact territorial de l'ordre juridique brésilienne peuvent être appliqués de façon hiérarchisée, intégrée et coordonnée par les municipalités situées en Amazonie dans l'élaboration de leurs planifications territoriales. L'analyse est limitée au territoire de la municipalité de Parauapebas, dans l'État du Pará. La configuration territoriale de cette municipalité fournit une synthèse des problèmes juridiques existant en matière d'aménagement du territoire municipal en Amazonie Légale. La recherche mobilise la technique d'étude de cas. Le résultat de la recherche est exposé en quatre parties. Dans la première partie, il est présenté un historique des projets d'exploitation en l'Amazonie depuis la période coloniale jusqu'à la période actuelle, examinant les changements légaux nécessaires pour soutenir l'activité de l'État. Dans un deuxième temps, l'analyse porte sur les dispositions constitutionnelles et infraconstitutionnelles par rapport à l'aménagement du territoire. Cela a servi de base pour identifier les normes auxquelles sont soumises la planification municipale, tout comme fonctionnement des instruments de gestion intermunicipales. Dans un troisième moment, la planification municipale de Parauapebas et son adéquation aux normes supralocales constituent l'objet d'étude. Le document se termine par une discussion concernant l'application des normes européennes et françaises sur l'aménagement du territoire de la Guyane, afin de comprendre comment cet ordre juridique a trouvé des solutions adaptées aux particularités de l'Amazonie; l'objet n'est pas toutefois de comparer les systèmes juridiques. Au terme de l'enquête, il apparaît que l'ordre juridique brésilien possède seulement des instruments de planification régionalisés et des politiques sectorielles d'impact territorial, avec quelques dispositions différenciées pour l'Amazonie légale. Il n'existe pas d'instruments de coordination des politiques sectorielles au niveau national, ou même régional. La municipalité est le seul membre de la fédération obligé d'élaborer une planification à l'échelle de son territoire. Malgré tout, l'autonomie municipale s'est conformée par des règles supralocaux. La planification et l'exercice du pouvoir de police s'étendent à la totalité de son territoire, mais ses effets sont différenciés selon le régime du foncier.

Mots-clés : Aménagement du territoire. Amazonie. Planification. Municipalité.
Parauapebas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Ilustração 1 - Eixos de integração e desenvolvimento do IIRSA | 92 |
| Ilustração 2 - Portfólio de projetos aprovados na Agenda de Impelementação Consensuada pela IIRSA | 94 |
| Ilustração 3 - Localização do Projeto Onça Puma | 261 |
| Ilustração 4 - Evolução dos desmembramentos para a formação do território municipal de Parauapebas | 267 |
| Ilustração 5 - Processos Minerários no Município de Parauapebas | 269 |
| Ilustração 6 - Áreas do Estado do Pará afetadas pelo Decreto-lei n. 1.164/1971 | 272 |
| Ilustração 7 - Áreas arrecadadas pela União durante a vigência do Decreto-lei 1164/1971 | 274 |
| Ilustração 8 - Configuração municipal após os desmembramentos | 279 |
| Ilustração 9 - Mapa de localização da Terra Indígena Xikrin do Cateté no Município | 311 |
| Ilustração 10 - Unidades de Conservação do Mosaico de Carajás | 314 |
| Ilustração 11 - Área de lavra da Companhia Vale no interior da Floresta Nacional de Carajás | 319 |
| Ilustração 12 - Área ocupada por posseiros no interior da Floresta Nacional de Carajás | 321 |
| Ilustração 13 - Zonas de mineração segundo o plano de manejo da FLONA Carajás | 323 |
| Ilustração 14 - Terras públicas estaduais no Município | 335 |
| Ilustração 15 - Conflito de terras da Vila Sanção | 340 |
| Ilustração 16 - Distritos segundo o plano diretor de Parauapebas | 357 |
| Ilustração 17 - Macrozoneamento Municipal, segundo o Plano Diretor | 361 |
| Ilustração 18 - ZEIS criadas no Município de Parauapebas | 363 |
| Ilustração 19 - Organograma da Estrutura da SIPLAG | 380 |
| Ilustração 20 - Zoneamento do Município de Parauapebas segundo o Zoneamento Ecológico Econômico aprovado para o Leste do Estado do Pará | 405 |
| Ilustração 21 - Situação Fundiária consolidada do Município de Parauapebas | 421 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Distribuição de áreas públicas federais de uso especial no Município de Parauapebas | 282 |
| Quadro 2 - Áreas patrimoniais doadas pela União no atual território de Parauapebas pelo Programa Terra Legal | 283 |
| Quadro 3 - Leis que importaram na expansão de áreas patrimoniais municipais | 286 |
| Quadro 4 - Listagem sobre a situação de loteamentos urbanos existentes no Município de Parauapebas | 297 |
| Quadro 5 - Legislação municipal sobre disposição de Patrimônio Municipal | 303 |
| Quadro 6 - Glebas federais incidentes sobre o Município de Parauapebas | 328 |
| Quadro 7 - Projetos de Assentamentos criados em Parauapebas | 330 |
| Quadro 8 - Pedidos de regularização fundiária individual sobre terras públicas federais segundo o Programa Terra Legal no Município de Parauapebas | 331 |
| Quadro 9 - Legislação urbanística municipal editada depois do plano diretor | 383 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| ANA | Agência Nacional de Águas |
| APROAPA | Associação de Produtores da APA |
| CDRR | Comitê para o Desenvolvimento e Reconversão de Regiões |
| CDRU | Concessão de Direito Real de Uso |
| CE | Comunidade Européia |
| CFEM | Compensação Financeira sobre a Exploração Mineral |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| COSIPLAN | Conselho de Infraestrutura e Planejamento |
| CPER | Contratos Projeto Estado-Região |
| CPER | Contrats Plans État-Région |
| CTN | Código Tributário Nacional |
| CVRD | Companhia Vale do Rio Doce |
| DATAR | Délégation à L'aménagement du Territoire et à L'action Régionale |
| DIACT | Délégation Interministérielle à L'aménagement et à la Compétitivité des Territoires |
| DNPM | Departamento Nacional de Pesquisa Mineral |
| DTA | Diretivas Territoriais de Ordenamento |
| DTADD | Diretivas Territoriais de Ordenamento e Desenvolvimento Sustentável |
| EDEC | Desenvolvimento do Espaço Comunitário |
| FDA | Fundo de Desenvolvimento da Amazônia |
| FEDER | Fundo Europeu de desenvolvimento Regional |
| FIDAR | Fonds Interministériel D'intervention Adapté |
| FNO | Fundo Constitucional de Financiamento do Norte |
| FUNAI | Fundação Nacional do Índio |
| FUNSOCIAL | Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Interesse Social |
| FZC | Fundação Zoobotânica de Carajás |
| GETAT | Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |

| | |
|--------|---|
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IDEB | Índice de Desempenho da Educação Básica |
| IDHM | Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios Brasileiros |
| IIRSA | Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| IPTU | Imposto Predial Territorial Urbano |
| ITERPA | Instituto de Terras do Pará |
| ITR | Imposto territorial rural |
| LADDT | Loi D'orientation Pour L'aménagement et le Développement Durable du Territoire |
| LADT | Loi D'orientation Pour L'aménagement et le Développement du Territoire |
| LOMP | Lei Orgânica Municipal de Parauapebas |
| MDA | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| OT | Ordenamento Territorial |
| PADD | Plano de Ordenamento e de Desenvolvimento Sustentável |
| PAOF | Plano Anual Operação Florestal |
| PDSEA | Planos de Utilização Sustentável e de Desenvolvimento Sócio-Econômico-Ambiental |
| PECRQ | Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de Quilombos |
| PGC | Programa Grande Carajás |
| PLU | Planos Locais de Urbanismo |
| PMGC | Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro |
| PNDR | |
| PNGATI | Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas |
| PNOT | Política Nacional de Ordenamento Territorial |
| PPA | Plano Plurianual |
| PRDA | Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia |
| RADAM | Radar Amazônia |
| SAR | Schéma d'Aménagement Régional |
| SCOT | Esquema de Coerência e Ordenamento Territorial |

| | |
|---------|---|
| SEDURB | Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano |
| SEIDURB | Secretaria Estadual de Integração e Desenvolvimento Urbano |
| SEIR | Secretaria de Integração Regional |
| SEMMA | Secretaria Municipal de Meio Ambiente |
| SEPLAN | Secretaria Municipal de Planejamento |
| SIAB | Sistema de Informação da Atenção Básica |
| SMVM | Schéma de Mise em Valeur de la Mer |
| SNUC | Sistema Nacional de Unidades de Conservação |
| SRADT | Schéma Régionaux D'aménagement et de Développement du Territoire |
| SUDAM | Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia |
| UE | União Europeia |
| UFPA | Universidade Federal do Pará |
| UNASUL | União das Nações Sul-Americanas |
| ZEE | Zoneamento Ecológico-Econômico |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 18 |
| 1.1 | APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA | 18 |
| 1.1.1 | Histórico dos Projetos de Integração da Região | 18 |
| 1.1.2 | Ordenamento Territorial: uma definição | 27 |
| 1.1.3 | Particularidades da Política de Ordenamento Territorial na Amazônia Legal e os Municípios | 31 |
| 1.1.4 | Ordenamento Territorial e a Autonomia dos Municípios Paraenses | 33 |
| 1.1.5 | Experiência de Ordenamento Territorial na Amazônia Internacional | 37 |
| 1.2 | OBJETO DE PESQUISA | 38 |
| 1.3 | HIPÓTESE | 38 |
| 1.4 | METODOLOGIA | 38 |
| 1.5 | PLANO DA OBRA | 40 |
| 2 | A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM PROJETOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA REGIÃO | 42 |
| 2.1 | DO PERÍODO COLONIAL À ABERTURA DAS RODOVIAS | 43 |
| 2.2 | ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DO PERÍODO MILITAR | 48 |
| 2.3 | A REDEMOCRATIZAÇÃO E A BUSCA DE UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A AMAZÔNIA | 52 |
| 2.3.1 | Alterações no Contexto Internacional | 52 |
| 2.3.2 | A Nova Ordem Democrática | 54 |
| 2.3.3 | Projetos de Desenvolvimento na Amazônia a Partir da Redemocratização | 58 |
| 2.4 | NOVAS TENDÊNCIAS NO PLANEJAMENTO NACIONAL BRASILEIRO | 61 |
| 2.4.1 | O Plano Plurianual | 63 |
| 2.4.2 | Política Nacional de Desenvolvimento Regional | 69 |
| 2.4.2.1 | Plano Amazônia Sustentável | 75 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 2.4.2.2 | Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia | 83 |
| 2.4.3 | O projeto de criação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial | 85 |
| 2.4.4 | Iniciativa Para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) | 87 |
| 2.5 | O ORDENAMENTO TERRITORIAL MUNICIPAL COMO ALTERNATIVA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO NA AMAZÔNIA | 100 |
| 2.5.1 | As Particularidades da Implementação de uma Política de Ordenamento Territorial na Amazônia Legal e o Papel das Áreas Urbanas | 101 |
| 2.5.2 | A Competência Municipal em Matéria de Ordenamento Territorial e a Realidade dos Municípios Paraenses | 103 |
| 2.6 | CONCLUSÃO DA SEÇÃO | 106 |
| 3 | LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS SOBRE ORDENAMENTO TERRITORIAL MUNICIPAL | 112 |
| 3.1 | PANORAMA GERAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 113 |
| 3.1.1 | Histórico do Desenvolvimento do Federalismo Brasileiro | 113 |
| 3.1.2 | Repartição de Competências Legislativas e Materiais | 118 |
| 3.2 | REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E ORDENAMENTO TERRITORIAL | 126 |
| 3.3 | COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM ÁREAS AFETAS AO PLANEJAMENTO TERRITORIAL | 131 |
| 3.3.1 | Repartição de Competências em Matéria Urbanística | 131 |
| 3.3.2 | Repartição de Competência em Matéria Socioambiental | 135 |
| 3.3.3 | Repartição de Competência em Matéria Agrária | 136 |
| 3.3.4 | Repartição de Competência em Matéria Mineral | 137 |
| 3.3.5 | Repartição de Competências em Matéria Ambiental | 139 |
| 3.4 | A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO E O ESTATUTO DA CIDADE | 141 |
| 3.4.1 | Delimitação da Área Urbana e Exercício do Poder de Polícia Municipal | 141 |
| 3.4.2 | A Política Urbana Constitucional e a Lei do Estatuto da Cidade | 152 |

| | | |
|---------------|--|-----|
| 3.5 | OUTRAS NORMAS URBANÍSTICAS COM INFLUÊNCIA NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL | 161 |
| 3.5.1 | Saneamento Básico | 162 |
| 3.5.1.1 | Resíduos Sólidos | 164 |
| 3.5.2 | Mobilidade Urbana | 167 |
| 3.5.3 | Habitação de Interesse social, Regularização Fundiária e Parcelamento do solo urbano | 169 |
| 3.6 | INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL | 180 |
| 3.6.1 | Terras Públicas Federais Arrecadadas e Terras Devolutas Estaduais | 180 |
| 3.6.2 | Terras na Faixa de Fronteira | 182 |
| 3.6.3 | Terrenos de Marinha, Terrenos Reservados e Várzeas | 183 |
| 3.6.4 | Ilhas Marítimas, Fluviais e Lacustres | 186 |
| 3.7 | INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO AGRÁRIA NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL | 187 |
| 3.8 | INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO MINERÁRIA NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL | 191 |
| 3.9 | INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E SOBRE DIREITOS TERRITORIAIS DE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL | 193 |
| 3.9.1 | Zoneamento ambiental | 194 |
| 3.9.2 | Sistema Nacional de Unidades de Conservação | 200 |
| 3.9.3 | Código Florestal | 203 |
| 3.9.4 | Política Nacional de Recursos Hídricos | 208 |
| 3.9.5 | Plano Nacional de Zoneamento Costeiro | 210 |
| 3.9.6 | Terras Indígenas | 214 |
| 3.9.7 | Territórios Quilombolas | 221 |
| 3.10 | INSTRUMENTOS SUPRALOCAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL | 227 |
| 3.10.1 | Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões | 227 |
| 3.10.2 | Consórcios Públicos | 232 |
| 3.11 | CONCLUSÃO DA SEÇÃO | 237 |

| | | |
|--------------|--|------------|
| 4 | ORDENAMENTO TERRITORIAL E O MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS | 249 |
| 4.1 | DADOS SOCIOECONÔMICOS E AMBIENTAIS DO MUNICÍPIO | 249 |
| 4.1.1 | Demografia | 250 |
| 4.1.2 | Principais Atividades Econômicas Desenvolvidas no Município e Empregabilidade | 251 |
| 4.1.3 | Indicadores de Educação, Assistência de Saúde e Segurança Pública no Município | 255 |
| 4.1.4 | Principais Impactos Ambientais No Município | 256 |
| 4.1.5 | Receita Municipal | 258 |
| 4.1.6 | Grandes Projetos e o Município de Parauapebas | 260 |
| 4.1.7 | Dados sobre a Região de Integração no Qual o Município Está Inserido | 264 |
| 4.2 | HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO MUNICÍPIO E DE SUA CONFIGURAÇÃO PATRIMONIAL ATUAL | 265 |
| 4.2.1 | Desmembramentos Municipais Que Originaram o Município de Parauapebas | 265 |
| 4.2.1.1 | A descoberta da Província Mineral de Carajás | 268 |
| 4.2.1.2 | A Federalização de Terras Devolutas no Sudeste Paraense | 271 |
| 4.2.1.3 | A Implantação do Projeto Mineral na Serra dos Carajás e o Surgimento do Município de Parauapebas | 275 |
| 4.2.1.4 | O Início da Atividade Mineral e a Emancipação do Município | 278 |
| 4.3 | A CONFIGURAÇÃO FUNDIÁRIA ATUAL DO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS | 280 |
| 4.3.1 | A Constituição da Área Patrimonial do Município de Parauapebas | 280 |
| 4.3.1.1 | O Repasse de Áreas Patrimoniais por Desmembramento | 281 |
| 4.3.1.2 | A Competência para o Repasse de Áreas Públicas no Município de Parauapebas | 282 |
| 4.3.1.3 | A incorporação patrimonial pelo Município de Parauapebas a partir da aquisição de áreas privadas | 285 |
| 4.3.1.4 | A Disposição do Patrimônio Público pelo Município de Parauapebas | 303 |
| 4.3.2 | A Demarcação da Terra Indígena Kayapó Xikrin do Cateté | 310 |

| | | |
|--------------|---|------------|
| 4.3.3 | Criação da Floresta Nacional do Carajás e da Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado | 313 |
| 4.3.3.1 | Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado | 315 |
| 4.3.3.2 | Floresta Nacional de Carajás | 317 |
| 4.3.4 | A atividade mineral e a CVRD no município de Parauapebas | 325 |
| 4.3.5 | Os projetos de assentamento e de regularização fundiária no Município de Parauapebas | 328 |
| 4.3.6 | A Atuação do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) no Município | 334 |
| 4.4 | ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL REFERENTE AO PLANEJAMENTO URBANO | 342 |
| 4.4.1 | Lei Orgânica do Município e o Planejamento Municipal | 342 |
| 4.4.1.1 | Disposições sobre Planejamento Municipal na Lei Orgânica Municipal de Parauapebas (LOMP) de 1990 | 342 |
| 4.4.1.2 | Disposições sobre Planejamento Municipal Segundo a Emenda à Lei Orgânica n. 1/2009 | 348 |
| 4.4.1.3 | Análise Comparativa das Disposições de 1990 e 2009 | 352 |
| 4.4.2 | Análise do Plano Diretor de Parauapebas | 354 |
| 4.4.2.1 | Definição de Área Urbana e de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano e Rural. | 355 |
| 4.4.2.2 | Políticas Setoriais de Impacto Espacial | 367 |
| 4.4.2.3 | Política de Planejamento e Desenvolvimento Municipal | 373 |
| 4.4.2.4 | Sistema Municipal de Planejamento e Gestão | 379 |
| 4.4.2.5 | Descentralização Regional e Política | 382 |
| 4.4.3 | Legislação Urbanística Municipal Editada Depois de 2006 | 383 |
| 4.5 | ANÁLISE DOS IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO SUPRALOCAL NA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL | 387 |
| 4.5.1 | Disposições de Natureza Urbanística | 389 |
| 4.5.2 | Disposições de Natureza Ambiental e Agrária | 397 |
| 4.5.3 | Disposições de Natureza Fundiária, Indigenista e Minerária | 409 |
| 4.6 | CONCLUSÃO DA SEÇÃO | 416 |
| 5 | ORDENAMENTO TERRITORIAL EUROPEU NO DEPARTAMENTO ULTRAMARINO FRANCÊS DA GUIANA | 433 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 5.1 | A UNIÃO EUROPÉIA: DA COESÃO ECONÔMICA À TERRITORIAL | 433 |
| 5.1.1 | O Desenvolvimento do Debate Territorial em Nível Europeu e suas Implicações Jurídicas | 439 |
| 5.1.1.1 | Evolução das Preocupações Territoriais em Escala Europeia | 439 |
| 5.1.2 | Competências e Instrumentos da União Europeia para Atingir a Coesão Territorial | 448 |
| 5.1.3 | A Incorporação dos Instrumentos de Coesão Territorial Europeus pela França | 459 |
| 5.2 | ORDENAMENTO TERRITORIAL NA FRANÇA | 462 |
| 5.2.1 | O Modelo de Estado Unitário Francês | 463 |
| 5.2.2 | Ordenamento Territorial no Direito Francês | 479 |
| 5.2.2.1 | Coordenação Interministerial (DATAR) | 483 |
| 5.2.2.2 | Leis de Orientação em Matéria de OT (LOADT e LOADDT) | 486 |
| 5.2.2.3 | Contratos Estado-Região | 501 |
| 5.3 | APLICAÇÃO DAS NORMAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NA GUIANA FRANCESA | 504 |
| 5.3.1 | A Habilitação Legislativa como Ferramenta para Lidar com as Especificidades | 506 |
| 5.3.2 | Disposições Específicas em Matéria de Ordenamento Territorial na GF | 507 |
| 5.4 | CONCLUSÃO DA SEÇÃO | 510 |
| 6 | CONCLUSÃO | 514 |
| | REFERÊNCIAS | 525 |
| | APÊNDICE A - RÉSUMÉ ÉTENDU DE LA THÈSE EN FRANÇAIS | 572 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA

Ordenar a Amazônia legal brasileira em pleno século XXI pode ser considerado um grande desafio contemporâneo (SOUZA; FILIPPI, 2010). Com um território repartido desigualmente em nove estados da federação, que representam mais de 50% do país, e formando com seus vizinhos¹ a Amazônia internacional é um dos ecossistemas – cultural e biologicamente – mais diversos do planeta (BECKER, 2010).

Sua grande dimensão e abundância de recursos naturais, outrora considerados ilimitados, ensejaram na sua exploração desde período colonial, importando numa gradativa apropriação privada de seu território, que condicionou seu (des)ordenamento atual e as relações que nele se estabelecem.

Seu cenário contemporâneo é marcado por problemas fundiários, contrastes sociais, elevados índices de violência, problemas ambientais, permanecendo uma região pouco desenvolvida e com fraca participação no produto interno bruto brasileiro. Trata-se de um espaço que – apesar de ter sido submetido ao planejamento estatal – possui uma dinâmica ainda incompreendida e que, segundo Becker (2010) jamais recebeu um projeto de desenvolvimento a altura.

1.1.1 Histórico dos Projetos de Integração da Região

Desde o período colonial a história da ocupação desse território se confunde com o apossamento de recursos naturais e do confronto entre grupos humanos culturalmente distintos. Originalmente a área pertencente ao Reino de Portugal era restrita a 370 léguas marítimas a partir da Ilha do Cabo Verde, mas com a união das Coroas ibéricas (1580-1640), esta região foi progressivamente sendo ocupada pelos portugueses para além de seus limites iniciais, graças às missões religiosas de evangelização e às expedições com perfil econômico-militar, materializando-se em

¹ Os países com que faz fronteira são: Bolívia, Colômbia, Equador, França (através de seu departamento ultramarino, a Guiana Francesa), Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Amazônia brasileira representa 62% do total da Amazônia internacional, sendo o restante (38%) pertencente a oito países vizinhos, hoje seus parceiros na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (THÉRY, 2005).

aldeamentos e fortificações (TRECCANI, 2001; ÉLERES, 2002), que deram origem ao sistema urbano na região.

Para povoar e explorar esse novo território, a coroa portuguesa optou por aplicar às novas terras a mesma legislação utilizada em Portugal. No entanto, outro sistema de apossamento coexistiu não regulado pela lei, baseado no simples apossamento. Essas duas formas de privatização de terras configuraram um território dominado por ocupações com limites geográficos imprecisos, e justamente por sua fluidez que facilitaram a apropriação de recursos naturais.

Mesmo ocupada desde o início do processo de colonização das Américas, com uma economia marcada pela subsistência e pequena produção mercantil, somente no século XVII foi iniciada uma política de exploração colonial na região, o que incentivou o desenvolvimento da monocultura e do extrativismo, que passou a coexistir e mesmo a substituir as atividades previamente em execução.

Com a suspensão do sistema sesmarial em 1822, se instaurou um período de 32 anos de anomia, prevalecendo o sistema costumeiro de apossamento. Novo tratamento jurídico a matéria somente reaparecerá com o advento da Constituição Imperial de 1824, que introduziu a concepção de propriedade privada de caráter absoluto, cuja regulamentação se deu pela Lei de Terras (1850). No entanto, ocupações ilegais persistiram.

Em 1891, com promulgação de uma nova Constituição, o país passou a ser uma República federativa e as províncias foram transformadas em Estados, com maior autonomia, sobretudo na questão fundiária e mineral. Como a administração de terras passa a ser atribuição dos Estados, houve o favorecimento das oligarquias locais, o que culminou com o aparecimento de grandes propriedades na região Amazônica.

Com a implantação do Estado Novo (1937) houve um incremento na intervenção do governo federal na vida econômica do país, e se deu início a um processo de transferência de bens do Estado para a União na Amazônia, com a criação dos territórios federais e de concessão de áreas para fins de desbravamento da região. Contudo, foi durante a vigência da Constituição de 1946 que foi criada uma estrutura administrativa para colocar em execução uma política de desenvolvimento para a região: o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA), que deu início à abertura da fronteira da região. Com esse plano surge uma nova região de planejamento no país: a Amazônia Legal.

A abertura física da Amazônia Legal com a implantação do eixo rodoviário permitirá a chegada de sucessivas ondas migratórias. A terra passa a ter valor de mercado e sofrer processo de especulação, marcado por fraudes e irregularidades, uma vez que não foram adotadas medidas preventivas para resolver a situação de incerteza dominial, caracteriza o sistema de apossamento anterior, criando condições para a eclosão de intensos conflitos agrários.

Com o golpe militar de 1964 a integração da região amazônica ao restante do país passa a ser uma prioridade para o Governo Federal, passando a região a fazer parte de seu planejamento, caracterizado pelo investimento seletivo em infraestrutura e na exploração setorial, mas em grande escala, dos recursos naturais. Para regular essa nova fase de intervenção o governo promulga uma nova Constituição em 1967, listando dentre os bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao seu desenvolvimento econômico, o que permitirá a apropriação de terras na Amazônia, sem a necessidade de indenização dos Estados afetados.

Sobre as áreas federalizadas foram criados projetos de colonização dirigida e agrovilas para a implantação de colonos de outras regiões. No entanto, por razões de ordem técnica, ecológica e econômica a maior parte dos projetos de colonização não prosperou, ficando a primeira fase de planejamento caracterizada pela ocupação espontânea de terras.

A segunda fase do projeto federal de integração nacional foram dirigidos investimentos para o fomento de políticas creditícias e desoneração tributária para projetos agropecuários de grande escala, que supostamente levariam para o campo uma mentalidade empresarial (TRECCANI, 2001). A combinação desses incentivos e o baixo valor a terra na região propiciou a expansão do capital (KOHLHEPP, 2002), acirrando conflitos pela terra, que passaram a ser reprimidos como violações a ordem pública.

A partir dos anos 80 foi dado início à terceira fase do planejamento nacional para a Amazônia, através do processo de industrialização ligado à descoberta de grande jazidas. Para viabilizar essa atividade, o Estado concentrou espacialmente seus investimentos, gerando enclaves, o que gerou segregação espacial e disparidades intrarregionais (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000) e problemas ambientais, uma vez que a maior parte dos projetos foi implantada antes da obrigatoriedade de licenciamento ambiental no país. Os grandes projetos

representam as última ação do governo militar na Amazônia.

A alteração do cenário internacional mundial com o fim da Guerra Fria e a crise do capitalismo com os choques do petróleo de um lado e a crescente luta pela redemocratização do país puseram um fim à ditadura (1985). Visando adaptar o país ao novo contexto econômico internacional, bem como responder às demandas sociais internas com a redemocratização, a Assembleia Constituinte elaborará uma nova Constituição (1988), elegendo novas prioridades para a atuação do Estado no plano econômico e social.

Uma das principais mudanças operadas pela Carta Constitucional de 1988 é o papel do Estado na ordem econômica, que deixa de ser um interventor e passa a ser um regulador da economia, adaptando-se assim à nova ordem neoliberal, caracterizada pela fluidez do capital, a flexibilidade organizacional, estímulo à concorrência e à produtividade baseada no desenvolvimento tecnológico (CASTELLS, 2007).

O Estado não mais consegue controlar sua economia, mas continua a influenciá-la, através de incentivos e de políticas para tornar seu território mais competitivo, atraindo assim investimentos. É por essa razão que as políticas de planejamento se deslocam do econômico para o espacial, permitindo que mesmo Estados e Municípios passassem a negociar seus projetos de desenvolvimento independente, aumentando disparidades regionais.

De principal ator econômico, o Estado passa a ser um agente normativo e regulador das atividades que atuam em seu território, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. A intervenção do Estado na economia passa a ser restrita a casos específicos, face aos imperativos de segurança nacional e de interesse coletivo, guardando o monopólio apenas de áreas estratégicas. Mesmo serviços públicos, atividades outrora de competência exclusiva do poder público, poderão ser delegados à iniciativa privada através de permissões e concessões.

Além da mudança do papel do Estado, uma breve análise da Constituição de 1988 permite identificar outros importantes marcos que influenciarão a atuação estatal no desenvolvimento de políticas territoriais. Como a ordem econômica neoliberal demanda que o estado torne seus territórios competitivos, a questão do planejamento e da redução das desigualdades inter e intra-regionais ganham destaque. O desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II e III) figuram como objetivos da República Federativa do Brasil,

competindo à União articular suas ações de forma diferenciada no território para reduzi-las.

Essas medidas devem ser ordenadas através da execução de planos regionais, que deverão se articular com planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, devendo contar com a participação dos Estados envolvidos, cabendo aos municípios, no que couber promover o ordenamento territorial do solo urbano (art. 30, VIII). Contudo, apesar de prevista a participação dos estados e municípios no planejamento da ordenação territorial, essa atribuição continua a ser uma competência material exclusiva da União, que poderá realizá-la mesmo sem a edição de lei (art. 21, IX).

Portanto, na nova Constituição o peso da União² permanece significativo, ainda que tenha sido reduzido se comparado com suas atribuições no regime anterior. Mesmo que possua apenas competências materiais e legislativas expressas, na prática, esse rol é extenso (arts. 21 e 22), bem como os bens públicos sob seu domínio (art. 20).

Não obstante, convém ressaltar que a nova ordem constitucional incorporou medidas descentralizadoras em prol dos Estados³ e, sobretudo em relação aos Municípios no novo pacto federativo que foi elevado à posição de ente federado, uma peculiaridade do federalismo brasileiro⁴. Com a adoção do federalismo cooperativo no país, houve um aumento do rol de competências dos estados e municípios (art. 25 e 30), tanto de natureza material (art. 23) quanto legislativa (art. 24). Nos assuntos listados sob esse tipo de competência, cabe à União a edição de normas gerais, podendo os estados suplementá-las no que for possível, ou mesmo de editá-las em casos de ausência de norma federal⁵.

Todavia, a grande dificuldade prática de implementar esse tipo de ação cooperativa no Brasil é a distinção entre o campo de atuação das competências de

² A União é a esfera federal de governo. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente. O parlamento é bicameral. O Poder Judiciário é autônomo. A estrutura da União também representa o Estado Nacional.

³ Os Estados-membros são formados pela somatória de Municípios, totalizando 26 no Brasil. Cada Estado possui um Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, ao qual cabe julgar todos os litígios de direito comum, excetuados os que envolverem o âmbito federal de governo.

⁴ Trata-se de um ente autônomo (art. 18) que possui o direito à auto-organização, estabelecidas através de leis orgânicas, com competências específicas (arts. 29 a 31). Essa autonomia é condicionada, contudo, por normas federais e estaduais, o que segundo Araújo (2005) demonstra que os municípios não se equiparam aos Estados, uma vez que possuem menos autonomia.

⁵ A competência concorrente municipal é implícita, nos termos do art. 30. II da Constituição, não sendo possível suplementá-la como os Estados. Esse tipo de competência até o presente momento não foi regulamentada, permanecendo pouco claras as atribuições de cada um.

natureza legislativa e material da União com as de natureza concorrente, em razão da vagueza dos termos utilizados, o que acaba por criar uma sobreposição de regras. Essa situação é ainda agravada pela atuação centralizadora da União em termos financeiros, seja na regulação estrita do poder de tributar dos entes federados (art. 146), seja pela imposição de limites ao seu endividamento, através da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que concerne às políticas setoriais que possuem impacto direto na organização do território amazônico vários avanços foram feitos. A questão urbana (art. 186), ainda que não seja de competência exclusiva do município, teve seu planejamento baseado na atuação local (art. 30, VIII). As áreas urbanas passam a obedecer às funções da propriedade e da cidade, visando melhorar a qualidade de vida de seus habitantes e fortalecer o direito à moradia. No entanto, a competência legislativa em matéria de direito urbanístico é de natureza concorrente (art. 24, I), competindo à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX).

A temática ambiental, no âmbito da competência concorrente, mencionada diversas vezes no texto constitucional em razão de sua natureza transversal, foi tratada em capítulo próprio, incorporando a definição internacional de desenvolvimento sustentável (art. 225). O meio ambiente passa a ser considerado um bem de uso comum do povo, e a floresta amazônica foi classificada como patrimônio nacional, sendo apenas admitida sua exploração de modo sustentável. Essa nova classificação que importará na necessidade de uma alteração radical da atuação do poder público em relação à região. A forma de exploração degradadora, que foi estimulada desde o período colonial, passa a ser ilegal, sendo reprimida pelo Estado, civil, administrativa e penalmente.

Reconheceu-se também no novo texto constitucional o direito à diferença cultural de grupos historicamente excluídos (art. 215 e 216), sendo dada especial atenção aos seus direitos territoriais. Grupos indígenas e quilombolas passaram a receber um tratamento jurídico diferenciado (arts. 231 e 68 ADCT).

Ficou sob a competência da União a execução da política agrária⁶ do país, um dos temas mais controvertidos da Constituinte (TRECCANI, 2001). O texto

⁶ A política agrária deve ser compatibilizada com a agrícola, que por sua vez deverá ser elaborada de forma participativa (art. 187) e que condicionará a destinação de terras públicas e devolutas (art. 188).

condicionou a utilização da propriedade a sua função social (art. 186), sob pena de desapropriação (art. 184), ficando, no entanto, alguns casos fora da abrangência dessa norma (art. 185), bem como dispôs expressamente a Constituição sobre a impossibilidade da prescrição aquisitiva de terras públicas (art. 191).

A partir das disposições constitucionais acima é possível perceber que apesar da centralização ainda existente de poderes nas mãos da União, a Constituição aumentou o poder de atuação dos Estados e Municípios e estabeleceu diretrizes gerais para a cooperação entre os entes federados. Contudo, a existência de competências que se sobrepõem, bem como de uma legislação editada ao longo dos anos sem qualquer preocupação em permitir uma ação articulada, geram significativas dificuldades para sua operacionalização.

Os projetos de desenvolvimento na Amazônia após 1988 refletem o período de ajustes estruturais que têm início com o processo de redemocratização, não se estabelecendo uma política de desenvolvimento bem definida (THÉRY, 2005). Esse momento também é marcado pela declaração oficial do governo do fim da intervenção territorial na Amazônia, através da edição do Decreto-lei n. 2375/1987 e da transformação dos territórios federais em novos estados federados. Essas medidas reduziram as áreas sob o domínio da União na Amazônia, mas esta permanece ainda detentora de uma porção significativa das áreas da região, sobretudo no Estado do Pará, um dos mais afetados por programas de integração realizados durante o regime ditatorial.

No final da década de 80, em razão do fortalecimento dos movimentos sociais e sua associação com organizações não-governamentais internacionais ligados à temática ambiental, se inicia a execução de políticas de proteção das florestas e dos povos que nela residem, servindo de obstáculo a livre expansão da fronteira (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000). O principal motor do reconhecimento dessas novas formas de apropriação de terras na região foi o Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras que contribuiu significativamente para que, na atualidade, as terras indígenas (art. 20, XI da CF/88) e unidades de conservação criadas pela União cubram aproximadamente 40% do território da Amazônia Legal (BECKER, 2010, p. 8), o que reforçou o papel desse

ente federado como gestor direto do território na região norte⁷.

Assim, na Amazônia pós 1988, a disputa e o uso pela terra se mantêm complexa, pois não se sabe ao certo quem são os proprietários privados ou onde suas terras estão localizadas. Quanto às terras públicas não há precisão do que pertence ao Estado ou à União e quem é competente para regularizá-las. Desse modo, à medida que fronteira aberta da Amazônia se fecha, a questão fundiária passa ser uma decisão de quem tem prioridade no uso da terra e de seus recursos naturais. Um ordenamento territorial no país necessita identificar alternativas para esses problemas.

Muito embora durante a década de 90 se consolide a legislação ambiental no país, a temática ambiental continua tendo uma influência residual no planejamento econômico. Buscando ampliar a transversalidade das políticas ambientais, o governo federal passou a concentrar esforços na difusão de instrumentos de planejamento que incorporem essa dimensão, sendo o zoneamento ecológico-econômico o que recebeu maior destaque⁸.

Essa mudança de estratégia se fez necessária para tentar resolver os impasses da coexistência no espaço amazônico dois projetos de desenvolvimento distintos, traçados por setores do governo de forma separada – o econômico e ambiental – que não levam em consideração o impacto de um sobre o outro e que atrapalham a viabilização de novas ações na região. Nesse jogo de forças há uma tendência que a fronteira econômica se expanda, enquanto medidas conservacionistas funcionem como focos de resistência (PINTON; AUBERTIN, 2005).

Por determinação constitucional o Estado passou a ser obrigado a elaborar plano plurianual através de lei, em que deverão constar de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada com o prazo de validade de quatro anos. A partir desses instrumentos é possível avaliar que ações são destinadas à Amazônia Legal.

⁷ As terras indígenas e unidades de conservação se somam, portanto às áreas de domínio da União por determinação constitucional e àquelas que se mantiveram em seu domínio mesmo após o fim da intervenção territorial na Amazônia.

⁸ O Zoneamento ecológico-econômico começa a ser realizado na Amazônia no fim da década de 80, através do Programa Nossa Natureza (1986). Esse instrumento, inicialmente baseado na captação de dados físico-bióticos, ao longo dos anos teve sua abordagem modificada, ampliando-se para identificar processos geopolíticos, sociais, culturais e econômicos (BECKER; EGLER, 1996).

Nos primeiros dois planos plurianuais, denominados respectivamente Brasil em Ação e Avança Brasil, foram previstas medidas ligadas ao desenvolvimento tecnológico e científico para valorização do conhecimento tradicional associado à biodiversidade para a região, mas a maior parte dos investimentos foram destinados para a execução de obras em infraestruturas na área de transportes, reafirmando o modelo agroexportador⁹ para a região e o projeto de integração continental brasileiro.

Com a chegada do partido dos trabalhadores ao poder (2003), propõe-se pela primeira vez um programa de desenvolvimento para a Amazônia baseado na produção sustentável (BRASIL, 2008). No entanto, ainda que o discurso oficial incorpore a vertente ambiental, a cisão entre as duas políticas persiste. A União, que possui um papel regulador, não dispõe de estrutura eficiente para articular suas políticas setoriais ou trabalhar de forma integrada com os governos estaduais e municipais na região, o que apenas agrava essa situação de descontrole do espaço amazônico brasileiro e acirra disputa pelo uso no território e seus recursos naturais na região.

No plano supranacional há em curso uma iniciativa para a integração da infraestrutura regional Sul-Americana, na qual o Brasil possui forte atuação. Esse planejamento amplia a necessidade de coordenação não apenas entre os entes da federação brasileira, mas também entre países com o fim de tornar mais competitivo o território da América do Sul e aumentar sua relevância no plano econômico internacional. Essa estratégia possui significativos reflexos no ordenamento territorial na região, pois haverá grandes investimentos em infraestrutura para viabilizar esse projeto, o que trará alterações bruscas para áreas anteriormente sem dinamismo na Amazônia, mas que também são ambientalmente frágeis e estão ocupadas por populações camponesas e tradicionais.

Para evitar que essa nova fase de planejamento imprima os mesmos efeitos adversos dos projetos de integração na região, se faz necessária uma atuação coordenada dos entes federados que atuam na região no planejamento e gestão do ordenamento territorial do espaço amazônico.

Como não existe uma estrutura legal que dê suporte a essa atuação coesa,

⁹ Existe uma crescente demanda de commodities agropecuárias no mundo que pressiona a expansão da fronteira agrícola na região amazônica, que continua sendo subsidiada com recursos públicos, pois é considerada necessária para a manutenção de indicadores econômicos positivos (BECKER, 2010).

seja no plano supranacional, seja no plano nacional, o que há são apenas projetos e programas que não operam de forma coordenada para alcançar esse fim. Para tentar alterar esse cenário é necessário buscar na legislação vigente uma interpretação que permita o ordenamento territorial da Amazônia Legal. Para que possamos identificar essas normas, primeiramente é necessário definir o que entendemos por ordenamento territorial.

1.1.2 Ordenamento Territorial: uma Definição

O Brasil e os demais países da América Latina utilizam medidas estatais em algum grau para influenciar a localização de pessoas e atividades no seu território, mas são ainda incipientes em relação à Europa (CABEZA, 2002).

Para explicar o contexto em que o ordenamento territorial surge na América latina o referido autor divide sua evolução em três fases. Na primeira, ocorrida entre os anos 50 e 60, eram medidas baseadas exclusivamente no crescimento econômico e aplicadas de maneira seletiva e desigual ao longo do território. Seu principal motor era o Estado, que provia projetos de infraestrutura como elemento principal para a superação de desigualdades regionais. Entre as décadas de 70 e 80 esse modelo passa a ser questionado e é acompanhado por mudanças drásticas no plano econômico.

Uma segunda fase se inicia entre as décadas de 80 e 90, num contexto de competitividade territorial, favorecendo um desenvolvimento econômico endógeno. Essas políticas privilegiam projetos que permitiram colocar em evidência as capacidades, os atores e os recursos de cada região como estratégia de inovação e competição internacional. O Estado Nacional deixa de ser um ator principal, e cede lugar ao poder local, ao qual cabe promover arranjos de cooperação entre diferentes atores. Essa mudança é resultado de medidas de democratização e descentralização, que aumentaram a autonomia dos entes locais.

Em uma terceira fase, na qual vivemos atualmente, o planejamento regional busca conciliar local e global, utilizando como moderador o poder central e tendo por objeto o território. Assim, cabe ao Estado nacional adotar medidas que permitam transformar competição territorial em cooperação, através da elaboração de políticas setoriais e nacionais. Trata-se de uma estratégia para conciliar políticas

contraditórias que se materializam em um mesmo território finito¹⁰.

De acordo com Veiga ([s.d.], p. 20) esse tipo de política voltou “com toda força para as agendas de desenvolvimento” na contemporaneidade pelos seguintes fatores: a) está no centro das estratégias que visam à competitividade e a atratividade econômica; b) reforça a coesão social; c) permite a modernização de políticas públicas, já que impõe abertura à transversalidade; e d) permanece um domínio de ação das instâncias hierárquicas superiores cujos graus de liberdade são cada vez mais condicionados pelos projetos de globalização e pela construção de acordos regionais supranacionais.

Portanto, o território – espaço de materialização dessas contradições – ganha relevância, sendo a criação de uma política de ordenamento territorial uma possibilidade de administrar essas tensões do espaço, que se expressa por normas que permitam a coabitação de interesses conflitantes no arranjo espacial¹¹.

É sob essa premissa que se dá o surgimento de uma nova política de contornos ainda pouco claros no país: o ordenamento territorial. Segundo Costa (2008) ela não se confunde nem com as antigas políticas de planejamento regional desenvolvidas no Brasil, nem com o zoneamento ecológico-econômico, que nada mais é que um dos instrumentos para sua operacionalização. Essa deve ser pensada como um esforço que envolva uma reflexão organizada e concentrada a ser coordenado pela União, que se dará dentro de um novo arranjo federativo. Essa política deverá integrar igualmente outros agentes sociais nesse planejamento, tal como empresas, organismos internacionais e a sociedade civil organizada (SOARES, 2009).

Essa mudança de perspectiva faz com que os estados e principalmente municípios, que eram tratados como receptores de investimentos pré-estabelecidos e decididos pelo poder central durante o regime militar, passem a ter status de planejadores nas políticas e projetos de desenvolvimento territorial, pois são eles

¹⁰ Nos princípios do ordenamento territorial europeu, para controlar é necessário definir recortes espaciais visando melhor gerir os recursos naturais com vistas a produzir sem comprometer o sustento das gerações futuras, de forma que se mantenha vivo, também, o sistema produtor de mercadorias. Daí reside à relação incontestável entre a concepção de desenvolvimento sustentável e a formulação de políticas para o ordenamento do território (MIRANDA NETO, 2009).

¹¹ Segundo Soares (2009, p. 71) essa coabitação de interesses conflitantes poderá ocorrer através do consenso em sociedades comunitárias ou através da coerção em sociedades de classes. “Dada a característica tensional do espaço, a coabitação pede uma espécie de contrato, um pacto com o qual nem sempre se confunde o ordenamento. A estrutura do ordenamento se confunde com o arranjo do espaço”.

que conhecem a realidade, bem como estão mais próximos dos atores locais. “[o] local é uma das dimensões concretas enquanto território de produção e de experiência social” (CASTRO, 2007, p. 116). Assim, essas políticas de ordenamento territorial deverão não apenas ser pactuadas com os atores envolvidos, mas devem ser desenvolvidos por parte do poder central, instrumentos de planejamento suficientemente flexíveis para que se adaptem às especificidades de cada região.

Para a elaboração de uma política de ordenamento territorial, o conhecimento local deve se aliar ao científico, permitindo uma tomada de decisões que reúna o maior número de elementos possíveis sobre a região (COSTA, 2008, p. 4).

Em resumo, conforme destaca Veiga ([s.d.]) essa renovação da concepção de território tem por base a coesão social e territorial, apoiada sobre três eixos: a combinação de concorrência com cooperação, de conflito com participação e de conhecimento local prático com o científico.

Vale observar que, apesar da doutrina especializada apontar as razões de sua origem, bem como estabelecer alguns parâmetros para sua execução, a definição do que deve ser entendido por ordenamento territorial não é uniforme.

Segundo a Carta Européia de Ordenação do Território (UNIÃO EUROPÉIA, 1983), uma das definições mais difundidas, o ordenamento territorial é:

uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida com um enfoque interdisciplinar e global e cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e da organização física do espaço.

Segundo o Grupo de estudos para a elaboração da proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial no Brasil (BRASIL, 2006, p. 18):

[...] é a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores¹².

Cabeza (2002), após fazer a análise de várias definições existentes, verifica

¹² “A política de ordenamento territorial brasileira, [...] embora com características próprias, fundamenta-se na concepção europeia definida na Carta Europeia de Ordenação do Território (CEOT) como “a expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade” (PUJADAS; FONT, 1998, p.11).

que, apesar dos países utilizarem instrumentos distintos para atingir seus objetivos, de modo geral, o ordenamento territorial é uma estratégia para se atingir o desenvolvimento sustentável, sendo entendida como uma política multisetorial e horizontal. O referido autor propõe a seguinte definição para o termo:

é um processo e um instrumento de planificação, de carácter técnico-político-administrativo, com o que se pretende configurar no longo prazo, uma organização do uso e ocupação do território, de acordo com as potencialidades e limitações do mesmo, as expectativas e aspirações da população e os objetivos de desenvolvimento. Apresenta-se em planos que expressam um modelo territorial de longo prazo que a sociedade entende como desejável e as estratégias com as quais de atuará sobre a realidade para se evoluir até o dito modelo.¹³

Portanto, ante o exposto podemos concluir que a elaboração de uma política de ordenamento territorial tem por fim a coesão territorial¹⁴, baseando-se na capacidade do poder local se articular com os diferentes grupos sociais para desenvolver projetos que sejam ao mesmo tempo economicamente viáveis e sustentáveis e do estado nacional em atuar como incentivador e orientador desse desenvolvimento espacial equilibrado.

Muito embora em razão de sua complexidade, o presente tema somente possa ser tratado de forma pluridisciplinar segundo Girardon (2010), nossa análise ficará limitada ao aspecto jurídico do ordenamento territorial, isto é, a análise das regras e instituições que viabilizam a coesão. Em outras palavras, analisaremos quais são os elementos essenciais de um sistema normativo hierarquizado de planificação para a promoção de uma gestão integral do território, sob a coordenação estatal em suas múltiplas escalas.

Vale destacar que essa análise não tem a pretensão de resolver os problemas históricos e estruturais na Amazônia legal, através da elaboração de uma lei ou fazer desaparecer as desigualdades regionais do país. Se essa fosse a

¹³ “[...] es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo” (tradução livre).

¹⁴ O conceito de coesão territorial foi debatido no livro Verde da Coesão Territorial da União Europeia (2008) e definido como “a garantia de um desenvolvimento harmonioso de todos os territórios e permitir a seus habitantes de tirar melhor partido das características de cada um deles. Ela é a esse título, um meio de fazer da diversidade uma vantagem que contribua ao desenvolvimento sustentável da União Europeia” (tradução livre).

solução, a edição do sistema nacional de unidades de conservação, da política nacional de desenvolvimento urbano, do plano nacional de Recursos Hídricos, do Plano de Gerenciamento Costeiro, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, da Política Nacional de Meio Ambiente, da Política de Desenvolvimento Rural Sustentável e das diretrizes do zoneamento ecológico-econômico, dentre outras, teriam sido suficientes para reverter esse quadro.¹⁵

O que pretendemos, partindo da hipótese de que a inexistência de um marco regulatório de ordenamento territorial não implica dizer que essa atividade já não esteja sendo executada no país, é compreender como esse emaranhado de instrumentos de intervenção territorial aplicados na Amazônia Legal pode funcionar de maneira hierarquizada, integrada e coordenada de modo a gerar efeitos positivos. Visamos assim contribuir no plano jurídico para o debate sobre a temática que leve em consideração as especificidades da Amazônia legal.

1.1.3 Particularidades da Política de Ordenamento Territorial na Amazônia Legal e os Municípios

A Amazônia Legal apresenta particularidades de ordem sociocultural geográfica e histórica que impactam negativa e significativamente a implantação de políticas estruturantes no que se refere à utilização do solo. Essa situação é agravada por uma baixa presença institucional da União e Estados, onde os Municípios, geralmente responsáveis por territórios de grande extensão territorial, são os únicos representantes do Estado brasileiro¹⁶, o que gera uma sensação de abandono por parte dos cidadãos e uma crescente demanda pela divisão territorial¹⁷ (COSTA, 2008).

Esse cenário torna particularmente difícil a gestão territorial municipal na Amazônia legal. Suas sedes administrativas, além de polos de atração na busca de

¹⁵ A elaboração de uma lei de política de ordenamento territorial é apenas uma parte de uma política de ordenamento territorial. Ela deve ser acompanhada de um planejamento de bases concertadas, do estabelecimento de um sistema de governança territorial e de um sistema de monitoramento e acompanhamento de resultados (BRASIL. MIN, 2006).

¹⁶ A baixa presença institucional da União e Estados na maior parte dos municípios implica na execução de projetos desarticulados e de curto prazo na região visam dar respostas imediatas a problemas estruturais (COSTA, 2008).

¹⁷ O Estado do Pará no ano de 2011 passou por um plebiscito sobre sua divisão territorial do Estado, no qual prevaleceu sua não divisão. No entanto, nas regiões sudeste e oeste permanece a secessão como um ideal.

serviços e infraestrutura, formam a base de articulação de uma sociedade civil extremamente heterogênea. São nessas áreas que concentram na atualidade a maior parte da população da região norte, bem como grandes problemas sociais e ambientais.

Historicamente, os núcleos urbanos sempre tiveram papel de destaque na dinâmica socioeconômica da Amazônia. Os primeiros tinham finalidade militar e comercial, localizados ao longo dos rios, tendo estas estruturas permanecido praticamente inalteradas até a década de 60, quando foi dado início ao processo de integração territorial da região ao resto do país. Segundo Trindade Júnior e Tavares (2008), esta dinâmica provocou inchaço populacional das capitais dos Estados da região norte, o surgimento de médias e pequenas cidades ao longo de rodovias e sua retração ao longo dos rios. Com este processo o modo de vida da população em geral se altera, mesmo a que reside em áreas rurais (ENDLICH, 2006).

Esse processo modificação espacial não se deu de modo uniforme. Atualmente, o produto desses rearranjos resulta numa grande complexidade do padrão de urbanização, que pode ser assim classificado (VICENTINI, 2004; BECKER, 1990): a) metrópoles contemporâneas, compostas por estruturas urbanas complexas; b) cidades novas e modernas, implantadas para servir a grandes projetos de exploração de recursos, que servem de base de operação e de reprodução social, fazendo desses espaços verdadeiros enclaves urbanos na rede de cidades da Amazônia; c) cidades de colonização, que serviram de apoio a projetos de colonização públicos e particulares, implantados ao longo de rodovias; d) cidades de surgimento espontâneo, caracterizadas por estruturas urbanas novas e precárias associadas às atividades e serviços complementares, formais ou não, relativas aos grandes projetos ou de apoios às novas frentes econômicas; e e) cidades tradicionais, compostas por estruturas urbanas mais antigas, baseadas no transporte fluvial, e menos sujeitas às transformações recentes decorrentes dos impactos sociais, culturais e ambientais promovidos pela introdução de novos modelos de produção.

É a partir delas que se deve pensar o ordenamento territorial na região amazônica, e não tão somente de áreas rurais, ainda que essas últimas recebam maior atenção da comunidade internacional. A visão da Amazônia no início do século 21 deve ser de uma "floresta urbanizada" (BECKER, 1995), em que 70% da população vive em núcleos urbanos e os outros 30% estão inseridos no contexto

urbano (BECKER, 2001). Esses índices tendem apenas a aumentar, uma vez que as taxas de crescimento populacional e de urbanização na região são superiores à média nacional (IBGE, 2010). É por esse motivo que essa pesquisa tem por objetivo específico analisar qual o papel dos municípios na elaboração de uma política de ordenamento territorial na região.

Ocorre que ao delimitar a análise do ordenamento territorial na Amazônia Legal representa estudar a realidade de nove estados, subdivididos em 775 municípios (IBGE, 2010). Em razão das limitações que esse tipo de pesquisa impõe foi necessário refinar ainda mais nosso objeto de análise.

Para isso o restringiremos ao estudo dos municípios do Estado do Pará, segundo maior Estado da Amazônia Legal em dimensão e o mais populoso, pelos seguintes motivos: a) seus núcleos urbanos serviram como suporte para a ocupação da Amazônia; b) foi um dos Estados mais impactados pelas políticas federais de integração regional durante o regime militar; c) representa uma síntese dos diferentes problemas apresentados na região em razão de políticas setoriais desarticuladas, tanto do ponto de vista ambiental quanto fundiário¹⁸; d) possui a mais complexa rede de cidades da região norte, mas ao mesmo tempo possui índices de urbanização inferiores à média nacional, o que nos permite analisar complementaridade entre urbano e rural na região.

1.1.4 Ordenamento Territorial e a Autonomia dos Municípios Paraenses

De acordo com a Constituição de 1988¹⁹, é competência do ente municipal (art. 30, VIII), no que couber, a promoção do adequado ordenamento territorial mediante o planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Essa atribuição deverá estar em consonância com o disposto nos arts. 182 e 183 do mesmo texto legal, regulamentados pela Lei do Estatuto da Cidade (BRASIL. Lei n. 10.257/2001). Dentre as atribuições do Município na ordenação da

¹⁸ Ainda que não haja dados precisos sobre a situação fundiária do Estado, estima-se que mais metade do território do Pará esteja afetada por unidades de conservação, territórios quilombolas e terras indígenas. No restante do estado uma parcela significativa de municípios está situada em áreas de domínio da União – estimada em um terço –, e que nem sempre podem ser doadas ao Município, como é o caso dos terrenos de várzea e de marinha e acrescidos. Há ainda municípios em que partes significativas de seu perímetro urbano incidem em áreas de fazendas, devidamente tituladas, mas nunca georreferenciadas ou desapropriadas.

¹⁹ No caso dos Municípios localizados no Estado do Pará, em matéria urbanística, deve ser observado também o disposto nos arts. 236 a 238 da Constituição Estadual.

cidade, destacamos dois pontos: a) a definição dos limites do perímetro urbano e de expansão urbana; e b) o planejamento democrático do uso do território municipal.

A definição do perímetro urbano é uma das mais elementares competências municipais, pois delimita o exercício de seu poder de polícia no que concerne o parcelamento do solo. Para defini-lo, o critério é jurídico, conforme dispõe o art. 3º do Decreto-Lei n. 311, de 02 de março de 1938²⁰. Um assentamento ou aglomeração humana, no Brasil, só adquire a categoria de cidade quando o seu território se transforma em município. Portanto, cidade, no Brasil, é caracterizada por ser a sede do governo municipal, qualquer que seja sua população.

Todavia, não podemos entender cidade e Município como termos sinônimos, pois cabe ao Estado criar os Municípios e a esses definir o seu perímetro urbano.

Vale acrescentar que, ainda que o Município possua competência legislativa para determinar sua zona urbana, tal determinação não possui o condão de transformá-la automaticamente em área de domínio público municipal, isto é, em instituir sua área patrimonial. Os Municípios no Brasil somente adquirem bens quando esses lhes são concedidos pela União ou pelos Estados ou pela aquisição de áreas particulares. Portanto, a doação de áreas públicas é a forma inicial de constituição do Patrimônio público municipal.

Ante o exposto, é de se esperar que os Municípios apenas dependam de doações dos demais entes federados para em sua fase inicial, isto é, para a instalação de sua sede, pois a própria expansão da cidade possibilitará a aquisição de novas áreas patrimoniais. Mas, essa presunção não se confirma em grande parte da Amazônia, no qual o Pará está inserido. Podemos apontar algumas razões para a ocorrência dessa particularidade.

A primeira é o problema da grilagem que inviabiliza a formação de um mercado formal de terras, limitando a atuação dos municípios não apenas na constituição de um patrimônio próprio, mas também no exercício de sua competência urbanística, como por exemplo, para o controle da função social da propriedade urbana e cobrança de tributos. Como o Município não pode desapropriar bens do Estado e da União, o crescimento urbano sobre terras públicas os torna dependentes de novas doações de terras públicas, o que compromete seu

²⁰ Outros critérios utilizados para a definição dos limites urbanos é a aplicação do disposto no art. 32 do Código Tributário Nacional e dos requisitos contidos na Lei Federal n. 11.952/2009 seu decreto regulamentador. Essa temática será analisada em detalhe na seção 2 da presente tese.

papel de regulador do uso do solo urbano. Mesmo quando o município consegue identificar que a área objeto de sua pretensão se trata de um bem público, há incerteza quanto à dominialidade do bem, ou se trata de bem público que não pode ser doado, mas apenas cedido, ficando o município definitivamente dependente do Estado ou da União.

Há ainda situações em que mesmo que uma área seja de domínio público, o ente municipal não possui direito de preferência à destinação da área para a constituição de seu patrimônio, como no caso de conflito com demandas de reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas, ou a criação de unidades de conservação.²¹

Portanto, as especificidades da aplicação de políticas setoriais ambientais e de reconhecimento de direitos territoriais diferenciados executadas na Amazônia²² podem impactar expansão urbana municipal, e conseqüentemente na execução de sua competência de planejamento e controle territorial municipal.

Ainda que o texto constitucional utilize o termo urbano para qualificar a competência municipal em matéria de ordenamento territorial, a partir de 2001, rural e urbano não podem ser entendidos e planejados de forma apartada, mas de forma complementar.²³ Segundo o art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade o plano diretor, instrumento básico da de política urbana, deve englobar o território como um todo. No entanto, tal determinação não implica a transformação de todo o território do município em área urbana ou dá a possibilidade do município disciplinar o uso do solo para atividades agrárias, como pode parecer à primeira vista.

O que na verdade o Estatuto da Cidade prevê é a necessidade de visão integrada do território municipal para fins de planejamento, pois todos os cidadãos residentes em aglomerações humanas, independente de sua qualificação como urbana, devem ter acesso à serviços e infraestruturas oferecidas pelos poder público. Entretanto, como essa disposição não anula a distinção jurídica entre áreas urbanas e rurais, sua regulação jurídica demanda abordagens distintas, realizadas por entes federados diferentes, e que atualmente não possuem políticas

²¹ Essa é a ordem de prioridade determinada para a destinação de terras públicas federais previstas no art. 4º da Lei n. 11.952/2009.

²² Não nos referimos aqui a uma particularidade jurídica, mas sim aos efeitos que a aplicação da legislação possui no território paraense, e no resto da Amazônia legal.

²³ É reconhecida pela Constituição do Estado do Pará a complementaridade entre áreas rurais e urbanas, e a necessidade de reconhecimento da divisão do solo do município nesses dois espaços para fins administrativos, fiscais e de uso e ocupação do solo (art. 236, § 7º).

coordenadas.

Assim, considerando que esta pesquisa tem por objetivo geral compreender como as normas do sistema jurídico brasileiro com reflexo territorial podem ser aplicadas de forma hierarquizada, integrada e coordenada, e, considerando ainda a importância que o poder local e o território adquirem na nova ordem econômica mundial e na Constituição de 1988, o objetivo específico é analisar a abrangência da competência dos municípios em matéria de ordenamento de seus territórios na Amazônia Legal face às especificidades acima apresentadas.

Contudo, mesmo que restringamos o objeto de nossa pesquisa ao Estado do Pará, esse está subdividido em 144 (cento e quarenta e quatro) municípios, organizados em 12 regiões de integração²⁴, hierarquizadas em diferentes níveis, de acordo com seu grau de acessibilidade, dinâmica econômica, ocupação populacional e nível de acesso a equipamentos básicos e conectividade²⁵, não seria possível fazer uma análise aprofundada desse universo.

Para delimitar o nosso objeto de análise inicialmente foram selecionados 12 municípios no Estado do Pará, um por cada região de integração²⁶ a partir do cruzamento de dados oficiais²⁷ que pudessem ser representativos para a realização da análise proposta. Dos municípios pré-selecionados finalmente foi escolhido o Município de Parauapebas como estudo de caso pelas seguintes razões: a) dois terços do seu território estão afetados por terra indígena e unidades de conservação;

²⁴ Para o agrupamento de municípios foram adotados os seguintes critérios a) população; b) densidade populacional; c) concentração de localidades; d) repasse do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços; e) renda *per capita*; f) acessibilidade física; g) consumo de energia elétrica; (g) leitos por mil habitantes; h) índice de desenvolvimento humano; i) telefonia fixa; j) índice de alfabetização; e k) fatores geopolíticos.

²⁵ Os Municípios paraenses podem ser assim subdivididos: (1) nível 1: região Metropolitana (5 municípios); região Guamá (18 municípios); região Rio Caetés (15 municípios); (2) nível 2: região Araguaia (15 Municípios); região Carajás (12 municípios); região Tocantins (11 municípios); região Baixo Amazonas (12 municípios); (3) nível 3: região Lago de Tucuruí (7 municípios); região Rio Capim (16 municípios); região Xingu (11 municípios); nível 4: região Marajó (15 municípios); região Tapajós (6 municípios) (PARÁ, 2010). Esses critérios não foram alterados pela nova gestão até última verificação realizada em outubro de 2011 junto à Secretaria estadual competente.

²⁶ Os Municípios selecionados por região de integração (RI) foram: 1) Bannach (RI Araguaia); 2) Parauapebas (RI Carajás); 3) Colares (RI Guamá); 4) Tucuruí (RI Tucuruí); 5) Breves (RI Marajó); 6) Belém (RI Metropolitana); 7) Salinópolis (RI Caetés); 8) Abel Figueiredo (RI Rio Capim); 9) Jacareacanga (RI Tapajós); 10) Tailândia (RI Tocantins); 11) Porto de Moz (RI Xingu); 12) Oriximiná (RI Baixo Amazonas).

²⁷ Para a escolha dos municípios objeto do estudo de caso foram utilizados os dados do Diagnóstico Habitacional do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Pará (2009), do Atlas de Integração Regional do Estado do Pará (2010), a base de dados da Secretaria Estadual Desenvolvimento Urbano sobre os planos diretores paraenses (2009), bem como nos levantamentos preliminares feitos pela autora no Instituto de Terras do Pará e no Programa Terra Legal sobre a situação fundiária das áreas patrimoniais dos municípios paraenses.

b) há exploração mineral ocorrendo em várias partes de seu território, inclusive no interior de unidade de conservação; c) o município foi objeto de varredura fundiária pelo Estado do Pará no ano de 2010, e é uma área prioritária para o programa terra legal em razão da existência de grandes glebas federais no Município; d) é uma área que sofre influência direta e indireta de grandes projetos implantados na Amazônia, possuindo inclusive uma *company town* implantada em seu território; e) possui o maior produto interno bruto do Estado e um dos maiores do país, bem como índice de desenvolvimento humano muito superior ao da região em que está inserido, ao mesmo tempo em que seu território comporta grandes disparidades internas; f) possui vários projetos de assentamento e de colonização criados pelo Estado e União; e g) está em uma das áreas mais dinâmicas do país, e está inserida na zona de influência dos eixos de integração sul-americana.

Consideramos que a realização do estudo de caso acima nos forneceu uma síntese dos principais problemas jurídicos existentes em matéria de ordenamento territorial municipal na Amazônia Legal²⁸, que poderão ser utilizados como indicativos para a elaboração de normas de ordenamento territorial que contemplem essas especificidades. Ademais, os bons indicadores econômicos do município de Parauapebas em comparação aos demais pré-selecionados garantem condições para analisar a capacidade municipal de planejamento, sem nos preocuparmos com o custo operacional desse processo, uma vez que dos municípios paraenses – excluída a capital do Estado – o Município de Parauapebas é o que possui melhores condições para realizá-lo.

1.1.5 Experiência de Ordenamento Territorial na Amazônia Internacional

Em razão da novidade da análise do tema no plano jurídico, consideramos que a compreensão da execução da política de ordenamento territorial em outro país auxilia na análise do objeto de pesquisa proposto. Por essa razão analisaremos o sistema de ordenamento territorial francês, cuja eleição não se dá apenas pelo fato de ser um dos países com grande experiência na temática, tendo servido de base para o desenvolvimento dessa política no âmbito dos países da União Europeia. A

²⁸ Ficaram excluídos da análise os territórios quilombolas, terrenos de marinha, várzea, faixa de fronteira e ilhas para o planejamento municipal na Amazônia Legal, sendo necessário o desenvolvimento de estudos complementares para essas temáticas futuramente de modo a conseguir um diagnóstico completo para a região.

escolha se deu, sobretudo, por ser o mais completo conjunto de normas hierarquizadas de controle e uso do território que em aplicação na América do Sul, e mais especificamente na Amazônia Internacional. A França possui a única porção do território Sul-Americano não independente – a Guiana – e que por estar localizada na Amazônia Internacional, possui problemas e particularidades similares ao que são encontrados no Município de Parauapebas.

Entretanto, ao estudarmos a legislação aplicável ao Departamento-Região Ultramarino da Guiana, não realizamos um estudo comparado. Nosso objetivo foi simplesmente analisar como um sistema jurídico com maior consolidação sobre a temática estudada se estrutura face às particularidades de um território Amazônico. Analisando as disposições sobre ordenamento territorial em seu contexto, evitamos assim distorções quanto a sua interpretação.

1.2 OBJETO DE PESQUISA

Ante o exposto, a presente tese objetiva analisar se e como o Município de Parauapebas adapta seu planejamento às normas supralocais de impacto territorial.

1.3 HIPÓTESE

A presente análise pretende confirmar a hipótese de que o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de não possuir um sistema hierarquizado em matéria de ordenamento territorial dispõe de normas que contemplam a diversidade físico-cultural da Amazônia legal, mas que por serem aplicadas de forma não coordenada, causam problemas à administração municipal de Parauapebas, restringindo sua autonomia prevista no art. 30, VIII da Constituição, mesmo possuindo plano diretor regularmente aprovado.

1.4 METODOLOGIA

Para desenvolvermos a presente análise utilizamos o método empírico, baseada na técnica de estudo de caso, considerada por Bittar (2013) um recurso relevante para o estudo de uma situação específica, como é o caso da análise dos impactos da legislação federal e estadual na capacidade de planejamento do

Município de Parauapebas.

Para que essa tarefa não resultasse em uma descrição de fatos e normas do Município, mas de uma análise dos desdobramentos da aplicação da legislação supralocal ao Município, foram utilizadas diversas fontes na análise.

Primeiramente, para subsidiar a construção teórica no qual a análise se desenvolveu foi realizado levantamento bibliográfico no Brasil e na França sobre as políticas de ordenamento territorial e seus reflexos no plano jurídico. Foram levantadas as principais obras sobre a temática nos dois países, sendo que a principal contribuição teórica no plano jurídico tem por origem autores franceses, uma vez que no Brasil a discussão sobre o ordenamento territorial se dá quase que exclusivamente por geógrafos.

As fontes doutrinárias nacionais foram relevantes para a análise dogmática da legislação aplicável ao Município de Parauapebas, no plano nacional, estadual e municipal.

No plano federal, além da identificação dos dispositivos pertinentes na Constituição, foram inventariadas normas sobre bens públicos e dos seguintes ramos autônomos do direito: agrário, ambiental, urbanístico, minerário e socioambiental.

No plano estadual, além das disposições constitucionais correlatas, foram identificadas algumas normas sobre disposições de bens públicos, meio ambiente e urbanismo que possuem direta relação com o nosso objeto de estudo. Foram realizadas também entrevistas não dirigidas com os funcionários do Instituto de terras do Pará para resgatar as informações sobre a ocupação de terras públicas estaduais no município de Parauapebas. Foram também analisados os processos administrativos relativos a conflitos de terras identificados no município.

Já no que se refere à legislação municipal foi feito um inventário exaustivo de sua legislação. Essas fontes foram coletadas em diversas visitas feitas ao Município, uma vez que essas normas não estão disponíveis na rede mundial de computadores e não são publicadas no Diário Oficial do Estado, apenas afixados no quadro de avisos da Prefeitura. Todos esses dados foram sistematizados e analisados para a tese.

Os demais dados utilizados na tese são fontes secundárias coletadas em órgãos oficiais.

1.5 PLANO DA OBRA

Para apresentar o resultado da pesquisa a presente tese foi dividida em quatro partes.

Na primeira, denominada “ordenamento territorial e a experiência brasileira: uma análise histórico-jurídica das políticas de desenvolvimento da Amazônia” será feita uma retrospectiva dos projetos de exploração da Amazônia desde o período colonial até a atualidade, demonstrando as mudanças operadas na legislação que subsidiaram a atuação estatal. Primeiramente, é feita uma análise detalhada dos programas de integração nacional desenvolvidos na região. Em seguida é analisado como a temática ambiental é introduzida no contexto do planejamento da Amazônia, após o processo de redemocratização, bem como quais são modificações operadas no contexto internacional que influenciaram a Constituição de 1988. Por fim, analisamos as novas tendências no planejamento nacional brasileiro, que incluem a iniciativa Sul-Americana de integração regional, através de programas de infraestrutura, e alguns instrumentos jurídicos disponíveis para o planejamento territorial, sejam eles específicos ou não para a Amazônia Legal. Nessa última parte também é analisado o projeto de elaboração de uma política nacional de ordenamento territorial.

Uma vez apresentado o aparato legal vigente para fins de planejamento supralocal, na segunda parte, intitulada “limitações constitucionais e infraconstitucionais sobre ordenamento territorial municipal” é analisada a repartição de competência em matéria constitucional sobre ordenamento territorial, urbanismo, atividades agrárias, mineração e meio ambiente para fins de identificação do quadro normativo ao qual se submete o planejamento territorial municipal. São analisadas as disposições legais contidas na lei do Estatuto da Cidade, bem como de outras normas urbanísticas de natureza setorial que influenciam no planejamento municipal. Nessa parte também será analisada a influência das legislações fundiária, agrária, minerária e socioambiental, editadas pela União e pelo Estado do Pará no âmbito de suas respectivas competências. Por fim, analisamos os seguintes instrumentos supralocais de planejamento e gestão que poderão ser utilizados pelos Municípios no ordenamento de seus territórios em cooperação com outros entes federados: consórcios intermunicipais, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.

Na terceira parte, denominada “ordenamento territorial e o município de Parauapebas” analisaremos se o planejamento municipal de Parauapebas atende às determinações supralocais analisadas na seção anterior. Essa seção é dividida em três partes.

A primeira, de natureza mais descritiva, analisa os dados socioeconômicos e ambientais do município e apresenta breve histórico do surgimento do ente municipal estudado, demonstrando sua estreita relação com a implantação de grandes projetos na região.

Já a segunda parte é composta por um diagnóstico da dominialidade do território de Parauapebas, o que compreende a análise da área patrimonial do município, bem como a situação fundiária de outros bens públicos no território, como a terra indígena Xikrin do Cateté, a Floresta Nacional do Carajás e a área de proteção ambiental do Igarapé Gelado. Foram analisadas ainda a atividade mineral no interior de uma unidade de conservação e a atuação dos órgãos fundiários federais e estaduais em Parauapebas, especialmente no que se refere à criação de projetos de assentamento e colônias agrícolas.

Na última parte é feita uma análise completa da legislação municipal desde a sua emancipação referente ao planejamento urbano, a fim de que fossem identificadas suas características, bem como sua adequação às normas supralocais. É dada especial ênfase às disposições da Lei Orgânica Municipal e do plano diretor vigente, bem como sua adaptação às normas federais editadas posteriormente ao plano diretor.

Uma vez analisados os impactos supralocais do planejamento do Município de Parauapebas, analisaremos o funcionamento de outro ordenamento jurídico em que o ordenamento territorial já está estruturado em todas as escalas, a fim de compreender como esse sistema apresenta soluções para uma situação fática bastante semelhante a identificada em Parauapebas. Sem a pretensão de realizar uma análise comparativa, o estudo das normas aplicadas ao ordenamento territorial da Guiana Francesa demonstra como algumas das particularidades da região amazônica são adereçadas pelo ordenamento jurídico francês, podendo inclusive servir de referência para futuras normas a serem editadas no país sobre a temática.

2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM PROJETOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA REGIÃO

A presente seção objetiva analisar o histórico da experiência brasileira em projetos de desenvolvimento que tiveram impacto territorial na Amazônia e seus reflexos no processo de urbanização da região, sendo dado especial enfoque ao Estado do Pará, que integra o nosso objeto de estudo.

Antes de iniciar a seção é necessário esclarecer que é discutível a utilização do termo “ordenamento territorial” para definir o atual estágio das políticas de desenvolvimento estatal no Brasil na atualidade. Contudo, houve vários planos de desenvolvimento no Brasil e na Amazônia que tinham por objetivo viabilizar a exploração das potencialidades naturais e que tiveram reflexos espaciais, econômicos e jurídicos, não necessariamente considerados numa estratégia coesa de planejamento, mas que produziram impactos espaciais. Por essa razão, e considerando a análise feita por Cabeza (2002), empregaremos o termo acima em nossa análise.

Para explicar as diferentes fases desse processo de ordenamento territorial na Amazônia dividiremos a presente seção em cinco partes. Iniciaremos com o processo de ocupação ainda durante o período colonial cuja estrutura perdurará até a abertura das primeiras rodovias na região, fator decisivo para reconfigurar a estrutura espacial e econômica existente (2.1).

Em seguida apresentaremos as estratégias de ocupação dirigida do território pelos governos militares com fins de desenvolver o país e que tomaram ainda dimensões mais específicas na região norte, quando essa passa por um intenso processo de federalização de terras públicas e ingressa oficialmente na agenda do planejamento nacional e que se encerra com o processo de redemocratização do país (2.2).

A terceira parte, que abarca o período de 1988 até 2000 em que o país deixa de realizar planejamentos de desenvolvimento por motivos ligados ao novo contexto nacional e internacional, mas passa a zoneá-lo através do reconhecimento de terras indígenas e da criação de unidades de conservação, o que torna a questão da terra mais complexa na região, uma vez que diferentes agendas – a econômica e a

ambiental – passam a ser executadas de forma independente (2.3).

Contudo, como essa postura não se coaduna com as determinações constitucionais de 1988 e com as novas regras do mercado internacional, o Governo Federal passa a elaborar planos de desenvolvimento com vistas a reduzir disparidades regionais, aumentar a integração entre políticas setoriais e explorar as potencialidades de cada região no país. Esse processo se dá inclusive na Amazônia para se adequar à economia globalizada, caracterizando a fase atual do ordenamento territorial brasileiro, o que inevitavelmente terá reflexos no plano jurídico (2.4).

É com base nessa atual conjuntura de planejamento que analisaremos como os Municípios serão afetados na Amazônia no que concerne ao seu planejamento territorial. É nessa esfera que se dá o único planejamento territorial juridicamente regulamentado, e que deve incorporar as demandas supralocais de planejamento, bem como as limitações impostas pela legislação federal e estadual (2.5).

2.1 DO PERÍODO COLONIAL À ABERTURA DAS RODOVIAS

A formação do território atualmente designado como Amazônia legal se confunde com a história do apossamento de recursos naturais e do confronto entre grupos humanos na região, a partir da chegada europeia no século XV. Originalmente restrita a 370 léguas marítimas, a partir da Ilha do Cabo Verde²⁹, com a união das Coroas ibéricas (1580-1640), essa região foi progressivamente sendo ocupada pelos portugueses para além de seus limites iniciais, graças às missões religiosas de evangelização e às expedições com perfil econômico-militar, materializando-se em aldeamentos e fortificações (TRECCANI, 2001; ÉLERES, 2002), que deram origem ao sistema urbano na região.

Para povoar e explorar esse novo território, a coroa portuguesa optou por aplicar às novas terras a mesma legislação utilizada em Portugal, o regime sesmarial³⁰, e que coexistiu com outro regime, igualmente importante no Brasil

²⁹ Conforme estabelecido pelo Tratado de Tordesilhas (1494).

³⁰ A propriedade sesmarial é aquela que foi confirmada pelo rei, obedecendo ao disposto nas Ordenações Filipinas e demais regulamentos editados pela Coroa. Esse documento, se confirmado, adquiria o status próximo ao da propriedade privada absoluta (BENATTI, 2003, p. 33-34).

colônia: o da propriedade senhorial.³¹ Essas duas formas de privatização³² de terras configuraram um território dominado por ocupações com limites geográficos imprecisos (ÉLERES, 2002, p. 40), que facilitavam a apropriação de recursos naturais³³

Essas ocupações fluidas, durante o período colonial, em si não tinham valor (TRECCANI, 2001. p. 96). Possuir ou ser proprietário de áreas significava poder, prestígio no campo político, social e econômico (BENATTI, 2003, p. 35; SODERO, 1985, p. 64), e permitia a subjugação de pequenos posseiros e indígenas³⁴. Nesse contexto, tampouco interessava à Coroa portuguesa saber onde essas propriedades estavam exatamente localizadas, sua área total, ou por qual regime a terra era explorada, uma vez que sobre ela não incidiam tributos (BENATTI, 2003, p. 62), sendo mais relevante controlar os resultados de sua exploração e assegurar sua presença na região.³⁵

Mesmo que ocupada desde o início do processo de colonização das Américas, com uma economia marcada pela subsistência e pequena produção mercantil, somente em meados do século XVII se inicia uma política de exploração colonial na região (CHAMBOULEYRON, 2006), com a criação da Companhia Geral

³¹ A propriedade senhorial origina-se do apossamento primário de grandes dimensões de terra, excluindo assim pequenas propriedades. Sua legalização se deu pela prescrição aquisitiva, pela compra e venda e testamentos, oficializados pela chancela estatal. Esse tipo de propriedade passa a ser ilegal no início do século XX com o fortalecimento da concepção da propriedade moderna, e mesmo à época em que era admitida, possuía um status econômico e político inferior à propriedade sesmarial (BENATTI, 2003, p. 34, 42). Sua legitimação é baseada na concepção Lockeana de propriedade, em que o trabalho legitima a apropriação e transformação de uma área pública em privada.

³² Segundo a legislação sesmarial nem todas as terras poderiam ser concedidas por sesmarias, pois algumas estavam reservadas ao uso público ou coletivo, como: estradas, acesso às fontes, terrenos que margeavam os grandes rios e o mar (posteriormente transformados em terrenos de marinha a partir de 1832) e áreas patrimoniais concedidas às Câmaras municipais.

³³ Ainda que para a concessão de sesmarias, a demarcação fosse um requisito, poucos foram os sesmeiros que buscaram demarcar suas terras, em razão dos altos custos e dos intrincados procedimentos administrativos. Assim, era mais fácil e mais barato ocupar e utilizar outros meios para assegurá-la, sem envolver o Estado (BENATTI, 2003, p. 46-47). O importante era se apropriar da maior quantidade de terra possível, pois conforme esses iam se exaurindo, a produção avança sobre novas áreas, permitindo uma exploração itinerante e predatória. Na Amazônia, a sistemática de demarcação fluida persistirá até meados do século XX.

³⁴ A Carta Régia de 30 de julho de 1609 proibia o esbulho das terras indígenas, mas somente o Alvará Real de 1 de abril de 1680, reconheceu aos índios o direito de serem proprietários de terras. No entanto, esses e outros dispositivos que regulavam o respeito aos territórios indígenas na região nunca foram efetivamente cumpridos.

³⁵ Não foi somente a falta de capitais e de mão-de-obra que justificam o descumprimento da legislação portuguesa na colônia (TRECCANI, 2001, p. 57). Segundo Benatti (2003, p. 37-38), durante o período colonial houve uma disputa pelo monopólio jurídico do direito entre as normas portuguesas e os costumes na colônia. Como havia dificuldade de acesso ao poder da metrópole, a aristocracia colonial buscou outras estratégias para ver seus interesses atendidos. É nesse contexto que surge a propriedade senhorial.

do Grão Pará e Maranhão (1795)³⁶ que incentivou o desenvolvimento da monocultura e do extrativismo³⁷.

O sistema sesmarial foi suspenso alguns meses antes da independência (1822) em razão de constantes reclamações relativas aos abusos relacionados à ocupação da terra³⁸, instaurando-se um período de 32 anos de livre apropriação fundiária, em que prevaleceu a lei do mais forte (TRECCANI, 2001).

A questão da terra somente será novamente regulada após o advento da Constituição Imperial de 1824³⁹, que introduziu uma nova concepção de propriedade no Brasil: a moderna⁴⁰ (art. 179), regulamentada pela Lei de Terras (BRASIL. Lei n. 601/1850⁴¹). Essa nova lei permitiu a regularização da propriedade senhorial e dos demais apossamentos das áreas já ocupadas, mas proibiu novos apossamentos. A terra passava a ser adquirida no Brasil apenas pela compra⁴², passando a ter valor de mercadoria (TRECCANI, 2001). Contudo, a nova sistemática não fez desaparecer a propriedade senhorial ou conseguiu evitar novas ocupações de terras, uma vez que o valor da compra era alto, e as situações anteriormente constituídas foram asseguradas⁴³ (BENATTI, 2003).

Em 1891, com promulgação da nova Constituição, o país passou a ser uma República presidencialista e as Províncias foram transformadas em Estados, com maior autonomia, sobretudo, na questão fundiária e mineral. O conceito de propriedade absoluta foi mantido, sendo reafirmado com a edição do Código Civil de

³⁶ Essa companhia teve por objetivo atender à demanda de produtos tropicais da Europa (LEAL, 1988, p. 1). Para tanto viabilizou a importação de escravos da África para trabalharem na agricultura de exportação (TRECCANI, 2001, p. 58-59).

³⁷ Não obstante, destaca Treccani (2001, p. 67-69) que mesmo com o fim do regime do diretório (1898) e a emancipação dos indígenas (1855), subsistiu na região uma agricultura de subsistência de cunho familiar, complementada pela caça e pesca e pelo extrativismo vegetal, localizando-se predominantemente à beira dos rios, que dará origem ao campesinato tradicional amazônico.

³⁸ No Grão-Pará a última sesmaria concedida diretamente por Portugal se deu em 29 de abril de 1836 (TRECCANI, 2001, p. 62).

³⁹ Essa carta instituiu no Brasil um estado unitário, subdividido em províncias, controlado por uma monarquia hereditária e constitucional, sendo esta última responsável pelo controle do território.

⁴⁰ A propriedade brasileira moderna é aquela que é demarcada e registrada em cartório, mecanismo utilizado pelo Poder Público para transferir seu patrimônio para o domínio privado. Na Amazônia, a consolidação desse tipo de propriedade se dará de forma gradual (BENATTI, 2003, p. 34).

⁴¹ Essa lei foi regulamentada pelo Decreto-Lei n. 1318/1854.

⁴² Essa lei foi uma estratégia jurídica para impedir o acesso à terra, mantendo uma reserva de mão-de-obra de imigrantes e antigos escravos para o trabalho nas lavouras (TRECCANI, 2001, p. 75). A única exceção a essa regra são as zonas de fronteira, que puderam ser concedidas gratuitamente para estimular o povoamento das fronteiras (TRECCANI, 2001, p. 77).

⁴³ Conforme ensina Benatti (2003, p. 98) “[m]esmo depois da Independência brasileira, as regras de acesso à propriedade eram reguladas em geral pelo costume, o que de certa forma dificultou a implementação de uma nova sistemática de transmissão do domínio”. A titulação administrativa era apenas uma das formas de transferir a propriedade, subsistindo a transcrição (registro de compra e venda, partilha de herança, hipoteca, etc.).

1916.⁴⁴ Como a administração de terras passa a ser atribuição dos estados⁴⁵, houve o favorecimento das oligarquias locais, o que culminou com o aparecimento de grandes propriedades na região Amazônica⁴⁶ (EMMI, 1985, p. 78; BENATTI, 2003).

Na década de 30, como reação ao fortalecimento oligárquico, o movimento tenentista propõe uma série de reformas que tocam a questão da terra, sendo parte dessas aspirações incorporadas ao texto constitucional de 1934⁴⁷; mas, que não chegaram a ser postas em prática com a implantação do Estado Novo (1937)⁴⁸.

Durante esse novo regime, houve um aumento do poder de intervenção do governo federal na vida econômica do país, e se deu início a um processo de transferência de bens do Estado para a União na Amazônia, com a criação dos territórios federais do Amapá, Guaporé, Rio Branco, Ponta-Porã e Nova Iguaçu⁴⁹. Nesse período foi também incentivado o desbravamento na região⁵⁰, através da concessão de áreas.

⁴⁴ O presente manteve a necessidade da transcrição para a transferência de domínio ou a constituição de ônus real, que gera presunção de domínio em favor de seu titular (inclusive de títulos públicos, conforme dispõe o Decreto n. 19.924/1931). Em 1928 que é introduzido o princípio da continuidade para qualquer transcrição ou inscrição de registro de título anterior (BRASIL. Decreto n. 18.542/1928), o que importava, no caso de sua inexistência, na intervenção do poder público para reconhecê-la (BENATTI, 2003, p. 104). A partir desse momento, além da inscrição (surgimento jurídico da propriedade), todos os imóveis devem atender ao princípio da especialidade (informação necessários para sua individualização) e continuidade (acompanhamento de suas alterações seja do proprietário ou da propriedade).

⁴⁵ A União manteve sob sua administração somente as áreas de fronteiras, as áreas destinadas às fortificações militares, as faixas de limites interestaduais e navegação dos rios nacionais. Permaneceu sob o domínio da União o território do Acre (1904), adquirido da Bolívia através do Tratado de Petrópolis.

⁴⁶ Segundo Treccani (2001) as oligarquias, detentoras do poder político na região, apostaram no caos fundiário para manter sua apropriação de recursos naturais, mantendo a mesma configuração na gestão de terras observada durante o período colonial.

⁴⁷ O texto constitucional condicionou a propriedade ao interesse social ou coletivo e concedeu à União competência para legislar sobre o direito rural, e desapropriação. Foi nessa constituição também que pela primeira vez se legislou sobre a usucapião pró-labore, estabeleceu a necessidade de autorização prévia do Senado para a venda de grandes áreas e impôs um maior controle sobre as doações em faixa de fronteira. Nesse período surgirão diversas legislações que restringirão o direito de propriedade no Brasil, como o Código Florestal (BRASIL. Decreto n. 23.793/1934) e o Código de Águas (BRASIL. Decreto n. 24.643/1934). O regime de exploração mineral também muda, dissociando-se as jazidas da propriedade, que somente podem ser exploradas com autorização federal. Visando um maior controle sobre a questão fundiária extinguiu-se o usucapião em terras devolutas (BRASIL. Decreto n. 22.785/1933).

⁴⁸ A Constituição autoritária de 1937 ampliou a faixa de fronteira, previu a possibilidade de criação de territórios federais, voltou a tratar a propriedade como um direito absoluto e silenciou sobre o usucapião.

⁴⁹ Os últimos dois territórios foram extintos pela Constituição de 1946 (art. 8º, ADCT). Os demais darão origem posteriormente aos Estados de Rondônia (1956), Roraima (1962) e Amapá (1988).

⁵⁰ Datam desse período as primeiras tentativas de projetos de colonização dirigida nos Estados do Pará, Amazonas, Mato Grosso e Goiás, através da Fundação Brasil Central.

A Constituição de 1946⁵¹ representou um breve período de redemocratização do país. Durante sua vigência, em 1953, se cria uma estrutura administrativa para colocar em execução uma política de desenvolvimento para a região: o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), cujo projeto mais emblemático foi a construção da rodovia federal Belém-Brasília, interligando a nova capital do país ao norte, que dá início à abertura da fronteira Amazônica⁵². Com a criação do SPEVEA surge uma nova região de planejamento no país: Amazônia Legal⁵³.

Esse processo será marcado pela chegada de sucessivas ondas migratórias e da especulação em torno na terra, que passa a adquirir valor de mercado (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000, p.4; TRECCANI, 2001, p. 113). A expansão da propriedade moderna na região não será isenta de fraudes e irregularidades, uma vez que quando do início da intervenção estatal não foram adotadas medidas preventivas para resolver a situação de incerteza dominial caracteriza o sistema de apossamento anterior, criando condições para a eclosão de intensos conflitos agrários⁵⁴.

⁵¹ O texto constitucional concedeu ampla autonomia político-administrativa aos estados e municípios. Esse instrumento voltou a condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social, prevalecendo o interesse geral sobre o particular, falando-se em desapropriação por interesse social, que deveria ser previamente paga em dinheiro. Ela manteve o usucapião pró-labore, aumentando sua área máxima para 25 hectares.

⁵² A noção de fronteira de ocupação foi elaborada por geógrafos americanos para explicar os fenômenos espaciais associados à rápida incorporação do oeste americano, que eram considerados à época vazios e livres. Para caracterizar essa dinâmica, três elementos se fazem presentes: (a) o confronto entre novos ocupantes e populações tradicionais; (b) a incorporação de áreas ao de circuitos econômicos modernos; (c) o fenômeno de ocupação se dá de forma rápida e intensa (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000, p.1).

⁵³ Área de planejamento que abarca a seguinte porção do território nacional: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (oeste do meridiano de 44°). Sua primeira definição está contida na Lei 1953, de 6 de janeiro de 1953, sendo fruto de um conceito político e não de uma determinação geográfica, uma vez que não corresponde exatamente à região norte do país. Com a extinção da SPVEA e a criação da SUDAM através da Lei 5173, de 27 de outubro de 1966 o conceito de Amazônia Legal para fins de planejamento é mantido, mas seus limites são estendidos. Sua última modificação legal ocorre com a Constituição de 1988 (art. 13 e 14 da ADCT), que cria o Estado do Tocantins e transforma em Estados os territórios de Roraima e do Amapá.

⁵⁴ Enquanto a lógica existente na região era primeiramente ocupar a terra e apenas depois regularizá-la, a chegada de investidores de outras regiões utilizou o processo inverso, legalizando a terra antes de se instalarem. Assim, quando chegavam para ocupar suas áreas, supostamente vazias, encontravam índios, coletores, pequenos produtores e mesmo outros proprietários. Espoliados de suas terras por um regime jurídico-fundiário que não correspondia à realidade, os ocupantes reagiam às ordens de desocupação das áreas, instaurando-se conflitos violentos (TRECCANI, 2001, p. 196-197; DROULERS; LE TOURNEAU, 2000, p. 4).

2.2 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DO PERÍODO MILITAR

As décadas sob o regime militar⁵⁵ foram caracterizadas pela extrema centralização do poder e pela intervenção em todas as esferas da vida dos cidadãos brasileiros⁵⁶, mas que ganhou dimensões ainda mais significativas na região norte (MONTEIRO, 2005, p. 188). Durante esse período, a palavra de ordem era integrar a região física e economicamente ao restante do país, sob a premissa da manutenção da segurança nacional⁵⁷. Assim, a região passa a fazer parte do planejamento federal⁵⁸, através da execução de políticas de fomento à exploração setorial em grande escala dos recursos naturais (KOHLHEPP, 2002, p. 37), que se concentrarão, inicialmente, em projetos de colonização e de modernização do campo e, posteriormente, na industrialização, aproveitando a exploração do potencial mineral e hidroelétrico da região.

Em 1967, o governo militar promulga uma nova Constituição, listando dentre os bens da União às terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao seu desenvolvimento econômico (art. 4º, I), o que permitirá a apropriação de terras devolutas na Amazônia sem a necessidade de indenização dos Estados afetados. No ano seguinte, o governo militar amplia ainda mais seus poderes, com a edição o ato institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968⁵⁹, o que

⁵⁵ O golpe militar de 1964 se dá no contexto internacional da Guerra Fria sob o pretexto de evitar o avanço das forças revolucionárias que poderiam subverter a ordem do país.

⁵⁶ Mesmo que uma das motivações do golpe militar tenha sido deter os avanços dos movimentos sociais em prol de uma reforma agrária, ao chegarem ao poder os militares julgaram que a estrutura fundiária existente era um obstáculo estrutural à modernização e à industrialização (BRUNO, 1987, p. 1) Por essa razão, ao tomarem o poder, uma das primeiras medidas adotadas foi edição da Emenda Constitucional n. 10/1964, que introduziu a possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, reduziu a área máxima de terra pública passível de alienação sem a autorização do Senado e aumentou a área passível de usucapião pró-labore. No mesmo ano editou-se também o marco regulatório da política agrária brasileira: o Estatuto da Terra (BRASIL. Lei n. 4.504/1964, regulamentado pelo BRASIL. Decreto n. 55.891/1965). O lema era “integrar para não entregar”.

⁵⁷ A Doutrina de Segurança Nacional, que passou a reger as decisões dos militares, estava baseada no conceito de conflito permanente e da guerra contra os inimigos internos que justificava o combate a todas as forças de oposição (TRECCANI, 2001).

⁵⁸ As primeiras políticas de desenvolvimento regional no Brasil se iniciam na década de 30, em que o Estado passa a consolidar infraestruturas nacionais e o processo de industrialização da região sudeste, possuindo papel central na política de desenvolvimento. A partir desse momento há o surgimento da noção de planejamento estatal, havendo modificações no plano jurídico para essa atuação. A região norte somente passou a integrar esse planejamento em um segundo momento, mais precisamente a partir da década de 50.

⁵⁹ Através desse instrumento o Presidente assume amplo controle do país, que assumiu as funções dos poderes legislativos em todos os níveis. Ele poderia intervir nos Estados, suspender os direitos políticos de qualquer cidadão brasileiro e o direito de *habeas corpus* para determinados crimes.

garantirá à União não apenas a propriedade, mas a possibilidade de execução direta dos programas da expansão da fronteira na região norte⁶⁰.

Para permitir sua execução o governo federal, quando da implementação do primeiro programa de integração nacional (PIN), repassou à União 10 km de cada lado das futuras rodovias (BRASIL. Decreto n. 1.106/1970). Um ano depois, essa faixa foi ampliada para 100 km (BRASIL. Decreto-Lei n. 1.164/1971), abrangendo todas as rodovias federais construídas, em construção ou projetadas⁶¹. Posteriormente, além das faixas de rodovias e dos territórios federais criados, outras áreas foram incorporadas ao patrimônio federal, sob a alegação de sua essencialidade à segurança nacional (BRASIL. Decreto-Lei n. 1.473/1976), mas que serviram na prática para manter sob o monopólio da União áreas em que foram identificadas grandes jazidas minerais.

Estabelecidas as bases jurídicas para a atuação do governo federal na Amazônia, se inicia o primeiro programa de integração regional (PIN I), que consistiu na implantação de eixos rodoviários e a criação de projetos de colonização dirigida e agrovilas (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000, p. 4) em suas margens, fomentando a vinda de colonos que haviam sido expulsos pelo processo de modernização do campo de suas regiões⁶². No entanto, essas não prosperaram em razão de condições ecológicas adversas, problemas na assistência técnica e dificuldades no escoamento da produção (KOHLHEPP, 1987), sendo grande parte desses projetos abandonados. A atividade dirigida cedeu lugar à ocupação espontânea, limitando-se a intervenção do Estado a utilizar o instrumento da desapropriação para resolver situações de conflito (TRECCANI, 2001).

Através dessa medida foram proibidas todas as manifestações de caráter político, bem como foi instituída a censura prévia de todas as manifestações culturais.

⁶⁰ A federalização de terras permitiu à União o controle do processo de ocupação em áreas da região norte, consideradas estratégicas. Essa medida desarticulou as relações de poder na região, o que acabou por favorecer grandes grupos econômicos, considerados os segmentos da sociedade capazes de efetivar a rápida ocupação da região (MARTINS, 1982, p. 20; BECKER, 1990, p. 17; TRECCANI, 2001, p. 170).

⁶¹ Segundo Eléres (2002, p. 60, 114), apenas esse instrumento retirou do domínio do Estado do Pará 57% de seu território. Essa área corresponde a 30 vezes o tamanho da Holanda ou cinco vezes a área do Estado de São Paulo.

⁶² Apesar de o regime militar ter se equipado de uma legislação agrária para reformar a realidade fundiária do país, os esforços para resolver a questão no campo ficaram concentrados na incorporação de novas terras para a produção agrícola. No entanto, essa medida apenas serviu para transferir o problema para novas frentes e reproduzir na Amazônia a mesma estrutura fundiária existente nas demais regiões (TRECCANNI, 2001, p. 129-132).

Sobretudo a partir de 1974⁶³, quando se dá início ao segundo Programa de Integração Nacional (PIN II)⁶⁴ o Estado concentrou seus esforços em fomentar políticas creditícias e de incentivos fiscais⁶⁵ para projetos agropecuários de grande escala na região, que levariam a "mentalidade empresarial ao campo" (TRECCANI, 2001, p. 135). A combinação desses incentivos e o baixo valor a terra na região propiciou a expansão do capital (KOHLHEPP, 2002; TRECCANI, 2001). Nesse momento, a terra passa a ser considerada um reserva de valor, e não simplesmente um meio de produção. Como era necessário assegurar aos investidores segurança jurídica para o desenvolvimento de suas atividades, criaram-se instrumentos para legalizar e regularizar situações de apossamento de grandes áreas⁶⁶, bem como, os conflitos pelo uso da terra passaram a ser reprimidos pela polícia por se tratarem de violações à ordem. Com o cancelamento dos incentivos fiscais, a maior parte dessas atividades foi descontinuada.

Na década de 80 se dá início à fase de industrialização, alavancada pela descoberta de grandes jazidas, que tem o Estado como principal investidor, através de suas empresas estatais e na execução de obras de infraestrutura. A mineração adquire feições industriais, mesmo quando realizada de forma individual⁶⁷.

Para viabilizar a exploração mineral na região o Estado concentrou seus

⁶³ Segundo Kohlhepp (2002, p. 39), com o primeiro choque do petróleo, o modelo interventor estatal entra em crise, não possuindo mais condições de atuar diretamente.

⁶⁴ Esse programa propôs a criação de 15 polos de desenvolvimento para a região e privilegiava projetos de grande escala, intensivos em capitais. Não obstante, a colonização não foi totalmente abandonada, sendo algumas iniciativas realizadas no Estado de Rondônia (KOHLHEPP, 2002, p. 39).

⁶⁵ Essa atividade já era incentivada na região mesmo antes da descontinuação dos projetos de colonização dirigida. Com a edição da emenda constitucional n. 18/1965 foram estendidos à Amazônia legal os incentivos fiscais antes restritos à região nordeste. No ano seguinte a SPEVEA é substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que passa a gerenciar junto com o Banco da Amazônia (BASA) a concessão de incentivos financeiros para desenvolvimento na região. No ano de 1971 é criado o Programa de Redistribuição de Terras e de estímulo à agroindústria no Norte e Nordeste (PROTERRA), com o escopo de criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e fomentar a agroindústria.

⁶⁶ Em 1976, através de resoluções, o Conselho de Segurança Nacional possibilitou a regularização fundiária de áreas para favorecer o desenvolvimento da região. E, através da Lei n.º 6.383, de 07 de dezembro de 1976, estabeleceu o procedimento de discriminação de terras devolutas, buscando identificar o que já estava titulado, com o objetivo de dar maior segurança jurídica à atuação estatal. Essas medidas permitiram o reconhecimento do direito de propriedade de pequenos posseiros, mas ao mesmo tempo, entretanto, consolidou e legitimou o processo de grilagem (TRECCANI, 2001, p. 136)

⁶⁷ Na atividade de garimpo generalizou-se a utilização de mercúrio e de equipamentos para escavar o leito dos rios, causando a contaminação dos rios por metais pesados.

investimentos, gerando enclaves⁶⁸. Essas áreas, não conseguindo transferir bem-estar para o entorno, causaram segregação espacial (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000) e grandes disparidades intra-regionais. Com o fim de viabilizar a verticalização de cadeias produtivas ligadas à exploração mineral, o Estado utilizou a mesma estratégia creditícia e tributária da década anterior, igualmente não atingido os objetivos previstos. Além disso, para a implantação dessas infraestruturas não eram regulamentadas as disposições legais que exigiam licenciamento ambiental, sendo assim os impactos dos grandes projetos subestimados e as áreas degradadas não recuperadas posteriormente.

Apesar de díspares, as políticas setoriais executadas pelos governos militares foram caracterizadas por um intenso fluxo migratório espontâneo que elevou a oferta de mão-de-obra na região; pela ocupação desordenada de terras públicas e por conflitos pelo uso da terra; além de um rápido e intenso crescimento urbano⁶⁹, criando uma situação socioambiental caótica, no qual diferentes grupos sociais não conseguem estabelecer objetivos e estratégias comuns para desenvolver a região (KOHLHEPP, 2002; BECKER, 2010; RIVIERE D'ARC, 1990, [s.d.]).

Do ponto de vista espacial, a alteração do modelo de transporte na região e a instalação de projetos de enclave, não apenas afetou a hierarquia urbana (BECKER, 2010; RIVIERE D'ARC, 1990, [s.d.]), mas provocou a ocupação de áreas anteriormente recobertas por florestas, aumentando drasticamente os índices de desmatamento na região. No plano jurídico-fundiário essa intervenção importou na federalização de grandes áreas, que foram administradas e tituladas sem qualquer participação da sociedade local (VALVERDE, 1989). Por essa razão, a situação fundiária, sobretudo, a partir da década de 70, passa a ser uma questão central no processo de ocupação da Amazônia, juntamente com a temática ambiental⁷⁰.

⁶⁸ Os enclaves têm por fundamento a concentração espacial de capitais, que ao gerarem desequilíbrios, impulsionam processos de desenvolvimento por meio do surgimento de uma cadeia de ligações (MONTEIRO, 2005).

⁶⁹ A região após esse processo passou a ser mais urbana que rural (BECKER, 2010). Apesar de diferirem das cidades situadas no sul e sudeste no que se refere ao acesso a serviços e infraestrutura, apresentam problemas típicos de grandes cidade, como elevado déficit habitacional, favelização e suburbanização.

⁷⁰ Buscando uma solução global aos problemas ambientais em 1972 a ONU propõe medidas que para limitar o crescimento econômico e populacional dos países. Essa estratégia foi rejeitada pelos países periféricos que visavam à utilização estratégica de seus recursos para executar políticas de desenvolvimento econômico. Apesar da recusa do Brasil em aceitar as medidas

2.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A BUSCA DE UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A AMAZÔNIA

A alteração do cenário internacional mundial (2.3.1), bem como a crise de legitimidade interna do governo militar foram enfraquecendo suas bases, o que resultou em lutas que reestabeleceram a ordem democrática no país (1985)⁷¹ e na promulgação de uma nova Constituição (1988), trazendo alterações no plano jurídico que buscarão adaptar o país à nova ordem mundial e ao papel do Estado nesse contexto (2.3.2).

Todavia, com um país estagnado economicamente e em pleno processo de adaptação à lógica neoliberal, a implementação das disposições constitucionais sobre planejamento foi postergada e os projetos de desenvolvimento econômico na região norte não obedeceram a um planejamento organizado. No mesmo período a questão ambiental ganha destaque e aporte de recursos internacionais, o que gera a aplicação de duas políticas setoriais na região, mas sem qualquer articulação, o que torna a questão territorial na Amazônia ainda mais complexa e conflituosa, apesar de iniciativas do Estado de realizar a integração de políticas setoriais (2.3.3).

2.3.1 Alterações no Contexto Internacional⁷²

As transformações internacionais que ocorrem na década de 80 são resultado do intenso desenvolvimento tecnológico e industrial experimentado pela sociedade nas décadas anteriores e de um vigoroso crescimento econômico e progresso material dos países centrais.

propostas, o governo militar criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (1973) e editou a política nacional de meio ambiente (1981).

⁷¹ A manutenção da ditadura militar no Brasil não se deu sem atos de resistência por parte da sociedade civil no país. Suas bases se enfraqueceram ainda mais com a recessão econômica mundial ocasionada pelos choques do petróleo (1974) e pela retirada do apoio dos Estados Unidos aos regimes totalitários na América Latina (1977), sendo necessário optar por reformar de abertura política institucional, de forma lenta, gradual e segura no país para conter a crise (1974-1985), que acabou resultando na redemocratização do país. Em 22 de novembro de 1979 é aprovada a reforma política que restabelece o pluripartidarismo; e em 1982 são realizadas eleições municipais e estaduais no país. Dois anos mais tarde se inicia um movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no país, mas que foi rejeitada pelo Congresso, o que aconteceu somente em 1989. No entanto, no ano de 1985, através da eleição por colégio eleitoral, foi eleito um novo presidente da República, dando fim aos 21 anos de ditadura militar no país. O processo de redemocratização se completou alguns anos mais tarde com a promulgação de uma nova Constituição.

⁷² Essa síntese foi elaborada com base nos textos de Beck (1998), Castells (2007), Camargo (2009) e Becker (2010).

A melhoria da qualidade de vida nesses países permitiu a emergência de questionamentos sobre os efeitos do desenvolvimento e seus impactos no meio ambiente e na vida humana. Catástrofes ambientais como Chernobyl e os impactos adversos da poluição industrial na natureza e na população demonstraram que a ciência, apesar de seus avanços, não consegue identificar todos os riscos que o desenvolvimento técnico-científico traz com o progresso.

Em face dessa limitação científica vive-se uma falsa sensação de ausência de risco. Assim, a sociedade é que deve ponderar quais riscos pretende assumir no que se refere às estratégias de desenvolvimento, utilizando a ciência como auxiliar, mas não como fonte principal no processo decisório. Contudo, mesmo que os riscos ambientais sejam globais e afetem a todos, a capacidade de opinar sobre os rumos do processo de desenvolvimento em uma sociedade de risco não é o mesmo para todos os grupos sociais, sendo os pobres e países em desenvolvimento mais suscetíveis a aceitar esses impactos adversos em troca de uma segurança material. Esse é o caso do Brasil durante o governo militar, em que o crescimento da desigualdade e os impactos ambientais eram considerados como um mal necessário ao processo de expansão econômica.

Esse processo de perda de confiança na ciência à medida que os riscos ambientais se intensificam foi acompanhado pela instauração de uma crise econômica mundial causada pelos choques do petróleo. O capitalismo entra em crise, e passa a ser reformulado. Os Estados, principais reguladores da economia, necessitam flexibilizá-la e passam a intervir o mínimo possível para deixá-la prosperar.

Assim, os países dão início a uma série de privatizações de suas empresas e de reformas em sua legislação social, que visam ao mesmo tempo reduzir seus custos e incentivar o desenvolvimento econômico. Essa nova orientação estatal reduz gradualmente as conquistas sociais alcançadas nos países centrais após a Revolução Industrial e impede a instalação de um Estado de bem-estar social pleno nos países em desenvolvimento.

Essas medidas de flexibilização econômica cumuladas com o desenvolvimento tecnológico-informacional permitiram o surgimento do neoliberalismo, que passará a se organizar globalmente, buscando vantagens competitivas para instalar suas atividades. Suas características são o rápido fluxo de capitais, a flexibilidade organizacional, estímulo à concorrência e à produtividade

baseada no desenvolvimento tecnológico.

Com a fluidez e velocidade da transferência de capitais a concorrência é estimulada não apenas entre trabalhadores e empresas, mas também entre territórios. Como a economia não está mais sob o controle dos Estados nacionais, o capital se instala onde encontra melhores condições para se expandir, o que causa a exclusão de áreas que se encontravam economicamente aquecidas, bem como inclui novos espaços à economia mundial. Há um aumento das disparidades econômicas intra e inter-regionais.

Em tempos de neoliberalismo o Estado soberano entra em crise, pois, não consegue mais controlar a economia e seus efeitos. Ele pode influenciá-la, no entanto, somente através de incentivos e de políticas para tornar seu território mais competitivo. Mas, como a máquina estatal nacional não é tão flexível quanto os governos regionais e locais, esses passam a negociar seus projetos de desenvolvimento diretamente com os grupos afetados, empresas e mesmo com o poder nacional.

É nesse novo contexto de crise econômica, ecológica e de perda de legitimidade dos Estados nacionais que as políticas de planejamento se deslocam do econômico para o territorial. Estado brasileiro precisará se modificar, adaptando-se às novas regras do jogo, através da promulgação de uma nova Constituição.

2.3.2 A Nova Ordem Democrática

A elaboração de uma nova Constituição para o Brasil visou responder às reivindicações da sociedade por mudanças estruturais. Seu texto é resultado da compilação de proposições de seus 559 congressistas e de projetos de iniciativa popular. Apesar de uma ampla participação da sociedade, que resultou no reconhecimento de novos e importantes direitos, o texto final dessa carta revela-se no geral liberal-conservador.

Neste novo texto houve significativas mudanças, no que se refere ao papel do Estado na ordem econômica. A proteção ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais passam a integrar seus princípios, bem como o cumprimento da função social da propriedade (art. 170). Além disso, o Estado somente poderá intervir diretamente na economia em casos específicos, face aos imperativos de segurança nacional e de interesse coletivo, guardando o monopólio de áreas

estratégicas (arts. 173 e 177). Mesmo serviços públicos, atividades outrora de competência exclusiva do poder público, poderão ser delegados à iniciativa privada através de permissões e concessões (art. 175). De principal ator econômico, o Estado passa a ser um agente normativo e regulador das atividades que atuam em seu território, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174).

Essa nova configuração adapta-se aos pressupostos da ordem econômica mundial vigente, e que permitirá a adoção de políticas neoliberais no país, adaptando progressivamente a máquina estatal às regras de mercado, que impõem sua redução, políticas de austeridade fiscal e a implantação das regras de eficiência e competitividade à administração pública.

Com a desregulamentação econômica o Estado passa a ter uma crucial importância na dinâmica espacial, executando os projetos necessários para tornar o território competitivo (CAMARGO, 2009).

Por essa razão, a questão do planejamento e da redução das desigualdades inter e intra-regionais ganham destaque. No texto constitucional o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II e III) figuram como objetivos da República Federativa do Brasil, competindo à União articular suas ações de forma diferenciada no território^{73 e 74} para reduzi-las.

Essas medidas devem ser ordenadas através da execução de plano regionais, que deverão se articular com planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, devendo contar com a participação dos Estados envolvidos, cabendo aos municípios, no que couber promover o ordenamento territorial do solo urbano (art. 30, VIII).

Contudo, apesar de prevista a participação dos Estados e Municípios no planejamento da ordenação territorial, essa atribuição continua a ser uma competência material exclusiva da União, que poderá realizá-la mesmo sem a edição de lei (art. 21, IX).

⁷³ Esses incentivos regionais compreenderão, dentre outros, igualdades de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público, juros favorecidos para atividades prioritárias, isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas (art. 43).

⁷⁴ Também é durante esse período que o Brasil passa a tentar uma nova abordagem para a sua política externa, voltando-se para a América do Sul, com o intuito de integrar a região e torna-la competitiva, que alguns anos mais tarde dará início a um processo supranacional de investimentos focados na organização e integração da América da Sul, o qual analisaremos a seguir (2.4.4).

Na nova Constituição o peso da União⁷⁵ permanece significativo, ainda que tenha sido reduzido se comparado com suas atribuições no regime anterior. Mesmo que possua apenas competências materiais e legislativas expressas, na prática, esse rol é extenso (art. 21 e 22), bem como os bens públicos sob seu domínio (art. 20).

Não obstante, convém ressaltar que foram adotadas significativas medidas descentralizadoras em prol dos Estados⁷⁶ e, sobretudo em relação aos Municípios no novo pacto federativo, elevado-o à posição de ente federado, uma peculiaridade do federalismo brasileiro⁷⁷.

Em razão da implantação do federalismo cooperativo no país, houve um aumento do rol de competências dos Estados e Municípios (art. 25 e 30), tanto de natureza material (art. 23) quanto legislativa (art. 24). Nos assuntos listados sob esse tipo de competência, cabe à União a edição de normas gerais, podendo os Estados suplementá-las no que for possível, havendo ainda a estes a competência legislativa plena em caso de ausência de norma federal⁷⁸.

Todavia, a grande dificuldade prática de implementar esse tipo de ação cooperativa no Brasil é que é difícil a distinção entre o campo de atuação das competências de natureza legislativa e material da União com as de natureza concorrente, em razão da vagueza dos termos utilizados, o que acaba por criar uma sobreposição de regras⁷⁹.

Essa situação é ainda agravada pela atuação centralizadora da União em termos financeiros (SCAFF, 2005, p. 235), seja na regulação estrita do poder de tributar dos entes federados (art. 146), seja pela imposição de limites ao seu

⁷⁵ A União é a esfera federal de governo. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente. O parlamento é bicameral. O Poder Judiciário é autônomo. A estrutura da União também representa o Estado Nacional.

⁷⁶ Os Estados-membros são formados pela somatória de Municípios, totalizando 26 no Brasil. Cada Estado possui um Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, ao qual cabe julgar todos os litígios de direito comum, excetuados os que envolverem o âmbito federal de governo.

⁷⁷ Trata-se de um ente autônomo (art. 18) que possui o direito à auto-organização, estabelecidas através de leis orgânicas, com competências específicas (arts. 29 a 31). Essa autonomia é condicionada, contudo, por normas federais e estaduais, o que segundo Araujo (2005) demonstra que os municípios não se equiparam aos Estados, uma vez que possuem menos autonomia.

⁷⁸ A competência concorrente municipal é implícita, nos termos do art. 30. II da Constituição, não sendo possível suplementá-la como os Estados. Esse tipo de competência até o presente momento não foi regulamentada, permanecendo pouco claras as atribuições de cada um.

⁷⁹ Em caso de dúvidas, tende o judiciário a decidir em favor da União, seguindo a tradição jurisprudencial elaborada à égide dos textos constitucionais anteriores (MAUÉS, 2005).

endividamento⁸⁰.

No que concerne às políticas setoriais que possuem impacto direto na organização do território amazônico, vários avanços foram feitos. A questão urbana (art. 186), ainda que não seja de competência exclusiva do município, teve seu planejamento baseado na atuação local (art. 30, VIII). As áreas urbanas passam a obedecer às funções da propriedade e da cidade, visando melhorar a qualidade de vida de seus habitantes e fortalecer o direito à moradia.

A matéria ambiental, uma competência legislativa concorrente, mencionada diversas vezes no texto constitucional em razão de sua natureza transversal, foi tratada em capítulo próprio, incorporando a definição internacional de desenvolvimento sustentável⁸¹ (art. 225), equiparando-se a um direito fundamental. O meio ambiente passa a ser considerado um bem de uso comum do povo, sendo fracionado em diversos recursos ambientais pela legislação, que podem ser apropriados, desde que haja autorização estatal (BENATTI, 2003, p. 214), que verificará se o uso feito satisfaz também os interesses coletivos (DEIRANI, 2008).

O ecossistema amazônico neste contexto é classificado como patrimônio nacional⁸², sendo apenas admitida sua exploração de modo sustentável, o que importará em uma alteração da atuação do poder público em relação à região (art. 225, §4º, CF/88). Portanto, a forma de exploração degradadora, que foi estimulada desde o período colonial, passará a ser ilegal, sendo reprimida pelo Estado, civil, administrativa e penalmente.

Reconheceu-se ainda o direito à diferença cultural de grupos historicamente excluídos (art. 215 e 216), sendo dada especial atenção aos seus direitos territoriais. Grupos indígenas e quilombolas passaram a receber um tratamento jurídico diferenciado (arts. 231 e 68 ADCT).

Ficou sob a competência da União a execução da política agrária do país,

⁸⁰ A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, limita despesas em seus art. 19 e 20.

⁸¹ A elaboração do conceito de desenvolvimento sustentável é resultado de tratativas globais para se chegar a um compromisso ambiental em prol da matéria ambiental, buscando conciliar desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Sua definição foi elaborada pela Comissão de Meio ambiente das Nações Unidas no relatório Nosso Futuro Comum (1983). Segundo essa definição é sustentável a exploração de recursos naturais que não coloque em risco a possibilidade de fruição das presentes e futuras gerações, não sendo explicitados, no entanto, seus meios de implementação.

⁸² O termo patrimônio nacional não importa em nova categoria de dominialidade de bem da União, sendo considerado apenas um bem de interesse nacional, sendo conservada a dominialidade dos bens inseridos no bioma.

um dos temas mais controvertidos da Constituinte (TRECCANI, 2001). O texto condicionou a utilização da propriedade à sua função social (art. 186)⁸³, sob pena de desapropriação, com pagamento da terra em títulos da dívida pública (art. 184), ficando, no entanto, alguns casos fora da abrangência dessa norma (art. 185). O usucapião pró-labore foi mantido, sendo inadmissível em terras públicas (art. 191)⁸⁴.

Podemos perceber que a Constituição de 1988 estabeleceu novos marcos institucionais que mudaram a estrutura e o papel do Estado, bem como, impuseram limites à exploração de recursos naturais na Amazônia. Apesar da centralização ainda existente de poderes nas mãos da União, a Constituição, aumentou o poder de atuação dos Estados e Municípios e estabeleceu diretrizes gerais para a cooperação entre os entes federados. Contudo, a existência de competências que se sobrepõem, bem como de uma legislação editada ao longo dos anos sem qualquer preocupação em permitir uma ação articulada, geram dificuldades e conflitos.

2.3.3 Projetos de Desenvolvimento na Amazônia a Partir da Redemocratização

Com um país estagnado economicamente e em pleno processo de redemocratização, o governo federal busca adotar medidas que favoreçam a retomada do crescimento, através da implantação de políticas neoliberais⁸⁵, e que ao mesmo tempo incorporem o componente ambiental. Os projetos que se desenvolveram na Amazônia refletem esse período de incertezas e mudanças, não se estabelecendo uma política de desenvolvimento bem definida (THÉRY, 2005), sendo executados apenas alguns projetos previstos na década anterior, sobretudo na área de extração e beneficiamento de minério.

Esse período é marcado pela declaração oficial do governo do fim da

⁸³ A partir de 1988 o exercício do direito de propriedade sobre a terra tem que levar em consideração também a conservação do solo e a proteção da natureza e não apenas a produtividade. Segundo Benatti (2003, p. 190) “[a] função ecológica vai exigir do proprietário um novo comportamento, já que não se trata de meras abstenções de atos, mas da necessidade de assumir uma postura positiva e ativa no exercício dos poderes do titular sobre a coisa, revelada na utilização responsável dos recursos naturais”.

⁸⁴ A política agrária deve ser compatibilizada com a agrícola, que por sua vez deverá ser elaborada de forma participativa (art. 187) e que condicionará a destinação de terras públicas e devolutas (art. 188).

⁸⁵ Como resultado da implantação da política neoliberal no país haverá uma série de privatizações de empresas públicas, dentre as quais a Companhia Vale do Rio Doce, em 1997. Com essa medida, grandes empresas privadas passarão a influenciar diretamente as políticas econômicas e a organização espacial da região.

intervenção territorial na Amazônia, através da edição do Decreto-lei n. 2.375/1987, mas que apenas devolveu aos Estados áreas que não foram arrecadas ou inscritas em favor da União (ÉLERES, 2002), mesmo estando previstas nos Decretos n. 1.164/1971 e 1.473/1976. No ano seguinte, com a edição da Constituição são extintos os territórios federais existentes, sendo criados nessas áreas novos estados federados. Essas medidas reduziram as áreas sob o domínio da União na Amazônia, mas esta permanece ainda detentora de uma porção significativa das áreas da região, sobretudo no Estado do Pará, um dos mais afetados com essas medidas.

No final da década de 80, em razão do fortalecimento dos movimentos sociais e sua associação com organizações não governamentais internacionais, se inicia a execução de políticas de proteção das florestas e dos povos que nela residem, servindo de obstáculo à livre expansão da fronteira (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000). O principal motor do reconhecimento dessas novas formas de apropriação de terras na região foi o Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7)⁸⁶, cuja principal meta era reverter a tendência de desmatamento das últimas décadas, através da promoção de práticas de uso sustentável dos recursos naturais na região⁸⁷.

Esse programa, apesar de não ter obtido sucesso em reverter os índices de desmatamento, contribuiu significativamente para que na atualidade, as terras indígenas (art. 20, XI da CF/88) e unidades de conservação criadas pela União cubram aproximadamente 40% do território da Amazônia Legal (BECKER, 2010), o que reforça o papel da União como gestora direta do território na região norte⁸⁸.

Assim, na Amazônia pós-redemocratização a disputa e o uso pela terra está complexa, pois não se sabe ao certo quem são os proprietários privados ou onde

⁸⁶ Trata-se de uma iniciativa alemã com os demais países do G-7 em colaboração com o governo brasileiro, cuja proposta foi apoiar financeiramente a reorganização dos modelos de desenvolvimento para a Amazônia (KOHLHEPP, 2002).

⁸⁷ O programa segue cinco linhas principais de ação (KOHLHEPP, 2001): a) experimentação e demonstração da experiência prática das comunidades locais em preservação da natureza, desenvolvimento sustentável e iniciativas de educação ambiental; b) conservação, através da melhoria do manejo de áreas protegidas e terras indígenas, que devem ser interligadas por corredores ecológicos; c) fortalecimento institucional, fomento à cooperação com o setor privado e sociedade civil, dentro do marco da descentralização ambiental; d) estímulo à pesquisas que visem melhorar o conhecimento científico sobre os ecossistemas da Amazônia e o uso e gestão sustentável de seus recursos.

⁸⁸ As terras indígenas e unidades de conservação se somam, portanto às áreas de domínio da União por determinação constitucional e àquelas que se mantiveram em seu domínio mesmo após o fim da intervenção territorial na Amazônia.

suas terras estão localizadas. Quanto às terras públicas não há precisão do que pertence ao Estado ou à União e quem é competente para regularizá-las. Desse modo, à medida que fronteira aberta da Amazônia se fecha, a questão fundiária passa ser uma decisão de quem tem prioridade no uso da terra e de seus recursos naturais.

Muito embora durante a década de 90 se consolide a legislação ambiental no país, principalmente após a Segunda Convenção Internacional sobre o Meio Ambiente (1992)⁸⁹, a temática ambiental continua tendo uma influência residual no planejamento estatal. Buscando ampliar a transversalidade das políticas ambientais, o governo federal passou a concentrar esforços na difusão de instrumentos de planejamento que incorporem essa dimensão, sendo o zoneamento ecológico-econômico o que recebeu maior destaque⁹⁰.

Essa mudança de estratégia se fez necessária para tentar resolver os impasses da coexistência no espaço amazônico de dois projetos de desenvolvimento distintos, traçados por setores do governo de forma separada – o econômico e ambiental – que não levam em consideração o impacto de um sobre o outro (MELLO; THÉRY, 2003) e que atrapalham a viabilização de novas ações na região⁹¹. Nesse jogo de forças há uma tendência que a fronteira econômica se expanda, enquanto medidas conservacionistas funcionem como focos de resistência (PINTON; AUBERTIN, 2005)⁹².

A retomada das políticas de desenvolvimento para a região no período democrático ocorreram com os Projetos Brasil em Ação e Avança Brasil (1996-

⁸⁹ Para responder à pressão internacional e à opinião pública inicia um plano de combate ao garimpo ilegal na região Amazônica e fecha o centro de testes nucleares. Durante Rio 92 a Amazônia brasileira ganha papel de destaque. O Governo brasileiro firma uma série de documentos internacionais em matéria de meio ambiente dentre os quais: as Convenções sobre Diversidade Biológica e Mudança Climática, e a Declaração de Princípios sobre Florestas. Nesse evento também é lançada a Agenda 21, que propõe diretrizes para a implementação do desenvolvimento sustentável.

⁹⁰ O Zoneamento ecológico-econômico começa a ser realizado na Amazônia no fim da década de 80, através do Programa Nossa Natureza (1986). Esse instrumento, inicialmente baseado na captação de dados físico-bióticos, ao longo dos anos teve sua abordagem modificada, ampliando-se para identificar processos geopolíticos, sociais, culturais e econômicos (BECKER; EGLER, 1996).

⁹¹ Segundo Becker (2010) esse conflito se dá na Amazônia, pois a região passou a ser duplamente relevante no novo contexto mundial: ela é ao mesmo tempo fonte de recursos escassos que necessitam ser explorados e de conhecimento associado à sóciobiodiversidade, que necessita ser protegido em prol da integridade do planeta.

⁹² A manutenção da integridade de áreas protegidas e de terras indígenas, principais obstáculos ao avanço da fronteira produtiva no Brasil, pode ter seu uso alterado. O governo Federal, por exemplo, acaba de alterar os limites de duas unidades de conservação no Estado do Pará, pois interfeririam com obras de usinas hidroelétricas.

2003). Ainda que em suas medidas estejam propostas para reduzir disparidades regionais através do desenvolvimento tecnológico e científico, da valorização de serviços ambientais e do conhecimento tradicional associado à biodiversidade (PINTON; AUBERTIN, 2005), os investimentos de maior vulto continuam centrados no desenvolvimento de infraestruturas – a serem realizados pela iniciativa privada – o que reafirma o modelo agroexportador⁹³ para a região e o projeto de integração continental brasileiro⁹⁴.

Em 2003 propõe-se um programa de desenvolvimento para a Amazônia baseado na produção sustentável sob as seguintes bases: a) desenvolvimento econômico baseado na inovação e competitividade; b) gestão ambiental e ordenamento territorial; c) inclusão social e cidadania; e d) infraestrutura para o desenvolvimento (BRASIL, PR, 2008).

O discurso oficial sobre a Amazônia muda, mas a cisão entre econômico e ambiental, bem como uma situação fundiária caótica, persistem, sendo premente a adoção de medidas que visem disciplinar as relações conflitantes (re)desenham o território da Amazônia legal.

Contudo, a União – que deveria ser o agente mediador dos conflitos – não consegue se quer, articular suas políticas setoriais ou trabalhar de forma integrada com os governos estaduais e municipais na região (CASTRO, 2007), o que apenas agrava essa situação de descontrole do espaço⁹⁵.

2.4 NOVAS TENDÊNCIAS NO PLANEJAMENTO NACIONAL BRASILEIRO

Após algumas décadas de ajustes estruturais para se adequar à nova ordem mundial globalizada e neoliberal o Brasil passa por uma fase de prosperidade

⁹³ Existe uma crescente demanda de commodities agropecuárias no mundo que pressiona a expansão da fronteira agrícola na região amazônica, que continua sendo subsidiada com recursos públicos, pois é considerada necessária para a manutenção de indicadores econômicos positivos (BECKER, 2010).

⁹⁴ Os programas de infraestrutura na Amazônia reforçam a política brasileira de consolidação do MERCOSUL, desenvolvendo redes físicas de transporte e de energia e religando o sistema continental (MELLO; THÉRY, 2003).

⁹⁵ Essa fragmentação identificada nas políticas públicas na Amazônia, não é uma situação isolada, pois, segundo Costa (2008) ela é resultado tanto do aumento e da especialização da máquina estatal, que passa a funcionar de forma setorializada e desconexa, como também da tentativa de responder a uma série de crescente e conflitantes demandas, que pulverizam a aplicação de recursos, e reduzem a possibilidade da obtenção de resultados satisfatórios. Para responder à velocidade dessas demandas, o planejamento acaba cedendo espaço para gestões que busquem resultados imediatos e que atendam à velocidade das transformações.

econômica e retoma suas ações de planejamento. Esse processo é marcado pela edição de uma série de planos nacionais setoriais com base nos planos plurianuais mencionados na subseção anterior (2.3.3). À primeira vista, nada de novo, uma vez que, historicamente já foram lançados outros planos nacionais, com maior ou menor resultado prático.

Ainda que essa nova fase de planejamento brasileiro não possa ser considerada uma ruptura com as práticas estatais da década de 70 (CASTRO, 2009), há um novo marco legal que orienta a atuação do Poder Público: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que em seu texto não mais dá sustento a um planejamento centralizado e que desconsidere os impactos socioambientais.

Nesse novo cenário, o planejamento deixa de ser apenas uma política do executivo federal, e passa a ser um projeto democrático e participativo, elaborado de acordo com as normas e dispositivos constitucionais e de um intrincado sistema de repartição de competências executivas e legislativas.

O papel do Direito nesse planejamento é duplo: ele deve fornecer um arcabouço para essa atividade, através de princípios e regras de funcionamento, além de instrumentos que sejam suficientemente coordenados para permitir uma ação concertada entre as diferentes esferas da federação e dessa com a sociedade civil.

Como o Estado não mais controla sua política econômica em um mundo globalizado, o território – imóvel e finito – é o pano de fundo eleito para a integração de políticas públicas, necessitando esse fazer uso de normas jurídicas para regular e arbitrar os usos concorrentes (e mesmo conflitantes) que nele incidem.

Para entender como se dá a articulação de políticas públicas com impacto territorial, analisaremos os principais instrumentos de planejamento supralocal positivados no ordenamento jurídico brasileiro que são: o plano plurianual (2.4.1) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2.4.2).

Analisaremos ainda nessa subseção dois outros temas de grande relevância para a compreensão desse novo marco do planejamento brasileiro contemporâneo, mas que não foram ainda positivados: a) o projeto de criação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, cujos debates no plano nacional ainda foram finalizados (2.4.3); e num novo marco institucional, de caráter supranacional, relacionado ao planejamento territorial brasileiro: a Iniciativa para a Integração da

Infraestrutura Regional Sul-Americana. Essa estratégia supranacional de planejamento, que possui significativa contribuição do Brasil e é essencial para entendermos os rumos que o planejamento com impacto territorial está tomando no território nacional e, em especial, na Amazônia Legal (2.4.4).

2.4.1 O Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é o mais antigo instrumento de planejamento estatal integrado ao orçamento. Criado pela nova ordem democrática através do art. 165 e regulamentado pelo Decreto n. 2829, de 19 de outubro de 1998, o PPA possui um papel central na organização da ação do Estado (PAULO, 2010), uma vez que deverá fundamentar a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições (BRASIL. CF/1988, art. 164, §4º c/c art. 166).

Conforme destaca Paulo (2010, p. 172-173):

a] introdução de um plano de médio prazo como parte de uma política orçamentária denota a intenção clara do legislador constituinte em proporcionar maior racionalidade à ação estatal de forma a impulsionar o desenvolvimento, o que se daria por dois movimentos simultâneos: [a)] o estabelecimento dos gastos governamentais a partir de uma visão de futuro e de estratégias definidas, submetidas à aprovação do Congresso Nacional com força normativa [e; b)] [...] estabelecer a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo, políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, realização dos gastos, previstos pelo orçamento anual.

O PPA é um plano de médio-prazo, que estabelece diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada a serem seguidas pelo Governo Federal, Estadual e Municipal ao longo do período de quatro anos para despesas de capital e outras delas decorrentes (BRASIL. CF/1988, art. 165, § 1º). Esse deve também englobar planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (BRASIL. CF/1988, art. 165, § 4º).

Ante o exposto é possível constatar que o PPA é um instrumento de planejamento estratégico para além do mandato presidencial, uma vez que o cumprimento das metas estabelecidas deve ser avaliado pelo Poder Legislativo (PAULO, 2010).

Esse instrumento deve ser elaborado por cada ente federado, não havendo vinculação entre os PPA nacional, estadual e municipal, mas devem ser observadas

as normas gerais estabelecidas pela União para a elaboração dos respectivos instrumentos (BRASIL. Decreto n. 2.829/1998, art. 3º, parágrafo único). No entanto, a elaboração dos programas federais deve buscar integrar os PPA federal, estaduais e municipais, adotando a descentralização sempre que possível e também parcerias com a iniciativa privada (BRASIL. Decreto n. 2.829/1998, art. 8º).

O PPA é elaborado em etapas interdependentes. A primeira fase corresponde a elaboração de orientações estratégicas de governo (OEG) que tem por finalidade nortear a formulação de políticas públicas e programas do PPA em cada ministério (BRASIL. Decreto 2.829/1998, art. 1º).

A segunda fase é feita por cada ministério, que deve elaborar suas orientações estratégicas (OEM), que deverão estabelecer objetivos setoriais e as políticas que permitirão sua viabilização.

A terceira etapa é a formulação de ações concretas⁹⁶, organizadas por programas⁹⁷. Os órgãos setoriais definirão seus programas a partir das OEM.

A fase final consiste em consolidar o PPA, cuja responsabilidade é do Ministério do Planejamento e encaminhar o projeto de lei do plano plurianual, em conjunto com o projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional até 31 de agosto para que seja colocado em pauta e votado (BRASIL. CF/1988, art. 116, §6º).

No que se refere à estrutura do PPA esse é dividido em planos de ações⁹⁸,

⁹⁶ As ações são o instrumento de programação que contribuem para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentárias ou não orçamentárias, sendo as ações orçamentárias classificadas, conforme a sua natureza, em: a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo; b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. As ações não orçamentárias são aquelas cujos recursos não integram o Orçamento Geral da União. Desta forma, compõem-se de recursos oriundos de setor privado, das agências oficiais de crédito, do terceiro setor, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento regional, dos fundos administrados pelo Governo Federal e dos dispêndios correntes das empresas estatais, bem como de parcerias e contrapartidas de Estados e Municípios.

⁹⁷ Os Programas são os instrumentos de organização que articulam um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema ou aproveitar uma oportunidade, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido, sendo classificados como: a) Programas Finalísticos: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores; e b) Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

⁹⁸ Para cada um desses planos será designado uma unidade responsável competente, mesmo que durante sua execução várias unidades do Poder Público estejam envolvidas (BRASIL. Decreto n. 2.829/1998, art. 4º). Da mesma forma, para cada ação será designado um gerente específico.

que deverão indicar: a) objetivo. b) indicação do órgão do governo responsável pela execução do projeto; c) valor; d) prazo de conclusão; f) fontes de financiamento; g) situação que o plano visa alterar; e h) necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto.

Do ponto de vista formal o PPA é uma lei de validade quadrienal, sujeita à prazos e ritos diferenciados. O PPA será apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional e aprovado por meio de lei complementar (BRASIL. CF/1988, art. 166, caput).

Essa lei tem vigência a partir do segundo ano do mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte (art. 35 ADCT). Assim, o Governo deve planejar todas as suas ações e seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes do PPA vigente. Cabe observar que alguns projetos do PPA podem ser priorizados para fins de implementação, mesmo que todos os projetos incluídos no PPA devam ser relevantes para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Portanto, o PPA visa melhorar o desempenho da gestão da administração pública, evitar a descontinuidade administrativa e contribuir para a consecução das prioridades de governo (BRASIL. Decreto n. 2.829/1998, art. 3º). Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (BRASIL. CF/1988, art. 167, § 1º).

O monitoramento do cumprimento do plano é feito anualmente, devendo não apenas apresentar a situação atual dos programas, mas também sugestões para evitar o desperdício de dinheiro público em ações não significativas (BRASIL. Decreto n. 2.829/1998, art. 5º). Essa avaliação é a base para a elaboração do orçamento anual (BRASIL. Decreto n. 2.829/1998, art. 10).

O Brasil já possui um histórico na elaboração de PPA⁹⁹. O primeiro, denominado Brasil em Ação (1996-1999) buscava garantir a estabilidade econômica conquistada com o Plano Real e remover obstáculos para a retomada do crescimento.

Em seguida foi lançado o Avança Brasil (2000-2003), considerado um marco da organização estatal, sendo utilizado como parâmetros para todos os PPA

⁹⁹ Cumpre esclarecer que o primeiro PPA elaborado após a Constituição de 1988 ocorreu no período de 1991-1995. No entanto, o instrumento foi considerado apenas um exercício, sem força normativa vinculante. Foi encaminhado ao Congresso e aprovado apenas para cumprimento da determinação constitucional (PAULO, 2010).

subsequentes, pois as ações passam a ser agrupadas em razão da contribuição para um objetivo comum, pois deve ser uma intervenção necessária para a superação de uma causa determinada de certo problema e não apenas como cumprimento de uma atribuição institucional (PAULO, 2010).

O PPA Brasil de Todos (2004-2007) consolidou a metodologia lançada no plano anterior e inseriu a participação social na elaboração e gestão do plano.

O PPA Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011) promoveu mudanças pontuais em aspectos ligados à gestão do plano, dentre as quais devem ser destacadas a valorização da avaliação da dimensão estratégica do plano.

Para a elaboração do referido PPA foi realizado estudo minucioso¹⁰⁰ de suas implicações territoriais pelo Ministério de Planejamento e Gestão, apresentando sete grandes diretrizes: 1) superação das desigualdades sociais e regionais; 2) fortalecimento da unidade (coesão) social e territorial; 3) promoção do potencial de desenvolvimento das regiões; 4) valorização da inovação e da diversidade cultural da população brasileira; 5) promoção do uso sustentável dos recursos naturais encontrados no território brasileiro; 6) apoio à integração sul-americana; e 7) apoio à inserção competitiva e autônoma do país no mundo globalizado (PAULO, 2010).

Também, a partir desse estudo o planejamento deveria obedecer a uma nova proposta de regionalização, dividida em três escalas. A primeira divide o país em seis grandes zonas: a) urbanizada e desenvolvida (centro-sul), b) urbanizada e menos desenvolvida (litoral de Vitória a Belém), c) bioma amazônico; d) fronteira agropecuária dinâmica e em processo de urbanização moderna (cerrados ocidentais); e) duas áreas de menor desenvolvimento (cerrados orientais e semiárido).

¹⁰⁰ O Estudo sobre os impactos territoriais do PPA foi metodologicamente estruturado em módulos compreendendo um conjunto de etapas: a) módulo 1, que estabeleceu conceitos e alinhou as metodologias utilizadas; b) módulo 2, que construiu uma visão estratégica para o território até 2027 com o objetivo de identificar áreas emergentes e potenciais com viés tecnológico e de inovação; c) módulo 3, objetivou construir uma regionalização de referência em nível macrorregional e sub-regional para subsidiar a escolha e localização de projetos que integrariam o plano plurianual; d) módulo 4, que realizou análises prospectivas de acordo com temas setoriais: transporte, energia, comunicações, infraestrutura hídrica, saneamento, habitação, educação, saúde, ciência e tecnologia; e) módulos 5 e 6, que trataram da carteira de investimentos e dos impactos regionais, prevendo um conjunto de iniciativas estratégicas para setores e temas, organizados por regiões de referência, com o objetivo de estabelecer carteiras alternativas de investimentos; e f) módulo 7, que compreende a sustentabilidade da carteira de investimentos por região, através de uma avaliação antecipada dos impactos dos investimentos propostos no meio ambiente (CARGNIN et al., 2010).

A segunda divide o país em onze macrorregiões polarizadas, incluído em cada macrorregião o respectivo polo e a região complementar, indicando a atual estrutura de comando sobre o território brasileiro.

Por fim, uma sub-regionalização, com 118 sub-regiões, permitindo um ajuste mais fino entre os indicadores econômicos e sociais, de polarização e a compatibilização com as características ambientais e de identidade cultural. Foram ainda avaliados os pontos positivos e as debilidades dos estudos dos Eixos de Integração Nacional e a forma como repercutiram na elaboração dos PPA anteriores.

As propostas de regionalização utilizaram a territorialidade como elemento de materialização de um projeto de desenvolvimento nacional e de promoção do desenvolvimento local a partir de uma visão endógena, destacando o papel público de mediação e pactuação materializado em múltiplas escalas (CARGNIN et al., 2010).

Todavia, apesar dos extensos estudos realizados para a elaboração do PPA 2008-2011 a Presidência da República ignorou o diagnóstico desenvolvido no âmbito do Ministério do Planejamento e lançou uma série de planos em paralelo, como é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento, escolhendo assim, o governo outra via de comunicar suas prioridades e metas, utilizando o PPA como mero instrumento burocrático, uma vez que todas as iniciativas propostas fora do diagnóstico tiveram de ser incluídas no PPA para serem levadas a efeito (PAULO, 2010).

Atualmente está em execução o PPA Brasil sem Miséria¹⁰¹ (2012-2015), o que não nos permite avaliar no momento sua representatividade para o planejamento nacional.

Apesar da previsão constitucional explica Paulo (2010, p. 171) que o PPA:

padece de uma crise de identidade. Não obstante o papel previsto de orientador das peças orçamentárias, o certo é que, durante esses 22 anos, o PPA ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica. De fato, há quem afirme que não foi concebido para desempenhar esse papel, e na administração federal ainda

¹⁰¹ Seus princípios basiladores são: 1) transparência; 2) monitoramento e avaliação das políticas; 3) competitividade-equidade; 4) participação da sociedade civil e dos entes federados e dos órgãos governamentais; 5) respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente; 6) combinação entre políticas “de baixo para cima” e políticas “de cima para baixo”, e atenção às políticas transversais; 7) incentivo às parcerias público-privadas; 8) respeito aos princípios e pactos federativos, em especial ao cooperativismo e à solidariedade (BRASIL. MP, 2012, p. 32).

há uma considerável resistência a sua efetiva incorporação. Como reflexo, sua tramitação no Congresso Nacional também não mobiliza parlamentares, que se limitam à discussão de itens reproduzidos no orçamento anual. Nesse contexto, o PPA é comumente definido como um documento burocrático e de pouco utilidade.

A partir do excerto acima e do histórico dos PPA apresentados é possível concluir que o presente instrumento não cumpre ainda com o objetivo estabelecido pelo texto constitucional na prática governamental, visto muito mais como entrave do que como uma diretriz a ser seguida. Segundo estudo do Banco Mundial sobre o PPA no Brasil, seu maior mérito é a transparência na organização das ações de governo, sendo inclusive utilizada como parâmetro para a atuação dos órgãos de controle, como é o caso do Tribunal de Contas da União (apud PAULO, 2010. p. 184).

Sugere Paulo (2010) que para que o PPA possa servir efetivamente como instrumento de planejamento, algumas alterações se fazem necessárias em sua elaboração: a) evitar que o PPA obedeça a uma rígida estrutura orçamentária, pois ao invés de orientar as alocações orçamentárias, o PPA acaba sendo definido por ela; b) o PPA deve ser capaz de abrigar o debate político acerca da definição de metas, devendo possuir mais flexibilidade metodológica e desvincular-se parcialmente da estrutura orçamentária; c) o PPA não pode ser entendido como uma simples localização dos gastos públicos, mas como a construção do planejamento estratégico em base territorial para que possam resultar em estratégias de atuação específica¹⁰²; e d) valorizar a regionalização do PPA, uma vez que as diferenças regionais devem refletir em maior diversidade e especificidades as políticas públicas e não somente valores diferenciados para a alocação de recursos, atendendo assim o que preconiza a Constituição Federal.

¹⁰² Nesse sentido ver comentários de rodapé sobre os estudos realizados pelo Ministério do Planejamento e Gestão para o PPA referente ao período 2008-2011, que trouxe pela primeira vez estudos sobre o impacto territorial sobre as políticas públicas no país. Segundo Paulo (2010. p. 184) “a abordagem territorial representa um aprimoramento do planejamento, tanto no campo técnico quanto em relação à capacidade de mobilização política. Avanço técnico porque o Ministério do Planejamento poderia produzir estudos e diagnósticos territoriais, em complemento aos estudos setoriais já realizados pelos ministérios. Avanço na capacidade de mobilização política pelo estabelecimento de um canal permanente de discussão de planejamento governamental junto aos entes subnacionais e Congresso Nacional”.

2.4.2 Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A Constituição de 1988 estabeleceu em seu art. 3º constituírem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a) constituir uma sociedade livre, justa e solidária; b) garantir o desenvolvimento nacional; e c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

O art. 21, inciso IX estabelece a competência exclusiva da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL. CF/1988). Trata-se de uma atribuição indelegável e irrenunciável e de natureza material.

Conforme destaca o Ministério do Planejamento (BRASIL. MIR, 2005), ao tratar da elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional o Governo Federal possui um papel estratégico em sua concepção e implementação, uma vez que as iniciativas locais e sub-regionais precisam encontrar nexos na política nacional, sob pena de fragmentação.

Assim, no ano de 2007 foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro, que tem por objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento (art. 1º), devendo essas estratégias convergir com os objetivos de inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica (art. 2º).

A definição de estratégias para o Desenvolvimento Regional se dará em duas escalas (art. 3º). A macroregional, em que deverão ser elaborados planos estratégicos de desenvolvimento, com prioridade para as regiões norte, nordeste e centro-oeste, sendo sua implementação coordenada pelas instituições responsáveis pelo desenvolvimento das respectivas áreas de abrangência¹⁰³. A outra sub-regional, em que o governo federal atuará através de programas em escala

¹⁰³ “Nas instâncias macrorregionais prevalece a atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de ações e a promoção de iniciativas especiais. A instância macrorregional é especialmente relevante no Norte e Nordeste, onde a missão do desenvolvimento regional envolve parte substancial dos respectivos territórios e reclama certo nível de concertação das ações numa escala superior à sub-regional. [...] A proposta recente de recriação das superintendências de desenvolvimento regional [...] justifica-se pela necessidade da presença de órgãos com esse perfil, capazes de agir como braços de representação da PNDR mais próximos aos beneficiários e aptos a dialogar com essas forças sociais no entendimento e aperfeiçoamento de suas proposições estratégicas de desenvolvimento.” (BRASIL. MIR, 2005, p. 34).

mesorregional, conforme determinação do Ministério de Integração Nacional e da Câmara de Integração Nacional e de desenvolvimento regional¹⁰⁴.

Sobre a escala do planejamento, a leitura do dispositivo acima nos permite concluir que uma PNDR não necessita adotar a tradicional visão de região, podendo adotar múltiplas escalas, uma vez que num país com dimensões continentais como o Brasil as simplificações não dão conta da realidade, sem perder, contudo, uma visão de conjunto, de enfoque nacional que é considerada a escala adequada para a regulação do fenômeno das desigualdades (BRASIL. MIR, 2005).

A PNDR possui enfoque territorial e estimula a articulação intersetorial, sendo pautada nos seguintes instrumentos (art. 4º): promoção e implementação de planos, programas, ações e instrumentos financeiros. Portanto, na PNDR é necessário compatibilizar as políticas setoriais urbana, do meio ambiente, do desenvolvimento agrário, da infraestrutura, de promoção do desenvolvimento econômico e de política de emprego, e de implementação de políticas sociais e assistenciais (BRASIL. MIR, 2005).

O Governo Federal necessita também associar-se aos governos estaduais e municipais para fomentar sua atuação nas regiões que requerem uma presença maior do Estado. Para exercer essa atividade, o Governo Federal conta com dois instrumentos iniciais importantes: a Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e o Comitê de Articulação Federativa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL. MIR, 2005).

À Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional compete para apresentar planos, programas e ações de desenvolvimento regional,

¹⁰⁴ “Nas instâncias sub-regionais estão as ações predominantemente operacionais. Os Programas Mesorregionais constituem a unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas pelos critérios definidos para todo o território nacional, acoplando-se a eles espaços institucionais de concertação a essa escala, como fóruns e agências de desenvolvimento, conforme arranjos estabelecidos pelos atores sub-regionais. As ações serão, portanto, desenvolvidas preferencialmente à escala mesorregional. Nesse âmbito, cabe assinalar, ainda, a importância das regiões do Semi Árido nordestino e da Faixa de Fronteira como áreas especiais, ambas por serem estrategicamente importantes para o desenvolvimento e a integração nacional. [...] A ideia é consolidar os Programas Mesorregionais dentro de uma agenda preestabelecida de ações, que inclui, prioritariamente: infraestrutura clássica de média e pequena escala, apoio à inovação e suas práticas em arranjos produtivos locais, capacitação de mão-de-obra, apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. O apoio ao Programa Microrregional parte do consenso construído pelos atores locais em torno de um plano de desenvolvimento, que deve sinalizar ao Ministério da Integração Nacional e demais unidades do Governo [...] ações a serem apoiadas. São as forças sociais organizadas em prol do desenvolvimento da região, incluindo todos os entes federados e a sociedade civil em geral, e a leitura compartilhada que possuem da realidade regional que devem estabelecer a estratégia de ação (BRASIL. MIR, 2005, p. 34-35).

com a inclusão de sua expressão financeira no Plano Plurianual e com sua priorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 5º). Esse órgão deliberativo auxilia diretamente o Presidente da República no que se refere ao planejamento dessas ações de desenvolvimento macrorregional e microrregional.

O Comitê de Articulação Federativa foi criado em 2007, por Decreto, como instância consultiva da Presidência da República, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais. O comitê é formado por representantes de 18 ministérios e igual número de representantes das entidades municipalistas.

Compete ao Ministério da Integração Nacional¹⁰⁵ estabelecer a tipologia aplicada pela PNDR com a finalidade de servir de referência para políticas setoriais, definir indicadores de distribuição da ação corrente e dos investimentos promovidas por cada uma das políticas setoriais; orientar planos e programas e ações da referida política e promover a articulação institucional em nível federal da atuação dos demais ministérios, bem como operacionalizar a execução do planejamento (art. 7º). Essas atividades levarão em consideração as opiniões e sugestões da sociedade, através de mecanismos de participação públicas e de concertação regional.

Os instrumentos financeiros disponíveis para a implementação dessa política são (art. 6º): o orçamento geral da União, os fundos constitucionais de financiamento das regiões norte, nordeste e centro-oeste, os fundos de desenvolvimento do nordeste e da Amazônia, outros fundos especialmente constituídos para reduzir desigualdades regionais, recursos de agentes financeiros oficiais e incentivos e benefícios fiscais. No entanto, trata-se de rol não exaustivo.

A PNDR cria também um sistema de informação e monitoramento possibilitando a todos os órgãos, entidades da administração indireta e organizações da sociedade civil: (a) a construção de diagnóstico compartilhado das macro e mesorregiões; (b) a promoção de estudos e reflexões prospectivas referenciados nestas áreas; e (c) o acompanhamento da atuação do poder público e da iniciativa privada, com especial enfoque sobre os investimentos produtivos e em infraestrutura.

Podemos verificar que a nova política de desenvolvimento regional concentra suas atividades em regiões periféricas, dentre as quais se inclui a

¹⁰⁵ O referido ministério foi criado em 1999, tendo sido a primeira instituição federal encarregue de tratar, a nível nacional, do desenvolvimento regional.

Amazônia, com o fim de reduzir as históricas disparidades regionais.

Diferentemente do planejamento regional das décadas passadas, na PNDR o planejamento, monitoramento e acompanhamento devem envolver o maior número de atores possíveis, privilegiando a democracia participativa, através da realização de consultas públicas. Há também um esforço por parte do governo federal de integrar suas políticas setoriais, bem como de prever recursos orçamentários que sejam suficientes para o desenvolvimento das atividades planejadas.

A PNDR está pautada na ideia de promoção de arranjos produtivos, que visam aproveitar as potencialidades locais, potencializadas pela aplicação coordenadas de políticas setoriais dos diferentes ministérios do Governo Federal para geração de dinamismo econômico e melhoria social na região.

Cumprir observar, no entanto, que a PNDR não se confunde com ordenamento territorial, pois:

[n]o caso da PNDR [...] seu objeto específico são as desigualdades inter e intra-regionais, e seu foco a ativação/desenvolvimento da capacidade produtiva e inovativa, em bases sustentáveis, dos espaços menos desenvolvidos, comprometido como a melhoria das condições de vida dos brasileiros que ali vivem (BRASIL. MIN, 2012, p. 30).

Recentemente a PNDR passou por reformulação, tendo sido lançada em 2012 sua segunda versão, que passou a ser denominado Plano Nacional de Desenvolvimento Regional II (PNDR II). A partir de uma análise da PNDR referente ao período de 2003 a 2010, ficou constatado que apesar da PNDR ter representado a retomada no planejamento no Brasil, dois pilares dessa política – o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional¹⁰⁶ e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional¹⁰⁷ - não funcionaram adequadamente, comprometendo

¹⁰⁶ Incluída no bojo da PEC da Reforma Tributária, após uma série de emendas e recortes, a proposta de criação do FNDR se perdeu e se inviabilizou no quadro de impasses da própria PEC (BRASIL. MIN, 2012).

¹⁰⁷ “A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, foi criada em julho de 2003 e instalada na Casa Civil em junho de 2004. Integrada pelos titulares de 18 ministérios e secretarias especiais, sob a Coordenação do Ministro Chefe da Casa Civil, e dotada de um Comitê Executivo composto pelos secretários executivos dos respectivos ministérios e secretarias, a CPDR tinha um papel crucial no “empoderamento” da PNDR, em sua capacidade de converter-se de fato em política de governo com a prioridade devida. Era ainda decisiva para viabilizar o necessário esforço de coordenação e articulação das políticas setoriais com impacto nos territórios menos desenvolvidos. Entretanto, a Política não conquistou o suporte político necessário e a Câmara acabou sendo desativada. Em meados de 2012 a CPDR foi reativada e terá papel chave

seriamente sua execução.

Além dos problemas de implementação da política por falta de recursos financeiros e empoderamento político, houve ainda:

[a] frustração [...] também nas relações com os entes federados. Os Estados sempre se mostraram críticos ao conteúdo federativo da PNDR, em especial quanto ao desenho das mesorregiões trabalhadas no âmbito da PNDR, sobre os quais não teriam sido consultados. Também os municípios inseridos nas mesorregiões não raro se declararam estranhos à lógica do seu enquadramento territorial. Esta unilateralidade custou caro à Política, pois os Estados e municípios nunca abraçaram com convicção a PNDR e sua tipologia territorial (BRASIL. MIN, 2012, p. 20-21).

Em resumo, fazendo um balanço da PNDR sua ação concentrou-se na formação de fóruns microrregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional nas mesorregiões e demais espaços programa. Dada a exiguidade orçamentária, a política regional tornou-se refém de emendas parlamentares, fortemente dissociadas de qualquer proposta mais coerente de desenvolvimento econômico e social (BRASIL. MIN, 2012).

Visando a superar baixa efetividade do planejamento regional, a PNDR II, e para se adequar também ao PPA 2012-2015, passa ter dois grandes objetivos (BRASIL. MIN, 2012): a) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais; e b) criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.

Assim, a PNDR II visa desenvolver uma política que combina a busca por equidade, através da redução das desigualdades espaciais de níveis de renda e vida, com o da competitividade nas regiões beneficiadas e na economia brasileira como um todo, tornando-a competitiva no espaço da economia global (BRASIL. MIN, 2012).

O aspecto territorial é visto sob a seguinte perspectiva (BRASIL. MIN, 2012): a) o território é entendido como um recorte espacial, incluindo áreas urbanas e rurais, envolvendo uma rede de relações sociais, com sentimento de pertencimento historicamente constituído, mas que é ao mesmo tempo um campo de disputa de

no processo da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, em curso” (BRASIL. MIN, 2012, p. 20).

poder e conflito; b) valorização da escala local na implementação de políticas concretas; c) conceber o território como locus da ação coletiva, envolvendo os atores locais na definição das agendas de implementação de políticas; e d) importância da integração e coordenação das políticas públicas no território.

Os desafios de governança no campo das políticas regionais se devem, em particular, à complexidade do sistema federativo brasileiro; ao caráter recente da participação organizada da sociedade civil na política pública brasileira; à escassez de mecanismos de coordenação e articulação entre União, Estados e Municípios, assim como intra-governos; à estrutura específica do modelo de repartição de recursos entre as instâncias de poder; e à lógica de atuação historicamente setorial dos programas do governo federal. Em seu conjunto, essas variáveis têm interposto sérios obstáculos a uma abordagem integrada da ação de governo, tal como requerida por um projeto de fortalecimento da base produtiva e da oferta de serviços públicos em regiões menos desenvolvidas do País. Elas sugerem o estabelecimento de um aparato jurídico-institucional de alto nível e amplamente participativo, a guisa daqueles em vigor para as áreas da cultura, do meio ambiente, saúde e educação, que assegure condições mínimas à integração e à convergência da ação de governo, em articulação com a sociedade, no território (BRASIL. MIN, 2012, p. 40).

Portanto, em termo de governança para que a PNDR II possa ter eficácia será necessário superar, na escala horizontal, a forte setorialização das políticas públicas no país através da implementação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e com a territorialização das ações do PPA 2012-2015.

Já na escala vertical entre o Estado e a sociedade civil é necessário incorporar a dimensão participativa na PNDR II, através dos fóruns das Mesorregiões diferenciadas, dos colegiados dos Territórios Rurais da Cidadania, dos Comitês de Bacias Hidrográficas (BRASIL. MIN, 2012).

Ainda nessa escala, é necessário também compatibilizar interesses federais, estaduais e municipais incidentes sobre um mesmo território. Entre União e Estado a coordenação de políticas é bem menos intensa do que com os municípios, sendo recomendável que os Estados passem a atuar nesse planejamento, através da criação Secretarias Estaduais de Desenvolvimento Regional e Urbano e da unificação dos critérios de planejamento entre União e Estado, devendo o Governo Federal adotar a lógica estadual para determinar as áreas de intervenção (BRASIL. MIN, 2012).

Com os municípios, a atuação cooperada entre a União e o municipal poderá ocorrer através de Convênios ou Consórcios Públicos. Já entre Estados e Municípios devem ser instâncias intermediárias, devendo cada Estado encontrar seu

próprio caminho. Um exemplo é a instituição de Regiões metropolitanas (BRASIL. MIN, 2012).

Na Amazônia, apesar de ser um dos focos da PNDR, a questão do planejamento ganha contornos complexos¹⁰⁸, conforme destaca Costa (2005, p. 182):

[a] Amazônia reveste-se de particularidades. Espera-se em perspectiva local, nacional e mundial, que o ideário do desenvolvimento sustentável – um desenvolvimento moderno por se fazer aliando eficiência econômica com equidade social e trato cuidadoso da base natural [...] – venha a orientar as políticas públicas para a Região.

Nesse contexto, para dar sustentação à PNDR na região Amazônica foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Amazônia Sustentável, integrando-o como subprogramas: o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó; e o Plano Br-163 Sustentável.

Há também a previsão legal da instituição de Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia a ser coordenado pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, mas que ainda não foi aprovado pelo Poder Legislativo Federal.

Antes de analisarmos em detalhe o conteúdo dos instrumentos de planejamento disponíveis da Amazônia é importante observar que os instrumentos já criados também padecem do mesmo problema da política da qual se origina: a baixa efetividade. Há ainda uma enorme distância entre o conteúdo das ações propostas e as formas de implantação, além dos modelos de gestão não terem conseguido institucionalizar um processo decisório participativo (BRASIL. MIN, 2012).

2.4.2.1 Plano Amazônia Sustentável

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) foi elaborado com o objetivo de incluir a variável da transversalidade ambiental no planejamento da região, enfrentando a grilagem de terras e a violação dos direitos humanos para o financiamento de

¹⁰⁸ O próprio Ministério do Planejamento considera que é necessário interpretar com cautela os dados da região norte, em razão de sua baixa densidade populacional, que podem ou não estar associadas à demarcação para as populações indígenas ou pela criação de unidades de conservação ambiental (BRASIL. MIR, 2005).

atividades na região e provimento de infraestruturas públicas. É um plano de natureza estratégica, elaborado segundo a PNDR, que estabelecer diretrizes gerais e estratégias para sua implementação, que devem ser materializados em planos operacionais sub-regionais.

Até o presente momento foram elaborados os seguintes planos operacionais a partir do PAS¹⁰⁹: Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.

Suas estratégias foram construídas a partir de um Termo de Cooperação firmado em 2003 entre o Presidente e os governadores dos estados da região, de um diagnóstico abrangente, e de consultas públicas. A partir dessa análise prévia, foram eleitas as quinze áreas prioritárias de atuação (BRASIL. Decreto n. 6.290/2007) que envolvem medidas de promoção do desenvolvimento sustentável na região, com a valorização da diversidade sociocultural e ecológica para a redução das desigualdades regionais e o aumento da presença do Estado em todos os níveis de governo, fortalecendo o diálogo intergovernamental em nível horizontal e vertical, e com a sociedade civil e setores empresariais.

As atividades de infraestrutura a serem desenvolvidas devem causar o menor impacto socioambiental e concentram-se nas áreas de produção de energia, transporte multimodal e prestação de serviços públicos em áreas urbanas e rurais.

Outras medidas a serem adotadas são o fortalecimento da integração sul-americana, a adoção de medidas de combate às mudanças climáticas, a implementação de zoneamento ecológico-econômico na região e a aceleração da regularização fundiária, inclusive com o reconhecimento de direitos territoriais indígenas e de outras comunidades tradicionais. Em termos de atividades produtivas devem ser fomentadas a pesquisa científica e atividades agrárias.

Ante as prioridades acima listadas é possível identificar que o desenvolvimento da Amazônia deve ser baseado em uma produção sustentável com inovação e competitividade, com a melhoria da infraestrutura e interligação entre os países da Amazônia Internacional e de áreas rurais e urbanas. No plano institucional

¹⁰⁹ Tramita desde 2012 no Senado Federal o Plano Nacional de Desenvolvimento da Amazônia e Faixa de Fronteira. O projeto define diretrizes como a integração das Forças Armadas com órgãos de inteligência e de segurança pública, a regularização fundiária como instrumento de redução de conflitos agrários e a integração com países da América do Sul.

uma maior presença na região se faz necessária, em todos os níveis da federação, promovendo ordenamento territorial e gestão ambiental. No plano social o objetivo é a inclusão social e a cidadania.

Segundo Souza e Filippi (2010, p. 200-204) o PAS é uma versão reformulada de um já conhecido projeto de integração continental da Amazônia, já que:

[n]ota-se, no PAS, a preocupação em afirmar novas adjetivações para os projetos de infraestrutura, como o Plano BR-163 sustentável. Há um exercício fabuloso em articular a modernização ou a racionalidade econômica com formas de usos sustentáveis e não autoritários, do ponto de vista da ação da política pública. No entanto, essa ação não tem sido alcançada com êxito [, pois] articular as formas “modernas” de uso dos recursos naturais e os interesses das populações urbanas e rurais da Amazônia, ainda, é o dilema central. [...] Em termos gerais, o PAS tem como objetivo um mix de proposições muitas vezes difíceis de conciliar, mediar ou mesmo torná-las complementares.

Apesar das severas críticas feitas ao PAS, ao menos no plano normativo foram criadas diversos mecanismos para viabilizar sua implementação da região, como é o caso da edição da Lei de Regularização Fundiária (BRASIL. Lei 11.952/2009) e do novo Código Florestal (BRASIL. Lei 12.651/2012)¹¹⁰.

Com esse arcabouço jurídico, e demais de normas complementares e regulamentadoras, é possível afirmar que os mecanismos legais existentes possibilitam assegurar, ao menos no plano formal, o direito à terra aos diferentes segmentos sociais (indígenas, quilombolas, populações tradicionais, posseiro familiar, médio e grande ocupante de terra pública), destinar para os diferentes usos e proteção (para as atividades agropastoris, extrativismo ou proteção ambiental), ou seja, definir quem tem direito a ter direito à terra.

Em especial no que se refere à política de ordenamento territorial da região é possível perceber que a regularização fundiária passa a ser entendida como instrumento de ordenar o espaço e de democratizar o acesso à terra, seja para fins produtivos ou socioambientais.

Passaremos a seguir a analisar as estratégias de ordenamento territorial e

¹¹⁰ Essas leis complementam um grupo de normas pré-existentes que conformam o uso dos recursos naturais e a ocupação do solo não urbano na região: Estatuto da Terra (BRASIL. Lei n. 4.504/1964), Estatuto do índios (BRASIL. Lei n. 6.001/1973), Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL. Lei n. 6.938/1981), Lei de Crimes Ambientais (BRASIL. Lei n. 9.605/1998), Sistema Nacional de Unidade de Conservação (BRASIL. Lei n. 9.985/2000), Lei de Gestão dos Recursos Hídricos (BRASIL. Lei n. 9.985/2000), Lei de Gestão das Florestas Públicas (BRASIL. Lei n. 11.284/2006).

regularização fundiária dos três programas operacionais do PAS, utilizando como critério sua data de criação.

O primeiro plano operacional criado foi o de Desenvolvimento Regional Sustentável para a área da Rodovia Br-163¹¹¹, que visa ordenar o uso de 1.780 quilômetros de estrada atravessando uma das regiões mais sociobiodiversas da Floresta Amazônica, afetando também outros biomas, como o cerrado, além de importantes bacias hidrográficas.

As atividades diagnósticas para sua elaboração iniciaram em 2003 e depois de diversas consultas públicas foi elaborada uma primeira versão no ano de 2005, que foi adaptado até o seu lançamento oficial pelo governo federal em 2006¹¹² (SILVA; XIMENES; MIRAGAYA, 2008). Sua formalização se deu através do Decreto Federal n. 6.290, de 6 de dezembro de 2007.

No que se refere ao ordenamento territorial da região em 2005 foram instituídas cinco limitações administrativas provisórias para fins ambientais através da Medida Provisória n. 239/2005, convertida pela Lei n. 11.132/2005, perfazendo um total de 8,2 milhões de hectares de terras públicas federais. O mesmo instrumento criou um Grupo de Trabalho Técnico, no âmbito da Comissão Executiva do PPCDAM para a realização de estudos visando uma melhor destinação para essas áreas (unidades de conservação, assentamentos rurais em bases sustentáveis, atividade mineradora, atividade agropecuária e outras destinações compatíveis com as diretrizes do Plano). (SILVA; XIMENES; MIRAGAYA, 2008).

Na área da Br-163 foi elaborado Zoneamento Ecológico-Econômico entre 2004 e 2006, cobrindo uma área de 335.687km², atendendo a uma das ações previstas no plano operacional. Com base nos resultados foram elaborados diagnósticos e cenários para o planejamento das ações na região, inclusive no que concerne a criação de unidades de conservação, a localização de assentamentos de reforma agrária e das áreas de consolidação de atividades produtivas,

¹¹¹ A rodovia Br-163, que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA), foi aberta em 1970 como mais uma das grandes obras de infraestrutura projetadas pela ditadura militar objetivando integrar a Amazônia à economia nacional, mas que nunca foi asfaltada limitando sua utilização.

¹¹² Durante o processo de elaboração do plano da Br-163 foi lançado outro plano setorial para a região, no ano de 2004: O Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). Seu principal objetivo é promover a redução das taxas de desmatamento por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental, fomento a atividades produtivas sustentáveis. Em 2011 o PPCDAM passou por um processo de avaliação e revisão, devido à necessidade de atualizá-lo frente às mudanças ocorridas na dinâmica da região.

caracterizadas pela agricultura e pecuária intensiva, bem como readequações (SILVA; XIMENES; MIRAGAYA, 2008).

No plano institucional, o plano Br-163 criou os seguintes instrumentos: Comitê Executivo do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA e Fórum do Plano BR-163 Sustentável.

O Comitê Executivo tem por finalidade acompanhar a implementação das decisões da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional relativas a esse Plano, integrado por nove representantes da União, três representantes dos Estados e três representantes dos Municípios da sua área de abrangência, podendo encaminhar propostas para o plano Br-163 e coordenar a execução do plano. Já o fórum é uma instância de discussão e monitoramento, sendo composto por trinta representantes, sendo que metade integra o Comitê Executivo e o restante é oriundo da sociedade local.

O segundo instrumento editado foi o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó, criado pelo Decreto Presidencial s/n de 26 de julho de 2006 e alterado em 30 de julho de 2007, com posterior adesão do Grupo Executivo do Estado do Pará. Possui natureza de plano estratégico e objetiva constituir uma alternativa de estruturação e promoção do desenvolvimento nessa região particular da Amazônia.

Nesse plano, os investimentos em infraestrutura constituem elementos centrais das agendas discutidas em torno das quais será possível estruturar o desenvolvimento sustentável do arquipélago. A partir da ação articulada dos diversos níveis de governo e da sociedade civil, objetiva-se implementar um novo modelo de desenvolvimento local, pautado na valorização do patrimônio natural e na dinamização das atividades econômicas sustentáveis, com inclusão social e cidadania.

O ordenamento do território marajoara emerge como o alicerce para todas as demais medidas visando ao pleno desenvolvimento da região e a questão fundiária é um requisito para que o processo possa ser executado. A região é marcada por uma estrutura fundiária concentrada e anacrônica (BRASIL. PR, 2007).

Por essa razão, uma das medidas a serem adotadas para adereçar a questão é a utilização de ações discriminatórias nas áreas interiores insulares para distinguir áreas públicas e privadas. O grupo prioritário a ser regularizado no plano

fundiário e ambiental são os ribeirinhos em área de várzea, cujo produto final será a Concessão do Direito Real de Uso e criação de unidades de conservação. A regularização das terras de quilombos será realizada pela demarcação e titulação das áreas, independentemente da ação discriminatória.

O Zoneamento Ecológico econômico será executado na escala de 1:100.000 da mesorregião do Marajó, podendo ser em escalas maiores em áreas cuja necessidade técnica assim requeira, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos (SEPE), baseada em processos participativos e associado à construção de outros instrumentos de planejamento: Agendas 21 Locais, Planos Diretores Municipais, Planejamento Territorial Participativo do Estado, Plano Nacional de Recursos Hídricos, Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, Projeto Orla e outros fóruns.

Discussões sobre a criação de Reserva de Biosfera do Arquipélago do Marajó e a indicação da APA do Arquipélago do Marajó (art. 13 da Constituição do Estado do Pará) como Sítio Ramsar estão em andamento em instituições de pesquisa e deverão ser apoiados por este Plano uma vez que complementam as ações de gestão ambiental propostas.

Considerando a complexidade inerente à implementação do plano, não só pela abrangência territorial que compreende, mas pela necessidade de articulação de múltiplos atores e escalas que envolvem o modelo de gestão adotado será norteado fundamentalmente pelo compartilhamento das Responsabilidades entre as seguintes estruturas: a) Comitê Gestor; b) Coordenação Executiva do Plano; c) Fórum Regional; e d) Câmaras Técnicas.

O Comitê gestor, com finalidade acompanhar a implementação das decisões do Fórum Regional relativas a este Plano, será integrado por três representantes da União, três representantes do estado e três prefeitos da região do Marajó. Já a Coordenação Executiva do plano tem por finalidade articular, coordenar, avaliar e monitorar as ações do Plano e será exercida pela Secretaria de Estado de Integração Regional do Pará através de um coordenador executivo para o Plano Marajó.

O Fórum Regional, instância propositiva e de negociação que tem por finalidade indicar ações, investimentos prioritários e aplicação de recursos e apontar ajustes necessários à execução do Plano. Será composto paritariamente por nove representantes do Comitê Gestor e por nove representantes eleitos dentre aqueles

que compõem o Conselho Regional do Planejamento Territorial Participativo, com exceção dos prefeitos e vereadores que fazem parte desse conselho. Há ainda Câmaras Técnicas, com natureza consultiva e propositiva constituída por servidores dos governos federal, estadual e municipais, estruturadas a partir dos temas e com o objetivo promover a integração, a implementação e o monitoramento das ações públicas.

Por fim, foi editado o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu¹¹³ através do Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010, cujo objetivo é a promoção do desenvolvimento sustentável da região com foco na melhoria da qualidade de vida dos diversos segmentos sociais, a partir de uma gestão democrática, participativa e territorializada garantindo um meio ambiente ecologicamente equilibrado em uma área sob a influência da implantação de grandes empreendimentos de geração e transmissão de energia e transporte, com a de pavimentação de rodovias.

O plano objetiva promover o planejamento, o ordenamento e a gestão territorial e ambiental por meio de articulação com as diferentes políticas setoriais de maneira a resolver os conflitos fundiários, garantir a destinação das terras públicas, favorecer o controle sobre a exploração ilegal e predatória de recursos naturais e promover a proteção dos ecossistemas e da qualidade de vida de populações autóctones. O zoneamento ecológico-econômico e a regularização fundiária e a redução do déficit habitacional são considerados medidas essenciais para sua efetividade.

O plano visa ainda implantar um novo modelo de gestão e aproximar as relações institucionais, visando o compartilhamento das responsabilidades, a fiscalização e o processo de planejamento participativo que aproxime a gestão pública das demandas da região, uma vez que a instalação dos empreendimentos sobrecarregará a infraestrutura local existente sem que haja uma intervenção estatal coordenada.

O modelo de gestão adotado pelo Plano do Xingu não difere dos demais planos operacionais do PAS. No entanto, além da fragilidade institucional na região,

¹¹³ A região do Xingu situa-se entre duas das mais importantes províncias minerais do país, as de Carajás e do Tapajós, tendo, com a disponibilidade energética propiciada por Belo Monte, credenciar-se para o processamento industrial da grande produção mineral vizinha. A enorme biodiversidade local apresenta grande potencial econômico, que poderá ser explorado mediante o pagamento por serviços ambientais.

há baixa comunicação e coordenação de ações entre diferentes órgãos institucionais com competências similares, o dificulta a construção de consensos e de negociações. Assim, a efetiva implementação de um plano depende do desenvolvimento e fortalecimento das instituições públicas com a sociedade civil. A estrutura proposta para promover maior diálogo e integração institucional é composta por um Comitê Gestor, Câmaras e Grupos Técnicos.

O Comitê Gestor será instituído por decreto presidencial, com representação paritária entre as representações governamentais e as representações da sociedade civil, composto por 30 membros, cujas atribuições compreenderão a articulação política entre as três esferas de governo e as respectivas esferas setoriais, visando a viabilizar a implementação das ações do Plano, definir as ações prioritárias no território, revisando-as quando necessário e realizar o monitoramento da execução das ações previstas, assim como a sua efetividade. O Comitê poderá contar com estruturas auxiliares de coordenação e instâncias regionais de discussão da implementação do Plano, com câmaras técnicas para promoção de coordenação e debates em políticas setoriais.

Os grupos técnicos devem estabelecer o marco deliberativo e as condições para o acompanhamento das ações do Plano, nos níveis estratégico, gerencial e operacional. Os objetivos desses grupos são estabelecer agenda e cronograma para o desenvolvimento e evolução das propostas do PDRS de seu respectivo grupo, e elaborar propostas de políticas públicas, bem assim o processo de planejamento, implementação, gestão e avaliação.

Comparando as três experiências operacionais do PAS acima expostas com o objetivo de compreender como se operacionaliza a PNDR na Amazônia é possível concluir que nos três casos, apesar das diferenças locais dos planos, algumas características comuns podem ser deduzidas dos projetos.

A primeira é a pequena presença do Estado nesses territórios, a grande concentração de terras federais e baixos índices de regularização fundiária, normalmente acompanhadas pela utilização não sustentável de recursos naturais e pela presença de comunidades tradicionais que demandam políticas públicas diferenciadas.

Assim, a aprovação do zoneamento ecológico-econômico das áreas de influências dos planos e a implementação de ações de regularização fundiária e ambiental são duas ações estruturantes para o sucesso desses planos.

A segunda é que os Comitês dos planos operacionais são os instrumentos de coordenação institucional e de participação popular. Como se trata de uma exigência da PNDR, em todos os planos foi prevista a constituição de Comitês com a participação da sociedade civil e que devem definir prioridades e realizar o acompanhamento das medidas a serem implementadas para o cumprimento dos planos.

2.4.2.2 Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia

Uma das medidas da PDRS foi a reestruturação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), através da Lei Complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007.

A SUDAM foi instituída com a finalidade de “promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional” (BRASIL. Lei Complementar n. 124/2007, art. 3º), cujas competências em matéria de ordenamento territorial estão previstas no art. 4º (II, III, IV, V, VI, VII, XII e XIII): a) formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a PNDR, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais; b) propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial, que considerem as potencialidades e as especificidades de sua área de atuação; c) articular e propor programas e ações perante os ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supra estadual ou sub-regional; d) articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas na sua área de atuação, de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas; e) atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, para promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1º e 7º do art. 165 da CF/88; f) articular com o Ministério da Integração Nacional, assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do Orçamento Geral da União, em relação aos projetos e atividades previstas na sua área de atuação; g) apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão

tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional; e h) propor em articulação com os ministérios competentes, as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na sua área de atuação, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Para cumprir com seu objetivo a SUDAM possui os seguintes instrumentos (BRASIL. Lei Complementar n. 124/2007, art. 5º), que devem ser entendidos de forma não exaustiva: a) planos regionais de desenvolvimento plurianuais e anuais, articulados com os planos federais, estaduais e locais; b) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); c) Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); e d) programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

A referida lei complementar também prevê a constituição de um Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia¹¹⁴ (PRDA) que deverá abranger todo o território da Amazônia Legal (art. 13), com o objetivo para a redução das desigualdades regionais, que deverá ser elaborado em consonância com a PNDR, devendo ser aprovado pelo Congresso Nacional, com base no art. 48, IV c/c o art. 165, §4 c/c art. 166, §1º, II da Constituição de 1988 (art. 13, §1º), com vigência de quatro anos (art. 13, §3º). O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia deverá compreender programas, projetos e ações necessárias previstos no PPA (art. 13, §2º).

Portanto, ao analisarmos os instrumentos a serem observados pela escala estadual e municipal na Amazônia será necessário verificar, quando aprovados, os seguintes instrumentos: a) o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, cuja abrangência compreende todos os estados que integram a Amazônia Legal; b) os planos estratégicos e operacionais decorrentes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, quando a área sob análise estiver inserida em uma área que demande uma intervenção específica, que apresente índices de desenvolvimento inferiores à média nacional e regional; e c) as disposições do PPA vigente, uma vez que nele devem estar contidos todos os investimentos públicos a serem realizados no território sob análise.

Em nosso entendimento não há sobreposição entre o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia e o Plano Amazônia Sustentável, de natureza

¹¹⁴ Uma minuta ainda está em fase de elaboração por parte da SUDAM, tendo sido aprovada apenas em nível administrativo.

estratégica, uma vez que o segundo deve se adequar ao primeiro, em razão de seu status constitucional de instrumento de planejamento integrado ao PPA.

2.4.3 O projeto de criação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial

Conforme acima analisado, o Brasil apesar de haver retomado as práticas de planejamento, seja pelo PPA ou pela PNDR, não aborda a questão territorial de forma integrada, ainda que os instrumentos acima possuam impacto territorial¹¹⁵.

No Brasil há uma iniciativa em curso para a criação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) liderada por um grupo de especialistas coordenado pelo Ministério da Integração¹¹⁶, que define ordenamento territorial como:

a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores (BRASIL. MIN, 2006, p. 59).

Ainda não há um projeto de lei para ser analisando, mas apenas uma versão para consulta dos documentos gerados pelo Governo Federal para subsidiar uma proposta¹¹⁷.

Em diagnóstico elaborado por uma comissão de especialistas sobre o território brasileiro ficou constatado no Brasil que há forte desarticulação da ação estatal na gestão integrada no território, possuindo o governo federal dificuldade na integração espacial dos fluxos econômicos, aprofundando as disparidades entre as regiões norte e sul do país. O país também não possui uma boa integração continental, seja física ou normativa.

Do ponto de vista logístico, o país depende de rodovias, possui sistemas de redes de informações e de armazenamento da produção não distribuído de forma

¹¹⁵ O instrumento que mais se aproxima a um planejamento integrado seria o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – ainda em fase de elaboração –, mas esse se restringe ao fomento de atividades econômicas, que podem ou não ter um impacto territorial, uma vez que o investimento em infraestrutura é apenas complementar.

¹¹⁶ Apesar de prevista na Constituição Brasileira de 1988, foi apenas em 2003 que o Ministério da Integração Nacional, através da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional foi incumbido pelo art. 27, XIII, alínea “I” da Lei Federal n. 10.683, de 20 de maio de 2003.

¹¹⁷ Documento para consulta disponível em: www.integracao.gov.br.

homogênea, tal como ocorre com as atividades produtivas e a população. O acesso à energia também não é equilibrado no território, concentrando-se no centro-sul.

Nos usos conflitantes pelo território é dada prioridade à lógica de grandes empresas, em detrimento de grupos sociais menos favorecidos. Há um padrão predatório na expansão das fronteiras de produção, caracterizado pelos altos índices de desmatamento. O mercado de terras e os conflitos de natureza fundiária são fatores de exclusão social, havendo ainda superposição de categorias de uso do solo.

Por fim, a questão urbana possui grande importância no ordenamento territorial, mas a infraestrutura urbana e sua área de influência são profundamente desiguais no território brasileiro.

O grupo de trabalho não chegou a elaborar uma minuta de projeto de lei que nos permita analisar suas disposições, mas apresentou algumas indicações das problemáticas jurídicas que deverão ser enfrentadas quando da submissão do projeto de lei da PNOT ao Congresso Nacional (BRASIL. MIN, 2006): a) necessidade de avaliação das normas atualmente em vigor que exerçam influência sobre a política que se pretende instituir; b) montagem de um sistema de governança territorial (legislação e arranjos institucionais); c) estabelecimento de um processo continuado de monitoramento e planejamento territorial (como política de governo e instrumento de governabilidade).

Para compreender como uma política de ordenamento territorial funciona na região Amazônica elaboramos quarta seção da presente tese, em que fizemos uma análise da política de ordenamento territorial e coesão territorial da União Europeia para o departamento ultramarino francês na América do Sul: a Guiana¹¹⁸.

Apesar dos avanços teóricos em torno de uma elaboração conceitual para a PNOT, em razão das dificuldades identificadas pelo grupo de trabalho para a implementação de uma política dessa natureza em um país que se organiza em um sistema federalista com larga experiência em planejamento centralizado e setorial (BRASIL. MIN, 2006), o debate sobre políticas territoriais no Brasil foi concentrado na PNDR, acima analisada.

¹¹⁸ Em razão do recente histórico das políticas de planejamento territorial em nosso ordenamento jurídico, uma análise comparativa não pode ser realizada, mas a referida análise pode contribuir para a compreensão de problemas relacionados com a implementação da PNOT na região Amazônica, que conforme diagnóstico realizado para a elaboração do texto de debate da PNOT apresenta especificidades.

Ainda que as duas políticas tenham repercussão espacial a PNOT e a PNDR não se confundem. A PNOT, se e quando editada, regularia as tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional, decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados. Já a PNDR promove processos socioeconômicos em áreas delimitadas do território, com uma visão integradora e sustentável, que induzem ao bem-estar social e a redução de desigualdades. (BRASIL. MIN, 2006). Portanto, a PNDR deve ser entendida como uma subpolítica da PNOT.

Apesar de inexistir uma política nacional de ordenamento territorial no país, tal como definida acima, não significa que não exista legislação setorial que o faça, como é o caso da lei do plano diretor, ao estabelecer critérios de ordenamento do território no âmbito local, ainda que com limitações decorrentes da aplicação de outras políticas setoriais, como analisaremos em detalhe na seção seguinte.

2.4.4 Iniciativa Para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)

Para entendermos as tendências do planejamento territorial contemporâneo no Brasil e na Amazônia Legal, e para que possamos analisar seus impactos sobre o planejamento territorial realizado no âmbito local, é necessário entender as políticas que se desenvolvem no âmbito supranacional, mais especificamente na América do sul.

Trata-se de uma tendência que se inicia na década de noventa, decorrente do fim da Guerra fria e da implantação definitiva do modelo neoliberal no Brasil, conforme já analisado no item 2.3.1. Neste contexto, o Brasil busca novos rumos para sua política externa, visando seu fortalecimento como potência econômica através da ampliação de sua influência no mercado globalizado. É com essa premissa que as atenções do Brasil se voltam para seus países vizinhos: uma integração de mercados na América do sul aumentaria a competitividade regional no mercado globalizado e, ao mesmo tempo, reforçaria o Brasil como uma potência regional (COUTO, [s.d.]).

No ano de 2000, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi convocada a Cúpula Sul-Americana, formada por 12 países, no qual

foram tratados diversos temas de interesse comum – tráfico de drogas, integração comercial e infraestrutura – sendo que o último deu origem à criação do plano de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana¹¹⁹ (IIRSA).

O Comunicado de Brasília¹²⁰, documento resultante da reunião da Cúpula, foi ratificado por todos os países participantes, e estabeleceu os primeiros contornos de referido plano, baseado nos seguintes objetivos orientadores: a) identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional; b) identificação de fórmulas inovadoras de apoio financeiro para os projetos de infraestrutura; e c) adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão e a operação dos sistemas de energia (oleodutos, gasodutos e redes de energia elétrica), transportes (rodoviário, portuário, aeroportuário e hidroviário), comunicações (micro-ondas, fibra ótica e satélite) e logística (transporte, seguros, armazenamento e processamento de licenças). (COUTO, [s.d.]).

Para dar continuidade às tratativas sobre a integração espacial da região, no mesmo ano, os Ministros de Estado de comunicações, transportes e energia dos países acima se reuniram em Montevideu para a construção de um plano de ação para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul para os próximos dez anos, pautado nos seguintes princípios norteadores de atuação (COUTO, [s.d.]): a) regionalismo aberto¹²¹; b) eixos de integração e desenvolvimento¹²²; c)

¹¹⁹ Segundo o relatório o balanço feito sobre os 10 anos da IIRSA (2011, p. 49) “a criação da IIRSA responde a estas apreciações e três consensos sobre os quais ela se apoiou podem ser salientados. Em primeiro lugar, o amplo acordo na região sobre a necessidade de manter e ampliar a dinâmica de crescimento do mercado intra-regional e conseguir concorrer em melhores condições no mercado global. Em segundo lugar, a existência de um déficit crescente quanto à infraestrutura e, em particular, infraestrutura de integração, decorrente da redução do investimento público nas décadas prévias. Por último, a necessidade de ampliar as facilidades de financiamento e de desenvolver mecanismos novos que permitissem aumentar os fluxos de financiamento público e privado para este tipo de projetos. Por sua vez, a estratégia de intervenção da IIRSA incorporou duas novas características. De um lado, focou-se no território. Assim, a infraestrutura recebeu um tratamento integrado no qual se reúnem temas de transporte, energia e comunicações, visando a capitalizar as sinergias existentes para melhorar a logística da produção e do comércio, elevando a competitividade. De outro lado, a incorporação ativa dos órgãos multilaterais de financiamento, tanto na fase de criação da Iniciativa quanto no posterior apoio a sua gestão”.

¹²⁰ Segundo o relatório o Balanço feito sobre os 10 anos da IIRSA (2011, p. 41) o contexto de integração Sul Americana é baseado no fato de “Como consequência dos processos de recuperação e aprofundamento da democracia nos países da região e da superação das hipóteses de conflito entre alguns deles, progressivamente foi se gerando um clima regional de paz e cooperação, de defesa de valores comuns e de ação concertada para perseguir interesses compartilhados nos fóruns multilaterais”.

¹²¹ O primeiro princípio é caracterizado pela redução ao mínimo as barreiras internas ao comércio da infraestrutura e nos sistemas de regulação e operação que sustentam as atividades produtivas de escala regional, pois a abertura do comercial facilitará a identificação de setores produtivos de alta

sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional¹²³; d) aumento do valor agregado da produção¹²⁴; e) uso de tecnologias da informação¹²⁵; e) convergência normativa¹²⁶; e f) coordenação público-privada¹²⁷.

Essa retomada mais pragmática do debate sobre a integração da infraestrutura regional pelo país com a maior dimensão territorial da América do Sul e a integração de grandes agentes financiadores¹²⁸ à iniciativa geraram expectativas quando a liberação de recursos para investimentos, fazendo com que os países participantes propusessem centenas de projetos de infraestrutura de integração a serem considerados no âmbito da IIRSA.

Contudo, como os projetos propostos, além de serem em número elevado, apresentavam diferentes graus de maturação e prazos de implementação. Por isso, fez-se necessário hierarquizar os projetos, e para tanto o Brasil propôs uma

competitividade global e permitirá proteger a economia regional das flutuações nos mercados globais.

¹²² Segundo o princípio dos eixos de integração e desenvolvimento o espaço sul-americano se organiza ao longo de eixos multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais. Com um padrão mínimo de infraestrutura será possível dar apoio às atividades produtivas de cada eixo e facilitar o acesso às zonas de alto potencial produtivo, que se encontram atualmente isoladas ou subutilizadas.

¹²³ No que concerne o princípio da sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional, parte-se do pressuposto de que a sustentabilidade econômica seja proporcionada através da eficiência e da competitividade nos processos produtivos e que a sustentabilidade social seja uma consequência do impacto do crescimento econômico sobre a qualidade de vida da população. Já as sustentabilidades ambiental e político-institucional consistem na criação de condições para que os diversos agentes públicos e privados da sociedade contribuam para o processo de desenvolvimento e integração.

¹²⁴ O princípio do aumento do valor agregado da produção determina que os investimentos em integração regional não devem ser simplesmente para aumentar a produção atual, mas proporcionar a melhoria da qualidade e aumento de produtividade mediante inovação e geração de conhecimento. O objetivo é que os países que integram o IIRSA formem em suas econômicas cadeias produtivas em setores de alta competitividade global, capitalizando as desvantagens comparativas dos países da região e fortalecendo a complementaridade de suas econômicas para gerar maior valor agregado na produção.

¹²⁵ O princípio do uso intensivo da informação propõe que os países do IIRSA utilizem as mais modernas tecnologias de informática e comunicações não só pelos sistemas produtivos, mas também pelos sistemas educativos, de serviços públicos, de governo e de organização da sociedade civil.

¹²⁶ O princípio da convergência normativa estabelece a necessidade de convergência de visões e programas entre os países envolvidos.

¹²⁷ O princípio da coordenação público-privada aponta para a necessidade de coordenação e lideranças compartilhadas entre os governos e empresas privadas, incluindo tanto a promoção de estratégias público-privadas para o financiamento de projetos de investimentos, como consultas e cooperação para um ambiente regulador adequado para que haja participação significativa do setor produtivo no financiamento e execução de projetos considerados estruturantes, que são aqueles que tornam possível a viabilidade de outros projetos.

¹²⁸ O IIRSA envolve não apenas os países, mas suas instituições financeiras nacionais, como é o caso brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e multilaterais da região, que são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (GAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

metodologia de planejamento territorial indicativo e hierarquizado, baseada na experiência brasileira do planejamento de eixos de integração e desenvolvimento¹²⁹. A partir dela foram analisados os impactos esperados da implementação de cada grupo de projetos no desenvolvimento sustentável da região, nas suas esferas econômicas¹³⁰, sociais¹³¹ e ambientais¹³², e a viabilidade econômica, financeira, ambiental e político-institucional de cada um deles para a implementação dos agrupamentos (COUTO, [s.d.]).

Para permitir a integração física da região, o IIRSA adotou uma prática de investimentos seletiva no território da América do sul, dividindo-o em dez eixos de investimento (ilustração abaixo): 1) Andino (Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia), com fins na integração energética com destaque para a construção de gasodutos; 2) Peru-Bolívia-Brasil com a finalidade de criar um eixo de transporte envolvendo os três países com a conexão portuária peruana no pacífico, permitindo a expansão do comércio destes países com a Ásia; 3) Hidrovia Paraná- Paraguai (Brasil, Argentina, Paraguai) com o fito de integrar os transportes fluviais e a oferta de energia elétrica; 4) intra-oceânico de Capricórnio (Chile, Argentina e Brasil) com foco na incorporação de novas terras à agricultura de exportação e produção de biocombustíveis; 5) Andino do Sul (Chile e Argentina) para o fomento do turismo e rede de transportes; 6) Sul (Chile e Argentina) para fomentar a exploração do turismo e dos recursos energéticos (gás e petróleo); 7) Mercosul-Chile (Brasil Argentina, Uruguai e Chile) para fins de integração energética, com ênfase nos gasodutos e na construção de hidrelétricas; 8) Intra-ceânico central (Brasil, Paraguai, Bolívia, Chile e Peru) para fins de exportação de produtos agrícolas brasileiros e minerais bolivianos pelo

¹²⁹ O Plano de Ação de Montevidéu previa que seu desenvolvimento seria realizado com uma abordagem de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), complementada com Processos Setoriais de Integração¹²⁹ (PSIs) como seus dois pilares mais importantes, bem como a eleição das seguintes prioridades: a) desenhar uma visão integral da infraestrutura; b) contextualizar os projetos dentro de um planejamento regional estratégico; c) modernizar os sistemas regulatórios e institucionais em cada país; d) harmonizar políticas, planos e marcos regulatórios entre os estados; e) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; f) melhorar oportunidades e qualidade de vida nas populações locais; g) incorporar mecanismos de participação e consulta; h) instrumentalizar a gestão e o financiamento partilhado de projetos; e i) estruturar esquemas financeiros adaptados aos riscos de cada projeto.

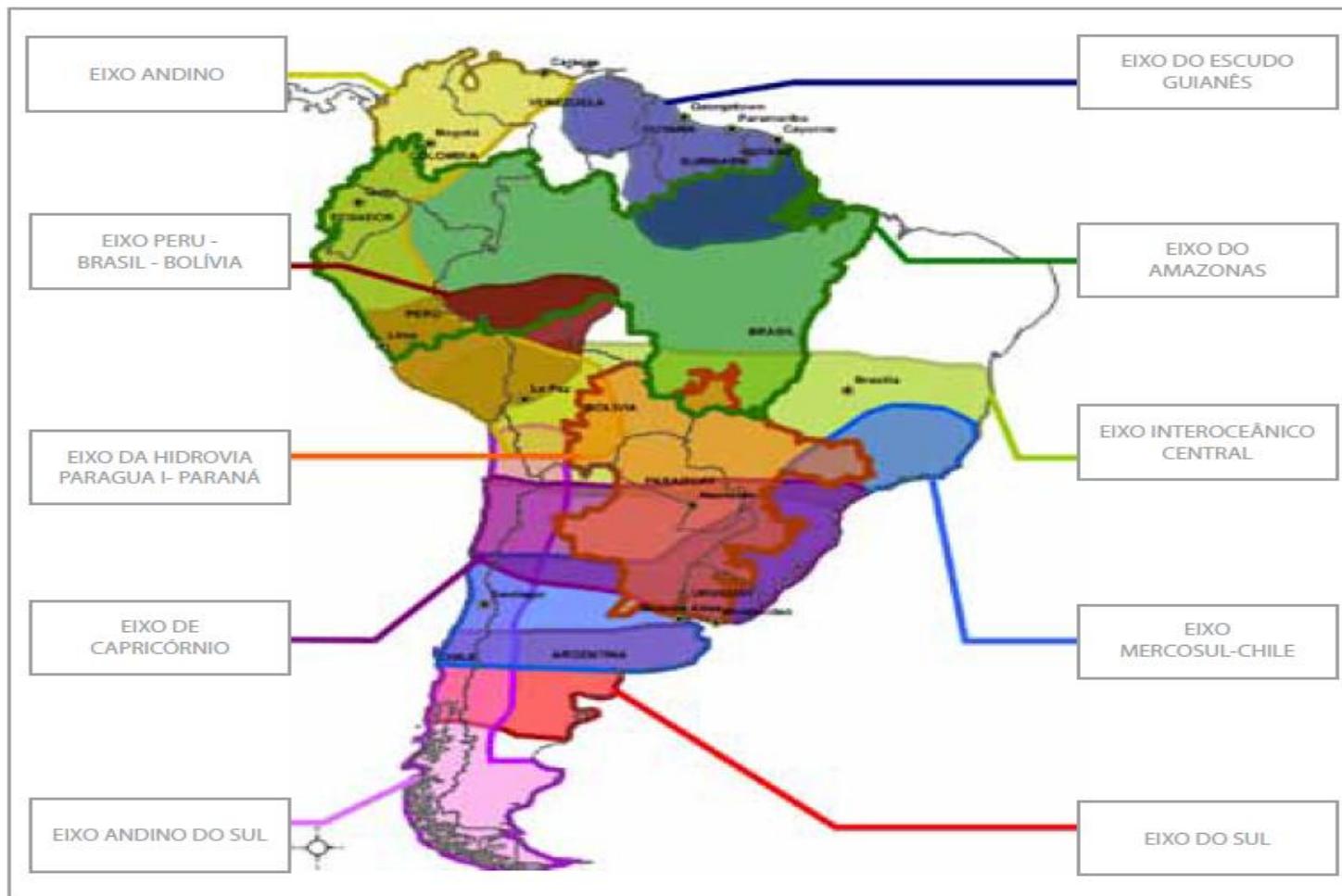
¹³⁰ Caracterizado pelos impactos dos projetos quanto ao aumento no fluxo de comércio de bens e serviços, quanto à atratividade de investimentos privados em unidades produtivas na área de influência desses projetos e, finalmente, quanto à contribuição para o aumento da competitividade da produção regional.

¹³¹ Caracterizada pela observação dos impactos na geração de emprego e renda e na melhoria da qualidade de vida da população.

¹³² Caracterizada pela conservação dos recursos naturais e sobre a qualidade ambiental da região do agrupamento.

Pacífico; 9) Amazonas (Colômbia, Peru, Equador e Brasil) que busca a criação de uma rede eficiente de transportes entre a Bacia Amazônica e o litoral do Pacífico para fins de exportação; 10) Escudo Guianês (Venezuela, Guiana, Suriname e Brasil) para aperfeiçoamento da rede rodoviária.

Ilustração 1 - Eixos de integração e desenvolvimento do IIRSA.



Fonte: Adaptado de INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA - IIRSA (2011, p. 66).

Todo esse processo culmina com a apresentação em Cuzco, Peru de uma Agenda de Implementação Consensuada (AIC), aprovada em dezembro de 2004¹³³. Essa agenda resumiu as centenas de propostas em um portfólio de trinta e um projetos, sendo vinte e oito na área de transporte, um na área de energia e dois na área de comunicações, cujo prazo para a implantação ocorreria entre 2005-2010 (COUTO, [s.d.]), conforme identificado na figura abaixo.

¹³³ Cumpre destacar que no plano Nacional, o Decreto n. 5969/2006 dá exequibilidade no ordenamento jurídico brasileiro à decisão de Integração e o Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM). A utilização desses recursos visa impulsionar o processo de integração reforçando o princípio de solidariedade, uma vez que os benefícios resultantes da ampliação dos mercados não poderão ser plenamente aproveitados pelas economias menores enquanto subsistam marcadas condições de assimetria. Por essa razão na atualidade a melhoria da competitividade e a redução das desigualdades são vistos como processos complementares.

Ilustração 2 - Portfólio de projetos aprovados na Agenda de Impelemtação Consensuada pela IIRSA.



Fonte: Adaptado de Couto ([s.d.], p. 7).

No ano de 2007 foi realizada nova reunião dos partícipes da IIRSA em Montevideu, Uruguai para discutir a agenda de trabalho de 2008 e a integração da IIRSA com a União das Nações Sul-Americanas¹³⁴ (UNASUL), fundada em cinco preceitos: a) evitar a criação de novas instituições; b) procurar que o mecanismo de acompanhamento refletisse os compromissos políticos de alto nível; c) garantir a participação plena de todos os governos da América do Sul, bem como a conquista dos consensos necessários para manter os compromissos; d) facilitar a tomada de decisões mediante mecanismos de interação ágeis e flexíveis entre os governos sul-americanos e as entidades regionais; e e) elaborar um cronograma de trabalho atualizado periodicamente.

Com a consolidação da UNASUL, a integração física regional foi estabelecida em uma agenda mais ampla que terá de interagir com outras frentes, como a ordem política social, econômica e comercial. Na Terceira Reunião da UNASUL, em Quito no mês de agosto de 2009, os Presidentes sul-americanos decidiram a criação, nesse contexto institucional, do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), o qual, por seu turno, decidiu incluir a IIRSA como seu fórum técnico de infraestrutura. Essa tarefa está sob a responsabilidade do COSIPLAN, que passa ser responsável pela integração da infraestrutura regional dos países da UNASUL.

Ante o exposto, podemos resumir o desenvolvimento da IIRSA em três etapas: a) 2000-2003: voltada para a proposta e discussão de eixos e processo setoriais, bem como a preparação de visões de negócios e formulação de projetos; b) 2003-2004: início do planejamento territorial indicativo, baseado em metodologia desenvolvida para construir consenso entre os países em torno de um portfólio comum de projetos com indicação de prioridade; e c) 2005 até o período atual: realizou um salto qualitativo no planejamento territorial indicativo¹³⁵, articulando a necessidade de infraestrutura com outras dimensões do planejamento territorial,

¹³⁴ Através da aprovação do Tratado Constitutivo da UNASUL celebrado em Brasília, maio de 2008.

¹³⁵ Durante a Reunião do IIRSA em Assunção, no mês de dezembro de 2005, os países sul-americanos aprovaram os seguintes objetivos estratégicos para o período 2006-2010: a) assegurar a implantação dos projetos da Agenda de Implementação Consensual e apoiar a elaboração e financiamento de projetos do Portfólio IIRSA; b) promover um salto qualitativo nos processos de planejamento territorial e tomada de decisões de investimento em infraestruturas de integração; c) focalizar as ações e o conhecimento acumulado na Iniciativa nos PSI para apoiar projetos específicos de infraestrutura de integração; e d) fortalecer o processo de difusão para ampliar o conhecimento da sociedade sul-americana sobre os avanços e realizações da Iniciativa IIRSA (2011).

como oportunidades logísticas, oportunidades produtivas com foco na sustentabilidade e conservação do patrimônio natural, incluindo seus impactos sociais¹³⁶, melhorando o sistema de informações sobre a região¹³⁷ para permitir um processo de formulação, preparação e avaliação de projetos mais criteriosos (IIRSA, 2011).

A estrutura institucional atual do COSIPLAN/UNASUL/IIRSA é a seguinte: a) Comitê de Direção Executiva (CDE); b) Coordenações Nacionais (CN); c) Grupos Técnicos Executivos (GTEs); e d) Comitê de Coordenação Técnica (CCT).

O CDE é a principal instância diretiva do IIRSA e a quem cabe definir diretrizes estratégicas e aprovar os planos de ação levando em consideração as propostas emanadas das reuniões dos Coordenadores Nacionais, dos Grupos Técnicos Executivos e do Comitê de Coordenação Técnica, bem como dos próprios países. É integrado por representantes de alto nível indicados pelos governos da América do Sul e, na maioria dos casos, a representação recai em Ministros de Estado nos âmbitos de infraestrutura ou planejamento. O CDE se reúne uma vez por ano com a finalidade de considerar e avaliar as ações realizadas no contexto da Iniciativa e definir o plano de trabalho a ser executado no ano seguinte.

As CN são o ponto focal de cada país para a Iniciativa IIRSA. Têm a dupla função de coordenar o intercâmbio com as restantes coordenações nacionais e catalisar a participação dos diferentes órgãos governamentais para o interior de cada país. Este trabalho de coordenação interministerial é complexo, dadas as características multissetoriais e multidisciplinares da Iniciativa. Fora do âmbito governamental, devem também facilitar a participação de outros atores, entre eles, o setor privado e organizações da sociedade civil. As CN têm relação direta com o representante nacional no CDE e adotam em cada país a organização interna mais

¹³⁶ Para tanto foi desenvolvida uma Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (EASE) que é uma ferramenta que permite identificar, caracterizar e avaliar as consequências ambientais e sociais, os riscos e oportunidades de desenvolvimento sustentável associadas ao território, orientando assim o processo de tomada de decisões no contexto do planejamento dos grupos de projetos da IIRSA. Consta de um marco metodológico e de diretrizes práticas que, através de um processo rápido e de baixo custo, serve para orientar os órgãos e entidades responsáveis pela tomada de decisões em nível nacional e regional. O resultado almejado da avaliação está no ponto médio entre a EASE e a Avaliação de Impacto Ambiental, pois identifica estratégias e linhas de ação orientadas a atuar de forma preventiva em nível das políticas, planos ou programas, e propõe recomendações dirigidas a melhorar a sustentabilidade do grupo de projetos (IIRSA, 2011).

¹³⁷ Para uniformizar as informações utilizadas para fins de planejamento o IIRSA também criou a Rede Geoespacial da América do Sul (GeoSUL). O Programa coloca à disposição de funcionários e especialistas mapas digitais, nacionais e multinacionais, que apoiam o planejamento da infraestrutura física e do desenvolvimento regional (IIRSA, 2011)

adequada a suas características institucionais. As CN lideram a execução do plano de trabalho da Iniciativa e se reúnem geralmente duas vezes por ano para analisar os avanços nos planos de ação aprovados pelo CDE.

Os GTE constituem o nível de trabalho técnico da Iniciativa e são integrados por funcionários e especialistas dos países pertencentes àquelas entidades de governo pertinentes a sua agenda de trabalho. Suas reuniões não são regulares, antes elas surgem das decisões tomadas em relação ao plano de trabalho anual definido pelo CDE.

A IIRSA, apesar de recente, apresenta resultados tangíveis e intangíveis. No primeiro caso foi constituído um portfólio de projetos e estabelecidas prioridades através de uma AIC, bem como a definição de ações orientadas a facilitar a operação de cada um dos EIDs e PSIs. Entre os resultados intangíveis:

merecem destaque o conhecimento acumulado sobre as restrições e oportunidades da região, a cooperação entre países, os desenvolvimentos metodológicos e a capacitação, o capital institucional mobilizado e formado, tanto nos governos como nos órgãos regionais, e a considerável mobilização de recursos de cooperação técnica regional (IIRSA, 2011, p. 98).

A IIRSA recebe, no entanto, várias críticas (IIRSA, 2011): a) há grande desconfiança quanto ao grau de ingerência dos bancos nesse processo de integração regional, uma vez que os agentes financiadores têm interesses próprios na região; b) esses investimentos não estão baseados em uma visão estratégica de longo prazo para o desenvolvimento da América do Sul que oriente a seleção de projetos, o que pode ser verificado pelo fato da visão estratégica regional acabar tendo sido discutida nos países após a apresentação da AIC; c) como não há uma visão de projeto para a região, a interligação de infraestruturas poderá reforçar um modelo agroexportador, típico da maioria dos países da região, reforçando a lógica colonial, que não gera autonomia, mas dependência das economias da América do sul das economias centrais na aquisição de commodities, já que os eixos de integração estão direcionados para a costa, seja Atlântica ou do Pacífico; e d) os diferentes tipos de impacto ambiental que a implantação de infraestruturas causará, afetando adversamente comunidades camponesas e tradicionais¹³⁸ nesse processo

¹³⁸ Essas populações locais geralmente se encontram em precárias condições econômicas e sociais e obras de infraestrutura provocam um fluxo migratório com interesses na compra da terra buscando investimentos. Esse processo migratório abre novas frentes de ocupação favorecendo a

de expansão do capital na região.

É oportuno ressaltar que mesmo que os projetos prioritários da IIRSA sejam na área de fronteira, há uma relação entre o plano IIRSA e os programas de infraestrutura desenvolvidos no plano nacional. Conforme destaca Castro (2009) o PAS, lançado em 2006 e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado no PPA 2007-2010 devem ser vistos como convergentes com a IIRSA, pois partem de uma mesma matriz teórica e ideológica, que em sua visão reedita uma visão “conservadora e desenvolvimentista, apostando em obras de infraestrutura, sobretudo, para viabilizar exportação para o comércio exterior” e afina-se com o modelo que é visado pelas instituições financeiras que controlam a econômica mundial.

A partir da análise da autora, não apenas as duas iniciativas estão formalmente integradas, mas os investimentos nacionais dão vantagem competitiva ao Brasil, aumentando a assimetria em relação aos demais países sul-americanos, reforçando o papel seu destaque na América do Sul. Nesse cenário, a Amazônia passa a ter papel central no projeto nacional de integração espacial, inclusive com a realização de projetos de grande escala, e que nas décadas passadas mostraram-se bastante desvantajosos a sociedade local e com um alto custo ambiental, estabelecendo-se normalmente na concepção de projetos uma noção restrita de desenvolvimento (CASTRO, 2009).

A partir da análise acima, é possível verificar que uma das regiões mais tocadas pelas ações da IIRSA é a Amazônia Internacional, cuja maior parte está localizada no território do Brasil, uma vez que é abarcada por quatro dos dez eixos de integração e já está contemplada pelo portfólio de projetos prioritários da primeira fase da AIC, especialmente nas áreas de produção de energia e de transportes.

No que se referem às intervenções na Amazônia Oriental, objeto da presente análise, dois eixos foram propostos em estudo publicado pelo IIRSA (2011): Amazonas e Escudo Guianês, cuja sua análise nos permite compreender qual é o tipo de projeto de integração previsto para a região.

O Eixo Amazonas se estende ao longo de um sistema multimodal de

degradação ambiental de áreas protegidas, pois há nas frentes de expansão em geral práticas extrativistas pouco sustentáveis. No plano urbano, o crescimento populacional decorrentes do processo migratório cria grande demanda por habitações, saúde, saneamento, educação, transporte e segurança pública que não conseguem ser atendidos pelo poder local, bem como o aumento da geração de resíduos sólidos, que igualmente não conseguem ser tratados adequadamente.

transportes que liga determinados portos do Pacífico com portos brasileiros de Manaus e Belém¹³⁹. Trata-se de uma região caracterizada por uma grande diversidade topográfica e baixa densidade populacional, sendo atravessada pelo rio Amazonas e seus afluentes, sendo o mais sensível de todos os eixos pelo eventual avanço da fronteira agrícola, em razão dos processos que a acompanham: desmatamento, conflitos pelo uso do solo e necessidade de integração de comunidades tradicionais.

Os principais produtos exportados dessa região são petróleo cru, soja, minério de cobre e derivado do petróleo. Em razão de sua particularidade é necessário implementar estratégias de médio e longo prazo para conciliar sustentabilidade ambiental com o aproveitamento das potencialidades econômicas existentes. No que toca o Brasil, mais especificamente o Estado do Pará, as principais atividades econômicas da área de influência do eixo são: alumínio, polpa e sucos, cosméticos, fitofármacos, madeira e móveis, fibras e madeiras e sistemas agroflorestais (IIRSA, 2003).

Já o eixo do Escudo Guianês é uma área que articula os principais nós do Brasil, da Guiana, do Suriname e da Venezuela. Trata-se de uma área que atravessa regiões de muito baixa densidade populacional e importantes áreas indígenas. Obras de infraestruturas podem gerar impactos biofísicos e socioeconômicos sobre a área de influência das mesmas, mas a inexistência de infraestrutura não permite o aproveitamento da vizinhança. Além das atividades já dominantes na região – petróleo cru, minério de ferro, soja e aviões – há boas perspectivas de desenvolvimento do setor pesqueiro e de turismo.

Segundo o relatório do IIRSA (2011), os eixos de integração e desenvolvimento acima abrangem territórios em fases diferentes de desenvolvimento: consolidado, com potencial de crescimento e emergentes. Os primeiros se caracterizam pela alta densidade de comércio e suas estruturas de produção e consumo diversificadas, enquanto os segundos registram intercâmbios em consolidação junto a boas perspectivas de crescimento. Por fim, os territórios

¹³⁹ Em relação à área original do eixo, foram incluídos os Estados do Mato grosso e Amapá. Cabe ressaltar a partir de 2011 passaram a ser feitos estudos no IIRSA que visam expandir o eixo de integração do Amazonas para a inclusão do nordeste Brasileiro, utilizando o transporte ferroviário para fins de integração física. No entanto, há estudos em curso que analisam a possibilidade de integração do nordeste e centro-oeste a outro eixo de integração: o intra-oceânico central. No entanto, até 2012 de concretização houve apenas a inclusão do estado do Matogrosso e do Amapá ao eixo do Amazonas na Reunião IIRSA em Lima.

emergentes mostram atividades comerciais incipientes ao mesmo tempo em que não incorporando novas áreas à produção e ao consumo. Podemos situar a Amazônia brasileira nos dois últimos eixos acima.

Ante o exposto, é possível concluir que a escala supralocal de planejamento territorial, a despeito de ainda ser pouco institucionalizada na América do Sul sofreu grande influência da política de planejamento brasileiro, sobretudo das noções que norteiam a elaboração do PPA e encontra-se articulada com as políticas de aceleração do crescimento do país.

Nesse contexto, as políticas de desenvolvimento da Amazônia nas áreas de infraestrutura são fortemente influenciadas pela perspectiva de uma integração de infraestrutura e logística do continente. No caso do Estado do Pará, ainda que nenhum projeto prioritário do IIRSA esteja sendo executado em seu território, esse está na zona de influência de dois dos dez eixos de integração considerados como prioritários no plano supranacional. Além de sua relevância territorial para o transporte multimodal, o território é visto como uma fonte de commodities, o que de fato não altera a lógica de outras políticas de desenvolvimento, baseadas em uma concepção restritiva de desenvolvimento e com alto custo ambiental.

Reverter ou mitigar impactos socioambientais adversos na região e alterar seu perfil exportador dependerá de um grande esforço por parte das esferas federal, estadual, municipal como agentes reguladores das atividades econômicas que irão se instalar na região. No entanto, o país ainda não dispõe de experiência institucional e de um marco legal consolidados para lidar com essa problemática no âmbito federal ou estadual. O planejamento municipal é o mais consolidado para tentar realizar tal tarefa, mas possui significativas limitações, conforme analisado a seguir.

2.5 O ORDENAMENTO TERRITORIAL MUNICIPAL COMO ALTERNATIVA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO NA AMAZÔNIA

Conforme analisado nas subseções anteriores, o Brasil vem desenvolvendo nos últimos anos políticas e planos que vêm incorporando o conceito de ordenamento territorial, mas que ainda não conseguiram romper um histórico de planejamento setorial e o problema da falta de articulação entre os entes federados.

De todas as políticas já editadas pelo Governo Federal, a única que

incorporou o território como base do planejamento foi o plano diretor instituído pela lei do Estatuto da Cidade, cuja elaboração está sob a competência dos Municípios. De fato, a Constituição somente emprega o termo ordenamento do território em seu texto, ao atribuir a competência do município para controlar o uso e parcelamento do solo urbano.

Assim, das políticas federais com impacto territorial, no plano jurídico a política urbana é a única que engloba toda a extensão do território de um ente federado, devendo integrar políticas setoriais e promover a concertação de interesses dos diferentes segmentos sociais. Nesse contexto, as áreas urbanas possuem grande importância no planejamento, concentrando infraestruturas e serviços (2.5.1), mas na região amazônica algumas situações afetam significativamente a capacidade dos municípios de gerir o seu próprio território, a despeito de suas atribuições constitucionais para tal (2.5.2).

2.5.1 As Particularidades da Implementação de uma Política de Ordenamento Territorial na Amazônia Legal e o Papel das Áreas Urbanas

Como acima mencionado, a Amazônia Legal apresenta particularidades de ordem sociocultural, geográfica e histórica que impactam negativa e significativamente a implantação de políticas estruturantes no que se refere à utilização do solo. Essa situação é agravada por uma baixa presença institucional da União e Estados, onde os Municípios, geralmente responsáveis por territórios de grande extensão territorial, são os únicos representantes do Estado brasileiro¹⁴⁰, o que gera uma sensação de abandono por parte dos cidadãos e uma crescente demanda pela divisão territorial (COSTA, 2008).

Esse cenário torna particularmente difícil a gestão territorial municipal na Amazônia legal. Suas sedes administrativas, além de polos de atração na busca de serviços e infraestrutura, formam a base de articulação de uma sociedade civil extremamente heterogênea. São nessas áreas que concentram na atualidade a maior parte da população da região norte, bem como grandes problemas sociais e ambientais.

¹⁴⁰ A baixa presença institucional da União e Estados na maior parte dos municípios implica na execução de projetos desarticulados e de curto prazo na região visam dar respostas imediatas a problemas estruturais (COSTA, 2008).

Historicamente, os núcleos urbanos sempre tiveram papel de destaque na dinâmica socioeconômica da Amazônia. Os primeiros tinham finalidade militar e comercial, localizados ao longo dos rios, tendo estas estruturas permanecido praticamente inalteradas até a década de 60, quando foi dado início ao processo de integração territorial da região ao resto do país¹⁴¹. Segundo Trindade Júnior e Tavares (2008, p. 9), esta dinâmica provocou inchaço populacional das capitais dos estados da região norte, o surgimento de médias e pequenas cidades ao longo de rodovias e sua retração ao longo dos rios. Com este processo o modo de vida da população em geral se altera, mesmo a que reside em áreas rurais (ENDLICH, 2006, p. 19).

Esse processo de modificação espacial não se deu de modo uniforme. Atualmente, o produto desses rearranjos resulta numa grande complexidade do padrão de urbanização, que pode ser assim classificado (VICENTINI, 2004): a) metrópoles contemporâneas, compostas por estruturas urbanas complexas; b) cidades novas e modernas, implantadas para servir a grandes projetos de exploração de recursos, que servem de base de operação e de reprodução social, fazendo desses espaços verdadeiros enclaves urbanos na rede de cidades da Amazônia; c) cidades de colonização, que serviram de apoio a projetos de colonização públicos e particulares, implantados ao longo de rodovias; d) cidades de surgimento espontâneo, caracterizadas por estruturas urbanas novas e precárias associadas às atividades e serviços complementares, formais ou não, relativas aos grandes projetos ou de apoios às novas frentes econômicas; e e) cidades tradicionais, compostas por estruturas urbanas mais antigas, baseadas no transporte fluvial, e menos sujeitas às transformações recentes decorrentes dos impactos sociais, culturais e ambientais promovidos pela introdução de novos modelos de produção.

A visão da Amazônia no início do século 21 deve ser de uma "floresta urbanizada", em que 70% da população vive em núcleos urbanos e os outros 30% estão inseridos no contexto urbano (BECKER, 1995), não podendo esse fator ser negligenciado em uma política de ordenamento territorial, não apenas pela grande

¹⁴¹ De modo geral, a realidade urbana na região, é composta por dois modelos de urbanização (GONÇALVES, 2001): (a) "rio, várzea, floresta", caracterizados pelo modo de vida tradicional e uma maior indiferenciação entre urbano e rural e (b) "rodovia, terra firme e subsolo", referentes ao esquema de ocupação regional pós-60, ligado à implantação de rodovias, frentes de expansão econômica como a mineral, modelos espontâneos ou dirigidos, de ocupação privada ou estatal, etc.

concentração populacional, mas pelo fato de serem um *locus* privilegiado para a mediação de conflitos relacionadas à implementação de planos e programas com enfoque territorial.

2.5.2 A Competência Municipal em Matéria de Ordenamento Territorial e a Realidade dos Municípios Paraenses

De acordo com a Constituição de 1988¹⁴², é competência do ente municipal (art. 30, VIII), no que couber, a promoção do adequado ordenamento territorial mediante o planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, que deverá estar em consonância com a o disposto nos arts. 182 e 183 do mesmo texto legal, regulamentados pela Lei do Estatuto da Cidade (BRASIL. Lei n. 10.257/ 2001).

Dentre as atribuições do Município na ordenação da cidade, destacamos dois pontos: 1) a definição dos limites do perímetro urbano e de expansão urbana; e 2) o planejamento democrático do uso do território municipal.

A definição do perímetro urbano é uma das mais elementares competências municipais, pois delimita seu espaço de atuação. Para defini-lo, o critério é jurídico, conforme dispõe o art. 3º do Decreto-Lei n. 311, de 02 de março de 1938¹⁴³. Um assentamento ou aglomeração humana, no Brasil, só adquire a categoria de cidade quando o seu território se transforma em município. Portanto, cidade, no Brasil, é caracterizada por ser a sede do governo municipal, qualquer que seja sua população¹⁴⁴.

Todavia, não podemos entender cidade e Município como termos sinônimos. “As cidades [...] não têm personalidade jurídica nem autonomia política; são meras circunscrições administrativas do Município” (MEIRELLES, 1998, p. 72). Cabe ao

¹⁴² No caso dos Municípios localizados no Estado do Pará, em matéria urbanística, deve ser observado também o disposto nos arts. 236 a 238 da Constituição Estadual.

¹⁴³ Outros critérios utilizados para a definição dos limites urbanos é a aplicação do disposto no art. 32 do Código Tributário Nacional e dos requisitos contidos na Lei Federal 11952/2009 seu decreto regulamentador, analisados em detalhe a seguir.

¹⁴⁴ Assim, [n]o direito brasileiro, os municípios, todos, independentemente de população, arrecadação ou qualquer critério, têm a mesma competência, submetidos ao mesmo regime jurídico, dando origem a uma simetria que agrava as diferenças existentes [...] Por síndrome da simetria municipal entende-se a não diferenciação de tratamento dos municípios de acordo com suas características, dispensando-se o mesmo tratamento a um grande município com elevada taxa de demografia e boa arrecadação tributária, e a um município pequeno, desaparelhado administrativamente, com maior atividade rural, etc. (SEGUIN, 2005, p. 56).

Poder Municipal definir o perímetro urbano, e conseqüentemente, os limites da cidade¹⁴⁵.

Vale acrescentar que, ainda que o Município possua competência legislativa para determinar sua zona urbana, tal determinação não possui o condão de transformá-la automaticamente em área de domínio público municipal, isto é, em instituir sua área patrimonial. Diferentemente do que ocorre com os Estados, que possuem bens por determinação constitucional, os Municípios no Brasil adquire somente quando esses lhes são concedidos pela União¹⁴⁶ ou pelos Estados¹⁴⁷ no qual estão localizados¹⁴⁸.

Dessa forma, a doação é a forma inicial de constituição do Patrimônio público municipal. Afóra essa etapa inicial, o Município geralmente tem seu patrimônio acrescido quando: a) da conversão de áreas rurais privadas em parcelamentos do solo urbano (art. 22 da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979); b) da desapropriação de imóveis particulares e pelas demais formas de aquisição onerosa de imóveis privados admitidos pela legislação; e c) da sucessão irregular (BRASIL. Código Civil/2002, art. 1.844).

Portanto, podemos concluir que os Municípios apenas dependem do Estado e da União em sua fase inicial, isto é, para a instalação de sua sede, pois a própria expansão da cidade possibilitará a aquisição de novas áreas patrimoniais. Mas, essa presunção não se confirma em grande parte da Amazônia, no qual o Pará está inserido. Podemos apontar algumas razões para a ocorrência dessa particularidade.

A primeira é o problema da grilagem que inviabiliza a formação de um mercado formal de terras, limitando a atuação dos municípios não apenas na

¹⁴⁵ Sobre o assunto, comenta Meirelles (1998. p. 74) que “lei municipal é a que declara e delimita o perímetro urbano, para todos os fins administrativos, urbanísticos e tributários, atendidos os requisitos mínimos da norma federal pertinente e as demais condições que a constituição estadual estabelecer. Pode ainda o município editar, por lei própria, outros requisitos para o reconhecimento do perímetro urbano, desde que não conflitem com as normas superiores da União e do estado e não atentem contra o direito de propriedade, segundo a normal utilização da terra”.

¹⁴⁶ Visando simplificar e estruturar o processo de regularização fundiária de áreas patrimoniais sob competência da União na Amazônia legal, foi editada a Lei federal n.11.952/2009 (art. 21 e ss), regulamentada pelo Decreto n. 7341/2010. A referida lei substituiu a Medida Provisória n. 458/2009. A questão era anteriormente regulada pela Lei n. 6431/1977. Esse diploma foi regulamentado no mesmo ano pelo Decreto n. 80.511, posteriormente revogado pelo Decreto n. 3.743, de 5 de fevereiro de 2001.

¹⁴⁷ Diferentemente, da legislação federal, recentemente modificada, a doação de áreas de reserva patrimonial para Municípios pelo Estado do Pará é disciplinada pelo Decreto-Lei n. 57, de 22 de agosto de 1969, que dispõe sobre as terras públicas, observado o disposto no art. 91, XIII da Constituição Estadual de 1989.

¹⁴⁸ Vale ressaltar a exceção trazida pela Emenda Constitucional n. 46/2005 (art. 20, IV).

constituição de um patrimônio próprio, mas também no exercício de sua competência urbanística, como nos casos de autorização de loteamentos e na cobrança de tributos, tornando-os, nesse sentido, dependentes de novas doações de terras públicas¹⁴⁹ e impossibilitando-os de cumprir com seu papel de regulador do uso do solo urbano.

O outro fator é que mesmo quando o município consegue identificar que a área objeto de sua pretensão se trata de um bem público, há incerteza quanto à dominialidade do bem, ou se trata de bem público que não pode ser doado, mas apenas cedido a título precário, ficando o município eternamente dependente do Estado ou da União.

Há ainda situações em que mesmo que uma área seja de domínio público, o ente municipal não possui direito de preferência à destinação da área para a constituição de seu patrimônio, como no caso de conflito com demandas de reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas, ou a criação de algum tipo de unidade de conservação.

Portanto, as especificidades da aplicação de políticas setoriais ambientais e de reconhecimento de direitos territoriais diferenciados executadas na Amazônia¹⁵⁰ podem impactar sobremaneira a destinação de áreas patrimoniais e mesmo a possibilidade de expansão urbana municipal, e conseqüentemente a execução de sua competência de planejamento e controle territorial.

A partir de 2001, o principal instrumento de planejamento participativo dos Municípios passou a ser o plano diretor. Segundo o art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade esse instrumento de política urbana deve englobar o território como um todo. No entanto, tal determinação não implica a transformação de todo o território do município em área urbana ou dá a possibilidade do município disciplinar o uso do solo para atividades agrárias, como pode parecer à primeira vista.

Com o advento do Estatuto da Cidade não podemos mais entender o conceito de cidade como oposição ao que é rural. Todos os cidadãos residentes em aglomerações humanas existentes no território municipal devem ter acesso a serviços e infraestruturas oferecidas pelos poder público, e não apenas os que vivem em zonas urbanas. Entretanto, como o direito à cidade não anula a distinção

¹⁴⁹ Segundo a legislação e a doutrina jurídica dominante (exceção encontrada da obra de JUSTEN FILHO, 2005), não é permitido ao Município desapropriar ou usucapir áreas do Estado e da União.

¹⁵⁰ Não nos referimos aqui a uma particularidade jurídica, mas sim aos efeitos que a aplicação da legislação possui no território paraense, e no resto da Amazônia legal.

entre áreas urbanas e rurais, persistindo sua aplicação para fins de determinação de uso e parcelamento do solo, sua regulação jurídica demanda abordagens distintas¹⁵¹, realizadas por entes federados diferentes, e que atualmente não possuem políticas coordenadas.

Ante o exposto, se consideramos a elevada concentração de terras públicas, ocupadas ou não, indevidamente por particulares nos Municípios paraenses, poderemos perceber que a aplicação das disposições sobre o planejamento local fica bastante prejudicada, prevalecendo interesses e determinações supralocais, reforçando um modelo de planejamento autoritário e que vai de encontro com o princípio do federalismo cooperativo.

2.6 CONCLUSÃO DA SEÇÃO

A presente seção objetivou analisar o histórico das experiências brasileiras com projetos de desenvolvimento com impacto territorial na Amazônia para uma melhor compreensão da atual política interna e externa no Brasil, que visa ordenar o território para gerar melhores condições para atração de investimentos na economia neoliberal, bem como sua relação com o planejamento municipal.

Fazendo uma retrospectiva das políticas territoriais na região desde o período colonial até a atualidade é possível afirmar que essas políticas possuem um forte enfoque econômico de cunho extrativista, com maior ou menor contribuição estatal.

No período colonial até o início do projeto de integração física e econômica da região norte ao restante do país, a atuação da Coroa Portuguesa, sucedida pelo Estado brasileiro, foi pontual na região, com finalidade de assegurar a definição de suas fronteiras e viabilizar a exploração de recursos naturais, através do extrativismo e da monocultura, sendo a segunda atividade menos importante que a primeira. A formalização e determinação de limites territoriais precisos na região não eram muito relevantes, sendo até conveniente tal fluidez para possibilitar a expansão de atividades econômica, mesmo depois de incorporada o conceito de propriedade privada ao ordenamento jurídico brasileiro.

¹⁵¹ É reconhecida pela Constituição do Estado do Pará a complementaridade entre áreas rurais e urbanas, e a necessidade de reconhecimento da divisão do solo do município nesses dois espaços para fins administrativos, fiscais e de uso e ocupação do solo (PARÁ. Constituição/1989, art. 236, § 7º).

A partir de 1891, a questão da gestão do território passou a ser uma atribuição dos Estados Federados e confundia-se com a questão patrimonial. A atuação da União não desaparece do que atualmente denominamos Amazônia Legal, mas também se restringia à proteção de fronteiras, transporte interestadual e a gestão de seus bens no que se refere ao território.

A partir da década de 30, iniciou na Amazônia um processo paulatino de aumento de áreas públicas federais, com a criação de territórios federais na região e por projetos de colonização dirigida, que incentivavam o desbravamento. Mas, foi somente em 1953 que se deu o início do projeto de desenvolvimento regional da região através da criação do SPEVEA, dando início à abertura da fronteira de uma região de planejamento que passou a ser denominada Amazônia Legal.

Com a chegada do Governo Militar ao Poder a região a Amazônia passa a ser um problema de segurança nacional e a integrar o planejamento nacional. Esse planejamento tinha por finalidade a ocupação seletiva do território, de modo a viabilizar a exploração setorial em grande escala dos recursos naturais e expandir o mercado interno brasileiro. Para viabilizar esse projeto grandes parcelas do território da Amazônia foram federalizadas e passaram a ser geridas diretamente pelo Governo Federal, sem a necessidade de qualquer relação com o Governo Estadual. Esse processo de federalização de terras permitiu o controle por parte da União da expansão da fronteira na região norte.

Os programas de integração nacional alcançaram alguns de seus objetivos, uma vez que as obras realizadas pela União integraram fisicamente a região ao restante do território nacional e aumentaram a densidade demográfica na região através da migração interna dirigida e espontânea. No entanto, como a noção de desenvolvimento estava ligada somente ao aspecto econômico, outros impactos sociais e ambientais, ainda que conhecidos, foram considerados como externalidades aceitáveis ao processo que se implantou na região. Nesse momento, o desenvolvimento regional era feito ainda com base na transferência da propriedade, não sendo um pressuposto para a utilização dos recursos naturais, mas para sua legitimação.

A partir da redemocratização, a região amazônica que acumulou diferentes resultados de projetos governamentais, bem como seus impactos negativos, deixa de ter um projeto de desenvolvimento econômico claro. Essa perda de foco está diretamente ligada à mudança da estrutura econômica mundial e em razão da

reestruturação do papel do Estado, que deixa de intervir na economia e passa a regulá-la. Nesse contexto, o debate sobre o desenvolvimento deixa de ser baseado no Estado como agente econômico e desloca-se para o território, que passa a servir como instrumento de atração de investimentos, que agora são internacionalizados.

A questão ambiental também ganha grande destaque, sendo a política que mais marcou a organização espacial durante as décadas de 80 e 90 na região. O reconhecimento de terras indígenas e a criação de unidades de conservação, não são apenas práticas territorializadas, mas tem por objeto a proteção de um ou mais atributos existentes em um determinado território, sejam eles ligados ao meio ambiente natural ou cultural. Portanto, as políticas ambiental e econômica passaram a ser desenvolvidas pelo Governo Federal na União em um mesmo espaço sem, contudo, estarem integradas. Mesmo se no discurso oficial e na ordem constitucional as práticas econômicas devam ser sustentáveis, em caso de conflito o aspecto econômico prevalece.

Dentro de uma ordem econômica internacional neoliberal, o Estado brasileiro passou a buscar alternativas para recuperar a capacidade de gerar dinamismo econômico. Contudo, alguns elementos passam também a compor o jogo de forças do processo de planejamento estatal: a) a necessidade de atrair capitais nacionais e internacionais para implantação de atividades produtivas através do oferecimento de vantagens locacionais que perpassam pela organização do território; b) a necessidade do cumprimento das normas ambientais e de proteção dos direitos humanos; c) a necessidade de promover a concertação de interesses institucionais, privados e da sociedade civil em uma ordem democrática; e d) criação de um marco regulatório que permita a realização da atividade de planejamento levando em consideração o modelo de federalismo cooperativo.

Esse novo direcionamento pode ser percebido pelas disposições do texto constitucional, mas é necessário construir um instrumental que permita a operacionalização do planejamento integrado mais sobre os processos econômicos em si, mas no local em que eles ocorrem: o território.

O primeiro instrumento de planejamento integrado criado no ordenamento jurídico vigente foi o PPA, mas que não é um instrumento de ordenamento territorial em si. Neles, devem constar todos os projetos e programas a serem desenvolvidos e nortearão a elaboração de peças orçamentárias. No entanto, na prática, o PPA é visto muito mais como um entrave burocrático, do que como uma forma de

planejamento consensuada e integrada. Já houve uma iniciativa de avaliar o impacto territorial dos investimentos planejados, mas não foi internalizada quando da aprovação do referido instrumento de planejamento. Assim, o PPA é um instrumento de racionalização do planejamento setorializado, não sendo inerente ao seu processo de planejamento a espacialização dos investimentos.

Assim, o Brasil não possui um marco legal que contemple o planejamento territorializado em nível nacional. Foram iniciados estudos para a criação da PNOT, mas foi privilegiado o desenvolvimento de uma PNDR, que prevê a coordenação de ações integradas em porções do território visando a redução das desigualdades sociais e regionais.

A elaboração de uma PNDR visa aproveitar as potencialidades já existentes no espaço, uma vez que no planejamento territorial o deslocamento de pessoas não é mais considerado como um ônus do processo de crescimento econômico, mas um problema para o planejamento territorial, pois causa novos desequilíbrios e a perda da competitividade do território. Nas regiões é necessário criar uma coesão mínima entre os diferentes entes federados que nela intervêm e com os grupos sociais que a ocupam para possibilitar a realização de um projeto para se atingir os objetivos da PNDR.

As experiências realizadas no âmbito da PNDR na Amazônia até o presente momento forneceram poucos elementos para a análise de sua eficácia como instrumento de reversão de desigualdades e estão relacionados com a realização de obras de interesse nacional e não local. É possível concluir também que a partir das análises dos planos setoriais da PNDR, que nesses espaços a questão fundiária, ambiental e a baixa capacidade institucional do Estado na região são temas recorrentes e decisivos para a remediação de impactos socioambientais das atividades econômicas, especialmente nos casos em que elas não são provenientes de arranjos locais, como é o caso dos grandes projetos.

Um pouco mais amplo é o planejamento que será coordenado pela estrutura reformada da SUDAM, que compreenderá um planejamento unificado para toda a região da Amazônia legal, com extensão territorial significativa. Esses dois planos deverão ser compatibilizados na medida em que ambos devem ter suas ações integradas no PPA, não havendo assim um conflito de normas.

Considerando os instrumentos de planejamento já positivados é possível afirmar que, o ordenamento jurídico pátrio ainda não possui um instrumento de

planejamento que consiga regular as tendências das atividades produtivas e de deslocamento de pessoas através de uma distribuição equitativa de infraestruturas no território nacional, permanecendo a atuação estatal limitada a tentar reverter processos de desigualdades em determinadas regiões e que criam obstáculos para a atração e realização de atividades produtivas por razões ambientais e sociais.

Há ainda uma última escala de planejamento que começa a se consolidar na região da América do Sul e que precisa ser integrada ao processo de planejamento territorial do país: a IIRSA/UNASUL/COSIPLAN. Essa iniciativa, apesar de não ser institucionalizada, já está sendo desenvolvida há mais de uma década na América do Sul e prevê uma agenda consensuada de doze países em torno da integração física estratégica dos países participantes para fomentar o dinamismo econômico da região.

Apesar do planejamento da IIRSA ter sido realizado em uma escala supranacional, o Brasil teve um papel decisivo no estabelecimento de diretrizes e métodos de avaliação desses projetos, além de ter pactuado a realizar investimentos, o que importa dizer que, apesar da recente institucionalização dessa instância de planejamento, as prioridades e os critérios para essa integração internacional não diferem da agenda de planejamento do Brasil.

De fato, trata-se de uma abordagem que é considerada uma continuidade ideológica e procedimental da política de desenvolvimento regional que sempre se desenvolveu no Brasil desde a época do regime militar. Em nossa opinião trata-se de uma continuidade de planejamento que tenta se ajustar às novas regras orientadas a considerar a participação pública, da descentralização, do respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente, especialmente na Amazônia, uma vez que essa passa a um papel central de no processo de integração territorial da América do Sul e é considerada como um espaço sujeito a impactos ambientais.

A IIRSA/UNASUL//COSIPLAN, apesar das críticas relacionadas aos seus eixos prioritários, desenvolve estudos sobre os impactos territoriais dos empreendimentos que financia nas áreas de intervenção e de influência e poderão auxiliar não só o Brasil, mas todos os países partícipes a avaliar o impacto territorial dessas atividades, internalizando em seus territórios medidas de planejamento para conter ou mitigar impactos adversos e gerar dinamismo econômico com a integração física proposta.

Nessa fase renovada do planejamento estatal brasileiro e sul-americano que

tem se consolidado nos últimos anos, as áreas urbanas possuem papel de destaque no processo de desenvolvimento regional, pois são polos de atração populacional na busca de infraestruturas e serviços, bem como reúnem condições para a articulação dos diferentes segmentos da sociedade civil, elementos essenciais para a implementação de políticas de planejamento e desenvolvimento de cunho territorial.

No plano jurídico, o ordenamento territorial é uma responsabilidade compartilhada, mas que historicamente ficou a cargo do local. Essa premissa foi positivada em 2001, através da edição da Lei n. 10.257/2001, ao estabelecer a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor, em certas situações (art. 41) pelo Município, o que deverá contemplar toda a extensão territorial do ente federado local.

Desse modo, o Município, por determinação constitucional e infraconstitucional, ainda que não seja o agente exclusivo do planejamento territorial no país é o único que possui a obrigação legal de fazê-lo. Ocorre que essa tarefa apresenta particularidades de implementação na Amazônia Legal não apenas em razão de limitações de ordem fundiária e socioambiental, pela necessidade de equacionar no planejamento territorial municipal determinações legais, políticas e projetos de ordem supralocal, nem sempre com lógicas compatíveis e cujos impactos não se restringem a apenas o território municipal.

3 LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS SOBRE ORDENAMENTO TERRITORIAL MUNICIPAL

Considerando que o Município no ordenamento jurídico brasileiro tem a competência para ordenar seu território, mas este deve adequá-lo a uma série de restrições de ordem legal, a presente seção visa identificar quais são as leis em vigor no Brasil e no Estado do Pará que possuem disposições sobre ordenamento do território ou impacto no planejamento territorial local, com o fim de delimitar o âmbito de autonomia municipal no seu planejamento territorial.

Para selecionar a legislação a ser analisada, considerando que não há uma definição jurídica para o termo ordenamento territorial na legislação brasileira, utilizamos como critério o conceito cunhado por Cabeza (2002) que define o mesmo como um processo e instrumento de planificação de natureza técnico-político-administrativo de planejamento de longo prazo para uma organização do uso e ocupação do território, de acordo com as potencialidades e limitações do mesmo.

Antes de analisar a legislação selecionada, primeiramente é necessário estudar a repartição de competência entre os entes da federação (3.1), analisando sua aplicação em matéria de ordenamento territorial (3.2) e disciplinas afetas ao planejamento territorial (3.3).

Considerando que o Município é atualmente o único ente federado que elabora planejamentos com base territorial, analisaremos as competências constitucionais municipais sobre a temática e a regulação desses dispositivos no plano infraconstitucional (3.4). Em seguida será feito um resumo das disposições da legislação setorial no plano urbanístico (3.5), fundiário (3.6), agrário (3.7), mineral (3.8) e socioambiental (3.9), sendo a análise restrita às disposições sobre planejamento ou que limitem o planejamento municipal.

Faremos ainda breve exposição sobre os instrumentos legais vigentes para que os municípios possam realizar planejar e gerir seus territórios em escala intermunicipal e regional (3.10).

O panorama legal que iremos traçar a seguir será utilizado como referência no estudo de caso que será exposto na seção seguinte.

3.1 PANORAMA GERAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Para compreender o planejamento territorial no Brasil, necessário se faz analisar quem são os entes federados responsáveis por seu planejamento, execução e custeio, bem como qual é o escopo da atuação de cada um deles. Dessa forma, analisaremos a repartição de competências¹⁵² estabelecidas pela Constituição de 1988¹⁵³ (3.1.2), inicialmente fazendo uma abordagem geral sobre o tema (3.1.1).

3.1.1 Histórico do Desenvolvimento do Federalismo Brasileiro

O sistema federativo brasileiro é fruto da descentralização do estado unitário que caracterizava o período imperial, ainda que o modelo federal adotado tenha inspiração na matriz norte-americana, em que ocorreu o processo inverso (ALMEIDA, 2007). Entretanto, não podemos entender o sistema federal de forma estática¹⁵⁴, pois no Brasil, desde sua independência, sofreu várias modificações no seu sistema federativo.

Na Constituição de 1891 prevaleceu o modelo de competências enumeradas da União, sendo todas as demais competências do Estado, o que tornava o poder desses entes bem mais amplo que o atual, sobretudo “no tocante à faculdade de auto-organização, a adoção de soluções diferenciadas nas Constituições dos Estados, e até mesmo quanto ao esquema da separação de poderes” (ALMEIDA, 2007, p. 27). Esse período também é marcado pela competência local para tributar as exportações (CAMARGO, 2004).

Todavia, a concentração de competências nas mãos dos Estados não persiste, uma vez que a partir de 1934 o Brasil passa a adotar o federalismo

¹⁵² “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (SILVA, 2003, p. 477).

¹⁵³ Não analisaremos as disposições sobre a Constituição do Estado do Pará, pois as mesmas não podem alterar essa matéria, devendo, em razão do princípio do paralelismo, guardar fidelidade ao texto da Constituição da República.

¹⁵⁴ Conforme destaca Torres (2001) o sistema federal na sua relação da União e Estados está assentado em uma intrínseca “síntese dialética”, entre forças centralizadoras e descentralizadoras, fortemente influenciados por fatores extrajurídicos, como a cultura, economia, etc., variando de país para país, e mesmo no tempo, pois a realidade é dinâmica, podendo, portanto, os arranjos federativos sofrer modificações para se adequar às novas demandas sociais.

cooperativo¹⁵⁵, como forma de minimizar diferenças regionais, centralizando poderes nas mãos da União para tal finalidade. Outras duas grandes diferenças neste arranjo federativo são: a) os poderes dos Estados também serão limitados em razão da autonomia dos Municípios e; b) assuntos que não sofriam qualquer tipo de intervenção estatal, como relações comerciais, passam a sofrer tutela da União. Nesse período “[o] poder central passou a ser o indutor do desenvolvimento e o único executor das políticas econômicas”. (CAMARGO, 2004, p.194), possuindo essa nova função do Estado impacto na competência para fins de tributar e conceder incentivos.

Conforme destaca Almeida (2007) essa intervenção do poder central não se deu de forma abrupta, mas paulatina. No entanto, é a partir de 1934 que esse processo é acentuado, o que vai apenas sendo incrementado nas constituições seguintes. O auge desse processo de centralização, que também se deu na esfera econômica tornando ainda os Estados mais dependentes da União Federal, ocorreu na ordem constitucional de 1967.

Expõe Camargo (2004) que o regime militar implantado no Brasil pode ser dividido em dois períodos no que tange essa centralização financeira. Na primeira fase prevaleceu o centralismo quase absoluto nas mãos do governo federal. Em razão das reformas institucionais operadas no período, houve uma concentração significativa dos recursos tributários nas mãos da União, culminando com a deterioração das finanças dos demais entes federados. A segunda fase é marcada pelo esgotamento do modelo econômico de financiamento por meio da arrecadação de tributos e financiamento do setor privado. Essa desarticulação dá início a um processo de descentralização.

Esse cenário deixado com a derrubada do regime militar no país é que se tenta modificar na Constituição de 1988, sobretudo no que se refere às repartições de competências. O processo não resultou uma solução totalmente inovadora¹⁵⁶,

¹⁵⁵ O federalismo cooperativo, segundo Morbidelli (1999, p. 60-61), pode ser definido como “um conjunto de técnicas e instrumentos para a efetivação de acordos, que não alteram necessariamente a repartição constitucional de competências, mas ampliam, na prática política, a gestão comum, a autonomia e a interdependência entre os governos federal e regional”.

¹⁵⁶ A Constituição Federal como responsável pela repartição de competências, que demarca os domínios da federação e dos Estados-Membros, imprimirá ao modelo federal que ela concebeu ou a tendência centralizadora, que advirá da amplitude dos poderes da União, ou a tendência descentralizadora, que decorrerá da atribuição de maiores competências aos Estados-membros. Por isso a repartição de competências é encarada como a “chave da estrutura do poder federal”, “o elemento essencial da construção federal”, a “grande questão do federalismo”, o “problema típico do estado federal” (HORTA, 1995, p. 308).

mas apresentou seguiu a tendência de experiências de federalismo contemporâneo (ALMEIDA, 2007).

A Constituição de 1988 possui complexo sistema de repartição de competências concorrentes, abrindo-se espaço para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central mediante delegação. Além dessa hipótese, cada ente federativo foi contemplado com competências próprias.

Sob esta nova perspectiva, que visa uma maior descentralização, pautada no “federalismo do equilíbrio”, se busca que o desenvolvimento das atividades federais não iniba o exercício dos poderes dos Estados, sobretudo no âmbito do poder de legislar. Para tanto, há neste novo modelo a expansão de competências comuns, em que cabe à União editar normas de caráter geral, não exaustivas, permitindo aos Estados adaptá-los as suas necessidades (HORTA, 1995, p. 314). Em verdade, no federalismo de equilíbrio, também denominado cooperativo¹⁵⁷, a descentralização na repartição constitucional de competências é uma de suas principais características.

Com o advento do federalismo cooperativo, aprimorou-se, ao lado tradicional técnica da competência exclusiva e dos poderes reservados, a técnica da competência concorrente, cujas matérias listadas podem ser reguladas tanto pela União, como pelos Estados-membros. Acenava-se, assim, uma importante descentralização legislativa nos limites do Estado Federal, propiciando uma melhor regulamentação dos interesses regionais e a observância das particularidades de cada ente. Esse novo federalismo (*new federalism*), que implica em um exercício coordenado de poderes entre o ente central e os regionais, produz, uma realidade, uma interdependência política entre as esferas de poder, mas não se converte, porém a princípio, em uma supressão do sistema federal ou em uma variante do sistema unitário descentralizado, como querem muitos, senão que reflete uma nova etapa de desenvolvimento dos sistemas federais, como forma específica do estado moderno (TORRES, 2001, p. 229-230).

Este modelo de repartição de competências instaurado no país visa uma “organização estatal integrada”, um verdadeiro condomínio legislativo, para a

¹⁵⁷ Segundo Dias (2005, p. 213) “por meio do federalismo cooperativo, a União, os Estados-membros e os Municípios assumem, em benefício dos cidadãos, a realização de tarefas e objetivos por meio da distribuição de atribuições, sendo imprescindíveis a cooperação e a coordenação de atividades para a realização dos objetivos e interesses nacionais. Nesse sentido, não existe hierarquia e sim, coordenação entre as entidades federativas e entre suas normas, que, de forma alguma, podem colidir, pois o sistema constitucional deve ser um sistema harmonizado em função da repartição constitucional de competências. A coordenação entre políticas nacional, estaduais e municipais é necessária para uma racional e coerente administração de assuntos públicos, nas diferentes esferas de poder, que, apesar de independentes, são interdependentes na realização de objetivos comuns”.

solução de intrincadas questões de ordem econômica, social, ambiental, etc., em que relações hierárquicas entre entes federados, cada vez mais, dão lugar a arranjos pautados na colaboração e solidariedade não apenas entre entes federados, mas até entre estados-nação (TORRES, 2001).

Vale mencionar que o federalismo cooperativo não se restringe à repartição de competências legislativas, mas também executivas que dependem da arrecadação e de repasses orçamentários que permitam que os entes federados possam ser efetivamente autônomos.

A questão da atividade financeira no Estado¹⁵⁸, que viabiliza a execução das políticas setoriais e do próprio planejamento estatal, na Constituição de 1988 é fortemente marcada pelo ideário da descentralização e fortalecimento das estruturas regionais, e tem como efeito:

uma forte elevação das transferências de impostos federais em favor das entidades subnacionais, tanto no que se refere à transferência de fundos de participação como quanto à própria competência tributária desses entes. (CAMARGO, 2004, p. 196).

Conforme explica Conti (2001, p. 32-33.):

[a] forma ideal de distribuição de recursos está íntima e indissociavelmente ligada à maneira pela qual se faz a repartição de competências no Estado Federal [...] A complexidade na distribuição de recursos acompanha esta complexidade na formação do Estado, haja visto que [o mesmo] guarda estreito vínculo com a distribuição das atribuições que compõem o Estado.

Ao analisar o ordenamento jurídico brasileiro o referido autor explica que o sistema de repartição de receitas prevista na Constituição de 1988 é de natureza mista, em que existem tributos exclusivos para cada uma das esferas de governo, e dois tipos de participação na arrecadação: direta e indireta.

Quanto à competência exclusiva dos entes federados para tributar, à União foi atribuída a competência para instituir impostos sobre importação, exportação, renda, produtos industrializados, operações financeiras e propriedade territorial rural e sobre grandes fortunas, bem como impostos extraordinários e a possibilidade de instituir outros ainda não previstos na Constituição (arts. 153 e 154, II e III).

Os Estados e o Distrito Federal têm competência para instituir impostos

¹⁵⁸ O termo pode ser definido como “o conjunto de atividades relacionada à arrecadação, gerência e dispêndio de recursos públicos” (CONTI, 2001, p. 3)

sobre transmissão *causa mortis* e doação, sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação e sobre a propriedade de veículos automotores (art. 155). Já os Municípios podem instituir impostos que incidam sobre a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão *inter vivos* e serviços de qualquer natureza (art. 156). Todas as esferas de governo têm competência comum para instituir taxas e contribuições de melhoria (art. 145, II e III).

A participação nos resultados da arrecadação vem regulada no art. 157 e 158 da Constituição, sendo que o primeiro dispositivo versa sobre a participação direta dos Estados e Distrito Federal na arrecadação da União e no segundo trata da participação direta dos municípios nas arrecadações da União e dos Estados. A participação indireta está prevista na Constituição através da criação de fundos¹⁵⁹, sendo prevista a necessidade de elaboração de lei complementar sobre o seu funcionamento (art. 165, §9º), o que não ocorreu até o presente momento.

O modelo de Federalismo fiscal¹⁶⁰ contido na Constituição de 1988, segundo Camargo (2004), possui algumas distorções: a) Estados e Municípios criados a partir de 1988 estão localizados nas regiões mais pobres do país, o que causa enormes distorções na alocação de recursos, eis que essas entidades não possuem receitas próprias suficientes para suas necessidades, dependendo de transferências intergovernamentais para sua manutenção; b) não há uma atribuição clara de competências de cada ente federado, o que gera um processo descentralizado e desorganizados de encargos, sem que haja o respectivo recurso público para o seu custeio, criando-se uma disparidade entre as demandas e ofertas de serviços públicos; c) o país é marcado por extrema desigualdade regional e para revertê-las a Constituição criou um sistema de desconcentração de receitas tributárias, por meio da distribuição privilegiada de recursos às regiões menos desenvolvidas, o que gera uma independência desses entes em relação às receitas tributárias próprias; d) a redistribuição do poder político entre os Estados, a fragilidade partidária, e a própria sistemática de eleições proporcionais para o Poder legislativo expõem as entidades

¹⁵⁹ Atualmente, há vários fundos previstos no texto constitucional e legislação ordinária, dentre os quais podemos citar o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, o Fundo de participação dos Municípios, os Fundos Constitucionais de financiamento do norte, nordeste e centro-oeste, Fundo de Saúde, dentre outros.

¹⁶⁰ Define Conti (2001, p. 24-25) federalismo fiscal como “o estudo da maneira pela qual as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro que [...] engloba a análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual o grau de autonomia de seus membros, as incumbências que lhes são atribuídas, e fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas”.

subnacionais a conflitos regionais pela defesa de seus interesses; e) houve uma longa prática institucional de descontrole sobre as finanças públicas que apenas recentemente foi alterada com a consolidação da dívida interna de entidades subnacionais pela União e pelo advento da lei de responsabilidade fiscal, o que deu início à necessidade de planejar os investimentos e renúncias para não comprometer as finanças públicas; e f) há uma tendência da reversão da descentralização de receitas com o aumento da participação da União na carga tributária total por meio da criação de contribuições sociais que não são objeto de repasse aos Estados e Municípios.

As distorções acima identificadas acirram as disparidades regionais com a guerra fiscal. Conforme destaca Camargo (2004) a competição dos Estados e Municípios por investimentos privados traz uma série de efeitos e consequências econômicas, políticas e sociais, pois essas condutas implicam em um jogo não cooperativo, em que há um ganho individual do ente que recebe o investimento, mas uma perda global no plano nacional. Nesse sentido, é preciso encontrar mecanismos capazes de equilibrar os interesses de cada ente e os da nação.

3.1.2 Repartição de Competências Legislativas e Materiais

No que se refere à repartição de competências legislativas e materiais, Horta (1995) a classifica em cinco planos: a) competência geral da União; b) competência de legislação privativa da União; c) competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; d) competência de legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal; e e) competência dos poderes reservados aos Estados.

Já para Silva (2003) as competências podem ser classificadas em relação à forma, extensão; e origem. Quanto à forma, as competências podem ser: a) enumeradas ou expressas, quando estabelecidas de forma explícita ao ente federado; b) reservada ou remanescente, no sentido de serem determinadas por exclusão das estabelecidas expressamente; c) residual, nos casos em que se utiliza a técnica de enumeração exaustiva, sendo as hipóteses não previstas; e d) implícita ou resultante, quando se refere à prática de atos ou atividades razoavelmente considerados necessários ao exercício de poderes expressos ou reservados.

No que se refere à extensão de competências estas podem ser: a)

exclusivas; e b) privativas. Para o autor o que diferencia essas competências próprias, é que somente a primeira é delegável¹⁶¹. Outras modalidades de competência são: c) comum, que importa na faculdade de legislar ou praticar determinados atos em pé de igualdade com os demais entes federados; d) concorrente, que compreende a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto por mais de um ente federado, possuindo a União primazia na edição das normas; e e) suplementar, que significa o poder de formular normas que pormenorizem o conteúdo de normas gerais ou que as supram quando estas ainda não foram editadas.

Quanto à origem, as competências podem ser: a) originárias, quando estabelecida desde o início a um ente federado; e b) delegadas, quando uma entidade recebe autorização do ente federado originário para exercê-la em seu lugar.

Outra questão de relevante interesse quanto à estrutura do federalismo brasileiro é pertinente à execução de serviços, pois o ordenamento jurídico adota o sistema de execução imediata, no qual cada ente federado mantém sua própria administração, com funcionários próprios, independentes e subordinados aos respectivos governos. A cooperação entre os entes da federação deve ser balizada por lei complementar, nos termos da Constituição (art. 23, parágrafo único).

Feitas as ponderações introdutórias, passaremos a analisar o esquema de repartição de competências legislativas e executivas estabelecido na Constituição de 1988.

A despeito das iniciativas de descentralização, a União mantém considerável número de competências privativas, em comparação às estabelecidas aos Estados e Municípios. Nesse sentido, destaca Fernanda Almeida (2007, p. 75) que:

a preponderância da União no Federalismo contemporâneo é um dado que se tem de aprender a conviver. O que é preciso impedir é uma hegemonia do poder federal que desnature o sistema. Se pensarmos principalmente em termos da interação federalismo/democracia, o Estado Federal tanto mais propiciará a democracia quanto mais perto dos destinatários estiver a sede do poder decisório.

¹⁶¹ Ainda que alguns autores considerem os termos sinônimos, Ferreira (2007) advoga pela classificação, argumentando que como nem todos os entes federados estão autorizados a delegar suas competências esta distinção é relevante, pois permite diferenciar que a União possui os dois tipos de competências previstas no art. 22 da CF/88, o que não ocorre com os Estados e Municípios, que possuem apenas competências exclusivas, sejam elas de natureza executiva, sejam de natureza legislativa ou executiva.

As competências exclusivas e privativas da União estão previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição, sendo que o primeiro artigo trata das competências políticas e administrativas das autoridades federais; já o artigo seguinte determina as matérias passíveis de disciplina normativa privativa por parte daquela autoridade.

As competências administrativas da União, previstas no art. 21, conferem poderes implícitos para legislar, de forma a permitir a gestão das atividades estabelecidas pela Constituição, dentre as quais podemos citar: a) relações diplomáticas; b) defesa nacional; c) controle do sistema financeiro; d) serviço postal; e) elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; f) serviços de telecomunicações; g) energia elétrica; h) transporte e infraestrutura relacionada; i) organizar serviços nacionais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; j) diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; k) instituição de sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos; e l) instalações nucleares. Em razão de sua essencialidade, são consideradas indelegáveis, e classificadas como exclusivas.

Já as competências legislativas privativas da União estão previstas no art. 22, quais sejam: a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; b) desapropriação; c) requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; d) águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; e) serviço postal; f) sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; g) política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; h) comércio exterior e interestadual; i) diretrizes da política nacional de transportes; j) regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; l) trânsito e transporte; m) jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; n) nacionalidade, cidadania e naturalização; o) populações indígenas; p) emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; q) organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; r) organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; s) sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; t) sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; u) sistemas de consórcios e sorteios; v) normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos

de bombeiros militares; x) competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; y) seguridade social; z) diretrizes e bases da educação nacional; aa) registros públicos; ab) atividades nucleares de qualquer natureza; ac) normas gerais de licitação e contratação; ad) defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; e ae) propaganda comercial.

Segundo a definição de Silva (2003) estas competências são privativas, e não exclusivas, pois admitem delegação, de modo a incentivar a descentralização, mediante autorização expressa por lei complementar autorizando os Estados a legislar apenas sobre questões específicas (art. 22, parágrafo único). Podemos perceber que tanto as competências exclusivas e privativas da União são bastante extensas, sendo facultada a delegação pontual desses assuntos aos Estados.

Conforme dispõe o art. 25 da Constituição a competência legislativa dos Estados abrange sua capacidade de auto-organização, sempre atendido o que dispõe a Constituição de 1988. As competências privativas dos Estados são residuais (art. 25, §1º), ou seja, compete ao Estado legislar privativamente sobre as competências restantes das enumeradas aos demais entes federativos em suas competências privativas ou comuns.

Apesar da natureza residual de suas competências, a própria Constituição estabelece duas competências específicas, que são também privativas dos Estados: a) exploração de serviços locais de gás canalizado; e b) instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, através de lei complementar estadual.

O reconhecimento dos Municípios como entes federados autônomos, com capacidade de auto-organização (BRASIL. CF/1988, art. 29), foi uma significativa mudança operada pela nova ordem constitucional¹⁶². Nesse contexto, podemos afirmar que:

¹⁶² “Muito se questionou a respeito de serem os Municípios partes integrantes ou não da nossa Federação, bem como sobre a sua autonomia. A análise dos arts. 1º e 18, bem como de todo o capítulo reservado aos Municípios (apesar de vezes em contrário) nos leva ao único entendimento de que eles são entes federativos, dotados de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e auto legislação”. (LENZA, 2005, p. 179).

[a] autonomia administrativa municipal significa o direito de os Municípios regulamentarem todos os assuntos da comunidade local no âmbito das leis, de acordo com a sua própria apreciação, com recursos próprios e com a participação de uma representação democraticamente eleita da comunidade. Essa forma de decisão política e de administração descentralizada constitui, destarte, o estágio da democracia que está mais próximo da esfera local e da vida do cidadão. O processo de municipalização visa, sobretudo, transferir para mais perto do cidadão a maior quantidade possível de atribuições nas questões que lhes dizem mais diretamente respeito, sem que haja necessidade de participação ou interferência de outras esferas de poder. (FARIAS, 1999, p. 142-143).

As competências municipais estão previstas no art. 30. Segundo Fernanda Almeida (2007, p. 97), o ente Municipal possui competências privativas enumeradas (art. 30, I e II) e não enumeradas (art. 30, IV a IX), que têm por base o interesse local, representado pela predominância do interesse local sobre o interesse regional e nacional, e não pela exclusividade do interesse (MEIRELLES, 1998).

Quanto à forma de apresentação dessas competências, o artigo 30 engloba competências legislativas e materiais, privativas e concorrentes (ALMEIDA, 2007). Da mesma forma que ocorre com a União, suas competências também estão disciplinadas em artigos esparsos do texto, como, por exemplo, no art. 144 e 182. No âmbito de sua competência constitucional o Município exerce sua função de legislar sem submissão hierárquica, sendo inconstitucional legislação supra Municipal que discipline as temáticas (ALMEIDA, 2007)¹⁶³.

As competências municipais privativas estão previstas no art. 30, quais sejam: a) criação, organização e supressão de distritos; b) organização de serviços públicos de interesse local, inclusive o transporte coletivo; e c) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

As competências comuns constitucionais estão disciplinadas em dois dispositivos. No artigo 23 estão previstas tarefas nas quais todos os entes federados devem atuar em concurso. Já o artigo 24 dispõe sobre a competência legislativa concorrente. Ainda que o dispositivo somente mencione a União e os Estados, é entendimento predominante na doutrina (FARIAS, 2013) que os Municípios também possam legislar sobre matérias concorrentes, suplementando a legislação no que couber (art. 30, II).

A competência comum, prevista no artigo 23 da Constituição é uma

¹⁶³ O distrito federal, que acomoda as competências de estados e municípios, e que também integra a federação, possui sua competência privativa prevista no art., 32, §1º.

competência administrativa, e não legislativa, sendo as atribuições de cada ente federado disciplinadas por leis complementares, visando a fixação de normas para a cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único). Essas normas deverão indicar os instrumentos de ação administrativa que poderão ser utilizados, criando obrigações para todos os integrantes da federação. De todo modo, essas devem estar de acordo com as regras constitucionais de repartição de competências que comandam e limitam a colaboração nos casos específicos (ALMEIDA, 2007).

Conforme destaca Silveira (2002), ainda que não expressamente mencionado, este artigo atribui poderes implícitos para legislar. No entanto, estas competências devem seguir as regras de competência concorrente, mesmo porque foram quase que absolutamente abarcadas pelo rol previsto no art. 24. A ausência de regras para disciplinar essa competência executiva pode torná-la ineficaz, seja pela atuação simultânea de diversos entes federativos sem a devida cooperação, seja pela ausência de atuação, em razão ausência de regulação¹⁶⁴.

As competências concorrentes disciplinadas no art. 24 da CF/88 permitem aos entes federados legislar sobre a mesma matéria, sendo classificadas pela doutrina como não-cumulativa (ALMEIDA, 2007). Diferentemente da competência comum, em que não há limites prévios para o exercício da competência pelos entes federados, resguardado o direito de preferência da União, a competência legislativa concorrente é uma competência vertical, em que é reservada ao ente superior a edição de normas gerais, e ao ente subordinado, a competência de suplementar a norma geral, de pormenorizá-la; ou mesmo de, no caso da ausência de norma geral, de editá-la.

O rol de competências concorrentes, a partir de 1988, tornou-se mais extenso que nas ordens constitucionais anteriores, abrangendo os seguintes assuntos: a) direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; b) orçamento; c) juntas comerciais; d) custas dos serviços forenses; e) produção e consumo; f) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; g)

¹⁶⁴ Não analisaremos em profundidade a questão, uma vez que buscamos justamente avaliar a legislação existente, sob o aspecto formal, mas consideramos oportuno ressaltar que ainda que a legislação seja de grande relevância para o exercício de competências comuns, sua ausência não é o único obstáculo: problemas de ordem orçamentária e administrativa também são fatores relevantes para a análise da eficácia da atuação dos entes federados no âmbito das competências comuns.

proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; h) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; i) educação, cultura, ensino e desporto; j) criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; k) procedimentos em matéria processual; l) previdência social, proteção e defesa da saúde; m) assistência jurídica e Defensoria pública; n) proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; o) proteção à infância e à juventude; p) organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Um dos grandes debates existentes sobre a repartição de competências concorrentes é o papel da União no estabelecimento de normas gerais e os critérios utilizados para identificar esse tipo de norma. Conforme indica Almeida (2007) essa distinção é menos difícil no caso de competências concorrentes não-cumulativas, em que há prévia definição do campo de atuação em relação à matéria. Neste caso, cada ente federado ficará adstrito aos limites legislativos pré-definidos, sem subordinação hierárquica, sob pena de inconstitucionalidade. Entretanto, como não há conceito legal do que é norma geral, cabe à doutrina e à jurisprudência estabelecer seus contornos.

Para Cretella Júnior (1990), uma norma é geral quando: a) seja assim determinada pela Constituição; b) incida apenas sobre as matérias determinadas pela Constituição. Assim, para o autor a definição de norma geral está no âmbito da discricionariedade. Outro posicionamento é o de Moreira Neto (1988), que considera normas gerais como normas principiológicas, restritas ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que nortearão a elaboração da legislação de estados-membros.

Apesar da diferença entre os posicionamentos acima, há um ponto de convergência: a norma federal não pode ser exaustiva. Segundo Machado (2007, p. 225-226):

[...] dentre as diversas características das normas gerais, sobressai a de que estas não podem esgotar a matéria tratada [...] A norma geral federal diferencia-se da norma privativa federal. A norma geral situa-se no campo da competência concorrente limitada e a norma privativa não tem limites de extensão, pois pode conter não só a geral como o pormenor ou o detalhe. A norma federal geral deve deixar espaço para que os Estados ou os Municípios exerçam sua competência suplementar (art. 24, §2º da Constituição). A norma geral federal não pode ser completa; caso contrário, converte-se em norma exclusiva ou em norma privativa. Assim, a competência privativa só abrange as matérias do art. 22 e não as

constantes do art. 24 da Constituição.

Portanto, a União, no exercício de sua competência tanto edita normas gerais que se aplicam a todos os demais entes federados, como normas de caráter privativo, que se aplicam somente a ela (CORRALO, 2006). Esse entendimento, porém, não tem sido respaldado pela jurisprudência, pois, conforme destaca Antunes (2007, p. 293-294):

[a]s competências legislativas concorrentes, de uma forma ou de outra, têm sido enfrentadas e equacionadas pelo Supremo Tribunal Federal, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade, e do conjunto de decisões proferidas pelo nosso mais alto tribunal é possível que se extraia uma orientação suficientemente clara das concepções federalistas da Corte. De maneira geral, o STF tem se inclinado a atribuir à legislação federal, independentemente de seu conteúdo concreto, a natureza de norma geral.

A competência suplementar dos Estados (e do Distrito Federal) está prevista no art. 24, §§2º e 3º. Essa competência deve ser entendida tanto no sentido de complementar como no de suprir (ALMEIDA, 2007). No primeiro caso o Estado irá complementar as normas gerais já editadas, de modo a oferecer subsídios a sua aplicação no âmbito de sua competência. Já na segunda hipótese, o Estado legislará para suprir a ausência de norma geral (lacuna) com validade restrita a seu território, que terá automaticamente sua aplicabilidade suspensa no que contrariar posterior norma geral editada pela União (art. 24, §4º). Segundo Machado (2007, p. 227):

suplementa-se uma norma jurídica não somente para preencher vazios, mas também para aperfeiçoá-la ou completá-la. Nesse sentido, afirma o Ministro do STF Sepúlveda Pertence que “[o Estado], dentro de sua competência supletiva, pode criar formas mais rígidas de controle, mão formas mais flexíveis ou permissivas” [ADIN 1086/SC. Data: 7 jun. 2001].

No âmbito da competência suplementar é possível que os municípios suplementem a legislação com base no que dispõe o art. 30, II da Constituição. Segundo Fernanda Almeida (2007), trata-se de competência legislativa que autoriza o município a regulamentar as normas federais e estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais. Entretanto, entende a autora que essa competência para complementar e suplementar a legislação não autoriza o Município a legislar sobre qualquer matéria, mas tão somente àquelas necessárias

para o exercício de competências materiais.

Desta feita podemos concluir que despeito da previsão do art. 24 estabelecer um condomínio legislativo entre os entes da federação, permitindo adequar o ordenamento jurídico central às particularidades regionais e necessidades locais no país, na atualidade a interpretação conferida ao conceito de normas gerais, estabelecido pelo STF, reforça a atuação centralizadora da União¹⁶⁵.

3.2 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E ORDENAMENTO TERRITORIAL

Ao analisarmos o texto constitucional o termo ordenamento do território é apenas empregado expressamente duas vezes, no âmbito da competência da União (art. 21) e do Município (art. 30).

No art. 21, inciso IX, ficou estabelecida a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Silva (2013) classifica essa competência como uma atribuição urbanística e econômica de natureza material exclusiva da União, não sendo, portanto passível de delegação aos Estados.

Já o inciso VIII do art. 30 do Capítulo IV do Título III que versa sobre a organização do Estado determina competir aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Essa disposição deixa clara que os demais entes da federação também possuem ingerência sobre a temática.

Para tentar delimitar o escopo da competência municipal oportuno de faz analisar brevemente a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade 478, que tangencia a análise do referido dispositivo. Segundo o relator, o referido dispositivo por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeito à normas federais e estaduais. No entanto, o exercício dessa competência pelos demais entes federados deverá se restringir a elaboração de normas gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal e conseqüentemente o exercício

¹⁶⁵ Visando contrabalancear este posicionamento jurisprudencial, contemporaneamente, parte da doutrina invoca o princípio da subsidiariedade para fundamentar uma interpretação menos centralizadora da repartição de competências concorrentes e comuns (TORRES, 2001). No entanto, essa interpretação não possui ressonância na legislação e na jurisprudência pátrias, o que demonstra que a possibilidade de aplicação desse princípio no Brasil, apesar de importante e necessária, é um posicionamento doutrinário ainda isolado.

de sua autonomia.

Cumpra observar que, mesmo que a expressão ordenamento territorial não seja empregada em relação aos Estados na Constituição, isso não significa que os mesmos não possuam qualquer tipo de atribuição sobre a temática. O §3º do art. 25, ao tratar de sua organização, estabelece aos mesmos a possibilidade de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Essa disposição permite ao Estado criar arranjos institucionais para fins de seu planejamento territorial. Considera Silva (2013) ser essa uma competência de natureza material exclusiva que dá maior poder ao Estado de ordenação de seu território. Portanto, essa disposição consagra implicitamente ao Estado uma atribuição no ordenamento territorial, o que condiz com o regionalismo consagrado pela nova ordem constitucional (TEIXEIRA, 2005).

Fazendo uma análise conjugada desses três dispositivos, é possível afirmar que a União deve elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território, evitando que a concorrência territorial entre os Estados gere o aprofundamento das desigualdades regionais e, conseqüentemente, a perda da capacidade competitiva global do país. Os Estados, ao exercerem sua autonomia para organizar seu território, tem a competência para criar regiões e agrupamentos territoriais, gerando novas centralidades para fins de desenvolvimento territorial, mas que não tem o condão de alterar a estrutura federativa.

Já o Município tem sua atividade restrita ao ordenamento territorial do solo urbano. Trata-se de uma atividade diretamente ligada à atividade urbanística, mas que não limita o exercício do poder de polícia municipal as suas zonas urbanas, pois, esse ente federado possui ingerência sobre o todo de seu território político-administrativo.

Assim, todos os entes da federação possuem atribuições constitucionais em matéria de ordenamento territorial. Essas competências são de natureza material, mas que importam na edição de normas legais, seja por determinação constitucional, seja por essa atuação estar baseada pelo princípio da legalidade. Todos possuem uma competência legislativa, ainda que implícita em matéria de ordenamento territorial.

A despeito da diferenciação feita por Costa (2008) em sua análise sobre o

ordenamento territorial e antigas políticas de desenvolvimento nacional no Brasil, o texto constitucional utiliza as expressões desenvolvimento nacional e ordenamento territorial como sinônimas. Dessa forma, ainda que concordemos com o a diferenciação terminológica, analisaremos também as demais disposições constitucionais correlatas, com o fim de identificar os pressupostos constitucionais do planejamento em matéria de ordenamento territorial no país.

Primeiramente, nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil consta a necessidade de promoção do desenvolvimento nacional (art. 3º, II), mas esse deve ser equilibrado, com o fim de reduzir as desigualdades regionais¹⁶⁶ (art. 3º, III).

Conforme visto acima é competência exclusiva da União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Com base nessa determinação, fundam-se suas políticas de regionalização. Dispõe o art. 43 que a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. Trata-se de disposição que prevê a coordenação administrativa da ação estatal de modo a potencializar seus resultados.

Essas medidas deverão estar disciplinadas em lei complementar, que deverão dispor sobre: a) as condições para integração de regiões em desenvolvimento e b) a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes (art. 43, §1º).

Para atender aos objetivos propostos para a região poderão ser utilizados os seguintes instrumentos (art. 43, §2º): a) igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; b) juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; c) isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; e d) prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

Mesmo os planos, programas nacionais, regionais e setoriais de

¹⁶⁶ Em razão do reconhecimento das disparidades históricas de desenvolvimento das regiões do país, a Constituição destina parte do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, na importância de 3 por cento, para aplicação de programas de financiamento das regiões com menor desenvolvimento econômico – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com planos regionais de desenvolvimento (art. 159, I, “c”).

desenvolvimento que não demandem a elaboração de lei complementar deverão ser aprovados pelo congresso nacional, com sanção do Presidente da República (art. 48, IV). Sua propositura é uma iniciativa do Poder Executivo (art. 165), devendo a planificação ser elaborada em consonância com o plano plurianual. Essa medida permite não apenas o controle das ações do Poder Executivo, mas submete ao legislativo, base da democracia representativa, a análise das diretrizes do planejamento nacional e regional. A instrumentalização jurídica desse planejamento permite também, através da interpretação jurídica conforme as disposições constitucionais, que sejam compatibilizados planos nacionais e regionais de desenvolvimento e destes com as políticas setoriais.

O instrumento de harmonização da atuação estatal previsto no texto constitucional é o planejamento orçamentário, realizado pela elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. O Orçamento da União compreende seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como o orçamento de investimento de empresas que a União possua a maioria do capital social com direito a voto (art. 165, §5º, I e II). Esses dois orçamentos, que devem ser compatíveis com o plano plurianual, tem dentre as suas funções a redução de desigualdades inter-regionais (art. 165, § 5º, I e II; §7º).

A regionalização no planejamento também permeia diversas políticas setoriais federais, o que reforça o reconhecimento da existência de diversidades e desigualdades internas no território brasileiro. Os planejamentos de fomento à cultura (art. 215, §3º) e de custeio da saúde (art. 198, §3º, II) levam em conta, respectivamente a diversidade étnica e regional e a necessidade de redução progressiva das disparidades regionais.

A planificação territorial se faz presente inclusive das disposições sobre a ordem econômica. Essa tem por princípio a redução das desigualdades regionais (art. 170, VII), devendo o Estado atuar como seu agente normativo e regulador, inclusive exercendo a função de planejador, cujos resultados vinculam diretamente o setor público e tem natureza indicativa para o setor privado (art. 174 e §1º).

Ante o exposto, a análise das disposições correlatas sobre planejamento do desenvolvimento nacional e regional na Constituição nos permite identificar quatro pressupostos do planejamento do ordenamento territorial no país.

Primeiramente, no que se refere à competência para ordenar o território cabe à União planejá-la e executá-la. Estados e Municípios possuem a atribuição de

organizar seus territórios e nesse sentido, acabam também executando ações de ordenamento territorial. No entanto, o texto constitucional estabelece atribuições específicas a esses entes. Cabe ao Estado criar novas territorialidades para o planejamento de caráter supramunicipal, estimulando novas centralidades de planejamento pautadas na cooperação, sem, contudo alterar a estrutura federativa. Já os Municípios são responsáveis pelo ordenamento territorial de seus núcleos urbanos, observadas as disposições legais supralocais.

Em segundo lugar, no que refere à forma de atuação da União na promoção do ordenamento territorial, a despeito da menção de elaboração de planos nacionais, a criação de regiões recebeu destaque no texto constitucional, tendo sido reservada uma seção para a temática no capítulo sobre organização administrativa. Essas têm por base a existência de similitudes geográficas, econômicas e sociais nas quais a União deve atuar de forma coordenada para reduzir as disparidades regionais históricas existentes no território. Para cada uma dessas regiões deverá ser elaborado um plano adaptado as suas especificidades, através de lei, no qual constarão os tipos de instrumentos que serão empregados para dinamizar as economias regionais.

Terceiro, no que toca aos critérios de hierarquização do planejamento, a Constituição não estabeleceu regras claras em seu texto, o que exige dos intérpretes do Direito a análise das diferentes disposições para fins de identificar como interpretá-las de modo integrado. A obrigatoriedade de aprovação por meio de lei dos planos torna o planejamento econômico e territorial um problema jurídico, que poderia ser tratado de forma mais célere e objetiva, mediante a elaboração de regras claras para sua interpretação hierarquizada, o que não existe até o presente momento. A obrigatoriedade de inclusão de toda a planificação federal em um plano plurianual visa reduzir as inconsistências desse planejamento, ao mesmo tempo em que dá transparência a essa atuação e permite seu monitoramento.

Quarto, no que concerne à obrigatoriedade da observância das normas sobre planejamento territorial, conforme disposto na ordem econômica, a atuação do Estado como agente planificador vincula diretamente o setor público, mas possui natureza indicativa para a iniciativa privada. Assim, é possível concluir que pelo fato do planejamento sobre ordenamento do território em nível nacional e regional ser uma competência material exclusiva da União, as diretrizes por ela editadas vinculam a atuação dos demais entes federados, respeitada suas autonomias.

3.3 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM ÁREAS AFETAS AO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Uma vez analisado o quadro geral da repartição de competências no plano constitucional, bem como suas disposições sobre ordenamento territorial e sobre os desenvolvimentos nacional e regional, passaremos a analisar as competências legislativas e materiais em áreas afetas ao planejamento territorial na legislação brasileira nos seguintes ramos: Direito Urbanístico (3.3.1) Direito Socioambiental (3.3.2), Direito Agrário; (3.3.3), Direito Minerário (3.3.4) e Direito Ambiental (3.3.5).

3.3.1 Repartição de Competências em Matéria Urbanística

A competência para legislar sobre direito urbanístico não era expressa na ordem constitucional anterior, o que foi resolvido a partir de 1988, sendo tratado implícita e explicitamente em diversos dispositivos: art. 21, IX, XX e XXI; art. 22, IX; art. 23, III, IV, VI e IX; art. 24, I, VI, VII, VIII e §§; art. 25, §3º; art. 30, II, VIII e IX; art. 174, §1º e art. 182.

A disciplina de competências urbanísticas possui profunda ligação com a temática ambiental, sendo inclusive um de seus princípios informadores, ainda que com ele não se confunda, devido à necessidade de elaboração de princípios e normas diferenciadas para regular o uso e ocupação do solo urbano. Em razão dessa intrínseca relação, a cidade é também denominada meio ambiente artificial. Conforme destaca Fiorillo (2006, p. 256):

o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem compõem o meio ambiente artificial. Com isso, verificamos que este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade, que passou a ter natureza jurídica ambiental não só em face do que estabeleceu a Constituição Federal de 1988, mas particularmente com o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) [...] o termo urbano não evidencia um contraste com 'campo' ou 'rural', porquanto qualifica algo que se refere a todos os espaços habitáveis, não se opondo ao rural, conceito que nele se contém; possui, pois, uma natureza ligada ao conceito de território.

Na opinião de Antunes (2007), o meio ambiente urbano ou artificial na Constituição é protegido tanto de forma mediata como imediata, sendo o tratamento

mediato da tutela urbanístico-ambiental feito através do art. 225, e o imediato através do art. 182.

No que se refere à temática urbanística, devemos interpretar as regras de competência concorrente à luz do que dispõe o art. 182 do texto constitucional, que estabelece as bases para a política urbana brasileira. O art. 24, I deve ser analisado à luz do que dispõe o art. 21, IX, XX e XXI, que determina que competência da União a elaboração e execução de planos nacionais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos e sistema nacional de viação. Esses incisos, que integram a competência exclusiva da União, e abordam a matéria urbanística indiretamente, pois versam sobre questões a ela relacionadas, sobretudo no que se refere ao planejamento e organização do solo.

Nesse contexto, fica ainda evidente a importância da União no planejamento territorial em razão do que dispõe o art. 174, §1º da Constituição de 1988, conforme analisado acima. É sua competência legislativa privativa dispor sobre a política nacional de transportes (art. 22, IX), que também versa indiretamente sobre a temática urbanística. Vale ressaltar que:

[...] conferir competência legislativa privativa à União não significa que outros entes federativos não possam exercer as competências materiais correspondentes. Os Estados-membros e Municípios podem fazer cumprir a legislação federal, expedindo atos materiais concretos, destinados à efetivação dos mandamentos federais (DOMINGUES, 2007, p. 99-100).

Também no âmbito das competências comuns, temas relacionados ao direito urbanístico podem ser apontados, como a proteção ao patrimônio histórico, a proteção ao meio ambiente e a promoção de programas habitacionais (art. 23, III, IV, VI e IX).

Se analisarmos as competências acima citadas, perceberemos que estas parecem possuir praticamente o mesmo objetivo da competência concorrente em matéria urbanística. Sobre a questão esclarece Silva (2008, p. 59) que:

[n]esses dois textos da Constituição encontramos os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana: uma que tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional de competência federal; e a outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território

municipal (planejamento intra-urbano) de competência local (art. 24, I) o que abre aos Estados, no mínimo, a possibilidade de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de sua expressa competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Ainda que essas competências pareçam idênticas, elas possuem âmbitos de aplicação específica, pois à União compete o ordenamento do território nacional, bem como o estabelecimento de diretrizes e normas gerais, perfeitamente compatíveis com a edição de normas reais, mas que não esgotam o exercício de competências concorrentes em matéria urbanística, uma vez que o ordenamento territorial, o transporte, o saneamento básico, etc., são partes imprescindíveis na estrutura das cidades, mas não esgotam a temática urbanística.

Além da União disciplinar a matéria, compete não apenas aos Estados exercer sua competência legislativa suplementar (art. 24, §2º), mas também utilizar sua competência legislativa decorrente dos poderes residuais que lhes são reservados (art. 25, §1º), além do poder de legislar sobre os bens que lhes pertencem (art. 26). Mesmo que a primeira vista não se possa identificar nesses dois dispositivos assuntos de relevância urbanística, eles oportunizam que os Estados “atue[m] de forma preponderante sobre o interesse municipal, tendo em vista à estruturação e desenvolvimento de políticas públicas de gestão ambiental” (SILVEIRA, 2002, p. 146). Em resumo, compete aos Estados:

[...] legislar sobre política de desenvolvimento urbano em âmbito regional, respeitado a autonomia municipal para o trato da política urbana bem como os princípios diretores constantes na Lei de Desenvolvimento Urbano [Lei n. 10.257/2001] e normas federais dela decorrentes (DIAS, 2005, p. 220).

Uma das competências mais significativas dos Estados é a possibilidade de instituir regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas (art. 25, §3º), pois o dispositivo cuida da competência para a realização de um planejamento urbanístico. No que se refere às regiões metropolitanas:

a Constituição de 1988 consagrou nova fisionomia das relações que compõem a federação brasileira, assegurando-se mecanismos indispensáveis ao federalismo cooperativo, reconhecidos na ação

intergovernamental de cooperação voluntária e compulsória.¹⁶⁷ (TEIXEIRA, 2005, p. 64-65).

Os Estados devem cooperar com os entes municipais para a concretização de diretrizes de desenvolvimento urbano, com fins não apenas de fortalecer estruturas administrativas e integrá-las às políticas regionais sobre a temática, mas nortear, juntamente com diretrizes nacionais, a edição de planos locais.

A competência para legislar sobre direito urbanístico não se esgota no exercício de competências da União e Estados. O Município tem a competência de legislar sobre matéria urbanística no âmbito do interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber (BRASIL. CF/1988, art. 30, I e II).

O planejamento urbanístico local encontra seu fundamento no art. 30, VIII, da CF/88. Aí se reconhece a competência do Município para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Trata-se de competência própria, exclusiva, que não pode sofrer intervenção dos demais entes federados (SILVA, 2008). O papel dos Municípios na temática é reforçado pelo disposto no art. 182 da Carta Magna, pois é de sua responsabilidade a execução da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e instrumento básico o plano diretor. Em sua opinião, trata-se de assunto que demanda a atuação compartilhada dos demais entes da federação a fim de assegurar os objetivos contidos no art. 3º da CF/1988. Assim:

[t]anto a União quanto os Estados e Distrito Federal, sob a interpretação literal do artigo 182 da Constituição Federal não podem ignorar sua responsabilidade na participação direta da solução das questões urbanísticas, ainda que caiba aos Municípios lançar mãos dos instrumentos urbanísticos necessários para a concretização de políticas urbanas (VICHI, 2007, p. 122-123).

Portanto, a tutela urbanística não é competência exclusiva do Município, uma vez que deve ser pautada em diretrizes nacionais sobre desenvolvimento urbano, inclusive com políticas setoriais sobre habitação, saneamento básico e

¹⁶⁷ As relações voluntárias se fundam em convênios e consórcios, sendo que os primeiros são direcionados ao estabelecimento de acordo entre níveis de governo distintos e os segundos criados para disciplinar as relações entre as mesmas esferas, que deverão observar o que dispõe o art. 241 da Constituição. Já as relações de natureza compulsória se traduzem no disposto do art. 25, pois a cooperação se dá em decorrência de imposição legal.

transportes urbanos (art. 22, XX), bem como sobre a saúde, competência concorrente (art. 24, XII), em que também é competência da União editar normas gerais. O posicionamento acima, adotado está materializado nos arts. 2º e 3º da Lei n. 10.257/2001, que será analisado em detalhe a seguir.

3.3.2 Repartição de Competência em Matéria Socioambiental

A Constituição de 1988 também inovou quanto ao reconhecimento de direitos territoriais e culturais, possibilitando a inclusão de disposições de direitos socioambientais, que nascem:

da constatação que o ambientalismo, desprovido dos anseios das gentes que conformam nossos ambientes, e o socialismo, sem compromisso com o estado geral da terra, não são politicamente sustentáveis e não podem superar as feridas coloniais, ou reverter o massacre à natureza, que caracterizaram a nossa formação histórica e social. (SANTILLI, 2005, p.9).

O reconhecimento de uma visão ampliada de patrimônio cultural contida no art. 215 e 216 da Constituição, combinada com o disposto no art. 225 da Constituição, bem como das mobilizações sociais durante a Constituinte, permitiu o reconhecimento de direitos culturais específicos com impacto territorial. Ainda que todos os grupos sociais no país tenham a garantia do pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, somente aos indígenas e quilombolas foi dado tratamento constitucional diferenciado.

Aos indígenas foi destinado capítulo específico, cujas disposições reconhecem o direito à diferença, podendo os grupos manter sua identidade cultural. Também se reconheceu aos povos indígenas direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sendo-lhes reservada sua posse permanente e o usufruto exclusivo de suas riquezas naturais (art. 231).

O §1º do art. 231 prescreve os elementos que caracterizam as terras tradicionalmente ocupadas: a) as por eles ocupadas em caráter permanente; b) as utilizadas para suas atividades produtivas; c) às imprescindíveis para a preservação dos recursos necessários ao seu bem-estar; e d) as necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Já as comunidades quilombolas receberam menor destaque no texto constitucional, mas é garantido aos remanescentes das comunidades dos quilombos

a propriedade definitiva das terras que tradicionalmente ocupam (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), o que lhes proporciona mais autonomia que as comunidades indígenas no uso de seus territórios.

No que se refere à competência constitucional para regularizar essas comunidades, a Constituição é silente quanto às comunidades quilombolas, mas há várias disposições sobre a temática indígena.

Primeiramente, estabelece o art. 22 a competência privativa da União legislar sobre populações indígenas, sendo possível, portanto, sua delegação. Para evitar que o usufruto sobre os recursos naturais pelos povos indígenas seja arbitrariamente desrespeitado na nova ordem constitucional, a exploração mineral ou do potencial nessas terras deverá ser regulamentada por lei (art. 176, §1º), sendo a autorização de sua exploração uma competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, XVI).

Ante o exposto, enquanto a competência para a regularização dos direitos territoriais quilombolas foi deixado à regulamentação infraconstitucional, a temática indígena é uma competência privativa da União, não havendo Estados e Municípios qualquer ingerência sobre a temática, a não ser que haja delegação mediante lei complementar.

3.3.3 Repartição de Competência em Matéria Agrária

O art. 22, I da Constituição estabelece que compete privativamente à União legislar sobre Direito Agrário¹⁶⁸, sendo passível, portanto, a sua delegação. Conforme explica Soares (2006, p. 97):

[a] Constituição de 1988, além de determinar, em seu art. 22, inciso I, a competência privativa da União para legislar sobre Direito Agrário inseriu, nos seus arts. 184 a 191, a política agrária como matriz ideológica, impondo-se uma releitura do Estatuto da Terra, quando da interpretação dos princípios da política agrícola, regulamentada pela lei n. 8.174/91. Assim, exige-se ação específica estatal, no sentido de implementar mecanismos para influir na estrutura e na atividade agrária, democratizando

¹⁶⁸ Rocha et al (2010, p. 29) definem Direito Agrário como “ramo autônomo da ciência jurídica dotado de autonomia legislativa, científica e didática, composto de normas e institutos oriundos do direito público [...] e do direito privado [...] que objetiva a regulamentação das relações jurídicas do homem com a terra, os direitos e obrigações concernentes à propriedade, posse e uso da terra, as relações jurídicas entre as pessoas que a ela estão vinculadas e as formas, direta e indireta, de sua exploração, com base no cumprimento da função social da terra e no respeito à legislação trabalhista e ambiental”.

o acesso às terras improdutivas, pelo que foi atribuída exclusividade ao poder central nos termos dos arts. 184 e 185 da Constituição vigente, para desapropriar o imóvel rural, por interesse social, visando realizar a reforma agrária.

Nos termos do art. 187 compete à União planejar e executar a política agrícola¹⁶⁹, envolvendo os setores da produção, comercialização, armazenamento e transporte. Essa atividade deve levar em conta, dentre outros elementos, a habitação para o trabalhador rural, bem como infraestrutura e serviços necessários à execução de atividades primárias.

Esse planejamento deverá ser compatível com outra política do direito agrário: a reforma agrária, incluindo-se nessa categoria não apenas a desapropriação de imóveis, mas também a destinação de terras públicas (art. 188). Esse planejamento está regulamentado pelo Estatuto da terra (BRASIL. Lei n. 4.504/1964) e pela Lei n. 8.1.71/1991.

Em resumo, a competência legislativa em matéria de Direito Agrário é privativa da União, mas essas normas devem ser elaboradas com a participação dos seus agentes destinatários, bem como dos demais entes federados. Essa atribuição também é passível de delegação ao Estado.

3.3.4 Repartição de Competência em Matéria Mineral

A atividade mineral também foi objeto de disciplina do texto constitucional, aparecendo em diversas passagens. Primeiramente, as jazidas são classificadas como bens da União, estejam elas localizadas na superfície ou subsolo (art. 20, IX), mas caberá ao concessionário a propriedade do produto da lavra (art. 176).

A despeito de sua dominialidade federal é assegurado aos demais entes federados no qual esse bem esteja localizado a participação nos resultados de sua exploração, ou compensação financeira pelo fato (art. 20, §1º), bem como ao proprietário do solo participação nos resultados da lavra (art. 176, §2º).

O art. 22, XII determina ser competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, podendo ser, portanto,

¹⁶⁹ Rocha et al (2010, p. 300) define Política Agrícola como “conjunto de ações estatais que direta ou indiretamente visem ao cumprimento das disposições constitucionais e legais no que se refere à atividade agrícola, que visem, portanto, ao desenvolvimento da atividade, com vistas a incentivar o incremento da produção agrícola, do desenvolvimento do setor rural, da valorização do homem do campo e do meio ambiente”.

uma atividade passível de delegação. A única atividade que permanece sob o seu monopólio são os minerais radioativos, jazidas de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos (art. 177, I e V).

A propriedade da jazida e a competência legislativa privativa da União para disciplinar a matéria não inibem a atuação dos demais entes federados. Primeiramente, é competência material comum “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios” (art. 23, XI). A competência legislativa da União também não afeta a competência comum dos demais entes em matéria de controle da poluição e proteção do meio ambiente (art. 23, VI).

A atividade mineral possui ainda disposições compartilhadas com outras políticas setoriais, como é o caso da temática indígena (art. 49, XVI; art. 176, art. 231, §3º) da ordem econômica (art. 174, §4º) e do meio ambiente (art. 225, §2º).

A exploração mineral em terra indígena, além de necessitar ser regulada por lei específica, conforme já acima mencionado, é de autorização exclusiva do Congresso Nacional, mediante prévia oitiva da comunidade afetada, e sendo-lhe garantida a participação nos resultados da lavra.

No que se refere à ordem econômica, à exploração de minerais garimpáveis será dada prioritariamente a concessão de lavra as cooperativas as áreas que estejam atuando no local, mas essa disposição não se aplica à exploração mineral em terras indígenas.

Qualquer atividade mineral está sujeita à obrigação de recuperação do meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo agente licenciador. Trata-se de medida a ser realizado para fins de encerramento da concessão mineral, através da execução de plano de recuperação de áreas degradadas pelo agente econômico detentor da concessão de lavra.

Atualmente, a atividade de exploração mineral é regulada pelo Decreto-Lei n. 277/1967, mas explica Feigelson (2012) que esse texto legal, por ser anterior à Constituição de 1988, deve ser relido sob o prisma constitucional, visando dar maior efetividade às suas disposições.

Ante o exposto, a competência para regular a pesquisa e a exploração mineral, bem como para autorizar sua execução é uma competência federal, mas passível de delegação, salvo nos casos de monopólio estabelecido no próprio texto constitucional. Uma vez identificadas jazidas com potencial econômico, resta aos

demais entes federados serem compensados pela exploração realizada em seu território e a possibilidade de fiscalizar a execução das atividades, seja para fins de controle da produção, bem como para fins de controle da poluição realizada pela atividade.

3.3.5 Repartição de Competências em Matéria Ambiental

As normas sobre a tutela ambiental são difusamente encontradas no texto constitucional, não podendo ser interpretadas em separado, sobretudo por que há um capítulo específico que aborda o assunto na Constituição. Essas normas, de caráter interdisciplinar e transversal – características do direito ambiental – abrangem dispositivos de natureza processual, penal, econômica, sanitária, repartição de competência legislativa e administrativa. Nesse sentido, acrescenta o Sirvinskas (2008, p. 126):

[...] em matéria de meio ambiente, compete ao Poder Público a responsabilidade de dar efetividade ao princípio-matriz contido no *caput* do art. 225 da CF. Para a sua implementação são necessários instrumentos políticos, legais, técnicos e econômicos colocados à disposição do Poder Público com a finalidade de cumprir esse objetivo maior. Assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, portanto a responsabilidade de preservá-lo e defendê-lo deve ser também compartilhada com a comunidade. O poder público abrange as entidades federais, estaduais e municipais. Foi com esse objetivo que a Constituição Federal atribuiu a cada uma das entidades públicas competência administrativa e legislativa.

Assim, devido às particularidades e importância da matéria ambiental, a repartição de competências é assunto de grande relevância para a implementação e execução dessas normas. Explica Thomé (2013) que a repartição de competências em matéria de direito ambiental atende ao princípio da predominância do interesse, de modo que à União caberão matérias de predominante interesse nacional; aos Estados matéria de predominante interesse regional e aos Municípios matéria de predominante interesse local.

A competência legislativa em matéria de meio ambiente pode ser dividida em: a) competências privativas da União sobre a exploração econômica de recursos naturais relativos a recursos minerais, atividades nucleares e as águas para a geração de energia (art. 22, IV, X e XII); b) competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal sobre proteção do meio ambiente e dos recursos naturais,

florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo, controle da poluição, proteção do patrimônio histórico e responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VI, VII, VIII). Sobre essas matérias poderá o Estado exercer sua competência supletiva face à inércia da União, possuindo assim competência plena para editar normas gerais (art. 24, § 3º) até que norma federal superveniente seja editada; c) competência dos Municípios de suplementar as normas editadas com base na competência concorrente no âmbito do interesse local¹⁷⁰ (art. 30, II).

Em razão da interpretação extensiva do conceito de norma geral pelo Supremo Tribunal Federal a aplicação da competência legislativa concorrente em matéria ambiental resulta, na prática, na prevalência de normas federais, cumulada com a proibição que os demais entes federados editem normas que extrapolem exigências federais, torna a legislação estadual e municipal sobre a matéria insignificante ou até mesmo inexistente sobre a temática.

Já a competência material sobre a temática pode ser dividida em: a) competência material exclusiva da União sobre a exploração econômica dos recursos naturais com potencial energético¹⁷¹, defesa permanente de calamidades públicas, gerenciamento de recursos hídricos, saneamento básico, instalações nucleares e o exercício da atividade de garimpagem (art. 21, XVIII, XIX, XX, XXIII, XXV); b) competência material comum da União, Estados e Municípios para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, a proteção de floresta, fauna, flora, patrimônio histórico promoção de programas de saneamento básico, combate às causas de pobreza, o registro do acompanhamento e fiscalização de concessões de direitos de pesquisas e exploração de recursos hídricos e minerais (art. 23, III, VI, VII, IX e XI).

O exercício da competência comum em matéria de meio ambiente foi

¹⁷⁰ Da mesma forma do que ocorre com o conceito de norma geral, o termo "interesse local" não foi determinado pela Constituição, sendo majoritariamente entendido pela doutrina como os assuntos em que há predominância do interesse local em relação aos demais entes federados. Em matéria ambiental, segundo o Ministério do Meio Ambiente (apud FREITAS, 2005) estão incluídos no rol de assuntos de interesse local dos municípios os seguintes: a) licenciamento ambiental; b) plano diretor do Município; c) lei de uso e ocupação do solo; d) código de obras; e) código de posturas municipais; f) legislação tributária municipal; (g) lei de orçamento do município. Dentre as várias facetas que possibilitam a intervenção municipal, a mais importante é a atinente ao uso e ocupação do solo urbano.

¹⁷¹ Sobre essa competência ressalta Thomé (2013) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento de cursos de água ser uma matéria de competência exclusiva da União, o próprio texto legal permite sua exploração mediante autorização, concessão ou permissão da exploração desses serviços configura possibilidade de delegação do exercício dessa competência, o que tecnicamente representa uma competência material privativa.

regulamentado pela lei complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Segundo Thomé (2013), essa lei incentiva a gestão ambiental descentralizada e tem como objetivo harmonizar políticas e ações administrativas, garantindo a uniformidade da política ambiental em todo o território nacional e seu desenvolvimento ecologicamente equilibrado.

Assim, as competências em matéria de meio ambiente são de natureza cooperativa e comum, o que pressupõe a ação coordenada de todos os entes federados. No entanto, no plano legislativo existe uma preponderância de normas federais, havendo pouca produção legislativa no âmbito estadual e municipal. Essa distorção se dá pela ausência de norma que defina claramente as atribuições da União e Estados no plano legislativo. Já no plano material, também existe uma falta de coordenação sobre a atuação dos entes da federação, o que se pretende resolver com a edição da Lei Complementar n. 140/2011.

3.4 A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO E O ESTATUTO DA CIDADE

Uma vez apresentado o sistema de repartição de competências vigente, bem como as principais regras sobre ordenamento territorial e legislação correlata, passaremos a analisar de forma detida as disposições legais sobre planejamento urbano local. Para uma correta compreensão dos limites do ordenamento territorial local, primeiramente, iremos analisar dois conceitos-chave para a análise: a definição legal de área urbana e de poder de polícia municipal (3.3.1). Em seguida serão analisados os dispositivos constitucionais e os da Lei do Estatuto da Cidade sobre planejamento territorial (3.3.2).

A conjugação dessas duas análises objetiva delinear o escopo da competência municipal para ordenar seu território, em cumprimento ao art. 30, VIII da Constituição de 1988.

3.4.1 Delimitação da Área Urbana e Exercício do Poder de Polícia Municipal

Ao tentar identificar os elementos necessários para classificar uma área como urbana no Brasil, observa Silva (1997, p. 18-19) que nem todo núcleo habitacional pode receber este título.

[P]ara que um centro habitacional seja conceituado como urbano, torna-se necessário preencher no mínimo os seguintes requisitos: 1) densidade demográfica específica; 2) profissões urbanas, como o comércio e manufatura, com suficiente diversificação; 3) economia urbana permanente, com relações espaciais com o meio rural; 4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios [...] Mas aí surge outra dificuldade para a formulação do conceito de cidade, porque nem todo núcleo urbano constitui cidade.

As diferenciações entre urbano e rural, e entre cidade e campo não apresentam claros contornos¹⁷². Em parte, essas controvérsias são decorrentes de seu próprio dinamismo histórico (ENDLICH, 2006). Por essa razão, antes de realizarmos a análise da legislação vigente para definirmos o conceito de cidade e de urbano que aqui será empregado, abordaremos brevemente os principais critérios identificados para classificar áreas urbanas e rurais (SPOSITO, 2006), quais sejam: a) delimitação administrativa; b) demográfico; c) econômico; d) modo de vida; e e) *continuum*.

A delimitação administrativa é a identificação de porção do território como urbano através de ente estatal competente. Esta pode atender os mais variados fins, condicionando o planejamento, uso e parcelamento do solo e de atividades. Esse critério deve ser norteado por regras e princípios técnico-políticos para que não se torne arbitrário.

O critério demográfico define uma área urbana a partir de um determinado número de pessoas ou densidade demográfica. Essas delimitações, apesar de objetivas, não são necessariamente precisas, uma vez que a classificação dos dados estatísticos depende de conceitos, e os métodos de quantificação, que por vezes não consideram a dinâmica urbana.

Para o critério econômico, o rural está vinculado a atividades primárias; já as áreas urbanas às atividades secundárias e terciárias.

O critério de *continuum* surge em decorrência das modificações tecnológicas do processo de globalização. Nesse novo cenário, associar a atividade rural somente ao setor primário ou somente em áreas rurais, torna-se controversa, devendo o rural ser compreendido como uma questão territorial, porque o uso do solo e as atividades da população nele residente, não se limitam mais somente à agricultura, mas se vinculam a várias atividades secundárias e terciárias (ENDLICH,

¹⁷² Esse debate é particularmente importante na Amazônia legal, em razão das particularidades históricas, espaciais e culturais desta parte do país.

2006). Tendo em vista a heterogeneidade das atividades desenvolvidas no território, opta-se por compreender essas atividades como interdependentes, em que os conceitos de campo e cidade passam a ser mais relacionados à paisagem e ao modo de vida do que a um critério espacial, daí a noção de continuidade (SOBARZO, 2006).

O ordenamento jurídico brasileiro adota o critério administrativo¹⁷³ como referencial para fins de determinação de área urbana, definindo-a como toda àquela determinada por lei municipal. Caso inexistir tal delimitação, conforme estabelece o artigo 3º do Decreto-Lei n. 311, de 02 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país, toda sede município é considerada urbana, independente de sua população.

Essa determinação legal coloca em pé de igualdade formal todas as sedes de municípios brasileiros, sem um critério nacional uniforme de população, arrecadação. Todas essas sedes têm a mesma competência, submetidas ao mesmo regime jurídico, dando origem à síndrome da simetria municipal (SÉGUIN, 2005), pelo fato da legislação ignorar as disparidades das situações dos municípios, suas particularidades históricas, sociais, econômicas e culturais.

A Carta Magna definiu como competência municipal a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), observado o que dispõe a legislação estadual sobre a criação, organização e supressão de distritos. Cabe ao poder local definir o perímetro urbano, que tem como ponto de partida a sede do Município. Sobre o assunto, esclarece Meirelles (1998, p. 74) que:

[L]ei municipal é a que declara e delimita o perímetro urbano, para todos os fins administrativos, urbanísticos e tributários, atendidos os requisitos mínimos da norma federal pertinente e as demais condições que a constituição estadual estabelecer. Pode ainda o município editar, por lei própria, outros requisitos para o reconhecimento do perímetro urbano, desde que não conflitem com as normas superiores da União e do estado e não atentem contra o direito de propriedade, segundo a normal utilização da terra.

¹⁷³ É possível ainda identificar a utilização de outros critérios na legislação. Critérios demográficos são utilizados por alguns estados como condicionante à instituição de novos municípios (art. 83 da Constituição do Estado do Pará, regulamentado pela Lei Complementar n. 1, de 18 de janeiro de 1990). Já a Lei do Estatuto da Cidade, além de adotar o critério acima, se utiliza a noção de *continuum* ao determinar que o planejamento municipal deve levar em consideração a totalidade de seu território (art. 40, §2º).

Ao considerarmos o disposto no Decreto-Lei n. 311/1938 toda sede de município é uma zona urbana, que depende da ação do ente municipal para tornar-se concreta, permitindo assim a aplicação de diferentes regimes jurídicos territoriais. No que se refere ao uso e ocupação do solo, oportuno se faz diferenciar juridicamente rural e urbano.

Historicamente, essa divisão territorial contemplava um planejamento de atividades econômicas. Mas, a partir de 1988 essa distinção tornou-se mais complexa: o planejamento e regulação do território passam a ser tratados a partir de diferentes ramos autônomos do direito, por diferentes entes federados, através de complexo sistema de repartição de competências e de titularidade, muito frequentemente interpretadas de forma desarmônica. Ainda que as divisões administrativas sejam relevantes para a aplicação do Direito, é cada vez mais difícil pensar a organização do espaço urbano e rural como separados.

A partir dos dispositivos legais vigentes que versam sobre o planejamento, tributação e regime de regulação do uso do solo rural e urbano podemos perceber uma série de elementos que indicam que, no Brasil, o município não possui plena liberdade para delimitar seu perímetro urbano. Para fins didáticos, subdividimos a presente análise em dois eixos principais: a) tributário; e b) regime jurídico-administrativo de ordenamento do uso do solo. Essa separação se faz necessária para evitar constantes confusões entre competências legais e executivas para ordenar o espaço e cobrar tributos.

Um critério comumente utilizado pela doutrina para classificar áreas urbanas e rurais é de natureza tributária, isto é, o fato gerador do Imposto territorial rural (ITR) e do Imposto predial territorial urbano (IPTU), previstos no Código Tributário Nacional (CTN).

Segundo esse texto legal, o conceito de imóvel rural é o que se opõe ao de zona urbana, sendo residual. Tal critério está materializado na Lei n. 9.393/1996, que regulamentou o ITR, ao definir imóvel rural (art. 1º, §2º) como “área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município”, ficando excluídas as pequenas glebas rurais (art. 154, §4º da CF/88), assim definidas pelo direito tributário.

O mesmo diploma legal define zona urbana (art. 32, §§1º e 2º) como área assim definida por lei municipal, observada a presença de dois dos seguintes melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público: a) meio-fio ou

calçamento, com canalização de águas pluviais; b) abastecimento e água; c) sistema de esgotamento sanitário; d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; d) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. Ainda segundo este dispositivo legal pode o Município realizar a cobrança do imposto fora de zona urbana, por equiparação, caso exista loteamento aprovado destinado à habitação, à indústria e ao comércio (FURLAN, 1998).

As disposições acima do CTN são matéria controversa, não apenas pela imposição de critérios específicos para a ocorrência do fato gerador do IPTU, mas, sobretudo, pelas diferenças apresentadas na conceituação de imóvel rural para o direito agrário e o direito tributário na atualidade.

O grande impasse relacionado à questão se dá pela sucessiva edição de normas que modificaram os critérios para a incidência do ITR. Quando da criação do imposto, o Estatuto da Terra (BRASIL. Lei n. 4.504/1964), lei agrária, estabeleceu o critério da destinação como fato gerador. No entanto, o CTN (BRASIL. Lei n. 5.172/1966, que passou a ser considerada lei complementar pela Emenda Constitucional 1/1969) fixou o critério da localização do imóvel e o da equiparação.

Com a edição do Decreto-Lei n. 57/1966 (arts. 14, 15 e 16) ficou determinada a incidência do IPTU sobre imóveis destinados a fins não agrários, independente de sua localização. Já em 1972, a Lei n. 5868 (art. 6º), que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, modificou novamente a regra, determinando que o ITR fosse aplicado a imóvel rural que se destinasse à exploração agrícola, pecuária e extrativa vegetal ou agroindustrial, independente de sua localização, desde que tivesse área superior a um hectare; nos demais casos, o imóvel estaria sujeito ao IPTU.

Ao analisar as normas editadas, considerou o STF¹⁷⁴ inconstitucional o art. 6º, e seu parágrafo único, da Lei n. 5868/1972, estabelecendo que permanecia em vigor o disposto nos arts. 29 e 32 do CTN, prevalecendo assim a localização do imóvel, ressalvado, no entanto, o disposto no art. 15 do Decreto-Lei n. 57/1966. Já no ano de 1999, o STF¹⁷⁵ declarou como inconstitucional o 12 da Lei n. 5868/1972, o

¹⁷⁴ Recurso Extraordinário 93850-MG, julgado em 20.05.1982. A resolução 313/1983 suspendeu a execução da norma com base na decisão.

¹⁷⁵ Recurso Extraordinário 140773-5/SP, publicado em 04.06.1999. Com base na decisão o foi expedida a Resolução 9/2005, que suspendeu a vigência do citado artigo 12, ratificando a vigência do art. 15 do Decreto-lei de 1966.

qual indevidamente revogou os arts. 14 e 15 do Decreto-Lei n. 57/1966, prevalecendo assim do critério da destinação. Em 1993 foi editada a Lei n. 8629, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, retomando o critério da destinação inicial. Entretanto, em 1996 foi editada a Lei n. 9393, que regulamentou o ITR, mantendo o princípio da localização, reacendendo assim o debate.

Ante a indefinição entre normas tributárias e agrárias concordamos com o posicionamento de Sciorilli (2007) que sustenta que para todos os ramos do direito, à exceção do tributário, ao imóvel rural aplica-se o critério da destinação. Assim, as disposições tributárias possuem natureza distinta das disposições sobre a regulação do uso do solo, ainda que a tributação seja a principal fonte de ingressos do Estado e os tributos sejam utilizados com fins extrafiscais, tanto em direito agrário como em direito urbanístico. Vale ressaltar ainda que a utilização do conceito tributário para definir zona urbana em nossa opinião não vincula o Município ao estabelecer sua zona urbana.

Feitas tais considerações passemos a analisar o regime jurídico-administrativo do uso do solo. Os Municípios no Brasil são criados por lei estadual (BRASIL. CF/1988, 18, §4º), através do desmembramento ou fusão de outros entes municipais, conforme o caso, observado o disposto na Constituição e legislação infraconstitucional estadual¹⁷⁶. Diferentemente dos Estados, os Municípios não são titulares de bens por disposição constitucional¹⁷⁷, sendo-lhes reservados os bens públicos imóveis localizados em seu território, outrora pertencentes ao município que lhe deu origem.

Com a Constituição de 1988 esse ente federado passa a desempenhar papel preponderante na disciplina urbanística. Nesse contexto, o principal instrumento de planejamento dos Municípios passou a ser o plano diretor. Segundo o art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade esse instrumento de política urbana deve englobar o território como um todo. No entanto, tal determinação não implica a transformação de todo o território do município em área urbana ou transfere ao Município a competência dos demais entes federados.

Como já mencionado o conceito de imóvel rural atende ao princípio da

¹⁷⁶ As regras para criação de novos municípios, no Estado do Pará, estão previstas no art. 83 da Constituição Estadual e na Lei Complementar n. 1, de 18 de janeiro de 1990.

¹⁷⁷ Exceção se faz aos Municípios que possuem sede localizada em ilhas costeiras (art. 20, IV).

destinação, desde que neles se desenvolvam ou possam se desenvolver atividades agrárias¹⁷⁸. Desse modo, mesmo em áreas classificadas como rurais é possível a existência de imóveis que não sejam destinados à atividade agrária¹⁷⁹.

Essa conclusão é reforçada pelas disposições do Decreto Federal n. 62.504/1968 que regulamenta o desmembramento de imóvel rural para sua destinação a obras de necessidade e utilidade pública, obras de infraestrutura ou atividades de interesse comunitário¹⁸⁰. Segundo seu preâmbulo, as intervenções dessa espécie retiram a condição de imóvel rural nas áreas em que são executadas, mas são essenciais para o efetivo do desenvolvimento do meio rural. Nessas áreas, as limitações de dimensão de parcelamento do solo rural (BRASIL. Lei n. 4.504/1964, art. 4º) não se aplicam.

Nesse contexto, todas as áreas rurais são potencialmente destinadas à finalidade agrária, até que disposição legal determine uso distinto; como, por exemplo, a criação de unidades de conservação de proteção integral, a declaração de terras indígenas e a extração mineral. Essas atividades não são consideradas urbanas ou agrárias, evidenciando o descolamento entre os conceitos de rural, agrário, urbano e cidade.

Segundo Rech e Rech (2010), a disposição do Estatuto da Cidade sobre planejamento territorial evidencia que as atividades, mesmo estando em área rural, devem ser reguladas pelo Município, por se tratar de exclusivo interesse local, sob pena de a área rural ficar sem qualquer controle, negando o direito à cidade aos habitantes dessa zona. Mas, em razão do uso potencial do solo rural para fim

¹⁷⁸ Rezek (2007, p. 31) define atividade agrária como “a atividade humana de cultivo de vegetais (incluída a silvicultura) e de criação de animais, caracterizada pela presença de um processo orgânico de desenvolvimento desses vegetais e animais, sujeito às leis naturais, não sendo um processo totalmente controlado pelo homem, cujos produtos são destinados ao consumo humano (alimentar ou não)”. Considera o autor que as atividades de extrativismo animal e vegetal não se enquadram em sua definição estrita de atividade agrária, por inexistir uma ação provocada pelo homem, que acompanha o processo orgânico, não tendo sobre ele controle absoluto. Não concordamos com tal posição, uma vez que os critérios de diferenciação utilizados pelo autor, ao menos nas práticas de extrativismo da Amazônia, estão presentes.

¹⁷⁹ “É fato que são características preponderantes na zona rural a rusticidade e o uso agrário, ambiental e mineral dos imóveis. Há, pois uma relação de entrosamento e afinidade entre o meio rural, rústico, agrário [...] A destinação efetiva e predominante dos imóveis para certas atividades em um dado local influi na definição de zona urbana e rural que caracterizam esses imóveis por sua localização. Portanto, na base do critério da localização há uma consideração à destinação, na fixação das zonas”. (REZEK, 2007, p. 53).

¹⁸⁰ Segundo o art. 2º do referido Decreto essas áreas são as seguintes: a) desmembramentos decorrentes de desapropriação por necessidade ou utilidade pública; b) desmembramentos da iniciativa particular para estabelecimentos comerciais; c) desmembramentos da iniciativa particular destinado para fins industriais; d) áreas destinadas à instalação de serviços comunitários na zona rural; e e) áreas e equipamentos de recreação pública.

agrário determinado por legislação federal se faz necessário ordenar seu uso (arts. 43 a 45 do Estatuto da Terra, regulamentado pelo Decreto n. 55.891/1965), permitindo o planejamento e aplicação dos instrumentos da política agrária, de competência privativa da União.

Para planejar a aplicação desses instrumentos em nível federal, necessário realizar levantamento prévio através do cadastro multifinalitário rural e estudos complementares, inclusive o planejamento e levantamentos realizados pelos Municípios (BRASIL. Lei n. 4504/1964, arts. 6º a 8º). Uma vez processadas essas informações é realizado o zoneamento das áreas rurais do pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (BRASIL. Lei n. 4504/1964, arts. 43 a 46).

Assim, ainda que seja uma prerrogativa da União legislar e planejar a atividade agrária possui também o Município competência sobre o meio rural no que concerne ao uso e controle do solo para finalidade não agrária, através zoneamento territorial e da criação de normas edilícias.

Uma vez esclarecida a relação das áreas classificadas administrativamente como rurais e sua pertinência para o direito agrário, passemos agora a analisar as principais disposições sobre direito urbanístico¹⁸¹.

A política urbana possui dentre suas diretrizes a distribuição espacial equilibrada da população e das atividades econômicas do Município, de modo a corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV), utilizando a ordenação do uso do solo para evitar a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes (art. 2º, VI, b).

É também diretriz da política urbana a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais (art. 2º, VII). Nessa integração é necessário dar especial enfoque pelo município às áreas periurbanas, que são definidas por Bradley (1995, p.3, tradução nossa) como “o entorno imediato da área urbana e a área exurbana; é a área de interior para onde as pessoas estão migrando de áreas urbanas e periurbanas e de onde os recursos urbanos são retirados”.

Entendemos ser a principal característica dessas áreas a complexidade de usos e a coexistência de regimes administrativos de uso do solo, por vezes

¹⁸¹ Segundo Di Sarno (2004, p.30) o direito urbanístico pode ser definido como o “ramo do direito público, que impõe ao Poder Público, o planejamento pela normatização, a execução e a fiscalização de ações que visem à ordenação dos espaços habitáveis, com o objetivo de coordenar a convivência entre as pessoas para melhor qualidade de vida”.

conflitantes¹⁸². Esses espaços de transição merecem especial atenção do Município, que deve utilizar sua competência para regular conflitos de uso e degradação ambiental, o que reforça a noção de continuidade e complementaridade previstas na diretriz urbanística.

Portanto, após a edição do Estatuto da Cidade devemos entender as disposições urbanísticas como direitos que deverão ser assegurados aos habitantes de aglomerações humanas existentes em todo o território municipal, através de obras e serviços, que poderão ser localizados em também em zonas rurais. A escolha do termo cidade pela referida lei em nossa opinião é um marco simbólico da mudança de oposição entre rural/urbano para a complementaridade, em prol da compatibilização dos diferentes usos humanos do território, que, dentre outras atividades, engloba a utilização agrária, e para fins de moradia. Como o direito à cidade não altera a legislação que distingue áreas urbanas e rurais, persiste sua aplicação para fins de determinação de uso e parcelamento do solo, mas o planejamento integrado dos municípios demanda uma abordagem diferenciada¹⁸³.

Cumprе ressaltar que a eleição do termo cidade pela Lei n. 10.257/2001 não colocou em desuso a definição de zonas urbanas na legislação brasileira. Três leis editadas posteriormente a 2001 passaram a adotar conceitos jurídicos de área urbana: a) a Lei n. 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto n. 7.341/2010, que dispõe sobre a regularização fundiária de áreas urbanas em terras da União situadas na Amazônia Legal; b) a Lei n. 11.977/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Habitação de Interesse Social; e c) a Lei n. 12.651/2012, que dispõe sobre o Novo Código Florestal.

A lei n. 11.952/2009 define área urbana em seu art. 22, §1º como aquela que conste no plano diretor ou em lei municipal específica. O Decreto n. 7.341/2010, que regulamentou o dispositivo, traz a definição de área urbana consolidada, sendo aquela que apresenta: a) sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes; b) uso caracterizado predominantemente pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários (art. 2º,

¹⁸² Alguns exemplos de áreas periurbanas são os cinturões verdes e áreas de expansão urbana ainda utilizadas para fins agrários.

¹⁸³ Esta distinção é reconhecida pela Constituição do Estado do Pará ao estabelecer a complementaridade entre áreas rurais e urbanas (art. 236, § 7º).

I). O referido Decreto também define área de expansão urbana como áreas sem ocupação para fins urbanos já consolidados, destinada ao crescimento ordenado das cidades, vilas e núcleos urbanos, contíguas ou não à área urbana consolidada, desde que previstas, delimitadas e regulamentadas em plano diretor ou lei municipal específica (art. 2º, II).

Já a Lei n. 11.977/2009 define, para efeitos de regularização fundiária, área urbana como “parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica” e área urbana consolidada como parcela de área urbana com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (art. 47, I e II). A Lei n. 12.651/2012 apenas repete a disposição acima sobre área urbana consolidada (art. 3º, XXVI), demonstrando uma recente tendência de integração de políticas setoriais no plano jurídico.

Essas disposições não apenas reforçam nossa conclusão anterior que os conceitos de cidade e área urbana não se confundem, mas que prevalece o critério administrativo como preponderante para a definição de área urbana em nosso ordenamento jurídico brasileiro.

As áreas classificadas administrativamente como urbanas compreendem um conjunto de bens públicos e privados, regulados sob o regime jurídico urbanístico, vinculados à realização das funções sociais da cidade (MARRARA, 2007). Essa porção do território não deve ser entendida como uma área em contraposição ao rural, mas sim como espaço em que está localizada a infraestrutura e os serviços para atender aos cidadãos que nele residam ou em suas adjacências. No entanto, ainda que os equipamentos e serviços sejam a base para o direito à cidade, sua oferta, sem uma política de planejamento urbano, não garante o bem-estar e a justa distribuição de benefícios.

Cabe observar que essa política – que compreende o planejamento e gestão do ambiente, do patrimônio e da população local para realização das funções sociais das cidades em favor do bem-estar da comunidade – não depende apenas do Município, mas de uma ação conjunta dos entes locais, estadual e federal (MARRARA, 2007), uma vez que o Município exerce o poder de polícia subordinado

a múltiplas cadeias normativas.

O fato de o Município estar submetido às disposições normativas supralocais não retira sua autonomia político-administrativa (BRASIL. CF/1988, arts. 18 e 29) de exercer seu poder de polícia¹⁸⁴ sobre o seu território na defesa de um correto desenvolvimento urbanístico, assim entendido como:

[...] atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL. Lei n. 5.172/1966, art. 78).

Sobre o exercício do poder de polícia, Meirelles (1998, p. 121) destaca que “tem competência para policiar o bem público a entidade que dispõe do poder de regular a matéria”. Desse modo, o exercício do poder de polícia municipal é amplo, variando desde a segurança dos bens das pessoas, saúde e paz pública, restrição ao direito de construir, localização e funcionamento de atividades, e até mesmo a preservação da qualidade do meio ambiente natural e cultural (MEDAUAR, 2013).

Contudo, explica Marrara (2007), ao tratar sobre o domínio público urbano¹⁸⁵, que o poder de gestão do Município sobre o mesmo é pleno, balizando-se unicamente pelo respeito à afetação dos bens, às suas funções sociais e aos princípios da ordem econômica, bem como aos princípios da isonomia material entre os utentes, da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, que englobam neste caso o poder de planejamento, conservação, uso e modificação.

¹⁸⁴ Mello (2013) distingue poder de polícia em dois sentidos: amplo e estrito. No primeiro caso consiste em todas as formas de limitação, implicando na participação do Legislativo e do Executivo em sua formação; no segundo caso é a própria polícia administrativa, simples concretização do poder estabelecido na lei.

¹⁸⁵ “o domínio urbano se fundamenta propositadamente em um critério de regime jurídico funcional urbanístico, agrupando os bens intimamente ligados ao sistema urbano e suas funções sociais, bem como aos serviços públicos de interesse local. Bens que, por força dessas relações, sofrem a incidência de normas jurídicas próprias e derogatórias do direito comum, mas que não se encerram naquelas que já agasalham o domínio público” (MARRARA, 2007, p. 158). O domínio público urbano segundo o autor é composto pelos seguintes elementos: 1) domínio urbano municipal, incluindo os bens de uso comum e uso especial de propriedade do Município, diretamente relacionados com funções urbanas específicas; 2) domínio urbano supra municipal, considerados como o conjunto de bens públicos de uso comum e especial, de propriedade dos estados-membros ou da União, bem como de outras pessoas jurídicas de direito público que desempenhem funções socioeconômicas de relevância local; e 3) domínio urbano impróprio, incluídos aí os bens pessoas jurídicas de direito privado essenciais à prestação de serviços públicos no sistema urbano, passando a sofrer a incidência de um regime análogo ao que recai sobre o domínio público urbano.

Já sobre os bens do domínio urbano supra municipais e impróprios explica o autor que podem os órgãos locais exercer alguns poderes de controle, decorrentes do poder de polícia, que permitem o estabelecimento de diretrizes de planejamento, a realização de atividades de cadastramento e registro de bens, assim como a fiscalização da relação que se estabelece entre esses bens e o sistema urbano, verificando o cumprimento de normas ambientais e urbanísticas.

Assim, o poder de gestão municipal não se limita ao perímetro urbano, mas não pode produzir efeitos extraterritoriais ou prejudiciais aos interesses públicos dos entes políticos maiores.

3.4.2 A Política Urbana Constitucional e a Lei do Estatuto da Cidade

Uma vez estabelecida a relação entre o conceito de área urbana e o exercício do poder de polícia municipal, passaremos agora a analisar as bases do planejamento territorial municipal contidas nas disposições do capítulo da política urbana da Constituição de República de 1988, regulamentadas pela Lei n. 10.257/2001, e da Constituição do Estado do Pará de 1989.

A primeira disposição que merece destaque é de natureza constitucional, que estabelece que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Município, conforme diretrizes fixadas em lei, sendo seu instrumento básico o plano diretor (art. 182, caput). Esse é o instrumento básico da política de desenvolvimento local, sendo de elaboração obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º). Trata-se de um documento de planejamento de longo prazo, devendo ser revisto no máximo a cada 10 anos (BRASIL. Lei n. 10.257/2001, art. 40, §3º).

A apresentação de diretrizes gerais sobre a política urbana dos Municípios ocorreu com a edição da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que tem por objetivo a regulação da propriedade urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único).

Assim, além de tutelar o uso da propriedade, essa norma geral possui no longo prazo o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mediante a apresentação de diretrizes gerais (art. 2º), dentre os quais destacamos as de maior relevância para nossa discussão:

a) A importância do planejamento no desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial equilibrada da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

b) A ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar, dentre outros problemas, o parcelamento, a edificação ou os usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, ocasionando degradação ambiental e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte em sua subutilização ou não utilização;

c) A adequação dos instrumentos de política econômica, tributária, financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

d) A proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

e) A oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, dentre as quais se incluem parques, praças e a própria arborização urbana;

f) A integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.

Carvalho Filho (2006) considera que as diretrizes gerais contidas no art. 2º, além de possuírem natureza vinculante em relação ao planejamento municipal, são extremamente diversas no que se refere ao seu conteúdo, podendo ser agrupadas em cinco categorias, mas que devem ser analisadas de forma inter-relacionada: a) diretrizes governamentais: caracterizadas como aquelas que dependem de atuação ou iniciativa direta do Poder Público; b) diretrizes sociais: visam proporcionar algum tipo de benefício direto à coletividade, individual ou coletivamente, ou que admitem a participação da coletividade no processo de urbanização; c) diretrizes econômico-financeiras: que tratam dos recursos e investimentos alocados ou obtidos para o fim de desenvolvimento do processo de urbanização; d) diretrizes de controle do solo urbano: que correspondem aos instrumentos destinados ao processo de controle do uso do solo urbano; e e) diretrizes jurídicas.

Considerando ainda a competência legislativa concorrente em matéria urbanística, o exercício do planejamento urbano pelo município fica condicionado às normas gerais de direito urbanístico e diretrizes para o desenvolvimento urbano, saneamento básico e transportes, editadas pela União, que deverá ainda editar normas para a cooperação entre a União, Estados e Município em relação à temática (BRASIL. Lei n. 10.257/2001, art. 3º). A produção de moradias e obras para a melhoria das condições populacionais e de saneamento básico poderão ser executadas pela União ou em conjunto com os Estados e Município. Compete também ao governo federal elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social que deverão ser observados pelo planejamento municipal.

Sobre os atores que devem integrar o planejamento municipal, artigo 2º, III do Estatuto da Cidade determina como diretriz da política urbana a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”, reforçando a necessidade de trabalho conjunto não apenas das diferentes esferas de governo, mas entre estes e a iniciativa privada e sociedade civil. Por essa razão, o processo de planejamento urbano inclui a realização de debates, audiências e consultas públicas para o plano diretor ou na gestão orçamentária ligada a ele, além de sistema de monitoramento permanente (art. 44). Essa gestão democrática se estende inclusive aos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de modo a permitir o controle social de suas atividades (art. 45).

Os instrumentos que deverão ser observados no ato do planejamento municipal são os seguintes (BRASIL. Lei n. 10.257/2001, art. 4º): a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento e leis municipais (plano diretor, lei de parcelamento do solo, zoneamento ambiental e urbanístico, PPA, LDO, LOA, projetos setoriais, planos de desenvolvimento econômico e social; d) estudo prévio de impacto ambiental e de impacto de vizinhança.

O instrumento de centralização dessas determinações, conforme estabelecido pela Constituição é o plano diretor, sendo esse considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo

englobar todo o território (BRASIL. Lei n. 10.257/2001, art. 40), devendo o PPA, LDO e LOA incorporar suas diretrizes. Desta feita, cabe ao plano diretor internalizar todas as determinações acima elencadas, hierarquizá-las e coordená-las no âmbito local.

Disposição semelhante é encontrada na Lei da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e na Regulamentação do Plano Plurianual, mas a diferença desses dois instrumentos, o Município não é apenas obrigado a coordenar suas atividades, pois deve também adequá-las às normas e planejamentos supralocais. Assim, esse trabalho de harmonização é tanto vertical quanto horizontal, uma situação única no ordenamento jurídico brasileiro.

As hipóteses de elaboração do plano diretor demonstram sua importância como instrumento de ordenamento territorial, uma vez que são obrigatórios não apenas em decorrência do contingente populacional, mas também nos casos de áreas integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, áreas consideradas de especial interesse turístico, em áreas cadastradas como suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos geológicos ou hidrológicos, ou ainda inserida em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL. Lei n. 10.257/2001, art. 41). Nesse último caso, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor deverão ser inseridos nas medidas de compensação a serem custeadas pelo empreendedor. A Lei n. 10.257/2001 (art. 41, §2º) ainda determina a elaboração de plano de transportes urbano integrado para cidades com mais de quinhentos mil habitantes, que deverá ser compatível com o plano diretor¹⁸⁶.

Além de estabelecer as hipóteses de obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, a Lei n. 10.257/2001 regula ainda seu conteúdo mínimo (art. 42). Ele deverá conter a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º). Essa inclusão no plano diretor gera a possibilidade da aplicação dos demais instrumentos previstos no art.

¹⁸⁶ Quando exigido, a Resolução n. 34/2005 do Conselho das Cidades estabelece que o Plano de Transporte Urbano Integrado, hoje denominado de Plano de Mobilidade Urbana, deverá contemplar as seguintes diretrizes gerais (art. 8º): a) garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades, priorizando o transporte coletivo e valorizando o pedestre; b) garantir que a gestão da Mobilidade Urbana ocorra de modo integrado com o Plano Diretor Municipal; c) respeitar às especificidades locais e regionais; e d) garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo. Em nosso entendimento essa exigência foi reduzida para vinte mil habitantes, com a edição da Lei n. 12.587/2012, analisada em detalhe mais abaixo (3.4.2).

182 §4º da Constituição de 1988, quais sejam: IPTU progressivo no tempo (art. 7º) e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 8º), que por sua vez deverão estar disciplinados no plano diretor para poderem ser aplicados pelo município. Também deverão constar obrigatoriamente no plano diretor disposições sobre direito de preempção (arts. 25 a 27), outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 a 31), operações urbanas consorciadas (arts. 32 a 34) e transferência do direito de construir (art. 35) e sistema de acompanhamento e controle (arts. 40, §4º e 43 a 45).

Complementando esse conteúdo mínimo, o Conselho das Cidades (CONCIDADES) editou as resoluções n. 34/2005 e n. 22/2006 que versam sobre o conteúdo mínimo do plano diretor.

A Resolução CONCIDADES n. 34/2005 estabelece que além dos elementos acima, deve o plano Diretor conter também: a) as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; b) as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; c) os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; d) a vinculação dos instrumentos previstos no art. 42 com os objetivos e estratégias estabelecidas no plano diretor; e) a delimitação da aplicação dos instrumentos direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir no Plano Diretor, bem como justificativa na exposição de motivos do plano de cada um dos instrumentos obrigatórios.

No que se refere ao zoneamento, deverá constar ainda no plano diretor: a) áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; b) demarcação dos territórios ocupados por comunidades tradicionais; c) demarcação de áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como área que apresentem risco à vida e à saúde; c) demarcação de assentamento irregulares ocupados por população de baixa renda; d) definição normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária de assentamentos informais; e) definição de instrumentos de regularização fundiária, de produção habitacional e de participação das comunidades na gestão das áreas; e f) demarcação de áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente

natural e construído, do patrimônio cultural (art. 5º).

A leitura das disposições sobre o zoneamento deixa claro que todos os elementos que compõem o território, mesmo aqueles não geridos pelo Município devem integrar o planejamento municipal. No mesmo sentido é a análise feita por Carvalho Filho (2006) sobre os assuntos que devem ser abordados pelo Plano Diretor. Para o autor esse instrumento deve contemplar cinco aspectos gerais: a) físico, com normas e diretrizes para o uso e ocupação do solo municipal; b) social, devendo contemplar políticas setoriais para melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, cujas prioridades são eleitas conforme a realidade local; c) econômico, deve apresentar a destinação de áreas e incentivos para o fomento de atividades econômicas em seu território; d) ambiental, com disposições sobre a obrigatoriedade de proteção ao meio ambiente pelo poder público e coletividade; e e) administrativo, relacionado com a execução de projetos urbanísticos, realizado através de acompanhamentos, estudos técnicos e controle, exigindo constantes revisões.

A Resolução CONCIDADES n. 22/2006, que trata dos critérios a serem adotados nos casos de municípios que estão na área de influência de empreendimentos potencialmente poluidores e que se tornam obrigados a elaborar plano diretor¹⁸⁷, possui algumas disposições sobre planejamento e gestão relevantes para compreendermos como os estudos de impacto ambiental e medidas mitigadoras devem ser incluídos no planejamento local, bem como qual é o papel do Município no controle da realização dessas atividades em seu território.

Os estudos de impacto a serem realizados devem contemplar as seguintes questões relacionadas aos impactos ao ordenamento territorial municipal: a) uso e ocupação do solo; b) impactos no mercado fundiário e imobiliário; c) favelas e assentamentos precários; d) infraestrutura urbana e sua cobertura; e) oferta e acesso aos serviços urbanos e equipamentos comunitários; f) áreas de interesse cultural e histórico; g) mobilidade e circulação: sistema viário, de transporte, trânsito e etc.; h) atividades econômicas e estruturação produtiva; i) características e evolução demográficas apontadas pelos dois últimos Censos; j) projeções do fluxo migratório provocado direta e indiretamente pela implantação e operação do empreendimento; e k) inserção regional.

¹⁸⁷ Segundo a Resolução, mesmo os municípios que sejam obrigados a elaborar plano diretor por outro fator legal, deve-se analisar se os projetos licenciados importam em significativas alterações no ordenamento territorial para pleitear o acesso a recursos para a elaboração de estudos específicos para seus planos.

A exigência desses elementos no estudo de impacto ambiental visa diagnosticar os impactos do empreendimento ao planejamento municipal, bem como permitir ao município decidir¹⁸⁸ sobre a possibilidade de instalação do empreendimento em seu território, bem como as medidas mitigadoras a serem adotadas para a aprovação da licença. Quando mais de um empreendimento de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional se instalar no município em um mesmo período de tempo, as medidas de compensação adotadas serão feitas de forma compartilhada.

Os Municípios diretamente afetados, bem como aqueles que estão na área de influência dos projetos¹⁸⁹, devem incluir esses empreendimentos como um projeto especial do Plano Diretor, com a possibilidade de prever políticas e ações específicas para sua adequação ao interesse local, indicando os instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade que deverão ser utilizados na área. Os custos de mitigação de impactos deverão ser incorporados aos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais municipais. Qualquer alteração do Plano Diretor feita em razão do empreendimento deverá ser submetida a audiências públicas e respeitar as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

A mais recente modificação nas exigências de planejamento municipal se deu com a edição da Lei n. 12.608/2012, que Instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, incluindo os art. 42-A e 42-B à Lei n. 10.257/2001.

Nos casos de municípios cadastrados como sujeitos a desastres, nos termos da Lei n. 12.608/2012, o plano diretor deverá conter parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir

¹⁸⁸ No processo de licenciamento ambiental, mesmo nos casos em que autoridade competente é a União ou o Estado, o Município deve emitir certidão de conformidade da Prefeitura Municipal, documento essencial para o processamento do pedido de licença. Essa anuência deve ser baseada nas diretrizes de desenvolvimento territorial contidas no Plano Diretor e na análise se o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação urbanística e ambiental local, relativas ao uso e ocupação do solo. Para a emissão da referida certidão o Município poderá ainda solicitar ao empreendedor a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança, quando este constar na legislação urbanística do município e as informações não estiverem contemplados no Estudo de Impacto Ambiental. Caso haja dois instrumentos de avaliação esses devem ser avaliados de forma integrada no âmbito do Conselho da Cidade (cf. Lei Complementar n. 140/2001; Resolução CONAMA n. 237/1997 e Resolução CONCIDADES n. 22/2006).

¹⁸⁹ Os municípios que não possuem seu território afetado diretamente pelo empreendimento não necessitam emitir certidão de conformidade, e, conseqüentemente, não possuem poder de impedir sua implantação. Nesses casos, os estudos técnicos realizados poderão auxiliar no planejamento de medidas mitigadoras que poderão ser pleiteadas ao empreendedor.

para a geração de emprego e renda, mapeamento das áreas sujeitas a desastres, com planejamento das ações de intervenção preventiva e realocação nessas áreas, medidas de drenagem urbana necessária à prevenção e mitigação de impactos de desastres, diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares e previsão de áreas para habitação de interesse social mediante a criação de ZEIS ou outro instrumento onde o uso habitacional for permitido. Nesses casos, além do planejamento específico acima descrito, os municípios são obrigados a compatibilizar o plano diretor com as disposições inseridas no plano de recursos hídricos da área.

Para os Municípios não inseridos no referido cadastro nacional, e mesmo para aqueles não obrigados a elaborar plano diretor, a partir da referida modificação legislativa, toda ampliação de perímetro urbano deverá ser baseada na elaboração de projeto, aprovado por lei ou incluído no plano diretor.

O projeto de expansão urbana inclui as obrigações de: a) demarcação do perímetro; b) delimitação de trechos com restrição à urbanização por serem sujeitos à desastres; c) definição de diretrizes específicas e de áreas que são utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; d) parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo que permita diversidades e usos e geração de emprego e renda; e) identificação de áreas para habitação de interesse social por meio da identificação de ZEIS e de outros instrumentos de política urbana, se o uso habitacional for permitido; f) definição de diretrizes e instrumentos específicos para a proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; g) definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; e h) recuperação da valorização imobiliária resultantes de obras públicas.

Esse projeto vinculará o uso do solo na área de expansão, mesmo da iniciativa privada, que deve se submeter às normas de planejamento no ato do licenciamento da atividade construtiva.

A Constituição do Estado do Pará de 1989 também dispõe de um capítulo específico sobre a política urbana. Segundo seu art. 236 a política urbana a ser executada pelo Estado¹⁹⁰ e Municípios deverá observar os seguintes princípios: a)

¹⁹⁰ Não há no Estado do Pará uma política regional de desenvolvimento urbano em vigor. Há apenas algumas disposições sobre assentamentos humanos, de cunho ambiental, na Lei da Política Estadual de Meio Ambiente (PARÁ. Lei n. 5.887/1995).

adequada distribuição espacial das atividades econômicas e sociais e dos equipamentos urbanos públicos e privados, com vistas à estruturação de sistema estadual de cidades; b) integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais, mas para fins administrativos, fiscais e de uso e ocupação do solo, o território municipal continuará a ser dividido em solo urbano e solo rural; c) harmonização, racionalização e articulação dos investimentos, das atividades e serviços de competência ou a cargo do Estado, no âmbito urbano, com o Município interessado; d) assistência na elaboração de planos diretores aos Municípios que a solicitarem; e) quando o Poder Público desapropriar áreas de terras em consequência de processos de urbanização, a regularização fundiária e a titulação em favor da população de baixa renda serão realizadas preferencialmente, sem a remoção dos moradores.

Segundo a Constituição na elaboração do plano diretor o Município deverá considerar a totalidade do território municipal, além de seus aspectos físicos, econômicos e sociais. Nos orçamentos dos Municípios dos quais seja exigido plano diretor devem destinar recursos para sua elaboração, acompanhamento e atualização.

Tomando por base as particularidades regionais de planejamento, a Constituição Estadual estabelece que as terras públicas serão destinadas prioritariamente, mediante concessão de uso, a assentamentos de população de baixa renda e à instalação de equipamentos coletivos. Por essa razão a legislação Estadual inclui dentre os instrumentos de sua política urbana a discriminação de terras públicas (art. 238).

Para o Estado do Pará a existência de plano diretor implica na liberação prioritária de recursos e concessão de benefícios, caso contenham, dentre outros elementos, as seguintes diretrizes: a) urbanificação, regularização e titulação das áreas degradadas, preferencialmente sem remoção dos moradores; e b) reserva de área para implantação de projetos de interesse social.

A Constituição estabelece ainda a diretriz para que núcleos urbanos com mais de três mil habitantes estabeleçam lei com estratégias e diretrizes gerais de ocupação. O texto estabelece também a diretriz em que cidades balneárias, turísticas e estâncias hidrominerais, não será permitida a construção de prédios com mais de seis pavimentos, mas sua aplicabilidade não é imediata, cabendo ao Município regulamentar a matéria.

Ante o exposto, é possível concluir que o planejamento territorial municipal não se limita à organização do uso, ocupação e edificação do solo urbano. Essa atribuição é inerente a todos os municípios, independente da obrigatoriedade de elaborar plano diretor, especialmente com a inclusão do art. 42-B na Lei n. 10.257/2001, que torna mais precisas as diretrizes gerais para o exercício dessa atividade.

No que se refere ao plano diretor, esse instrumento de harmonização de planos e normas supralocais com as particularidades do território municipal, os critérios de uso e ocupação do solo estão presentes, mas esses são um instrumento para se atingir objetivos de longo prazo planejados e não um fim em si mesmo. Esse planejamento deve englobar todo o território, inclusive prevendo impactos transfronteiriços, devendo possuir também diretrizes físicas, sociais, econômicas e ambientais, pactuadas com os diferentes segmentos que compõem o tecido social, ainda que através de mediação, nos casos de interesses conflitantes. Trata-se de um verdadeiro projeto de desenvolvimento territorial, no qual a administração pública municipal e a coletividade depositam seus anseios e aspirações, indicando um ideal de médio-longo prazo a ser buscado.

3.5 OUTRAS NORMAS URBANÍSTICAS COM INFLUÊNCIA NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Considerando o que dispõe o art. 3º, IV da Lei n. 10.257/2001 e a necessidade de compatibilizar normas urbanísticas no planejamento municipal, passaremos agora a analisar as disposições sobre ordenamento territorial ou que tenham impacto no planejamento territorial dos Municípios contidas em políticas setoriais editadas pela União e Estado do Pará.

As políticas setoriais editadas até o presente momento pela União em matéria urbanística são: saneamento básico (3.5.1), resíduos sólidos (3.5.1.1), mobilidade urbana (3.5.2), habitação de interesse social, regularização fundiária urbana e parcelamento do solo urbano (3.5.3). As disposições sobre a legislação estadual, por possuírem natureza suplementar, quando existentes, serão analisadas em conjunto com as disposições da legislação federal.

3.5.1 Saneamento Básico

A Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei n. 11.445/2007, estabeleceu diretrizes básicas para a matéria, servindo de guia para a organização desse serviço público¹⁹¹. A competência para legislar sobre matéria política é da União, mas de execução é de natureza comum, podendo ser realizada ainda por consórcios públicos.

Dentre as diretrizes da referida política (art. 48), relacionadas com o planejamento, destacamos: a) prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; b) colaboração para o desenvolvimento urbano e regional; c) garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares; d) adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais; e) adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações; e f) estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Portanto, trata-se de uma política setorial que incorpora a temática territorial no seu planejamento em prol do desenvolvimento urbano e regional, abrangendo inclusive a população rural. Ainda que essa atividade possa ser executada em nível local, a política nacional de saneamento possui forte viés regional, pois adota a bacia hidrográfica como unidade de referência de planejamento e incentiva a cooperação intermunicipal na execução desse serviço.

Essa norma definiu, pela primeira, vez um conceito jurídico de saneamento básico (art. 3º, I), que engloba os serviços de abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, e a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas.

Contudo, o referido dispositivo legal não pré-estabeleceu quem é o titular

¹⁹¹ O objetivo da política nacional de saneamento básico é conectar toda edificação permanente urbana às redes públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que deverão ser devidamente remunerados para dar sustentabilidade a esses serviços. Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos (art. 45).

desse serviço, a despeito de ser essa historicamente uma atribuição local. Assim, tanto Estados (art. 25, §3º) e Municípios (art. 30, V) poderão executá-los segundo suas atribuições constitucionais, inclusive com a delegação do serviço a particulares, o que pode causar conflitos. Assim, a prestação poderá ser feita de forma regionalizada¹⁹² ou local, ainda que a primeira opção seja priorizada pela legislação federal.

O titular do serviço formulará a respectiva política pública de saneamento básico elaborando plano (art. 9º) que deverá conter parâmetros de atendimento, direitos e deveres dos usuários, mecanismos de controle social e sistema de informações, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água. Esses planos deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e deverão ser revistos a cada quatro anos, anteriormente a elaboração do plano plurianual, que deverão ser precedidas por audiência pública. Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da federação.

A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos de saneamento básico.

Portanto, os para que os Municípios e Estados possam ser beneficiados por recursos federais, deverão elaborar planificação de acordo com as normas estabelecidas pela União, no plano de bacia hidrográfica e, no caso de execução municipal ou intermunicipal, com as normas estabelecidas pelo plano diretor, que vincula o exercício da atuação pública em nível local.

O Estado do Pará editou a Lei n. 7.731 de 20 de setembro de 2013, que dispõe sobre a política estadual e saneamento básico, mas ainda não aprovou seu plano estadual de saneamento¹⁹³.

¹⁹² A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico ocorre quando há um único prestador de serviço para vários municípios, com uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços e compatibilidade de planejamento (art. 14). A prestação regionalizada desse serviço será realizada por (art. 16): a) órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação; ou b) empresa a que se tenham concedido os serviços.

¹⁹³ A Constituição do Estado do Pará dispõe em seu artigo 267 sobre a política de saúde e saneamento que determina aos Estado e Município o dever de garantir o saneamento básico de forma integrada dos diferentes setores da administração pública. Dentre os instrumentos de compatibilização dessa política consta "a ordenação das atividades públicas e privadas para a

Assim, a política nacional de saneamento básico não é uma política de ordenamento territorial, mas suas diretrizes são de observância obrigatória pelos municípios. No entanto, caso o município deseje receber recursos para investimentos do setor por parte da União deverá elaborar o planejamento prescrito pela legislação nacional, inclusive no que se refere ao estímulo à regionalização.

3.5.1.1 Resíduos Sólidos

A política Nacional de resíduos sólidos, editada pela Lei n. 12.305/2010, é uma das subpolíticas da política nacional de saneamento básico. Ela deve compatibilizada com outras políticas de setoriais, dentre as quais citamos a política de saneamento básico, da política nacional de meio ambiente (art. 2º).

Apesar de ser o manejo de resíduos sólidos um dos elementos que compõem o conceito jurídico de saneamento básico, essa política setorial, segundo a legislação em análise, integra a política nacional de meio ambiente (art. 5º) e:

reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (BRASIL. Lei n. 12.305/2010, art. 4º).

Dentre os instrumentos dessa política estão os planos de resíduos sólidos e os acordos setoriais, os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta, o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados (art. 8º).

Por ser considerada uma atividade ligada à proteção ambiental, essa atividade é regida pelos art. 24, VI e VIII da Constituição de 1988, sendo assim uma competência concorrente entre Estados, Distrito Federal e União, cabe a essa última a edição de normas gerais, uniformizando a atividade em o território nacional. Assim, as políticas federal, estaduais e municipais editadas sobre a temática devem ser compatíveis com as diretrizes nacionais.

A política nacional de resíduos sólidos é composta pelos seguintes planos (art. 14): a) o plano nacional de resíduos sólidos; b) os planos estaduais de resíduos

utilização racional da água, do solo e do ar, de como compatível com a melhoria da saúde e do meio ambiente”.

sólidos; c) os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; d) os planos intermunicipais de resíduos sólidos; e) os planos municipais de gestão integradas de resíduos sólidos; e f) os planos de gerenciamento de resíduos sólidos. Em todo o processo de planejamento é assegurado o controle social.

Em nível federal (art. 15), o plano será elaborado sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente com prazo indeterminado e vigência de vinte anos, a ser atualizado a cada quatro anos, possuindo em seu conteúdo mínimo, dentre outras exigências: a) normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União; b) medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos; e c) diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico.

Em nível estadual (art. 17) o plano¹⁹⁴ também será por prazo indeterminado, abrangendo todo o seu território, com um horizonte de vinte anos e revisões a cada quatro anos. Dentre as exigências de seu conteúdo mínimo, consideramos oportuno destacar: a) a previsão de programas, projetos e ações; normas e condicionantes técnicas para o acesso a recurso do Estado, medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos; b) diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos.

Esse planejamento deverá estar em conformidade com os demais instrumentos de planejamento territorial, especialmente o Zoneamento Ecológico Econômico, identificando zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos e áreas degradadas que necessitam de recuperação ambiental, bem como de meios de fiscalização no âmbito estadual, assegurado o controle social.

A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos é condição para os Estados terem acesso a recursos da União ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal

¹⁹⁴ No Estado do Pará a elaboração do plano encontra-se em estudo, sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. A questão hoje possui tratamento legal no art. 70 Política Estadual de Meio Ambiente (PARÁ. Lei n. 5.887/1995).

finalidade (art. 16). Serão priorizados no acesso aos recursos da União aos Estados que instituírem microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos. Compete também aos Estados a possibilidade de elaboração de planos microrregionais de resíduos sólidos¹⁹⁵, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas¹⁹⁶.

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve estar inserido no plano de saneamento básico, exigível para municípios mesmo que possuam menos de vinte mil habitantes, sendo que nesse último caso o plano poderá ser simplificado¹⁹⁷. A legislação federal também estabeleceu um conteúdo mínimo para o plano (art. 19). Consideramos oportuno destacar algumas das exigências previstas: a) identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos observado o que dispõe o plano diretor e o zoneamento ambiental; b) identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios; e c) identificação dos passivos ambientais, incluindo áreas contaminadas.

A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o Município ter acesso a recursos da União ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais. Terão prioridade na percepção desses recursos os municípios que: a) optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos; b) se insiram de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos; c) implantem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores.

Outro instrumento que deve ser observado na elaboração no planejamento

¹⁹⁵ Segundo o art. 17, §3º, os planos microrregionais deverão atender ainda ao previsto para o plano estadual e estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos e, consideradas as peculiaridades microrregionais, outros tipos de resíduos.

¹⁹⁶ Nesses casos é assegurada a participação obrigatória dos municípios envolvidos e não excluem nem substituem qualquer das prerrogativas a cargo dos Municípios em matérias de resíduos sólidos.

¹⁹⁷ O plano municipal de resíduos sólidos poderá ser dispensado caso o município opte por uma solução consorciada, baseado em um planejamento integrado. A existência de plano municipal não exime o município de licenciar os aterros sanitários e outras infraestruturas ou instalações operacionais integrantes do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. No entanto, a inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não pode ser utilizada para impedir a instalação ou a operação de empreendimentos ou atividades devidamente licenciados pelos órgãos competentes.

para resíduos sólidos são os planos setoriais, firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal. Na aplicação de regras concorrentes os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica (art. 34).

Essa política também impõe algumas limitações ao uso e planejamento do solo no âmbito municipal, pois proíbe nas áreas de disposição final de resíduos as atividades de catação, criação de animais domésticos e fixação de habitações temporárias ou permanentes (art. 48). A escolha da localização do aterro sanitário também deverá observar as disposições do plano estadual sobre a temática, no que concerne a localizadas de áreas contaminadas e os locais favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos e as disposições do plano diretor, se existentes.

A análise das disposições acima indica tratar-se de uma política setorial que utiliza o território como base de seu planejamento. No plano nacional fica evidente a prioridade à regionalização na prestação desses serviços, bem como critérios mínimos para uniformizar a atividade no país, gerando condições para que essa atividade possa ser atrativa à iniciativa privada. Já em nível estadual, a regionalização é reforçada, havendo clara vinculação desse planejamento às disposições estabelecidas no zoneamento ecológico-econômico, mas no Estado do Pará encontra-se ainda em fase de elaboração. No plano local, caso o município não opte por uma opção de gestão intermunicipal, seu planejamento possui direta relação com sua competência constitucional para gestão do uso do solo. O estímulo à associação com a iniciativa privada e o controle social norteiam a atividade de planejamento, que não é obrigatório, mas sua não elaboração limita o acesso a recursos para investimentos.

3.5.2 Mobilidade Urbana

A lei n. 12.587/2012 instituiu as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Essa política regulamenta a elaboração do plano de transporte urbano integrado, instrumento que já era de elaboração obrigatória para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes, previsto no art. 41, §2º da Lei do Estatuto da Cidade, sendo de observância obrigatória pelo plano diretor. Essa integração fica clara ao analisarmos a primeira diretriz da política nacional de mobilidade urbana, que estabelece a necessidade de “integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos” (BRASIL. Lei n. 12.587/2012, art. 6º, I).

Por trata-se de uma competência eminentemente local, sobre a temática cabe à União prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, estimulando e apoiando ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades localizadas em regiões de fronteira (art. 16)¹⁹⁸.

Já o Estado tem atribuição de prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, bem como garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município (art. 17)¹⁹⁹.

É atribuição do Município planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana (art. 18), não podendo ter prazo superior a 10 anos. Ele passa a ser obrigatório para todos os municípios em que deverá ser elaborado plano diretor²⁰⁰, ampliando assim a exigência de planificação de mobilidade urbana a todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, o que outrora era restrito a municípios com população de quinhentos mil habitantes.

Todos os municípios obrigados a terem plano diretor deverão elaborar seus respectivos planos de mobilidade até 2015. Findo o prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados a esse fim.

¹⁹⁸ A União poderá delegar aos Estados ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

¹⁹⁹ Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

²⁰⁰ Mesmo naqueles que não haja sistema de transporte público ou individual, o município deverá elaborar plano com foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta.

No que se refere à legislação estadual sobre a temática, o Estado do Pará não dispõe de uma política estadual de mobilidade urbana, mas consta na sua Constituição um capítulo específico para o tema transportes. Dentre as disposições relacionadas com o planejamento dessa política setorial consta que os:

Municípios integrantes de região metropolitana ou aglomeração urbana adotarão normas sobre transportes coletivos de passageiros, de conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo órgão estadual competente. (PARÁ. Constituição/1989, art. 249, §3º).

A análise dos dispositivos acima indica tratar-se de uma política setorial de elaboração obrigatória pelo Município. Verifica-se o incentivo à gestão regionalizada dos serviços de transporte na legislação federal e estadual, inclusive com a possibilidade de delegação de competência supralocais aos consórcios constituídos para esse fim.

3.5.3 Habitação de Interesse social, Regularização Fundiária e Parcelamento do solo urbano

A política habitacional no Brasil é composta por três textos legais: a lei de parcelamento do solo urbano, a política nacional de habitação de interesse social e a política nacional de regularização fundiária urbana. Esse último documento, na Amazônia Legal é complementado pelas disposições do decreto regulamentador da lei que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, pois traz algumas disposições para a regularização fundiária municipal. As primeiras duas normas versam políticas de ocupação territorial, enquanto as duas últimas apresentam solução para a regularização de áreas já ocupadas.

O parcelamento do solo urbano no Brasil é regulado no âmbito nacional pela Lei n. 6.766/1979, que disciplina as hipóteses e normas gerais para a conversão de áreas para fins urbanos, bem como o parcelamento de áreas assim já classificadas administrativamente. Esse parcelamento não pode ocorrer em todo o território Municipal, mas tão somente nas áreas destinadas para tal fim no seu planejamento, pois, de acordo com o art. 3º desse diploma legal, somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou

de urbanização específica, definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Esta lei de parcelamento, ainda que anterior ao Estatuto da Cidade e à nova ordem constitucional estabelece uma série de restrições à ocupação do solo, que visam a integridade dos aspectos ecológicos do uso da terra e o controle dos impactos adversos dessa atividade. Essas restrições, entretanto, não são absolutas, pois, conforme o art. 3º, parágrafo único, não é permitido o parcelamento do solo, salvo remediação prévia dos impactos adversos.

Para a referida lei o parcelamento do solo se dá em duas hipóteses: loteamento e desmembramento (art. 2º). No primeiro caso a urbanização se dá com a abertura de novas vias de circulação e no segundo pela divisão de lotes urbanizados, sem a criação de novas vias, desde que o lote desmembrado tenha acesso à via pública. Ainda que o loteamento seja o principal instrumento de expansão urbana com maior impacto no planejamento municipal, o desmembramento também merece tratamento jurídico específico por parte do ente local²⁰¹, pois permite o adensamento das áreas urbanizadas.

Para dar uniformidade à matéria no território nacional, a norma geral estabelece os requisitos de infraestrutura mínima²⁰² para que um processo de parcelamento por loteamento possa ser considerado regular (art. 4º). Lei municipal poderá criar exigências adicionais de ordem urbanística, em consonância com o plano diretor, desde que sejam mais restritivas que os critérios previstos pela norma geral. Esses critérios poderão ser diferenciados para cada zona, que incluirão determinações sobre áreas mínimas e máximas dos lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. A localização do loteamento, bem como a disposição da infraestrutura no seu interior devem ser previamente analisados pelo poder público municipal, a fim de permitir a integração do loteamento ao planejamento urbano (art. 7º).

²⁰¹ O art. 4º, §1º da lei em comento estabelece como regra geral o lote mínimo de 125 m², mas o art. 11, parágrafo único estabelece que o Município fixe requisitos para a aprovação de desmembramento de lotes decorrente de loteamento, podendo assim reduzir a área mínima do lote. Esse critério de área não se aplica aos projetos de urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social.

²⁰² Segundo dispõe o art. 4º, o loteamento deve possuir dentre seus requisitos mínimos: a) áreas destinadas a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação para a zona em que se situem; e b) ao longo de corpos d'água e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa mínima não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.

Cumprе ressaltar que essa competência de aprovação de loteamentos e desmembramentos pode ser deslocada para o Estado²⁰³ (art. 13) quando: a) localizadas em área de interesse especial, como no caso de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal; b) o parcelamento localizar-se em área limítrofe ao município, quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; e c) quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

O Estado do Pará não possui uma legislação específica sobre parcelamento do solo urbano, havendo apenas disposições sobre a temática na Política Estadual de Meio Ambiente (PARÁ. Lei n. 5.887/1995) no seu art. 60.

Ante o exposto, é possível concluir que o parcelamento do solo é uma atribuição tipicamente municipal, mas possui o Estado no qual o município está localizado, a competência para licenciar essa atividade quando a atividade tiver impactos supralocais no processo de ordenamento do território. Não se trata de violação à autonomia municipal sobre a temática, pois o próprio art. 30, VIII da Constituição estabelece que a competência do município não é exclusiva sobre o controle do uso e parcelamento do solo urbano.

Mesmo que o loteamento seja aprovado pelo Estado, os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, uma vez averbado o projeto de loteamento no registro de imóveis competente²⁰⁴, essas áreas passam a integrar o domínio do município em que se situam (art. 22), desde que o loteamento tenha por origem bem privado.

²⁰³ Com base no disposto no art. 15, os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nessas áreas, procurando atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

²⁰⁴ Quando a área loteada estiver situada em mais de uma circunscrição imobiliária, o registro será requerido primeiramente perante aquela em que estiver localizada a maior parte da área loteada. Procedido o registro nessa circunscrição, o interessado requererá, sucessivamente, o registro do loteamento em cada uma das demais, comprovando perante cada qual o registro efetuado na anterior, até que o loteamento seja registrado em todas. Nenhum lote poderá situar-se em mais de uma circunscrição (art. 21 e § 1º).

Independente de qual dos entes federados seja responsável por esse licenciamento, deverá esse solicitar a anuência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e do Órgão Metropolitano, se houver, para as alterações de uso do solo rural para fins urbanos (art. 53). Essa disposição visa integrar duas políticas setoriais: agrária e urbanística, evitando que o planejamento nacional para fins de fomento da atividade agrícola seja afetado pelo crescimento dos núcleos urbanos, podendo ser considerado mais um fator de limitação supralocal ao exercício da competência de ordenamento territorial dos Municípios, e em algumas hipóteses, do Estado.

Essa lei, em razão do momento histórico em que foi editada, não privilegia o controle social desse processo diretamente, possuindo apenas uma disposição sobre o controle urbanístico da área por terceiros. Conforme dispõe o art. 45, o loteador, mesmo que já tenha vendido todos os lotes ou os vizinhos, possuem legitimidade para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com as restrições legais ou contratuais, possuindo por fim o resguardo da uniformidade paisagística do processo de urbanização²⁰⁵.

Ante o exposto, é possível observar que a lei de parcelamento do solo urbano não é uma política setorial, mas uma lei estabelece normas gerais para o parcelamento do solo urbano e expansão urbana. Essas disposições possuem impacto no planejamento territorial do município, mas as regras de deslocamento de competências para o Estado são claras e justificáveis, tendo em vista que o mesmo também possui competência sobre a matéria, sendo necessário regulamentá-la. Essa norma também possui um instrumento de harmonização entre políticas setoriais, uma vez que demanda prévia anuência dos órgãos fundiários e metropolitanos para a execução de processo de urbanização.

A política nacional de habitação de interesse social²⁰⁶ (BRASIL. Lei n. 11.124/2005) apesar de não ser uma política de ordenamento territorial, possui

²⁰⁵ O loteador possui interesse nesse sentido pelo fato do projeto de loteamento ser uma obra de natureza intelectual, protegida pela legislação, a alteração em desconformidade com seus critérios iniciais pode descaracterizá-la, além de associar negativamente o nome da sociedade empresária promotora do empreendimento a uma obra esteticamente descaracterizada. Já os vizinhos poderão demandar a sustação da modificação para evitarem que as modificações espaciais e estéticas alterem o valor de seus imóveis e causem incomodidades. Assim, não se trata de um interesse difuso, mas de caráter individual, ou, no máximo coletivo.

²⁰⁶ Essa lei institui Conselho em nível federal um conselho gestor do fundo de habitação de interesse social, além de determinar a criação de um conselho estadual e municipal, que deverão fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento de beneficiários dos programas habitacionais (art. 18).

impacto no seu planejamento. Ela estabelece em seu art. 17 que os Estados que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social deverão atuar:

como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito de seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios. (BRASIL. Lei n. 11.124/2005, art. 17).

No âmbito estadual, além dessas atribuições, os Conselhos deverão dar publicidade às formas e critérios de acesso as informações sobre as atividades relacionadas a execução da política de habitação de interesse social para que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar as ações do sistema nacional de habitação de interesse social, bem como às regras de acesso a moradia e às concessões de subsídios (art. 19), inclusive promovendo audiências públicas e conferências para esse fim (art. 20).

O Estado do Pará editou da Lei n. 7087, de 16 de janeiro de 2008, que criou o Sistema e do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, com seu respectivo Conselho Gestor e do Conselho Estadual das Cidades. O Estado elaborou seu plano estadual de habitação de forma participativa, tendo sido seus programas incorporados ao plano plurianual de 2012-2015.

Nos termos da legislação federal, os municípios se integram a esse sistema através de seus conselhos, (art. 5º, VI) de forma opcional. Sua atuação deverá observar as normas emanadas do Conselho Gestor do fundo de habitação de interesse social, dos conselhos estaduais, e municipais, que fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais (art. 18).

No que se refere ao planejamento municipal de uso e ocupação do solo, merece destaque a diretriz que determina a “utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social” (BRASIL. Lei n. 11.124/2005, art. 4º, II, c).

Vale destacar que no âmbito do financiamento da habitação de interesse social, estabelece o art. 73, parágrafo único da Lei em análise que se o município ou estados não dispuserem de uma lei de acessibilidade:

será assegurado que, do total de unidades habitacionais construídas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida em cada Município, no mínimo, 3% (três por cento) sejam adaptadas ao uso por pessoas com deficiência. (BRASIL. Lei n. 11.977/2009).

Face ao exposto é possível concluir que a referida lei não dispõe de regras de ordenamento territorial e possui poucas disposições sobre o uso e parcelamento do solo urbano que vinculem a atuação municipal. No entanto, para que o município possa se habilitar para receber recursos para a Habitação Social de Interesse Social deverá elaborar planejamento municipal sobre a temática de forma integrada com ao plano diretor e demais planos supralocais.

Outro instrumento de grande relevância editado pela União para aumentar o controle do Município sobre seus territórios com especial enfoque na Amazônia Legal foi a Lei n. 11.952/2009, regulamentada no que dispõe sobre as áreas patrimoniais urbanas pelo Decreto n. 7.341/2010²⁰⁷.

Segundo essa lei poderá o Município receber doações União de áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim identificados na legislação municipal ou que sejam caracterizadas com áreas de ocupação urbana consolidada²⁰⁸ (arts. 21 e 22). No entanto, são excluídas as áreas identificadas a seguir da possibilidade de doação²⁰⁹: a) reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União; b) tradicionalmente ocupadas por população indígena; c) de florestas públicas, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, d) que contenham acessões ou benfeitorias

²⁰⁷ Cumpre destacar que se trata da única lei federal que possui um conceito de ordenamento territorial urbano (art. 2º, VII), definido como o planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que considere os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, incluindo no mínimo os seguintes elementos: a) delimitação de ZEIS em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município; b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; c) diretrizes para a infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; d) diretrizes para a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.

²⁰⁸ O Decreto n. 7.341/2010 define áreas urbanas consolidadas como aquelas com: a) sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes; e b) uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários. Já as áreas de expansão urbana são definidas como aquelas “sem ocupação para fins urbanos já consolidados, destinadas ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, contíguas ou não à área urbana consolidada, previstas, delimitadas e regulamentadas em plano diretor ou lei municipal específica de ordenamento territorial urbano” (art. 2º).

²⁰⁹ Ainda que não haja uma limitação de área para fins de doação ao Município, dispõe o art. 27 que quando a somatória de área para o município ultrapassar 2500 hectares, todas as doações subsequentes ser submetidas previamente à aprovação do Congresso Nacional.

federais (art. 4º). O município também não possui prioridade em relação à titulação de comunidades quilombolas (art. 4º, §2º). Os terrenos de marinha e acrescidos podem ser regularizados em favor do Município, mas apenas através da outorga de concessão de direito real de uso, por se tratarem de bens inalienáveis.

Essa doação possui encargos²¹⁰, pois obriga o município a regularizar a população que ocupa essas áreas irregularmente²¹¹. É também um requisito que para que seja efetuada a referida transferência que os municípios apresentem justificativa que demonstre a necessidade da área solicitada, sua capacidade de atendimento dos serviços públicos em função do crescimento populacional previsto, do déficit habitacional, dentre outros requisitos.

O art. 4º do Decreto n. 7.341/2010 complementa as disposições relativas que devem constar no planejamento municipal²¹² ao estabelecer a exigências da observância dos seguintes princípios e diretrizes: a) zoneamento para as áreas de expansão urbana, abrangendo a interface com as áreas urbanas; b) definição de diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, densidade populacional e sistema viário; c) definição de diretrizes para a infraestrutura de energia elétrica, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem pluvial, coleta e tratamento de resíduos sólidos, assim como equipamentos urbanos e comunitários; e d) definição de diretrizes para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural.

²¹⁰ O ato de doação cancela todas as autorizações e licenças de ocupação ou quaisquer outros títulos não definitivos outorgados pelo INCRA ou Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (art. 28), cabendo ao município regularizar as novas pretensões de regularização de posse, que poderão adquirir um lote urbano ou ser indenizadas pelas as acessões e benfeitorias de boa-fé, que ficarão a cargo do município.

²¹¹ No que toca ao ônus de regularização das áreas ocupadas, a legislação prevê em seu art. 30 os seguintes requisitos: a) alienação gratuita a pessoa natural que tenha ingressado na área antes de 11 de fevereiro de 2009, que possua renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos, b) ocupe a área de até 1.000m² (mil metros quadrados) sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 (um) ano, observadas, se houver, as dimensões de lotes fixadas na legislação municipal; c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e d) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano, condição atestada mediante declaração pessoal sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil. A alienação será gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual instalados até 11 de fevereiro de 2009. A alienação de áreas ocupadas por 1 (um) ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009, de área superior a 1.000m² (mil metros quadrados) e inferior a 5.000m² (cinco mil metros quadrados); ficarão sujeitas a procedimento licitatório, com direito de preferência ao ocupante. Já as demais situações ficam sujeitas a lei federal 8.666/1993.

²¹² O plano de ordenamento territorial urbano deverá ser apresentado em audiência pública e ao conselho municipal da cidade ou similar, quando houver, para discussão da viabilidade e justificativa da proposição de expansão urbana ou de implantação de novas áreas urbanas, conforme o art. 40, § 4o, e art. 43 a 45 da Lei n.10.257, de 2001.

Como nem todos os municípios beneficiados por doações são obrigados a elaborar o plano diretor, essas disposições devem ser dispostas em plano de ordenamento territorial simplificado, nos termos dos VII do art. 2º da Lei nº 11.952, de 2009. Caso o Município disponha de plano, estas disposições deverão se adequar aos dispositivos da Lei nº 11.952, de 2009 e ao Decreto n. 7.341/2010, devendo ser priorizada a delimitação de zonas especiais de interesse social nas áreas com ocupações para fins urbanos, materializada no referido planejamento.

Ante o exposto, trata-se de uma norma de regularização fundiária com clara relação com o ordenamento territorial, sendo inclusive o único instrumento legal que possui uma definição de ordenamento territorial urbano, mas sua aplicação é restrita à Amazônia Legal, atendendo assim particularidades regionais. A regularização de terras em favor do município demonstra a prioridade de destinação de áreas para comunidades tradicionais e proteção ambiental. A União, além de preservar seus interesses de uso de determinadas partes do território, condiciona o município a planejar o uso das áreas doadas, com ou sem a obrigatoriedade de plano diretor, e a regularização da população residente sobre esses bens à custa do Poder local.

Dessa forma, a doação feita pela União vincula tanto o planejamento municipal quanto sua autonomia para destinar o patrimônio adquirido. No entanto, o município pode adaptar essas disposições à sua realidade local, através de uma política local de regularização fundiária, prevalecendo seus critérios sobre as normas gerais estabelecidas por lei federal.

Diferentemente, da legislação federal, recentemente modificada, a doação de áreas²¹³ para Municípios pelo Estado do Pará é disciplinada pelo Decreto-Lei n. 57, de 22 de agosto de 1969 (art. 59). A reserva de terras será realizada pelo Estado mediante solicitação Municipal quando estas forem indispensáveis à expansão de seus núcleos urbanos. O procedimento atualmente é regulado pela Lei Estadual n. 7.289, de 24 de julho de 2009 (art. 10, §2º), regulamentada pelo Decreto nº 2.135, de 26 de fevereiro de 2010 (art. 73). No entanto, essa nova base legal não trata a

²¹³ Conforme o parecer n. 17/2007 – ITERPA-DJ, “o instituto das Terras Reservadas tem a natureza de processo acautelador a destinação de determinada gleba, ou seja, restringir o seu apossamento, por decisão governamental, que na verdade considera mais adequada reservar ditas glebas a uma afetação que atenda a uma finalidade de interesse público relevante; deixando claro aos particulares que não devem perseguir a sua regularização para outro fim, que não aquele ao qual foi reservada, ainda que se ressalve no próprio decreto, eventuais situações já consolidadas antes da sua emissão”.

questão de forma específica, pendendo ainda nova regulamentação²¹⁴. A legislação estadual sobre a regularização fundiária de áreas patrimoniais, apesar de menos específica, não diverge da lógica federal.

Nesse sentido, cumpre observar uma recente discussão existente no Estado do Pará em razão do que dispõe a análise conjunta do disposto do art. 188, §§1º e 2º da Constituição da República de 1988 com o disposto no art. 13, §1º e art. 241, I e II da Constituição Estadual quanto à necessidade de autorização legislativa prévia e ao limite de área possível a ser doado ao Município. Há duas teses interpretações sobre o assunto: a) a primeira, sustentada pela Controladoria Geral do Estado, considera que a limitação de doação de 2.500 hectares aplicável à alienação de imóveis para fins agrários é extensível aos municípios; b) a segunda, sustentada pelo ITERPA, considera que tal disposição não é aplicável à destinação de bens para a composição do patrimônio municipal, mesmo que aplicável prévia autorização legislativa para tal ato, com base no disposto do art. 13, §1º da Constituição Estadual, estando o Estado dispensado de submeter essa transferência ao Congresso Nacional, nos termos do art. 188, §§1º por não se tratar de imóvel com destinação a particulares.

Filiamo-nos à segunda corrente pelos seguintes motivos.

No que se refere à disposição prevista na Constituição da República sobre a obrigatoriedade de prévia oitiva do Poder Legislativo para a alienação de bens públicos por particulares, sua ausência é causa de nulidade absoluta da alienação de domínio. Trata-se de regra que vigora em nosso ordenamento jurídico desde 1934, tendo sido a área máxima de dispensa paulatinamente reduzida até 2.500 hectares na Constituição de 1988.

Analisando a questão, o Plenário do STF na Ação Originária 79 adotou a tese de que essa autorização legislativa é referente ao patrimônio total do adquirente de terras públicas e não sobre o pedido de alienação isolado, sejam pessoas físicas ou jurídicas, possuindo essa norma eficácia imediata, ainda que seja salutar que essa disposição seja pormenorizada em lei ordinária. Essa obrigatoriedade é extensível à União, aos Estados-membros e aos Municípios, que deverá ser solicitada *in casu*. A finalidade dessa análise pelo Congresso não é somente

²¹⁴ Os processos hoje em tramitação para a doação de áreas patrimoniais localizadas em glebas estaduais apoiam-se na Instrução Normativa Conjunta n. 1/2008, de 14 de julho de 2008, firmada entre o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDURB).

patrimonial, mas um controle da constituição de latifúndios. Essa disposição abrange tanto terras arrecadadas como devolutas, uma vez que a Constituição emprega o termo “terras pública”.

Assim, essa é uma disposição aplicável às alienações privadas, com o fim de evitar o aumento das disparidades sociais no país, decorrentes da concentração fundiária. Não obstante, a alienação de bens públicos necessita de autorização legislativa, nos termos do art. 49, XVII e art. 17, I da Lei n. 8.666/1993, mesmo nos casos inferiores a 2.500 hectares.

Considerando que o disposto no art. 241, I e II da Constituição Estadual também versa sobre a política agrícola e agrária é possível afirmar que essa disposição também está restrita à alienação para particulares, sendo aplicável a doação de bens aos municípios o disposto no art. 13, §1º da Constituição Estadual.

Se nossa interpretação é correta, conseqüentemente, o limite de área de 2.500 para a alienação de bens estaduais também não se aplica às doações municipais, pois Municípios não poderão constituir latifúndios, pois seus bens, mesmo quando sem afetação específica, são vinculados a normas de ordem pública, não havendo necessidade de controle do Congresso Nacional.

Ademais, quando é manifesto o interesse social da alienação de bens públicos a autorização legislativa é dispensada, como se pode observar na hipótese prevista no §1º do art. 188 da Constituição da República de 1988 e no art. 241, §2º da Constituição do Estado do Pará.

No art. 35 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Pará a exigência que os Municípios tomem providências necessárias junto aos órgãos fundiários competentes para regularizar, legalizar e identificar suas áreas patrimoniais o que demonstra a importância em resolver a situação fundiária de entes municipais. Essa disposição não estabelece limite de área para os Municípios, o que apenas reforça a tese de que o entendimento da Controladoria Geral do Estado não se sustenta com uma análise detida das disposições legais sobre a temática.

Consideramos oportuno que o Estado do Pará elabore lei específica para tornar a regularização das áreas patrimoniais municipais mais simples para os Municípios, devendo ser consultados os demais órgãos do Estado para verificar a conveniência e oportunidade da alienação em relação ao planejamento regional. Essas precauções podem perfeitamente substituir a necessidade de análise do

Conselho de Política Agrária para possibilitar a compatibilização das políticas agrícola e agrária estadual com o crescimento urbano, evitando assim impactos negativos do planejamento territorial do Estado.

A regularização fundiária urbana no Brasil possui agora um marco legal: a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Essa lei não determina a elaboração de um plano municipal de regularização fundiária a ser integrado ao plano diretor, mas também não veda o planejamento nesse sentido. Assim, quando o município possui um diagnóstico ocupacional de seu território essas áreas de ocupação espontânea e irregular são identificadas e, por vezes, zoneadas.

Assim, essa é uma também uma política setorial de impacto territorial, mas que possui disposições de natureza vinculante ao planejamento municipal. Como a regularização fundiária é, por sua natureza, um processo que não irá se conformar com as normas gerais tanto em nível federal quanto local, necessitando assim que o município, pautado pelo princípio da legalidade, possa atuar com segurança na sua intervenção. Essa objetividade no procedimento é salutar, uma vez que a regularização fundiária envolve múltiplos atores, no plano institucional horizontal e vertical, bem como com o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil. Sobretudo no que toca a esse último ator, a sociedade civil pode atuar tanto como executor da regularização fundiária, como fiscalizador da atuação estatal.

A norma em comento também inovou ao definir pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico o conceito de regularização fundiária (art. 46), que:

consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL. Lei n. 11.977/2009).

A partir da definição acima é possível afirmar que com a edição da presente lei a regularização fundiária deve ser plena, compreendendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que deverão ser coordenadas em um plano de intervenção, obrigatório para todas as intervenções, salvo aquelas de caráter individual. No entanto, é possível sua implementação por etapas.

A legislação em comento apresenta dois tipos de regularização fundiária (art. 47): a) regularização fundiária de interesse social, que consiste regularização

fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: i) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; ii) de imóveis situados em ZEIS; ou iii) de áreas públicas declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; e b) regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária em que não se caracteriza o interesse social.

Para os dois casos é obrigatória a elaboração de projeto de regularização com conteúdo mínimo (art. 51), podendo o município aprovar norma definindo os requisitos para sua elaboração, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados. Esses não alteram o plano diretor, mas a este se submetem. A elaboração de plano urbanístico, cujo licenciamento e registro em cartório são obrigatórios, e permite o planejamento da execução de investimento nessas áreas, seja pelo Poder Público Municipal ou por meio de associações.

3.6 INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Considerando que certos bens públicos limitam o exercício do poder de polícia municipal no uso e parcelamento do solo urbano, uma vez que os instrumentos previstos na Lei do Estatuto da Cidade foram concebidos para regular um mercado de terras privado, e considerando ainda as disposições da Lei n. 11.952, de 2009, necessário se faz analisar brevemente o regime dos seguintes bens em relação à possibilidade de intervenção municipal: terras públicas federais arrecadadas e terras devolutas estaduais (3.6.1); terras na faixa de fronteira (3.6.2); terrenos de marinha, terrenos reservados e várzea (3.6.3); e ilhas marítimas, fluviais e lacustres (3.6.4).

3.6.1 Terras Públicas Federais Arrecadadas e Terras Devolutas Estaduais

O Conceito de Terras Devolutas vigente está contido no art. 5º do Decreto-Lei n. 9.760/1946, que o conceitua como:

as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado: a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº

1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados; c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a vinte anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por trinta anos, independentemente de justo título e boa fé; e g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937.

Além da União²¹⁵ (art. 20, I e II), os Estados (art. 26, IV) são os proprietários das terras devolutas não compreendidas entre os bens federais. O caráter residual das terras devolutas estaduais gera dificuldades para sua gestão, pois há outras hipóteses de incorporação de terras devolutas no texto constitucional. O art. 225, §5º estabelece que “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais” (BRASIL. CF/1988), sendo considerada uma afetação constitucional, que não gera obrigação de indenização aos Estados por parte do ente federal. (PEREIRA, 2006).

Destaca Rocha et al (2010) que os Município também podem possuir terras devolutas, desde que tenham sido concedidas pela União ou Estado-Membro. Para o autor, com a edição da Emenda Constitucional n. 46, há também a transferência de devolutos municipais, devendo ser devidamente arrecadado e matriculado.

O domínio das terras devolutas não está condicionado à sua demarcação, o que traz dúvidas sobre a sua dominialidade na prática. Segundo Assunção (2008), há quatro teorias doutrinárias sobre a natureza das terras devolutas: a) a primeira, minoritária na doutrina e já superada pela Constituição de 1988, advoga que as terras devolutas não são bens públicos; b) a segunda considera que a Constituição de 1988 criou um novo gênero de bens públicos dominicais, sendo inalienáveis e inusucapíveis (art. 102 do Código Civil); c) na terceira há o entendimento que no

²¹⁵ Segundo Pereira (2006, p. 59-60) “[a] Constituição de 1988, a par de ampliar o âmbito de interesse nacional para fins de inserção no domínio da União de tratos de terras devolutas [...] teve o condão de estabelecer, expressamente, a reserva legal para a definição das terras devolutas indispensáveis ao interesse nacional [...] Não há dúvida de que [a lei a que se refere o inciso II do art. 20 é] de natureza nacional, aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República, em face do que dispõe o art. 22 da Constituição, nomeadamente em seu inciso XXVIII (defesa territorial). Destarte, a definição de terras devolutas que sejam de propriedade dos Estados-Membros depende do que disser, em lei [...], ser essa terra devoluta reservada à União, sendo plenamente possível à recepção de legislações vigentes antes de outubro de 1988 disciplinando a questão”.

conceito de terras devolutas não se integram as terras que nunca foram públicas, consideradas *res nullius*, podendo ser objeto de usucapião; d) a quarta posição sustenta que as terras devolutas integram o patrimônio particular do Estado, escapando a regra do art. 67 do Código Civil, sendo passíveis de usucapião.

Nosso entendimento é de que, a partir do momento que a área é demarcada, arrecadada e matriculada pelo ente público responsável esse bem público perde essa condição, mas a ser um bem dominical, portanto, imprescritível²¹⁶.

A Constituição Federal preceitua que a destinação das terras devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária²¹⁷ (art. 188). “As exceções a esta regra geral são reduzidas: criação de unidades de conservação, de projetos de pesquisa e fomento, áreas de segurança, treinamento militar, educação e defesa nacional” (ROCHA et al, 2010, p. 133).

Assim, considerando as disposições acima, a presença de terras devolutas federais e estaduais é uma restrição à capacidade de gerir seu território. Primeiramente, pelo fato da terra devoluta apenas ser identificada por exclusão, o que demanda estudos fundiários custosos, não há como forçar os demais entes federados a arrecadá-las e matriculá-las. Mesmo que o município solicite a doação do bem e não haja outros usos prioritários que impeçam a transferência, será necessário previamente arrecadar a área.

3.6.2 Terras na Faixa de Fronteira

Dispõe o art. 20, §2º que são bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras. A faixa de fronteira é definida pelo texto constitucional como faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, considerada fundamental para defesa do território nacional. Sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. Enfatiza Barroso (2006, p. 74) que “nela encontram-se bens imóveis rurais cuja titularidade é de natureza pública

²¹⁶ Segundo Marques Neto (2009, p. 224-225) “[é] fato que, sendo os bens públicos imprescritíveis por força constitucional (art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único), tal situação de fato não é suficiente para retirar o bem do domínio público [...]. Contudo, parece-me contrariar o princípio da função social da propriedade o poder público retomar terras devolutas que estejam sendo cultivadas por posseiros, sem ter clara e viável uma destinação a ser-lhes dada, apenas para incorporar ao domínio também a posse útil”.

²¹⁷ art. 13 da Lei n. 8.629/1993.

de uso especial, pública dominical e privada”. Acrescentamos a esse rol as áreas urbanas que existem nas fronteiras brasileiras.

A faixa de fronteira é regulada pela Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979, que alterou o Decreto-Lei n. 1.135, de 3 de dezembro de 1970, possuindo apenas dois artigos sobre a temática. Dispõe o art. 9º e seu §2º que todas as vezes que existir interesse para a segurança nacional a União poderá concorrer com o custo total ou parcial, mediante apresentação de projeto pelo Município, para a construção de obras públicas a cargo dos municípios total ou parcialmente abrangidos pela faixa de fronteira. Já o art. 8, §2º determina que “a alienação e a concessão de terrenos urbanos [em faixa de fronteira] reger-se-ão por legislação específica”, o que não foi editado até o presente momento. (BRASIL. Lei n. 6.634/1979).

A Lei n. 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto 7.341/2010 prevê a possibilidade de regularização de imóveis urbanos e rurais nessa área, a título de domínio pleno nessas áreas²¹⁸, ouvido o Conselho de Defesa Nacional, podendo esse órgão fixar critérios e condições de utilização e opinar sobre o seu efetivo uso.

Na legislação setorial acima analisada a temática faixa de fronteira aparece de forma pontual na lei n. 12.587/2012 (art. 6º, VII). Portanto, trata-se de assunto que demanda regulamentação, o que dificulta a gestão e o planejamento municipal nessas áreas.

3.6.3 Terrenos de Marinha, Terrenos Reservados e Várzeas

Conforme dispõe o art. 20, III e VII da Constituição de 1988, pertencem à União: os terrenos marginais e as praias fluviais de correntes de água sob o seu domínio, bem como os terrenos de marinha e seus acrescidos.

A regulação desses bens está contida no Decreto-Lei n. 9.760/1946, que define terrenos de marinha como áreas situadas em uma profundidade de trinta e três metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da linha de preamar-médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; e b)

²¹⁸ Sobre a possibilidade de alienação de áreas em faixa de fronteira esclarece Carvalho Filho (2006) que mês com a Súmula n. 477 do Supremo Tribunal Federal é necessário conciliar essa disposição com o texto constitucional vigente, limitando-se essa restrição às terras devolutas indispensáveis à segurança nacional. Nessas áreas previamente a serem limitadas só é possível a autorização do uso, o mesmo não ocorrendo com as demais dentro dos limites de 150 km.

os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés (art. 2º). Os acrescidos de marinha são aqueles formados que tiverem se formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimentos aos terrenos de marinha (art. 3º). Cumpre observar que poderão existir terrenos de marinha em rios federais e estaduais, uma vez que o critério de influência de maré não transferiu os rios ao domínio da União.

Outro bem público contido na referida lei são os terrenos marginais (art. 4º) definidos como aqueles banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, que vão até a distância de quinze metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias. Diferentemente do que ocorre com os terrenos de marinha, que são por determinação legal bens da União, os terrenos reservados serão federais ou Estaduais de acordo com a dominialidade do curso de água navegável que margear²¹⁹.

Sobre os cursos de água que são apenas fluviáveis, concorrendo para a formação de rios navegáveis não há dominialidade pública, mas apenas uma limitação administrativa, denominada servidão de trânsito, sobre uma faixa de dez metros, estabelecida para os agentes da administração públicas para a execução de serviços (BRASIL. Decreto n. 24.643/1934, art. 12).

Por fim, há ainda as áreas de várzea, categoria de relevância territorial para a realidade Amazônica, mas que não são definidas pela legislação brasileira. Segundo Rocha et al (2010, p.140) “[d]evido as características da várzea amazônica, pode-se afirmar que várzea é a área alagadiça que índice no leito maior de um corpo d’água, formado pelo álveo²²⁰ e a calha alargada do rio ou lago”. A definição legal mais próxima que possuímos de várzea está contida na Resolução n. 4, de 18 de setembro de 1985, pois conceitua leito maior sazonal como “a calha alargada ou maior de um rio, ocupada nos períodos anuais de cheia” (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, 1985, art. 2º, c). A ocupação dessas

²¹⁹ Segundo o Código de Águas (Decreto n. 24.643/1934) em um mesmo curso de água navegável, a partir do momento que não se faça sentir a influência das marés, passarão as margens passarão a conter terrenos reservados. Conforme dispõe seu art. 15 “o limite que separa o domínio marítimo do domínio fluvial, para o efeito de medirem-se ou demarcarem-se 33 (trinta e três), ou 15 (quinze) metros, conforme os terrenos estiverem dentro ou fora do alcance das marés, será indicado pela seção transversal do rio, cujo nível não oscile com a maré ou, praticamente, por qualquer fato geológico ou biológico que ateste a ação poderosa do mar”.

²²⁰ Segundo o art. 9º do Decreto n. 24.643/1934, álveo é definido como “a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural ordinariamente enxuto”.

áreas, ainda que seja inapropriada para fins de urbanização sem que sejam realizados vultosos investimentos em saneamento ambiental, é uma prática na Amazônia, especialmente aquelas em que os rios são o principal meio de transporte.

Rocha et al (2010) explicam que sob a ótica da regularização fundiária a várzea deve ser analisada sob dois elementos jurídicos, o recurso hídrico e o leito do rio. Como a partir da Lei n. 9.433/1997 a água é um bem de domínio público, repercutindo sobre o domínio da várzea, tal qual ocorre com os terrenos reservados. Logo, a dominialidade da várzea é sempre pública, mas poderá ser regularizada em favor do Município por meio de outorga de concessão de direito real de uso, nos termos das Leis n. 11.481/2007, 11.952/2009 (art. 25) e Decreto n. 7.341/2010 (art. 10).

No que se refere à regularização dessas áreas situadas em áreas urbanas e de expansão urbana para os municípios, o Decreto-Lei n. 9.760/1946 prevê, em seu art. 64 sua possibilidade de regularização e poderão ser alugados aforados ou cedidos. Essa última modalidade é a mais frequentemente empregada pela União para demandas municipais, pois tem caráter não oneroso. No entanto, trata-se de ato administrativo que não transfere direitos reais, não obstante possa ser convertida em uma concessão de direito real de uso, que mesmo assim limita a atuação do ente local, em especial para gerir esse bem em programas de regularização fundiária.

O uso de bens dominicais da União por particulares, que outrora era tolerado para apenas pequenos agricultores (BRASIL. Decreto n. 24.643/1934, art. 11, §2º), está atualmente regulado pela Lei n. 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, cuja execução ficou sob a responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, criou novas modalidades de regularização de ocupantes urbanos e rurais.

A temática também é tratada na lei n. 11.952/2009 no que concerne aos terrenos de marinha e terrenos marginais localizados na Amazônia Legal²²¹ (art. 4º,

²²¹ Identificamos no Decreto n. 7.341/2010 disposições interessantes sobre a temática. Primeiramente, a delimitação dessas áreas, quando federais compete à Secretaria de Patrimônio da União, indicando a faixa de área não suscetível de alienação (art. 6º), que será definida em cada uma das áreas requeridas pelos Municípios e se estenderá até o limite de quinze metros, para áreas localizadas em terrenos marginais e trinta e três metros para as áreas localizadas em terrenos de marinha a partir da linha das cheias dos rios federais ou da linha de preamar máxima, conforme o caso, devendo ser desconsiderados os aterros e acréscimos (art. 7º, §§ 2º e

§1º; art. 26, §3º).

Ante o exposto, a existência desses bens em áreas urbanas e de expansão urbana já está regulamentado, bem como sua transferência ao ente federado municipal, a título de domínio pleno ou útil em nível federal. No entanto, sua delimitação além de ser complexa, depende de atuação de ente supralocal. O gerenciamento de concessões feitas a terceiros em programas de regularização fundiária em que foi apenas expedida concessão de direito real de uso em favor do Município terá de ser repassado ficará à cargo da União.

3.6.4 Ilhas Marítimas, Fluviais e Lacustres

A análise da dominialidade das ilhas no Brasil é extremamente complexa, havendo inclusive vários conflitos judicializados entre os entes da federação e entre esses e particulares.

Segundo dispõe o art. 20, IV são bens da União as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as que se incluam nos bens do Estado. Segundo o art. 26 da Constituição incluem-se entre os bens do Estado as áreas nas ilhas oceânicas e costeira que estiverem sobre o seu domínio e as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União.

Entretanto, outras ilhas podem integrar os bens da União por força do que dispõe o art. 20, I da Constituição. Esse é o entendimento sobre o caso das ilhas lacustres que sofrem influência de maré, segundo o PARECER/MP/CONJUR/TF/N. 1831 – 5.9.9/2006, com base no disposto no art. 1º, c do Decreto n. Lei 9760/1946.

As ilhas marítimas estão classificadas em oceânicas e costeiras (CARVALHO FILHO, 2006), sendo que as primeiras, em geral pertencem ao patrimônio da União. Já sobre as costeiras recai um imbróglgio quando nelas se situa a sede do município por força da Emenda Constitucional n. 46/2005. Há três

3º). As ocupações fora dessa faixa serão regularizadas mediante doação (art. 8º) e as no seu interior por meio de outorga de Direito Real de Concessão de Uso (art. 9º). A possibilidade de doação de terreno de marinha contado a partir da delimitação da linha de preamar máximo em nossa opinião cria uma regra especial para a delimitação de terrenos de marinha localizados em áreas urbanas na Amazônia Legal. No entanto, essa problemática carece de análise mais aprofundada, tendo em vista o que dispõe o art. 49 da ADCT c/c o art. 23 da Lei n. 9.636/1998, uma vez que a faixa de segurança nacional ainda não foi definida pelo ordenamento jurídico pátrio.

interpretações sobre os efeitos da referida emenda: a) foi transferida ao Município toda a ilha, resguardados os bens previstos no próprio texto no dispositivo, o que excluiria do domínio da União os terrenos de marinha localizados nessas ilhas; b) foi transferida ao Município toda a ilha, salvo os bens previstos no próprio texto constitucional, resguardando assim os terrenos de marinha sob a guarda da União; e c) foi transferida ao Município apenas os perímetros urbanos das ilhas costeiras.

A análise da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região afasta a transferência da dominialidade de toda a ilha da União em favor dos Municípios, resguardando assim os terrenos de marinha. Esse também o entendimento de Carvalho Filho (2006).

No que se refere ao uso do solo nessas áreas dispõe o art. 44 da Lei n. 9985/2000 que as ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental competente, que é dispensada no caso de utilização por força de disposição legal ou de compromisso legal assumido. É nessa exceção que se encontra a hipótese prevista no art. 20.

Ante o exposto, o planejamento de município em cujo território se encontre ilhas é bastante complexo, tendo em vista a falta de clareza quanto às disposições constitucionais no que se refere à dominialidade. No entanto, caso a tese acima prospere os municípios insulares terão a propriedade das áreas sem a necessidade de intervenção dos demais entes federados, cabendo-lhes a responsabilidade de discriminar o seu território e destinar seu uso, preferencialmente para fins ambientais.

3.7 INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO AGRÁRIA NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

A legislação agrária em vigor interfere de duas formas no planejamento territorial local: a) através do planejamento agrícola; e b) pela imposição de restrição ao parcelamento do solo.

A norma mais significativa para planejamento territorial municipal em matéria agrária está contida na Lei n. 8.171/1991, que trata da política agrícola²²². Dentre os

²²² “Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no

objetivos da política (art. 3º), dois destacam-se no que se refere o planejamento territorial: a) o papel do Estado como agente planejador, cujos resultados possuem natureza vinculante para o setor público e indicativo para o setor privado, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais; e b) a descentralização da execução de serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a “complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades”. (BRASIL. Lei n. 8.171/1991).

No que se refere à repartição de competências entre os entes federados sobre a matéria (art. 6º), cabe ao governo federal expedir “orientação normativa, as diretrizes nacionais e a execução das atividades estabelecidas em lei” e às entidades da administração direta e indireta dos Estados, o planejamento, a execução e o acompanhamento, o controle e a avaliação de atividades específicas. Apesar do município não possuir competências para planejamento, este possui natureza executiva, observado o que dispõe o art. 7º:

A ação governamental para o setor agrícola desenvolvida pela União, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, respeitada a autonomia constitucional, é exercida em sintonia, evitando-se superposições e paralelismos, conforme dispuser lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição. (BRASIL. Lei n. 8.171/1991).

Nesse contexto, os Municípios deverão criação conselhos municipais de política agrícola, com as mesmas atribuições no território municipal do conselho nacional de política agrícola (art. 5º, §6). Considerando os critérios acima expostos, a atividade de planejamento agrícola é coordenada em nível nacional, mas deve ser elaborada em articulação com os Estados e Municípios (art. 9º). Essa política deve estar integrada com a preservação do meio ambiente e conservação dos recursos naturais (art. 19).

Um dos principais instrumentos de integração entre a política ambiental e agrária é o zoneamento agroambiental (art. 19, III), de responsabilidade do Poder

sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país” (BRASIL. Lei n. 4.504/1964, art. 1º, §2º).

Público. Esse instrumento, ainda não implementado no Brasil²²³, permite estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial para diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de novas hidrelétricas.

O zoneamento também está previsto na Lei n. 4.504/1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, determinando ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) o dever de zonear (art. 43) o país em regiões homogêneas, com o fim de identificar regiões: a) críticas que demandem reforma agrária; b) com tensões na estrutura demográfica e agrária; c) em que predomine a cultura de subsistência e demandem assistência; e d) em fase de ocupação econômica e carentes de programas de desbravamento, povoamento e colonização.

No que concerne às restrições do parcelamento do solo, dois instrumentos merecem destaque: a) a necessidade de prévia autorização do INCRA para a conversão do solo rural; e b) a criação de projetos de assentamento.

É para a proteção das atividades produtivas, uma vez que não há participação direta do município na execução da política agrícola, que a conversão de solo rural em urbano depende de prévia autorização do INCRA²²⁴.

No que se refere aos projetos de assentamento, atualmente nosso ordenamento jurídico conta com mais de vinte modalidades previstas e que podem ser criados pela União, Estados e Municípios²²⁵.

Vale ressaltar que apesar de se tratar a reforma agrária de atividade sob o

²²³ Na atualidade, o único tipo de zoneamento agrário editado pelo governo federal é o zoneamento agrícola de risco climático (ZARC), em aplicação desde 1996, que tem por objetivo reduzir os riscos relacionados aos fenômenos climáticos, permitindo a cada município identificar a melhor época de plantio de culturas, segundo o tipo de solo e tipo de cultura. Atualizado anualmente o ZARC permite quantificar os riscos climáticos envolvidos na produção, mas ainda não atinge todos os tipos de produção e unidades da federação. Esse estudo não condiciona o município, agentes financiadores ou produtores a seguir as recomendações, mas sua observância permite o acesso ao seguros agrícolas oficiais.

²²⁴ Sobre esse procedimento, conferir o disposto no Decreto-Lei nº 58/1937, Decreto n.º 62.504/1968, Lei n.º 5868/1972 e da Instrução Especial do INCRA nº 17-B/1980.

²²⁵ Na atualidade, o Município criar projetos de assentamento, a serem posteriormente reconhecidos pela União em duas hipóteses, segundo a Norma de Execução INCRA n.º 37, de 30 de março de 2004: a) a criação de projetos de assentamento municipal; e b) a criação de projeto de assentamento casulo. Na primeira hipótese a obtenção da terra, a criação do projeto e a seleção dos beneficiários são de responsabilidade do Município. No entanto, o aporte de recursos e de créditos de infraestrutura para o projeto podem ser parcialmente custeados pelo Município (obtenção de terras, PRONAF, etc.) e mediante o reconhecimento do projeto, que estende aos seus beneficiários todos os direitos básicos de assentados pelo INCRA. Já a segunda modalidade a terra é obtida e titulada pelo Município, participando a União apenas da indenização de benfeitorias, com o PRONAF, Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica). Essa última modalidade tem um diferencial, pois foi pensada para ficar próxima a centros urbanos, privilegiando pequenos imóveis, com atividades intensivas e tecnificadas, o que permite que o município possa instituir cinturões verdes e influenciar a localização de assentamentos humanos em meio rural.

monopólio da União, prevê o Estatuto da Terra a possibilidade de conjugação de esforços para a solução de problemas rurais, visando a implantação de reforma agrária (BRASIL. Lei n. 4.504/1964, art. 6º, alterado pela Medida Provisória n. 2183-56/2001), mediante a celebração de acordos, convênios ou contratos multilaterais.

A partir desses acordos a União pode inclusive delegar mediante convênio aos Municípios o cadastramento, as vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, bem como outras atribuições relativas à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária. A União poderá inclusive descentralizar ao Município o lançamento e cobrança do ITR no âmbito de seu território (BRASIL. Lei n. 4.504, art. 48), ficando ao ente federado a utilização da importância arrecadada, cabendo a União apenas o controle da cobrança. A única exigência para essa delegação é que o Município tenha instituído órgão colegiado com a participação das organizações dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra, em regime de paridade de representação entre o poder público e a sociedade civil organizada, com a finalidade de formular propostas para a adequada implementação da política agrária.

Ante o exposto, é possível afirmar que as normas de direito agrário possuem instrumentos de ordenamento territorial da atividade, em grande parte não regulamentados, apesar de previstos em nosso ordenamento jurídico desde 1964.

Essa legislação quando do seu surgimento era extremamente centralizada, o que se pode perceber pela competência constitucional da União para legislar sobre a temática. No entanto, as normas editadas após o processo de redemocratização do país preveem medidas de descentralização e integração de políticas setoriais no plano urbanístico-ambiental.

No plano local, essas modificações legislativas permitem ao município participar no planejamento de atividades agrárias, bem como desenvolver projetos de assentamento em áreas rurais e de expansão urbanas, que podem servir como instrumentos de ordenamento do território. No entanto, o principal elemento de controle de projetos de desenvolvimento agrário supralocais é sua participação no licenciamento ambiental de projetos de assentamento.

3.8 INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO MINERÁRIA NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

A legislação minerária, a despeito da relevância da atividade para a

economia do país, ainda não teve aprovado um novo marco regulatório. Por essa razão interpretaremos aqui o Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967, que deu nova redação ao Código de Minas, que remonta à década de quarenta conforme as disposições constitucionais sobre a temática. Conforme visto acima, o exercício da atividade mineral é uma matéria de interesse nacional, sendo a União o único ente da federação responsável por regular a atividade e autorizar sua exploração. Por ser um bem estratégico, todas as jazidas existentes no território nacional pertencem ao governo federal.

O Decreto-Lei n. 227/1967 limita-se a regular o processo de pesquisa e exploração mineral, possuindo apenas poucas disposições sobre o parcelamento do solo. São justamente as disposições sobre pesquisa e lavras que funcionam como eixos limitadores ao planejamento territorial do Município. Se levarmos em consideração apenas as disposições de direito minerário a atividade mineral pode ser executada sempre que se configure sua viabilidade técnico-econômica, independentemente se a área é pública ou privada, urbana ou rural. Cabe aos entes afetados e proprietários dos bens imóveis em que se localiza a jazida participação dos resultados da lavra.

O único instrumento de harmonização disponível entre a atividade mineral e o planejamento municipal é a licença específica do Município, demandada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) para autorizar a lavra do recurso mineral, mas que pode ser dispensada em alguns casos, como no caso de exploração de areia e seixo para a realização de obras públicas.

Dessa forma, a pesquisa e a lavra mineral necessitam de dois atos administrativos distintos para que seja licenciada: a licença específica do município e a autorização do DNPM para lavrar o recurso mineral. A permissão de lavra garimpeira, quando localizada em zona urbana também depende de expresse consentimento do poder público municipal.

No caso da licença específica municipal, cabe verificar a compatibilidade da lavra com o interesse público e o uso adequado do solo urbano, ou seja, o município não autoriza a lavra do minério, somente verifica a compatibilidade sua exploração com o interesse local, e conseqüentemente, o adequado ordenamento territorial municipal. Considerando essa atribuição municipal, e considerando ainda o que dispõe o art. 30, VIII da Constituição de 1988 tem competência o Município de elaborar plano municipal de mineração. No entanto, não há regulamentação legal de

como elaborá-lo ou como integrá-lo ao plano diretor. Esse planejamento visa orientar a expedição dessas licenças quando o município for chamado a se manifestar.

Portanto, o Município mesmo que não disponha de competências legislativas ou executivas em matéria de mineração, poderá influenciar no processo de exploração mineral no momento em que lhe é demandada licença específica para a extração de minerais sob o regime de licenciamento, sem a qual não é possível o registro no DNPM, cabendo ao município o estabelecimento das condições, prazos e obrigações além daquelas do Código de Mineração. A Constituição possibilita ainda aos Municípios fiscalizar a atividade mineral, para fins de controle da arrecadação de impostos e compensação financeira pelos resultados da lavra.

Cumprido ressaltar que a atividade mineral também é submetida a um terceiro licenciamento: o ambiental. Como ocorre com a atividade agrária, sua manifestação também é exigida no processo de licenciamento ambiental quando o impacto for regional ou nacional, nos termos das Resoluções CONAMA. Nos casos em que exerce o poder de polícia sobre o uso e controle do solo, poderá o município determinar usos futuros para áreas mineradas e acompanhar a implementação do plano de áreas degradadas, uma vez que a competência para o controle da poluição e proteção ambiental é de natureza comum.

Ante o exposto, no plano ambiental, pode o município influenciar nas condicionantes da licença ambiental e fiscalizar o atendimento das exigências ambientais, de forma cooperada com a União e com o Estado.

O Estado do Pará disciplinou a política minerária no art. 245 da Constituição do Estado do Pará. Dentre as disposições constitucionais sobre a política minerária destacamos o princípio da:

defesa ao direito de sua população alcançar um padrão adequado de bem-estar social e econômico, através de um processo de desenvolvimento integrado setorialmente e harmonioso territorialmente, buscando assegurar que os grandes projetos localizados em território paraense sejam responsáveis pelo financiamento de ações e serviços que visem compensar e atender aumento significativo da demanda de infraestrutura social, sanitária, urbana e educacional decorrentes de sua implantação, a ser considerada como custo social consentirá, assim como sejam eles responsáveis por ações voltadas para evitar a solução de continuidade de auto sustentação econômica dos núcleos populacionais criados ou ampliados no interesse desses projeto. (PARA. CONSTITUIÇÃO/1989).

Portanto, no plano estadual o processo de urbanização decorrente de implantação de grandes projetos minerais deve ser acompanhada por medidas

mitigadoras de seus impactos adversos, devendo o empreendedor contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população. Trata-se, portanto, da única disposição em matéria de direito minerário relacionada ao planejamento urbano identificada na legislação analisada.

3.9 INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E SOBRE DIREITOS TERRITORIAIS DE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

O Direito Ambiental, apesar de ser uma disciplina jurídica nova, surgida no país alguns anos antes do processo de redemocratização do país, através da edição da Lei n. 6.938/1981, recebeu tratamento constitucional (art. 225), sendo um dos ramos do Direito que possui grande produção legislativa. Assim, abordar todas as normas ambientais aqui fugiria ao escopo da presente análise.

Para a análise foram selecionadas apenas normas de direito ambiental que possuem impacto no planejamento territorial ou impactam a autonomia municipal no controle do solo, quais sejam: zoneamento ambiental (3.9.1), unidades de conservação (3.9.2), novo código florestal (3.9.3), política nacional de recursos hídricos (3.9.4), e política nacional de zoneamento costeiro (3.9.5).

Em seguida, analisaremos os direitos territoriais de duas comunidades tradicionais que também possuem tratamento constitucional diferenciado: indígenas (3.9.6) e quilombolas (3.9.7). Essas duas legislações não são normas ambientais *per se*, mas estão significativamente ligadas à ela, seja pelo fato dessas comunidades desenvolverem, via de regra, uma exploração econômica considerada sustentável de seus territórios; seja pelo fato do Direito Ambiental incorporar a cultura como uma de suas dimensões.

3.9.1 Zoneamento ambiental

A política Nacional de Meio Ambiente, criada pela Lei n. 6.938/1981, possui como objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da

vida humana” (BRASIL. Lei n. 6.938/1981, art. 2º) e estabelece dentre seus princípios a) a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; e b) o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Assim, existe uma direta relação entre proteção do meio ambiente e o controle territorial das atividades potencialmente poluidoras.

Por essa razão é possível identificar essa vertente dentre os seus instrumentos (art. 9º), como é o caso do zoneamento ambiental, definido por Machado (2013) como a prática em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou se interdita, de modo absoluto ou relativo o exercício de determinadas atividade. Expõe Lima (2006, p.90-92) que:

[a] ideia de zoneamento não é nova no Brasil. Desde o Estatuto da Terra até o atual Estatuto da Cidade de 2002, passando por leis que se referem ao planejamento de áreas de interesse turístico, entorno de aeroportos, unidades de conservação, preservação da vegetação nativa em propriedades rurais, proteção de bacias hidrográficas, seguro agrícola, localização de indústrias, planos de desenvolvimento regional. Entretanto, não obstante tratar-se de um instrumentos comumente citado, ao longo dos últimos anos ainda impera, entre os gestores públicos e juristas que se debruçam sobre [o tema], um certo incômodo, quando não, um menosprezo e incredulidade em relação ao(s) zoneamento(s). E não deveria ser diferente. [...] Essa incredulidade deve-se tanto pela falta de experiências bem sucedidas de zoneamento, quanto pela própria diversidade de opiniões sobre o que seja o zoneamento, sobre o seu alcance, utilidade e eficácia em matéria de planejamento, de orientação ou vinculação das ações de comando e controle, na implementação de políticas públicas de incentivo econômico, de infraestrutura [...] por parte do próprio Estado.

O Zoneamento Ambiental foi regulamentado pelo Decreto n. 4297/2002, estabelecendo critérios mínimos para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), nova terminologia empregada para o zoneamento ambiental.

O ZEE é um instrumento de organização do território, devendo ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras, atividades públicas e privadas. Ele deve estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental, destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (art. 2º).

Sobre a definição legal do ZEE pondera Lima (2006) que a mesma suscita polêmicas em face da abrangência e eficácia por ela sugeridas. No que se refere à abrangência, o ZEE possui duas finalidades: a) planejamento, através da formulação de estratégias baseadas em diagnósticos, monitoramento e ações e políticas de

intervenção na ordem econômica; e b) diretrizes-normas, que vinculam o poder público na execução de políticas e os particulares no exercício de atividades econômicas, quando submetidas ao licenciamento ambiental.

Já no que toca a eficácia, considera o autor que o ZEE pode permitir a adoção de medidas vinculadas ou discricionárias, cuja natureza dependerá do conteúdo dos dispositivos específicos dirigidos ao poder público e aos particulares, assim como, do suporte jurídico que lhe dá vigência. Assim, a ação do Poder Público deve demonstrar que se conforma aos objetivos e diretrizes do ZEE, e quanto mais específicos forem essas disposições, menor será a margem de discricionariedade da atuação pública.

Seu objetivo é organizar as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades utilizadoras de recursos naturais, de modo a manter os serviços ambientais dos ecossistemas (art. 3º).

Segundo o art. 6º do Decreto do ZEE, com redação dada pelo Decreto n. 6.288/2007, compete ao Poder Público Federal elaborar e executar os ZEE nacional e regionais quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal²²⁶, que poderá ser eventualmente elaborado e executado em cooperação dos Estados, após celebração de termo apropriado e cumpridos os requisitos previstos no Decreto (art. 6º, § 1º).

Desse modo, sua elaboração pode ser delegada aos Estados pelo Governo Federal, devendo seu resultado ser homologado em nível federal²²⁷ (art. 6º-B) para

²²⁶ Segundo o art. 6º-C, o Poder Público Federal elaborará, sob a coordenação da Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, o ZEE da Amazônia Legal, tendo como referência o Mapa Integrado dos ZEE dos Estados, elaborado e atualizado pelo Programa Zoneamento Ecológico-Econômico. Esse ZEE terá a participação de Estados, Municípios e representações da sociedade.

²²⁷ Quem analisa a produção técnica estadual é a Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, instituída pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001. Essa comissão também é competente, para aprovar diretrizes metodológicas com o objetivo de padronizar a divisão territorial do ZEE, que deverão conter no mínimo: a) atividades adequadas a cada zona, de acordo com sua fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades; b) necessidades de proteção ambiental e conservação das águas, do solo, do subsolo, da fauna e flora e demais recursos naturais renováveis e não renováveis; c) critérios para orientar as atividades madeireira e não madeireira, agrícola, pecuária, pesqueira e de piscicultura, de urbanização, de industrialização, de mineração e de outras opções de uso dos recursos ambientais; d) medidas destinadas a promover, de forma ordenada e integrada, o desenvolvimento ecológico e economicamente sustentável do setor rural, com o objetivo de melhorar a convivência entre a população e os recursos ambientais, inclusive com a previsão de diretrizes para implantação de infraestrutura de fomento às atividades econômicas; e) medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios, visando a compatibilizar, no interesse da proteção

verificação do cumprimento das exigências mínimas de sua elaboração²²⁸. Essa chancela permite que o mesmo reúna e sistematize as informações geradas, inclusive pelos Estados e Municípios (art. 6º, §2º), disponibilizando-as em um único banco de dados.

A alteração dos produtos do ZEE, bem como mudanças nos limites das zonas e indicação de novas diretrizes gerais e específicas, poderão ser realizadas após decorridos prazo mínimo de dez anos de sua conclusão, ou de sua última modificação, prazo este não exigível na hipótese de ampliação do rigor da proteção ambiental da zona a ser alterada, ou de atualizações decorrentes de aprimoramento técnico-científico. Decorrido esse período, as alterações somente poderão ocorrer após consulta pública e aprovação pela comissão estadual do ZEE e pela Comissão Coordenadora do ZEE, mediante processo legislativo de iniciativa do Poder Executivo (art. 19).

Para favorecer a aplicação desse instrumento, bem como a uniformização de dados gerados por Estados e Municípios, o Decreto n. 4.297/2002 foi alterado em 2006 e 2007, permitindo que o ordenamento territorial possa ser elaborado por partes, com diferentes níveis de detalhe²²⁹, possuindo funções distintas (art. 6º).

Ainda que não haja menção da possibilidade de elaboração do ZEE pelos Municípios, entendemos que os Estados poderiam autorizá-lo, desde que acompanhassem o seu desenvolvimento e utilizassem os mesmos critérios exigidos

ambiental, usos conflitantes em espaços municipais contíguos e a integrar iniciativas regionais amplas e não restritas às cidades; e f) planos, programas e projetos dos governos federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas fontes de recursos com vistas a viabilizar as atividades apontadas como adequadas a cada zona (art. 13, 14 e 18 do Decreto n. 4.297/2002). Segundo a Lei n. 12.651/2012 estabeleceu o prazo de cinco anos para que os Estados que não possuam seus ZEE segundo a metodologia unificada sua elaboração e aprovação.

²²⁸ Os requisitos analisados são: a) cumprimento das exigências técnicas; b) referendado da Comissão Estadual do ZEE; c) Aprovação das Assembleias Legislativas Estaduais; e d) compatibilidade do ZEE estadual com ZEE regionais e locais, porventura existentes.

²²⁹ O art. 6-A do ZEE estabelece as seguintes escalas mínimas para produtos e informações produzidos: a) ZEE nacional na escala de apresentação 1:5.000.000 e de referência 1:1.000.000; b) ZEE macrorregionais na escala de referência de 1:1.000.000 ou maiores; c) ZEE dos Estados ou de Regiões nas escalas de referência de 1:1.000.000 à de 1:250.000, nas Macro Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste e de 1:250.000 a 1:100.000 nas Macro Regiões Sudeste, Sul e na Zona Costeira; e d) ZEE local nas escalas de referência de 1:100.000 e maiores. As escalas de 1:1.000.000 servem para indicativos estratégicos de uso do território, definição de áreas para detalhamento do ZEE, utilização como referência para definição de prioridades em planejamento territorial e gestão de ecossistemas. As escalas de 1:250.000 e maiores, para indicativos de gestão e ordenamento territorial estadual ou regional, tais como, definição dos percentuais para fins de recomposição ou aumento de reserva legal. As escalas de 1:100.000 e maiores, para indicativos operacionais de gestão e ordenamento territorial, tais como, planos diretores municipais, planos de gestão ambiental e territorial locais, usos de áreas de preservação permanente.

em nível federal. Para fins de planejamento municipal um maior nível de detalhe no zoneamento é exigido, justamente em razão da complexidade do ordenamento do solo e das atividades urbanas, inclusive para fins de verificação dos impactos da supressão de áreas de preservação permanente para fins de utilidade pública ou interesse social. Ademais, o zoneamento ambiental está previsto como um instrumento de planejamento municipal segundo a Lei n. 10.257/2001 (art. 4º, III, c). O município poderia elaborar zoneamento ecológico-econômico se desejasse, utilizando-o como subsídio para o planejamento municipal e conseqüente aprovação de seu plano diretor.

No que se refere à organização das informações, o ZEE dividirá o território em zonas, orientadas pelos princípios da utilidade e da simplicidade, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável (art. 11). A definição dessas zonas deve ser baseada em diagnóstico socioeconômico, sobre a situação dos recursos naturais, bem como do marco jurídico-institucional²³⁰ (art. 12 e 13).

A despeito de o ZEE estabelecer normas para o planejamento e diagnóstico no âmbito local, trazendo algumas disposições sobre áreas urbanas, não há determinação específica para o zoneamento urbano²³¹, que fica a cargo do poder público municipal, em tudo observado o zoneamento e planejamento das demais esferas da administração pública.

Considerando as disposições acima, é possível afirmar que o ZEE é o mais importante instrumento de ordenamento territorial em vigor em nosso ordenamento jurídico. Apesar de ser uma norma de origem ambiental, seus critérios de elaboração servem de base para outros zoneamentos e vinculam o poder público diretamente às suas diretrizes e indiretamente a iniciativa privada, através do processo de licenciamento ambiental. Sua execução é descentralizada, mas coordenada. Suas diretrizes metodológicas prevêm a integração das políticas setoriais em nível federal, estadual e municipal, bem como medidas de ajuste do ZEE com as atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios.

Todavia, suas diretrizes não vinculam diretamente o orçamento; sua

²³⁰ Para cada zona deverão ser estabelecidas diretrizes de uso, que condicionarão o planejamento e execução do ZEE, que deverão determinar as atividades mais adequadas, levando em consideração não apenas critérios de ordem ecológica, mas também econômica, além de programas, projetos e planos desenvolvidos pela Administração Pública.

²³¹ Segundo Lima (2006) o ZEE possui excessiva ênfase no meio rural, principalmente para a Amazônia, como pode ser verificado no art. 4º do Decreto n. 4.297/2002.

elaboração ainda conta com baixa participação social; e o ZEE não dispõe de um instrumento de integração de atividades urbanas e rurais. Assim, hoje o ZEE é um instrumento utilizado apenas para nortear a atividade de licenciamento ambiental e serve de diagnóstico territorial para a tomada de decisões, não sendo um instrumento de planejamento integrado.

No que se refere às áreas urbanas e o zoneamento, outra lei merece destaque, pois estabelece critérios gerais que influenciaram o zoneamento municipal, e, conseqüentemente, sua organização territorial. A Lei n. 6.803/1980, que dispõe sobre o zoneamento industrial para o controle da poluição industrial, tenta compatibilizar o desenvolvimento industrial com a proteção ao meio ambiente através do zoneamento urbano, de acordo com a atividade a ser instalada e a capacidade de suporte ambiental da área em que será instalada a atividade. Essa norma tem sua aplicação restrita às áreas consideradas em níveis críticos de poluição, não abrangendo os Estados da Amazônia Legal²³², mas sua aplicação pode vir a ser expandida, a critério do Governo Federal.

Nessas áreas, a delimitação e o zoneamento de atividades industriais são deslocadas para o nível estadual, havendo apenas a participação dos municípios na elaboração dos critérios de zoneamento. Essa atribuição não é necessariamente nova, uma vez que na lei de parcelamento do solo urbano há possibilidade de deslocamento de competência em razão do impacto do empreendimento.

Segundo o art. 10, §2º § 2º caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

Já o art. 7º determina que os Estados, após oitiva dos Municípios, poderão aprovar padrões de uso e ocupação do solo, bem como de zonas de reserva ambiental, nas quais, por suas características culturais, ecológicas, paisagísticas, ou pela necessidade de preservação de mananciais e proteção de áreas especiais,

²³² Segundo Mukai (2002) essas áreas críticas, definidas pelo Decreto n. 76.389/1975 (art. 8º), são: as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre e Curitiba, excetuando-se as de Belém e Fortaleza; a região de Cubatão, a de Volta Redonda e as Bacias Hidrográficas de médio e baixo Tietê, do Paraíba do Sul, do Rio Jacuí e estuário do Guafba, as de Pernambuco e, ainda, a Região Sul do Estado de Santa Catarina (BRASIL. Decreto n. 85.206/1980).

será vedada a implantação de indústrias²³³. O Estado poderá também autorizar a implantação indústrias fora dos limites fixados para as zonas de uso industrial, nos casos em que o exercício da atividade demande proximidade às fontes de matéria-prima, estabelecendo para tanto parâmetros específicos (art. 8º), devendo essa competência ser exercida excepcionalmente e mediante oitiva do órgão ambiental e do Município (art. 10, §4º). Para Mukai (2002) essas competências estaduais devem ser exercidas mediante a aprovação de lei.

Por fim, compete aos Municípios (art. 11): a) instituir esquema de zoneamento urbano, observadas as disposições federais e estaduais; e b) baixar, observados os limites da sua competência, normas locais de combate à poluição e controle ambiental. Desse modo, a competência dos municípios sobre zoneamento industrial é pode ser exercida diretamente pelo município nos casos em que a mesma não tenha sido deslocada pela atuação estatal, ou ainda federal.

Assim, trata-se de uma norma supralocal de impacto no parcelamento territorial, mas não possui qualquer disposição relacionada com o ordenamento territorial.

Em resumo, o zoneamento ecológico-econômico é um instrumento de ordenamento territorial, de natureza vinculante para o poder público e para determinadas atividades produtivas. Conseqüentemente suas diretrizes são de observância obrigatória pelo planejamento local, sendo inclusive utilizado como referência para várias políticas setoriais de impacto espacial acima analisadas, mas o planejamento urbano é ainda abordado de forma residual. Trata-se de um instrumento diagnóstico-propositivo, mas não é um planejamento de ordenamento territorial, ainda que sirva de base para a tomada de decisão do planejamento estatal.

²³³ Caberá aos Governos Estaduais, observado o disposto nesta Lei e em outras normas legais em vigor (art. 10): a) aprovar a delimitação, a classificação e a implantação de zonas de uso estritamente industrial e predominantemente industrial; b) definir os tipos de estabelecimentos industriais que poderão ser implantados em cada uma das categorias de zonas industriais; c) instalar e manter, nas zonas a que se refere o item anterior, serviços permanentes de segurança e prevenção de acidentes danosos ao meio ambiente; d) fiscalizar, nas zonas de uso estritamente industrial e predominantemente industrial, o cumprimento dos padrões e normas de proteção ambiental; e) administrar as zonas industriais de sua responsabilidade direta ou quando esta responsabilidade decorrer de convênios com a União.

3.9.2 Sistema Nacional de Unidades de Conservação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) configura um conjunto de áreas protegidas não urbanas, havendo inclusive sido excluídos de seu escopo parques urbanos, praças e jardins zoológicos. Entretanto, sua análise se torna relevante para fins do estudo do planejamento territorial local, uma vez que a criação desses espaços, normalmente realizado pela União e Estados, grava o território a ser planejado e reduz as possibilidades de expansão urbana.

O SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, definidas por lei (art. 2º, I) como espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob o regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

As unidades de conservação, neste sentido, são espécies do gênero espaços territoriais especialmente protegidos (BRASIL. CF/1988, art. 225, § 1º, III)²³⁴. Este dispositivo constitucional foi regulamentado com a edição da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre os objetivos nacionais de conservação da natureza, criando o SNUC, regulamentado, por sua vez, pelo Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, tem por objetivo fornecer uma base legal que vise estabelecer e administrar adequadamente uma rede integrada, coerente e completa de unidades de conservação (art. 4º).

Segundo o art. 22 do SNUC, as unidades de conservação serão criadas por ato do Poder Público²³⁵, mas sua alteração ou supressão, no entanto, somente pode ocorrer através de lei específica. Observe-se que a criação de unidades de conservação, após a edição do SNUC, não mais pode ser aleatória. É obrigatória a realização de estudos técnicos e consultas públicas prévios para a instituição das unidades que permitam identificar a localização, dimensão e os limites mais adequados da unidade (art. 22, § 2º).

²³⁴ Para assegurar a existência de um meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações, a Constituição incumbiu ao Poder Público, dentre outras obrigações, definir em todas as unidades da federação espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

²³⁵ Cada unidade de conservação prevista no SNUC possui um regime próprio de fruição e pode ser criada tanto pela esfera federal, estadual ou municipal.

A lei definiu doze diferentes espécies de unidades, classificadas em dois grupos: a) proteção integral (uso indireto); e b) uso sustentável (uso direto)²³⁶. Ao considerarmos as características que devem ser resguardadas para a instituição de unidades de conservação percebemos que seus objetivos se chocam com o parcelamento do solo para fins urbanos.

Nas unidades de conservação de proteção integral a ocupação humana para fins de moradia e produção são vedadas, sendo destinadas à pesquisa científica e à proteção da biodiversidade. O art. 49 do SNUC estabelece que as unidades de conservação do grupo de proteção integral não podem ser transformadas em zonas urbanas, sendo consideradas rurais para efeitos legais. Igualmente, as zonas de amortecimento dessas unidades de conservação, quando definidas formalmente seguem a mesma restrição²³⁷.

Vale observar que mesmo a localização das unidades de conservação de proteção integral, próximas as áreas mais adensadas pode gerar problemas no que se refere aos impactos negativos do uso e ocupação, pois a presença de fauna silvestre poderá acarretar inconvenientes para a população.

Já nas unidades de conservação de desenvolvimento sustentável, quando admitida a ocupação humana, deve ser pouco adensada. Muito embora a proibição de parcelamento do uso do solo para fins urbanos não seja vedada nessas unidades de conservação pela legislação, devemos interpretar essa permissão de acordo com objetivos e finalidades das unidades dessa categoria, de modo a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos de forma socialmente justa e economicamente viável.

Ao analisarmos cada uma das categorias previstas no SNUC, perceberemos

²³⁶ Segundo o art. 2º, VI do SNUC entende-se por proteção integral a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto de seus recursos naturais. Esse grupo de unidades é composto por: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre. Já a segunda categoria de unidade de conservação permite o uso direto dos recursos naturais, desde que a exploração se dê de forma sustentável, que é definida como uma exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (art. 2º, XI). O art. 14 do referido diploma legal lista as seguintes unidades como de desenvolvimento sustentável: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

²³⁷ Nessas áreas, a despeito da restrição de parcelamento do uso do solo, é admitida a instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, desde que previamente aprovados pela administração da unidade de conservação e o cumprimento de exigências legais (art. 46), inclusive os objetivos do plano de manejo.

que há sempre a indicação que a densidade da ocupação dessas áreas deve ser baixa, a fim de causar o menor impacto possível nos processos ecológicos existentes dentro do perímetro legalmente definido como unidade de conservação²³⁸. Nesse contexto, o plano de manejo é imprescindível para planejar esses usos, podendo sendo variável o grau de intervenção no uso do solo.

A partir das particularidades apresentadas nas definições de cada uma das unidades de conservação, podemos concluir que a implantação de infraestrutura e o parcelamento do uso do solo não estão vinculados, pois o primeiro é possível em todas as categorias, o que já não podemos dizer do segundo, pois este somente é possível nos casos da área de proteção ambiental²³⁹.

Nas demais categorias de unidade de conservação em que é admitida a presença humana existem regras específicas de uso do solo, intimamente ligadas com práticas produtivas, e esta presença deverá ser regulada pelo plano de manejo, pois versa sobre assentamentos humanos de comunidades tradicionais e/ou rurais, que deverão ser beneficiárias de infraestrutura adaptada às suas necessidades, mas que devem ser projetadas e integradas ao planejamento municipal, para que usos mais complexos possam ser atendidos, mesmo que fora dos limites da unidade de conservação.

Como dito anteriormente, com o advento do Estatuto da Cidade há um descolamento entre o conceito de cidade e urbano e um rompimento com a ideia de as áreas rurais importam na ausência de infraestrutura. Em nossa opinião, é justamente por estas razões que as unidades de conservação são previstas como instrumentos da política urbana.

Ante o exposto, a lei do SNUC é uma política setorial de impacto territorial. Apesar de não conter disposições sobre áreas verdes urbanas e a grande parte de suas categorias não permitir qualquer tipo de urbanização, as unidades de conservação são um dos instrumentos da política urbana prevista na Lei 10.257/2001 (art. 4º, V, e), pois sua instituição possui forte impacto espacial no planejamento local. No entanto, dependendo da categoria de unidade de

²³⁸ Nesses casos, a instalação de infraestruturas é permitida e desejável, uma vez que há o uso direto dos recursos naturais, devendo ser a unidade de conservação adaptada à presença humana, mas possíveis restrições poderão ser estabelecidas no plano de manejo.

²³⁹ Nos termos do art. 15 da Lei n. 9.985/2000 essa modalidade de unidade de conservação tem por objetivos básicos a proteção da diversidade biológica, disciplinando o processo de ocupação do solo e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Trata-se de limitação à utilização da propriedade privada no interior da UC. Essas áreas disporão de um Conselho no qual integração a população residente.

conservação criada, o Município não poderá realizar obras e serviços sem o prévio consentimento de outro ente federado, observando no que couber as regras do plano de manejo.

3.9.3 Código Florestal

A Lei n. 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, possui diversas disposições que afetam o uso e parcelamento do solo urbano municipal, se utilizando das disposições do ZEE para seu planejamento territorial. O Código Florestal regula a proteção espaços territoriais especialmente protegidos, previstas no art. 225, §1º, III.

Para nossa análise três limitações administrativas ao parcelamento do solo merecem destaque: a) identificação e supressão de áreas de preservação permanente²⁴⁰ (APP); b) localização e supressão de reserva legal²⁴¹ (RL), nos casos de conversão do solo rural em urbano; e c) a instituição de áreas verdes urbanas (AVU).

A APP (art. 4º) pode ocorrer em zonas rurais ou urbanas, em razão da existência das seguintes configurações topográficas: a) faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima variável de acordo com a conformação do curso d'água; b) áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais; c) áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais; d) áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes; e) encostas ou partes destas com declividade superior a 45º; f) restingas; g) manguezais; h) as bordas dos tabuleiros ou chapadas; i) topo de morros, montes, montanhas e serras; j) as áreas em altitude superior a 1.800 metros; e k) veredas. Os requisitos acima, incluídos seus quantitativos numéricos são considerados como norma geral, o que é no entendimento da doutrina ambientalista majoritária, o requisito mínimo a ser atendido em todo o território

²⁴⁰ Definida pela legislação como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º, II).

²⁴¹ Definida pela legislação como “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, [...], com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (art. 3º, III).

nacional.

Essas disposições sobre APP impactam adversamente a utilização do solo em áreas urbanas na Amazônia, especialmente no que se refere às faixas marginais de rios, com uma bacia hidrográfica extensa, rios de grande extensão e um histórico de ocupação territorial voltado para o transporte fluvial. Nessas regiões, centros urbanos estão localizados na “beira do rio” e populações tradicionais “ribeirinhas” desenvolveram práticas para a exploração econômica sustentável desses espaços, além de residirem em palafitas que se localizam em APP ou mesmo na própria várzea do rio.

O grande problema dessa definição é que a Lei n. 12.651/2012 disciplina a manutenção de APP com larguras que variam de trinta a quinhentos metros sem considerar as diferenças entre os ecossistemas naturais e antropizados, no que se refere ao cumprimento das funções ecológicas das APP e nas diferentes repercussões no regime de propriedade privada de áreas rurais e urbanas, que tem sua área quantificada, respectivamente, por hectares e metros quadrados. Assim, enquanto quinhentos metros pouco influenciam na produção de uma atividade agrária, a mesma dimensão, em áreas urbanas afetará diversos de proprietários, que não poderão exercer seu direito de construir, demandando ações urbanísticas custosas para sua proteção, uma vez que não admitem o seu uso direto.

Esse impacto adverso no uso do solo em decorrência da limitação administrativa de uso e ocupação da APP foi mitigado pela Lei n. 12.651/2012, pois a mesma disciplinou hipótese de flexibilização de seu uso, e mesmo de sua supressão, o que dá maior autonomia para os municípios planejarem ações de compatibilização do uso do solo urbano com esse requisito ambiental.

Nos termos do art. 8º a supressão de APP somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública²⁴², de interesse social²⁴³ ou de baixo impacto ambiental²⁴⁴,

²⁴² A APP poderá ser suprimida em casos de utilidade pública (art. 3º, VIII, “a”, “b”, “c”) para fins de proteção sanitária, obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas, bem como mineração, exceto a extração de areia, argila, saibro e cascalho, atividades de obras e de defesa civil. As APP de nascentes somente sofrerão intervenção em casos de utilidade pública (art. 8º, §1º).

²⁴³ A APP poderá ser suprimida em casos de interesse social (art. 3º, IX, “c”, “d”, “e”) para a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas (art. 64).

mediante prévia autorização do órgão ambiental competente. Essa autorização é dispensada nos casos de urgência, de obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas (art. 8º, §3º).

Ao analisarmos as hipóteses de supressão introduzidas pela Lei n. 12.651/2012 é possível verificar que essa exceção contempla vários dos usos necessários ao planejamento urbano, o que apenas submete a atuação do município ao licenciamento ambiental. Essas áreas podem ser inclusive objeto de zoneamento especial, destinando-as prioritariamente para áreas de lazer e proteção ambiental. Assim, mesmo proprietários privados afetados pela limitação administrativa poderão ter seu direito de construir transferido para outras áreas mais propícias à edificação, se tal medida estiver prevista no plano diretor.

Cumpra observar que nos casos de regularização fundiária urbana poderá haver a supressão de APP na modalidade de interesse social, mediante aprovação de projeto urbanístico em que fique caracterizada a melhoria de condições ambientais com o processo de urbanização, especialmente no que se refere ao uso adequado dos recursos hídricos, desocupação de áreas de risco, proteção de unidades de conservação, e a garantia de acesso público aos corpos d'água (art. 64, §1º).

Essa mesma possibilidade não se aplica à modalidade de regularização de interesse específico, pois as APP deverão ser desocupadas (art. 65), inclusive com a recuperação de áreas degradadas, devendo ser mantido no mínimo uma largura mínima de quinze metros ao longo de qualquer curso d'água de cada lado. As faixas de APP também poderão ser redefinidas em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural para atender aos parâmetros do ato do tombamento, inclusive em dimensão inferior aos quinze metros acima mencionados (art. 65, §3º).

Outra limitação ao parcelamento do solo urbano são as RL²⁴⁵, que possuem

²⁴⁴ São atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, como nos casos de implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água (art. 3º, X, "b").

²⁴⁵ A existência da RL tem como justificativa a preservação da biodiversidade, da fauna e flora e o equilíbrio ecológico da localidade (MANTOVANI; BECHARA, 1999), pois a substituição das florestas nativas por culturas ou pastagens significa uma inexorável simplificação dos ecossistemas (ALVARENGA, 1992). Assim, esse espaço visa manter características mínimas da vegetação em áreas em que há conversão do uso do solo para o desenvolvimento de atividades econômicas.

dimensão variável²⁴⁶, de acordo com a localização do imóvel no território nacional, e no caso da Amazônia Legal, do tipo de vegetação existente (art. 12). Sua dimensão poderá ser reduzida para até 50% da superfície do imóvel nos Estados que tiverem ZEE aprovado e mais de 65% de seu território ocupado por terras indígenas ou unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas e por terras indígenas homologadas. Esse percentual também poderá ser elevado em até 50% quando indicado pelo ZEE para o cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

A localização da RL não é de livre escolha de seu proprietário, tendo sua localização condicionada aos seguintes critérios (art. 14): a) o plano de bacia hidrográfica; b) ZEE; c) formação de corredores ecológicos com outra RL, com APP, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida; d) as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e e) as áreas de maior fragilidade ambiental.

As áreas de RL são obrigatórias para todos os imóveis rurais e, nos termos do art. 19 da Lei n. 12.651/2012, a mera localização de imóvel rural em perímetro urbano não altera o uso potencial do imóvel, nem exime o proprietário a manter sua reserva legal, que só poderá ser extinta mediante aprovação do parcelamento do solo para fins urbanos.

Com base nas disposições acima é possível verificar uma clara relação entre as disposições do ZEE e a localização e dimensão de RL no território. O planejamento da localização da RL no interior do imóvel rural visa potencializar seus serviços ambientais no plano regional, podendo ser aproveitado para a instituição de áreas verdes em processos de loteamento urbano. No entanto, a referida norma, apesar de tratar de áreas verdes urbanas não tratou de forma diferenciada propriedades rurais situadas em áreas urbanas e de expansão urbana, perdendo a oportunidade em regular o uso da vegetação em áreas de transição, trazendo prejuízos ao ente local no que concerne ao controle de conflitos de uso do solo característicos de áreas periurbanas.

Por fim, um terceiro fator a ser considerado no planejamento municipal é a

²⁴⁶ Estão dispensados de manter área de reserva legal os empreendimentos de abastecimento público de água e de esgoto, áreas para exploração potencial de energia elétrica, subestações ou linhas de transmissão de energia elétrica, para a implantação e ampliação de rodovias e ferrovias.

instituição de AVU (art. 3º, XX), definidas pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico como:

espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais. (BRASIL. Lei n. 12.651/2012).

Para a instituição de AVU poderão ser utilizados os seguintes instrumentos (art. 25, I, II, III, e IV): a) direito de preempção para a aquisição de remanescentes florestais; b) a transformação de reservas legais em áreas verdes nas expansões urbanas; c) o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e d) a aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.

Diferente das disposições sobre APP e RL, a AVU não é uma norma geral, não possuindo sequer aplicabilidade imediata sem sua inclusão no plano diretor e legislação de uso do solo correlata. Ela tem por finalidade integrar a possibilidade de utilização de espaços vegetados no meio urbano, de modo a que se integrem à paisagem urbana e sirvam à população. Assim, a disposição acima é apenas mais um instrumento, de caráter não obrigatório, a ser considerado na elaboração dos instrumentos de planejamento territorial e controle do uso do solo urbano.

Ante o exposto é possível afirmar que a Lei n. 12.651/2012 limita o parcelamento do uso do solo urbano com a finalidade de proteger a integridade ambiental dos ecossistemas, possuindo instrumentos que autorizam o município a planejar sua intervenção no território sob a sua competência, bem como implantar infraestruturas essenciais à melhoria da qualidade de vida da população. Trata-se de uma norma de impacto territorial, subordinada ao ZEE, e que, conseqüentemente, possui disposições em harmonia com outras leis que possuem a mesma característica, como a política nacional de recursos hídricos.

3.9.4 Política Nacional de Recursos Hídricos

A Política Nacional de Recursos Hídricos, criada pela Lei n. 9.433/1997, é uma importante política setorial no que se refere ao ordenamento territorial municipal. Ela possui dentre suas diretrizes a necessidade de adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; a gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; a articulação do planejamento de recursos hídricos com o planejamento regional, estadual e nacional; e sua articulação com a do uso do solo (art. 3º, II, III, IV, V).

Para realizar tal atividade, a política nacional de recursos hídricos se utiliza dos seguintes instrumentos (art. 5º): a) plano de recursos hídricos; b) enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo o uso preponderante da água; c) outorga e cobrança dos direitos dos recursos hídricos; e d) a criação de um sistema de informação sobre recursos hídricos. Desse modo, um dos instrumentos para a implantação desta política é o planejamento, que deverá ser feito por bacia hidrográfica, por estado e por país (art. 8º).

A bacia hidrográfica é, portanto, a centralidade do planejamento da gestão e do uso de recursos hídricos, sendo então o planejamento restrito a uma região determinada (art. 37), o que pode incluir um ou mais Municípios e Estados. Assim, a competência para a elaboração do plano de bacia hidrográfica não compete ao Município, mas um ator institucional supralocal, ainda que os municípios afetados possam dele participar.

Enquanto os planos de recursos hídricos são de longo prazo para orientar a implementação da política nacional de recursos hídricos e o seu gerenciamento (art. 6º), deve-se levar em conta na sua elaboração dentre outros fatores o crescimento demográfico, a evolução de atividades produtivas e as modificações dos padrões de ocupação do solo. Esse planejamento tem por base a finitude dos recursos hídricos e a possibilidade de seu uso gerar conflitos decorrentes da demanda pelo seu acesso²⁴⁷. Assim, nesse plano devem ser propostas a criação de áreas sujeitas a restrições de uso, com vista a proteção desses estoques (art. 30).

²⁴⁷ Uma figura importante no processo de gestão dos conflitos pelo uso da água é a figura dos comitês de bacias (art. 39), do qual os municípios fazem parte, desde que situados no todo ou em parte de sua área de atuação.

Sobre a relação entre controle do uso do solo e proteção dos recursos hídricos comenta Granziera (2006) que quando aprovado o plano pelo comitê competente este poderá não apenas indiretamente estabelecer um zoneamento de bacia hidrográfica, mas também alterar as regras de uso e ocupação do solo, ainda que seja essa uma atribuição tipicamente municipal. Para a autora, a bacia hidrográfica não abrange o recurso hídrico, mas o solo que forma essa porção territorial. Por essa razão, em seu entendimento para resolver o conflito entre o ente local e o gestor supralocal desse bem ambiental, a solução passa pela cooperação, negociação e pela prevalência do interesse geral sobre o interesse local.

Face ao exposto, esse planejamento quando editado, além de vincular o planejamento municipal, afetará a autonomia do município em decidir sobre o parcelamento do uso do solo. Mas, ao mesmo tempo, exigirá do mesmo ações a serem incluídas em seu planejamento para resguardar os recursos hídricos, inclusive com a utilização de instrumentos urbanísticos previstos na Lei do Estatuto da Cidade. Por essa razão é relevante o que dispõe o art. 31 do referido texto legal, ao estabelecer que:

[n]a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos. (BRASIL. Lei n. 9.433/1977).

O município não é um ator decisivo da elaboração da política de recursos hídricos, mas antes de tudo um usuário, uma vez que as atividades de saneamento básico estão sujeitas à outorga (art. 12, I e II), ressalvados os casos das necessidades de pequenos núcleos habitacionais situados no meio rural.

Em nosso entendimento a Política nacional de recursos hídricos impõe aos Municípios uma nova base para o planejamento do território municipal: a bacia hidrográfica, que demanda o planejamento integrado da proteção de recursos ambientais, atividades econômicas e parcelamento do solo urbano, bem como demais restrições de uso impostas por legislação específica.

3.9.5 Plano Nacional de Zoneamento Costeiro

O plano nacional de zoneamento costeiro²⁴⁸ (PNGC), disciplinado pela Lei n. 7.661/1988, visa orientar a utilização nacional dos recursos nessa porção do território, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2º). Essa lei foi regulamentada em 2004, pelo Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro.

Este espaço considerado patrimônio nacional pela Constituição de 1988 (art. 225, §4º) deverá ser objeto de zoneamento²⁴⁹, a fim de disciplinar usos e atividades e dar prioridade à conservação e proteção de ecossistemas oceânicos, costeiros, estuarianos e lagunares (art. 3º), bem como áreas de relevância natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico; ou seja, determina especial atenção aos ecossistemas de áreas densamente ocupadas e urbanizadas no país.

O PNGC será elaborado com o seguinte conteúdo mínimo²⁵⁰ (art. 5º): a)

²⁴⁸ Considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano (art. 2º, parágrafo único). O Decreto n. 5.300/2004 define a faixa marítima como o espaço que se estende por doze milhas náuticas e a faixa terrestre pelos territórios dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira (art. 3º e 4º). Segundo o art. 22, II do Decreto n. 5.300/2004, a zona terrestre da orla marítima compreende “cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos”. Esses limites poderão ser alterados caso se verifique: a) dados que indiquem tendência erosiva, capazes de ultrapassar a largura da faixa proposta; b) concentração de usos e de conflitos de usos relacionados aos recursos ambientais existentes na orla marítima; c) tendência de avanço da linha de costa em direção ao mar, expressa em taxas anuais; e d) trecho de orla abrigada cujo gradiente de profundidade seja inferior à profundidade de dez metros.

²⁴⁹ O Decreto n. 5.300/2004 estabelece os seguintes critérios para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro. Ele deve ser elaborado de forma participativa, estabelecendo diretrizes para os usos permitidos e proibidos (art. 9º).

²⁵⁰ O planejamento costeiro deverá ainda levar em conta alguns princípios norteadores, dentre os quais destacamos (art. 5º do Decreto n. 5300/2004): a) observância das disposições da Política Nacional do Meio Ambiente, da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional de Recursos Hídricos; b) observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria; c) a integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação; d) a não fragmentação, na faixa terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação do uso de seus recursos, respeitando sua integridade; e) a consideração, na faixa terrestre, das áreas marcadas por atividade socioeconômico-cultural de características costeiras e sua área de influência imediata, em função dos efeitos dessas atividades sobre a conformação do território costeiro; f) a consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão; h) a preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas

urbanização; b) ocupação do solo, subsolo e das águas; c) parcelamento e remembramento do solo; d) sistema viário e de transporte; e) sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; f) habitação e saneamento básico; g) turismo, recreação e lazer; e h) patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

Uma das medidas previstas para proteger esses espaços é a criação de unidades de conservação (art. 9º), o que reitera nossa ponderação anterior sobre relevância desse instrumento para o ordenamento territorial no país. Os planos de gerenciamento também vinculam o parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira (art. 6º). É vedada a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na zona costeira que impeça ou dificulte o acesso às praias²⁵¹.

Segundo o art. 16 do Decreto n. 5.300/2004, qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infraestrutura de saneamento e sistema viário existentes, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística. Quando a área não dispuser de coleta de lixo e de esgoto, o empreendedor deverá apresentar uma solução autônoma para o tratamento de rejeitos. Caso haja desmatamento para a instalação, ampliação ou realocação de empreendimento ou atividade na zona costeira que implicar na supressão de vegetação nativa será compensada por averbação de, no mínimo, uma área equivalente, na mesma zona afetada (art. 17).

A proteção de zonas costeiras é objeto de repartição comum de competências por se tratar da proteção ao meio ambiente, havendo previsão expressa da atuação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, através de órgãos e entidades integradas ao sistema nacional de meio ambiente (art. 4º, § 2º). Essa gestão deverá perseguir diversos objetivos, dentre os quais destacamos (art. 6º do Decreto n. 5.300/2004): a) um processo de gestão de forma integrada, descentralizada e participativa das atividades socioeconômicas na zona costeira; e b) incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão

dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas; e i) o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.

²⁵¹ Praia é definida como “área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece outro ecossistema”.

integrada dos ambientes costeiros e marinhos.

Observadas as diretrizes nacionais, os Estados e Município poderão instituir, através de lei, os respectivos planos estaduais ou municipais sobre a temática, designando os órgãos competentes para sua execução²⁵². Caso haja diferença entre o conteúdo dos planos, prevalecerão as disposições de natureza mais restritiva.

Portanto, as disposições do PNGC e do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro vinculam diretamente a autonomia municipal para planejar e controlar o parcelamento do solo urbano, prevalecendo a norma local apenas se for mais restritiva e não proibir o uso autorizado no plano federal, tomando por base o entendimento dos tribunais superiores sobre a aplicação da legislação ambiental em matéria de meio ambiente.

Trata-se à primeira vista de um plano setorial que utiliza instrumentos de planejamento territorial, mas restringe-se a integrar políticas setoriais no que concerne ao uso e planejamento do solo, não possuindo um projeto de desenvolvimento para a zona integrado ao aspecto espacial do planejamento. A descentralização e a gestão participativa também são princípios desse planejamento.

No caso do Município, seu Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC) deverá ter o seguinte conteúdo mínimo (art. 8º): a) os princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão da zona costeira da sua área de atuação; b) o Sistema de Gestão Costeira na sua área de atuação; c) os instrumentos de gestão;

²⁵² Para realizar essa gestão integrada e articulada da zona costeira foram devem ser utilizados os seguintes instrumentos (art. 7º do Decreto 5.300/2004): a) plano Nacional de Gerenciamento Costeiro: conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira; b) plano de Ação Federal da Zona Costeira: planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação; c) plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF: planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação; d) plano Estadual de Gerenciamento Costeiro: implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC; e) plano Municipal de Gerenciamento Costeiro: implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal; f) Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro: orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão; e g) macro diagnóstico da zona costeira: reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais.

d) as infrações e penalidades previstas em lei; e e) os mecanismos econômicos que garantam a sua aplicação. Assim, podemos perceber que esse planejamento deve ser acompanhado da aplicação de instrumento econômico, visando estimular os usos planejados pelo plano.

No que se refere à execução do PMGC pelo Poder Público Municipal, observadas as normas e padrões federais e estaduais e a gestão articulada, compete aos municípios (art. 14): a) elaborar, implementar, executar e acompanhar o plano, observadas as diretrizes supralocais, bem como o seu detalhamento constante dos Planos de Intervenção da orla marítima; b) estruturar o sistema municipal de informações da gestão da zona costeira; c) estruturar, implementar e executar os programas de monitoramento; d) promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no gerenciamento costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico; e) promover a compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial com o zoneamento estadual; e f) promover a estruturação de um colegiado municipal.

Quanto ao controle do uso e parcelamento do solo, os municípios, segundo o art. 21, §1º, em conjunto com o órgão ambiental assegurarão no âmbito do planejamento urbano, o acesso às praias e ao mar²⁵³, ressalvadas as áreas de segurança nacional ou áreas protegidas. A Secretaria do Patrimônio da União, o órgão ambiental e o Poder Público Municipal decidirão os casos omissos, sendo as servidões de passagem ou vias de acesso às praias situadas em áreas da União serão objeto de cessão em favor do Município.

A gestão da orla marítima²⁵⁴ terá como objetivo planejar e implementar ações nas áreas que apresentem maior demanda por intervenções na zona costeira, a fim de disciplinar o uso e ocupação do território (art. 24), devendo ser elaborado

²⁵³ Esse acesso deve adotar os seguintes critérios: a) nas áreas a serem loteadas, o projeto do loteamento identificará os locais de acesso à praia, conforme instrumentos normativos estaduais ou municipais; b) nas áreas já ocupadas por loteamentos à beira mar, sem acesso à praia, o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, definirá as áreas de servidão de passagem, responsabilizando-se por sua implantação; e c) nos imóveis rurais, condomínios e quaisquer outros empreendimentos à beira mar, o proprietário será notificado pelo Poder Público Municipal, para prover os acessos à praia, com prazo determinado, segundo condições estabelecidas em conjunto com o órgão ambiental.

²⁵⁴ Para a execução de ações de gestão na orla marítima em áreas de domínio da União poderão ser celebrados convênios ou contratos entre a Secretaria de Patrimônio da União e os Municípios, nos termos da legislação vigente, considerando o disposto no plano de intervenção (art. 29). Obras e serviços somente poderão ser realizados ou implantados na área de orla quando compatíveis com o zoneamento ou outro instrumento de ordenamento do uso do território²⁵⁴ (art. 33).

plano de intervenção contemplando (art. 25): a) caracterização socioambiental²⁵⁵; b) classificação de usos; c) estabelecimento de diretrizes para intervenção, elaboradas de forma participativa, podendo ter caráter normativo, gerencial ou executivo.

Esse plano deverá ser elaborado em conformidade com o planejamento federal, estadual e municipal da zona costeira, classificando as áreas de orla (art. 27), a partir das quais serão estabelecidas estratégias de ação e formas de uso e ocupação do território (art. 28). As disposições da zona costeira e da orla marítima deverão ser compatibilizadas, nos termos do art. 35 do Decreto n. 5.300/2004, sendo de observância obrigatória pelos Estados e Municípios²⁵⁶.

Assim, o planejamento costeiro no âmbito local, quando associado ao plano diretor, possui os efeitos de uma política de ordenamento territorial, uma vez que a regulamentação do plano nacional de gerenciamento costeiro oferece elementos suficientemente objetivos e critérios de ação integrada no plano institucional e legal. A possibilidade de descentralização da gestão de bens da União em favor do Município fortalece sua autonomia no controle do território, mesmo que os instrumentos jurídicos disponíveis apenas lhe garanta o direito de uso dessas áreas.

3.9.6 Terras Indígenas

A legislação indigenista, restrita às disposições constitucionais (arts. 231 e 232), à Lei n. 6.001/1979, aos Decretos n. 1.775/1996 e 7.747/2012, bem como alguns atos administrativos, possui disposições com relevância para o planejamento territorial dos municípios, especialmente no que concerne a demarcação de terras indígenas. No entanto, diferentemente do que ocorre com as unidades de conservação, as terras indígenas não figuram como um instrumento jurídico da política urbana.

A Constituição de 1988 reconheceu aos indígenas direitos originários sobre suas terras tradicionalmente ocupadas. Elas destinam-se à sua posse

²⁵⁵ Segundo o art. 26, a classificação socioambiental adotará a seguinte tipologia: a) abrigada não urbanizada; b) semi-abrigada não urbanizada; c) exposta não urbanizada; d) de interesse especial em áreas não urbanizadas; e) abrigada em processo de urbanização; f) semi-abrigada em processo de urbanização; g) exposta em processo de urbanização; h) de interesse especial em áreas em processo de urbanização; i) abrigada com urbanização consolidada; j) semi-abrigada com urbanização consolidada; k) exposta com urbanização consolidada; l) de interesse especial em áreas com urbanização consolidada.

²⁵⁶ Todas as disposições referentes à gestão da orla marítima aplicam-se às ilhas costeiras e oceânicas, mesmo nos casos de ilhas sob jurisdição estadual ou federal (art. 36).

permanente²⁵⁷, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos nelas existentes, mas a propriedade é da União. As terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis.

O reconhecimento desse direito, além de resguardar o interesse dessas minorias, torna nulos e extintos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse e a exploração dos recursos naturais de terras indígenas. Essa nulidade não gera direito à indenização sobre a terra por parte da União, salvo benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

O aproveitamento de potenciais energéticos e jazidas minerais em terras indígenas é possível mediante prévia autorização do Congresso Nacional e oitiva das comunidades afetadas²⁵⁸. Mesmo que essas comunidades não possam sobrepor seus interesses aos nacionais, lhes cabe participação nos resultados na lavra. No entanto, essa questão não foi ainda regulamentada em nosso ordenamento jurídico.

Sobre o dispositivo constitucional em comento, cumpre mencionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o seu conteúdo. A decisão paradigmática sobre a Demarcação da Terra Indígena da Raposa Serra do Sol (Pet 3388), além de confirmar a prevalência dos direitos indígenas sobre a competência do Estado em criar municípios, estabeleceu dezenove condicionantes sobre o usufruto indígena sobre suas terras. Apesar dessa decisão não possuir natureza vinculante sobre os demais processos demarcatórios em curso, ela resume o entendimento contemporâneo da mais alta corte do judiciário sobre a temática. Segundo as condicionantes, o usufruto das terras indígenas deve ser entendido com as seguintes limitações:

a) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado sempre que houver relevante interesse público da União;

b) o usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos;

²⁵⁷ O direito à posse permanente veda a remoção dos indígenas de suas terras. Essa medida só é possível em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população ou no interesse da soberania do país, mediante prévia deliberação do Congresso Nacional. Uma vez cessado o perigo à integridade da comunidade, lhes é garantido o retorno à área.

²⁵⁸ A exploração mineral não poderá ocorrer por meio de garimpos, salvo se essa atividade for realizada pelos indígenas.

c) o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, mas lhes é assegurada participação nos resultados da lavra;

d) o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira;

e) o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional, sendo a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas ou à Fundação Nacional do Índio (FUNAI);

f) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI;

g) o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação²⁵⁹;

h) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio);

i) o ICMBio responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI;

j) o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo ICMBio;

k) devem ser admitidos o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela FUNAI;

²⁵⁹ O Plenário do STF dispôs que as escolas estaduais e municipais instaladas na área da reserva devem continuar funcionando, desde que respeitem normas federais sobre educação de índios.

l) o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas;

m) a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação ou não²⁶⁰;

n) as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios;

o) é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa²⁶¹;

p) as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas²⁶², observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CF/88, bem como o art. 43 da Lei nº 6.001/1973, gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros;

q) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada;

r) os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis; e

s) é assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.

²⁶⁰ O Plenário do STF reiterou que os índios não podem exercer poder de polícia nem inviabilizar a passagem de não índios nas rodovias que cortam a reserva.

²⁶¹ O Plenário do STF explicitou que pessoas miscigenadas ou não índios que vivam maritalmente com índios podem permanecer em Raposa Serra do Sol, e caberá à comunidade decidir sobre a permanência de missionários e autoridades religiosas na reserva, assim como templos não indígenas.

²⁶² Com relação à exploração da terra, o STF esclareceu em decisão do Plenário que as atividades de extrativismo que não tenham cunho econômico estão autorizadas na Terra Indígena. O extrativismo, porém, não se confunde com a mineração ou garimpo, para a qual é necessária autorização da União.

A partir das disposições constitucionais e das condicionantes elaboradas pelo Supremo Tribunal Federal é possível perceber os contornos reconhecimento do direito aos indígenas de exercer suas práticas culturais e de manter sua condição étnica. No entanto, é significativa a intervenção da União sobre o exercício dos direitos territoriais dessa comunidade, e da limitação dos demais entes federados de atuarem na temática.

Apesar da inclusão da temática indígena no texto constitucional, em nível infraconstitucional seu marco legal não foi modificado, e segue sendo aplicada a lei que instituiu o Estatuto do Índio (Lei n. 6.001/1979) de viés integracionista e que restringia os direitos dos índios ao interior das terras indígenas. Por ser considerado à época de sua edição que a existência de terras indígenas era uma situação transitória, essa norma não apresenta disposições sobre ordenamento territorial ou parcelamento do solo urbano que possam ser utilizadas em nossa análise. No entanto, a demarcação de terras indígenas impacta significativamente a autonomia dos entes federados para gerir o seu território, e demanda sua incorporação ao planejamento territorial municipal e no controle do uso do solo.

Nos concentraremos em analisar os impactos do reconhecimento das terras indígenas no planejamento territorial municipal e ao controle do parcelamento do solo no seu interior. Cumpre observar que não há atualmente na legislação brasileira norma que trate do processo de implantação de infraestrutura no interior de terras indígenas pelo município ou vedação de urbanização de terras indígenas.

O art. 2º, VII da Lei n. 6.001/1979 apenas possui uma disposição genérica sobre a atuação do poder público sobre terras indígenas, ao estabelecer que compete à União, aos Estados e, bem como aos órgãos das respectivas administrações, no limite de suas competências, a proteção das comunidades indígenas e a preservação de seus direitos, cabendo-lhes executar, sempre que possível mediante a colaboração dos índios, programas e projetos tendentes a beneficiar a comunidade.

No que toca o procedimento de demarcação e homologação de terras indígenas, regulado pelo Decreto n. 1.775/1996, essa é uma competência da iniciativa da União, sob a orientação da FUNAI, devendo o procedimento ser acompanhado em todas as fases pela comunidade indígena envolvida. Contudo, os Estados e Municípios somente podem interferir nesse processo para contestar seus limites, apresentando razões instruídas com todas as provas pertinentes, com o fim

de pleitear indenização ou demonstrar vícios, totais ou parciais do procedimento administrativo. Desse modo, a demarcação de terras indígenas obedece somente aos interesses da comunidade, sob a chancela do governo central, independente do planejamento territorial proposto pelo município afetado²⁶³.

Sobre a limitação imposta pela criação de terras indígenas ao planejamento municipal pondera Saule Júnior (1997) que sua integração está prevista na Resolução CONCIDADES n. 34/2005, através da criação de Zonas Especiais de Interesses Indígenas, que poderá prever restrições de uso e ocupação do solo, garantindo a função socioambiental da terra indígena ainda não demarcada e homologada, mas a atuação do plano diretor sobre essas áreas é limitado no que se refere ao parcelamento do solo²⁶⁴, mas o instrumento pode ser muito importante no âmbito da gestão democrática do território municipal²⁶⁵.

Assim, o Município não tem poderes para impedir que parte ou a totalidade de seu território seja reconhecida uma terra indígena, cabendo exclusivamente à União decidir sobre a questão. As regras urbanísticas, mesmo que prevejam a possibilidade da integração de terras indígenas ao planejamento municipal, especialmente quando grandes porções do território são afetadas para essa finalidade, não apenas pela falta de ingerência local, mas perda de arrecadação que isso representa para o Município, sem que haja qualquer tipo de compensação por parte da União²⁶⁶. Essa situação afeta particularmente os municípios na Amazônia, onde estão localizadas as terras indígenas com mais extensão do país.

Mesmo apesar da aparente impossibilidade de conciliar o exercício da autonomia municipal para o ordenamento do seu território com o reconhecimento de

²⁶³ Essa primazia de interesse da comunidade indígena sobre os interesses do Município também fica evidenciada na Lei n. 11.952/2009, no qual as comunidades indígenas tem primazia no reconhecimento dos seus direitos territoriais em relação à destinação de áreas patrimoniais ao Município, acima analisado.

²⁶⁴ “[...] Não pode a Câmara Municipal decidir sobre a forma de organização desse território, pois isso seria uma interferência indevida e inconstitucional sobre a organização social indígena e em seu direito de controlar suas próprias formas de desenvolvimento. E por serem terras da União, já não poderia o Município aplicar muito dos instrumentos previstos no estatuto da cidade, na medida em que não pode haver desapropriação de terras federais pelos municípios. [...] Portanto, fica claro que a condição de terra indígena traz uma série de obstáculos à elaboração e aplicação do plano diretor” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 279). As terras indígenas são imunes à tributação nos termos do art. 150, VI, entendimento esse reiterado pelo STF na decisão acima citada.

²⁶⁵ “[...] o plano diretor não se restringe a regular o uso e ocupação do solo. Ele também traz instrumentos para aprimorar a gestão do território municipal, para que esta seja democrática e participativa, e nesse sentido pode e deve reconhecer o direito de autogestão territorial dos povos indígenas [...] e traduzi-lo para a lógica do direito municipal” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 280).

²⁶⁶ Saule Júnior (1997) sugere, em casos extremos, que áreas cobertas por extensas áreas indígenas sejam geridas diretamente pela União, através da criação de territórios federais indígenas.

terras indígenas, trata-se de uma questão relevante para o ordenamento territorial nacional, uma vez que dez por cento do território é reconhecido como terra indígena. Assim, visando melhorar a gestão dessas áreas a União editou o Decreto 7.747/2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI):

com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (BRASIL. Decreto 7.747/2012, art. 1º).

No art. 3º do referido Decreto foram estabelecidas as diretrizes da política, dentre as quais destacamos: a) o reconhecimento e valorização das organizações sociais e políticas dos povos indígenas e garantia das suas expressões, dentro e fora das terras indígenas; b) a proteção territorial, ambiental e melhoria da qualidade de vida nas áreas reservadas a povos indígenas e nas terras indígenas; c) implementação da PNGATI para povos e comunidades indígenas, cujas terras se localizam em área urbana, naquilo que seja compatível, e de acordo com suas especificidades e realidades locais; d) garantia do direito à consulta dos povos indígenas, nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada pelo Decreto no 5.051, de 19 de abril de 2004; e e) promoção de parcerias com os governos estaduais, distrital e municipais para compatibilizar políticas públicas regionais e locais e com a PNGATI.

A PNGATI será implementada por meio de programas e ações previstos no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais da União, e por meio de outras iniciativas e parcerias, no qual o Município poderá integrar a política.

As disposições acima podem significar um novo marco para o planejamento territorial local envolvendo terras indígenas, uma vez que há a possibilidade de promoção de parcerias entre a União, os Estados e os Municípios para a compatibilização de políticas públicas. Essas disposições também permitem a confirmação da possibilidade de compatibilização entre terras indígenas e áreas urbanas, desde essa seja uma demanda indígena e seja compatível com seu modo

de vida. No que se refere à gestão democrática do território, o etnozoneamento²⁶⁷ permitirá ao município e demais entes federados de conhecerem o projeto e prioridades e das comunidades, incorporando-as ao planejamento local, uma vez que há demandas que excedem os limites de seus territórios, sobretudo no plano ambiental²⁶⁸. Nesse processo, a participação da comunidade é um requisito, e deverá ocorrer em observância ao que dispõe a Convenção 169 da OIT.

3.9.7 Territórios Quilombolas

As Comunidades Quilombolas receberam tratamento constitucional específico quanto aos seus direitos territoriais. Segundo o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. (BRASIL. CF/1988).

Apesar da disposição se restringir a apenas um artigo, sua regulamentação foi permeada por controvérsias, o que resultou em um lapso de mais dez anos entre a edição da Constituição e sua regulamentação. As dúvidas podem ser assim sintetizadas: a) o conceito de quem são os remanescentes de comunidades de

²⁶⁷ Segundo o art. 2º do Decreto etnozoneamento é o “instrumento de planejamento participativo que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, desenvolvido a partir do etnomapeamento”, que consiste no mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtivas desses povos, com base nos seus conhecimentos e saberes.

²⁶⁸ A partir dos eixos de atuação (art.4º) indicamos algumas das prioridades que podem ter direta relação com o planejamento local a título exemplificativo: a) prevenção e recuperação de danos ambientais; b) iniciativas produtivas indígenas; apoiar a celebração de acordos e outros instrumentos que permitam o acesso dos povos indígenas aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam localizados fora dos limites de suas terras; c) promover o etnozoneamento de terras indígenas como instrumento de planejamento e gestão territorial e ambiental, com participação dos povos indígenas; d) promover ações de prevenção e controle de desastres, danos, catástrofes e emergências ambientais nas terras indígenas e entornos; promover ações de prevenção e controle da contaminação por poluição e resíduos sólidos e de outras formas de degradação de recursos naturais das terras indígenas; promover a recuperação e conservação da agrobiodiversidade e dos demais recursos naturais essenciais à segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas; e) fortalecer e promover as iniciativas produtivas indígenas, com o apoio à utilização e ao desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis; f) promover e apoiar a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais usados na cultura indígena, inclusive no artesanato para fins comerciais; apoiar a substituição de atividades produtivas não sustentáveis em terras indígenas por atividades sustentáveis; g) apoiar estudos de impacto socioambiental de atividades econômicas e produtivas não tradicionais de iniciativa das comunidades indígenas; desestimular o uso de agrotóxicos em terras indígenas e monitorar o cumprimento da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, que veda o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas; h) apoiar iniciativas indígenas sustentáveis de etnoturismo e de ecoturismo; i) promover a sustentabilidade ambiental das iniciativas indígenas de criação de animais de médio e grande porte.

quilombos; b) os critérios para determinar a ocupação de suas terras; c) o tipo de documento a ser expedido para o reconhecimento do direito de propriedade; e d) a competência para regularizar essas comunidades.

A definição legal de remanescentes de quilombos está ligada aos estudos antropológicos, em consonância com o que preceitua a Convenção 169 da OIT²⁶⁹, e atualmente é definida pelo art. 2º do Decreto n. 4.887/2003 como:

grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (BRASIL. Decreto n. 4.887/2003).

No que se refere à delimitação da abrangência de seu território, adota também nosso ordenamento jurídico como referência a Convenção 169 da OIT, à semelhança da demarcação de terras indígenas. Atualmente a definição de território tradicional está contida no art. 3º, II do Decreto n. 6.040/2007, sendo definido como “espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária”²⁷⁰.

No que toca a forma de expedição do título, foi escolhida a titulação em favor da Associação, pois a titulação individual ou mesmo a titulação coletiva poderia comprometer o cumprimento do desiderato constitucional. Para Oliveira (1996, p. 84):

[é] absolutamente fundamental para a continuidade destas coletividades que seja respeitada sua forma de apropriação da terra e a ativação de seus usos e costumes. Para isso a alternativa legal que nos parece mais oportuna é que em cada caso específico os remanescentes de quilombos se organizem em uma associação, que gerencia, portanto coletivamente a terra e os recursos materiais ali existentes, vindo a ser titulada e registrada a ter a nome de cada associação acima mencionada.

A competência para legislar e regularizar comunidades quilombolas é de natureza concorrente e comum, respectivamente, seja através da destinação de terras públicas, seja através da desapropriação de áreas privadas ocupadas por essas comunidades.

No plano federal o reconhecimento desses direitos territoriais foi

²⁶⁹ Incorporada ao ordenamento jurídico pelo Decreto Legislativo 143/2002 e Decreto 5.051/2004.

²⁷⁰ Essa é a mesma definição adotada pelo art. 2º, § 2º do Decreto n. 4.887/2003.

regulamentado pelo Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003²⁷¹, versando sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, sob a responsabilidade do INCRA²⁷².

O início do procedimento se dá pela manifestação da comunidade se auto declarando como quilombola, que deve ser dirigida à Fundação Cultural Palmares para fins de emissão de certidão de auto reconhecimento²⁷³. Em seguida deverão as comunidades encaminhar a demanda à Superintendência Regional do INCRA responsável pela área para o início dos trabalhos de regularização²⁷⁴.

Primeiramente são realizados levantamentos técnicos, levando em consideração critérios de territorialidade indicados pelos requerentes, na área para a confecção do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo (art. 6º).

Uma vez identificada a área de pretensão da comunidade, o RTID é publicado (art. 7º), abrindo-se prazo para contestações e manifestações dos demais órgãos federais (art. 9º). É nesse momento em que o Município pode se manifestar de forma fundamentada e justificada contra a demarcação, tal qual ocorre com o reconhecimento das comunidades indígenas. Analisadas e julgadas eventuais contestações, o INCRA publica portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. Uma vez delimitada a área, inicia-se o processo de regularização da área, de acordo com a situação fundiária do bem e a desintrusão de terceiros no local, se for o caso.

Uma vez adotados todos os procedimentos para a regularização da área, é expedido título coletivo de propriedade à comunidade, de natureza pro-indivisa e em

²⁷¹ A Constitucionalidade do referido diploma legal pende de análise pelo Supremo Tribunal Federal (ADIN 3239), sob a relatoria do Min. Cezar Peluso. O Decreto foi impugnado pelos seguintes motivos: a) viola o princípio da reserva legal; b) cria nova modalidade expropriatória; c) resume a identificação dos beneficiários ao auto reconhecimento; e d) sujeita a delimitação de terras a serem tituladas somente às informações fornecidas pelos interessados.

²⁷² Segundo o art. 12 do Decreto, “em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação”.

²⁷³ Para conhecer o procedimento para a expedição da referido declaração cf. Portaria da Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26/11/2007.

²⁷⁴ O procedimento administrativo no INCRA é regulado pela Instrução Normativa 57, do Incra, de 20 de outubro de 2009.

nome da associação de moradores²⁷⁵ (art. 17), possuindo ainda cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. O registro do título é gratuito para a comunidade.

Assim, uma vez titulada a área a mesma não pode mais ser dividida, vendida, doada, desapropriada ou penhorada para o pagamento de dívidas ou tributos. Diferentemente do que ocorre que as terras indígenas, essas áreas são privadas e não estão imunes à tributação. Sobre essa questão há autores que defendem a “intributabilidade” dessas terras, como é o caso de Silva, C. (2011), em razão de sua relevância cultural. No entanto, esse não é o entendimento da Receita Federal, que considera essas áreas como latifúndios improdutivos. Assim, as Associações podem ser inscritas em dívida ativa, mas o território quilombolas não poderá ser dado em pagamento ou leiloado para pagamento de tributos em atraso.

Como se pode observar, a partir das características da titulação outorgada aos remanescentes de quilombos, o seu regime de propriedade privada representa assim um desafio à gestão territorial, quando utilizados os instrumentos básicos de controle do uso do solo disponíveis em nosso ordenamento jurídico para o controle da função social da propriedade. Entretanto, por não se tratar de uma propriedade privada típica, e sim que um território tradicional, esse não deve ser regulado apenas como um bem de produção, em razão de sua relevância cultural.

Ainda que toda a legislação editada pelo INCRA tenha por enfoque comunidades quilombolas rurais, já houve no país o reconhecimento de um quilombo urbano²⁷⁶ e há várias demandas em curso.

²⁷⁵ Cumpre ressaltar que a legislação traz exceções à titulação definitiva dessas comunidades. Segundo os art. 10 e 11, quando as áreas ocupadas por quilombolas incidir sobre terrenos de marinha, terrenos marginais, ilhas e lagos o INCRA e a SPU tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título, mas medida em que seja compatível com a dominialidade privada. Se essas áreas estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado, o que também deve limitar os direitos desses grupos no que se refere à titulação definitiva

²⁷⁶ Os quilombos urbanos em muitos dos casos têm por origens imóveis rurais que acabaram sendo envolvidos pelo crescimento urbano, tornando-se alvo de intensa especulação imobiliária. Assim, a proximidade geográfica não pode ser considerada como um fator descaracterizador da tradicionalidade dessas comunidades. Mesmo que as atividades produtivas primárias sejam reduzidas nessas hipóteses, a identidade quilombola permanece, baseada numa história coletiva de luta e escassez. Nesses quilombos, o parcelamento do solo apresenta típicas características rurais e influência do grau de parentesco no modo de apropriação da terra. A maior parte das moradias é marcada pela autoconstrução, em constante ampliação devido ao incremento familiar, com alguma insalubridade e soluções inadequadas de iluminação e ventilação naturais, pouco diferindo de outras comunidades de baixa renda, apesar de sua secular relação com o lugar em que se encontram (COMUNIDADES Quilombolas..., [s.d.]).

A existência de quilombos em no território municipal e, em especial em áreas urbanas e de expansão urbana gera dificuldades ao ente local para o planejamento territorial e o controle do uso do solo. É possível identificar algumas disposições sobre investimentos desses territórios, ainda que de forma genérica na Lei n. 12.288/2010, no que se refere ao direito de acesso à: a) incentivos específicos para a melhoria no saneamento básico, na segurança alimentar e nutricional e na atenção integral à saúde; b) políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável respeitando as tradições das comunidades; e c) assistência técnica e linhas especiais de financiamento público, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura (art. 8º, parágrafo único, arts. 32 e 33).

Assim, a exceção do disposto na Resolução CONCIDADES n. 34/2005, que menciona a necessidade de identificar esses imóveis como zonas especiais, não há critérios claros de como integrar essas comunidades ao planejamento territorial federal, estadual ou municipal.

O território quilombola, como ocorre com a terra indígena, também não é previsto como um instrumento da política urbana, apesar de ser um bem de significativo impacto territorial²⁷⁷. É certo que a gestão democrática do plano diretor exige a adoção de medidas para que as consultas públicas sejam executadas de acordo com o que dispõe a Convenção 169 da OIT, mas a legislação federal sobre a temática não apresenta sequer uma disposição sobre planejamento ou parcelamento do solo urbano.

Como os instrumentos de controle do parcelamento do solo urbano são baseados na possibilidade de forçar seu proprietário a cumprir a legislação sob pena de tributação progressiva, seguida de desapropriação, sobre os territórios quilombolas o exercício do poder de polícia municipal é reduzido. Do mesmo modo, em razão da natureza inalienável desse bem, investimentos públicos de urbanização e infraestrutura no interior dessas áreas demandam soluções jurídicas específicas, de modo a permitir gastos públicos em áreas privadas. Resta assim, apenas a possibilidade de fomentar, mediante investimentos e assessoria técnica, a realização de atividades no interior dessas áreas, desde que pactuados com a comunidade.

²⁷⁷ Da mesma forma do que ocorre com as terras indígenas, os pedidos de regularização em favor de comunidades quilombolas tem precedência sobre a destinação de áreas patrimoniais nos termos da Lei n. 11.952/2009.

A legislação sobre regularização de territórios quilombolas do Estado do Pará é mais antiga que a legislação federal, possuindo fundamento na Constituição Estadual (art. 322), regulamentada pela Lei Estadual n. 6165/1998, seguida pelo Decreto n. 3572/1999 e Instrução Normativa ITERPA n. 3/2010. No que se refere ao procedimento não há variação significativa em relação ao disciplinado em nível federal, a não ser pelo aceite da autodeclaração da comunidade diretamente pelo órgão fundiário competente.

Através da edição da Lei Estadual n. 6.941/2007, que estabelece políticas específicas para a população negra, foi determinada a criação de um programa em complementação à regularização territorial de “apoio técnico e científico às atividades agropecuárias extrativistas, de produção e/ou comercialização, realizadas pelos quilombolas e por agricultores negros” (PARÁ. Lei n. 6.745/2007, art. 2º, V, b), com o fim de superar a visão meramente patrimonial da regularização fundiária em favor dessas comunidades. Esse programa foi regulamentado pelo Decreto Estadual n. 261/2011, que instituiu a Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de Quilombos (PECRQ).

Apesar do Decreto não tratar da integração das áreas quilombolas ao planejamento territorial do Estado ou Municípios em que se situam ou dispor sobre quilombos urbanos, algumas de suas disposições podem auxiliar na compreensão do papel do planejamento territorial municipal para o desenvolvimento dos territórios quilombolas nele incluídos.

Dentre os objetivos da PECRQ consta, além do fomento à regularização territorial das comunidades, a diretriz de:

desenvolver de forma compartilhada com as comunidades todas as etapas dos planos, projetos e ações, desde o diagnóstico das comunidades e planejamento de uso dos recursos disponíveis até a sua execução. (PARÁ. Decreto n. 261/2011, art. 3º, IV).

Assim, essa política prevê a possibilidade de elaboração de planos em conjunto com a comunidade para o fomento de atividades de interesse comum.

A PECRQ prevê ainda a elaboração de Planos de utilização sustentável e de Desenvolvimento Sócio-Econômico-Ambiental (PDSEA) para as comunidades, cujas diretrizes e objetivos devem ser incluídos no PPA estadual (art. 5º), para que sejam exequíveis.

O PDSEA poderá se referir a uma comunidade ou a um conjunto de Comunidades Remanescentes de Quilombos existentes no mesmo “território”, a serem definidos em reuniões públicas, assegurada a participação e acompanhamento por parte das comunidades em todas as etapas de implementação dos mesmos (art. 11). Sua gestão “será desenvolvida por meio da Comissão Estadual de Políticas para Comunidades Remanescentes de Quilombos e por seu Comitê Executivo” (PARÁ. Decreto n. 261/2011, art. 12).

Assim, o PDSEA, a ser elaborado pelo Estado com participação das comunidades interessadas, poderá servir de instrumento norteador para a política territorial de planejamento municipal, que uma vez aprovado, vincula o planejamento municipal, nos termos do art. 4º da Lei n. 10.257/2001, facilitando a harmonização do planejamento urbano com as prioridades das comunidades quilombolas.

3.10 INSTRUMENTOS SUPRALOCAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

Tendo em vista que o planejamento contemporâneo impõe novas territorialidades e associações, que nem sempre se adequam aos limites da estrutura político-administrativa dos municípios, é necessário analisar os arranjos legais intercomunais de planejamento e gestão existentes no ordenamento jurídico brasileiro: as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões (3.10.1) e os consórcios públicos (3.10.2).

3.10.1 Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões

A partir da Constituição de 1988, a competência para instituir regiões metropolitanas deslocou-se da União para os Estados, refletindo o anseio de uma gestão territorial descentralizada no país. Segundo dispõe o art. 25, §3º compete aos Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões mediante lei complementar, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Para que os municípios sejam agrupados nessas divisões administrativas é necessário que os entes federados locais sejam limítrofes.

Conforme destacam Machado e Pires (2008) trata-se de um tipo de relação

intergovernamental de natureza compulsória, caracterizados por uma organização verticalizada de municípios afetados por um mesmo fenômeno regional, independente de sua anuência ou consulta, conformando sua autonomia. Assim, nesses casos, prevalece a vontade do Estado que as institui, passando a ser o responsável pela organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Segundo os autores, essa atribuição constitucional constitui um poder-dever dos Estados e se faz necessária face à impossibilidade de constituição em nosso ordenamento jurídico da instituição de uma ordem política intermediária.

Conforme explica Domingues (2010) os Estados possuem competência legislativa suplementar em matéria de direito urbanístico, podendo editar planos urbanísticos regionais, funcionando com valor de norma geral; e também planos urbanísticos especiais, destinados a setores especiais, podendo, nesses casos, uma vez caracterizada a relevância supramunicipal, atuar direta e concretamente nos municípios. As normas editadas em decorrência do disposto no art. 25, §3º se enquadram nessa segunda categoria.

Assim, no que se refere à sua natureza, a região metropolitana não é um novo ente federado, constituindo-se em uma mera divisão administrativa, com o fim de prestação de serviços específicos. Por essa razão, afirma Teixeira (2005) que a entidade que a irá gerir não poderá ir além de uma organização com autonomia e financeira, independente se será adotada uma personalidade de direito público ou privado.

Na opinião de Mukai (2002) é esse justamente o ponto de estrangulamento do modelo metropolitano no país, uma vez que a estrutura administrativa criada e os Estados não têm poderes para obrigar os Municípios integrantes a adotar planos políticas e programas que estabelecem para as regiões. Essa situação é agravada, em sua avaliação, pelo fato da autonomia municipal ser uma barreira intransponível para a execução de serviços comuns de forma unificada e integrada.

A instituição de regiões metropolitanas, consórcios urbanos e microrregiões levantam questionamentos em relação à limitação da autonomia local, ocasionando uma centralização de poderes nas mãos do Estado. Entretanto, o entendimento majoritário da doutrina e também da jurisprudência não retira a autonomia dos municípios, pois os Estado apenas regula atividades de relevância supralocal, isto é, que fogem à competência das municipalidades de regularem isoladamente de forma eficaz em determinadas temáticas, denominadas no texto constitucional como

funções públicas de interesse comum. Essa também é a diretriz adotada na elaboração das políticas setoriais em matéria ambiental e urbanística acima analisadas, em que a regionalização é incentivada.

Seguindo esse posicionamento, destaca Teixeira (2005) que em regiões metropolitanas interesses regionais e locais não se contrapõem, pois são complementares, uma vez que políticas setoriais importantes como segurança pública, saneamento básico e transporte público escapam à capacidade de controle isolado. Em sua opinião, nessas regiões há a confluência de interesse de todos os entes federados que atuam o mesmo tempo, cuja execução exige unidade operativa.

Para orientar a definição dos serviços públicos de interesse comum que estão sujeitos à coordenação do Estado sobre atividades e serviços urbanísticos deve ser feita mediante lei complementar, servindo como instrumento balizador para a sincronização dos planos e programas setoriais e municipais. Estabelecidas as razões da competência estadual sobre a instituição de unidades regionais pelo Estado para o exercício de competências administrativas intergovernamentais, necessário se faz diferenciar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Silva (2013, p. 645) conceitua região metropolitana como “um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-polo”. Já Machado e Pires (2008, p. 414) a definem como:

um complexo geoeconômico formado por municípios limítrofes polarizados por uma metrópole, e que apresenta forte conturbação, alta densidade demográfica e influência em ampla fração da rede urbana.

Teixeira (2005) argumenta que apesar de não existir uniformidade conceitual sobre o que constitui uma região metropolitana, podem ser identificados os seguintes pontos comuns apontados pela doutrina: o entrelaçamento territorial dos municípios circunvizinhos, motivado por processos de natureza socioeconômica e intensa industrialização, como polo atrativo populacional, decorrente da busca por melhores condições de vida, mesmo que essas regiões apresentem também graves problemas sociais.

A expressão aglomerado urbano apareceu pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico na Lei n. 6.766/1979 (art. 13), sem, contudo, uma definição. Em razão de suas semelhanças com a região metropolitana, tornou-se um desafio

para a doutrina jurídica buscar uma diferenciação conceitual. Para Machado e Pires (2008, p. 415), o que diferencia essas duas áreas é o nível de influência que essas áreas possuem sobre o seu território, podendo ser definidas como:

um conjunto de municípios limítrofes intensamente urbanizados, ou mesmo conturbados, com posição intermediária na hierarquia da rede urbana, cuja interação reclama um aparato de gestão das funções públicas que suplante a ação isolada do Município polarizador ou dos municípios envolvidos.

Segundo Domingues (2010) nessas aglomerações o tratamento jurídico é o mesmo das regiões metropolitanas, passando assim o Estado a ter o poder de legislar sobre normas específicas de eficácia imediata nos Municípios incluídos na área por ele determinada.

Já a microrregião pode ser definida como “grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas não sejam unidas por continuidade urbana” (SILVA, 2013, p. 645). Machado e Pires (2008) ponderam não se tratar de um conceito ligado aos índices de urbanização, mas sim de um agrupamento de municípios a partir de característica de relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa que exigem planejamento integrado para superar limitações e desenvolver potencialidades. Na opinião de Domingues (2010, p. 173) em razão do tratamento dados às microrregiões na Constituição é possível que o Estado institua sobre os municípios incluídos um regime jurídico especial, assemelhado ao que ocorre com as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas²⁷⁸.

Apesar de não disciplinar a gestão metropolitana, a Lei n. 10.257/2001, seu art. 4º toma por referência o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, tendo em vista sua direta relação com o cumprimento das funções sociais da cidade. Seu art. 41 reconhece a necessidade de planejamento para os municípios situados em regiões metropolitanas, que deve necessariamente incorporar as disposições sobre direito urbanístico editadas pelo Estado. Sobre as imbricações sobre planejamento regional e local Teixeira (2005, p.

²⁷⁸ “O problema, contudo, é identificar o que deve ser entendido por ‘interesse microrregional’. Todavia, uma vez identificado esse interesse, não há dúvida, no nosso entender, que os Estados-membros, instituída a microrregião, possam legislar de maneira intra urbana, praticando atos de efeitos concretos e imediatos, ou seja, editando normas específicas” (DOMINGUES, 2010, p. 172).

119-120) conclui que:

[...] Criar condições de um desenvolvimento urbano e interurbano sustentável tornou-se audaciosa tarefa dos poderes públicos municipais e dos organismos regionais e urbanos. As políticas públicas urbanas e regionais urbanas, que têm obrigação de afastar os riscos de segregações sociais e residenciais encontram no direito urbanístico técnicas e instrumentos importantes, senão um aliado, para melhorar a vida nas cidades urbanas, respeitando a diversidade cultural e social cidadãos [...].

Para tentar reduzir as imprecisões sobre o atual regime das regiões metropolitanas e dar uniformidade ao tratamento da questão no território nacional, facilitando assim a integração do planejamento territorial dos diferentes entes federados, tramita no Congresso Nacional o projeto de lei para instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, com fundamento no art. 21, incisos IX, XV e XX da Constituição Federal²⁷⁹.

A Constituição do Estado do Pará de 1989 trata da questão metropolitana²⁸⁰ ao dispor sobre a organização regional no seu art. 50, §2º, repetindo a redação do texto da Constituição da República de 1988, mas garantindo expressamente aos municípios que não haverá qualquer tipo de limitação a sua autonomia política, financeira e administrativa.

Segundo o texto da Constituição Estadual a instituição de aglomerações urbanas e microrregiões também serão criadas por leis complementares, que estabelecerá seus limites, competências e sedes.

A instituição dessas três estruturas objetiva (art. 50): a) o planejamento de desenvolvimento econômico e social do Estado de forma regionalizada; b) a articulação, integração, desconcentração e descentralização dos diferentes níveis de

²⁷⁹ Se aprovada, ela introduzirá no ordenamento jurídico: a) diretrizes, critérios e objetivos para a organização regionalizada do território nacional; b) definições legais para região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião; c) novo tipo de regionalização, a região integrada de desenvolvimento econômico; e d) instrumentos de participação popular no planejamento regional e na tomada de decisões. O projeto em trâmite prevê ainda que os Municípios compatibilizem em seus planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais aos seus planos e programas regionais urbanos e setoriais de desenvolvimento e que Estados e União utilizem os planos diretores para elaborar seus planos e programas regionais, de modo a torná-los compatíveis.

²⁸⁰ O Estado do Pará teve sua primeira região metropolitana instituída pela Lei complementar federal n. 14 de 8 de junho de 1973, que foi alterada pelas Leis Complementares Estaduais n. 27, de 19 de outubro de 1995, n. 72 de 20 de abril de n. 76 de 28 de dezembro de 2011. A segunda região metropolitana foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 079, de 17 de janeiro de 2012 e tem como município-polo Santarém. Não foram identificadas leis instituindo aglomerações urbanas e microrregiões. Para fins de planejamento a SEIDURB utiliza o conceito de regiões de integração, mas que não são regulamentados por lei, não podendo assim ser equiparadas às microrregiões.

governo e das entidades estaduais da administração pública direta e indireta conforme a atuação por região; c) a gestão adequada dos recursos naturais e do meio ambiente; d) a integração do planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; e) a redução das desigualdades regionais e sociais; e f) a participação da sociedade civil no planejamento e fiscalização das atividades públicas de interesse comum.

O texto constitucional prevê que os serviços de transporte, nos casos de municípios integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas deverão adotar normas sobre transporte coletivo de passageiros, em conformidade com as diretrizes estaduais (art. 249, §3º). Duas outras atividades também merecem planejamento e execução regionalizada segundo o termo constitucional: a política agrícola e o turismo (art. 230, §2º e 239).

Ante o exposto, a instituição de regiões metropolitanas, consórcios urbanos e microrregiões são compatíveis com a tendência de descentralização observada com a edição da Constituição de 1988. Essa atividade é atualmente uma atribuição dos Estados, que deve ser regulada em lei. O exercício dessa competência estadual não limita a autonomia municipal, mas condiciona seu exercício.

3.10.2 Consórcios Públicos

Dispõe a Constituição da República de 1988, em seu art. 241, que:

a União, os Estados e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL. CF/1988).

Teixeira (2005, p. 64-65) faz a seguinte leitura do referido dispositivo:

[a] Constituição da República de 1988, por seu turno, consagrou nova fisionomia das relações entre os níveis de governo que compõem a federação brasileira, assegurando-se mecanismos indispensáveis ao federalismo cooperativo, reconhecidos na ação intergovernamental de cooperação voluntária e compulsória. Nas relações voluntárias entre os três níveis de governo no Brasil, identificam-se, fundamentalmente, o convênio e o consórcio, o primeiro direcionado ao estabelecimento de acordos entre níveis de governo distintos, o segundo criado para as relações entre as mesmas esferas, todos com o objetivo da execução de serviços públicos eficientes e eficazes.

Ferraz (2008) entende que o referido dispositivo atribui uma competência legislativa concorrente, na qual a União edita normas gerais e aos demais entes federados o poder de editar normas específicas.

Esclarecem Machado e Pires (2008, p. 437) os consórcios funcionam como:

importantes indutores do consentimento na prática da governança regional no Brasil. [...] um dos grandes desafios da democracia representativa contemporânea repousa no confronto entre a dinâmica da construção do consenso entre os atores políticos e a exigência cada vez maior de celeridade para a solução das questões de relevância para a sociedade. No caso das funções públicas de interesse comum, a prestação desarticulada, predatória, ineficiente e ineficaz dessas atividades e desses serviços, a expensas da população não pode ser tolerada, sem prejuízo para a própria cidadania.

Portanto, a constituição de consórcios e convênios estabelece relações de cooperação voluntária para a execução de atividades compartilhadas entre as esferas federativas; ou seja, eles são “mecanismos de pactuação firmados com o propósito de satisfazer atividades de interesse público, mediante a assunção de objetivos comuns entre os partícipes” (COELHO; ROCHA, 2008, p. 460).

A União exerceu sua competência normativa sobre a matéria com a edição da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005²⁸¹, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto n. 6017, de 17 de janeiro de 2007.

A referida lei estabelece as normas gerais para os entes federados contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum (art. 1º). No Decreto n. 6.017/2007 os consórcios públicos podem ser definidos como (art. 2º, I):

pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação [...] para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASIL. Decreto n. 6.017/2007).

Cumpra mencionar que consórcios não se confundem com convênios de cooperação, pois enquanto os primeiros constituem uma entidade com

²⁸¹ Domingues (2010) sustenta posição isolada de que essa lei seria inconstitucional por violar a exigência de sua instituição mediante lei complementar.

personalidade jurídica própria, os convênios são pactos firmados:

exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles. (BRASIL. Decreto n. 6.017/2007, art. 2º, VIII).

Consórcios públicos também não se confundem com termos de parceria, que são um:

instrumento passível de ser firmado entre consórcio público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público. (BRASIL. Decreto n. 6.017/2007, art. 2º, XVII).

Sua área de abrangência corresponde ao território dos entes consorciados, com exceção do da União (BRASIL. Decreto n. 6.017/2007, art. 2º, II). Essas pessoas jurídicas podem adquirir bens públicos, através do repasse de entes federados ou de desapropriação (BARBOSA, 2008). Além da possibilidade de gestão patrimonial, os consórcios também podem exercer poder de polícia, desde que essa atribuição esteja prevista em lei que abarque o território em que será exercido tal poder²⁸². Por ser considerada uma entidade multi-governamental, seu orçamento é desvinculado do elaborado pelos entes consorciados, conforme dispõe a Portaria Conjunta n. 2/2007 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Quando à sua forma, os consórcios públicos poderão se constituir numa associação pública ou uma pessoa jurídica de direito privado (art. 3º). No primeiro caso integrarão a administração indireta de todos os entes federados consorciados, mediante a vigência das leis de ratificadora do protocolo de intenções por cada ente consorciado. No segundo caso, mediante o cumprimento das normas da legislação civil, como a averbação em cartório do respectivo contrato de consórcio e do estatuto (art. 41 e 54 do Código civil Brasileiro), mas observando as normas de direito público (6º). Essa disposição, segundo Maria Tereza Dias (2008) gerou

²⁸² Segundo Pereira (2008) caso seja constituído um consórcio entre municípios, ao qual seja conferido, mediante protocolo de intenções devidamente ratificado por lei, o exercício do poder de polícia sobre determinada matéria, é indispensável que cada ente consorciado tenha editado a respectiva lei, no âmbito de sua competência constitucionalmente conferida, para, então, legitimar a atuação do consórcio em relação ao cidadão. A lei será dispensada quando a competência legislativa for da União ou dos Estados, no caso em que as atribuições do consórcio estão condicionadas aos termos da legislação em vigor.

algumas indagações na doutrina sobre o seu enquadramento no modelo de organização administrativa brasileira, pois além de ter sido criada nova espécie de pessoa jurídica de direito público, denominada de associação pública no ordenamento pátrio, a lei a integrou à administração indireta dos entes federativos consorciados.

Ante o exposto, considerando a legislação vigente, três podem ser as configurações dos consórcios: a) administrativo sem personalidade jurídica, instituído antes da Lei n. 11.107/05, na área da saúde (BRASIL. Lei n. 8.080/1990); b) com personalidade jurídica de direito público, c) com personalidade jurídica de direito privado (COELHO; ROCHA, 2008. p. 460).

O Decreto n. 6.017/2007 estabeleceu um rol não exaustivo de objetivos que podem ser atribuídos aos consórcios, observados os limites constitucionais e legais dos entes que os instituírem²⁸³, dentre os quais consideramos oportuno citar: a) a gestão associada de serviços públicos; b) a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; c) a produção de informações ou de estudos técnicos; d) a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente; e) o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas; f) a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; g) o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário; h) as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e i) o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Sobre os objetivos acima listados, é possível perceber uma clara relação entre a constituição de consórcios públicos e ordenamento territorial, fortalecendo a instância supralocal nas atividades de planejamento e prestação de serviços de interesses coletivos, gerando assim novas territorialidades a partir de pactos municipais voluntários, inclusive no que se refere às atividades de cunho urbanístico. Essa regionalização pode inclusive receber a delegação da prestação de políticas públicas da União, com o objetivo de prestá-las em escala mais adequada (BRASIL.

²⁸³ Suas funções são determinadas pelos entes federados que os criar, podendo o Consórcio Público inclusive: a) promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; b) ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Decreto n. 6.017/2007, art. 14). Essa disposição se aproxima à aplicação do princípio da subsidiariedade, não reconhecido ainda de modo explícito em nosso ordenamento jurídico.

Cumpra observar que os consórcios públicos não colidem ou substituem os arranjos intergovernamentais das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões analisadas no item anterior. Apesar de todos esses serem instrumentos de cooperação, sustentam Machado e Pires (2008) que é equivocado considerar instrumentos de ação intergovernamental de cooperação voluntária e compulsória como equivalentes, e, portanto, concorrentes.

Em primeiro lugar, pelo fato da cooperação compulsória ter a capacidade de criar de um sistema normativo e regulatório estadual mais geral e abstrato de relações intergovernamentais no âmbito de cada um desses territórios, enquanto consórcios e convênios visam viabilizar negociações específicas, que podem inclusive ser utilizados como instrumentos para essa integração.

Em segundo lugar, ainda que os consórcios possam instrumentalizar políticas arrojadas no âmbito supralocal, diferentemente do que ocorre com a cooperação compulsória, nenhum ente federado pode ser obrigado a se consorciar ou se manter consorciado, sendo, portanto, uma estrutura instável. Por essa razão, os consórcios somente podem ser vistos como instrumentos acessórios na integração das funções públicas de interesse supralocal, pois exigem planejamento de longo prazo e gestão conjunta permanente, não podendo ficar sujeitas a soluções inteiramente sujeitas à autonomia municipal.

Entretanto, a atuação do Estado do Pará ainda não tem sido significativa no que se refere à regulamentação de sua competência metropolitana em matéria urbanística²⁸⁴, como na instituição de consórcios públicos.

No plano estadual foi criada pela Lei 6.213, de 28 de abril de 1999, a Secretaria Estadual de Integração e Desenvolvimento Urbano (SEIDURB), com sigla original SEDURB, tendo como missão institucional propor e implementar a política de organização urbana e regional (PARA. Constituição/1989, arts. 50 e 236) e também gerenciar a execução dos planos, programas e projetos nas áreas de

²⁸⁴ Segundo Machado e Pires (2008, p. 432) “não resta dúvida de que o Estado poderá regulamentar instrumentos de gestão intermunicipal do território, valendo-se, notadamente, das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, documento normativo que não tem sido apropriado pelos Estados-membros com matriz de política urbana, que deve encontrar abrigo também nas competências do Estado”.

competência estadual e do interesse urbano e regional²⁸⁵. Com a reorganização da estrutura administrativa do Estado, aprovada pela Lei 7.543, de 20 de julho de 2011, a Secretaria assumiu as funções até então exercidas pela Secretaria de Integração Regional (SEIR).

Ante o exposto, é possível concluir que os consórcios públicos são instrumentos de caráter voluntário que permitem a concertação de interesses verticais e horizontais em prol do desenvolvimento de uma atividade e prestação de serviço. Sua natureza não vinculante, ao mesmo tempo em que permite a construção de novas regionalidades, de acordo com a construção de identidades e projetos comuns, é também uma fragilidade, pois pode ser desfeita a qualquer momento, o que gera risco da continuidade de políticas, serviços e do planejamento supralocal voluntário. Assim, as instâncias sub-regionais criadas pelos Estados não se confundem com os consórcios públicos, por possuírem natureza vinculante, sendo criados sem a necessidade de prévio assentimento dos municípios. Os consórcios públicos podem assim ser utilizados em associação às instâncias sub-regionais para viabilizar atividades de interesse comum, bem como a descentralização de programas executados pela União, através da celebração de convênios.

3.11 CONCLUSÃO DA SEÇÃO

A presente seção objetivou identificar as disposições sobre ordenamento do território ou que tenham impacto no planejamento territorial local da legislação em vigor em nível federal e estadual com o fim de delimitar o escopo do exercício da autonomia municipal no planejamento de seu território. Face à inexistência de uma definição de ordenamento territorial no ordenamento jurídico brasileiro, foi utilizado o conceito cunhado por Cabeza (2002) para a seleção das normas a serem analisadas.

²⁸⁵ Segundo o referido dispositivo legal suas atribuições são: a) promover e gerenciar o ordenamento territorial do Estado, através da formulação de diretrizes e estratégias de desenvolvimento urbano e regional; b) promover a institucionalização da Região Metropolitana de Belém, de aglomerações urbanas e de microrregiões; c) assessorar os Municípios nas questões relativas à gestão e planejamento urbano, através do estabelecimento de parcerias, visando elevar os níveis de eficiência da ação pública e a transferência de conhecimento; d) propor normas de direito urbanístico, nos limites da competência estadual; e e) promover o desenvolvimento tecnológico, institucional, gerencial, operacional e a qualificação de recursos humanos das instituições envolvidas na gestão e prestação de serviços urbanos.

Para melhor compreender o alcance referidas disposições, primeiramente foi analisado o regime de repartição de competências disciplinada pela Constituição de 1988. O sistema federativo brasileiro é fruto da descentralização de um estado unitário, ainda que o modelo federal adotado tenha inspiração na matriz norte-americana, em que ocorreu o processo inverso. Apesar da inicial descentralização, a repartição de competências realizada nas diferentes Constituições no país importou em uma gradual centralização de poderes nas mãos da União, especialmente durante o último regime ditatorial. A nova ordem constitucional mitigou essa centralização legislativa e executiva, seguindo a tendência de experiências do federalismo contemporâneo.

Esse processo também foi acompanhado por uma descentralização financeira, através da elevação das transferências de impostos federais em favor de entidades subnacionais, além de atribuir competência tributária própria a esses entes. A operacionalização do federalismo fiscal, entretanto, apresenta distorções que acirram as disparidades regionais decorrente da atuação não cooperativa de entes federados. Não há na atualidade mecanismos nacionais capazes de equilibrar os interesses individuais dos entes federados com os da nação.

A Constituição vigente possui complexo sistema de repartição de competências compartilhadas e próprias no plano legislativo e material, que visam uma maior descentralização, pautada no federalismo do equilíbrio e de uma organização estatal integrada. A União mantém considerável número de competências privativas, em comparação com as atribuições estabelecidas aos demais entes federados.

No plano das competências legislativas concorrentes, a prevalência da atuação da União reside no fato da ausência de delimitação do conceito de norma geral e na falta de clareza entre o conteúdo das competências concorrentes e privativas. A interpretação dada à operacionalização da repartição de competências do Supremo Tribunal Federal reforça a atuação centralizadora da União. Esse fator limitou a análise sobre a legislação estadual, pois o Estado do Pará, mesmo quando edita norma, acaba repetindo o teor da legislação federal.

Em matéria de ordenamento territorial essa repartição de competências aparece de forma explícita no âmbito das competências materiais da União e dos Municípios, mas todos os entes da federação possuem atribuições constitucionais em matéria de ordenamento territorial, que podem ser resumidas em quatro

premissas: a) a competência planejar e executar para ordenamento territorial é uma atribuição explícita da União, mas Estados e Municípios possuem a atribuição de organizar seus territórios e acabam também executando ações de ordenamento territorial; b) a atuação da União para a execução do planejamento territorial, mesmo fazendo menção a um plano nacional, prevê a regionalização do planejamento; c) a Constituição não estabeleceu critérios claros de hierarquização do planejamento de ordenamento territorial, mas a obrigatoriedade de aprovação legislativa dos planos e sua inclusão no plano plurianual permitem uma análise integrada dessas disposições; e d) as diretrizes estabelecidas nos planos de ordenamento territorial vinculam a atuação do Poder Público, respeitada suas autonomias, e conformam indiretamente a iniciativa privada.

A repartição de competências legislativas e materiais de algumas políticas setoriais impactam o ordenamento dos territórios Estaduais e Municipais. As competências em matéria urbanística, ambiental e sobre regularização de territórios quilombolas são de natureza concorrente e comum, mas compete exclusivamente à União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos e sistema nacional de viação. Os Estados devem cooperar com os entes municipais para a concretização dessas diretrizes, mas há pouco espaço para inovação legal nessas esferas e a falta de clareza sobre o exercício da competência comum dificulta a operacionalização dessas políticas.

Já em matéria agrária, minerária e indigenista a competência é privativa da União, não possuindo Estados e Municípios qualquer ingerência sobre a temática, salvo por delegação. Ao longo dos anos foi introduzida na legislação agrária a possibilidade da participação dos demais entes federados e da sociedade civil em determinados planejamentos, indicando a tendência descentralizadora que permeia o texto constitucional. Há também a possibilidade de descentralização de parte da execução de atividades de fiscalização e arrecadação tributária, mediante a celebração de termo de compromisso entre a União e Município, bem como a possibilidade da execução de políticas de assentamentos para fins de reforma agrária.

A execução da atividade mineral não sofreu o mesmo processo de descentralização no plano infraconstitucional identificado na atividade agrária, sendo uma atividade controlada pela União, tanto no plano patrimonial, como na autorização da exploração das jazidas. No entanto, os demais entes federados e

particulares têm o direito de compensação por essa exploração, podendo fiscalizar o correto desenvolvimento da atividade e o cumprimento de normas ambientais.

Nesse sentido, os Municípios possuem alguma influência no processo de autorização de lavra, pois precisam se manifestar sobre a localização do empreendimento. Mesmo sem previsão legal, o Município pode se utilizar da elaboração de um plano municipal de mineração para prever os impactos dessa atividade no seu território, integrando-a ao seu planejamento, com base em sua competência constitucional de controle do uso do solo, desde que respeitadas as normas supralocais.

Para analisarmos as disposições sobre a política urbana em nível constitucional e infraconstitucional com o fim de determinar a abrangência da competência municipal em matéria de ordenamento territorial, primeiramente definimos os conceitos área urbana e poder de polícia municipal.

A definição de área urbana adotada é de natureza administrativa, pois essa é determinada por lei municipal. Esse critério causa distorções uma vez que são consideradas urbanas áreas heterogêneas, mas que são submetidas a um mesmo regime jurídico urbanístico. Mesmo sendo essa uma competência privativa municipal, seu exercício não é livre.

Na legislação tributária, imóveis urbanos e rurais são de responsabilidade de entes federados diferentes, adotando critérios distintos. Os imóveis rurais são tributados a partir do critério da destinação potencial da terra para fins agrários; já os imóveis urbanos são todos aqueles localizados em zonas urbanas. Em caso de conflito, prevalece no entendimento dos tribunais superiores o critério da destinação, mesmo quando o imóvel rural está localizado em zona classificada pelo Município como urbana. Essa prevalência limita o exercício do poder de polícia municipal para controlar o uso do solo urbano, não apenas por haver perda de arrecadação, como pelo fato dos instrumentos para controlarem o uso do solo são de natureza urbanística, não se aplicando, portanto, a imóveis rurais enquanto órgão federal de ofício ou a pedido do próprio proprietário alterar a qualificação do bem.

O controle do solo está ligado à autonomia municipal para o exercício de seu poder de polícia. Os Municípios são criados por lei estadual, mas não são necessariamente proprietários de seu território, existindo assim a possibilidade da existência de bens federais, estaduais, municipais e privados em seu interior.

Portanto, quando a lei do Estatuto da Cidade determina que o planejamento

territorial municipal compreenda todo o seu território, isso não significa que o Município possua a mesma ingerência sobre áreas urbanas e rurais, de domínio público ou privado.

Sem a delegação de competências executivas em matéria agrária, minerária e indigenista pela União em favor dos Municípios, o poder de polícia municipal em matéria de ordenamento nas áreas rurais restringe-se ao zoneamento territorial e à criação de normas edilícias. Esse fator não retira a autonomia político-administrativa do município de exercer seu poder de polícia, mas ele deve ser conformado às normas supralocais, sendo mais reduzido em áreas não urbanas.

Por isso a legislação utiliza o termo cidade e não urbano, uma vez que considera o planejamento urbano e rural como complementares, necessitando uma atuação coordenada dos entes federados.

As disposições sobre planejamento municipal contidas na Constituição de 1988 (art. 182) e regulamentadas pela Lei do Estatuto da Cidade, além de estabelecer que o mesmo deva compreender todo o território, deve ser materializado em um instrumento principal: o plano diretor. Sua elaboração deve ser participativa e é obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes. A norma infraconstitucional ampliou as hipóteses de obrigatoriedade da elaboração de planos diretores nos casos de áreas integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, áreas consideradas de especial interesse turístico, em áreas cadastradas como suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos geológicos ou hidrológicos; ou sob a influência de empreendimentos de significativo impacto ambiental regional ou nacional, o que reitera a relevância desse planejamento como instrumento de articulação de planejamento territorial de planos e normas supralocais.

O plano diretor é um documento de planejamento que deve ser revisto a cada 10 anos. Seu objetivo é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mas deve ser compatibilizado com planos e normas supralocais em vigor. Essa harmonização é tanto vertical quanto horizontal, uma situação única no ordenamento jurídico brasileiro. Suas diretrizes possuem natureza vinculante e não se restringem ao controle do uso do solo, alcançando as dimensões socioeconômicas e ambientais do desenvolvimento, e condicionam a elaboração do plano plurianual.

A lei do Estatuto da Cidade regula ainda o conteúdo mínimo dos planos

diretores, composto por instrumentos de intervenção na propriedade privada urbana, de planejamento e de acompanhamento. O Conselho das Cidades editou a Resolução n. 34/2005 estabelecendo que o zoneamento é instrumento obrigatório do plano diretor e todas as áreas que compõem o território municipal devem integrá-lo, mesmo aquelas em que ente local possua pouca ou nenhuma ingerência.

A partir de 2012, o planejamento territorial passou a ser exigido, mesmo aos municípios desobrigados a elaborar plano diretor, se desejarem expandir seu perímetro urbano (BRASIL. Lei 10.257/2001, art. 42-A e 42-B), havendo requisitos especiais para os municípios sujeitos a desastres. Esse plano de expansão urbana deve ser aprovado por lei ou incluído no plano diretor.

Para delimitar as condicionantes supralocais a serem compatibilizadas no pelo município quando da elaboração e revisão de seu plano diretor, analisamos as principais normas federais e estaduais sobre ordenamento territorial ou que tenham reflexos no controle do uso do solo nas áreas de meio ambiente, saneamento básico, resíduos sólidos, mobilidade urbana, habitação, parcelamento do solo, regularização fundiária urbana, terras indígenas e territórios quilombolas.

A exceção da lei de parcelamento de uso do solo, que é anterior à Constituição de 1988, as demais políticas setoriais analisadas em matéria urbanística possuem as seguintes características comuns: a) estabelecerem diretrizes e mesmo o conteúdo mínimo do planejamento, organizando as atribuições de cada ente federado para sua operacionalização; b) utilizam como base o ZEE e/ou a bacia hidrográfica para fins de planejamento territorial; c) estimulam o tratamento supralocal dessas políticas através da agregação de municípios em regime de cooperação intermunicipal de natureza voluntária ou vinculante; d) preveem expressamente a necessidade de articulação entre políticas setoriais, em especial com as de natureza ambiental; e) o planejamento deve ser participativo e prever o acompanhamento social; f) as políticas setoriais não são de natureza obrigatória, mas a União condiciona o repasse de recursos à sua elaboração; g) estimulam a regionalização e a execução cooperada desses serviços, pois a União prioriza o repasse de recursos para esses arranjos; h) preveem delegação de várias dessas atividades à iniciativa privada em regime de concessão, bem como a celebração de acordo entre o Poder Público e a iniciativa privada para o estímulo a determinadas políticas setoriais; e i) possuem normas sempre sobre parcelamento e uso do solo, de observância obrigatória pelo Município.

A legislação de parcelamento do solo, além de estabelecer regras gerais mínimas para o processo de urbanização, determina as hipóteses de deslocamento de competência para licenciar o parcelamento do solo urbano para o Estado, o que indica que não apenas o poder de polícia municipal é diferenciado sobre o território, mas que também a competência para o parcelamento do uso do solo não é uma atribuição exclusiva do Município.

Toda vez que ficarem caracterizados os impactos supralocais do exercício da atividade urbanística caberá ao Estado o licenciamento do processo de urbanização. Essa competência demonstra a estreita relação entre parcelamento do solo e ordenamento territorial e que somente a atividade municipal é vinculada às disposições do plano diretor, possuindo o mesmo valor indicativo para os entes supralocais. Essa norma também possui instrumentos de harmonização entre políticas setoriais, uma vez que demandam prévia anuência dos órgãos fundiário federal e metropolitano no licenciamento da atividade urbanística.

Em razão da situação fundiária particular da Amazônia legal a regularização de bens federais recebeu tratamento diferenciado na legislação brasileira, demonstrando uma tendência ao tratamento regionalizado de determinadas políticas, mesmo em nível nacional. Essa lei possui uma clara relação com o ordenamento territorial, sendo inclusive o único instrumento legal que possui uma definição de ordenamento territorial urbano. Ao analisarmos o rol de prioridades para a destinação de terras públicas, a proteção ambiental e o reconhecimento de direitos territoriais de comunidades tradicionais têm prioridade sobre o processo de urbanização. Além dos municípios não possuírem prioridade na destinação de bens públicos, a União condiciona a transferência a apresentação de plano de uso e regularização da área a ser adquirida.

A edição dessa lei se justificou pelos impactos adversos que a concentração de grandes áreas públicas possui sobre a gestão dos perímetros urbanos. A localização de áreas urbanas em sobre terras devolutas, terrenos de marinha, terrenos reservados, ilhas ou situados em faixa de fronteira representam problemas adicionais ao planejamento e gestão do território municipal.

As terras devolutas, por não estarem previamente identificadas, necessitam ser arrecadadas para que a doação seja possível.

As áreas situadas em terrenos de marinha e seus acrescidos, terrenos reservados e várzeas, além do problema de delimitação, por sua natureza, não

permitem a doação para o município, mas apenas a concessão de direito real de uso, possuindo sempre a União ingerência sobre a área.

A dominialidade das ilhas permanece um tema controverso tanto na doutrina quanto na jurisprudência em razão da falta de clareza do que foi repassado aos Municípios por determinação constitucional.

A faixa de fronteira, apesar de não ser um bem federal, por estar sujeita aos imperativos de segurança nacional, importa não apenas em restrições à doação de bens públicos, mas permite a intervenção direta da União no custeio da infraestrutura urbana, bem como a possibilita a fixação de critérios para a utilização do solo. Esse é uma área que necessita um planejamento territorial específico, bem como regras claras para o planejamento territorial local para que a iniciativa de integração do continente sul-americano não cause impactos adversos nos municípios próximos as fronteiras. Esse tema recebe pouca atenção na legislação federal, não sendo sequer uma hipótese de elaboração obrigatória de plano diretor. Identificamos na política de mobilidade urbana a possibilidade de cooperação transfronteiriça entre áreas conturbadas, através da celebração de consórcios.

A legislação ambiental é a política setorial que possui o maior número de disposições ligadas ao ordenamento territorial no ordenamento jurídico, bem como os principais instrumentos de ordenamento territorial utilizados em outras políticas setoriais. Ao analisarmos as disposições da legislação sobre, zoneamento ambiental, unidades de conservação, gerenciamento costeiro, recursos hídricos e sobre florestas, identificamos tanto disposições sobre ordenamento territorial como disposições de impacto no uso de controle do solo.

O ZEE é um instrumento de organização do território que deve ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras, atividades públicas e privadas. Sua elaboração pode ser delegada aos Estados, mas seu resultado deve ser homologado em nível federal. Apesar de o ZEE estabelecer normas para o planejamento e diagnóstico no âmbito local, trazendo algumas disposições sobre áreas urbanas, não há determinação específica para o zoneamento urbano. Os Municípios também possuem competência para a elaboração de ZEE em nível local, desde que observados os critérios estabelecidos pela União e Estados.

O ZEE é o mais importante instrumento de ordenamento territorial em vigor em nosso ordenamento jurídico, pois além de uniformizar parâmetros para o planejamento setorial, suas disposições vinculam o poder público diretamente, e

indiretamente a iniciativa privada através do processo de licenciamento ambiental. Todavia, suas diretrizes não vinculam o orçamento e seu processo de elaboração possui baixa participação social. Trata-se de um instrumento diagnóstico-propositivo.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação é uma política setorial de impacto territorial. Apesar de não conter disposições sobre áreas verdes urbanas e a grande parte de suas categorias não permitirem qualquer tipo de urbanização, as unidades de conservação são um dos instrumentos da política urbana, pois sua instituição possui forte impacto espacial no planejamento local. No entanto, dependendo da categoria de unidade de conservação criada, o Município não poderá realizar obras e serviços sem o prévio consentimento de outro ente federado, além de ter de observar as regras do plano de manejo.

A Lei que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa se subordina ao ZEE para justificar a possibilidade de modificação de critérios gerais. Ela limita o parcelamento do uso do solo urbano com a finalidade de proteger a integridade ambiental dos ecossistemas, mas autoriza os Municípios a planejar sua intervenção em espaços protegidos em casos de interesse social e utilidade pública, desde que tecnicamente justificado. Trata-se de uma norma de impacto territorial com disposições em harmonia com outras leis que possuem a mesma característica.

A Política Nacional de Recursos Hídricos é uma importante política setorial no que se refere ao ordenamento territorial. A bacia hidrográfica é a base do planejamento, o que não se coaduna com limites políticos-administrativos nacionais e internacionais, prevalecendo o interesse geral sobre o interesse local, com consequente incentivo à regionalização. Essa política impõe aos Municípios o planejamento integrado da proteção de recursos ambientais, das atividades econômicas e do parcelamento do solo urbano. O município não é um ator decisivo da elaboração da política de recursos hídricos, sendo submetido às disposições do planejamento supralocal.

A zona costeira é uma área que recebe especial tratamento da legislação federal, em razão de sua importância política, econômica, ambiental e social. Trata-se de um plano setorial que utiliza instrumentos de ordenamento territorial, mas restringe-se a integrar políticas setoriais no que concerne ao uso e planejamento do solo, não possuindo um projeto de desenvolvimento para a zona integrado ao aspecto espacial do planejamento. Quando associado ao plano diretor, possui os efeitos de uma política de ordenamento territorial, uma vez que gera um planejamento que

supera o aspecto meramente espacial. A possibilidade de descentralização da gestão de bens da União em favor do Município fortalece sua autonomia no controle do território.

O reconhecimento de direitos territoriais aos indígenas e quilombolas, a despeito de possuir significativa relevância especial e ambiental e recobrirem mais de dez por cento do território nacional, não são considerados instrumentos da política urbana. Apenas a Resolução CONCIDADES n. 34/2005 menciona que essas áreas devem ser incluídas no plano diretor.

A demarcação de terras indígenas permite às comunidades o exercício de sua autonomia e o usufruto dos bens ambientais nele inseridos, mas essa fruição sofre intervenção da União. O Município não tem poderes para impedir que parte ou a totalidade de seu território seja reconhecida uma terra indígena, cabendo exclusivamente à União decidir sobre a questão. Essa situação afeta particularmente os municípios na Amazônia, onde estão localizadas as terras indígenas com mais extensão do país, pois ainda que não seja vedada a urbanização dessas áreas, elas são imunes à tributação e não há atualmente critérios para a integração de terras indígenas ao planejamento municipal ou para a implantação de infraestrutura no interior de terras indígenas. Os únicos instrumentos que poderão servir de base para essa compatibilização entre planejamento territorial municipal e terras indígenas é o etnozonoamento previsto na Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, incorporando as prioridades da comunidade ao planejamento local. Nesse processo de compatibilização a participação da comunidade é um requisito, e deverá ocorrer em observância ao que dispõe a Convenção 169 da OIT.

O reconhecimento de direitos territoriais de comunidades quilombolas em áreas rurais e urbanas representam complexidades distintas à gestão territorial municipal. Essas áreas não são propriedades privada típica, e sim um território tradicional, de natureza imprescritível, inalienável e indivisível, fazendo com que os instrumentos básicos de controle do uso do solo disponíveis em nosso ordenamento jurídico para forçar o cumprimento da função social da propriedade não se apliquem.

Essas características da propriedade quilombola demandam também soluções jurídicas específicas para o provimento de infraestrutura no interior dessas áreas, de modo a permitir gastos públicos em áreas privadas. Não há critérios claros de como integrar essas comunidades ao planejamento territorial municipal, a não ser o que dispõe a Convenção 169 da OIT sobre direito à participação dessas

comunidades.

No caso do Estado do Pará essa integração poderá ser facilitada quando da elaboração do planos de desenvolvimento dos territórios quilombolas, que poderão ser utilizados para compatibilizar o planejamento da comunidade com as diretrizes locais. Atualmente a única forma de fomentar a realização de atividades no interior dessas áreas é através de investimentos e assessoria técnica, desde que previamente pactuados com a comunidade.

Para instrumentalizar as práticas cooperativas supralocais e o processo de planejamento regionalizado o ordenamento jurídico fornece os seguintes instrumentos jurídicos: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e os consórcios públicos. Nenhuma delas altera a estrutura do pacto federativo, mas algumas modalidades impõem a cooperação obrigatória e outras são facultativas.

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e consórcios públicos possuem natureza vinculante, cuja instituição é responsabilidade do Estado Federado em que se situem. Por essa razão a lei do estatuto da Cidade inclui o planejamento dessas aglomerações supralocais dentre os instrumentos do planejamento urbano.

Essa estrutura levanta vários questionamentos sobre o impacto desses arranjos à autonomia municipal, bem como a estrutura apropriada para sua instituição e custeio. Com relação ao primeiro questionamento o entendimento predominante é que não há violação da autonomia municipal, uma vez que o planejamento e execução de serviços por essas estruturas regulam atividades que fogem à sua competência. Quanto à forma de sua operacionalização, não há hoje no país uma norma geral estabelecendo critérios para o seu planejamento e execução, cabendo a cada Estado federado regulá-los, o que não ocorreu no Estado do Pará, a despeito de haver no seu território regiões metropolitanas instituídas.

Outra estrutura de cooperação supralocal são os consórcios públicos, que permitem a gestão associada de serviços públicos. Trata-se de mecanismo de cooperação voluntária, firmado com o propósito de satisfazer atividades de interesse público, mediante a assunção de objetivos comuns entre os partícipes, cujas normas gerais estão disciplinadas na legislação federal. A normatização desse instrumento fortalece a instância supralocal nas atividades de planejamento e prestação de serviços de interesses coletivos, gerando assim novas territorialidades a partir de pactos, inclusive no que se refere às atividades de cunho urbanístico. Essa

regionalização pode inclusive receber a delegação da prestação de políticas públicas da União, o que se aproxima da aplicação do princípio da subsidiariedade, não reconhecida ainda formalmente em nosso ordenamento jurídico.

Os consórcios públicos não colidem ou substituem os arranjos intergovernamentais de natureza vinculante, pois a cooperação compulsória tem a capacidade de criar de um sistema normativo e regulatório mais geral e abstrato de relações intergovernamentais no âmbito de cada um desses territórios, enquanto consórcios permitem negociações específicas, não sendo, um instrumento de planejamento. Ademais, nenhum ente federado pode ser obrigado a se consorciar ou se manter consorciado, sendo, portanto, o consórcio uma estrutura instável podendo apenas ser considerados como instrumentos acessórios na integração das funções públicas de interesse supralocal.

Ante o exposto, é possível concluir que o Município não tem sua autonomia afetada por disposições supralocais, mas conformada por políticas setoriais urbanístico-ambientais editadas em nível federal, que em geral, possuem unidade, não apresentado conflitos para a elaboração do plano diretor. Atividades agrárias, minerárias sujeitam-se parcialmente ao poder municipal em razão de modificações operadas em suas respectivas legislações após 1988. O seu exercício do poder de polícia urbanístico estende-se por todo o território municipal, mas é diferenciado de acordo com tipo de bem tutelado, sendo reduzido no que se refere aos territórios tradicionais e unidades de conservação.

Apesar de não existir um marco legal regulamentando para a execução de planos de ordenamento territorial no país, é possível perceber um claro estímulo ao planejamento com enfoque territorial e à execução do planejamento de políticas setoriais não vinculantes de forma cooperativa, através de investimentos prioritários da União. O Estado do Pará não possui disposições legais regulando suas competências sobre a temática, mas vem regulamentando algumas das políticas setoriais não vinculantes editadas pela União.

4 ORDENAMENTO TERRITORIAL E O MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS

A presente seção objetiva analisar os impactos do planejamento e de programas supralocais no poder do município de regular o uso de seu território e de exercer seu poder de polícia em matéria urbanística.

Para apresentar a análise subdividimos a presente seção em quatro partes: a) fontes estatísticas sobre a situação socioeconômica e ambiental do município, com fim de apresentar as características gerais do município a partir de dados oficiais, utilizados no planejamento estatal (4.1); b) os fatores que contribuíram para o surgimento do município, apresentando ainda como se deu a constituição das áreas patrimoniais do município e das áreas urbanas (4.2 e 4.3); c) a legislação municipal vigente de planejamento (4.4); e d) as limitações impostas pela legislação federal e estadual ao planejamento municipal, em especial no plano diretor vigente e legislação correlata, tendo em vista tratar-se do único instrumento de planejamento territorial vinculante em nosso ordenamento jurídico (4.5).

4.1 DADOS SOCIOECONÔMICOS E AMBIENTAIS DO MUNICÍPIO

Antes de analisarmos a configuração espacial do município apresentaremos suas características socioeconômicas e ambientais. O Município de Parauapebas é a segunda maior municipalidade em termos de Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Pará, ficando apenas atrás da capital, Belém (IBGE, 2010). A posição alcançada pelo Município está fortemente ligada à exploração mineral, que como veremos a seguir também é um dos fatores que incentivaram a emancipação municipal.

Para contextualizar a situação socioeconômica e ambiental do Município, na presente subseção serão analisados os dados sobre os seguintes elementos: (4.1.1) demografia; (4.1.2) principais atividades econômicas e empregabilidade; (4.1.3) educação, assistência de saúde e segurança pública; (4.1.4) principais impactos ambientais; (4.1.5) receita municipal; e (4.1.6) impacto de grandes projetos no Município de Parauapebas; e (4.1.7) dados sobre a região no qual o município está inserido.

4.1.1 Demografia

Segundo diagnóstico elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de Parauapebas (PARAUAPEBAS. Prefeitura Municipal, 2012b) o município encontra-se em uma das regiões de maior dinamicidade econômica do país, o que gera alterações radicais no plano demográfico e econômico do Município.

O fator de maior influência na questão demográfica municipal foi a instalação de um projeto mineral na região, que operou como atrativo de migração interna. Segundo dados do censo demográfico do IBGE (2010) a população de Parauapebas cresceu e urbanizou-se, contabilizando 153.908 habitantes no território municipal com densidade demográfica de 22,12 habitantes por km², dos quais 90,11% localizam-se na área urbana delimitada por lei municipal²⁸⁶.

A densidade demográfica do Município é quatro vezes superior à verificada no Estado, que é de 6,07 habitantes por km² (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p. 19) e a porcentagem de residentes urbanos é 21% superior à média estadual, que é de 68,49% da população residindo em áreas urbanas (IBGE, 2013).

Segundo dados do IBGE no Município de Parauapebas foram recenseados 42.726 domicílios no censo 2010, sendo 91% em área urbana. Em comparação ao último censo (2001) a expansão de domicílios permanentes foi de 160%, média muito superior à do Estado, que ficou em 42%. Dos domicílios levantados cerca de um terço é chefiado por mulheres no Município (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p. 25).

No que se refere ao crescimento demográfico, segundo a análise comparativa dos censos do IBGE (anos de 1991, 2000 e 2010), é possível afirmar que a população de Parauapebas quase triplicou, crescendo em uma taxa geométrica de 8% ao ano, muito superior a taxa do Estado do Pará, que é de 2% ao ano (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p. 18). A migração interna é um forte fator que impulsiona o crescimento populacional, contabilizando um terço dos residentes no Município (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p. 19).

A migração também influencia na composição da pirâmide etária do Município. A população economicamente ativa de Parauapebas (entre 10 e 64) representa 77% da população (IBGE, 2010), não havendo grande diferença entre

²⁸⁶ Vale salientar que políticas de desenvolvimento municipal estão tentando modificar a migração de áreas rurais para urbanas, o que poderá afetar no futuro o perfil de distribuição populacional no município (PARAUAPEBAS. PM, 2012b).

homens e mulheres. Essa população é composta majoritariamente por adultos (entre 24 até 59 anos), o que possibilita uma dinâmica comercial e de serviços intensa, sendo uma população com maior disponibilidade de capacidade física e mental (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p.20-22), o que não seria possível em decorrência exclusiva do crescimento vegetativo. Quanto ao aspecto gênero, o Município apresenta equilíbrio ao longo de uma década, o que pode ser analisado em termos de deslocamento migratório familiar.

A partir das informações acima é possível que o Município de Parauapebas é um município urbanizado, decorrente de um processo acelerado de migração, que gera o processo rápido de conformação de novos bairros através da incorporação de áreas rurais, com grande repercussão no valor dos imóveis, que acrescidos em decorrência da especulação imobiliária e com forte tendência de conurbação com Marabá (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p.18).

4.1.2 Principais Atividades Econômicas Desenvolvidas no Município e Empregabilidade

A dinâmica econômica do município de Parauapebas é fortemente definida pela atividade mineral. Na última década, com exceção dos anos de 2003 e 2009, houve um crescimento dos postos de trabalho no Município, liderado pelo setor da indústria mineral, serviços, administração pública e construção civil. Somente a atividade primária teve saldo negativo. Segundo o diagnóstico socioeconômico municipal o “ciclo de crescimento em Parauapebas se inicia ainda em 2000, acompanhando a crescente demanda mineral chinesa e, por outro, a partir de meados da década o recente ‘boom’ de demanda nacional” (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p. 30).

A atividade industrial²⁸⁷ do Município é caracterizada por três segmentos: a) a atividade mineral industrial situada na Floresta Nacional do Carajás, que está diretamente ligada ao mercado internacional e possui significativo impacto não apenas na balança comercial do Estado e Município, mas também em nível nacional; b) o polo moveleiro, gerido em parceria com o SEBRAE, composto por

²⁸⁷ O plano diretor do Município previu a criação de um distrito industrial para a instalação de indústrias que alongassem a cadeia produtiva mineral. No entanto, não há no município ainda indústrias implantadas.

microempresas que servem ao mercado local, com baixa diferenciação produtiva e que usam madeira não certificada; c) a indústria da construção civil, impulsionada pelo crescimento populacional do município e pela especulação imobiliária influenciada pelo início de novas atividades minerais.

Apesar da atividade mineral ter destaque nacional e estadual, o grande impacto do Produto Interno Bruto (PIB) se dá no Município de Parauapebas²⁸⁸ e seu entorno. Enquanto o PIB *per capita* paraense é a metade do brasileiro, o de Parauapebas é três vezes superior ao nacional (IDESP apud PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p.64-65). Ela também gera maior renda média entre os trabalhadores²⁸⁹, e está em terceiro lugar na geração de postos de trabalho (6.921 em 2009, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego de 2011). Assim, considerando que a mineração é fonte geradora de parcela significativa de empregos no município e é a principal atividade econômica do Município de Parauapebas em termos de PIB, qualquer projeto de planejamento e de desenvolvimento local necessitará de uma interlocução com as empresas que atuam no território.

A atividade da construção civil cresceu significativamente nos últimos anos no Município de Parauapebas, gerando atualmente o maior número de postos de trabalho (8.041 em 2009, segundo dados do BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2011). Essa atividade é a que possui a segunda maior média salarial no Município.

Os estabelecimentos de comércio e serviços de Parauapebas são constituídos majoritariamente por sociedade por quotas limitadas, o que representa 85% do total de estabelecimentos. Segundo informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Planejamento, essas atividades se caracterizam, em sua maioria, por ser um prolongamento do domicílio particular, funcionando como renda complementar (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p.26).

Cumpra observar que a atividade terciária é direta e indiretamente

²⁸⁸ “Vale observar que o PIB per capita somente toma relevância ao ser ponderado com a massa salarial local, pois passa a expressar real indicador de maior poder de compra. No caso em estudo, a indústria mineral, considerando a elevada dotação de capital fixo envolvido, eleva o PIB per capita somente na localidade de presença direta da produção, sendo que os fatores de logística e de serviços necessários são fortemente influenciados, o que gera maior disponibilidade de renda na esfera local.” (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p. 64-65).

²⁸⁹ “[o] segmento extrativo mineral detém a maior remuneração média, basicamente em função de que o núcleo de mão de obra operacional da Vale encontra-se neste segmento; porém, a construção civil que perfaz a segunda maior média e a agropecuária detém a menor remuneração média, o que explica parcialmente a crescente expulsão de população rural em relação ao meio urbano” (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p. 33).

influenciada pela atividade mineral, uma vez que o surgimento de novas empresas decorre da necessidade de prestação de serviços para as empresas mineradoras ou para a população capitalizada em decorrência dessa atividade (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p. 30). Combinadas, as atividades de comércio e serviços geram a maior parte dos postos de trabalho no Município (5.486 e 6.299 respectivamente em 2009, segundo BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2011).

No setor da Administração Pública foram criados na última década 4 mil empregos, cujo crescimento está ligado à necessidade de estruturação institucional do Município, que foi viabilizado pelo aumento da receita municipal, que também é atrelado à atividade mineral (PARAUAPEBAS. PM, 2012b, p. 33). Não foi possível obter dados do número atual de servidores e empregados no Município.

No que se refere à geração de emprego e renda no setor primário essa é a atividade menos expressiva²⁹⁰, a despeito de o município estar localizado em uma das principais mesorregiões agropecuárias do Estado. As atividades primárias desenvolvidas no território Municipal, por ordem de importância quanto à sua extensão territorial e rendimento econômico, são: a) pecuária; b) agricultura; e o c) extrativismo vegetal.

Dentre as atividades primárias, a pecuária é a predominante no Município, sendo executada mesmo por pequenos agricultores, através da atividade pecuária leiteira. Entre 1994 e 2010 essa atividade apresentou expansão, no qual se destaca criação de rebanho bovino, seguido de equinos e muares. Entre o rebanho de médio porte, o que mais se destaca é o efetivo suíno (50,2%), seguida do rebanho ovino (32%) e caprino (13%), segundo levantamento realizado em 2010. No rebanho de pequeno porte, a criação de galos, frangos e pintos foi a que mais se reduziu no Município em comparação com os dados entre 1994 e 2010 (de 71.000 para 15.550 cabeças). A produção apícola no Município é recente e pouco expressiva (PARAUAPEBAS. PM, 2012b).

A agricultura no município é predominantemente executada em regime de trabalho familiar, e a criação de assentamentos contribuiu fortemente para esse

²⁹⁰ Segundo dados de BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (2011) a agropecuária criou apenas 248 empregos no Município, sendo a maior marca da década. Esse fator está fortemente ligado à predominância da agricultura familiar, que pode utilizar mão de obra externa apenas eventualmente, segundo a legislação agrária.

cenário²⁹¹. Conforme dados do censo agropecuário (IBGE, 2006) foram identificados em Parauapebas 996 estabelecimentos rurais, sendo que 84% estão organizados em regime de agricultura familiar. O diagnóstico socioeconômico realizado pelo município em 2012 aponta que a despeito dos estímulos institucionais²⁹² houve uma redução pouco expressiva da produção agrícola familiar no município entre 2001 e 2010 em razão da redução de áreas destinadas às lavouras temporárias, que é dominada pelo cultivo da mandioca e, em menor escala, a produção de arroz, feijão e milho. Nas atividades de lavoura permanente predomina no Município a fruticultura (banana e laranja) e as culturais industriais, sendo que a primeira apresenta maior destaque e é desenvolvida predominantemente por pequenos produtores, como a lavoura temporária. Dentre as culturas industriais, destacam-se o cacau (em amêndoas), o coco-da-baía e a pimenta-do-reino.

Com relação à atividade extrativista no território municipal essa é pouco expressiva, seja de produtos madeireiros ou não madeireiros. No extrativismo não madeireiro apenas a castanha-do-pará permanece sendo praticada, mas em índices muito inferiores a outras regiões do Estado. Já o extrativismo madeireiro é direcionado à produção de carvão vegetal, lenha e madeira em tora, mas todas essas atividades, como provenientes de extração de madeira nativa foram drasticamente reduzidas a partir de 2008, como no restante do Estado, em razão do incremento de políticas de fiscalização. Sua produção atende somente o mercado local na atualidade. A baixa rentabilidade das atividades primárias foi considerada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão do Município como um dos fatores de aumento da população urbana em Parauapebas (PARAUAPEBAS. PM, 2012b).

Assim, as atividades econômicas desenvolvidas no Município possuem forte dependência da atividade mineral. Mesmo o setor terciário e a indústria da construção civil são impulsionados indiretamente por essa atividade. O Município tem adotado iniciativas para estimular as atividades primária e terciária, reduzindo a dependência econômica do Município da atividade mineral, sem, contudo, ter

²⁹¹ Em razão do histórico de criação de projetos de assentamento na região, o Município de Parauapebas passou a ser um dos municípios a integrar a Política de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – PTDRS do Ministério de Desenvolvimento Agrário, que visa o desenvolvimento rural sustentável. Segundo dados do PTDRS (BRASIL. MDA, 2010) no município de Parauapebas foram criados 8 assentamentos federais.

²⁹² Na região o Governo Federal, além de implantar assentamento e melhorar a infraestrutura para escoamento da produção, criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, que criou linhas de créditos diferenciadas para esse segmento produtivo.

conseguido ainda reverter essa tendência.

4.1.3 Indicadores de Educação, Assistência de Saúde e Segurança Pública no Município

Em pesquisa sobre o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios brasileiros (IDHM), Parauapebas foi classificado em 0,74, índice superior à média paraense (0,658) (NAÇÕES UNIDAS, 2013). Também, segundo o índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (2012) Parauapebas apresenta o melhor indicador (0,794) do Estado do Pará (cuja média é de 0,6). Os indicadores socioambientais que serão aqui descritos referem-se ao acesso à educação, saúde, saneamento básico e ao número de homicídios registrados.

O Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB), cuja responsabilidade é municipal demonstrou que houve avanços nos últimos anos no Município de Parauapebas, tanto no que se refere a indicadores quantitativos (aumento no número de matrículas) como qualitativos (redução da distorção idade-série e aumento na taxa de aprovação) (PARAUAPEBAS. PM, 2012b). No Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2006, a média total (redação e prova objetiva) foi de 39,1, acima da média estadual (37,9). No entanto, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais foi reduzida de 22,2%, em 1991, para 16,3% em 2000, permanecendo pouco acima da média do Pará (16,1%) (FUNDAÇÃO VALE, [s.d.], p. 3).

No que se refere à saúde, o IFDM-Saúde do Município (FIRJAN, 2013) era de 0,84, o que colocou Parauapebas em segundo lugar no índice setorial estadual, cuja média é de 0,67. Para se chegar a esse número, foram observados os seguintes indicadores de saúde pública: a) presença de infraestrutura de saúde curativa; e b) infraestrutura de saúde preventiva.

No que se refere à saúde curativa houve um aumento do número de médicos especialistas no Município (40%, nos últimos 5 anos), mas não dos que se destinam à saúde preventiva, uma vez que apenas 8,6% da população é atendida por esse serviço (BRASIL. Ministério da Saúde, 2009). Também houve incremento no número de estabelecimentos médicos (50%), dando-se destaque aos consultórios isolados particulares. O Município de Parauapebas possui seis hospitais em funcionamento e um em construção, oferecendo 197 leitos, dos quais 111 estão

integrados ao Sistema Único de Saúde, segundo dados do Sistema Único de Saúde de 2005 (FUNDAÇÃO VALE, [s.d.], p. 6).

No que toca a medicina preventiva, o município de Parauapebas possui um importante indicador, que é o consumo à água potável garantido a 73% dos domicílios, muito superior à média estadual, que é de 47%. No entanto, apenas 12% dos domicílios urbanos são servidos por rede geral de esgoto (IBGE, 2010). Os Programas Saúde da Família (PSF) e Agentes Comunitários de Saúde (PACS) davam cobertura a 8% e 88,4% da população, respectivamente (FUNDAÇÃO VALE, [s.d.], p. 6). A taxa de mortalidade infantil no município é de 24,7 por 100.000 nascimentos e a razão de mortalidade materna é de 66,8 por 100.000 partos (BRASIL. MS, 2009).

Em se tratando de segurança pública dois fatores foram levados em consideração para determinar as causas de mortalidade da população (BRASIL. Ministério da Saúde, 2011 apud PARAUAPEBAS. PM, 2012b): a) o número de mortes por acidentes automobilísticos, que é de 11,8% por 100 mil habitantes; e b) número de mortes por agressões, que é de 19,3% por 100 mil habitantes. Fazendo uma comparação entre os índices de 2000 e 2009 divulgados pelo Ministério da Saúde, na última década houve um aumento de 5,5% do número de mortes por agressões e uma leve redução dos acidentes de trânsito de 0,6% (PARAUAPEBAS. PM, 2012b).

Ante o exposto, apesar dos impactos negativos associados à atividade mineral na Amazônia, no Município de Parauapebas os indicadores sociais têm se elevado ao longo da década, sendo mais positivo do que o de outros municípios em que predominam atividades primárias na região. Os indicadores negativos, aumento da violência e mortes no trânsito, indicam a necessidade de adoção de políticas públicas específicas nesses segmentos.

4.1.4 Principais Impactos Ambientais No Município

Em levantamento realizado para a presente pesquisa identificamos que os principais impactos ambientais no município são: a) ocupação irregular do solo; b) desmatamento ilegal; c) comprometimento dos corpos d'água por ocupação irregular e não tratamento de efluentes; e d) destinação de lixo urbano.

O relevo de Parauapebas é constituído de pequenos morros com amplitudes

superiores a 200 metros (PARAUAPEBAS. PM, 2012b). Essa característica tem importantes implicações relacionadas ao crescimento urbano, pois a declividade, chuvas permanentes e a ocupação de encostas sem a adoção de medidas técnicas para reduzir riscos de deslizamentos poderá importar em desastres e constante demanda de intervenção da defesa civil. Em razão da falta de controle do uso do solo, a população dos seguintes bairros do Município de Parauapebas encontra-se em situação de risco, especialmente durante o período de chuvas: Bela Vista, Maranhãozinho, Chácara do Cacau, Alto Bonito e Betânia (PARAUAPEBAS. PM, 2012b).

Outro impacto ambiental relacionado com a ocupação do solo, seja para fins urbanos ou rurais, é o desmatamento, que agrava a possibilidade de deslizamentos de terras. O tipo de atividade mineral desenvolvida pelo município, bem como a presença de extensas áreas com limitações à utilização dos recursos ambientais que representam mais de 80% do território municipal limitam sobremaneira o desmatamento ilegal no Município. No entanto, destaca o estudo feito pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (PARAUAPEBAS. PM, 2012b) que a atividade de mineração é um catalisador de desmatamento para a execução de obras de infraestrutura ou como estímulo à ocupação desordenada do solo quando da implantação de grandes projetos.

Já no que se refere à qualidade ambiental dos corpos d'água no Município, segundo estudo realizado pelo Departamento de Química e Biologia da Universidade Federal do Pará (AMORIM, 2010), o principal corpo hídrico de abastecimento municipal, o Rio Parauapebas, apresenta poluição antrópica e degradação ambiental. Dois fatores que contribuem para esse processo de alteração adversa do referido corpo d'água são os baixos índices de tratamento de efluentes no município e o desmatamento de matas ciliares em decorrência de sua ocupação ilegal (PARAUAPEBAS. PM, 2012b).

A poluição por resíduos sólidos também foi um problema identificado no Município. No entanto, houve progresso na coleta e adequada disposição de resíduos sólidos urbanos, uma vez que 98% do perímetro urbano é atendido por coleta regular. Já nas áreas rurais apenas 69% da população é atendida por esse serviços público, índice que não se alterou desde 2000 (PARAUAPEBAS. PM, 2012b).

Os problemas ambientais identificados, ainda que não sejam decorrentes

da exploração mineral em si, estão indiretamente ligados ao dinamismo econômico impulsionado por essa atividade.

4.1.5 Receita Municipal

O Município de Parauapebas possui uma receita orçamentária *per capita* de R\$ 3.297,54 (PARAUAPEBAS. PM, 2012b). A principal receita tributária própria do Município é o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), seguida do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Sua relevância está diretamente ligada ao aumento da população residente no Município, com consequente do número de imóveis incluídos na base cadastral no Município. No entanto, o valor da avaliação de imóveis para fins de cobrança do IPTU é bastante defasado, uma vez que a planta de valores municipal nunca foi revista. Assim, a extensão da cobrança desses impostos através da regularização fundiária municipal urbana bem como a atualização do valor venal dos imóveis da base cadastral poderá representar significativo incremento na arrecadação.

As receitas correntes mais significativas são provenientes de outras fontes são: a) a Compensação Financeira sobre a Exploração Mineral (CFEM)²⁹³, de origem federal; e b) a Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que tiveram um incremento em razão do aumento das exportações de natureza estadual.

Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (PARAUAPEBAS. PM, 2012b), analisando a composição das transferências correntes entre 2000 e 2007, as transferências estaduais foram superiores às federais. Essa situação se altera a partir de 2007, quando há o aumento da receita do fundo de participação dos municípios, em razão do crescimento populacional e do aumento das exportações de produtos semielaborados.

²⁹³ A CFEM, mais conhecida como royalties, está prevista no art. 20, §1º da Constituição de 1988 e é devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, e aos órgãos da administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios. Esses recursos não poderão ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal do Município, devendo suas receitas ser aplicadas em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação e, de forma específica, a projetos vinculados ao desenvolvimento econômico em bases distintas da exploração mineral. O fato gerador da CFEM é a saída por venda do produto mineral das áreas de jazida ou mina e é devida por quem exerce atividade de mineração.

O mesmo estudo, ao analisar a porcentagem de repasses federais e estaduais para a constituição da renda corrente do Município de Parauapebas demonstrou que o mesmo possui uma dependência elevada em relação aos repasses. “Partiu-se de 83,66% em 2000, apresentando declínio até 2007, momento que revelou o menor nível de dependência com 70,22% e voltou a crescer até atingir o seu nível mais alto em 2010 com 84,02%”. (PARAUAPEBAS. PM. (2012b, p. 106). As duas principais receitas, a CFEM e a Cota-Parte do ICMS, atingiram 75,09% das Receitas Correntes no ano de 2010, sendo 45,47% da CFEM e 29,62% da Cota-Parte do ICMS o que demonstra uma clara dependência do Município na produção mineral.

Cabe ressaltar que a despeito da forte participação de renda de origem federal e estadual na constituição da renda corrente no Município e da grande importância da atividade mineral nesses repasses, a atividade sofre desoneração tributária, em decorrência dos incentivos fiscais concedidos pelo Estado às empresas mineradoras para a instalação de suas atividades na região e da edição da lei complementar n. 87/96. Segundo o diagnóstico socioeconômico elaborado pela Secretaria Municipal de planejamento e gestão de PARAUAPEBAS. PM. (2012b, p. 110), esses dois fatores determinam.

uma base de retornos especificamente tributário bastante aquém das efetivas necessidades dos poderes públicos municipal e estadual, constituindo fator de fragilização da economia regional e não aproveitamento dos potenciais gerados pelo ciclo mineral; de outro modo os ganhos cíclicos acabam por se realizar em sua grande parte na forma de lucro empresarial e dividendos dos acionistas da Companhia Vale. Uma das consequências foi o uso da CFEM como parte da receita total do município, financiando elementos importantes do desenvolvimento como saúde, saneamento e infraestrutura urbanística, porém com fortes limitações no financiamento de projetos de desenvolvimento de médio e longo prazo.

Assim, a principal fonte de receita tributária do Município provém de repasses estaduais e federais, sendo que quase a metade da receita não poderá ser utilizada livremente pelo município, uma vez que é vedada sua aplicação para o pagamento de dívidas contraídas ou pagamento de seu quadro de pessoal. A arrecadação interna poderá ser incrementada se houver um maior controle municipal do solo urbano.

4.1.6 Grandes Projetos e o Município de Parauapebas

O Município de Parauapebas, conforme acima mencionado, tem sua origem ligada ao desenvolvimento de grandes projetos minerais. Mesmo a ocupação de seu território é fortemente influenciada pela existência de jazidas minerais (figura abaixo). No entanto, projetos em outros municípios também o impactam e, por conseguinte, influenciam no seu planejamento, uma vez que o Município é um dos maiores centros urbanos da região e passa a atrair pessoas e atividades.

Além das atividades minerais localizadas no interior da Floresta Nacional de Carajás e da estrada de ferro atual que permite o escoamento da produção, há ainda os seguintes empreendimentos fronteiriços²⁹⁴ que impactam seu território: a) Mineração Onça Puma, localizado em Ourilândia do Norte; b) Serra Leste, localizado em Curionópolis; c) Ferro Carajás SD11D, no localizado também na floresta nacional, mas na porção do Município de Canaã dos Carajás; e d) Salobo, no Município de Marabá.

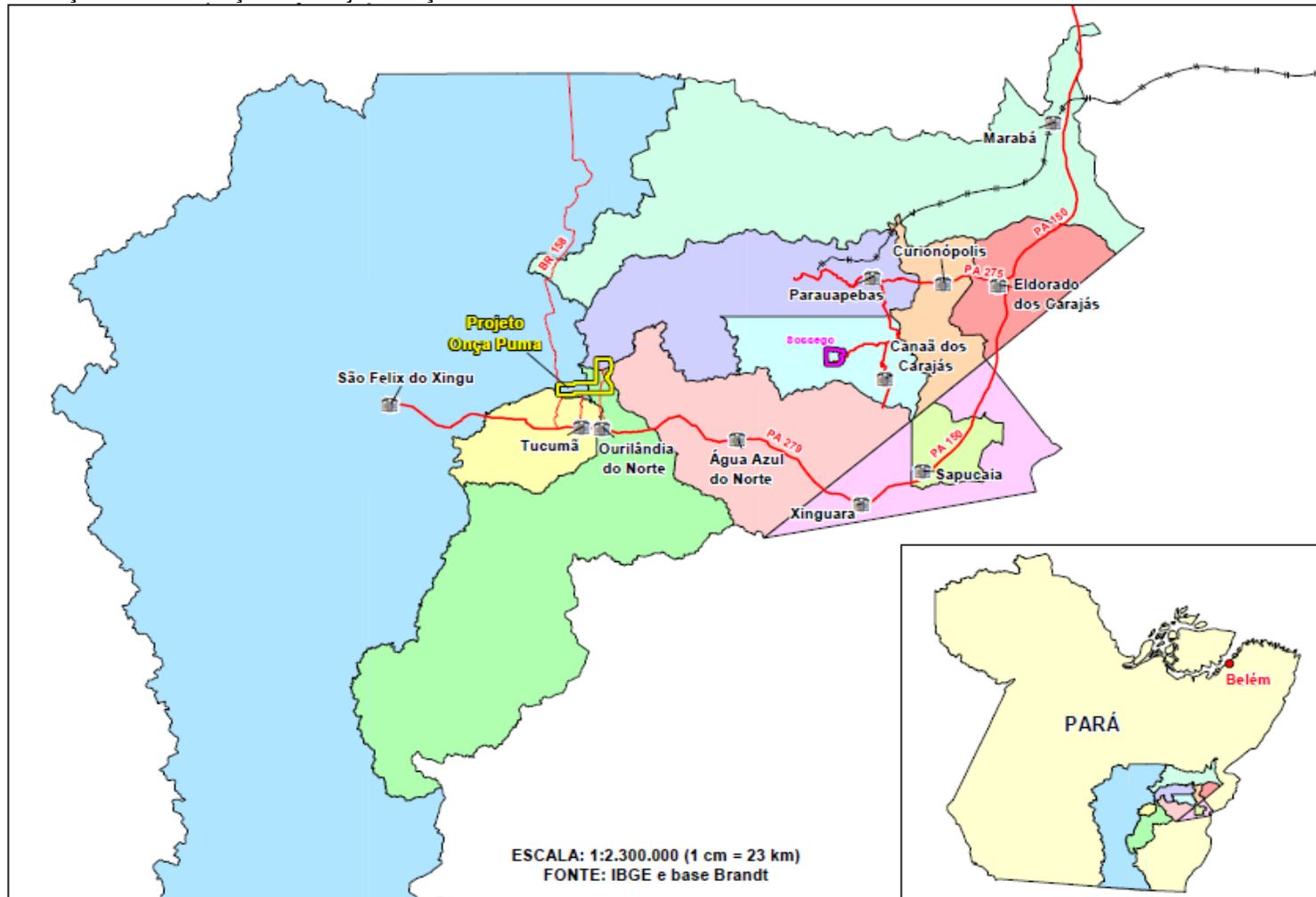
O Projeto Mineração Onça-Puma (PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 2004) está localizado no Município de Ourilândia do Norte (figura abaixo) e tem por finalidade a exploração de ferro-níquel, através de operações convencionais de mineração e processamento do minério em uma usina metalúrgica. Suas jazidas abrangem a zona rural dos municípios de Ourilândia do Norte, Parauapebas e São Félix do Xingu. A jazida localizada no Município de Parauapebas encontra-se fora da Floresta Nacional de Carajás, em zona limítrofe à Terra Indígena Xikrin²⁹⁵ e próxima a projetos de assentamento federais.

Para viabilizar o escoamento da atividade produtiva será necessário interligar o Projeto Onça Puma com a Mineração Serra do Sossego, e partir de lá o produto será escoado até o terminal ferroviário de Parauapebas. Também serão necessárias outras infraestruturas para viabilizar a exploração: captação de água, implantação de linha de transmissão a partir de Marabá, via Mineração do Sossego e alojamentos para dar suporte à operação da mina e da usina.

²⁹⁴ Cumpre esclarecer que há mais projetos de exploração mineral na região, mas os acima listados, apesar de estarem localizados em outros municípios, estão mais próximos da sede do Município de Parauapebas, utilizando-a como ponto de apoio para a atividade econômica.

²⁹⁵ Os títulos minerários registrados no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, são identificados pelos processos no 811.015/73, 811.016/73, 814.621/73 e 814.622/73. Em um dos títulos minerários existe uma sobreposição, em parte da Serra do Puma, com a Terra Indígena Xikrin do Rio Cateté. No entanto, a atividade não se desenvolve no interior da terra indígena.

Ilustração 3 - Localização do Projeto Onça Puma.



Fonte: Adaptado de PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 2004.

O Projeto Serra Leste está localizado no Município de Curionópolis (VALE, 2010b) próxima à área em que outrora funcionou o garimpo de Serra Pelada. Ele é considerado uma continuidade do Projeto Serra Leste Lavra Experimental e tem por foco a exploração de jazida de minério de ferro. Para a implantação do empreendimento, além da infraestrutura para viabilizar a exploração mineral como nos demais projetos será necessário construir uma estrada para ligar a usina à ferrovia. Em razão de sua escala mais modesta em relação aos outros empreendimentos, o estudo de impacto ambiental estimou que haverá apenas um leve aumento de atividades comerciais e de serviços ligados direta e indiretamente ao empreendimento no Município de Parauapebas.

O Projeto Ferro Carajás S11D, localizado no Município de Canaã dos Carajás, representa uma expansão da exploração de ferro na região no interior da Floresta Nacional de Carajás, cuja previsão do início das atividades é 2016. Segundo informações do RIMA “o empreendimento determinará a melhoria da infraestrutura ferroviária e portuária regional, com repercussões positivas para a eficiência logística e a competitividade do sistema produtivo nacional” (VALE, 2010a. p. 22). O projeto é considerado o mais aprimorado em termos de mitigação de impactos ambientais de todos os empreendimentos já desenvolvidos pela empresa Vale.

O grande impacto espacial que esse projeto para o Município de Parauapebas será a ampliação da malha ferroviária – e sua faixa de domínio de 80 metros de cada lado – para atender o projeto, pois incidirá sobre a área de expansão urbana do Município de Parauapebas²⁹⁶, afetando os seguintes loteamentos aprovados: Viver Bem Parauapebas, Nova Carajás e Residencial Cidade Jardim (VALE, 2011).

O Projeto Salobo (COMPANHIA VALE DO RIO DOCE, 1996) é o maior projeto de extração de cobre do mundo, além de Ouro e Prata, realizada no interior da Floresta Nacional do Tapirapé-Aquiri, confinando com a Terra Indígena Xikrin. Para viabilizar a exploração da área no interior da Floresta é necessária a implantação de linhas de transmissão de energia hidrelétrica provenientes de Marabá e Parauapebas, uma estrada de acesso ao projeto que passará pelo

²⁹⁶ “No total foram levantadas 10 propriedades que serão atingidas pelo alargamento da faixa de domínio existente. Destaca-se que aproximadamente 41% das áreas atingidas são pertencentes à construtora CR Almeida, totalizando 5,95 ha” (VALE, 2011).

território de Parauapebas, a construção de uma barragens de rejeitos, a construção de um mineroduto, bem como alojamentos para funcionários do empreendimento e de empresas terceirizadas. Todas essas infraestruturas afetarão a região da Vila Sanção e Paulo Fonteles no Município de Parauapebas, sendo a primeira diretamente afetada pela construção da rodovia. A Rodovia também passará pela APA do Gelado.

Considerando as atividades acima identificadas será necessário considerá-las no processo de planejamento municipal. A atividade da Mineração Onça Puma está localizada em uma região sem infraestrutura e próxima a assentamentos de reforma agrária, o que poderá gerar um novo núcleo populacional em uma região sem conexão terrestre com a sede municipal pelo interior do Município. Para que essa população possa ser atendida o Município de Parauapebas será ter de firmar uma cooperação entre municípios, pois essa área fica muito mais próxima das sedes de Ourilândia do Norte e Tucumã.

Já no que se refere ao impacto da ampliação da ferrovia para o atendimento do Projeto S11D esse gerará uma nova limitação ao crescimento urbano do Município, inclusive de áreas de expansão urbana em consolidação e precisará ser avaliado como o remanejamento de pessoas e a integração de uma ferrovia ocorrerão na área da sede municipal.

Os impactos indiretos também deverão ser considerados nesse planejamento, pois ele importará no aumento da demanda por habitações e serviços, duas atividades de impacto no meio urbano. Em Parauapebas deverá ser dada especial atenção às vilas Paulo Fonteles e Sanção que serão diretamente afetadas pelo crescimento da demanda habitacional e que não possuem infraestrutura adequada para suportar o adensamento populacional ou regularidade fundiária. O aumento do transporte de cargas pesadas deverá também ser incluído no planejamento municipal em razão do já elevado índice de acidentes automobilísticos identificados no município.

4.1.7 Dados sobre a Região de Integração no Qual o Município Está Inserido

Parauapebas faz parte da região de integração²⁹⁷ do Carajás, formada por 12 municípios: Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia (PARÁ. Secretaria de Integração Regional, 2010).

Essa região é caracterizada por municípios com área pequena para padrões do Estado do Pará e população com porte de cidades pequenas, com exceção de Parauapebas e Marabá. Dos 12 municípios da referida Região de Integração, apenas dois foram criados antes de 1988, sendo que os mais recentes foram emancipados em 1997 (Canaã dos Carajás e Piçarra).

A região de integração do Carajás é a segunda mais urbanizada do Estado e conta com a segunda maior malha em extensão de rodovias no território paraense (PARÁ. SIR, 2010, p. 183). Essa região apresenta também enormes contrastes de desenvolvimento humano.

O Município de Parauapebas, nesse contexto, destaca-se por seus indicadores de desenvolvimento humano, fortemente impulsionado pela renda gerada pela mineração em seu território. No entanto, o município apresenta grandes disparidades internas, que necessitam adereçadas pelo planejamento municipal, visando gerar condições para que o município se torne menos dependente da atividade mineral e de repasses orçamentários federais e estaduais. A consideração dos impactos de atividades minerais fora de seu território, em municípios com piores indicadores sociais, deverá também ser considerada, uma vez que impactará na dinâmica municipal de Parauapebas, um dos polos de atração populacional em razão de seus índices de urbanização.

²⁹⁷ A região de integração é um instrumento de planejamento do Estado e visa agrupar municípios a partir de sua dimensão social, econômica, infraestrutural, ambiental e institucional tornando possível desenvolver políticas diferenciadas de desenvolvimento regional (PARÁ. SIR, 2010).

4.2 HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO MUNICÍPIO E DE SUA CONFIGURAÇÃO PATRIMONIAL ATUAL

A presente subseção está organizada em duas partes. Primeiramente será feito um histórico dos desmembramentos municipais que deram origem ao município de Parauapebas (4.2.1), levando-se em consideração os marcos históricos que contribuíram para a sua emancipação: a descoberta da província mineral de Carajás (4.2.1.1), a federalização de terras na Amazônia (4.2.1.2) e a implantação do projeto Grande Carajás (4.2.1.3), e o início de sua exploração mineral (4.2.1.4).

Em seguida, a partir da caracterização de seu território municipal atual, será feita a apresentação de sua configuração fundiária (4.2.2), sendo dado especial destaque à constituição de sua área patrimonial (4.2.2.1) e aos elementos limitadores à expansão urbana: o reconhecimento da terra indígena Xikrin do Cateté (4.2.2.2), a criação da Floresta Nacional do Carajás (4.2.2.3), na qual está inserida a área de exploração mineral da Companhia Vale do Rio Doce (4.2.2.4), a existência de projetos de assentamentos de reforma agrária (4.2.2.5) e de áreas públicas estaduais (4.2.2.6).

4.2.1 Desmembramentos Municipais Que Originaram o Município de Parauapebas

A área que atualmente compreende o município de Parauapebas é resultado de uma série de subdivisões territoriais, inclusive o próprio território do município estudado, fortemente influenciadas pela necessidade de controle territorial e pela exploração de recursos naturais.

Segundo levantamento realizado por Ferreira (2003) a atual região de estudo integrava o território do Município de Baião, que através da Lei Estadual 1609, de 05 de novembro de 1908 foi desmembrada, criando o Município de São João do Araguaia, oficialmente instalado em 4 de fevereiro de 1909, em razão de sua localização estratégica para trocas comerciais.

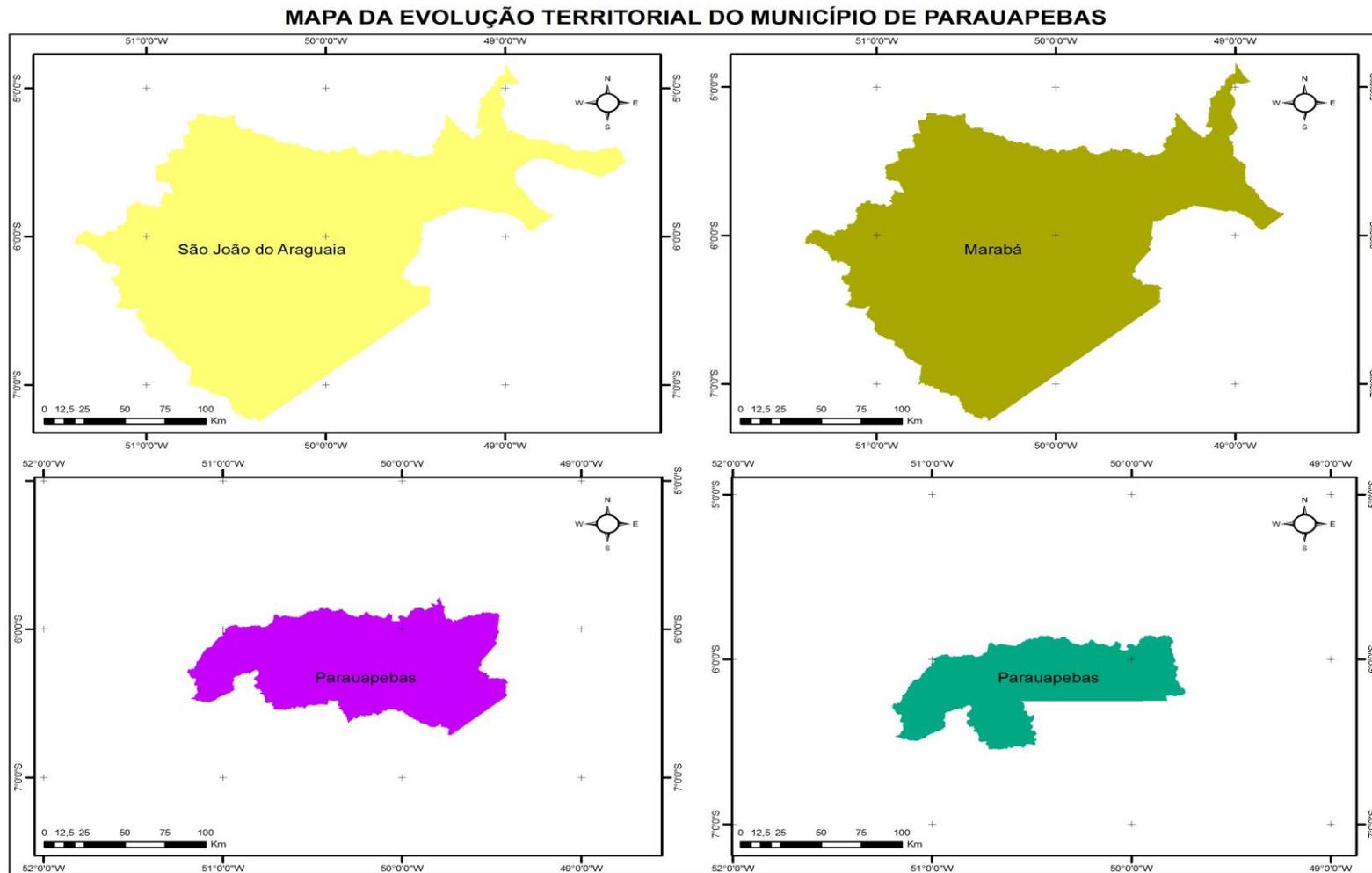
Ainda segundo o referido autor, em 27 de fevereiro de 1913 ocorre um novo desmembramento, através da Lei Estadual 1278, que cria o distrito de Marabá, em decorrência do caucho e de sua localização na confluência entre os rios Tocantins e Itacaiúnas.

Da mesma forma que prévios desmembramentos municipais, o surgimento do Município de Parauapebas está ligado a um ciclo econômico. No entanto, diferentemente das situações precedentes, a exploração econômica fará parte de um projeto coordenado pelo Governo Federal denominado Programa Grande Carajás²⁹⁸ (PGC).

Apesar de a emancipação municipal ter ocorrido apenas em 1989 (figura abaixo), os fatores que influenciam esse processo podem ser retrçados até a década de 1960, quando são descobertas grandes jazidas de ferro e cobre em uma região, considerada a maior província mineral do mundo (ÉLERES, 2002), outrora habitada apenas por populações indígenas.

²⁹⁸ O Decreto-Lei nº 1.813, de 24 de novembro de 1980, institui um regime especial de incentivos tributários e financeiros para os empreendimentos integrantes do Programa Grande Carajás, delimitando a área localizada ao norte do paralelo de 8º (oito graus) e entre os rios Amazonas, Xingu e Parnaíba, abrangendo parte dos Estados do Pará, Goiás e Maranhão, bem como, os Municípios de Conceição do Araguaia e São Félix do Xingu no Estado do Pará; Colina de Goiás, Filadélfia, Goiatins e Itaporã de Goiás no Estado de Goiás; e Balsa, Carolina, Rinchão, Sambaíba e Tasso Fragoso no Estado do Maranhão (art. 1º). Os empreendimentos a serem priorizados nessa região compreendem (art. 2º): a) o projeto da Ferrovia Serra de Carajás - São Luís; b) a instalação ou ampliação do sistema portuário e de outros investimentos necessários à criação e utilização dos corredores de exportação de Carajás; c) as obras e instalações para a criação e utilização de hidrovias com capacidade para transporte de grandes massas; d) outros projetos concernentes à infraestrutura e equipamentos de transporte que se façam necessários à implementação e ao desenvolvimento do Programa Grande Carajás; e) o aproveitamento hidrelétrico das bacias hidrográficas; f) pesquisa, prospecção, extração, beneficiamento, elaboração primária ou industrialização de minerais; g) agricultura, pecuária, pesca e agroindústria; e h) florestamento, reflorestamento, beneficiamento e industrialização de madeira; aproveitamento de fontes energéticas. Para Coordenar o referido projeto foi criado um Conselho Interministerial na Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Ilustração 4 - Evolução dos desmembramentos para a formação do território municipal de Parauapebas.



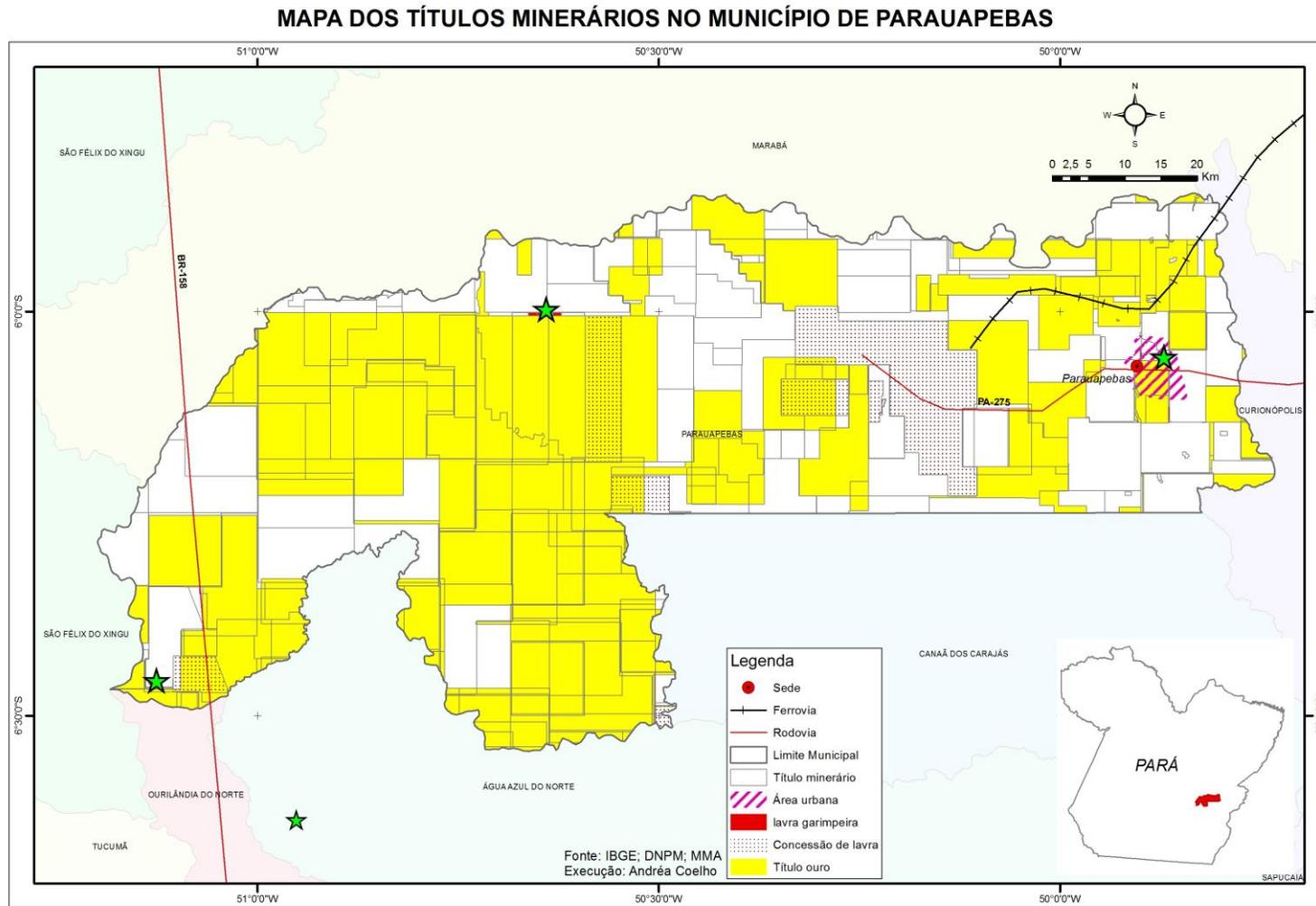
Fonte: Elaborado por Andrea Coelho para a tese.

4.2.1.1 A descoberta da Província Mineral de Carajás

A descoberta do potencial mineral na região amazônica ocorre oficialmente a partir de 1969, quando através do projeto Radar Amazônia (RADAM)²⁹⁹, foram identificadas grandes jazidas. No caso do Município de Parauapebas foram localizadas numerosas possibilidades de exploração mineral (figura abaixo).

²⁹⁹ Segundo Hèbette (2004. p. 33) “Dois campos de pesquisa assumiram importância particular para o time governo brasileiro/capital estrangeiro: os recursos minerais e os recursos energéticos. [...] Para cuidar do primeiro campo, criou-se a Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM) (Decreto-lei 764, de 15/08/1969). O Departamento Nacional de Produção Mineral (PNPM), do Ministério de Minas e Energia, estabeleceu, em 1970, o Projeto Radar da Amazônia (RADAM), destinado a executar um levantamento aerofotogramétrico de toda a Amazônia”.

Ilustração 5 - Processos Minerários no Município de Parauapebas.



Fonte: Elaborado por Andréa Coelho para a Tese.

Esse fato gerará alterações na região, já tratadas na seção I do presente trabalho e que são caracterizadas por Hébette (2004, p. 33) em três momentos sucessivos: a) a ocupação horizontal da região, marcada pela abertura de rodovias e pela privatização de terras devolutas; b) a confirmação da viabilidade das jazidas, que deu início à garimpagem e a cobertura de grandes áreas por alvarás de pesquisa e concessões de lavra; e c) o surgimento da metalurgia, que representa o momento atual da região.

A emancipação do Município de Parauapebas ocorreu no segundo momento, estando sua emancipação diretamente ligada à implantação da exploração mineral na Serra de Carajás, que, ao iniciar um projeto do tipo enclave, alterou a dinâmica populacional da região, gerando condições favoráveis para a emancipação municipal.

Sobre a relação entre ciclos econômicos e formação de novas relações de poder local, explica João Marcio Palheta da Silva, J. (2011, p. 116) que:

com os ciclos econômicos pelos quais os municípios do Sudeste paraense passaram e que com o surgimento de novos tipos de extrativismo, principalmente o mineral, ocorreu uma mudança na estrutura do poder local: grupos de profissionais liberais, empresas e bancos passaram a exercer o poder em conjunto com a oligarquia local [...] Esse clima que ocorreu, a partir da segunda metade da década de 1970 [...] carregou indícios dos tempos áureos da borracha e da castanha, na formação econômica do território de Marabá, onde se pode verificar que a estrutura da oligarquia local ainda subsiste embora se tivesse rearticulado [...] com os novos atores sociais, para não perder totalmente o poder da região, através de diferentes formas de favores políticos e união dos grupos locais de poder.

Portanto, as políticas de integração da Amazônia sob a coordenação do governo federal a partir da década de 70 – estradas, empresas mineradoras, fazendeiros, bancos, etc. – deram origem a uma fragmentação social que terá repercussões territoriais, sobretudo a partir da década de 80.

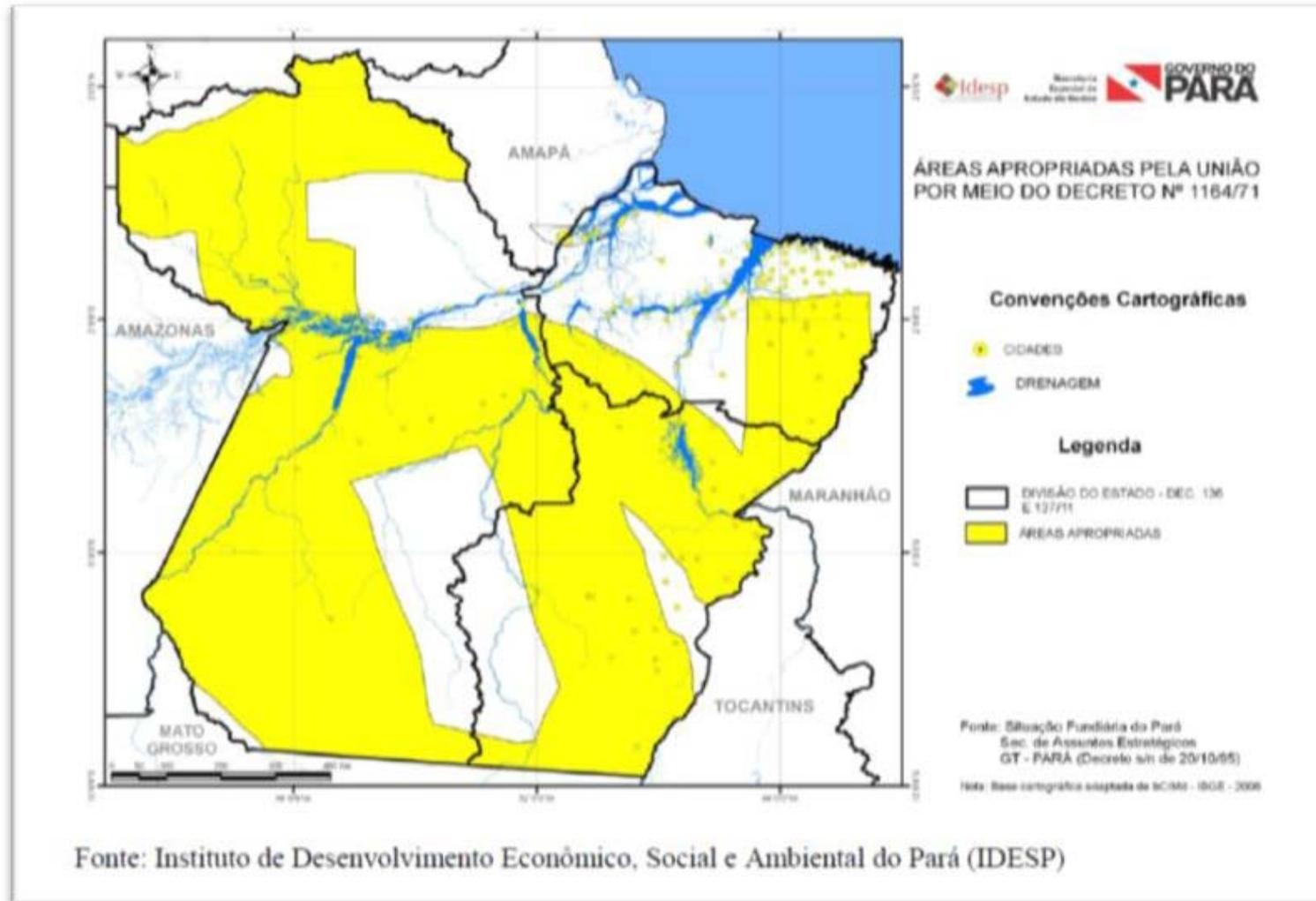
Para fins de nossa pesquisa a empresa de mineração Companhia Vale do Rio Doce, atualmente denominada Vale, possui especial importância, devido à sua abrangência econômica, e pelo seu complexo minero-metalúrgico envolvendo minas, uma estrada de ferro ligando o Pará e o Maranhão, e um terminal de exportação, tendo sido sua implantação contribuído diretamente para a emancipação municipal (SILVA, J., 2011, p. 124).

4.2.1.2 A Federalização de Terras Devolutas no Sudeste Paraense

O Estado do Pará passou por um grande processo de federalização de terras devolutas estaduais, o que ampliou significativa e rapidamente o controle da União sobre a região, inclusive na sua porção sudeste, na qual está localizada o Município de Parauapebas, objeto da presente análise. Através do Decreto-lei n.º 1164, de 1º de abril de 1971, alterado pelo Decreto-lei 1473, de 13 de julho de 1976, tornaram-se “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal”³⁰⁰ (figura abaixo, em amarelo), o que representou a intervenção direta e exclusiva da União de cerca de 60% do território do Estado do Pará (ÉLERES, 2002, p. 114).

³⁰⁰ O Decreto-lei 1.164/1971 também foi alterado pela Lei 5917/1973, Decreto-lei 1.473/1976, Decreto-lei 1.868 até ser sua revogação, em 1987, através do Decreto-lei 2.375, de 24 de novembro.

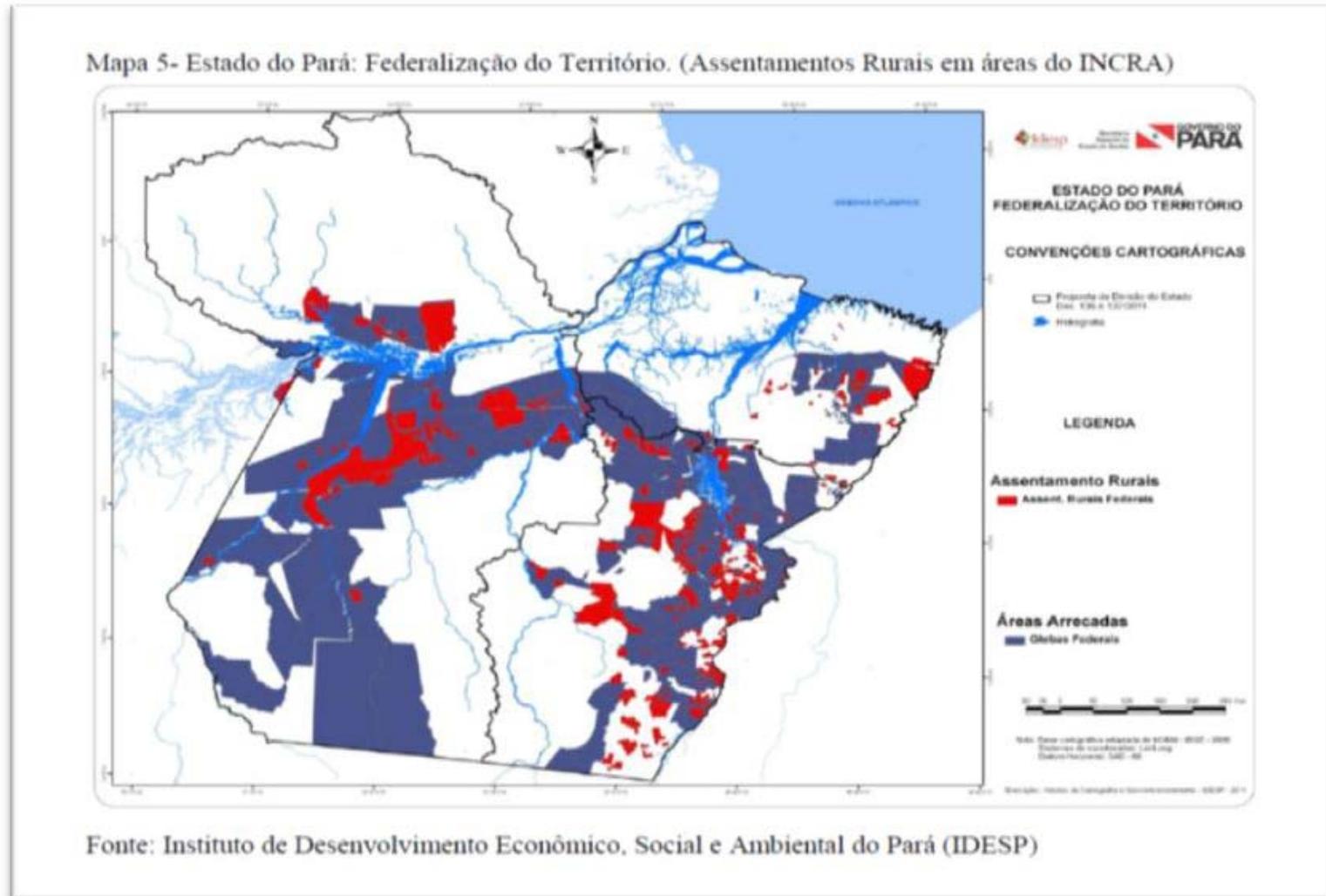
Ilustração 6 - Áreas do Estado do Pará afetadas pelo Decreto-lei n. 1.164/1971.



Fonte: Trabalho de Rocha (2011) publicado pelo IDESP.

A partir da definição das faixas de rodovia, a União passou a arrecadar e matricular as áreas que seriam destinadas para atividades de interesse nacional na região. Quando da revogação do Decreto-lei n. 1.164/1971, somente as áreas não arrecadas e matriculadas nessas faixas voltaram ao patrimônio devoluto do Estado do Pará, consolidando a propriedade da União sobre grandes extensões patrimoniais no Estado do Pará (figura abaixo, em roxo).

Ilustração 7 - Áreas arrecadas pela União durante a vigência do Decreto-lei 1164/1971.



Fonte: Trabalho de Rocha (2011) publicado pelo IDESP.

A federalização de terras devolutas permitiu não apenas a implantação de projetos de colonização ao longo das rodovias para atrair o contingente populacional que migrou para a região, mas o grande capital, que almejando obter benefícios fiscais através do Programa Grande Carajás (BRASIL. Decreto-lei n. 1.813, de 24 de novembro de 1980), adquiriu grandes quantitativos de terra, sem necessariamente dar destinação às terras, na expectativa de valorização (ÉLERES, 2002).

Essa medida também viabilizou na década de 80 a implantação de projetos minerais industriais na Serra dos Carajás, uma vez que, conforme Éleres (2002) foi que com base nos Decretos-Lei acima mencionados, que a área de pretensão para a implantação do projeto de exploração da Serra de Carajás foi integralmente federalizada através da atuação do Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (INCRA) e Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT), afetando inclusive rodovias estaduais já existentes, para a utilização de suas margens para a implantação de projetos de interesse federal³⁰¹.

4.2.1.3 A Implantação do Projeto Mineral na Serra dos Carajás e o Surgimento do Município de Parauapebas

Como, por sua natureza, a exploração mineral gera uma rigidez locacional para sua realização, torna-se necessário que as empresas produzam alterações no espaço para viabilizar sua atividade econômica. Por essa razão, entre 1974 e 1978, para a implantação do projeto mineral na Serra dos Carajás foram elaborados projetos e estudos para a implantação da exploração mineral, que levou em consideração não apenas a implantação da atividade industrial, mas também do processo de urbanização, necessário ao apoio da atividade econômica da área, em razão da distância da sede municipal à época, Marabá. Nesse contexto, foram estudadas experiências nacionais e internacionais em projetos e operação de núcleos isolados, visando aprimorar o projeto em razão de sua magnitude e visibilidade internacional (PIQUET, 1998).

Segundo o autora, com base nos estudos realizados, foram propostos três

³⁰¹ Segundo Rocha (2011, p. 20-21) “a federalização foi agravada com a criação do Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT), em 1981. Criado em substituição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o GETAT passou a dirigir a política fundiária nas faixas subtraídas estaduais na Amazônia Oriental e, mais especificamente, na área de jurisdição do CEAT (Comissão Executiva de Terras do Araguaia-Tocantins). O objetivo era o controle fundiário da área de abrangência do Programa Grande Carajás, estabelecido em 1980”.

níveis de intervenção para mitigar os impactos do projeto Grande Carajás e permitir sua implantação: a) montagem de núcleos urbanos novos em áreas carentes de qualquer apoio; b) fortalecimento de núcleos urbanos ao longo da rodovia; e c) proteção de áreas urbanas consolidadas contra os impactos causados pelo impacto da empresa.

Em 1981 iniciou a implantação física do projeto, com previsão para conclusão no prazo de quatro anos. Em decorrência de experiências prévias, a instalação desse tipo de empreendimento em regiões isoladas indicava um grande fluxo populacional para a área, sendo necessário conter os impactos adversos desse processo.

Para evitar a constituição de assentamentos informais no entorno do projeto, a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e mesmo a ocupação da área de exploração mineral, foi reservada uma área fora da área do projeto, a ser dotada de equipamentos urbanos mínimos para alojar populações não diretamente vinculadas à empresa, proveniente de um fluxo populacional espontâneo, criando uma “invasão programada”, a ser posteriormente doada à municipalidade³⁰², que assumiria sua administração, o que ocorreu em 1983 (PIQUET, 1998).

Ocorre que, mesmo com a construção desse núcleo houve a proliferação de ocupações de áreas públicas federais sem qualquer urbanização prévia. Essa área recebeu o nome de povoado Rio Verde, às proximidades da PA-275, superando a população que ocupava o núcleo planejado (PIQUET, 1998).

Assim, além dos dois núcleos urbanos acima descritos – um de “invasão planejada” e outro sem qualquer preparo prévio –, uma terceira aglomeração urbana integra a área do projeto, incidindo sobre a concessão mineral. Essa área se restringe à moradia dos empregados diretos da mina ou se empregados terceirizados da mina que ocupem postos de grande importância (RODRIGUES, 2002, p. 114).

³⁰² Os responsáveis pela administração do núcleo de Parauapebas foram alterados para as seguintes questões: “nos primeiros anos do povoamento da área, estas populações não disporão de recursos que lhes assegurem o acesso aos serviços urbanos essenciais. Os investimentos feitos pela CVRD em urbanização, redes de infraestrutura e equipamentos comunitários visam proporcionar estas condições básicas, minimizando os problemas usualmente associados aos assentamentos espontaneamente formados no entorno de empreendimentos como o Projeto Carajás. Assim sendo, na medida em que pretenda exigir dos moradores e construção de obras particulares e/ou a remuneração por serviços públicos de padrões muito superiores às suas possibilidades, tende-se a tornar o núcleo de Parauapebas inacessível para a grande maioria dos migrantes, induzindo à favelização da periferia da cidade projetada e deturpando a função básica para a qual ela foi concebida”. (MAYERHOFER apud PIQUET, 1998, p. 141).

Conforme explica Rodrigues (2002), a constituição de uma *company town* em projetos de mineração, como é o caso do núcleo urbano de Carajás, se justifica por duas razões: a) simbólica, fundada em um discurso de modernidade, estabilidade e organização, importante no marketing internacional; e b) estratégica, uma vez que esse tipo de projeto gera conflitos com seu entorno e a segregação permite o controle da atividade produtiva³⁰³.

Na construção do núcleo urbano de Carajás, a implantação da infraestrutura foi dimensionada levando em consideração as diferentes etapas da capacidade de produção da mina. Diferentemente da vila de Parauapebas, a localização e a estruturação do núcleo urbano foi cuidadosamente estudada, escolhendo-se uma área de 440 hectares, com capacidade de 22 mil habitantes, sendo reservada uma área de 1313 hectares para uma futura expansão. Em 1984 as residências começaram a ser construídas e em 1986 o núcleo já podia ser habitado (RODRIGUES, 2002).

O núcleo urbano da Serra dos Carajás ocupa hoje 308 hectares, com capacidade para sete mil habitantes e possui a seguinte infraestrutura: clube, centros vicinais, praça de eventos, escolas, creche, hospital, centro comunitário, cineteatro, centro comercial, igrejas, supermercados, bancos, terminal rodoviário e uma grande casa de hóspedes (RODRIGUES, 2002).

Apesar de ser um núcleo urbano, a gestão da área é de responsabilidade da Fundação Zoobotânica de Carajás (FZC), responsável pela manutenção da infraestrutura, administração das casas, limpeza urbana, educação formal, educação ambiental, desenvolvimento comunitário e vigilância sanitária. Cada residência funcional possui uma franquia de água (por morador) e de luz (por tipo de residência), sendo que o excesso representa pagamento suplementar à FZC (RODRIGUES, 2002).

No que se refere às edificações realizadas pela empresa, essas estão

³⁰³ Cumpre destacar que a segregação não é decorrente do isolamento espacial da atividade e sim de uma política deliberada da empresa. No caso do núcleo urbano de Carajás mesmo as instalações provisórias de operários para viabilizar a implantação do projeto e da *company town* foi situada em local que não permitisse o aproveitamento dos imóveis depois, forçando o remanejamento dos operários. Conforme destacam Rodrigues (2002) e Piquet (1998) o acesso ao projeto era restrito ao pessoal diretamente envolvido na construção e fiscalização da obra. Os trabalhadores envolvidos foram autorizados a ocupar um alojamento, sobre a área da mina para evitar a fixação de pessoas depois de finalizada a obra no interior do projeto. Nessas instalações provisórias foram construídas aproximadamente 600 casas de madeira para a realização das obras entre 1981 a 1985, abrigado cerca de 20 mil pessoas. Mesmo possuindo uma boa infraestrutura, com arruamento, água, luz e equipamentos urbanos, atualmente o alojamento foi desmontado.

subdividas em 13 modelos, cuja área construída varia entre 79 e 280 m². A distribuição das casas é feita de acordo com a faixa funcional do empregado, cargo, tempo de vinculação à empresa e número de familiares. Qualquer mudança nas casas do Núcleo Urbano de Carajás necessita de acompanhamento técnico, sendo vedada a personalização do imóvel, a não ser pela escolha da cor da casa, que deve obedecer a uma paleta de cores pré-determinada (RODRIGUES, 2002).

Portanto, é possível afirmar que o atual município de Parauapebas surge a partir de um projeto mineral, com três núcleos distintos, mas interdependentes, sendo que apenas dois estão sob a gestão direta do poder municipal.

4.2.1.4 O Início da Atividade Mineral e a Emancipação do Município

Em 1985 é inaugurada a estrada de ferro Carajás que permite o início da exportação do minério na serra dos Carajás. No ano seguinte é formalizada a concessão de direito real de uso de 411.948,87 hectares à Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

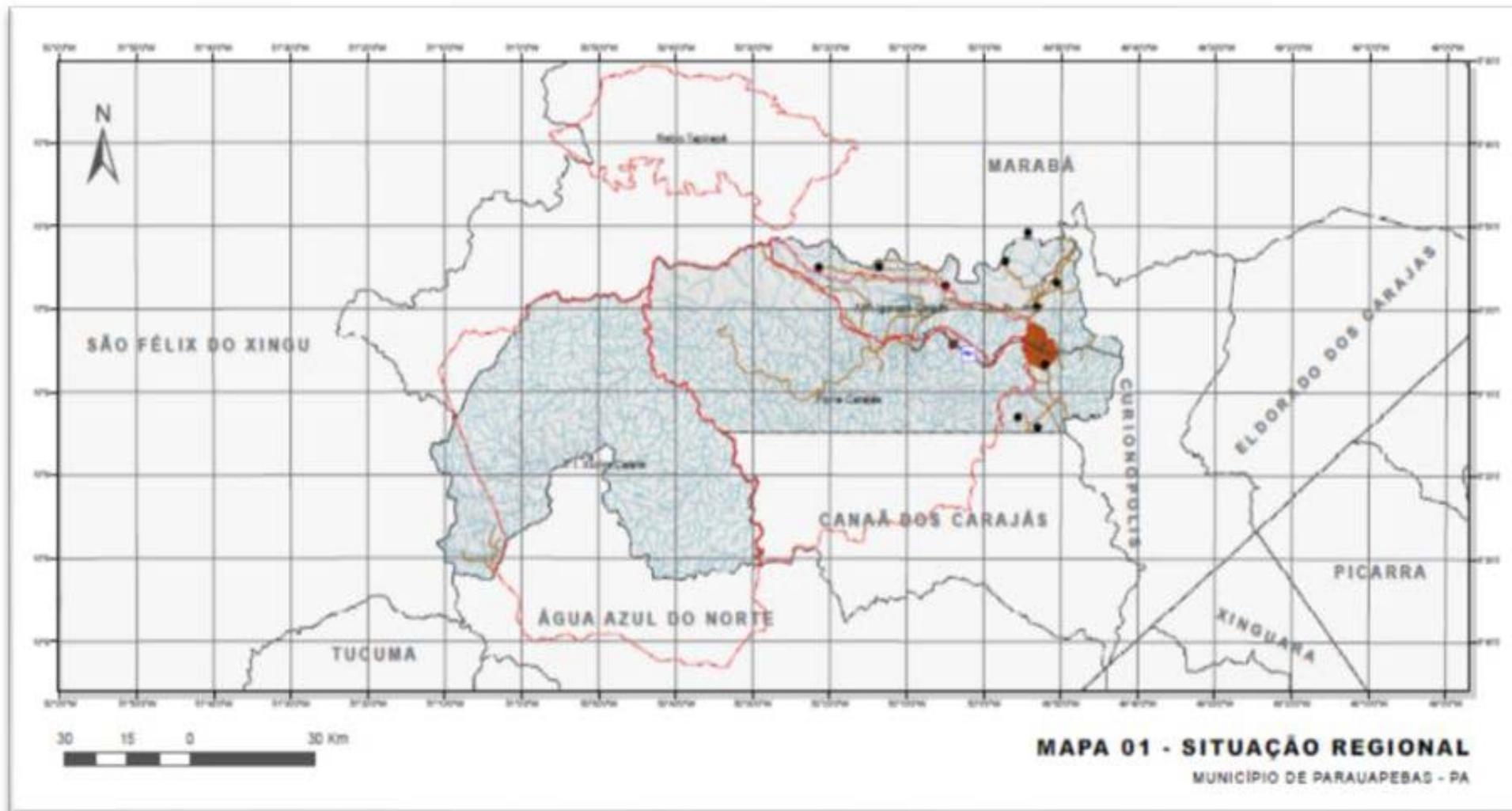
Parauapebas foi elevada de vila do Município de Marabá à Município pela Lei Estadual n. 5443, de 10 de maio de 1988. No seu ato de criação, o município possuía os seguintes limites (art. 2º): a) com o município de Marabá; b) com o município de Curionópolis; c) município de Xinguara; e d) município de São Félix do Xingu.

Todavia, com o desmembramento de Água Azul do Norte (Lei Estadual n. 5.694, de 13 de dezembro de 1991) e de Eldorado dos Carajás (Lei Estadual n. 5.860, de 05 de maio de 1994) (FERREIRA, 2003) do território de Parauapebas³⁰⁴, o município passou a ter a seguinte delimitação: a) com o município de Marabá; b) com o município de Curionópolis; c) com Município de Canaã dos Carajás; c) com o Município de Água Azul do norte. d) com o Município Ourilândia do Norte e e) com o Município de São Félix do Xingu.

A sede do novo município (art. 3º) foi instalada na vila de Parauapebas. O território atual de Parauapebas possui 6.886,208 km² e uma densidade demográfica de 22, 35 hab/km², com uma população estimada em 2013 de 176.582 pessoas, segundo dados do IBGE (2013).

³⁰⁴ O surgimento de ambos os municípios foi influenciados pelo projeto de exploração de novas jazidas, mas que permanecem, no entanto, ainda inexploradas por questões de ordem econômica.

Ilustração 8 - Configuração municipal após os desmembramentos.



Fonte: Adaptado pela autora dos anexos do plano diretor de Parauapebas (UFPA, 2006).

4.3 A CONFIGURAÇÃO FUNDIÁRIA ATUAL DO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS

Para compreender a situação fundiária do território de Parauapebas é necessário analisar não apenas como se deu a formação de suas áreas patrimoniais (4.3.1), mas também como outras áreas que limitam a expansão urbana estão constituídas. No caso do município de Parauapebas, possuem especial importância: a) o reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas pelo grupo indígena Xikrin do Cateté (4.3.2); b) a instituição da Floresta Nacional do Carajás, que possui uma área de proteção ambiental servindo como zona de amortecimento (4.3.3); c) a concessão de áreas para a exploração mineral da empresa Vale (4.3.4) no interior da floresta nacional; d) a existência de áreas federais e de projetos de reforma agrária (4.3.5); e e) a existência de áreas públicas estaduais (4.3.6).

4.3.1 A Constituição da Área Patrimonial do Município de Parauapebas

A Lei Estadual n. 5.443, de 10 de maio de 1988, que criou no Município de Parauapebas, dispõe em seu art. 5º que “os bens públicos situados no território do município ora criado passarão à sua propriedade, quando aplicados exclusivamente, a serviço ou estabelecimento deste último”.

Nesse item apresentaremos as informações coletadas sobre a aquisição de áreas patrimoniais pelo município de Parauapebas, visando estabelecer qual a área pública municipal estimada. Nesse sentido, quatro questionamentos devem ser postos para a análise da situação fundiária do patrimônio municipal: a) quando da criação do município de Parauapebas, houve repasse de áreas patrimoniais de Marabá por desmembramento? (4.3.1.1); b) quando o município de Parauapebas identifica uma área pública em seu território, quem compete proceder a doação do bem ao Município? (4.3.1.2); c) o Município de Parauapebas adquiriu bens para aumentar sua área patrimonial a partir da aquisição de áreas privadas? (4.3.1.3); d) quais os critérios adotados pelo município de Parauapebas no que se refere à disposição de seu patrimônio? (4.3.1.4).

4.3.1.1 O Repasse de Áreas Patrimoniais por Desmembramento

Inicialmente é necessário identificar quais bens foram transferidos à Parauapebas por desmembramento de Marabá. Conforme dados obtidos por fontes secundárias (PIQUET, 1998; RODRIGUES, 2002), quando a implantação do projeto mineral na Serra dos Carajás, duas áreas foram repassadas ao Município de Marabá e que atualmente estão localizadas no Município de Parauapebas: vila de Parauapebas e povoado Rio Verde, correspondendo atualmente aos bairros Rio Verde, Cidade Nova e União.

Contudo, em levantamento feito no INCRA SR-27 foram identificadas três doações feitas pelo GETAT ao Município de Marabá e não apenas duas, conforme indicado nos estudos anteriores sobre o município: a) doação feita à Prefeitura de Marabá de lote rural sem denominação com 132,1566 hectares proveniente da gleba Taboca “A” (Processo GETAT 1678/1983); b) doação feita à Prefeitura de Marabá denominada núcleo urbano de Parauapebas com 229,1673 hectares, proveniente da gleba Rio Novo (Processo GETAT 1678/1983); e c) doação feita à Prefeitura de Marabá denominada lote Rio Verde com área de 151,5278 hectares, proveniente da gleba Carajás III (Processo GETAT 327/1984).

Cumpra observar que esse patrimônio inicial de 512,8517 hectares repassado à Parauapebas por desmembramento passou por processo de destinação a terceiros ainda sob a gestão do Município de Marabá. Dois são os fatores que nos levam a essa afirmação: a) levantamento preliminar realizado pelo Registro de Imóveis do 1º ofício de Marabá em que foi constatada a existência de mais de 300 matrículas por desmembramento atualmente localizadas no território do Município de Marabá³⁰⁵; e b) o disposto na Lei Municipal de Parauapebas n. 30/1989, de 20 de dezembro de 1989 que revogou as leis de Marabá relativas à concessão de títulos de aforamento dos terrenos urbanos em Parauapebas, com datas entre 10 de maio de 1988 e 1º de janeiro de 1989.

Assim, para que se possa afirmar qual a área que estava disponível ao Município de Parauapebas quando da sua criação será necessário realizar levantamento cartorial dos desmembramentos efetuados do patrimônio da vila de

³⁰⁵ Segundo informações obtidas pela Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá essas mais de 300 matrículas têm por origem as seguintes matrículas: matrículas 6881, 6990 (resultante da unificação das matrículas 6984 a 6998 que originou a matrícula 12.101, posteriormente desdobrada), 7112 a 7166, 6424, 5268, 5993 a 5995.

Parauapebas e do lote Rio Verde. O parágrafo único do art. 5º da Lei Estadual n. 5.443/1988 determinava que deveria ter sido constituída comissão composta por integrantes do Poder Legislativo e do Poder Executivo, do Município de Marabá, para fazer o levantamento dos bens patrimoniais que comporão o município de Parauapebas. Mas, em nossa pesquisa feita no Município de Marabá não foram identificados registros documentais que esse levantamento tenha sido realizado e encaminhado à Prefeitura de Parauapebas.

4.3.1.2 A Competência para o Repasse de Áreas Públicas no Município de Parauapebas

A identificação de áreas públicas no Município para fins de expansão de áreas urbanas não é uma tarefa simples, pois envolve inventariar todos os bens públicos existentes nos limites do território municipal e conhecer sua disponibilidade para alienação por parte do ente federado detentor.

Portanto, para que o Município possa demandar áreas ao Estado e União primeiramente é necessário excluir quais são os bens públicos de uso especial no Município desses dois entes federados. Considerando o território municipal total desde já podem ser excluídas as áreas da Terra indígena Xikrin do Cateté e da Floresta Nacional do Carajás, pois são grandes extensões já afetadas e que não poderão ser doadas ou cedidas ao Município para expansão urbana. Somente essas duas grandes áreas representam respectivamente 37% e 49% do território municipal, totalizando 87% da área (quadro abaixo) do Município que não poderão ser objeto de doação para fins de expansão urbana.

Quadro 1 - Distribuição de áreas públicas federais de uso especial no Município de Parauapebas.

| Tipo de Bem Público de Uso Especial | Área (ha) | % do território Municipal |
|--|------------------|----------------------------------|
| Floresta Nacional do Carajás | 340.764 | 49,21 |
| Terra Indígena Xikrin do Cateté | 262.387 | 37,92 |
| TOTAL | 603.151 | 87,13 |

Fonte: Adaptado pela autora do diagnóstico do plano diretor de Parauapebas (UFPA, 2006).

Sem levar em consideração os equipamentos públicos federais e estaduais, que não possuem extensão territorial significativa, resta ainda identificar as áreas que foram arrecadas e matriculadas em nome da União em razão de procedimento discriminatório e desapropriação por utilidade pública e interesse social para fins de reforma agrária e ainda não destinados a particulares.

Segundo levantamento realizado nos cadastrados no Serviço de Patrimônio da União quatro glebas federais: gleba Engano segunda parte, gleba Rio Novo, gleba Taboca e gleba Verde. Sobre essas áreas arrecadas e matriculadas em nome da União, ou então desapropriadas foram criados assentamentos e doadas áreas a particulares que, se tiverem sido devidamente destacadas do patrimônio público federal a terceiros, poderão ser desapropriadas diretamente pelo Município. É também dessas áreas glebas federais que se originaram as doações de áreas patrimoniais do Município de Parauapebas pelo GETAT quando estas ainda integravam o patrimônio municipal em Marabá.

Com a criação do Programa Terra Legal em 2009 sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com base na Lei Federal n. 11.952, de 25 de julho de 2009 (arts. 21 a 30), houve nove novas doações feitas ao Município de Parauapebas: 1) Cedere I; 2) Palmares I; 3) Palmares II; 4) Liberdade I, 5) Liberdade II; 6) Liberdade III; 7) Conjunto Bambuí/Nova Vida/Guanabara; 8) São Lucas I; e 9) São Lucas II, o que importou em um incremento patrimonial a Parauapebas de 426,829 hectares (quadro abaixo), e permitirá a regularização fundiária e habitacional dos munícipes.

Quadro 2 - Áreas patrimoniais doadas pela União no atual território de Parauapebas pelo Programa Terra Legal.

| BAIRRO | ÁREA (HA) | GLEBA DE ORIGEM |
|---------------|----------------------|--|
| Liberdade I | 52,1743 | Taboca A, quadra 1, Projeto de Assentamento Carajás II e III, quadra 1, lote 3 (matrícula n. 216, folha 1 de 6/5/1993 do Cartório de Parauapebas. Registro anterior: matrícula n. 11483, lv. 2, f. 1, 22/06/1989, RI Marabá) |
| Liberdade II | 44,2458 | Taboca A (matrícula n. 216, folha 1 de 6/5/1993 do Cartório de Parauapebas. Registro anterior: matrícula n. 11483, lv. 2, f. 1, 22/06/1989, RI Marabá) |

| | | |
|---|----------------|---|
| Liberdade III ³⁰⁶ | 37,4245 | Taboca A, quadra 1, Projeto de Assentamento Carajás II e III, quadra I, lote 2 (matrícula n. 216, folha 1 de 6/5/1993 do Cartório de Parauapebas. Registro anterior: matrícula n. 11483, lv. 2, f. 1, 22/06/1989, RI Marabá) |
| Guanabara/Nova Vida, Bambuí/Complexo Esportivo | 55,7943 | Taboca A (matrícula n. 216, folha 1 de 6/5/1993 do Cartório de Parauapebas. Registro anterior: matrícula n. 11483, lv. 2, f. 1, 22/06/1989, RI Marabá) |
| Cedere I | 9,5187 | Verde (matricula n. 219, livro ?, folha 2, de 6/5/1993 do Cartório de Parauapebas. Registro anterior: matrícula n.1652, lv. 2, f. 1, 19/04/1989, RI Marabá). |
| Palmares I | 81,0463 | Rio Novo (mat. 3154, f. 1, de 22/11/2001 do Cartório de Parauapebas (origem PA Palmares II que tem por origem títulos do GETAT 4(GETAT)82(1)4537, 4(GETAT)82(1)4535, 4(GETAT)82(1)4541 e 4 (GETAT)82(1)4540, matriculados sob o n. 86, 87, 88 e 89 da f. 1 do lv. 2 do RI de Parauapebas) |
| Palmares II | 57,4520 | Rio Novo (mat. 3154, f. 1, de 22/11/2001 do Cartório de Parauapebas (origem PA Palmares II que tem por origem títulos do GETAT 4(GETAT)82(1)4537, 4(GETAT)82(1)4535, 4(GETAT)82(1)4541 e 4 (GETAT)82(1)4540, matriculados sob o n. 86, 87, 88 e 89 da f. 1 do lv. 2 do RI de Parauapebas) |
| São Lucas I | 46,4158 | Taboca A, quadra 1, Projeto de Assentamento Carajás II e III, quadra 2, lote 6 (matrícula n. 216, folha 1 de 6/5/1993 do Cartório de Parauapebas. Registro anterior: matrícula n. 11483, lv. 2, f. 1, 22/06/1989, RI Marabá) |
| São Lucas II | 42,7573 | Taboca A, quadra 1, Projeto de Assentamento Carajás II e III, quadra 2, lote 7 (matrícula n. 216, folha 1 de 6/5/1993 do Cartório de Parauapebas. Registro anterior: matrícula n. 11483, lv. 2, f. 1, 22/06/1989, RI Marabá) |
| TOTAL | 426,829 | |

Fonte: Elaborado pela autora com base na consulta dos processos de origem do Programa Terra Legal em Marabá em 2013.

Não foram identificadas doações de áreas patrimoniais incidentes em glebas do Estado do Pará. Essa questão será analisada em maior detalhe no item 2.1.6.

Ante o exposto, podemos concluir que do ponto de vista fundiário, se

³⁰⁶ Em área de ampliação da área urbana do município de Parauapebas pela Lei Municipal n. 4.373, de 18/11/2009.

considerarmos as grandes áreas públicas, o Município de Parauapebas já está ordenado em uma macro escala, uma vez que a dominialidade de todo o seu território é conhecida e os bens públicos, mesmo os estaduais, já foram identificados e especializados, ou pelo menos os de maior extensão. Essa regularidade fundiária se deu em grande parte pelo reconhecimento de grandes áreas de uso especial de domínio público federal: a terra indígena Xikrin do Cateté e a Floresta Nacional do Carajás e, somente em menor grau, pela atuação dos órgãos fundiários estaduais e federais.

Todavia, em uma microescala, que é igualmente relevante para a análise da regularidade fundiária urbana há ainda a necessidade de organização de dados, pois não se sabe exatamente quais áreas que foram destacadas do patrimônio público federal e municipal. Tais informações são essenciais para um planejamento adequado da expansão urbana, bem como do adequado controle e uso do solo urbano.

4.3.1.3 A incorporação patrimonial pelo Município de Parauapebas a partir da aquisição de áreas privadas

Além da doação por parte da União, os municípios podem aumentar suas áreas patrimoniais através da aquisição de bens privados por doação, compra, doação em pagamento e desapropriação, bem como pela aprovação de loteamentos urbanos, regularmente registrados no registro de imóveis que seja proveniente de um documento de propriedade válido, com origem comprovada.

No caso do município de Parauapebas, além das doações acima especificadas no subitem anterior, ao compulsarmos a legislação municipal de 1989 a 2012 (tabela abaixo) foram identificadas várias autorizações legislativas para aquisição de áreas para o patrimônio do Município pelo Poder Executivo.

Ainda que não seja possível afirmar apenas com base na legislação municipal que os imóveis identificados passaram a integrar o domínio municipal, tomando por base o que dispõe o art. 123 da Lei Orgânica do Município de Parauapebas de 1990 (correspondendo atualmente ao art. 33, XII da Emenda à Lei Orgânica), é necessária prévia autorização legislativa para a aquisição e disposição de patrimônio municipal, sendo assim essa uma aproximação do que pode ter sido adquirido pelo Município para a expansão de seu perímetro urbano e construção de

equipamentos públicos, acrescentando assim às áreas patrimoniais municipais originárias repassadas pela União³⁰⁷.

Quadro 3 - Leis que importaram na expansão de áreas patrimoniais municipais.

| LEI | CONTEÚDO | DESCRIÇÃO DO IMÓVEL | ÁREA | BAIRRO |
|--------------------------------|--|--|----------------------|--------------------------|
| 28, de 15 de dezembro de 1989 | Aquisição de terreno na localidade CEDERE II de Raimundo Maia da Silva para a construção de escola estadual | <i>Defronte o hospital do MIRAD, equivalente a 20 lotes</i> | 6000 m ² | <i>Canaã dos Carajás</i> |
| 30, de 20 de dezembro de 1989 | Revoga leis de Marabá relativas à Concessão de Títulos de aforamento relativas à área urbana do Município de Parauapebas com datas de 10 de maio de 1988 a 1º de janeiro de 1989 | <i>Sem descrição</i> | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> |
| 57, de 27 de agosto de 1990 | Autoriza o chefe do Poder Executivo a adquirir um imóvel para prosseguimento de abertura de rua | Av. Brasil, esquina com rua Sol Poente n. 155, no bairro Rio Verde, de propriedade do Sr. Paulo Paraguassu | 90 m ² | Rio Verde |
| 143, de 12 de dezembro de 1990 | Autoriza o Poder Executivo Municipal, a adquirir por compra uma área de terra, destinada a ampliação do Viveiro de Mudas para a Prefeitura Municipal de Parauapebas. | lote de terra anexa ao Viveiro de Mudas da Secretaria de Fomento Econômico, pertencente ao Sr. Jair Ribeiro de Oliveira e esposa | 4.941 m ² | <i>Não informado</i> |
| 150-A, de 21 de janeiro de | Autoriza o Poder Executivo Municipal a Adquirir por compra um lote urbano de | Rua 19, Quadra 109, lote 3 B, Núcleo Urbano de Parauapebas, | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> |

³⁰⁷ Para que essas informações possam ser confirmadas e se tenha um inventário completo das áreas públicas municipais é necessário confirmar se essas desapropriações foram registradas no Registro de Imóveis competente. Cumpre observar que esse levantamento não importa em dizer que essas áreas ainda estão disponíveis, uma vez que o Município de Parauapebas, ao longo dos anos, alienou porções desse patrimônio, sendo necessária análise dominial para apuração do remanescente disponível.

| | | | | |
|---------------------------------|---|---|---|-------------|
| 1991 | propriedade do Sr. Israel Gomes Silva. | | | |
| 152, de 20 de fevereiro de 1991 | Declara de utilidade pública, para fins de Desapropriação, uma área denominada Bairro da Paz, localizada a leste e contígua ao Bairro do Rio Verde, para regularização de famílias lá instaladas. | Área medindo 1.364,8lm de frente, 1.367,86m de fundos, 1.188,23m de lateral esquerda e 995,33m de lateral direita, localizada a leste e contígua ao Bairro do Rio Verde, | 142,6245 ha | Da Paz |
| 217, de 28 de março de 1991 | Autoriza o chefe do Poder Executivo Municipal, a adquirir por indenização 4 (quatro) lotes Urbanos | lotes da Rua Carajás e Rua Araguaia de propriedades José Pereira Marques, Pedro Gomes da Conceição, Pedro Silva Leite e Paulo Vidal da Silva | 85 m ² , 307,5 m ² , 5m ² , 255 m ² , respectivamente (total 652,5 m ²) | Rio Verde |
| 227, de 02 de abril de 1991 | Autoriza o chefe do Poder Executivo Municipal a Indenizar Janio Jose Pereira Ramos e Enoque Almeida dos Santos | Terrenos em que se encontra edificado o posto de saúde na Rua P. | <i>Não informado</i> | União |
| 354, de 14 de junho de 1991 | Autoriza o Poder Executivo Municipal a efetuar desapropriação de uma área denominada "Fazenda Santa Andreia" para a construção de complexo esportivo | PA-275, km 66, de propriedade de Gabriel Augusto Camargo. | 1 alqueire | Maranhão |
| 360, de 02 de julho de 1991 | Autoriza ao Poder Executivo Municipal a adquirir por compra uma área de terras urbana destinada a abertura de ruas e à área de Educação pertencente à Eli Areias Oliveira | Adquirir por compra uma área de terras urbana, que se localiza entre a Estrada do Club dos Solteiros, Loteamento da Rua são Paulo, onde faz divisa com terrenos pertencentes a: Maria de Fátima Alves | 36.886,00 m ² | Cidade Nova |

| | | | | |
|-------------------------------|---|--|----------------------|----------------------|
| | | Ferreira, João Alves e Benedito Pinto de Freitas e Cloves Martinelli | | |
| 366, de 15 de agosto de 1991 | Autoriza ao Poder Executivo Municipal a adquirir por desapropriação, com justa indenização, uma área de terreno, composta de 03 (três) lotes urbanos, destinada a construção do Cemitério local | Lotes dos terrenos urbanos de n. 218, 220 e 222, da quadra do Cemitério, com frente para a Rua do Arame. | 1.152m ² | Rio Verde |
| 368, de 23 de agosto de 1991 | Adquirir por compra 05 (cinco) lotes de terrenos urbanos, de propriedade de Geraldo Maia e Manoel Alves dos Santos para a implantação da sede da LEP (Liga Esportiva). | Avenida Tocantins, quadra 52m lote 80 | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> |
| 376, de 9 de outubro de 1991 | Aquisição por compra uma área destinada a expansão urbana de Rafael Camargo | Margem direita da estrada que dá acesso da sede do Município ao pátio da ferrovia para a construção de casas populares e outros equipamentos públicos. | 122.0160 ha | <i>Não informado</i> |
| 381, de 15 de outubro de 1991 | Aquisição de um terreno urbano pertencente a Joana Maria de Jesus para ampliação do espaço físico da escola Municipal Eurides Santana | Lote de terreno urbano, situado na Rua Minas Gerais, n. 313 (lotes 57, 59, 62 e 64) | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 382, de 15 de outubro de 1991 | Aquisição por compra um lote urbano pertencente ao sr. Célio Alves da Silva para abertura e ligação da rua J com as ruas 18 e 19 | Lote urbano 3-B, rua 18, quadra 13 | <i>Não informado</i> | União |
| 387, de 1991 | Indenização para de área para implantação da | Rua P, Qd. 114, s/n | <i>Não informado</i> | União |

| | | | | |
|--|---|--|----------------------|-------------------|
| | feirinha | | | |
| 393, de 21 de outubro de 1991 | Aquisição de área para mudança do leito do rio Ilha do Côco II | Proximidades da Av. Liberdade | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 404, de 27 de março de 1992 | Desapropriação de um lote de terreno urbano situado na Av. Carajás e indenização das benfeitorias I nele existentes, pertencentes a Valdeis Ribeiro de Oliveira para servir de leito para o Rio Ilha do Coco, que foi desviado de seu leito anterior. | Frente- para a Av. Carajás, confinando pelo lado esquerdo com o lote n. 2 e nos fundos com o lote n. 4 | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 405, de 27 de março de 1992 | Dispõe sobre desapropriação de um lote de terreno urbano, de propriedade de Fidalcino Anastácio de Almeida, | Rua "P", Qd. 114, lote s/n | <i>Não informado</i> | União |
| 408, de 13 de abril de 1992 | Indenização de Antônio Alexandre Da Silva e Cassimiro Moura Caetano pela a desapropriação parte dos lotes urbanos de suas propriedades para desvio necessário do Rio Ilha do Côco II | Nas proximidades da Avenida Carajás | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 883, de 18 de novembro de 1992 | Aquisição de imóvel onde funciona o projeto barriga Cheia | Rua E, Qd.47, lotes 19, 20, 21 e 22 | 1080m ² | Cidade Nova |
| 1.004, de 22 de dezembro de 1992 (revogado pelo art. 19 da Lei 1.569, de | Desapropriação de área. de terras para. fins de expansão urbana na localidade do CEDEREII, de propriedade de Raimundo Maia da Silva. | <i>Terras contíguas à CEDERE II denominada sítio São José, na Gleba Buriti, Carajás 11 (título Definitivo 4 (GETAT) 82 (7) 736</i> | 41,8074 ha | Canaã dos Carajás |

| | | | | |
|--|--|--|---------------------------|----------------------|
| 10 de março de 1995) | | | | |
| 1.035, de 29 de dezembro de 1992 (revogado pelo art. 22 da Lei 1.569, de 10 de março de 1995). | Sítio São José (Gleba Buruiti 0 Carajás II) para fins de expansão urbana | Quadra 29, lote 47 | <i>Não informado</i> | Canaã dos Carajás |
| 1.056, de 15 de abril de 1993 | Autorização do poder executivo municipal para aquisição de imóvel para funcionamento de escola | Travessa São Paulo, Qd. 150, lote 06 | <i>Não informado</i> | Primavera |
| 1.204, de 11 de junho de 1993 | Aquisição por compra terreno rural de propriedade de Rafael Saldanha Camargo | Conjunto de 510 lotes da fazenda e do loteamento vila rica | 10 alqueires | <i>Não informado</i> |
| 1.240, de 27 de janeiro de 1994 | Compra de uma área de terreno devoluto de Luiz Console para servir de aterro sanitário da cidade | Área situa na Gleba Ampulheta, entre os rios Parauapebas e Gelado, início da Colônia Jader Barbalho na Estrada da Gameleira, tendo por confinantes Marlene Abadia Da Silva e Onofre Antônio da Silva | 154.283,26 m ² | <i>Não informado</i> |
| 1.249, de 18 de março de 1994 | Aquisição de imóvel urbano de propriedade de Erisvaldo Andrade e Ailton Santos destinado à doação em comodato do Basa. | Rua 15, Qd. 52, lote n. 17 | 180m ² | Rio Verde |
| 1.250, de 18 de março de | Desapropriação de terreno pertencente a José de Sá para abertura de rua de | Avenida 28 de dezembro | <i>Não informado</i> | Maranhão |

| | | | | |
|-------------------------------|--|---|-------------------------|----------------------|
| 1994 | acesso ao local | | | |
| 1.252, de 18 de março de 1994 | Para a distribuição de terras a pessoas carentes | Lote s/n da rua 1A entre as ruas C e E | 33000m ² | Cidade Nova |
| 1.255, de 14 de março de 1994 | Aquisição de imóvel de Sebastião Rufino da Silva para abertura da rua 11 com a rua Belém | Rua 11, Qd. 166, n. 20, 21 e 22 | 810 m ² | Primavera |
| 1.259, de 05 de abril de 1994 | Desapropriação de 80 lotes urbanos de propriedade de Geraldo Fonseca Machado para remanejamento dos moradores localizados à margem do esgoto | Chácara 9, quadra 185-188 | 46.000m ² | Rio Verde |
| 1.260, de 14 de abril de 1994 | Adquirir 80 lotes urbanos para o remanejamento de moradores que ocupam as margens dos esgotos | Chácara n. 9 | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 1.301, de 06 de abril de 1994 | Adquirir terreno localizado no CEDERE II, de propriedade de João Pereira Leal | Rua Batista Campos | 5.764m ² | <i>Não informado</i> |
| 1.409, de 16 de junho de 1994 | Adquirir terreno localizado no CEDERE II, de propriedade de João Cândido das Neves para a construção de uma Rodoviária | V5-44 | 3.128m ² | <i>Não informado</i> |
| 1.410, de 17 de junho de 1994 | Aquisição de terreno de propriedade de Maria Moreira Sales de Oliveira para construção de uma creche | Terreno na Avenida Beira Rio constituído pelos lotes de n. 32, 34, 36, 38, 32-A, 34-A, e 38-A (fundos com o igarapé ilha do coco), quadra 3 | 3.080,00 m ² | Rio Verde |
| 1.418, de 07 de julho de 1994 | Aquisição de lotes urbano de Sebastião Maria de Moura para ampliação de escola Eurides Santana | Frente para a Rua Minas Gerais n. 55, qd. 84 | 200 m ² | Rio Verde |
| 1.421, de | Adquirir imóvel de Osmar | PA-275 | 4.264,53 | Da Paz |

| | | | | |
|-----------------------------------|--|---|---|----------------------|
| 07 de julho de 1994 | Rezende para a construção da Sede da Casa do Colono de Parauapebas. | | m ² | |
| 1.422, de 07 de julho de 1994 | Aquisição de imóvel de propriedade de Claudeluz Rodrigues para a construção de uma creche | Rua B, Qd. 23, lotes 1 a 5 | 1.346,56m ² | Cidade Nova |
| 1.476, de 10 de agosto de 1994 | Aquisição de terreno rural de propriedade de Diógenes Borges Neto | Margem direita do Rio Parauapebas e VF-01, lotes 2 e 4 da gleba Alcobaça, PA Carajás II e II, denominada chácara ferradura e lote 3, qd. 1E | 41.14.00 ha | <i>Não informado</i> |
| 1.503, de 22 de setembro de 1994 | Indenizar lotes urbanos em nome de Dispõe Joanes Gomes Barroso e Efúcio Alves Diniz para abertura e alinhamento da rua 10. | Lotes urbanos, localizados na rua A e São Paulo | 243m ² | Cidade Nova |
| 1.571, de 25 de abril de 1995 | Aquisição de terreno urbano destinado a reservatório de água | Terreno localizado às margens da VS-10 | 56.996, 58 m ² | <i>Não informado</i> |
| 1.807, de 04 de setembro de 1995. | Aquisição de terrenos para a construção de estação de tratamento de esgoto de propriedade de Pedro de Oliveira, Raimundo Alves Araújo, Ana Maciel de Souza, Eunice França e outros | <i>Sem descrição</i> | 168, 71 m ² , 2.464,51m ² , , 348, 32 m ² , 7.004, 5 m ² , 8.660,22 m ² , 2.812,80 m ² , 1.186 m ² , 1.883,40 m ² , 1.710,22 m ² , 3.167,25 m ² , 3.399 m ² , 83.875 m ² | Rio Verde |

| | | | m ² (Total 116.679,13 m ²) | |
|--|--|---|---|----------------------|
| 1.808, de 1995 | Aquisição de área destinada à utilização do sistema de água municipal | VS-10, gleba Taboca, Qd. 1, lote 6 | Não informado | Zona rural |
| 1.843, de 27 de setembro de 1995 | Aquisição de terrenos urbanos para a aplicação das ruas 10 e Rio de Janeiro | <i>Sem descrição</i> | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 1.881, de 06 de outubro de 1995 (alterada pela Lei n. 2760/1996) | Aquisição de área rural para a implantação de parque de exposições e feira agropecuária, comercial e industrial de Parauapebas | Área localizada na gleba Taboca, VS-11 | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> |
| 1.930, de 23 de novembro de 1995 | Aquisição de imóvel urbano de Geraldo Procópio dos Santos | No núcleo de Parauapebas, lotes de n. 01, 02, 03 e 04 da Qd. 25, da rua B | 1.080 m ² | Cidade Nova |
| 2.407-A, de 11 de abril de 1996 | Aquisição de área urbana de propriedade de Orlando Cordeiro Ribeiro, a ser destinada para a construção do hospital materno infantil | Av. Amazonas, Qd. 25-A, lotes 55, 57, 5S, 61, 64, 66 e 68 | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 2.407, de 15 de abril de 1996 | Aquisição de um imóvel no povoado de Vilinha de propriedade de aparecida Cleusa Silva de Sousa para fins de expansão da área urbana | Lote n. 5 da gleba 13 da colônia Paulo Fonteles (antes Jader Barbalho) | 5 ha | Rio Verde |
| 2.408, de 16 de abril de 1996 | Aquisição de imóvel para servir como depósito de merenda escolar de Secretaria Municipal de Educação de propriedade de Marluzia Bravim Moreira | Rua C, Qd. 40, lote 7 | 270 m ² | Cidade Nova |
| 2.412, de | Aquisição de área de | Estrada de acesso | 5.883, 38 | Zona rural |

| | | | | |
|-----------------------------------|--|---|---------------------------|----------------------|
| 30 de maio de 1996 | propriedade do Sr. Antônio Eustáquio de: Camargo para a construção de Cerâmica Comunitária | Ferrovia, limitando-se com o Igarapé Lajeado. | m2 | |
| 2.581, de 1996 | Adquirir área para ampliação do cemitério | Rua do arame, Qd. 174, s/n | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 2.651, de 24 de setembro de 1996 | Aquisição de área rural de Maria Raimunda de Almeida para continuidade do programa de saneamento básico e área de segurança | VS-10, gleba Taboca, Qd. 01, lotes 3 e 4 | 139.978,00 m ² | Zona rural |
| 2.652, de 25 de setembro de 1996 | Aquisição de área rural de propriedade de José Gonçalves dos Santos para dar continuidade ao programa de saneamento básico e área de segurança | Vs-10, Qd. 1, lote 5 da gleba Taboquinha | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> |
| 2.799, de 26/12/1996 | Aquisição de área urbana de propriedade de Zizela Barbosa dos Santos para fins de desobstrução | Av. Cristo Rei, Qd. 45, lote 132 | 181,5 m ² | Rio Verde |
| 2.806, de 07 de fevereiro de 1997 | Indenização de área urbana de propriedade de Raimundo Rodrigues de Souza para a construção de ponte de concreto | Área situada na esquina da Rua P com a Rua Rio de Janeiro | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 3.029, de 12 de maio de 1997 | Indenização de área urbana de Gabriel Camargo | Quadras 13 e 14 do Loteamento Beira Rio (28 lotes) | 9720m ² | Beira Rio |
| 3.072, de 03 de junho de 1997 | Aquisição de lotes urbanos no município de Parauapebas de propriedade Antonio Jacobina e Silva para a construção do posto da TELEPARÁ | Avenida Arame, Qd. 173, título 1393 | 456 m ² | Rio Verde |
| 3.141, de 20 de junho de | Autorização para dar lance de leilão de bem penhorado nos autos do | Rua 04, n° 102, esquina com a rua Amazonas | <i>Não informado</i> | Primavera |

| | | | | |
|----------------------------------|--|---|-----------------------|----------------------|
| 1997 | processo da Reclamação Trabalhista nº 675/96 para fins de implantação de um albergue que será gerido pelo Fundação Ação Social Cultural | | | |
| 3.208, de 09 de setembro de 1997 | Aquisição de terreno rural de propriedade de Irineu Martini | terreno rural, confrontado pela frente com a estrada que dá acesso à Ferrovia | 10.000 m ² | <i>Não informado</i> |
| 3.213, de 18 de setembro de 1997 | Aquisição de imóvel para interligação da Rua 24 de Março no Bairro Rio Verde com a Rua 24 de Março no Bairro da Paz; e interligação da Rua Rio de Janeiro no Bairro Rio Verde com a Rua Marabá, no Bairro da Paz | Av. Brasil, Qd. 139, Lote 28 | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> |
| 3.215, de 06 de outubro de 1997 | Aquisição de imóvel de Bento das Chagas Silva | Rua 15 de Novembro nº 18 | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 3.217, de 06 de outubro de 1997 | Aquisição de lote urbano de Edvaldo Carrijó de Lemos destinado ao Pátio da CIRETRAN | Lote nº 81, Qd. 109, da Av. JK | <i>Não informado</i> | Rio Verde |
| 3.253, de 04 de dezembro de 1997 | Aquisição de terreno urbano de propriedade de Antonio Almeida Silva | Lotes de nº I-A, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, situados na Rua Manaus, Quadra 144 e lotes de nº 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 32, situados na Rua Amazonas, Quadra 144 | <i>Não informado</i> | Primavera |
| 3.476, de 18 de junho de 1998 | Aquisição de imóveis para a construção de praça de propriedade de Antonio José da Silva e Belzarina | Av. JK, n. 33 e Rua Ceará, n. 57 | <i>Não informado</i> | Rio Verde |

| | Alves Pereira | | | |
|---|---|----------------------|------------|----------------------|
| 4.241, de 08 de novembro de 2002 | Autoriza o Poder Executivo Municipal a receber do INCRA doação de área urbana | <i>Sem descrição</i> | 52.2351 ha | <i>Não informado</i> |

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação municipal disponibilizada pela Prefeitura de Parauapebas.

Fazendo uma análise dos dados acima apresentados, podemos identificar que além das áreas patrimoniais concedidas diretamente pela União e as adquiridas quando do desmembramento do Município de Marabá acima mencionadas, a Prefeitura Municipal de Parauapebas pode ter adquirido por compra, desapropriação ou doação áreas de expansão urbana para a expansão de área patrimonial urbana nos bairros de Beira Rio (PARAUAPEBAS. Lei n. 3.029/1997), Rio Verde (PARAUAPEBAS. Lei n. 1.259/1994; PARAUAPEBAS. Lei n. 1.260/1994; PARAUAPEBAS. Lei n. 2.407/1996), Cidade Nova (PARAUAPEBAS. Leis n. 360/1991; PARAUAPEBAS. Lei n. 1.252/1994), Da Paz (PARAUAPEBAS. Lei n. 152/1991) e Maranhão (PARAUAPEBAS. Lei n. 354/1991).

Há ainda outras áreas superiores a 5.000m² que podem ter sido utilizadas para expansão urbana (PARAUAPEBAS. Lei n. 376/1991; PARAUAPEBAS. Lei n. 1.204/1993; PARAUAPEBAS. Lei n. 1.240/1994; PARAUAPEBAS. Lei n. 1.476/1994; PARAUAPEBAS. Lei n. 3.208/1997), mas não é possível identificar a partir da análise meramente documental sua localização.

A partir dos dados acima sistematizados é também possível verificar que uma porção de área que pode ter sido desapropriada pelo Município de Parauapebas hoje se encontra sob o domínio do Município de Canaã dos Carajás (PARAUAPEBAS. Lei n. 28/1989; PARAUAPEBAS. Lei n. 1.004/1992), criado por desmembramento de Parauapebas.

As áreas que puderam ser identificadas com base no texto legal que sofreram maior intervenção, em ordem decrescente, em termo de área foram estão localizadas nos bairros Da Paz (1.430.509,53 m²), Rio Verde (218.671,13 m²), Zona Rural (145.861,38 m²), Cidade Nova (73.905,56 m²), Maranhão (24.200 m²), Beira Rio (9.720 m²) e Primavera (810 m²) e em termos de número de intervenções foram os bairros Rio Verde (22); Cidade Nova (7); Primavera e União (4); Zona Rural e Canaã dos Carajás (3); Da Paz, Primavera e Maranhão (2) e Beira Rio (1).

Já no que se refere à aquisição de áreas em decorrência do parcelamento do solo por aprovação de loteamentos urbanos, segundo levantamento feito pelo próprio Poder Executivo de Parauapebas (1984-2010)³⁰⁸, a aquisição de áreas públicas por parte do município apresenta-se bastante limitada (tabela abaixo), pois sua implantação, em geral, não é acompanhada do cumprimento da Lei federal n. 6766, de 19 de dezembro de 1979.

Quadro 4 - Listagem sobre a situação de loteamentos urbanos existentes no Município de Parauapebas.

| BAIRRO | ORIGEM | DATA DA OCUPAÇÃO | CLASSIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA PELO MUNICÍPIO |
|--|-------------------------------|-------------------------|---|
| Cidade Nova | Poder Público (mat. 515) | 1985 | Regular |
| Primavera | Poder Público (mat. 515) | 1985 | Regular |
| União | Poder Público (mat. 515) | 1985 | Regular |
| DARV - Rio Verde | Poder Público (mat. 51) | 1984 | Em regularização |
| DAPAZ - Da Paz | Poder Público (mat. 596) | 1992 | Em regularização |
| Bambuí (condomínio fechado) (Decreto Municipal 434/2004) | Particular (sem matrícula) | 2004 | Irregular |
| Beira Rio (Decreto Municipal 95/1992) | Particular (mat. 9587) | 1992 | Regular |
| DACAL - Beira Rio II | Particular (mat. 6106) | 2004 | Regular |
| DALIU - Liberdade (Cortinão) | Poder Público (sem matrícula) | 1993 | Irregular |
| DALIU - Liberdade | Particular (sem matrícula) | 1992 | Irregular |

³⁰⁸ Não foram disponibilizadas pela Prefeitura informações referentes à aprovação de loteamentos entre 2011 e 2013.

| | | | |
|--|----------------------------------|----------------------|----------------------------|
| (Cinco Estrelas) | | | |
| DALIU - Liberdade (Quatro Estrelas) | Particular (sem matrícula) | 1994 | Irregular |
| DALIU - Liberdade (Carajás Sul) | Particular (mat. 2343) | 1992 | Regular |
| DALIU - Liberdade II | Particular (sem matrícula) | 2004 | Irregular |
| DACIN - Maranhão | Poder Público (sem matrícula) | 1991 | Irregular |
| DACIN - Maranhãozinho | Particular (sem matrícula) | 2004 | Irregular |
| DAPAZ - Nova Vida | Poder Público (sem matrícula) | 2002 | Irregular |
| Nova Vida II | Particular (sem matrícula) | <i>Não informado</i> | Irregular |
| DAPAZ - Guanabara | Particular (sem matrícula) | 1994 | Irregular |
| DAPAZ - Caetanópolis | Particular (mat. 1585) | 1996 | <i>Não informado</i> |
| DAPAZ - Jardim América | Particular (mat. 4111) | 2003 | Clandestino |
| Jardim América II | Particular (sem matrícula) | 2003 | Clandestino |
| DARV - Bela Vista | Particular (sem matrícula) | 2003 | Clandestino |
| DAPAZ - Bela Vista II | Particular (mat. 4658) | 2004 | Clandestino |
| Morada Nova | Particular (sem matrícula) | 2004 | Irregular |
| Paraíso | Particular (mat. 1376) | 2008 | Regular |
| Esplanada | Particular (sem matrícula) | 2003 | Regular (Decreto 213/2010) |
| DAPAZ - Novo Brasil | Poder Público (sem matrícula) | 1995 | Em regularização |
| Linha Verde | Particular (sem matrícula) | 2004 | Irregular |

| | | | |
|--|-------------------------------|------|-------------------------------|
| Amazônia | Particular (mat. 10767) | 2008 | Regular |
| Parque dos Carajás I | Particular (mat. 10887) | 2008 | Regular |
| Parque dos Carajás II | Particular (mat. 15300) | 2008 | Regular |
| Cidade Jardim I | Particular (mat. 16765) | 2008 | Regular |
| Cidade Jardim II | Particular (mat. 16767) | 2009 | Regular |
| Cidade Jardim III | Particular (mat. 16797) | 2009 | Regular |
| Casas populares (Decreto 133-A/2004) | Poder Público (mat. 3947) | 2004 | <i>Não informado</i> |
| DACIN - Alto Boa Vista | Particular (mat. 6108) | 2004 | <i>Não informado</i> |
| DACAL - Vila Rica | Particular (mat. 122) | 1992 | Regular |
| DACAL – Altamira | Poder Público (mat. 13882) | 1996 | Em regularização |
| DACAL Betânia | Poder Público (sem matrícula) | 2001 | Irregular (Decreto 91-A/2001) |
| DACAL - Novo Horizonte | Particular (mat. 895) | 1995 | Regular |
| Jardim Canadá I | Particular (mat. 6107) | 2004 | Regular |
| Jardim Canadá II | Particular (mat. 6107) | 2004 | Regular |
| Vale dos Carajás | Particular (mat. 7417) | 2007 | Regular |
| DACIIN - Porto Seguro | Particular (mat. 6358) | 2004 | Regular |
| DACIN - Chácara do Cacao | Poder Público (mat. 1584) | 1998 | Em regularização |
| Chácara do Sol (Decreto Municipal 19/1994) | Particular (mat. 353) | 1994 | Regular |
| Chácara das | Particular (mat. 655) | 1994 | Regular |

| | | | |
|---|-------------------------------|----------------------|----------------------|
| Estrelas (Decreto Municipal 60/1994) | | | |
| Chácara da Lua | Particular (mat. 189) | 1994 | Regular |
| São Lucas I | Particular (sem matrícula) | 2005 | Clandestino |
| São Lucas II | Particular (sem matrícula) | 2005 | Clandestino |
| Parques das Nações | Particular (sem matrícula) | 2005 | Clandestino |
| Nova Parauapebas (fora do perímetro urbano) | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> | Clandestino |
| Linha Verde | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> | Clandestino |
| Loteamento em frente à FAP | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> | <i>Não informado</i> |
| Cidade Jardim IX | Particular (sem matrícula) | 2010 | Regular |
| Cidade Jardim IV | Particular (sem matrícula) | 2012 | Regular |
| Nova Carajás X | Particular (sem matrícula) | 2010 | Regular |
| Nova Carajás I | Particular (sem matrícula) | 2009 | Regular |
| Parque dos Carajás VIII | Particular (sem matrícula) | 2007 | Regular |
| Jardim Tropical | Particular (sem matrícula) | 2011 | Regular |
| Nova Carajás VIII | Particular (sem matrícula) | 2011 | Regular |
| Nova Carajás VI | Particular (sem matrícula) | 2010 | Regular |
| Jardim Tropical II | Particular (sem matrícula) | 2011 | Regular |
| Nova Carajás II | Particular (sem matrícula) | 2009 | Regular |
| Nova Carajás | Particular (sem | 2011 | Regular |

| | | | |
|----------------------------|----------------------------|------|---------|
| VII | matrícula) | | |
| Residencial Martini | Particular (sem matrícula) | 2009 | Regular |
| Nova Carajás IV | Particular (sem matrícula) | 2010 | Regular |
| Cidade Jardim VI | Particular (sem matrícula) | 2010 | Regular |
| Cidade Jardim VIII | Particular (sem matrícula) | 2010 | Regular |
| Residencial Vila Nova | Particular (sem matrícula) | 2012 | Regular |
| Loteamento Belverde | Particular (sem matrícula) | 2012 | Regular |
| Cidade Jardim XI | Particular (sem matrícula) | 2012 | Regular |
| Cidade Jardim XII | Particular (sem matrícula) | 2012 | Regular |
| Cidade Jardim VII | Particular (sem matrícula) | 2012 | Regular |
| Loteamento Antares | Particular (sem matrícula) | 2010 | Regular |
| Loteamento Serra Grande I | Particular (sem matrícula) | 2012 | Regular |
| Loteamento Serra Grande II | Particular (sem matrícula) | 2012 | Regular |

Fonte: elaborado pela autora com base em dados obtidos na Prefeitura Municipal de Parauapebas (2013).

Analisando as informações acima, que se restringem apenas à autorização para instalação e existência de matrícula no Registro de Imóveis dos loteamentos, podemos dividir a produção do crescimento urbano a partir de seis situações: a) expansão urbana privada regular (44); b) produção urbana privada irregular (9); c) produção urbana privada clandestina (7); e) produção urbana pública regular (3); f) produção urbana pública irregular (4); e g) produção urbana pública em regularização (5).

A partir dos dados acima, é possível afirmar que apesar do Município de Parauapebas ter por origem grandes áreas públicas, e a expansão urbana se dá majoritariamente pela iniciativa privada, tanto na produção habitacional regular ou

irregular/clandestina. A atuação pública na expansão urbana, em regra, é decorrente de ocupação espontânea, uma vez que a produção habitacional pública regular somente ocorreu à época da implantação da mina da Serra dos Carajás, que na verdade foi executada pela Vale. Esse fator pode ser justificado pelo forte crescimento populacional que se operou na região em razão da implantação do Projeto de exploração mineral da Serra dos Carajás e pelo fato de, em 2001, mais de 83% da população do município habitar a zona urbana municipal (IBGE, 2001), tendo esse número sido elevado para, em 2010, para 91% (IBGE, 2010).

De acordo com o diagnóstico para a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social elaborado pela Prefeitura de Parauapebas em conjunto com a Fundação Vale (PARAUAPEBAS. PM, 2012a, p. 76), utilizando dados do censo do IBGE (2010), apenas pouco mais da metade das unidades habitacionais de Parauapebas são próprias (51,5%), o que não indica uma verdadeira regularidade dominial, mas somente que o declarante que participou na pesquisa apresenta algum documento que o forneça segurança jurídica, seja um título, escritura ou matrícula no registro de imóveis. Ainda segundo os dados do IBGE (2010), mais de um terço de todos os imóveis dos municípios são alugados (37%), o que indica um mercado imobiliário aquecido por uma população flutuante.

Ante o exposto, considerando que a maior parte da urbanização se deu de forma planejada quando coordenada pela iniciativa privada, e por ser um procedimento regular houve a expansão das áreas patrimoniais do Município com a transferência de vias públicas e áreas institucionais previstas na legislação federal.

A despeito do crescimento da oferta de unidades habitacionais no Município a ocupação espontânea é uma realidade, sobretudo para os segmentos mais pobres da população. Nesse contexto, considerando que a população de Parauapebas é majoritariamente urbana e que existem limites para a expansão urbana municipal, necessário se faz entender quais são os critérios utilizados pelo Município para dispor de seu patrimônio público, uma vez que a regularização fundiária é um importante instrumento para a regulação da ocupação do solo urbano.

4.3.1.4 A Disposição do Patrimônio Público pelo Município de Parauapebas

O histórico sobre as leis de aquisição e disposição de patrimônio público não é extenso no Município de Parauapebas, podendo ser resumido no quadro abaixo.

Quadro 5 - Legislação municipal sobre disposição de Patrimônio Municipal³⁰⁹

| Número da Lei | Ementa | Status |
|----------------------------------|---|---|
| 31, de 20 de dezembro de 1989 | Dispõe sobre a utilização de terras do Patrimônio do Município de Parauapebas e dá outras providências | Parcialmente revogado pela Lei n. 792, de 27 de outubro de 1992 e alterado pela Lei n. 4.345, de 12 de outubro de 2007. |
| s/n, de 05 de abril de 1990 | Promulgação da Lei Orgânica Municipal | Emendada uma vez em 22 de dezembro de 2009 |
| 4282, de 31 de dezembro de 2004 | Autoriza o Poder Executivo a criar e implantar o programa Morar-Dias Melhores | Alterada pela Lei n. 4.427, de 14 de outubro de 2010 e pela Lei n. 4.474, de 16 de dezembro de 2011. |
| 4.328, de 30 de dezembro de 2006 | Dispõe sobre o plano diretor do município de Parauapebas e dá outras providências | Em vigor |
| 4.423, de 27 de setembro de 2010 | Dispõe sobre a autorização para o Poder Executivo proceder a regularização fundiária de 453 lotes no Parcelamento Novo Brasil, através de doação às pessoas carentes. | Em vigor |

Fonte: Elaborado pela autora, com base no levantamento da legislação municipal de 1989 -2013.

A primeira lei a tratar a questão patrimonial do Município foi a de n. 31/1989, que “dispõe sobre a utilização de terras do patrimônio do Município”. Além de ser uma lei patrimonial, o presente dispositivo legal também estabeleceu a primeira política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus

³⁰⁹ Foram identificadas ainda as seguintes autorizações de permuta: Lei n. 4.463, de 8 de novembro de 2011 que autorizou a permuta de uma via pública por lotes com área total de 1417 m²; Lei n. 4.490, de 10 de abril de 2012 área de 1257m² no bairro Vila Rica; Lei n. 4.491, de 20 de abril de 2012 de área institucional no loteamento residencial parque dos Carajás; Lei n. 4.524, de 26 de dezembro de 2012 de área no bairro dos Minérios; Lei n. 4.525, de 26 de dezembro de 2012 de áreas institucional no bairro dos Minérios.

habitantes (art. 1º), mas que, apesar de utilizar uma terminologia de Direito Urbanístico, restringe-se a regular o uso, disposição e parcelamento do solo.

No que se refere à disposição do patrimônio, o legislador municipal optou pela transferência de domínio pleno de bens públicos, vedando inclusive a constituição de aforamentos (art. 2º e §1º), o que à época ainda era permitido pelo Código Civil brasileiro (1916), devendo os que já foram concedidos ser convertidos em títulos definitivos (art. 2º, §2º).

Em atenção ao princípio da função social da propriedade, a lei condiciona a titulação de imóveis que estejam sendo utilizados para um fim econômico ou social, evitando assim a aquisição de terrenos para fins de especulação imobiliária (art. 6º, §1º). Poderão também ser objeto de titulação definitiva terrenos ou lotes urbanos adquiridos pelo Poder Público (art. 6º, §3º).

Todas as alienações, para que possam ser concretizadas, dependerão de prévia autorização legislativa (art. 7º), sendo permitidas doações para imóveis residenciais, para as entidades sem fins lucrativos, desde que reconhecidas como de utilidade pública para o município, e empresas cuja atividade seja de alto interesse econômico social para a municipalidade (art. 8º). No caso de doações com fins residenciais, não poderá o Requerente ser beneficiado mais de uma vez, salvo nas hipóteses do art. 8º (art. 16).

Portanto, para as demais hipóteses³¹⁰, inclusive provimento de lotes urbanos para fins habitacionais, será realizada mediante venda, devendo ser precedida de licitação, independente do valor atribuído ao bem em avaliação (art. 9º). No ato da emissão do título definitivo o requerente deveria pagar o equivalente a 10% sobre o valor venal do terreno (art. 10). No entanto, tal disposição foi posteriormente revogada pela Lei Municipal n. 792/1992, reduzindo o percentual para 2%. A referida disposição foi alterada novamente pela Lei Municipal n. 1.124/1993, ficando o Poder Executivo autorizado a dividir em três parcelas iguais o percentual decorrente de 1% do valor venal do terreno quando da entrega do título definitivo aos requerentes³¹¹.

O controle urbanístico feito em conjunto com a legislação patrimonial

³¹⁰ O arrendamento de terras públicas também foi previsto como uma possibilidade de utilização de bens municipais, limitando-se, no entanto, para fins agrícolas, industriais ou recreativos. Ficam vedados arrendamentos de terras do patrimônio do município, na zona urbana, que se destinem para atividades que tragam poluição de qualquer natureza (art. 11 e §2º) ou que sejam considerados de utilidade pública (art. 14, §1º). No entanto, não trataremos desse ponto da legislação, pois não se trata de disposição de patrimônio municipal.

³¹¹ É assegurado o direito de preferência do Município quando o proprietário que adquiriu uma área municipal, vender ou dar em pagamento a terceiros o imóvel (art. 13).

resume-se a três critérios: a) destinação de áreas para atividades produtivas que possam causar problemas à saúde pública ou seja inconvenientes para o meio urbano; b) limite máximo para as titulações, evitando a concentração fundiária; e c) critérios mínimos de configuração do lote a ser titulado, evitando assim a edificações subnormais.

Assim, nas zonas urbanas ou urbanizáveis não será permitida concessão de título definitivo de terrenos para granjas pocilgas, estábulos, aviários ou outras atividades consideradas como potencialmente inadequadas para espaços urbanos (art. 18). Além de evitar conflitos de uso em áreas periurbanas, a dimensão mínima para a realização dessas atividades é muito superior às normalmente praticadas em áreas urbanas, podendo gerar especulação imobiliária a medida que a pressão pela urbanização cresce. A maior área pública municipal que poderá ser destinada em zona urbana é de 10.000 m² (art. 19).

No que se refere à conformação do lote urbano, dispunha o art. 17 que não seria concedido título definitivo de terrenos nas zonas urbanas ou urbanizáveis ou distritais, com mais de 12 metros de testada e nem com menos de 6 metros quando destinadas para fins residenciais. Já para os terrenos de esquina o mínimo é de 5 metros de testada em uma das ruas, não podendo as laterais de menos de 30 metros, exceto para os que comprovarem através de documentos que até a data da vigência desta lei, já possuíam edificação de prédio ou outra construção sólida no lote (art. 17, §2º). Em 1992, essa disposição foi revogada pela Lei Municipal 792 e na atualidade possui a seguinte redação, dada pela Lei Municipal n. 4.345, de 12 de outubro de 2007:

Art. 17. Não será concedido Título Definitivo de terrenos nas zonas urbanas ou urbanizáveis e distritais, com mais de 12 (doze) metros de testada e nem com menos de 06 (seis) metros, quando destinadas para fins residenciais; para os terrenos de esquina o mínimo de 05 (cinco) metros de testada em uma das ruas, não podendo as laterais dos terrenos terem menos de 30 (trinta) metros, exceto para os que comprovarem, através de documentos hábeis, que até o dia 31 de dezembro de 2007, já possuíam edificações de prédio ou outra construção sólida em lote de terras com medição inferior às fixadas neste artigo. (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.345/2007).

O artigo 17 permanece em vigor, bem como todos os demais dispositivos da Lei Municipal n. 31/1989, e é a principal determinação urbanística municipal para a conformação dos lotes em vigor na legislação municipal, observado o que dispõe a Lei Orgânica Municipal.

A Câmara dos Vereadores de Parauapebas promulgou sua primeira lei Orgânica (LOMP) em 5 de abril de 1990, tendo sido emendada uma única vez, em 22 de dezembro de 2009, quando foi reformada integralmente.

No que toca às disposições relativas ao patrimônio municipal, primeiramente a LOMP de 1990 estabelecia em seu art. 11, I que integram os bens municipais “todas as coisas móveis e imóveis, semoventes, direitos e ações que a qualquer título lhe pertençam e os que lhe vierem a ser atribuídos” (PARAUAPEBAS. PM, 1990) e que cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre a alienação de bens imóveis e a aquisição de bens imóveis, doações onerosas e sem encargos, e desapropriações (art. 23, XI e XII), que deverão ser aprovadas mediante lei complementar (art. 58, XII e XIII).

A LOMP de 1990 também possuía sessão específica sobre a administração dos bens patrimoniais do Município. Estabelecia que cabia ao prefeito a administração dos bens municipais (art. 118), devendo todos os bens imóveis serem tombados e numerados, segundo regulamento a ser editado (art. 119). No entanto, tal disposição, apesar de importante para a adequada gestão dos bens municipais, não foi regulamentada.

No que se refere à aquisição de bens pela aprovação de loteamentos dispunha o art. 120 que “as áreas transferidas ao Município em decorrência da aprovação de loteamentos serão considerados bens dominiais enquanto não se efetivarem benfeitorias que lhes deem outra destinação” (PARAUAPEBAS. PM, 1990). Assim, considerando que as áreas institucionais eram consideradas como bens dominiais, deveriam ter afetação determinada pelo Município.

Para a disposição dos bens municipais a alienação sempre deve ser precedida por prévia avaliação e autorização legislativa, sendo vendida mediante procedimento licitatório, salvo nos seguintes casos (art. 121, I): a) doação, constando da lei e da escritura pública, se o donatário não for pessoa jurídica de direito público, os encargos, prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, tudo sob pena de nulidade do ato; b) permuta; c) doação em pagamento; d) investidura³¹²; e e) venda, quando realizada para atender finalidade de regularização fundiária, implantação de conjuntos habitacionais, urbanização específica e outros

³¹² “alienação aos proprietários de imóveis lindeiros, por preço nunca inferior ao da avaliação, de área remanescente ou resultante de obra pública, e que se torne inaproveitável isoladamente. As áreas resultantes de modificação de alinhamento serão alienadas nas mesmas condições” (art. 121, §3º da LOMP).

casos de interesse social. Assim, permanecem válidas as determinações da Lei 31/1989, uma vez que são compatíveis com a LOMP.

Todavia, visando resguardar o patrimônio municipal, dispunha o §1º do art. 121 que o Município deveria utilizar preferencialmente sobre bens imóveis a concessão de direito real de uso (CDRU). O uso de bens municipais também recebeu pormenorizada atenção da lei orgânica, e no que se refere à concessão de direito real de uso estabelecia o art. 122, II que:

quanto à concessão de direito real, a cessão e a concessão de uso dependerão de lei autorizativa e concorrência pública, dispensada esta no caso da cessão de uso e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato. A concorrência poderá ser dispensada, mediante lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidade assistenciais ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado. (PARAUAPEBAS. PM, 1990).

Portanto, para as alienações não onerosas, a CDRU é instrumento preferencial. A LOMP de 1990 admitia ainda a possibilidade de concessão de bens públicos municipais de uso comum em seu art. 122, §1º, que somente poderia ser outorgada para finalidade escolares, de assistência social ou turística, mediante autorização legislativa. Já a aquisição de bens públicos pelo Município estava condicionada à lei autorizativa e licitação (art. 123, I).

A emenda n. 1/2009 da LOMP não trouxe significativas alterações no que se refere à administração do patrimônio municipal, recebendo a questão patrimonial menor atenção na revisão. Permanece a disposição sobre a competência municipal para “administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, bem como aceitar doações, legados e heranças e dispor de sua aplicação, podendo inclusive desapropriar bens por interesse social ou utilidade pública”. (PARAUAPEBAS. Emenda n. 1/2009, art. 8º, XIII e XIV). No entanto, passou a ser vedado ao município doar, conceder ou vender qualquer fração dos bens imóveis de uso comum do povo (art. 10, VI), retirando a inadequação das disposições da antiga LOMP em relação ao Código Civil vigente.

Estabelece a nova redação da LOMP que compete à Câmara Municipal dispor, com a sanção do Prefeito sobre a concessão e permissão de uso de bens públicos (art. 33, VI) e que compete privativamente ao Prefeito: (art. 52, XVIII, XXVIII, XXIX e XLV): a) declarar a utilidade, a necessidade pública ou interesse social de bens para fins de desapropriação ou servidão administrativa; b) administrar

os bens e as receitas públicas; c) permitir ou autorizar o uso por terceiros de bens municipais com a necessária autorização legislativa; d) propor ao Poder Legislativo o arrendamento, o aforamento e a alienação dos bens municipais, bem como a aquisição de outros; e e) autorizar a aquisição ou compra de quaisquer bens pela Municipalidade, observada a legislação federal e estadual sobre licitações. No que se refere às competências do Prefeito cumpre observar que desde 2002 não é mais admitido o aforamento de bens municipais, sendo tal disposição em frontal violação ao Novo Código Civil.

Ante o exposto é possível concluir, no que se refere à aquisição e disposição de bens públicos que não houve alterações significativas das disposições municipais, a não ser no que se refere à prioridade para a utilização de CDRU. Será necessário, no entanto, rever a disposição no que toca aos aforamentos, retirando assim a ilegalidade da legislação municipal.

Foi em razão da alteração da obrigatoriedade do uso de CRDU para fins de regularização fundiária de população de baixa renda que pode ser considerada legal a disposição da lei municipal n. 4282, de 31 de dezembro de 2004, que instituiu o programa Morar-Dias Melhores que dispõe sobre possibilidade de doação de áreas urbanas (art. 2º) às famílias cadastradas pela Secretaria Municipal de Assuntos Comunitários, desde que preencham os seguintes critérios: a) residência no município há pelo menos 3 anos; b) renda familiar até 2 salários mínimos; c) não possuir outro imóvel; d) se possuir filhos, que estejam regularmente matriculados em instituição de ensino. Os títulos expedidos na égide do presente projeto possuirão cláusula de inalienabilidade pelo prazo de 10 anos (art. 3º).

Essa lei foi alterada duas vezes, uma pela lei n. 4.427, de 14 de outubro de 2010 e em 16 de dezembro de 2011 pela lei n. 4.474. Na primeira modificação o prazo de inalienabilidade do título de doação foi reduzido para 4 anos. Na segunda, o programa passou a conter um subprograma denominado habitar feliz, a ser regulamentado pelo poder executivo municipal. A legislação vigente apresenta apenas as seguintes exigências para participação dos beneficiários nesse subprograma: a) ocupar o imóvel pelo prazo mínimo de 4 anos com destinação exclusiva para fins de habitação; b) pagamento de 1% do valor do imóvel pelo beneficiário para custear despesas cartoriais de registro; c) proibição de dar destinação diversa ao imóvel doado pelo prazo de 4 anos, sob pena de multa.

O plano diretor municipal (PARAUPEBAS. Lei n. 4.328/2006), a despeito

de não tratar diretamente sobre a disposição do patrimônio municipal, possui alguns artigos que possuem impacto sobre a questão: a) o art. 30, §5º veda a doação de imóveis situados em ZEIS; b) o art. 30, §6º veda a regularização fundiária de ocupações localizadas nos bens de interesse comum, quais sejam: leitos de cursos d'água e igarapés, áreas destinadas à realização de obras ou planos urbanísticos de interesse coletivo; c) a possibilidade de desapropriação de imóveis urbanos por descumprimento de sua função social e posterior venda, incorporação, concessão real de uso, locação ou outorga de direito de superfície, mediante licitação, a quem estiver em condições de dar destinação social prevista no plano urbanístico (art. 110, § 1º).

Portanto, o plano diretor vigente, de modo geral, privilegia a CDRU à transferência de domínio pleno em áreas de ZEIS. Essa medida é salutar para a proteção do patrimônio municipal tendo em vista a flutuação da população na área urbana do Município.

Não obstante, essa disposição sobre a CDRU contida no plano diretor não ter sido alterada, tanto as alterações da Lei municipal n. 4.282/2004, já acima analisadas como a Lei municipal n. 4.423, de 27 de setembro de 2010 privilegiam a doação, com encargos, para fins de regularização de interesse social. No caso da lei que versa sobre programas habitacionais para população de baixa renda, em geral há uma coincidência entre áreas de ZEIS e as áreas de intervenção do programa, sendo necessário alterar novamente a legislação para incorporar o que dispõe o plano diretor, mantendo-se a titulação definitiva para as demais áreas, mesmo que consideremos que essa alternativa não seja tecnicamente mais adequada para o município. Já para o caso da lei que trata do loteamento Brasil Novo não há uma violação ao plano diretor, uma vez que a área objeto de titulação definitiva é não é zoneada como interesse social pelo plano diretor de 2006.

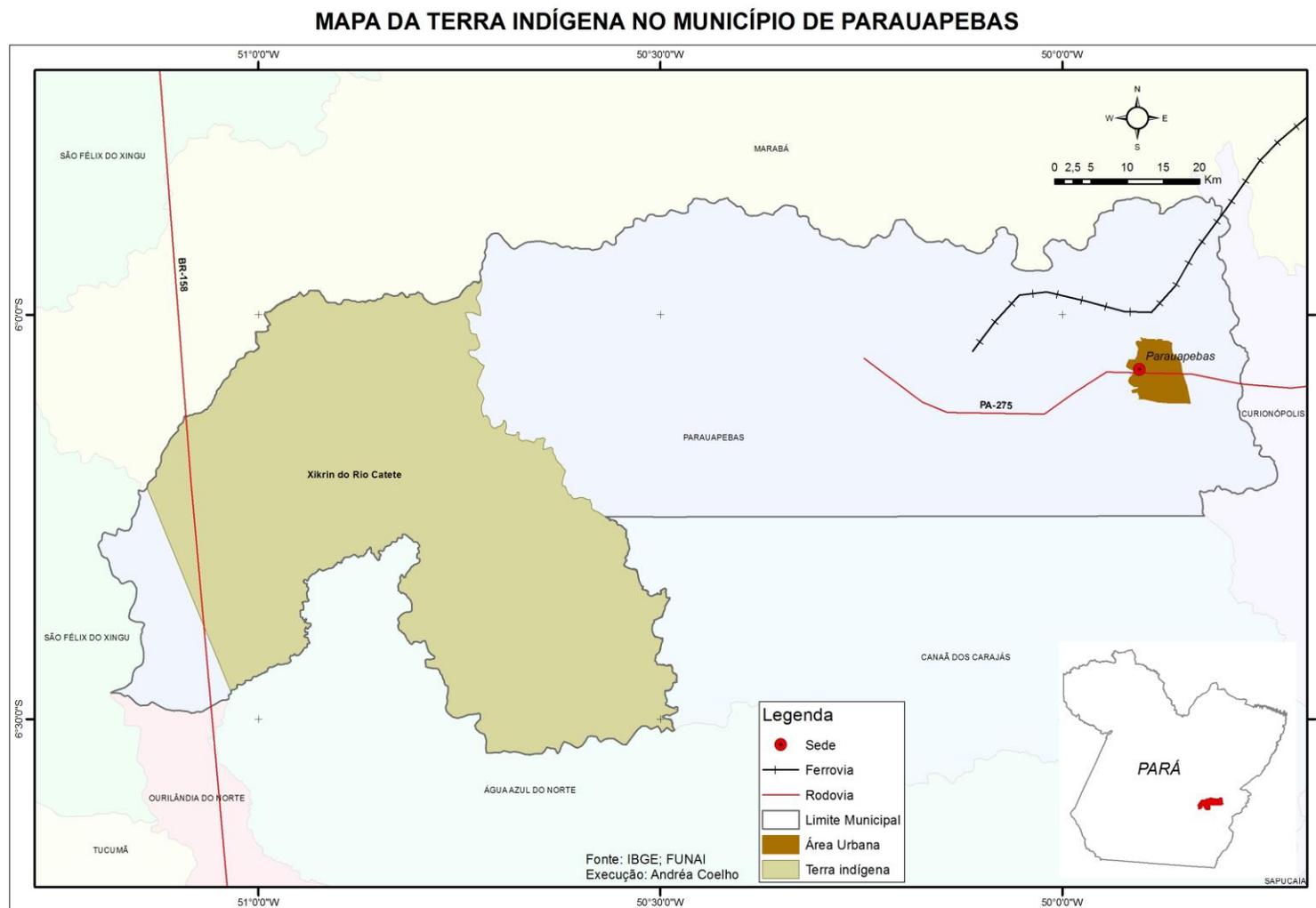
Cumprir observar que a opção do Poder Público pela alienação do domínio pleno deve ser bem planejada, pois não há um estoque significativo de terras no município para a expansão urbana e a migração poderá gerar o esgotamento do estoque de terras públicas, obrigando o poder público a recomprá-las ou desapropriá-las no futuro.

4.3.2 A Demarcação da Terra Indígena Kayapó Xikrin do Cateté

A Terra Indígena Kayapó Xikrin do Cateté³¹³ é um bem federal que representa 38% (700.774 ha) do território municipal de Parauapebas, sendo que sua maior porção, 37,93%, está localizada no território de Parauapebas, incidindo ainda o Município de Marabá (0,94%) e Água Azul do Norte (20,89%) (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, [2012]). Conforme informações fornecidas pelo INCRA SR-27 (2013) a áreas da terra indígena, apesar de estar localizada na área compreendida pelo Decreto-lei n. 1.164/1971, não foi reconhecida em sobreposição a áreas previamente arrecadas pelo INCRA/GETAT.

³¹³ Esse grupo indígena brasileiro é identificado com o um subgrupo dos Kaiapó setentrionais ou Kaiapó Gorotire, pertencendo ao grande tronco linguístico Jê (UFPA, 2006, p. 95).

Ilustração 9 - Mapa de localização da Terra Indígena Xikrin do Cateté no Município.



Fonte: Elaborado por Andréa Coelho para a Tese.

A demanda pela demarcação das terras dos índios Xikrin começou em 1977 (UFPA, 2006). No entanto, em razão da criação do PGC, esse processo foi temporariamente paralisado. Antes que a terra indígena fosse demarcada houve a edição da Resolução do Senado Federal n. 331, de 5 de dezembro de 1986, outorgando a concessão de 411.948,97 hectares à CVRD. Como o referido ato do Poder Legislativo afetaria a definição dos limites da área indígena, ficou estabelecido como uma das condições da concessão, o amparo às populações indígenas existentes às proximidades da área concedida (art. 3º, “e”)³¹⁴.

Atendendo a determinação da Resolução do Senado foi realizado o Convênio 453/89 entre as Comunidades Xikrin - do Cateté e do Djudjekô, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI e a CVRD, pelo qual esta última é obrigada a prestar assistência às Comunidades Indígenas Xikrin, como forma de compensação etnoambiental³¹⁵.

A conclusão da demarcação da terra indígena Xikrin do Cateté ocorreu em 1988, tendo sido homologa pelo Decreto Federal nº 384/1991, reconhecendo área de 439.150.5452 hectares. A presente homologação foi feita com base no art. 231 da Constituição de 1988, que reconhece o usufruto exclusivo dessas áreas aos indígenas Xikrin. No entanto, conforme diagnóstico do plano diretor de Parauapebas (UFPA, 2006, p. 67).

[a]pesar da demarcação, houve uma importante e tradicional área de caça, pesca e cabeceiras do rio Bepkamrikiti e Bekware e parte de Serra do Mutuca ou Puma, uma área de 13.000 hectares , que ficaram fora da área demarcada, fato que ainda produz indignação dos Xikrin que ainda as consideram como suas.

A área foi matriculada no Cartório de Registro de Imóveis de Parauapebas em 17 de agosto de 1992 sob nº 98, livro 2, folha 98 e registrada na Secretaria de Patrimônio da União no Pará (SPU-PA) em 21 de junho de 1994, certidão 002, processo nº 10280.001251/91-19. Segundo dados do diagnóstico do plano Diretor de Parauapebas (UFPA, 2006, p.199-200):

³¹⁴ O Decreto presidencial, de 06 de março de 1997, concedeu o direito real de uso resolúvel de gleba adjacente à província mineral de Carajás reiterou a presente obrigação (art. 2º, V).

³¹⁵ Cumpre observar que quando da criação do Projeto Grande Carajás foi firmado um convênio entre a Vale e a Funai (059/82) para assistência dos 23 povos indígenas impactados pelo projeto nas áreas de demarcação e vigilância territorial, saúde, atividades produtivas e infraestrutura. O Convênio de 1989 é exclusivo para assistência dos Xikrin do Cateté (UFPA, 2006).

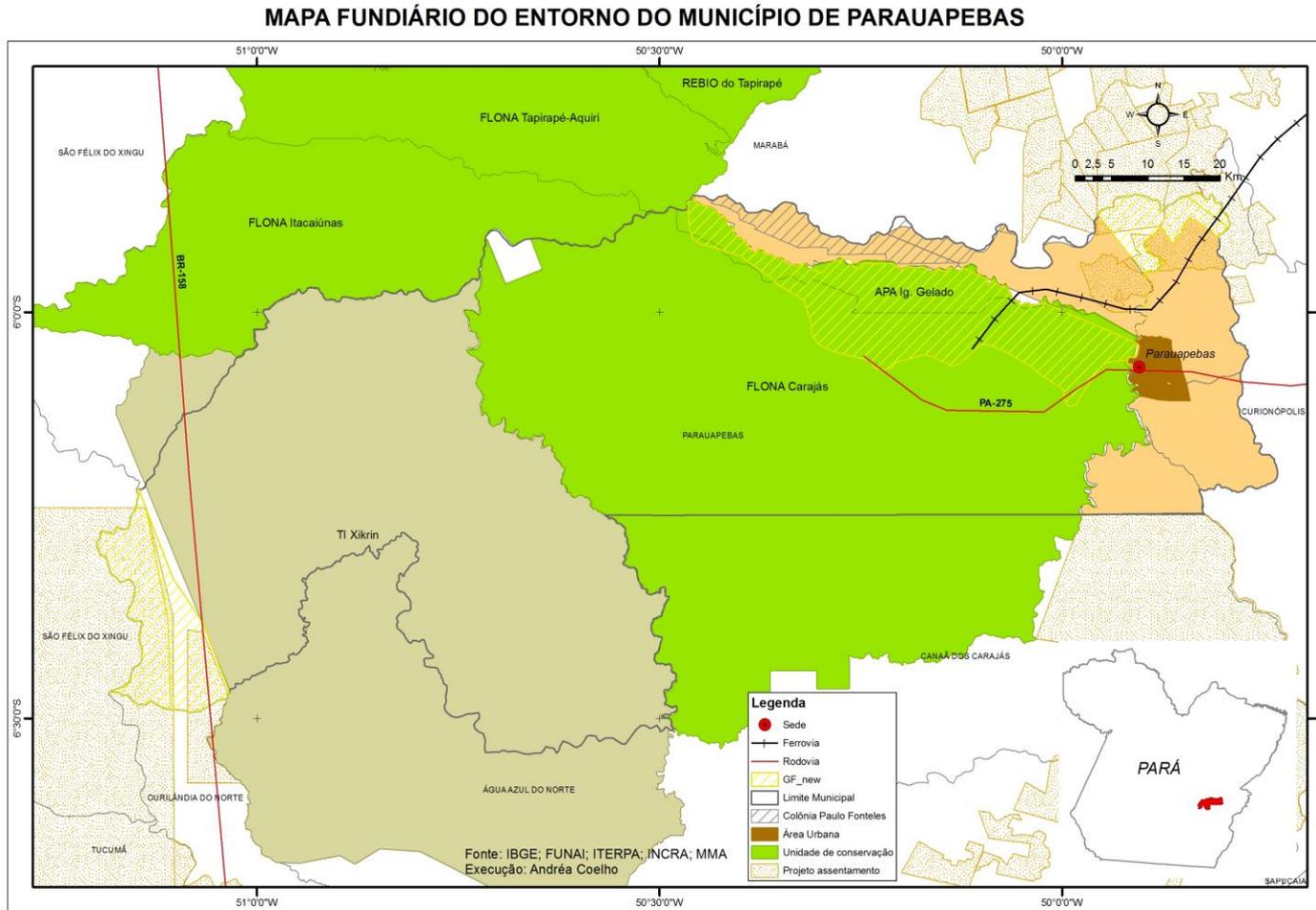
os Xikrin do Cateté contam com 1300 indivíduos, divididos em (três) aldeias, sendo que 700 vivem na aldeia mais antiga denominada Pukatingró, situada a margem esquerda do rio Cateté, 425 indivíduos vivem na aldeia Djudjekô, à margem esquerda do rio Cateté, a 13km da primeira, e cerca de 180 indígenas formam a nova aldeia Oodjã.

Segundo informações da Fundação Nacional do Índio não há atualmente solicitação de revisão ou ampliação da referida terra indígena ou pedidos de reconhecimento de novas terras indígenas no município.

4.3.3 Criação da Floresta Nacional do Carajás e da Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado

O território do Município de Parauapebas é afetado por duas unidades de conservação de uso sustentável, sendo uma de dominialidade pública – a floresta nacional dos Carajás (Decreto n. 2.486/1998) (4.3.3.1) – e outra que é compatível com a dominialidade privada – a área de proteção ambiental do Igarapé Gelado (*Decreto* Federal n. 97.718/1989) (4.3.3.2). Essas duas unidades de conservação fazem parte de um mosaico de áreas protegidas, composta ainda pela Floresta Nacional de Tapirapé-Aquiri, a Floresta Nacional de Itacaiúnas e a Reserva Biológica do Tapirapé (figura abaixo), localizadas em municípios limítrofes.

Ilustração 10 - Unidades de Conservação do Mosaico de Carajás.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora Andréa Coelho com dados obtidos no Ministério do Meio Ambiente de 2013.

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (2013) das duas unidades de conservação contidas no território de Parauapebas, apenas a floresta Nacional do Carajás possui plano de manejo (IBAMA. Portaria n.45/2004) e conselho gestor (IBAMA. Portaria n. 81/2003).

Passemos a seguir a analisar detidamente as limitações impostas por essas duas unidades de conservação ao uso do solo e dos recursos naturais.

4.3.3.1 Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado

A área de proteção ambiental do Igarapé Gelado foi uma limitação ambiental instituída pelo Decreto Federal n. 97718, de 5 de maio de 1989, sobre áreas públicas, utilizando fundamento legal anterior à lei 9985/2000³¹⁶.

Essa unidade de conservação, apesar de estar próxima a grandes projetos minerais até hoje não possui plano de manejo aprovado. Segundo dados obtidos no Instituto Chico Mendes para a Biodiversidade (ICMBio) em Parauapebas (2013, informação verbal) a área é subdividida em três zonas: a) zona de vida silvestre, que correspondem à maior porção da área delimitada; b) barragens de rejeitos gelado e geladinho, com aproximadamente 3.500 hectares; e c) área de ocupação humana, com aproximadamente 10.100 hectares, subdividida em 191 lotes.

A área da referida unidade de conservação é de dominialidade federal, pois incide sobre a gleba federal Engano, arrecada pelo GETAT através da Portaria 83 de 15 de agosto de 1984 e confina de um lado com a área da Floresta Nacional de Carajás e de outra com glebas arrecadadas pelo Estado (Ampulheta e Azul II). Apesar de ser compatível com a dominialidade privada e estar ocupada por centenas de famílias, a população residente não possui títulos definitivos de propriedade (comunicação verbal).

Segundo seu decreto de criação na área delimitada deverão ser adotadas as seguintes medidas (art. 2º): a) zoneamento da unidade de conservação, indicando as áreas que serão encorajadas ou desincentivadas em cada zona, objetivando a salvaguarda da biota nativa; b) utilização de instrumentos legais e de incentivos financeiros governamentais para assegurar a proteção da área e o uso racional do solo; c) utilização de instrumentos legais para impedir o exercício de atividades

³¹⁶ A base legal utilizada à época foi: Lei n. 6.902/1981, Lei n. 6.938/1981, Decreto n. 88.351/1983 e Decreto n. 89.532/1984.

causadoras de degradação ambiental, sendo citadas, em especial, a extração madeireira e a atividade garimpeira; d) educação ambiental para esclarecer a comunidade local sobre a APA e suas finalidades.

São vedadas as seguintes atividades no interior da referida unidade de conservação, que possuem valor legal de limitação administrativa, portanto, não indenizáveis aos particulares que se encontram em seu interior (art. 3º): a) implantação de atividades industriais capazes de afetar mananciais de água; b) realização de obras de terraplenagem e aberturas de canais que importem em alteração das condições ecológicas locais; c) exercício de atividades que ameacem extinguir espécies raras da biota regional; d) atividades que possam provocar erosão ou assoreamento dos corpos d'água; e) uso de biocidas em desacordo com as normas técnicas.

Cumpra esclarecer, que mesmo que seja vedada a terraplenagem e abertura de canais, a urbanização não é uma atividade incompatível com essa categoria de unidade de conservação. Mesmo antes da edição da Lei n. 9.985/2000, essa possibilidade já estava prevista no Decreto de criação da área de proteção ambiental, pois, conforme dispõe o art. 3º, §2º estabelece que a abertura de vias de comunicação, canais e a implantação de projetos de urbanização que importem em grandes escavações e obras deverão ser necessariamente licenciadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), sem prejuízo da competência municipal em matéria urbanística (art. 3, §3º).

Todavia, mesmo que a competência em de uso e ocupação do solo seja municipal, essa está subordinada uma limitação administrativa ambiental federal, ao estabelecer o Decreto que não serão permitidas na área de proteção ambiental:

a construção de edificações em terrenos que não comportarem, pelas suas dimensões e outras características, a existência simultânea de poços de abastecimento e fossas sépticas, quando não houver rede de coleta e estações de tratamento em funcionamento (art. 3º, §4º, "a").

A presente disposição também estabelece uma área de 60 metros de preservação permanente no entorno das nascentes e olhos d'água (art. 3º, §6º).

Ainda segundo o referido dispositivo legal, para a concessão de licença do empreendimento de urbanização, seja ele público ou privado, deverão ser observados os seguintes requisitos que ficarão sob o escrutínio IBAMA: a) estudo do

projeto e exame das alternativas possíveis; b) após a realização de estudos das consequências ambientais, e da ocorrência de deslizamento do solo e outros processos erosivos provocados pelas obras; c) mediante a indicação das restrições e medidas consideradas necessárias à salvaguarda nos ecossistemas atingidos.

Portanto, mesmo que a urbanização seja normalmente uma atividade de impacto local, cujo licenciamento urbanístico e ambiental são tradicionalmente de competência municipal, foram deslocados, em favor da União, sendo um limitador à expansão urbana nessas áreas por deliberação exclusiva do planejamento local.

Essa área está sob gestão atual do ICMBio, mas conta com apoio da Companhia Vale, conforme Convênio n. 5/1988 (art. 4º). Conforme dados do Instituto Socioambiental (2013) a Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado instituiu seu conselho gestor em 15 de maio de 2009, mas que ainda não foi formalmente reconhecido por portaria. A área, em 23 de setembro de 2010, passou a possuir um centro de formação denominado Estação do conhecimento, que foi construída com recursos da Fundação Vale e é fruto de uma parceria que envolve a Associação de Produtores da APA do Igarapé-Gelado (APROAPA), Associação das Mulheres Camponesas Filhas da Terra, ICMBio, mineradora Vale e Prefeitura Municipal de Parauapebas.

A área de proteção ambiental é considerada uma zona de amortecimento da para a floresta nacional de Carajás, mas nela encontra-se a estrada que liga o pátio ferroviário Cobre-Salobo (COMPANHIA VALE DO RIO DOCE, 2006). As vilas Paulo Fonteles e Sanção são limítrofes à referida Unidade de Conservação.

4.3.3.2 Floresta Nacional de Carajás

Em 1998 foi criada a Floresta Nacional do Carajás, através do Decreto n. 2.486, de 2 de fevereiro. Como a época não havia sido ainda editada a Lei n. 9.985/2000, que atualmente regula a questão, a área foi criada com base no art. 5º, alínea “b”, da Lei nº 4.771/1965 e no Decreto n. 1.298/1994.

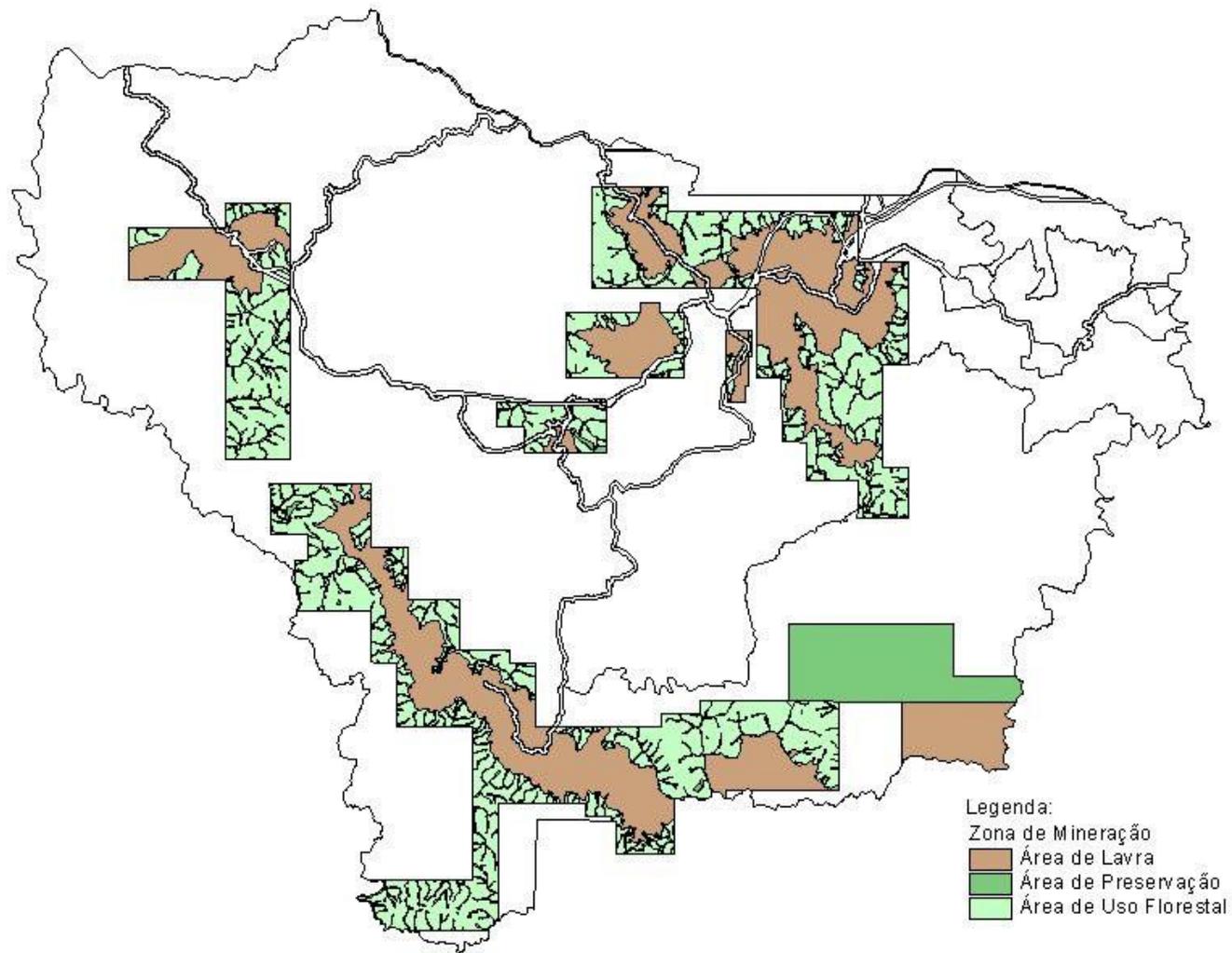
Apesar de ser uma unidade de conservação de uso sustentável, a sua própria lei de criação, estabelece dentre seus objetivos “a pesquisa, a lavra, o beneficiamento, o transporte e a comercialização de recursos minerais” (BRASIL. Decreto 2.486/1998, art. 2º, parágrafo único), o que não está atualmente previsto como objetivo de uma floresta nacional segundo o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação, e sim o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (BRASIL. Lei n. 9.985/2000, art. 17).

O disposto no art. 3º do referido decreto é bastante claro ao não apenas permitir a comercialização de recursos minerais, mas citar nominalmente que as atividades da Companhia Vale do Rio Doce e suas empresas coligadas localizadas na floresta nacional dos Carajás, desde que devidamente registradas no Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM até a data de publicação do decreto de criação da unidade de conservação, bem como a infraestrutura da empresa já instalada, deverão ser integralmente consideradas no plano de manejo e não poderão sofrer qualquer descontinuidade. Essas áreas serão zoneadas no plano de manejo da unidade de conservação como de mineração (figura abaixo, em marrom), às quais será permitida o acesso por estradas de rodagem ou de ferro (art. 4º)³¹⁷.

³¹⁷ Cumpre mencionar que no que se refere ao licenciamento das atividades minerais, bem como outras atividades potencialmente degradadoras, compete ao Estado, por meio de convênio celebrado entre o IBAMA e a SEMA, o licenciamento ambiental das atividades, bem como a renovação das licenças (art. 7º).

Ilustração 11 - Área de lavra da Companhia Vale no interior da Floresta Nacional de Carajás.



Fonte: Adaptado de VALE (2010a).

O plano de manejo da referida floresta nacional foi aprovado em 2004, se tornando a primeira unidade de conservação a conciliar em um plano de manejo a exploração mineral e a conservação ambiental. Segundo o diagnóstico elaborado para o referido plano de manejo aponta que a área da FLONA é recoberta de mais de 95,26% por florestas abertas e fechadas, 0,84% por mineração, 034% por agriculturas e pastagens e 0,06% pelo núcleo urbano de Carajás (IBAMA, 2003).

Apesar da área da FLONA corresponder à área de concessão da Resolução do Senado 331/1986, o plano de manejo representa área inferior, abrangendo apenas 395.826,70 hectares “devido a algumas imprecisões contidas no seu decreto de criação e devido a ser esta área correspondente à situação conhecida em campo” (IBAMA, 2003, p. 5). No entanto, consulta feita ao ICMBio em Parauapebas (2013, informação verbal) confirmou que não há sobreposição entre a floresta nacional e a área de proteção ambiental, não havendo justificativa conhecida para que o plano de manejo tenha área inferior ao seu ato de criação, apesar da informação acima apresentada.

A única possível justificativa encontrada para a redução da área de plano de manejo em relação à área original é a presença 11 propriedades de posseiros no sul da Floresta Nacional de Carajás ocupando cerca de 1.170 hectares (IBAMA, 2003). No entanto, a somatória da área do plano de manejo com a área ocupada ainda assim é inferior à área prevista no decreto de criação da unidade de conservação.

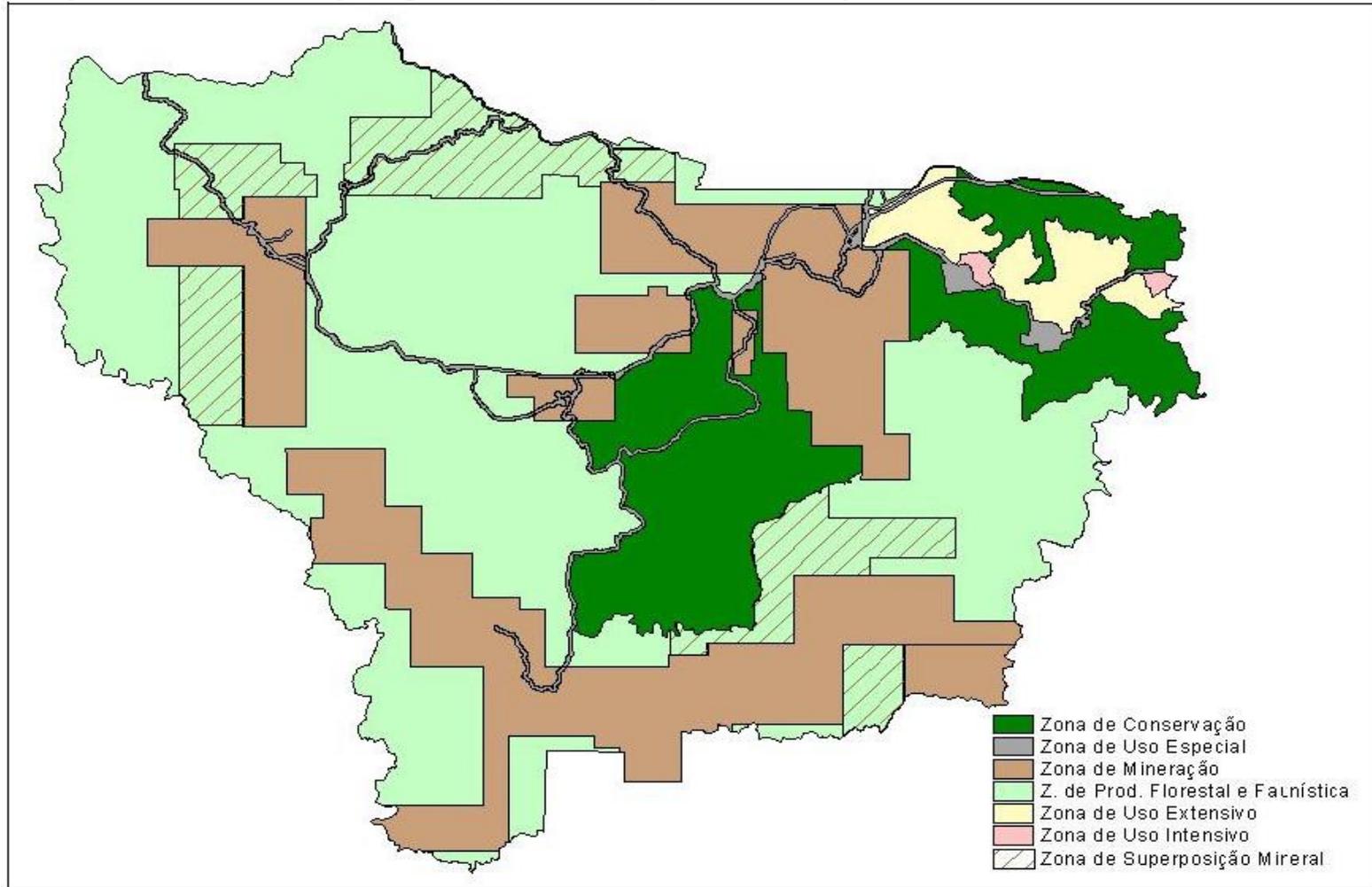
Ilustração 12 - Área ocupada por posseiros no interior da Floresta Nacional de Carajás.



Fonte: Adaptado do plano de manejo da Floresta Nacional de Carajás (IBAMA, 2003).

Conforme dito acima o núcleo urbano de Carajás integra a FLONA, sendo seu ingresso autorizado pela Companhia Vale, pela Prefeitura de Parauapebas e pelo ICMBio, havendo um esquema de identificação dos visitantes e revista de veículos pela Vale na portaria. No entanto, tal exigência não se faz aos que ingressam a FLONA por via área (IBAMA, 2003).

Ilustração 13 - Zonas de mineração segundo o plano de manejo da FLONA Carajás.



Fonte: Adaptado de VALE (2010a).

Segundo o zoneamento da unidade de conservação (figura acima), a FLONA está subdividida nos seguintes setores: a) zona de mineração, que compreendem as jazidas minerais atualmente conhecidas e asseguradas pelas Portarias de Lavras emitidas pelo DNPM, contemplando as minas de ferro, manganês, cobre, ouro e as jazidas de areia e granito. b) zona de produção florestal e faunística, composta de áreas que não possuem previsão de médio prazo para serem exploradas para fins minerais e com potencial para a exploração de produtos madeiráveis ou não, sendo a autorização de pesquisa mineral condicionada de competência do IBAMA; c) zona de superposição mineral, considerada uma zona provisória, onde há ocorrência de minério e pesquisas em andamento e que será rezoneada como zona de mineração; d) zona de conservação, que representa amostra significativa do ecossistema, sendo considerada uma área de conservação *in situ* de espécies da fauna e da flora local; e) zona de uso extensivo, composta por áreas naturais, podendo apresentar intervenção humana e que são passíveis de intervenções controladas. Esta é destinada para estudos da biodiversidade e seu aproveitamento econômico, sendo admitida a visitação; f) zona de uso intensivo, áreas naturais alteradas por intervenção humana e em que são permitidas intervenções com a implantação de infraestrutura de apoio à pesquisa e visitação pública; e g) zona de uso especial, destinada ao atendimento dos programas desenvolvidos na unidade de conservação, compreendendo a área de servidão e faixa de amortecimento de 100 metros de cada lado das instalações da portaria de entrada da FLONA, administração, núcleo urbano, estradas, ferrovias, linhas de transmissão, minerodutos e aeroporto (IBAMA, 2003).

As atividades para a implementação e proteção da unidade de conservação são custeadas mediante convênios (BRASIL. Decreto n. 2.486/1998, art. 5º). O plano de manejo da unidade de conservação, segundo determinação do decreto, deverá ser formulado em conjunto entre a Vale e órgão ambiental no prazo de um ano da edição do decreto de criação da unidade, tendo em vista que é a Vale que detinha as informações técnicas da área (art. 6º do Decreto 2486/1998).

O relatório de gestão de florestas públicas de 2011 (MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE) também classifica a Floresta Nacional de Carajás como uma área suscetível de concessões florestais no Plano Anual Operação Florestal – PAOF.

Ante o exposto, podemos verificar que a área do núcleo urbano de Carajás é classificada pelo plano de manejo como de uso especial, funcionando como um

instrumento para viabilizar a exploração mineral. Assim, o plano de manejo da unidade não considerada o referido núcleo como uma área urbanizada e sim como a extensão da mina. Essa interpretação é corroborada pelo que dispõe o art. 6º, II, a do Decreto-lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967, uma vez que são classificadas como integrantes da mina “edifícios, construções, máquinas, aparelhos e instrumentos destinados à mineração e ao beneficiamento do produto da lavra, desde que este seja realizado na área de concessão da mina”, não podendo, portanto, ser considerada uma zona urbana para fins de planejamento municipal ou ficar sob a responsabilidade do Município, por se tratar de um equipamento para o exercício de uma atividade industrial.

4.3.4 A atividade mineral e a CVRD no município de Parauapebas

Conforme destaca Almeida (1993, p. 103) as áreas concedidas, adquiridas e de pretensão da Companhia Vale perfazem pelo menos 0,9% da região de abrangência do PGC. Quando da implantação do projeto, a empresa tinha a pretensão de uma área de grande dimensão:

que se situa no Pará e compreende um polígono que circunda a Serra dos Carajás e adjacências, com uma área de aproximadamente 1.244.000 hectares [...] Para além dessas extensões, a CVRD detém a posse de 160.000 hectares, que abrangem as áreas de jazidas de minério de ferro. Distribuem-se, deste modo: serra norte (30 mil ha), Serra Azul (100 mil ha) e Serra Leste (10 mil ha), no município de Marabá e os restantes 20 mil ha em São Felix.

A questão da área sob a responsabilidade da Companhia Vale deve ser entendida sob dois aspectos: a) com relação à possibilidade de exploração da jazida mineral; e b) com relação à concessão de uso do solo para operacionalizar a atividade mineral.

As áreas de concessão mineral atualmente sob a responsabilidade da Companhia Vale tem por origem os Decretos n. 74.507, 74.508, 74.509 e 74.510, publicados no Diário Oficial da União de 6 de setembro de 1974, que concedeu a lavra do minério da Região da Serra dos Carajás a Amazônia Mineração S.A., que foi absorvida pela Companhia Vale em 1981, a qual assinou a posse das jazidas.

Explica Éleres (2002, p. 119) que essas áreas de concessão inicialmente estavam situadas em área de terreno devoluto estadual. Por essa razão, foi

necessário alterar o disposto no Decreto-Lei n. 1.164/1971, através do Decreto-Lei 1.473/1976, para incluir o prolongamento da estrada BR-158, bem como federalizar a rodovia PA-279, que liga a cidade de São Felix do Xingu e Xinguará, permitindo assim a arrecadação da área em nome da União e posterior destinação à Vale mediante outorga de concessão de direito real de uso gratuita.

Essa medida se fez necessária pelo fato de que a Vale, uma vez detentora dos direitos minerários sobre o subsolo, passou a pleitear a superfície da província mineral, com o objetivo de garantir o direito sobre as terras necessárias ao complexo industrial e respectiva infraestrutura e prevenir eventuais conflitos, com terceiros pela posse da terra.

Conforme mencionado por Almeida (1993), o pleito inicial na área do PGC era da ordem de 1.224.000 hectares, mas, depois de estudos procedidos pelo GETAT, a Companhia Vale obteve do Conselho Interministerial concordância para uma concessão de apenas 429.000 hectares³¹⁸, a fim de atender às necessidades imediatas da atividade.

Cumprir destacar que o processo mineral, do ponto de vista espacial, só tem relevância para o planejamento municipal se há viabilidade econômica de sua exploração. Assim, ainda que seja necessário conhecer a localização dos pedidos de estudo e de lavra para fins do planejamento municipal de médio e longo prazo, nesse item nos deteremos à área de concessão de direito real de uso concedida à Companhia Vale em 1986, através de Resolução do Senado Federal n. 331, de 5 de dezembro, cuja publicação ocorreu em 11 de dezembro de 1986 no Diário Oficial da União.

A Resolução n. 331 condicionava a concessão ao cumprimento de diversas exigências. São elas: a) defesa do ecossistema; b) proteção e conservação de belezas cênicas naturais, das formações geológicas extraordinárias ou de interesse estético ou valor histórico e científico; c) produção de alimentos para atender as populações envolvidas nos projetos de mineração; d) amparo às populações indígenas existentes nas proximidades da área concedida e na forma que dispuser o convênio com a FUNAI ou quem suas vezes fizer; e) conservação e vigilância das

³¹⁸ Segundo levantamento feito em 1984 pelo GETAT, obtido a partir da análise do processo administrativo do Senado Federal para a elaboração da Resolução, havia 135 ocupantes da área a ser destinada à Vale, todos sem titulação. Não foi localizada, segundo os arquivos, que estavam situados do outro lado do rio Itacaiúnas. Por essa razão a Vale abriu mão de parte da área para a regularização dos ocupantes, explicando-se a diferença de área inicialmente definida e a área concedida.

terras concedidas de domínio da União; f) aproveitamento das jazidas minerais; e g) proteção e conservação dos recursos hídricos existentes na área.

Trata-se de uma área de 411.948,87 hectares, dimensão muito inferior ao originalmente almejado, situada entre os rios Parauapebas (ao Leste) e Itacaiúnas (ao Noroeste e Oeste). Segundo informações contidas no processo de origem da Resolução do Senado a área concedida correspondem às glebas federais Parauapebas, Engano I, Aguas Claras II e Águas Claras I. O prazo da concessão é indeterminado.

Em 1997, através de um Decreto sem numeração, datado de 6 de março de 1997 e publicado no Diário Oficial da União do dia seguinte, o Poder Executivo autorizou novamente a concessão de direito real de uso resolúvel, sob a forma de utilização gratuita, à CVRD de área de 411.948,87 hectares, mas que apresenta, contudo, uma origem parcialmente distinta da concessão original³¹⁹: “as matrículas nos 00660, 079, 005.763 e 005.766, dos livros 2-U, 2-U, 2-B e 2-P, do Cartório do Registro Geral de Imóveis da Comarca de Marabá” (art.1º, parte final). Essa concessão foi outorgada pouco antes da privatização da CVRD, o que segundo Éleres (2002, p. 120) “enseja a discussão da concessão sob o ângulo das empresas enquadradas no Programa de Privatização criado pelo Governo Federal através da Lei 8031, de abril de 1990”.

Em seguida, essa área foi convertida na Floresta Nacional de Carajás (BRASIL. Decreto n. 2.486/1998), mas que, conforme abordado anteriormente, garantiu a continuidade das atividades da CVRD. Essa medida também afastou a discussão sobre a validade da concessão, uma vez que em nossa opinião, essa perdeu o efeito no ato de criação da referida unidade de conservação de uso sustentável, que segundo o SNUC são de posse e domínio públicos, não sendo compatíveis com concessões de direito real de uso.

³¹⁹ Como não foi feito o levantamento cartorial para a elaboração da presente análise não é possível explicar a modificação das informações registraes a despeito de tratar-se da mesma área de concessão de direito real de uso.

4.3.5 Os projetos de assentamento e de regularização fundiária no Município de Parauapebas

A atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Município de Parauapebas possuem forte relação com as terras federais existentes em decorrência do Decreto-Lei n. 1.164/1971 e alterações, e por ser o INCRA o único ente competente para desapropriar propriedades por descumprimento da função social para fins de reforma agrária.

Segundo dados levantados no INCRA SR-27 a União possui as seguintes glebas federais no Município de Parauapebas:

Quadro 6 - Glebas federais incidentes sobre o Município de Parauapebas.

| NOME DA GLEBA | ÁREA (ha) | BASE LEGAL | LOCALIZAÇÃO DA GLEBA |
|-------------------------|------------------|---|---|
| Parauapebas | 180.000,0000 | Portaria INCRA SR-27 n. 1387, de 14/11/1977 | Toda destinada a Floresta Nacional de Carajás |
| Cinzento ³²⁰ | 165.800,0000 | Portaria INCRA/Nº 1.442, de 25/11/1977 | Totalmente destinada a Floresta Nacional de Carajás |
| Aquiri ³²¹ | 141.480,0000 | Não informada | 90% localizada na Floresta Nacional de Itacaiunas e 10% na Floresta Nacional de Carajás |
| Taboca | 45.000,0000 | Portaria GETAT n. 99, de 10/08/1983 | Após a criação do município de Curionópolis, foi dividida nas partes A e B, ficando 50% da área para cada Município |
| Rio Novo | 52.000,0000 | Portaria GETAT n. 98, de 10/08/1983 | Localiza-se toda em Parauapebas |
| Engano 2ª parte | 260.000,0000 | Portaria GETAT n. 83, de 15/08/1984 | Localiza-se 20% em Parauapebas e 80% em Marabá |
| Engano 1ª parte | 260.000,0000 | Portaria GETAT n. 83, de 15/08/1984 | Localiza-se toda em Parauapebas, tendo sido parcialmente encampada pela |

³²⁰ Gleba foi afetada como de uso especial das forças armadas pelo Decreto n. 97.596, de 30 de março de 1989, revogado pelo Decreto nº 2.180, de 19 de março de 1997.

³²¹ Gleba foi afetada como de uso especial das forças armadas pelo Decreto n. 97.596, de 30 de março de 1989, revogado pelo Decreto nº 2.180, de 19 de março de 1997.

| | | | FLONA |
|----------------------------|--------------|---|--|
| Águas Claras | 199.000,0000 | Matrícula 0679, Fls. 01 Livro 2-B | Localiza-se toda em Parauapebas |
| Águas Claras II | 18.000,0000 | Portaria GETAT n. 84, de 15/08/1984 | Localiza-se toda em Parauapebas |
| Seringa "B" ³²² | 107.000,0000 | Portaria GETAT n. 056, de 15/04/1982 | Localiza-se parcialmente em Parauapebas, sendo o restante em Agua Azul do Norte (porcentagem não informada) |
| Verde | 20.700,0000 | Portaria GETAT n. 2 de 10/06/1980 | Localizando-se nos municípios de Parauapebas, Canaã dos Carajás e Curionópolis (porcentagem não informada) |

Fonte: pesquisa nos diários oficiais da União disponíveis em meio eletrônico de 1971-2013.

Algumas glebas, em razão da criação dos Municípios de Curionópolis e Canaã dos Carajás, hoje não mais incidem sobre o território municipal. São elas: a) gleba Buriti, com 119.400,0000 hectares (Portaria GETAT n. 40, de 25/04/1984), hoje totalmente localizada no Município de Curionópolis; e b) gleba Refúgio, com 12.943,2829 hectares (Portaria INCRA s/n, publicada no DOU, sec. 2, p. 10, de 25/07/1979), hoje totalmente localizada no Município de Curionópolis; d) gleba Estrela, com 40.000,0000 hectares (Portaria GETAT n. 28, de 03/083/1982), hoje totalmente localizada no Município de Curionópolis.

Das áreas acima discriminadas e arrecadas, nas glebas taboca, Verde e Rio Novo estão localizadas as áreas urbana e de expansão da sede do Município de Parauapebas.

Sobre essas glebas arrecadas e áreas desapropriadas por descumprimento da função social da propriedade rural hoje existem nove assentamentos criados no município de Parauapebas sob a responsabilidade do INCRA SR-27 (quadro abaixo).

³²² Gleba contínua à TI Kikrin do Cateté no qual estão as áreas de lavra da Mineração Onça Puma (INCRA SR-27, 2013).

Quadro 7 - Projetos de Assentamentos criados em Parauapebas³²³

| NOME DO PA | ÁREA DO PA (há) | NÚMERO DE FAMILIAS | ORIGEM | PORTARIA DE CRIAÇÃO DO PA | LOCALIZAÇÃO ATUAL |
|-------------------|------------------------|---------------------------|----------------|--|---|
| Carajás II e III | 79.000,0000 | 931 | Arrecadação | Portaria MIRAD n.1.400, de 25/10/1988 ³²⁴ | Apenas 20.700,00 ha ficou para Parauapebas. O restante ficou para Canaã dos Carajás |
| União da Vitória | 1.004,4037 | 26 | Desapropriação | Portaria INCRA SR-27 n 45, de 19/12/2007 | Parauapebas |
| Rio Branco | 11.938,5284 | 251 | Compra | Portaria INCRA SR-27 n. 77, de 12/08/1993 | Somente 40% deste projeto esta em Parauapebas, o restante localiza-se no município de Marabá |
| Palmares | 14.921,8902 | 517 | Desapropriação | Portaria INCRA SR-27 n. 17, de 11/03/1996 | Somente 45% esta em Parauapebas, o restante ficou para Marabá e Curionópolis |
| Carlos Fonseca | 4.346,9260 | 121 | Desapropriação | Portaria INCRA SR-27 n. 05/10/1999 | Parauapebas |
| Palmares Sul | 9.614,6931 | 327 | Desapropriação | Portaria INCRA SR-27 n. 60, de 13/12/2001 | Parauapebas |
| Araçatuba Carajás | 1.447,6042 | 50 | Compra | Portaria INCRA SR-27 n. 16, de 02/09/2002 | Parauapebas |
| Tucumã | 400.000,0000 | 3.436 | Arrecadação | Resolução INCRA n. 16 ^a , de 2 de abril de 1991 | Apenas uma parte em Parauapebas. O restante está no Município de Tucumã, São Félix do Xingu e Ourilândia do Norte. Porcentagem não informada. |
| Campos Altos | 8.711,9935 | 290 | Arrecadação | Portaria INCRA SR-27 n. 5, de | Apenas uma parte em Parauapebas. O restante |

³²³ No presente quadro apenas foram incluídos os assentamentos criados, não se levando em consideração os processos administrativos de desapropriação em curso.

³²⁴ Assentamento considerado como consolidado, passível de titulação definitiva dos ocupantes.

| | | | | | |
|--|--|--|--|------------------------|--|
| | | | | 03 de março de 1998 | está no Município Ourilândia do Norte. Porcentagem não informada. |
|--|--|--|--|------------------------|--|

Fonte: Elaborado pela autora a partir de planilha de acompanhamento dos assentamentos do INCRA, atualizada em 2013.

A partir dos dados acima coletados, podemos concluir que a maioria dos projetos de assentamento criados no Município são decorrentes do uso inadequado da propriedade rural (4 desapropriações e 2 compras) e não da destinação de terras públicas federais (3 arrecadação).

Além disso, partes desses assentamentos hoje estão sendo incorporados à área urbana do Município, como é o caso da agrovila de Palmares sul, saindo da responsabilidade do INCRA e passando a ser responsabilidade da Prefeitura do município, o que importará no aumento do percentual de residentes urbanos no Município.

No que concerne à atividade de regularização fundiária executada pelo Programa Terra Legal nas glebas acima listadas, constam atualmente no programa quarenta e cinco pedidos de regularização de posseiros cadastrados no Município de Parauapebas, conforme quadro abaixo:

Quadro 8 - Pedidos de regularização fundiária individual sobre terras públicas federais segundo o Programa Terra Legal no Município de Parauapebas.

| REQUERENTE | ÁREA (ha) | DADOS DA POSSE |
|-------------------------------|------------------|---|
| Nelson Cláudio da Fonseca | 172,0000 | Dentro de Parauapebas entra no Citi Park 56 km sentido Itacaiunas |
| Walterson Campos Martins | 728,0000 | Partindo de Parauapebas sentido vila Palmares II, segue até o PA Vale da Liberdade, entra na Vicinal sentido PA Jardim entra a direita e percorre 5 km até a sede da fazenda. |
| Charles Gontijo Albino | 275,0000 | PA 275, km 55 as margens direita sentido Eldorado dos Carajás. |
| Alessandro Queiroz Mariano | 20,0000 | Segue em direção à rodovia PA 160 percorre 16 km sentido Parauapebas a Canaã dos Carajás entre esquerda a rodovia |
| Marlon Coelho Soares | 72,0000 | Segue em direção ao município de Parauapebas km 50 entra à direita |

| | | |
|---------------------------------|------------|--|
| Teofilo Soares de Almeida | 72,0000 | PA 275, km 52 margem direita. |
| João Luiz Ribeiro | 188,0000 | PA 275, km 54 margem direita. |
| Maria Lenise de Carvalho Soares | 260,0000 | PA 275, km 52 margem direita. |
| Ivana de Carvalho Soares | 72,0000 | PA 275, km 52 margem direita. |
| Paula Henrique Sousa Rosa | 48,0000 | PA 150, sentido Município de Canaã dos Carajás, km 20 entra a direita mais 7 km. |
| Luciana de Oliveira de Jesus | 128,0000 | PA 275, km 57 sentido Marabá/Parauapebas. |
| José Lino Ribeiro | 46,0000 | PA 275, sentido Curionópolis percorrendo uma distância de 11 km, entra à esquerda. |
| Cleomar Santos dos Santos | 50,0000 | VS 14, quadra 17, lote 7 |
| Isabelle Nonato de Oliveira | 97,0000 | VS 10, km 12 da rodovia PA 160 |
| Terezinha da Silva Alves | 50,0000 | Próximo à vila Brasil, VS 5, lote 98 |
| Marcos Maciel Soares | 94,0000 | PA 275, km 54 |
| João Luiz Ribeiro | 94,0000 | PA 275, km 54 |
| José dos Santos | 25,0000 | PA 160, vicinal 16 |
| Edilene Dias da Silva | 88,0000 | PA 160, km 4, margem esquerda |
| Maria Corcina da Silva | 36,0000 | PA 275, km 59 |
| Sidney Rubens Oliveira Barreto | 1.000,0000 | Saindo de Canaã dos Carajás, VS 14, depois pela VS 21, entra pela VS 20 onde se localiza o imóvel. |
| Sérgio Aleixo Calixto | 43,0000 | Rio Novo, km 35. |
| Alberto Lopes Muniz | 25,0000 | Partindo de Parauapebas, segue na estrada Paulo Fonteles, km 22. |
| Maria Oclez da Silva Plácido | 150,0000 | PA 275, km 60 |
| Sebastião Antonio Martins | 601,0000 | Saindo de Parauapebas, sentido Canaã de Carajás, 15 quilômetros de asfalto, entra na VS 2. |
| Geraldo Vargas Filho | 199,0000 | Saindo de Parauapebas na PA 160 em direção à Canaã km 16, VS 2, mais 4 |

| | | |
|---------------------------------|------------|---|
| | | quilômetros para chegar ao imóvel. |
| Maria Zague Martini | 300,0000 | Saindo de Parauapebas a 21 km, entre na vicinal PA Araçatuba percorre nela 10 km até chegar ao imóvel. |
| Jairo Correa da Mata | 1.500,0000 | Via Canaã dos Carajás, entra a direito 5 km até a propriedade. |
| Orestes Cardoso de Mattos | 235,0000 | Rua A |
| José Ribamar da Silva Lisboa | 252,0000 | Avenida Tocantins |
| Antonio Vilaronga de Azevedo | 60,0000 | Estrada do PA Gameleira km 42 |
| Luiz da Silva Lisboa | 252,0000 | Avenida Tocantins |
| Ivamar Saldanha da Fonseca | 240,000 | Rua Sol Poente |
| Lindomar Montes | 254,0000 | Rua São Paulo n. 404, apartamento 3. |
| Maria Elza de Jesus | 48,0000 | Rua P |
| Ronaldo Horácio Ferreira | 195,0000 | Rua Monteiro Lobato |
| Marcio Alexandre Costa | 154,0000 | Avenida Faruk Salem |
| Pedro Paulo Correa | 8,0000 | Partindo de Parauapebas rumo a Canaã dos Carajás, percorre 20 km pela PA 160, seguindo a direito percorre 5 km até a propriedade. |
| Antonio Ferreira da Silva | 62,0000 | Partindo de Parauapebas pela PA 160, trafegue 20 km e vire à direita seguindo mais 5 km, chega-se então à Vila Cedere I, nesta vire à esquerda e depois de trafegar 1,3 km chega-se ao sítio Rancho do Sol. |
| Maria do Socorro Plácido Torres | 156,0000 | PA 275, km 260 |
| Nelci Prudêncio Gomes | 178,0000 | Em Parauapebas entra no Citi Park 56 km, sentido rio Itacaiúnas. |
| Adriano da Silva Lima | 50,0000 | PA 160, siga 22 km indo para Canaã dos Carajás, lado direito |
| Francidalva Coutinho dos Santos | 12,0000 | PA 256, ramal Sapucaia. |
| José Alves da Silva | 75,0000 | PA 125, próximo à vila 204 na entrada da Serrinha. |

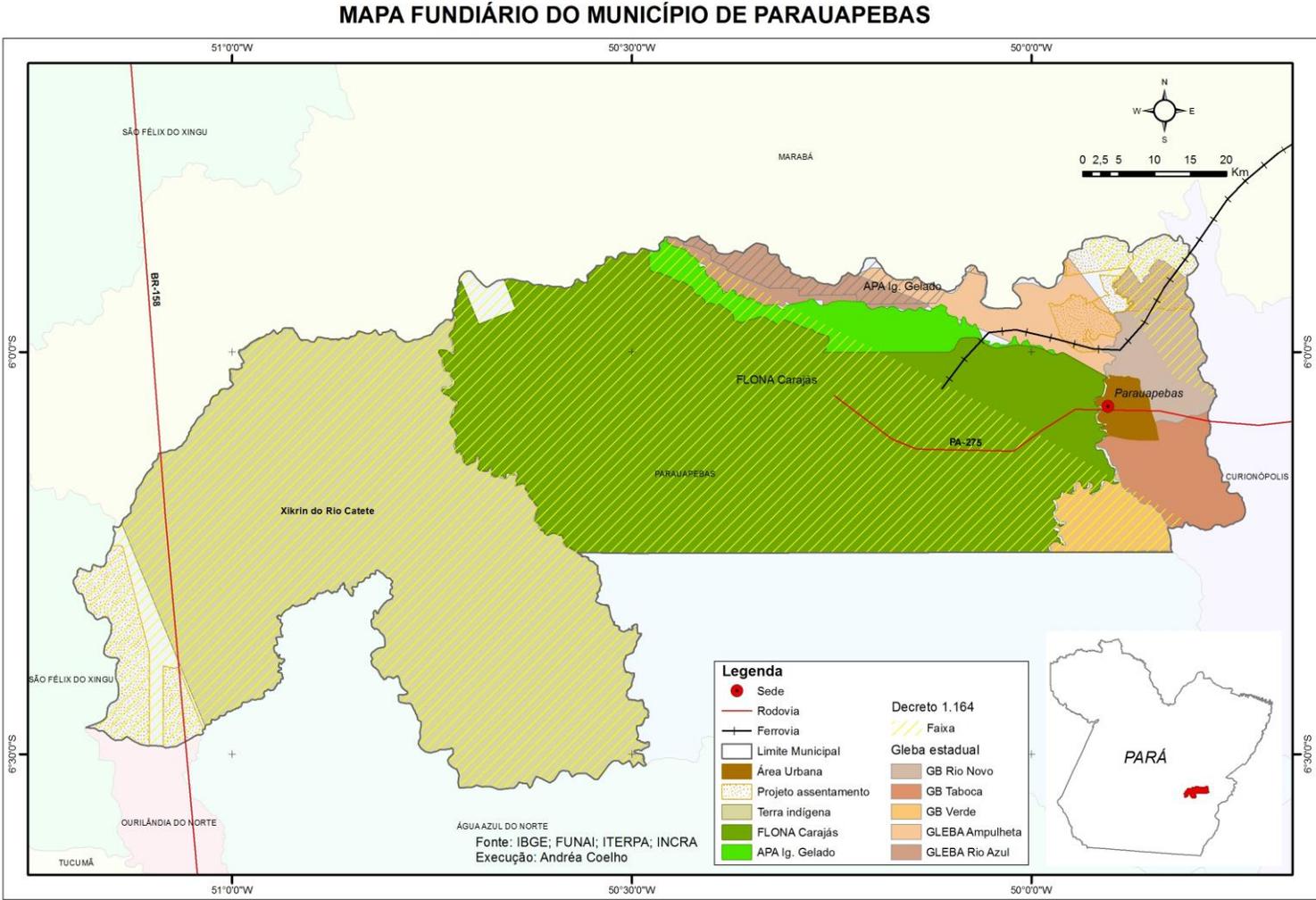
Fonte: Cadastro terra legal online. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2013.

Considerando os dados acima é possível verificar que das 45 solicitações de regularização de posses incidentes sobre áreas federais em Parauapebas, 9 são ocupações claramente urbanas, podendo estar localizadas dentro ou fora do perímetro urbano legalmente definido pelo município. Nesse sentido, é necessário analisar quais áreas fora do perímetro urbano são consideradas como ocupações urbanas consolidadas, de modo a atualizar os limites urbanos municipais, bem como verificar a possibilidade de doação das áreas públicas federais no qual estão localizados esses pedidos para que o município possa executar a regularização fundiária.

4.3.6 A Atuação do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) no Município

Considerando que o Estado do Pará tem competência para arrecadar e regularizar terras devolutas, e considerando ainda a alta porcentagem de terras públicas no Município de Parauapebas em razão do reconhecimento de uma terra indígena, criação de uma floresta nacional e arrecadações de terras fundadas no Decreto-Lei n. 1.164/1971, a atuação do ITERPA no município é residual, restringindo-se a quatro situações: a) parte do projeto de colonização Jader Barbalho, atualmente renomeado para colônia agrícola Paulo Fonteles; b) regularização fundiária nas áreas arrecadadas em 2010 das glebas Azul II e Ampulheta, sendo que nesta última está inserida a colônia agrícola acima mencionada; e c) eventual intervenção em áreas que hoje em que houve registro indevido e que foram excluídas do processo de arrecadação em decorrência da apresentação de registro imobiliário, sendo uma terra devoluta residual.

Ilustração 14 - Terras públicas estaduais no Município.



Fonte: Elaborado por Andrea Coelho para a Tese.

A Colônia Jader Barbalho atualmente denominada de Paulo Fonteles foi criada sobre as terras devolutas da gleba Ampulheta em 1986, compreendendo uma área de 238.288,7462 hectares, subdividida em 600 lotes agrícolas, de aproximadamente 50 hectares cada (informação verbal obtida em entrevista com servidores do ITERPA). Apesar das pesquisas realizadas na autarquia responsável pelas terras estaduais, não foi localizado o ato de criação da referida colônia agrícola, mas apenas processos individuais de doação de lotes coloniais de datam majoritariamente do período de 1987-1989. Decreto Estadual n. 3.793, de 05 de maio de 1985 reservou a área da Gleba Ampulheta para fins de colonização, regularização fundiária e proteção ambiental.

Uma vez que não constam registros oficiais sobre a criação da referida Colônia entrevistamos (informação verbal) o servidor público estadual Jorge Santos, atualmente vice-diretor da Diretoria de Gestão de Desenvolvimento Agrário e Fundiário (DEAF) e que participou do levantamento de campo à época da constituição da referida Colônia. Ele relatou que como a área de interesse mineral da Vale e de seu cinturão verde estavam prestes a ser invadidos no ano de 1985, o Estado do Pará negociou com os movimentos sociais visando à solução do litígio, fazendo uma proposta de criação de projeto de colonização em área de terras devolutas denominada ampulheta, o que foi aceito pelos movimentos.

Com base nesse acordo o Governo do Estado do Pará, através do ITERPA, passou a regularizar uma área ocupada. Relatou o servidor, durante um ano, a despeito das diversas paralisações das atividades causadas por manifestações sociais, com o apoio da Vale foi montado um escritório do ITERPA na região, permitindo a regularização de aproximadamente 600 famílias, que recebeu em grande parte, títulos definitivos de colonização sobre terras devolutas da colônia à época denominada Jader Barbalho.

Todavia, confirma o servidor que em razão da premente tensão social na área, a área da colônia nunca foi formalmente criada. Acrescentou que durante da Gestão do Sr. Ronaldo Barata no Instituto de Terras do Pará (entre os anos de 1995 e 1996) essa área passou a ser denominada de Paulo Fonteles quando da realização de novas atividades na área, sem, contudo, qualquer oficialização por ato administrativo.

Ao final de seu relato acrescentou o Sr. Jorge Santos que em 2002 foi feito um levantamento para georreferenciar os limites da colônia, uma vez que a mesma

encontrava-se descaracterizada pelo remembramento de lotes agrícolas por compra, o que deu origem a fazendas na área e que, com base nesse levantamento, ficou constatado que a maior porção da colônia encontra-se no Município de Marabá e não em Parauapebas.

Assim, com a emancipação do Município de Parauapebas, a colônia Paulo Fonteles está atualmente localizada nos dois municípios, sendo sua maior porção localizada no Município de Marabá, conforme relato anterior. Atualmente a área da colônia Paulo Fonteles no Município de Parauapebas é composta pelas seguintes vilas agrícolas: Vila Paulo Fonteles, Vilinha³²⁵ e Vila Sanção.

Em 2008 o Governo do Estado do Pará reiniciou atividades de regularização fundiária na região. No entanto, por falta de solicitação formal de doação por parte do Município de Parauapebas ao órgão fundiário estadual, o patrimônio dessas duas vilas permanece sob o domínio do Estado. Conforme informações fornecidas pelo setor de georreferenciamento da área vistoriada da vila Paulo Fonteles corresponde a 249 hectares³²⁶ e a Vila Sanção a 12 hectares (informação verbal).

Enquanto durante as vistorias realizadas pelo ITERPA no município não foram detectados problemas na vila Paulo Fonteles, na vila Sanção foi identificado um conflito fundiário entre a Associação de Moradores e Produtores Rurais para Desenvolvimento Sustentável de Vila Sanção e Região e um detentor de terras no local, o Sr. Odilon Rocha de Sanção, cujo nome da origem à localidade.

A origem da Vila Sanção foi motivada pela instalação do projeto Salobo. A área originalmente era considerada como cinturão verde do projeto. O Sr. Odilon Sanção em 1997, sem qualquer interferência ou autorização municipal loteou área sob sua posse em 160 lotes urbanos. Segundo informa Motta (2012) essa atividade realizada pelo fazendeiro, com ativa participação na política municipal, ao promover o processo de colonização da área, acabou por valorizar seu imóvel, contíguo a área da vila. No ano de 2003 o Sr. Odilon Sanção fez novo parcelamento, também sem autorização municipal, e destinou mais 40 lotes de sua área. Em razão de forte pressão pela expansão da vila, uma nova área sob a posse do Sr. Odilon Sanção foi ocupada, tendo sido feita nova distribuição de lotes, não havendo informação do

³²⁵ A área denominada de Vilinha, segundo o responsável técnico da vistoria da área realizada em 2009, está compreendida no perímetro da área que foi georreferenciadas para a Vila Paulo Fonteles.

³²⁶ Segundo informações fornecidas pelo ITERPA a área calculada por exclusão dos georreferenciamento de fazendas feitos no entorno da sede da vila Paulo Fonteles.

número de ocupantes beneficiados. A área de 12 hectares georreferenciadas pelo ITERPA em 2008 não compreende a última distribuição de lotes realizada no mesmo ano.

Durante nossa pesquisa no ITERPA sobre a vila Sanção identificamos os seguintes processos administrativos envolvendo a área³²⁷: a) pedido de compra de terras n. 2002/96528 em favor de Odilon Sanção; b) pedido de providências dos Moradores de Parauapebas n. 2009/203449, que foi apensado ao processo de compra de terras identificado no item a, o que indica possível sobreposição de interesses pela regularização da área; e c) pedido de compra n. 2009/440094 em favor de Odilon Sanção.

Aos analisarmos os processos em trâmite na Autarquia (Proc. 2002/96528, 2009/203449 e 2009/367172, que se encontram apensados), referente ao conflito pela posse da área Vila Sanção, foi possível verificar que o Sr. Odilon Sanção declarou em laudo de vistoria datado de 30 de agosto de 2002 que ocupava área devoluta estadual de 1.493,2927 hectares sem litígios identificados, denominada fazenda Serra Azul, dedicando-se à atividade agropecuária (Processo 2002/96528, f. 14-17), tendo sido apurado após georreferenciamento feito pelo ITERPA uma área de 1.433,5915 hectares, sendo limítrofe à Área de Proteção Ambiental do Igarapé do Gelado.

Em razão da existência de informações contraditórias no processo foi realizada nova vistoria no imóvel, em 28 de agosto de 2008 (Processo 2002/96528, f. 95-96) no qual foi constatado que a área requerida pelo Sr. Odilon Sanção incide sobre área denominada Vila Sanção e sobre o loteamento Serra Azul, sendo a primeira composta por aproximadamente 250 lotes (10x25m cada lote) “toda ocupada com casas residenciais, comerciais, escola, posto de saúde, igreja, campo de futebol e outros”, que foram doados pelo Sr. Odilon Sanção aos moradores e o loteamento Serra Azul composto por 386 lotes (10x25m), distribuídos em 24 quadras “conforme planta apresentada pelo interessado [Sr. Odilon Sanção], mas não disponibilizou cópia de nenhuma área, sabemos (sic), pois que ele está negociando a venda dos lotes no loteamento”, com valores dos lotes oscilando entre cinco e sete mil reais.

³²⁷ Junto a esses processos ainda são indicados no sistema de protocolo do ITERPA dois outros processos relacionados: 2009/30836 (Supremo Tribunal Federal), 2005/380303 (Deputado Estadual Márcio Miranda) e 2009/367172 (pedido de compra em nome de Odilon Rocha de Sanção), mas que não estão apensados ao processo do litígio sob análise.

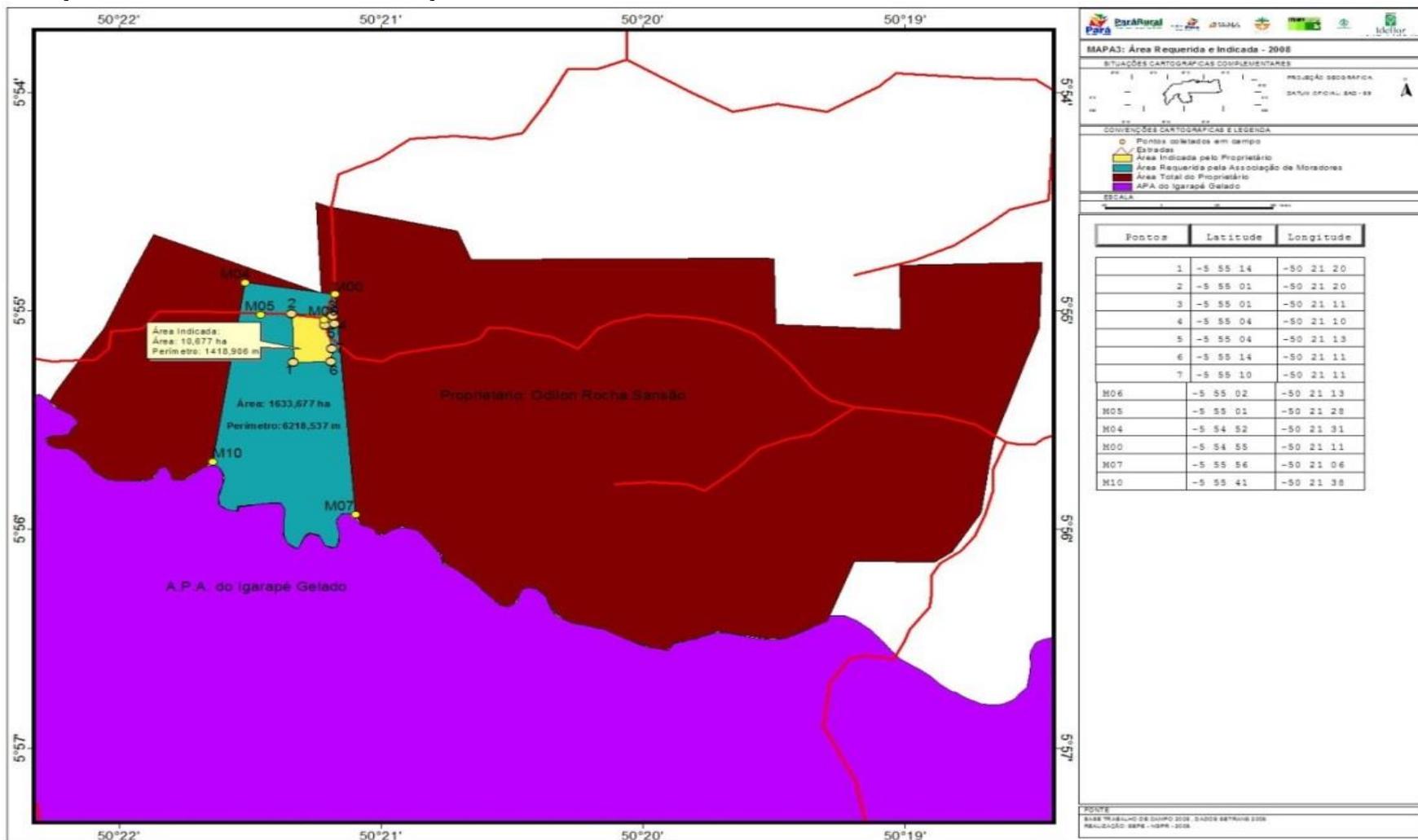
No ato da vistoria foi entregue ao servidor do ITERPA o ofício n. 016/2008 da Associação de Moradores e Produtores Rurais para Desenvolvimento Sustentável de Vila Sanção e Região, solicitando ao ITERPA a exclusão da pretensão do Sr. Odilon a área da vila, que à época era ocupada aproximadamente por 300 famílias (Processo 2002/96528, f. 97).

Sobre o referido conflito consta o ofício 028/2009 do Núcleo de georreferenciamento do Programa Pará Rural, datado de 29 de janeiro de 2009 no qual foram juntados mapas que indicam a incidência entre a área pleiteada para compra e a pretensão dos moradores, com o esclarecimento que a área indicada no mapa de pretensão do Sr. Odilon Sanção:

foi delimitada a partir dos marcos de seus confinantes e que a área da associação leva em consideração a expansão da mesma [...] quanto ao loteamento Serra Azul [...] os técnicos do Pará Rural identificaram uma área dentro da Vila Sanção dividida em pequenos lotes, que estão sendo comercializados pelo detentor Odilon Rocha Sanção, denominada Serra Azul (ITERPA. Processo 2002/96528, f. 107).

Parecer técnico que acompanha o mapa e ofício complementou informando que a área da vila indicada pelo Sr. Odilon Sanção é de 10,677 hectares (em amarelo na figura abaixo), enquanto a área de pretensão dos moradores e de aproximadamente 163,677 hectares (em azul da figura abaixo), estando inserida na área total pleiteada pelo detentor de 1.649,677 hectares (em marrom na figura abaixo) (Processo 2002/96528, f. 109), conforme demonstrado a seguir.

Ilustração 15 - Conflito de terras da Vila Sanção.



Fonte: Adaptado do Processo Administrativo ITERPA. 2002/96528, f. 107.

O processo atualmente aguarda nova vistoria, tendo em vista solicitação de compra de área de 1588,3608 hectares realizada através do Processo 2009/367172. No georreferenciamento apresentado consta no interior da área pleiteada uma área de estrada de 17,6889 hectares de estrada e de 12,7487 hectares da Vila Sanção. (ITERPA. Processo 2009/367172, f. 59), tendo sido essas excluídas por não serem poderem ser alienadas a particular, passando ser a área solicitada para aquisição de 1.557,9232 hectares.

É necessário que a Prefeitura de Parauapebas formalize o pedido de doação da área da vila com a área efetivamente ocupada pela população para fins urbanos para que o Requerente não acabe adquirindo e alienando as áreas para a população de baixa renda, ou mesmo a expulsando para que a área titulada possa ser loteada e ofertada aos trabalhadores do Projeto Salobo, causando o deslocamento da população rural para a sede do Município.

No que toca às glebas estaduais arrecadadas, estas se resumem a duas áreas do Município de Parauapebas. A primeira, denominada gleba Ampulheta foi arrecadada pelas Portarias ITERPA nº 665 e 666, de 13 de abril de 2010, sob o fundamento do art. 2º da Lei Estadual n. 4.584/75 e da Instrução Normativa ITERPA n. 002/2009, estando localizada entre os Municípios de Marabá e Parauapebas, tendo sido subdividida em gleba Ampulheta I, localizada no Município de Parauapebas, com área de 23.614,5243 hectares e gleba Ampulheta II, localizada apenas no Município de Marabá, com área de 180.839,7508 hectares.

Uma segunda área que também se estende pelos municípios de Marabá e Parauapebas foi arrecadada pela Portaria ITERPA n. 664, de 13 de abril de 2010. A área, denominada gleba Rio Azul possui 21.641,9718 hectares. Somando-se a área da gleba Ampulheta (área I e II) com a referida gleba tem-se o total de 226.096,2469, que é ainda inferior a área original da colônia agrícola estadual, que é de 238.288,7462 hectares.

Apesar do ITERPA afirmar que a varredura fundiária no Município foi concluída em 2010, é possível que a Autarquia ainda tenha de intervir no município de Parauapebas, uma vez que devido à natureza residual das terras devolutas, todas as vezes que for detectado que uma área privada foi abandonada da arrecadação do INCRA/GETAT e que na verdade sua origem não era válida, essa área, depois de adotadas as medidas para o cancelamento da matrícula, passará a integrar o domínio do Estado.

4.4 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL REFERENTE AO PLANEJAMENTO URBANO

Na presente seção iremos analisar a legislação municipal vigente referente ao planejamento territorial, bem como sua adequação à legislação estadual e federal sobre a temática. Inicialmente, iremos analisar as disposições pertinentes da Lei Orgânica Municipal (4.4.1); do plano diretor de 2006 (4.4.2); e demais leis municipais de natureza urbanística, editadas a partir de 2006 (4.4.3). Em seguida iremos analisar se a legislação vigente de adequa às exigências legais no âmbito federal e estadual analisadas na seção II do presente trabalho (4.4.4), apresentando sugestões a serem avaliadas quando da revisão do plano diretor municipal.

4.4.1 Lei Orgânica do Município e o Planejamento Municipal

Nesta subseção analisaremos as disposições da lei orgânica municipal em matéria de planejamento em duas partes: a) as disposições originais da lei orgânica de 1990 (4.4.1.1); e b) as disposições sobre a temática decorrentes da emenda à lei orgânica n. 1/2009, que substituiu integralmente o texto original (4.4.1.2). Ao final faremos uma comparação entre os dois conjuntos de disposições, apresentando um balanço sobre a temática (4.4.1.3).

4.4.1.1 Disposições sobre Planejamento Municipal na Lei Orgânica Municipal de Parauapebas (LOMP) de 1990

O planejamento municipal na LOMP de 1990 é tratado em diversas passagens do texto, que vão desde a organização político administrativa do território até diretrizes sobre o aproveitamento a mão-de-obra para o desenvolvimento de atividades econômicas que promovam a autonomia municipal e a proteção ambiental.

Em matéria de planejamento municipal, o primeiro ponto a ser abordado é a repartição de competências sobre a temática. O art. 16 da LOMP estabelece que compete ao município: a) elaborar o plano diretor; b) reunir-se a outros municípios mediante convênio ou através da constituição de consórcios, para a prestação de serviços comuns e execução de obras de interesse público comum; c) promover o

adequado ordenamento territorial do município, controlando o solo urbano; d) instituir normas para edificação e zoneamento urbano; e e) ordenar o funcionamento de atividades urbanas. No âmbito dessa competência o município reconhece a competência comum para a proteção do meio ambiente, do fomento às atividades agropecuárias e na fiscalização na pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais no território municipal (art. 17).

Assim, a partir das atribuições acima elencadas, podemos concluir que para a LOMP o Município é o principal ator de seu planejamento, podendo atuar de forma cooperada com os demais entes federados. Sua atuação recai diretamente sobre as atividades urbanas, trabalhando em conjunto com os demais entes federados na execução de programas em matéria de meio ambiente, atividades agrária e mineral.

No que se refere à organização político-administrativa interna do município, esse é subdividido em: cidade (sede municipal), distritos e subdistritos, cujas sedes são as vilas, que poderão ser criadas ou suprimidas por lei municipal (art. 14). No meio rural, o município deverá atuar para fixar contingentes populacionais nesses espaços, garantindo-lhes meios de produção e geração de renda, devendo essa porção do território receber infraestrutura necessária para viabilizar essas atividades (art. 239).

Portanto, a atividade de planejamento municipal não se restringe às áreas urbanas da sede e de vilas, mas também à manutenção de atividades agrárias no território municipal. Essas atividades, para que possam auxiliar a manutenção de uma já diminuta população rural no município devem ser complementadas por infraestruturas que permitam ganhos econômicos suficientes para a manutenção dos trabalhadores. Assim, as áreas rurais, ainda que tenham recebido pouco destaque na LOMP devem ser objeto de políticas de melhoria estrutural e de geração de emprego e renda para que possam continuar a existir no município, revertendo ou pelo menos freando o já avançado processo de urbanização.

No que se refere ao planejamento municipal esse é dividido segundo a LOMP em quatro pilares: planejamento municipal integrado, desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico local e proteção ambiental. Cumpre observar que apesar das disposições sobre planejamento municipal e urbano não se confundirem, uma vez que a primeira é mais ampla que a segunda, é manifesta a importância dada ao plano diretor como principal instrumento de planejamento municipal, não se limitando às áreas urbanas.

Segundo as disposições da LOMP de 1990 o planejamento municipal deverá integrar as diferentes políticas setoriais do Município³²⁸, obedecendo aos seguintes princípios (art. 127): a) democracia e transparência no acesso às informações; b) eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis; c) complementaridade e integração da política, planos e programas setoriais; d) viabilidade técnica e econômica das proposições; e) respeito e adequação à realidade local e regional, normas, recursos humanos e técnicos. Esse processo deverá ser gerido por um sistema com o objetivo de estabelecer ação coordenada de toda a administração municipal (art. 128).

A política de planejamento municipal integrado, visando atender aos princípios acima, se utiliza do plano diretor como “instrumento orientador e básico e pela sua elaboração se iniciará o processo de planejamento, no qual constarão, em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos” (PARAUPEBAS. PM, 1990, art. 129). As medidas executórias desse serão feitas mediante Decreto (art. 174), devendo todos os planos e programas de execução passarem por acompanhamento e avaliação permanentes do Município (art. 130), o que ocorre em Parauapebas através das atividades da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN).

Considerando a utilização do plano diretor como instrumento básico do planejamento municipal, esse deverá possuir um conteúdo amplo, não se restringindo ao planejamento de áreas urbanas. Para a LOMP o plano diretor deve possuir o seguinte conteúdo mínimo (art. 129): a) disposições sobre o sistema viário urbano e rural, zoneamento urbano, loteamento urbano ou para fins urbanos e ainda, sobre as edificações e os serviços públicos locais; b) disposições sobre o desenvolvimento econômico do Município; c) normas destinadas à promoção social da comunidade local e ao bem-estar da população; d) normas de organização institucional, que possibilitem a permanente planificação das atividades municipais e

³²⁸ Dentre os programas setoriais que dão sustentação aos objetivos do planejamento e que possuem impacto de ordenamento do espaço local estão: a) o transporte público, que deverá ser seguro e confortável aos passageiros, dando-se prioridade aos pedestres e a integração de sistemas de transportes e a implementação de tarifas sociais (art. 236); b) proteção dos recursos hídricos, que deverá ser articulado com os demais Municípios, antecipando o que dispõe a Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 235) e fiscalizado para evitar impactos adversos sobre sua utilização (art. 17); c) uma política setorial de lazer (art. 280) que deverá reservar espaços verdes para a realização de atividades físicas e de recreação urbana, aproveitando se possível a geografia e os recursos ambientais disponíveis, além da construção de equipamentos públicos de recreação e de convivência comunal.

a sua integração aos planos Federais e Estaduais.

Assim, desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico, promoção social e organização institucional do planejamento integrado são considerados pela LOMP como as bases para o desenvolvimento do Município, tendo sido essas as prioridades que levaram a elaboração do plano diretor municipal vigente, editado em 2006. A seguir trataremos do detalhamento das diretrizes para o planejamento urbano, desenvolvimento econômico local e proteção ambiental no Município.

Sobre o desenvolvimento urbano (art. 126) seu planejamento deverá buscar a melhoria do bem-estar da população e da prestação de serviços públicos, atendendo às peculiaridades locais e questões técnicas adequadas ao desenvolvimento integrado da comunidade. Esse processo deve permitir a participação da sociedade civil, buscando conciliar interesses e solucionar conflitos (art. 126, §2ª). Essa política possui por objetivo o pleno desenvolvimento das funções da cidade e o bem-estar de seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do Município (art. 228). A propriedade urbana cumpre sua função social quando atender às exigências fundamentais da ordenação da cidade, expressa no Plano Diretor (art. 228, §2º).

O tratamento dado pela LOMP à política urbana municipal foi mais detalhado que das demais que deverão constar no plano diretor, o que em nosso entendimento se dá pelo fato da população do município ser majoritariamente urbana e pelo território apresentar grandes restrições espaciais ao desenvolvimento de atividades produtivas primárias, bem como pela histórica relação entre poder municipal e ordenamento do solo urbano na legislação brasileira.

Segundo o art. 229, o plano diretor participativo deverá tratar dos seguintes pontos no que concerne a temática urbana (art. 230): a) ordenamento do território, uso, ocupação e parcelamento do solo urbano; b) aprovação e controle das construções; c) preservação do meio ambiente natural e cultural; d) urbanização, regularização e titulação de áreas urbanas para a população carente; e) reserva de áreas urbanas para implantação de projetos de interesse social; f) o controle das construções e edificações na zona rural, no caso em que tiverem destinação urbana, especialmente para formação de centros e vilas rurais; g) participação de entidades comunitárias no planejamento e controle da execução de programas que lhes forem pertinentes.

No plano da organização do território o referido instrumento definirá ainda

zonas especiais de interesse social, urbanístico e ambiental, para as quais será exigido aproveitamento adequado, devendo distribuir os benefícios e encargos do desenvolvimento urbano, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana, podendo ser aplicados os instrumentos urbanísticos previstos no art. 182, §4 da Constituição (art. 231), bem como os demais instrumentos jurídicos, tributários³²⁹, financeiros e de planejamento previstos atualmente na Lei Federal 10257/2001 (art. 232).

No que toca o controle do processo de urbanização, a LOMP de 1990 veda que em áreas sujeitas a enchentes sejam aprovados projetos de arruamento e loteamentos, devendo nesses últimos ser reservadas áreas para zonas verdes (art. 16, parágrafo único). No processo de arruamento, as calçadas são de uso e propriedade pública, devendo sua construção obedecer às normas urbanísticas (art. 238). Nas áreas de estradas municipais deverá ser reservada uma largura mínima de quarenta metros de cada lado, que serão também públicas (art. 298).

Cumprido ressaltar que outros instrumentos complementares ao processo de controle urbano, como os códigos de posturas, legislação estabelecendo critérios para edificação e aprovação de loteamento também deverão ser criados no município (art. 16) segundo a LOMP, não sendo suficiente mera aprovação do plano diretor.

Ante o exposto, os critérios para a definição do planejamento urbano no município de Parauapebas adotam as determinações constitucionais da política urbana estabelecendo a necessidade de controle do parcelamento e edificação urbanos, seja na área da sede ou das vilas distritais. Para disciplinar o uso do solo o Município pode tanto fazer uso de zoneamentos ordinários quanto especiais – para fins sociais, urbanísticos e ambientais – que poderão inclusive se sobrepor com finalidade de evitar usos inadequados. A regularização fundiária e a política habitacional³³⁰ possuem um papel importante para o desenvolvimento urbano

³²⁹ A extrafiscalidade do IPTU, utilizada como instrumento do art. 182, §4 da Constituição de 1988, também está prevista no art. 278 da LOMP ao estabelecer que “ficam isentos do pagamento do imposto predial e territorial urbano os imóveis tombados pelo Município em razão de suas características artísticas, culturais e paisagísticas”.

³³⁰ A política de habitação também mereceu grande destaque na LOMP 1990, devendo o município criar programas de habitação popular destinados a melhorar as condições de moradia da população carente do Município, com vistas à (art. 233): a) ampliar o acesso a lotes urbanizados; b) estimular a construção de unidades habitacionais em sistema de mutirão e autoconstrução; c) regularizar áreas ocupadas por população de baixa renda, passíveis de urbanização. Em razão do histórico de ocupação irregular diretamente ligado com o surgimento do município a LOMP elenca atividade a serem desenvolvidas pelo município para impedir a ocupação desordenada do solo e a

municipal, especialmente em razão da formação histórica do município em que a ocupação espontânea e a invasão programada foram a regra.

Já a política municipal de desenvolvimento econômico local segundo a LOMP deverá fomentar a capacidade econômica e financeira do município. Essa política deve fortalecer a autonomia local, privilegiando atividades que façam uso intensivo da mão de obra, o uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente (art. 219). Assim, deverá o município atuar para implantação desse tipo de atividade produtiva em seu território, seja pela execução da atividade pelo próprio município ou mediante delegação ao setor privado (art. 230). Apesar de a LOMP adotar uma postura mais intervencionista no que se refere ao desenvolvimento econômico local, o referido texto legal enfatiza o papel regulador do poder municipal, através da fiscalização e planejamento (art. 221), estando assim em consonância com o que dispõe o art. 170 da Constituição de 1988, sendo a intervenção direta nas atividades econômicas, prática de exceção.

Dentre as atividades econômicas nominalmente citadas LOMP estão a turismo e mineração, diretamente ligadas com as principais limitações espaciais presentes no Município. O primeiro é visto como um fator relevante para o desenvolvimento local, tendo em vista que a maior parte do município está gravada com terras indígenas e unidades de conservação (art. 217). Já o segundo é tratado em dois momentos: a) a atividade garimpeira é privilegiada, desde que permita a proteção do meio ambiente e a promoção socioeconômica dos garimpeiros, que deverão se organizar em cooperativas (art. 227); b) a atividade mineral de pesquisa e exploração em escala industrial deve ser fiscalizada pelo município, com fins de evitar seus impactos adversos, sem especificar quais (art. 17). A atividade agropecuária não recebeu destaque na LOMP, a não ser para fins para a fixação da população no meio rural, já mencionada anteriormente.

Por fim, a política ambiental (art. 293) deverá definir zoneamento e diretrizes gerais que assegurem a proteção dos recursos naturais. Sobre a proteção dos recursos naturais, alguns pontos mereceram destaque na LOMP: a) a necessidade de reflorestamento no Município; b) a proteção de nascentes em seu território (art.

formação de favelas no território municipal (art. 234), que não envolvem apenas a produção de unidades habitacionais, mas através da criação de agência para o recrutamento de mão-de-obra para as necessidades de trabalho do Município. Essas áreas deverão receber serviços de básicos de saneamento básico, preferencialmente prestados pelo Município, inclusive no que concerne a educação sanitária e a criação de tarifas sociais para a ampliação do acesso a esses serviços públicos.

284); c) a vedação do desmatamento de encostas com inclinação superior a 40 graus (art. 286); d) a proibição de derrubada de castanheiras nativas, uma vez que são protegidas em todo o território estadual (art. 287); e) limitações para a disposição de resíduos sólidos, estabelecendo distâncias mínimas entre os aterros sanitários e as zonas urbanas, nascentes e cursos d'água (art. 255).

Assim, a questão ambiental elege como prioridades a proteção do solo e de sua cobertura vegetal, dos recursos hídricos e o controle da poluição decorrente do processo de urbanização, que são os resíduos sólidos e a poluição hídrica pelo esgoto. As três problemáticas estão intimamente ligadas ao relevo e ao histórico de ocupação da área no qual foi instalado o Município.

Vale ressaltar que a LOMP não atribui sequer um artigo à temática indígena a despeito de sua relevância espacial e de suas particularidades em relação à execução de programas e obras públicas.

4.4.1.2 Disposições sobre Planejamento Municipal Segundo a Emenda à Lei Orgânica n. 1/2009

A lei Orgânica de Parauapebas recebeu apenas uma emenda desde promulgação. No entanto, a emenda n. 1, de 22 de dezembro de 2009 substituiu o texto original, o que a torna, na prática, uma nova Lei Orgânica. Por essa razão escolhemos analisá-la em apartado no que se refere ao planejamento municipal. Segundo a exposição de motivos a referida emenda visou “definir as melhores políticas públicas para os parauapebenses”. Nesse novo contexto, uma das principais inovações é a determinação de como deverá ser a utilização dos recursos na CFEM³³¹, que passa a ser um assunto relevante para o planejamento municipal.

A questão do planejamento municipal na nova redação da LOMP é tratada nos seguintes pontos: a) repartição de competências sobre o planejamento municipal; b) divisão político-administrativa interna; c) disposição sobre a aplicação dos recursos provenientes da CFEM; d) política de desenvolvimento local; e) política

³³¹ Segundo o parecer da Comissão de Justiça e Redação da Câmara dos Vereadores de Parauapebas sobre a emenda à LOMP “a atual legislação da CFEM diz apenas que o dinheiro não deve ser usado para pagamento de dívidas e de pessoal permanente. Todavia, o que inspirou a cobrança da CFEM foi a proposta de uma espécie de ‘fundo de exaustão mineral’, ou seja, os recursos deveriam ser usados para gerar alternativas de diversificação econômica para quando a mineração se exaurir. Nesse sentido, o projeto de emenda não descuidou e inseriu a previsão de criação de um fundo próprio e da utilização da CFEM para a saúde, educação e assistência social”.

de desenvolvimento urbano; e f) política ambiental.

Segundo a nova redação é competência privativa do Município no que se refere ao planejamento municipal (art. 8º): a) elaborar o plano diretor³³²; b) controlar atividades econômicas com impactos adversos ao bem-estar público e aos bons costumes; c) controlar as edificações no Município; e d) regular o uso de bens públicos de uso comum. Já a competência de natureza comum (art. 9º) recai sobre o fomento da produção agropecuária, ao comércio e às indústrias no território municipal; na elaboração de programas para a redução do déficit habitacional no município, bem como incrementar as condições do saneamento básico; e acompanhar a pesquisa e a exploração de recursos hídricos e minerais no território.

Ante o exposto, é possível concluir que na nova redação da LOMP a competência privativa sobre a temática urbana permanece no âmbito local, sendo compartilhada a execução e o controle de atividades estratégicas para o Município.

No que concerne à divisão político-administrativa interna (art. 60) a nova redação da LOMP é sucinta, estabelecendo apenas a possibilidade de converter os distritos em subprefeituras, em número não superior a uma por distrito (art. 60).

Ao tratar das compensações financeiras pela exploração mineral (art. 75), uma das principais atividades econômicas do Município de Parauapebas, a nova redação da LOMP determina que será elaborada lei complementar municipal para dispor sobre a aplicação desses recursos que deverá priorizar: a) educação, saúde e assistência social; b) infraestrutura; c) fomento ao desenvolvimento econômico do município; e d) criação de um fundo próprio.

Essa medida visa permitir ao Município investir em atividades que poderão não apenas compensar a população pelo exaurimento de recursos minerais, mas também pelos os impactos negativos dessa atividade econômica no território municipal, através de investimentos provenientes de um fundo que deverá custear atividades consideradas estratégicas. Na medida em que os recursos minerais fossem exauridos, boas condições locacionais e uma diversificação econômica permitiriam que outras atividades permanecessem em funcionamento no município, garantindo a manutenção dos padrões econômicos e de serviços no município.

Além da utilização da CFEM para investimentos fomento ao

³³² É competência privativa do Prefeito (art. 52) elaborar o Plano Diretor, que deverá ser aprovado por lei complementar pela Câmara dos Vereadores (art. 44). Já o art. 147, inciso I, alínea "h" dispõe que é competência do Prefeito regulamentar através de Decreto, medidas executórias do plano diretor.

desenvolvimento econômico do município, a nova redação da LOMP dá destaque a uma política de desenvolvimento local em seu texto, sendo esta um dos instrumentos da ordem econômica do município. Adotando a premissa do desenvolvimento sustentável como caracterizador da ordem econômica (art. 85, VII) a nova redação da LOMP estabelece que seja fomentado o investimento e a fixação de atividades econômicas no Município através de medidas que consistirão em simplificação e redução das obrigações administrativas, tributárias e o incentivo ao crédito de cooperativas e empresas que estabelecerem participação dos trabalhadores nos lucros de sua gestão, bem como a constituição de empresas de pequeno porte e microempresas (art. 85, IX e parágrafo único).

Para assegurar o desenvolvimento local o Município somente poderá atuar diretamente na ordem econômica em casos de relevante interesse público, não sendo possível tratamento diferenciado entre o Estado e particulares no exercício da atividade econômica (art. 86).

O turismo é nominalmente citado pela nova redação da LOMP como fator de desenvolvimento econômico e social (art. 88). As atividades agrárias também ganharam destaque, uma vez que segundo a nova redação da LOMP o Município deverá prestar assistência técnica e extensão rural aos trabalhadores rurais, apoiando o cooperativismo e o associativismo, e garantindo programas de habitação, educação e saúde no meio rural (art. 95). A atuação municipal deverá ser ampla, garantindo condições infraestruturais (rede viária, armazenamento, eletrificação, telefonia e irrigação) para a agricultura familiar e a agroindústria, que deverão ser assistidas por programas integrados de conservação do solo, reflorestamento e aproveitamento racional dos recursos hídricos.

Ante o exposto, podemos concluir que o grande objetivo da política de desenvolvimento local é a diversificação das atividades econômicas no município, tornando as receitas tributárias do Município menos dependentes da CPMF.

No que toca o desenvolvimento urbano, a nova redação da LOMP incorporou as disposições da lei federal n. 10.257/2001 de forma literal, repetindo as disposições de seu art. 2º em seu texto (art. 90). Para controlar o processo de expansão urbana, a partir da aprovação da nova redação da LOMP, novos loteamentos urbanos somente poderão ser implantados no território municipal mediante aprovação de lei específica pela Câmara Municipal (art. 90, parágrafo único). No entanto, tal disposição não vem sendo cumprida, uma vez que novos

loteamentos vêm sendo aprovados mediante Decreto.

Conforme destaca o Estatuto da Cidade, o plano diretor persiste como o instrumento básico da política urbana municipal (art. 91), condicionando o conteúdo da função social da propriedade urbana (art. 92), podendo ser utilizados os instrumentos previstos no art. 183, parágrafo único da Constituição de 1988.

Na nova redação da LOMP as políticas urbana e habitacional estão diretamente vinculadas. Nesse sentido, é responsabilidade municipal promover programas de melhoria e construção de moradias populares e de saneamento básico devendo (art. 94): a) incentivar a criação de cooperativas habitacionais ou modalidades alternativas, através de órgão municipal; b) apoiar o desenvolvimento ou a pesquisa de materiais e sistemas de construção alternativos, visando à redução dos custos de construção; c) fiscalizar a qualidade técnica da construção, sob pena de responsabilidade; e d) destinar dotação orçamentária para tais projetos.

Desse modo, ainda que a questão da produção habitacional seja uma responsabilidade comum dos entes federados essa é uma atividade intrinsecamente ligada com o planejamento urbano, passando a ser uma prioridade da política urbana. Não se trata, no entanto, do monopólio da produção habitacional pelo município, uma vez que a autoconstrução e a atuação dos demais entes federados são almejadas, desde que coordenadas pelo planejamento municipal.

Por fim, a política setorial ambiental (art. 123), já tratada de forma transversal nas políticas setoriais acima analisadas, também recebeu tratamento específico na nova redação da LOMP. Primeiramente, para operacionalizar essas atribuições o município deverá aprovar lei que disponha sobre a organização do sistema municipal de proteção ambiental (art. 125).

O diploma legal também lista as seguintes atividades a serem desenvolvidas de forma estratégica para a promoção do desenvolvimento territorial sustentável municipal (art. 123, parágrafo único): a) proteger áreas de preservação permanente no Município; b) adotar critérios para a gestão da arborização no Município; c) utilizar a cobertura florestal como instrumento de proteção do solo e dos cursos d'água e no controle da poluição em geral; d) controlar as queimadas; e) incentivar o aproveitamento de energias alternativas no Município; f) definir critérios ecológicos em todos os níveis de planejamento político, social e econômico; g) dar destinação adequada ao lixo urbano e hospitalar; e g) exigir o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, bem como a implementação de soluções

técnicas para evitar a degradação da qualidade ambiental no Município.

Com base na leitura dos dispositivos sobre a matéria ambiental na nova redação da LOMP é possível concluir que dentre as problemáticas ambientais destacados, a proteção da cobertura vegetal, como um bem ambiental em si ou como instrumento de proteção de outros bens ambientais, recebeu grande destaque, aplicando-se tanto a áreas rurais e urbanas. A proteção dos recursos hídricos e da destinação de resíduos sólidos permanece como prioridades também no novo texto. As soluções técnicas aparecem a partir de 2009 como um importante instrumental para resguardar o meio ambiente, bem como o instrumento preventivo do planejamento.

Cumprindo observar que a despeito de maior pormenorização da temática ambiental nesse novo texto, a questão indígena permanece sem tratamento específico na nova redação da LOMP.

4.4.1.3 Análise Comparativa das Disposições de 1990 e 2009

Fazendo uma comparação entre as duas versões da LOMP acima analisadas, considerando que entre elas há um lapso temporal de quase duas décadas, e considerando ainda que o novo texto aprovado visa atualizar as prioridades do Município, é possível identificar as algumas modificações e persistências no que se refere ao planejamento municipal com impactos territoriais.

A primeira delas é sobre a estruturação do planejamento municipal na LOMP, a definição de repartição de competências sobre a matéria e a organização político-administrativa interna do município. Fazendo uma comparação entre as duas redações que a noção de planejamento municipal integrado desaparece no novo texto, ao menos de forma explícita. A nova redação manteve os instrumentos de planejamento do texto anterior em destaque, como é o caso do plano diretor, mas não pré-estabelece seu conteúdo ou determina que as políticas setoriais sejam integradas e monitoradas por um determinado segmento do poder público executivo municipal.

Já no que se refere à repartição de competências não há alterações significativas, pois o novo texto estabelece que as mesmas são de ordem privativa e comum, sendo que a primeira está diretamente ligada ao controle da ocupação e do uso do solo urbano e das edificações, e a competência comum está direcionada à

execução de políticas setoriais em matéria de desenvolvimento local, infraestrutura e monitoramento de atividades.

A organização político-administrativa interna que recebeu bastante destaque em 1990 deixou de integrar o texto da LOMP, que apenas tratou da possibilidade de criação de subprefeituras, muito mais ligadas à gestão dos serviços municipais do que a própria estruturação do espaço.

Na política de desenvolvimento local foi dado especial destaque ao planejamento dos investimentos da CFEM como uma estratégia de geração de maior dinamismo econômico pelo município na nova redação da LOMP. A principal diferença sobre o tema que se pode identificar entre os dois textos é a terminológica. Enquanto no texto de 1990 o texto utilizava a expressão desenvolvimento econômico local na nova redação o termo econômico desaparece, uma vez que desenvolvimento torna-se uma categoria mais ampla, fortemente ligada em torno do conceito de desenvolvimento sustentável.

Sobre as prioridades dessa política consideramos que a nova redação mantém as prioridades do texto anterior e amplia seu escopo, uma vez que utiliza a CFEM como instrumento da melhoria da infraestrutura municipal e de apoio à diversificação de atividades produtivas. Em especial, destacamos que a atividade de garimpagem deixa de ser uma prioridade nessa política setorial, que é substituída pelas atividades agrárias, persistindo o turismo como atividade de desenvolvimento estratégico.

Ao comparar o conteúdo das disposições sobre planejamento urbano municipal e do plano diretor, é possível constatar que de todas as políticas setoriais essa é a que recebe maior destaque nos dois textos. Tanto o antigo e o novo texto seguem as determinações legais da Constituição de 1988, e, a partir de 2001, do Estatuto da Cidade. Mas, a nova redação da LOMP é menos descritiva sobre as particularidades a serem atendidas no planejamento local (diretrizes, tipos de zoneamento, políticas setoriais a serem incluídas no plano diretor, etc.), uma vez que se limita a transcrever dispositivos legais da legislação federal, o que pouco acrescenta para a compreensão das particularidades de Parauapebas.

Quanto às limitações ao processo de urbanização da LOMP o antigo texto privilegiava a preocupação da manutenção de áreas verdes e da organização do arruamento e de padrões mínimos construtivos, utilizando-se para tal a necessidade de edição de legislação urbanística e construtiva municipal complementar. Já no

novo texto, as limitações urbanísticas concentram-se no controle de loteamentos urbanos, que devem ser aprovados por lei, tentando limitar o processo de conversão do solo rural. Em nosso entendimento as limitações urbanísticas de 1990 permanecem presentes no processo de aprovação de novos loteamentos em razão das exigências da legislação federal, havendo, portanto, nesse ponto, a nova redação da LOMP ampliado o escopo do controle do processo de urbanização no Município.

Cumprir destacar que a questão habitacional ganhou destaque na política urbana ao compararmos os dois textos analisados, deixando de ser um elemento do processo de urbanização para alcançar papel de destaque na política urbana. O processo de produção habitacional não é uma atribuição privativa do município, podendo ser realizada por outros entes federados, pela iniciativa privada e pelo próprio morador. O que resta como monopólio do município é a regulação de sua produção, através do licenciamento urbanístico.

Por fim, o conteúdo da política ambiental, esse também não foi alterado significativamente. O novo texto não aborda diretamente o instrumento do zoneamento ambiental, mas enfatiza a utilização de instrumentos preventivos de proteção ao meio ambiente. Persiste a ênfase na necessidade de proteção do solo, da cobertura vegetal, dos recursos hídricos e do controle da disposição dos resíduos sólidos e do esgotamento sanitário.

Em resumo, é possível afirmar, a partir da análise acima que, na nova redação da LOMP a maior parte das estratégias de desenvolvimento municipal está ligada à política de desenvolvimento urbano e de proteção ambiental. Contudo, sua nova versão dá menor atenção ao planejamento integrado e maior destaque à necessidade de desenvolvimento local, visando assim superar a dependência econômica que o município possui da atividade mineral, diversificando sua economia para que no longo-prazo outras atividades mais duradouras possam sustentar a empregabilidade e a arrecadação no Município.

4.4.2 Análise do Plano Diretor de Parauapebas

Nesta subseção analisaremos as disposições sobre o plano diretor municipal vigente. Para facilitar a exposição, subdividimos a presente análise nos seguintes itens: a) definição da área urbana, através da estruturação espacial do município e

seus parâmetros para uso, ocupação e parcelamento (4.4.2.1); b) políticas setoriais de impacto espacial (4.4.2.); c) política de planejamento e desenvolvimento municipal (4.4.2.3); e d) descentralização regional e política (4.4.2.4).

4.4.2.1 Definição de Área Urbana e de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano e Rural.

A área urbana de Parauapebas foi delimitada pela Lei Municipal n. 1.257, de 05 de abril de 1994, utilizando por base a planta dos assentamentos Carajás II e III criados pelo GETAT (art. 2º) ³³³. Essa foi a delimitação espacial utilizada como base para a elaboração do plano diretor de 2006, tendo sido ampliada pela Lei Municipal n. 4.373, de 18 de novembro de 2008³³⁴. Das vilas-sede distritais previstas no plano diretor, apenas a agrovila palmares I foi legalmente instituída e delimitada, através da Lei Municipal n. 4.521, de 6 de dezembro de 2012.

Assim, o Município possui atualmente uma área de 10.580 hectares de sede e 81,0463 hectares da área da vila de Palmares I, totalizando 10661,0463 hectares de área urbana, para fins de controle do uso, parcelamento e edificação do solo urbano.

O plano diretor municipal vigente, instituído pela Lei n. 4.328, de 30 de dezembro de 2006, previu a divisão do território municipal em quatro distritos rurais e cinco distritos urbanos para fins de planejamento e controle do uso do solo (art. 5º, II e III), que recobrem todo o território não afetado pela terra indígena e unidades de conservações. Os distritos rurais possuem como sede as vilas³³⁵ dos assentamentos criados pelo INCRA e ITERPA, todos localizados na porção nordeste do município, na fronteira com Marabá, Canãa dos Carajás e Curionópolis, com exceção da vila

³³³ O art. 1º apresenta a seguinte descrição: “tem como ponto inicial e final o cruzamento da Rodovia PA-275 com o Rio Parauapebas. Do ponto inicial, segue para o Rio Parauapebas para jusante, até a foz do Igarapé Lajeado – segue pelo igarapé lajeado até a sua nascente mais oriental – daí segue por uma reta de 1.500m, no sentido geral sudeste, até o cruzamento da Rodovia PA-275 com o braço do Igarapé Ilha do Côco II, a 4.100m da estrada via secundária 11 (VS-11), acesso ao Cedere I- deste ponto, segue por uma reta de 5.000m, no sentido geral sudoeste, até o cruzamento de VS-11 com o Igarapé Ilha do Côco I – deste ponto, por uma reta de 4.500m no sentido geral noroeste, segue até a estrada VS-10, confrontando o limite sul do lote 10 da quadra 01 até o Rio Parauapebas para jusante, até a Rodovia PA-275, ponto final e inicial da descrição”.

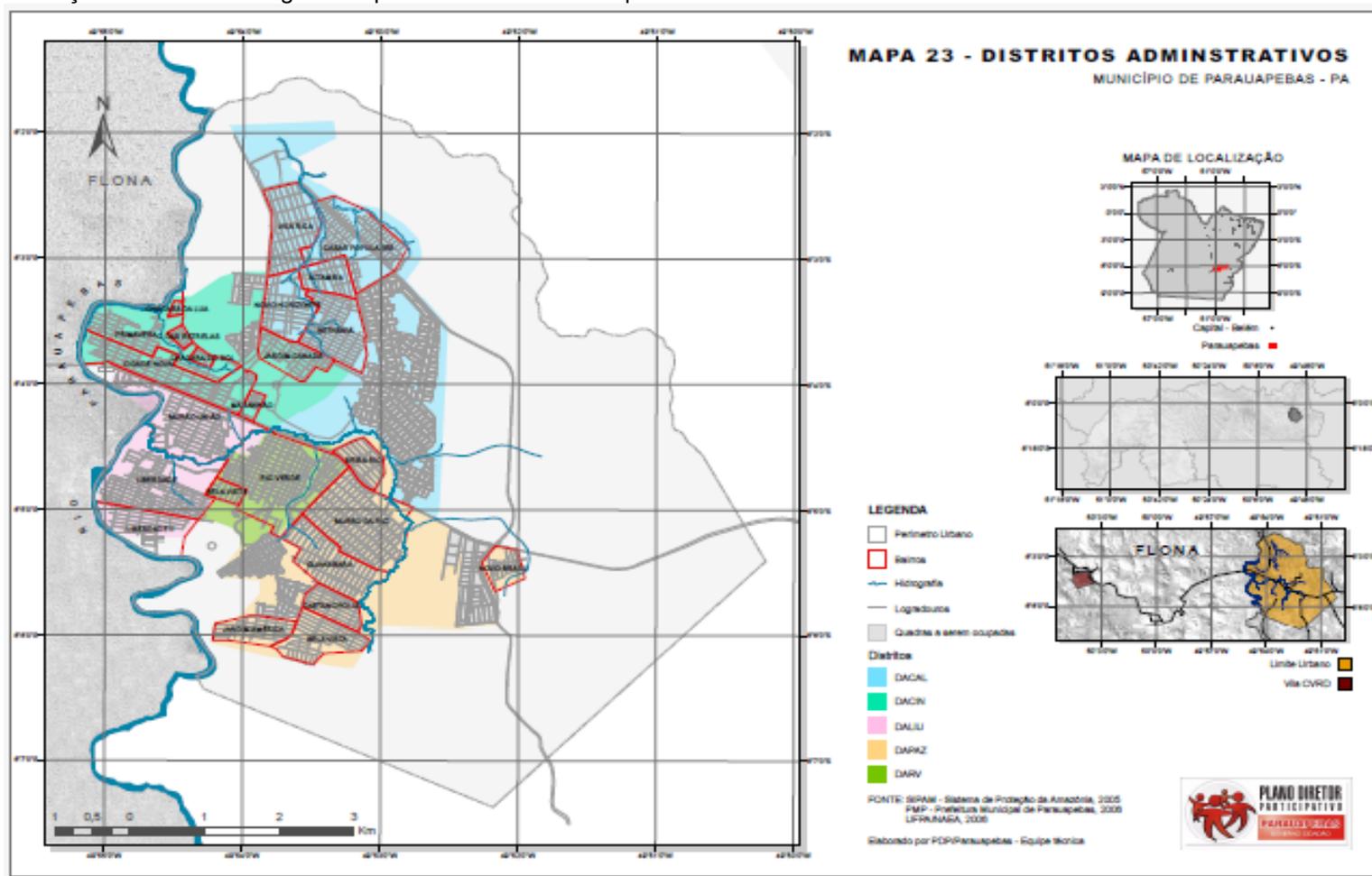
³³⁴ No anexo da referida lei consta o memorial descritivo da área urbana municipal expandida, o que permite a espacialização do perímetro urbano. A área da sede municipal possui 105,8 km².

³³⁵ Conforme dispõe o art. 5º, §1º “As vilas sede de distrito se diferenciam das demais localidades pela sua capacidade de oferta de acesso à infraestrutura e equipamentos públicos, capazes de polarizar fluxos de pessoas dentro de uma determinada porção do espaço rural, que se constitui em sua área de influência”.

Cedere I, localizada na parte sul do Município.

A criação dos distritos deveria ter sido feita por lei específica, ficando estabelecido no plano diretor que o território municipal seria assim subdividido (art. 5º, §2º): a) Distritos DAPAZ, DALIU, DACIN e DACAL no perímetro urbano da sede do município; b) Distrito DAP I, com sede no assentamento Palmares I; c) Distrito DAP II, com sede no assentamento Palmares II; d) Distrito DACOR, com sede no assentamento Cedere I; e) Distrito DAPA, com sede na Vila Paulo Fonteles; f) Distrito XIKRIN envolvendo a área localizada após a terra indígena demarcada nos limites do município com São Félix do Xingu e Ourilândia do Norte, onde se localiza a exploração da Mineração Onça Puma e parte de dois assentamentos rurais do INCRA.

Ilustração 16 - Distritos segundo o plano diretor de Parauapebas.



Fonte: Adaptado do plano diretor de Parauapebas (PARAUAPEBAS, Lei n. 4.328/2006).

Portanto, todo o território municipal, com exceção da terra indígena e da floresta nacional de Carajás apresentam distritos para fins de planejamento municipal, possuindo vilas, que servem de apoio à população rural circundante. A exceção a essa regra é o distrito XIKRIN que até o momento não possui uma vila identificada no plano diretor.

Além da divisão do território em distritos, o Plano Diretor de Parauapebas, estabeleceu um macrozoneamento dividindo o território em zonas urbanas e rurais, sendo que a primeira corresponde:

à porção urbanizada do território, e abrangem a sede municipal e as vilas sede de distrito, sujeitas à estruturação urbana definida pelos parâmetros para uso ocupação e parcelamento do solo e instrumentos da política urbana definidas neste plano diretor e regulamentadas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328/2006, art. 7º, §1º).

A Macrozona urbana foi subdividida nas seguintes zonas (art. 10): a) central³³⁶ correspondente ao bairro União, Cidade Nova e parte do Rio Verde e caracteriza-se pelo predomínio de atividades de comércio e serviços e no seu caráter histórico, “presente no seu sistema de arruamento, nas edificações e nos monumentos de interesse histórico e cultural” (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328/2006, art. 12); b) intermediária³³⁷ correspondente à parte do bairro Rio Verde, Beira Rio, Bairro da Paz, Bela Vista, Jardim Canadá, Betânia e Novo Horizonte, caracterizada pela ocupação e arruamentos claramente definidos em decorrência da ocupação espontânea ou por loteamentos públicos e privados (art. 14); e c) zona de expansão³³⁸, definida como área em processo de consolidação ou passível de ser

³³⁶ A zona central deverá obedecer às seguintes diretrizes (art. 13): a) preservar a paisagem urbana histórica; b) evitar a saturação do sistema viário e incentivar melhores condições de circulação, garantindo acessibilidade a todos; c) incentivar o uso habitacional de interesse social compatível com a preservação, aproveitando a infraestrutura disponível; c) preservar a integridade das áreas verde e de lazer existentes; e d) proibir a redução de espaços públicos no município.

³³⁷ A zona intermediária deverá obedecer às seguintes diretrizes (art. 15): a) utilização de imóveis não edificadas, subutilizadas e não utilizadas, através da aplicação dos instrumentos para o cumprimento da função social previstos no Estatuto da Cidade; b) promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos existentes; c) direcionar o adensamento populacional aonde este ainda for possível, de modo compatível com a consolidação da infraestrutura disponível; c) incentivar a formação de corredores de comércio e serviços que assumam condições de centros de bairro; d) preservar áreas verdes do interior das quadras ainda existentes.

³³⁸ Já as diretrizes aplicáveis à zona de expansão, que foi incorporada ao perímetro urbano da sede municipal em 2008, são (art. 17): a) garantir os níveis atuais de baixa densidade na ocupação do solo; b) promoção de níveis satisfatórios de qualidade ambiental; c) definir através do poder público as regras para a promoção de loteamentos a estrutura viária básica existente; d) abrigar

urbanizada de forma contínua, respeitado os limites dos bairros Guanabara, Caetanópolis, Jardim América, Bela Vista, Liberdade, Altamira, Vila Rica e Nova Vida (art. 16).

Essas áreas devem ser objeto de regulamentac o constante da lei de uso e ocupa o do solo urbano (art. 11), mas que até o presente momento não foi editada. Conforme dito anteriormente, em 2008 a zona de expansão urbana foi ampliada para compreender novos loteamentos urbanos, de iniciativa privada.

Já a zona rural   definida como:

 re[a] não urbanizad[a] do Município incluindo as áreas de prote o ambiental e áreas destinadas ao desenvolvimento de atividades produtivas objeto da política de desenvolvimento econômico identificadas neste Plano Diretor. (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328/2006, art. 7 ,  2 ).

Creemos que apesar de não estar claro na defini o de zona rural, a terra Indígena Xikrin está incluída nessa categoria.

Na macrozona rural, as vilas distritais são zoneadas da seguinte forma (art. 18): a) zona central; e b) zona de expansão. Nessas áreas o gabarito máximo aplicável   de dois pavimentos (art. 25).

As zonas centrais³³⁹ são as mais consolidadas das vilas distritais, que se destacam pela dinâmica dos fluxos e pelo adensamento de atividade e de pessoas em rela o aos demais espaços das vilas (art. 19). Já as zonas de expansão das vilas distritais são definidas como “todas as áreas em processo de consolida o ou definidas como passíveis de serem urbanizadas, de forma contínua” (PARAUAPEBAS, Lei n. 4.328/2006, art. 22). Essas áreas são marcadas por um processo de ocupa o espontânea, existência de terrenos subutilizados ou não utilizados e loteamentos populares de forma o recente, com padrão de arruamento definido, mas em fase de consolida o e carência de infraestrutura comercial, social e física, sendo necessária a realiza o de interven es urbanísticas. Nessas áreas o

atividade consideradas semi rurais e atividades urbanas consideradas incompatíveis com usos predominantemente habitacionais ou que demandem grandes extensões de  rea.

³³⁹ Essas zonas possuem as seguintes características (art. 20): a) proximidade a portos ou vias de acesso rodoviário; b) processos de concentra o e coesão de atividades comerciais, serviços e equipamentos sociais; c) convergência dos principais fluxos de pessoas e mercadorias. Nessas áreas deve ser evitada a satura o do sistema viário, incentivando-se o uso habitacional de interesse social, aproveitando assim a infraestrutura disponível, disponibilizando na zona serviços considerados essenciais, mas sem que essas modifica es importem em perdas de áreas verde e de espaços de uso público (art. 21).

uso do solo é mesclado com atividade de natureza agrária (art. 23), o que é característico de áreas periurbanas.

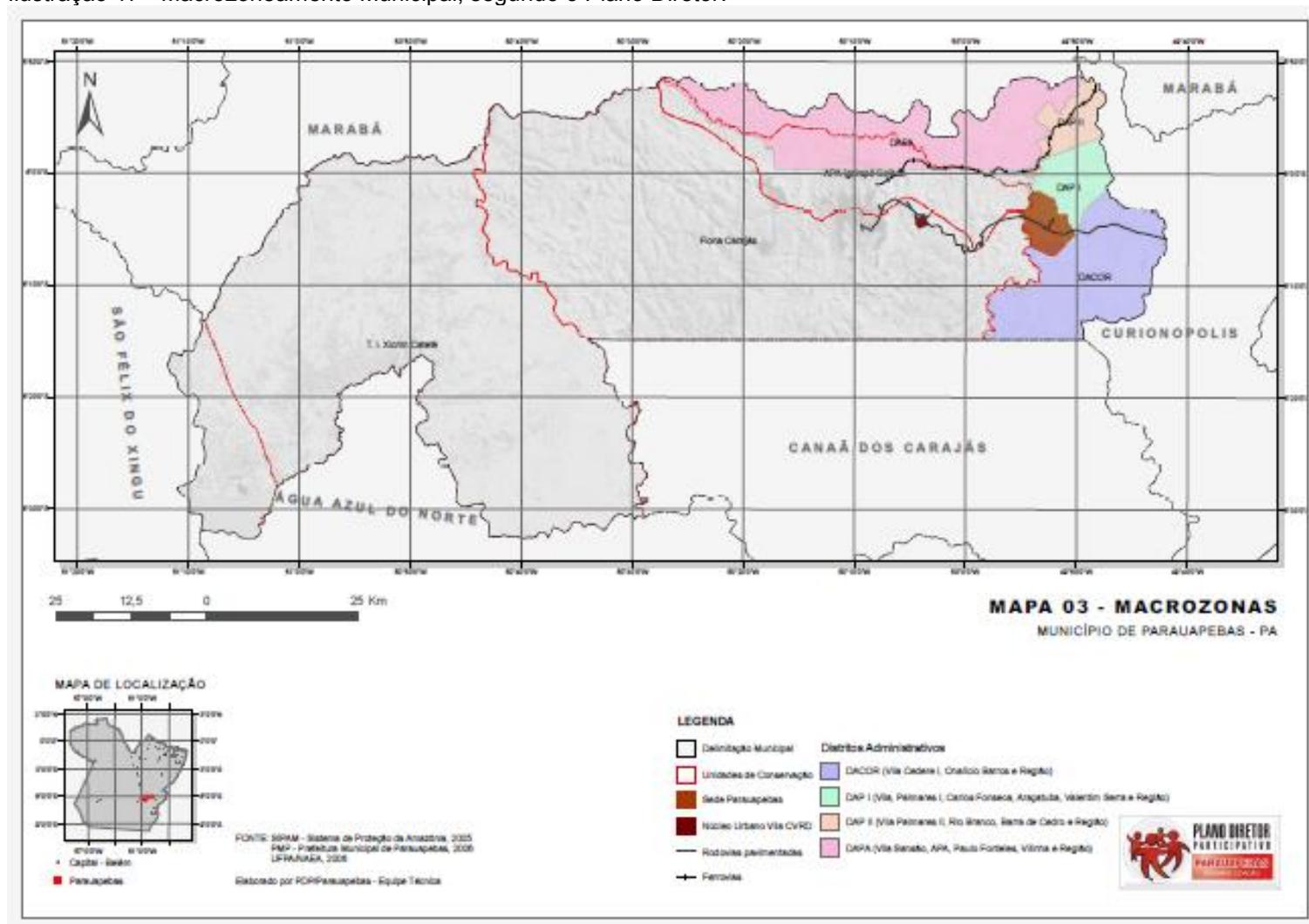
O plano diretor de Parauapebas dá um disciplinamento específico para as áreas de expansão urbana das vilas rurais, regulando assim as situações conflituosas comum de áreas periurbanas (art. 24): a) garantia da manutenção de baixa densidade populacional; b) melhoria da qualidade ambiental; c) definição regras para a promoção de loteamentos, considerando, sempre, a estrutura viária básica existente; d) manutenção de atividades consideradas semi-rurais e atividades urbanas que demandem grandes extensões de área; e) garantia de utilização de imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados; f) promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos existentes em conformidade com o INCRA ou ITERPA; g) promoção adensamento populacional aonde este for possível, de modo adequado à infraestrutura disponível e à qualidade socioambiental.

Das diretrizes acima expostas consideramos pouco razoável a atuação do poder público do disposto no item “e”, tendo em vista que nas áreas de expansão, por serem espaços de transição, é comum a existência de imóveis não edificadas e mesmo não utilizados, sem que isso importe em violação ao interesse público, uma vez que nas áreas de expansão não há infraestrutura consolidada e que ficaria ociosa pela não utilização do imóvel. Também os itens “a” e “g” parecem ser conflitantes, mas os consideramos na verdade complementares, pois o município visa o adensamento de algumas áreas para a compensação da baixa densidade geral do meio rural, uma característica necessária ao desenvolvimento de atividades produtivas primárias.

Além do zoneamento das áreas urbanas localizadas na sede e nas vilas distritais, o Plano Diretor estabeleceu zonas especiais. Essas áreas, segundo o art. 26 exigem a definição de parâmetros reguladores especiais de uso e ocupação do solo³⁴⁰, sobrepondo-se ao zoneamento ordinário, acima mencionado. São elas: a) zonas especiais de interesse social; b) zonas especiais de interesse ambiental; c) zonas especiais de segurança alimentar. Novas zonas especiais poderão ser criadas mediante lei municipal específica (art. 27).

³⁴⁰ Dispõe o §1 do art. 26 que na ausência de disposição específica, “as zonas especiais deverão obedecer aos parâmetros de uso do solo e aos coeficientes de aproveitamento da Zona onde se localizam”.

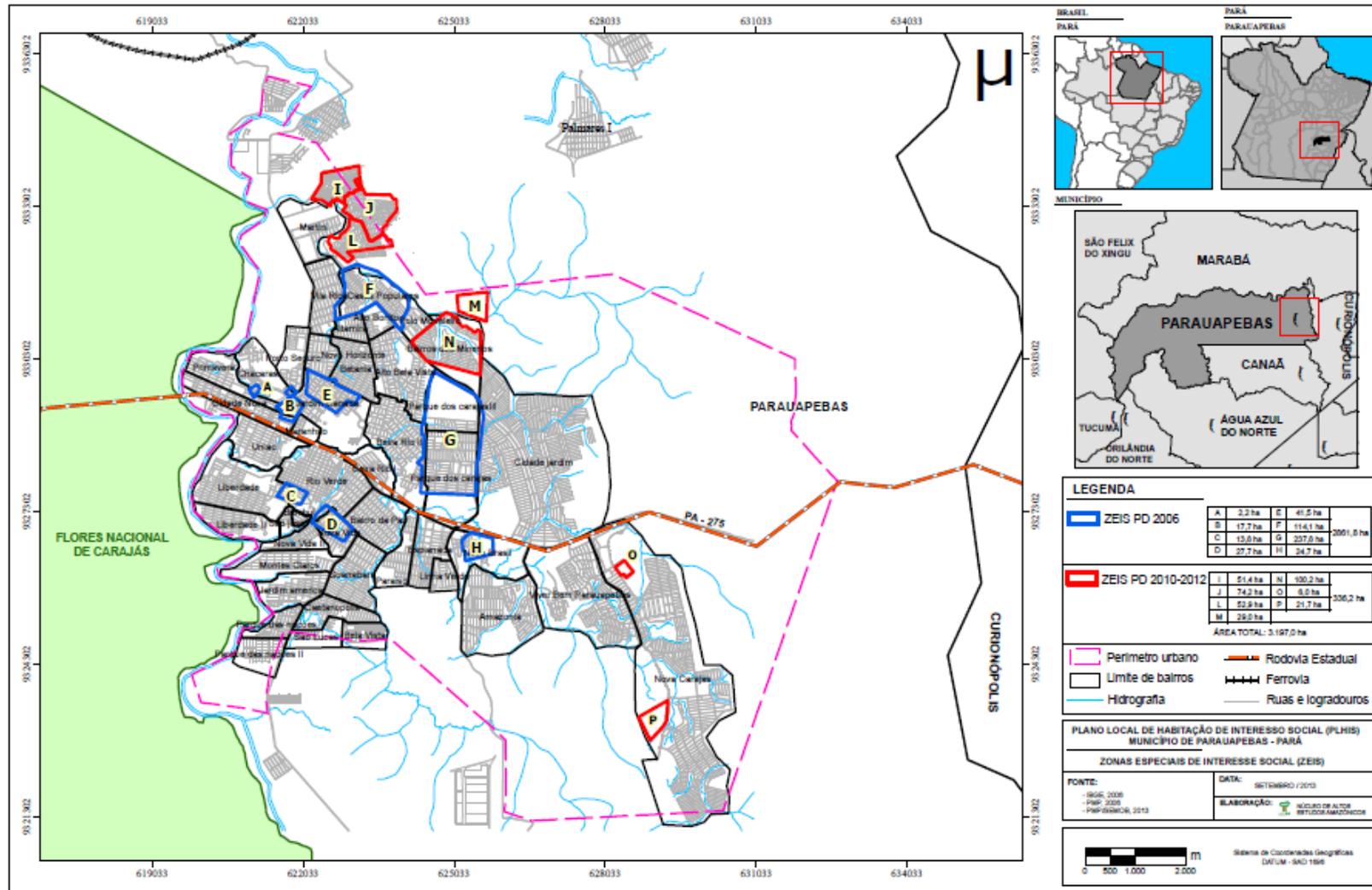
Ilustração 17 - Macrozoneamento Municipal, segundo o Plano Diretor.



Fonte: Adaptado do Plano Diretor de Parauapebas (PARAUAPEBAS, Lei n. 4.328/2006).

As zonas especiais de interesse social (ZEIS) são aquelas destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social (art. 29), sendo subdivididas em três categorias: a) ocupações informais para fins habitacionais em sítios urbanos de terra firme ou alagados, em terrenos públicos e particulares sujeitos a riscos a permanência humana (ZEIS 1), comprometendo-se o poder público a fazer urbanização, regularização jurídica da posse da terra e programas de habitação popular; b) loteamentos privados irregulares (ZEIS 2), comprometendo-se o poder público a fazer a regularização jurídica do parcelamento e a complementação da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários; c) terrenos vazios, que se constituirão em estoques estratégicos de terras (ZEIS 3), comprometendo-se o poder público a fazer programas habitacionais de interesse social.

Ilustração 18 - ZEIS criadas no Município de Parauapebas.



Fonte: Elaborado por Tabilla Leite para o diagnóstico fundiário para revisão do plano diretor de Parauapebas em 2013.

Para cada uma dessas ZEIS o Poder Executivo municipal deverá elaborar planos de urbanização a serem aprovados por lei, que definirá padrões específicos de parcelamento, uso, ocupação e edificação do solo, e forma de participação da iniciativa privada e da população (art. 30). Nas áreas de ZEIS o poder público municipal poderá usar a CDRU e o direito de superfície como instrumentos jurídicos de regularização, sendo vedada a doação de áreas públicas e o remembramento de lotes, exceto para a implantação de equipamentos comunitários (art. 30, § 8º).

As zonas especiais de interesse ambiental (ZEIA) são definidas em função dos interesses na “preservação, conservação, manutenção e recuperação de paisagens naturais com ou sem alteração antrópica” (PARAUAPEBAS, Lei n. 4.328/2006, art. 31), categorizadas da seguinte forma no plano diretor: a) áreas alagadas ou sujeitas a alagamento, mananciais, não ocupadas ou pouco ocupadas, e b) áreas de encostas e topos de morros. Nessas áreas “[p]rojetos de parcelamento, reformas, demolições, ampliações, reconstruções ou novas edificações [...] ficam sujeitos à prévia aprovação do órgão municipal competente” (PARAUAPEBAS, Lei n. 4.328/2006, art. 31, parágrafo 1º), devendo esse zoneamento ser utilizado na elaboração do Plano Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental (art. 32), ainda não executado pelo Município.

Em resumo, as ZEIA são as áreas de preservação permanentes previstas no Código Florestal de 1965 e hoje reguladas pela Lei Federal n. 12.651/2012, não abrangendo a Floresta Nacional de Carajás e a Área de Proteção Ambiental do Gelado em seu planejamento.

As zonas especiais de segurança alimentar (ZESA) são aquelas “onde se destacam a produção de hortifrutigranjeiros e de outros produtos considerados essenciais ao abastecimento do Município e à sobrevivência da população local” (PARAUAPEBAS, Lei n. 4.328/ 2006, art. 35). Elas são assim classificadas pelo plano diretor (art. 36): a) cinturão verde, na Zona de Expansão Urbana da sede municipal; b) outros espaços estratégicos para a pequena produção na zona de expansão urbana da sede municipal e das vilas; c) espaços estratégicos para a pequena produção em terrenos de populações tradicionais indígenas. Nessas áreas é vedada a criação de animais em zonas urbanas e de expansão urbana (art. 36).

As ZESA são áreas de produção agrícola que devem ser resguardadas no entorno das áreas urbanas para garantir a segurança alimentar e controlar a expansão urbana. Interessante que as áreas indígenas são zoneadas ZESA e não

como ZEIA, havendo assim o interesse por parte da Municipalidade em resguardar espaços essenciais à segurança alimentar das populações indígenas, mesmo que localizadas no interior da terra indígena.

No que se refere aos parâmetros de ocupação do uso do solo urbano e rural, o plano diretor vigente estabelece ele poderá ser de três tipos (art. 74): a) residencial, destinado à moradia uni ou multifamiliar; b) não residencial, destinado ao exercício de uma ou mais das seguintes atividades: industrial, comercial, de prestação de serviços e institucional; e c) misto, que combina duas primeiras funções em uma mesma edificação.

Os três usos acima poderão ser instalados na Macrozona Urbana, desde que respeitem as características da zona em que vier a se situarem e dos objetivos do planejamento de implantação de infraestrutura (art. 75), utilizando por critério de avaliação das atividades suas incomodidades³⁴¹, interferência no tráfego³⁴² e impacto de vizinhança (art. 76).

No que se refere à avaliação das incomodidades (art. 77) essas deverão ser classificadas em lei municipal específica, ainda não editada. Essa análise de incomodidade não substitui outras análises mais aprofundadas, como os estudos de impacto de vizinhança e o licenciamento ambiental, quando exigidos por lei (art. 78).

Os usos sujeitos a impactos de vizinhança:

são todos aqueles que possam vir a causar alteração significativa no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infraestrutura básica, quer se instalem em empreendimentos públicos ou privados ³⁴³. (PARAUPEBAS. Lei n. 4.328/2006, art. 83).

³⁴¹ “Considera-se incomodidade o estado de desacordo de uso ou atividade com os condicionantes locais, causando reação adversa sobre a vizinhança, tendo em vista suas estruturas físicas e vivências sociais (art. 76, parágrafo único)”.

³⁴² O plano diretor considera como usos geradores de interferência no tráfego as seguintes atividades (art. 79) carga e descarga e/ou embarque e desembarque e o trânsito de pedestres, como é o caso de feiras, portos e trapiches e os pontos de chegadas e partida de transportes rodoviários (art. 80). Nessas áreas devem ser evitados a introdução de usos e atividades que agravem a situação apresentada (art. 82).

³⁴³ O art. 84 do plano diretor identifica quais são os empreendimentos de impacto: a) edificações não residenciais com área igual ou superior a 3 mil metros quadrados; b) empreendimentos residenciais com mais de cem unidades habitacionais ou com área superior de 10 mil metros quadrados; c) shopping-centers; d) centrais de carga e abastecimentos; e) estações de tratamento de água; f) terminais de transporte; g) estações de tratamento de água; h) terminais de transporte; i) transportadoras; j) garagens de veículos de transporte de passageiros; l) cemitérios; m) presídios; n) postos de serviços com venda de combustível; o) depósitos de inflamáveis e equiparados; p) supermercados; q) casas de show; r) estações de rádio base; s) condomínio.

Cuja aprovação do empreendimento está condicionada a parecer favorável do Conselho Gestor do Plano Diretor. Essa disposição também não foi regulamentada pelo Município.

Para ordenar a ocupação do solo o plano diretor estabelece os seguintes parâmetros (art. 85); a) coeficiente de aproveitamento; b) taxa de ocupação e permeabilidade do solo; c) recuo; e d) gabarito. Alguns equipamentos públicos poderão ser dispensados por critérios diferentes, desde seu projeto seja aprovado pelo Conselho Gestor do Plano Diretor (art. 88). O Município deverá regulamentar o uso, ocupação e parcelamento do solo por lei municipal específica (art. 89 e 90), respeitadas as normas gerais sobre a temática já editadas.

O plano diretor vigente também prevê que o uso, ocupação e parcelamento do solo rural deverão ser disciplinados pelo município, através de lei municipal específica, que deverá observar a legislação estadual sobre a proteção de mananciais, definido critérios do que será considerado uso residencial³⁴⁴, não residencial³⁴⁵ e misto³⁴⁶ nessas áreas e quais serão as exigências suplementares para área situadas dentro ou no entorno de unidades de conservação (arts. 92 e 93).

Considerando as disposições acima é possível concluir que o plano diretor de Parauapebas não aborda em suas disposições a área correspondente à floresta nacional do Carajás e não considera como ZEIA a Área de Proteção Ambiental do Gelado, e também a terra indígena Xikrin é apenas tratada residualmente, através das disposições da ZESA. Essas posições contrariam o que dispõe o art. 40, §2º “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”, devendo essa situação ser alterada quando de sua revisão.

³⁴⁴ Segundo o plano diretor vigente o conceito de uso residencial em áreas rurais não difere do definido para a zona urbana.

³⁴⁵ Para o plano diretor vigente o uso não residencial em áreas rurais poderá ser: industrial, comercial, prestação de serviços, institucional, pequena mineração, turismo sustentável, agricultura de subsistência, manejo de espécies nativas e agropecuária de pequeno porte.

³⁴⁶ O uso misto é a conjunção dos dois usos acima mencionados na mesma edificação, que aqui deve ser entendido como prédio rústico, uma vez que a maior parte dessas atividades não são compatíveis com o uso construído.

4.4.2.2 Políticas Setoriais de Impacto Espacial

Para atingir os princípios³⁴⁷ do plano diretor, o município deve executar algumas políticas setoriais. Nesse subitem, analisaremos apenas àquelas que estão diretamente ligadas ao nosso objeto de pesquisa, ou seja, aquelas que possuem impacto espacial. São elas: a) desenvolvimento econômico municipal; b) política de acesso ao direito à moradia; e c) política de meio ambiente e saneamento ambiental.

A política de desenvolvimento econômico do município (art. 37 e 38) objetiva promover o crescimento com distribuição de renda e práticas de desenvolvimento sustentável, visando à diminuição das desigualdades sociais e territoriais, que deverá ser alcançado através da utilização das diversidades encontradas no município por meio de programas específicos para melhorar a qualidade de vida das populações locais, promovendo o desenvolvimento endógeno e associando-o aos interesses do desenvolvimento da região.

Esse desenvolvimento econômico deverá ser baseado no fortalecimento de cadeias produtivas existentes, atraindo novos setores produtivos e dando prioridade às pequenas e médias empresas, inclusive no segmento industrial, já que o Município dispõe de um distrito para esse fim. O turismo, a agricultura familiar e a pequena mineração aparecem como atividades a serem privilegiadas no território. O Município deve qualificar os espaços públicos dos centros comerciais, fomentar as cooperações empresariais e ampliar a formalidade econômica das atividades em seu território.

Nos termos do art. 39 do plano diretor, para possibilitar a implantação dessa política setorial, deverá ser criado um fundo municipal de desenvolvimento sustentável e implementar um sistema de monitoramento das atividades econômicas. No que concerne o desenvolvimento do turismo, o município deve adaptar os equipamentos públicos ao ecoturismo e conceder incentivos para a

³⁴⁷ O Plano Diretor de Parauapebas observou o que dispõe o art. 183 da Constituição de 1988, bem como a Lei n. 10.257/2001. Assim, segundo o art. 1º da legislação municipal, o plano diretor de Parauapebas possui os seguintes princípios norteadores: a) cumprimento da função social da cidade e da propriedade, proporcionando aos cidadãos o acesso a direitos e políticas públicas voltadas à promoção e consolidação de uma sociedade mais justa; b) promoção do desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente sustentável, aperfeiçoando a gestão de políticas públicas; c) potencialização do capital social e promoção da participação popular no planejamento e na gestão do município; d) integração municipal por meio de infraestruturas nas áreas urbanas e rurais do município, mediante a ampliação da rede de serviços e equipamentos públicos.

implantação de atividades no Distrito Industrial, inclusive para o aproveitamento econômico da biodiversidade, através de pesquisas da Floresta Nacional de Carajás.

A articulação do município com as escalas supralocais deve ser incentivada, inclusive por meio do desenvolvimento de relações regionais, nacionais, internacionais e multilaterais através de parcerias e convênios, viabilizando financiamentos e programas de assistência técnica. As parcerias com a iniciativa privada também deve ser fomentada.

Portanto, o fomento à implantação de atividades econômicas no plano municipal limita-se à geração de condições locais para sua implantação em seu território, fazendo assim escolhas de quais incentivos devem ser efetuados. No entanto, a capacidade do município em realizar esses estímulos é limitada, sendo necessária sua associação com a iniciativa privada e segmentos institucionais supralocais para que essa política setorial tenha maior chance de sucesso.

A segunda política setorial que ganhou destaque no plano diretor foi a do acesso à moradia. Essa política possui dois vieses no plano diretor: a) a política habitacional, que decorre da ocupação planejada da expansão urbana, através da aprovação de projetos de loteamento; e b) a política de regularização fundiária, que visa integrar ocupações humanas informais à cidade formal. Ambas são prioridades para a LOMP vigente para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

A política municipal de habitação tem as seguintes diretrizes (art. 45): a) dar suporte técnico às iniciativas individuais ou coletivas da população na produção ou melhoria de sua moradia; e b) executar ações de regularização urbanística e jurídica sustentável em loteamentos clandestinos e irregulares, públicos e privados, seja através da regularização de interesse social ou de interesse específico.

Para implementar uma política de regularização de interesse social³⁴⁸ o município fará uso da delimitação de ZEIS, criará um plano de habitação de

³⁴⁸ A regularização jurídica das habitações de interesse social em terrenos públicos (art. 49) utilizará os seguintes instrumentos: a) concessão de uso especial para fins de moradia; b) concessão de direito real de uso em terrenos públicos; c) direito de preempção; d) direito de superfície; e e) transferência do direito de construir. Já em áreas de terrenos privados (art. 50) serão utilizados os seguintes instrumentos: a) usucapião urbano; b) concessão de Direito Real de Uso em terrenos privados; e c) desapropriação para fins de interesse social.

interesse social³⁴⁹, o que já foi feito através da instituição do programa Morar-Dias Melhores (Lei Municipal n. 4.282/1990 e posteriores alterações), mas que não atende todos os requisitos da legislação federal sobre a temática. O município poderá ainda instituir a cobrança de tarifas e taxas diferenciadas para a população beneficiada pela política. No caso de áreas privadas ocupadas, o município atuará como mediador entre os ocupantes e o proprietário para permitir a regularização da área.

O plano diretor estabelece também seguintes regras para a construção de edificações de interesse social (art. 51): a) definição do tamanho mínimo do lote por família de 125m²; b) a definição de padrões construtivos diferenciados para ZEIS; c) provimento de infraestrutura básica: escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não; d) definição de atividades admissíveis segundo as determinações para o uso e ocupação do solo municipal; e) definição de lotes para equipamentos coletivos nos loteamentos; e f) implantação de taxas e tarifas diferenciadas dos serviços públicos definidos como de infraestrutura básica.

No caso da regularização fundiária de interesse específico, caso as áreas sejam consolidadas por loteamentos clandestinos ou irregulares, as seguintes medidas deverão ser tomadas antes da aprovação do processo de regularização (art. 48): a) identificação da situação do projeto de parcelamento do solo face à legislação vigente; b) realização de levantamento topográfico-cadastral da área a ser registrada; c) elaborar projeto urbanístico da área, indicando a localização de áreas verdes e institucionais; d) participação popular dos moradores na discussão e aprovação do projeto; e e) implantação de infraestrutura básica nos loteamentos como condição para proceder à regularização jurídica. Não serão regularizados parcelamentos do solo urbano em áreas rurais sem prévia alteração do perímetro urbano (art. 48, parágrafo único).

Apesar de o plano diretor ser anterior à legislação federal sobre regularização fundiária de interesse social esse está de acordo com as normas gerais, devendo apenas sua regulamentação ser aprovada para a modalidade de

³⁴⁹ O município deve aprovar plano municipal de habitação de interesse social com diagnóstico das condições de moradia no município por distrito, definindo metas de atendimento da demanda e o articulando com planos e programas regionais e nacionais que possuam o mesmo objetivo (art. 47).

interesse específico e revista para a modalidade de interesse social.

Como a habitação, a questão ambiental possui grande destaque no plano diretor do Município de Parauapebas, estando subdividida em duas seções do texto legal: a política de saneamento ambiental e a política de meio ambiente. A primeira objetiva: “assegurar a proteção da saúde da população e melhorar a sua qualidade de vida alcançando níveis crescentes de salubridade ambiental por meio das ações, obras e serviços de saneamento”. (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328/2006, art. 53).

Já a política ambiental é definida como (art. 62):

conjunto de princípios, objetivos e instrumentos de ação fixados nesta lei e em concordância com a Legislação Federal, Estadual e Municipal específica, com o fim de preservar, proteger, defender o meio ambiente natural, recuperar e melhorar o meio ambiente antrópico, buscando garantir à coletividade do município e de seu entorno um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e economicamente sustentável. (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328/2006, art.62).

Comparando as duas definições é possível afirmar que o saneamento ambiental integra a política ambiental, que tem objeto mais amplo. Na primeira, seu objeto é restrito à manutenção da qualidade de vida no meio ambiente urbano, concentrando-se no controle dos resíduos do saneamento básico, enquanto a segunda trata da dimensão natural da proteção ambiental. Por esse motivo, trataremos a duas políticas de forma integrada.

A política municipal de meio ambiente está pautada na proteção e recuperação de ecossistemas e no controle de atividades poluidoras, sendo dado destaque à conservação da cobertura vegetal e à proteção dos recursos hídricos (art. 62). A partir dessas premissas, o plano diretor estabelece objetivos diferenciados para áreas urbanas e não urbanas, a serem implementados pelo Município, observadas as diretrizes contidas na legislação federal e estadual ligadas à política nacional de meio ambiente (art. 63).

Há a necessidade de controlar e poluição e promover a proteção do meio ambiente e da paisagem urbana, sendo um importante fator para essa paisagem a criação e implantação de um plano municipal de áreas verdes e arborização urbana, todavia, ainda não criado. A participação popular na gestão do meio ambiente urbano deve ser incentivada através de audiências públicas.

A proteção do meio ambiente não urbano também é mencionada no plano diretor, sendo desejável a articulação e integração de políticas ambientais de

municípios limítrofes, o que é justificável tendo em vista os impactos transfronteiriços dos grandes projetos minerais na região de integração no qual Parauapebas está inserido. A proteção de paisagens notáveis, e a promoção da sustentabilidade de áreas protegidas são nominalmente mencionadas, bem como a proteção dos recursos hídricos, que deve dar prioridade ao consumo humano.

Como o município é membro do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o plano diretor define o Conselho Municipal de Meio Ambiente como órgão central e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente como executora dessa política. O plano diretor ainda menciona a necessidade de se criar e implantar um centro de pesquisa ambiental.

Já a prioridade do saneamento ambiental que é alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental por meio das ações, obras e serviços de saneamento no Município (art. 54). O saneamento visa prevenir a ocorrência de doenças relacionadas ao meio ambiente. Já a salubridade ambiental são parâmetros para o uso e ocupação do solo que devem controlar vetores de doenças transmissíveis, através da realização de obras e serviços e obras especializados.

Segundo o plano diretor o saneamento ambiental deve ser pautado em um modelo descentralizado e autônomo, pautando o planejamento nas bacias hidrográficas, compartilhadas com os municípios limítrofes, através da gestão compartilhada dos mananciais. O uso da água deve ser múltiplo, e deve ser controlada a ocupação da área de proteção desses mananciais (art. 55).

Essa disposição obriga o município não apenas a colaborar com outros entes federados, mas também a submeter seu planejamento municipal aos planos federais e estaduais de recursos hídricos, uma vez que o saneamento básico – em especial a captação de água e o tratamento de esgotos – é uma dos usos sujeitos à outorga onerosa segundo a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Para atender a política de saneamento ambiental deverão ser elaborados planos setoriais específicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de água pluvial, resíduos sólidos, e combate a vetores. Deverão ainda ser adotadas soluções não convencionais para reduzir os custos do saneamento ambiental e do esgotamento, bem como proibir seu lançamento águas pluviais.

Essas medidas deverão ser implementadas mediante um Plano Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental do Município de Parauapebas, que ficará a cargo do órgão municipal responsável pelo saneamento ambiental, que deverá ser

devidamente aparelhado. Na égide desse plano deverá ser criado um sistema de monitoramento, através da adoção de parâmetros e indicadores sanitários e epidemiológicos. Deverá ainda ser incentivado o desenvolvimento científico e tecnológico e a formação de recursos humanos, visando à elaboração de alternativas adaptadas às condições do Município.

O plano diretor estabelece os seguintes objetivos para melhorar a salubridade ambiental em seu território (art. 56), com o objetivo de reestruturar, ampliar e adequar o sistema de captação, armazenamento e distribuição de água e de esgotamento sanitário.

O controle dos efeitos adversos das chuvas é um dos temas centrais da salubridade ambiental, ao prevenir a impermeabilização excessiva dos lotes localizados em áreas de preservação permanente e áreas de proteção ambiental e implantar no município um sistema de manejo de águas pluviais. Para evitar a contaminação dessas águas e a disseminação de doenças, devem ser eliminadas todas as ligações de esgoto detectadas nas galerias de águas pluviais.

No que concerne aos problemas ambientais ligados à salubridade e o ordenamento do uso do solo será necessário criar uma programa de urbanização agregado à despoluição de recursos hídricos. Assim, considerando que a questão da água é tema recorrente da legislação municipal, é possível perceber que se trata de um problema de alta relevância para o ente local, que necessita de uma abordagem coordenada com os municípios limítrofes e um controle mais rígido do uso e ocupação de espaços ambientalmente relevantes, seja pelo problema da impermeabilização, seja pela disposição inadequada do esgotamento sanitário.

O problema do tratamento de resíduos alcança também a questão do lixo no plano diretor, para o qual devem ser adotadas duas medidas: a ampliação da coleta e adequação da disposição de resíduos sólidos urbanos, rurais e especiais; e a criação de um aterro sanitário na cidade, bem como um centro de reciclagem e compostagem. Essas medidas foram parcialmente implementadas no Município no que concerne à melhoria da coleta.

4.4.2.3 Política de Planejamento e Desenvolvimento Municipal

O planejamento municipal previsto no plano diretor determina a coordenação de instrumentos de planejamento de investimentos públicos - plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento, planos de desenvolvimento econômico e social – com instrumentos de planejamento urbanístico-ambiental, neles incluídos o plano diretor, a lei de uso e ocupação do solo urbano, projetos especiais de urbanização, instituição de unidades de conservação e zoneamento ambiental (art. 97).

Ocorre que, quando da descrição da utilização desses no âmbito do plano diretor prevalece apenas a segunda categoria, a dos instrumentos urbanísticos. Nesse sentido, o plano diretor vigente repete a estrutura prescrita pela Lei Federal n. 10.257/2001, acrescentando uma gama instrumentos complementares, o que evidencia sua relevância local no planejamento municipal.

Os primeiros possuem origem no direito ambiental como a compensação e os consórcios ambientais e o termo administrativo de ajustamento de conduta. Outros estão diretamente ligados à questão urbana e visam atender a essas determinadas demandas, como o consórcio imobiliário, contratos de gestão de concessão de serviços urbanos, a doação de imóveis em pagamento da dívida pública e a assistência técnica e jurídica gratuita para projetos habitacionais. Um terceiro grupo de instrumento - convênios e acordos técnicos - permitem a articulação interinstitucional.

Portanto, a partir dos instrumentos complementares incluídos no plano diretor percebemos que no planejamento municipal de Parauapebas possui três eixos que representam as particularidades identificadas no território estudado: a significativa importância da temática ambiental em razão da afetação de significativa parte de seu território por uma unidade de conservação, da grande concentração de população em áreas urbanas cujo território possui expansão limitada e pela necessidade de lidar com impactos transfronteiriços e políticas de cunho nacional, sob as quais o município possui pouca ou mesmo nenhuma ingerência, como é o caso da atividade mineral e da demarcação de terras indígenas. Essa última questão em nenhum momento da legislação recebe destaque, mesmo se área gravada também seja espacialmente significativa para o município.

Apesar da identificação dos eixos, ao analisarmos a legislação municipal, encontramos apenas disposições sobre a regulação urbanística. A política de

planejamento municipal contém todos os instrumentos exigidos pelo art. 42 da Lei n. 10.257/2001 já analisados em detalhe na seção 2 do presente trabalho. Por essa razão, apresentaremos apenas o que a legislação municipal traz de específico sobre a temática.

O art. 98 do plano diretor trata do parcelamento, utilização ou edificação compulsórios – atendendo o que dispõe o art. 182, §4 da Constituição de 1988 e no art. 179 da LOMP de 1990 – estabelece sua aplicação aos imóveis localizados em zonas urbanas ou de expansão urbana, nas áreas de ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS 3. Para que tal regra se aplique os imóveis devem ser identificados como: a) não edificadas³⁵⁰; b) subutilizadas³⁵¹; c) ou não utilizadas³⁵².

Essa disposição não se aplica aos imóveis com áreas igual ou inferior a 300 m², cujo proprietário não possua outro imóvel no Município, bem como àqueles utilizados para: a) instalação de atividades econômicas que não precisem de edificações para exercer suas finalidades; b) funções ambientais essenciais tecnicamente comprovadas pelo órgão municipal competente; c) interesse do patrimônio cultural ou ambiental; ou d) de propriedade de cooperativas habitacionais. Essa exceção visa evitar distorções com a aplicação da progressividade do IPTU.

Cumpra observar que, no que concerne o procedimento para forçar o cumprimento da função social o parcelamento compulsório (art. 100) esse está de acordo com a legislação federal, mas a disposição sobre o IPTU progressivo (art. 101) padece de ilegalidade, uma vez que estabelece alíquotas muito superiores ao valor máximo estabelecido pela legislação federal (art. 7º, §1º da Lei n. 10.257/2001), como pode ser comprovado pela redação do dispositivo em comento:

Art. 101. Esgotado o prazo estabelecido no artigo anterior o Poder Público Municipal deverá aplicar alíquotas progressivas no imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana IPTU Progressivo no Tempo, da seguinte forma:

I - no primeiro ano, 15 % sobre o valor do IPTU praticado no ano anterior

³⁵⁰ O art. 99, I do plano diretor define esses imóveis como “aqueles que não possuem até três meses após a aprovação desta lei, edificação para uso permanente, incluindo imóveis que possuam fundações executadas, desde que possuam alvará de construção emitido pela Prefeitura Municipal”.

³⁵¹ O art. 99, II do plano diretor define esses imóveis como aqueles que “apresentarem taxas de ocupação e índices de aproveitamento inferiores aqueles incluídos nos parâmetros deste Plano Diretor para as Macrozonas Urbanas”.

³⁵² O art. 99, III esses imóveis são entendidos como “aqueles que estiverem cadastrados como vagos há mais de dois anos para cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano em porções territoriais que possuam pelo menos via pavimentada, iluminação pública, abastecimento de água e coleta de lixo”.

estabelecido para o imóvel no ato do descumprimento dos prazos estabelecidos no ano anterior;
II - no segundo ano, 30% sobre o valor do IPTU estabelecido para o imóvel no ano anterior;
III - no terceiro ano, 45% sobre o valor do IPTU estabelecido para o imóvel no ano anterior;
IV - no quarto ano, 60% sobre o valor do IPTU estabelecido para o imóvel no ano anterior. (grifo no original). (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328/2006).

A partir do dispositivo acima transcrito, fica caracterizado o caráter confiscatório da disposição, e, portanto, inconstitucional. Outra desconformidade identificada no referido artigo está contida no parágrafo 4º do art. 101, ao estabelecer a possibilidade de prazo de um ano para aplicação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade, enquanto que o art. 6º da Lei n. 10.257/2001 estabelece ser essa uma obrigação *propter rem*, sem a possibilidade da interrupção dos prazos.

Já no que se refere à desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana, estabelece o art. 103 do plano diretor que os imóveis desapropriados sob essa modalidade serão aproveitados pelo município apenas para projetos de habitação de interesse social ou equipamentos urbanos, sendo assim mais específico que a norma geral, pois destina esses imóveis para duas finalidades de interesse público: a moradia e a melhoria da infraestrutura urbana.

No que se refere à outorga onerosa do direito de construir, prevista no art. 105, §3º no plano diretor, estabelece que o índice de aproveitamento básico para todo município será de uma vez a área do terreno. O pagamento da outorga onerosa deverá ocorrer no prazo máximo de cinco meses da aprovação do projeto arquitetônico baseada na planta de valores do município, desde que o valor venal não seja menor do que a metade do valor de mercado. A aplicação do presente instrumento no plano diretor apresenta também uma discrepância com o disposto no art. 30 da Lei n. 10.257/2001, uma vez que a lei federal estabelece necessidade de lei municipal específica para a aplicação da outorga onerosa, enquanto o art. 107 do plano diretor estabelece a possibilidade de cobrança imediata da outorga.

Assim, tanto na sede do município, como nas vilas municipais poderá ser aplicada a outorga onerosa do direito de construir, sendo que na última hipótese o próprio plano diretor limita a construção ao máximo de dois pavimentos (art. 25 do plano diretor).

Sobre a operação urbana consorciada, prevista nos art. 32 a 34 da Lei n.

10.257/2001, o plano diretor estabelece em seu art. 109, § 1º que “o estoque deverá ser adquirido onerosamente pelos proprietários e empreendedores interessados em participar da operação, podendo o pagamento ser efetuado em espécie ou em obras no valor do estoque”, que será calculado com base no valor venal da planta de valores utilizada para o cálculo do IPTU.

Quanto à forma de pagamento não vemos nenhum problema, uma vez que a utilização de títulos de potencial construtivo é apenas uma alternativa dentre outras que poderão ser utilizada, o que nos leva a crer que o pagamento em espécie também é válido. No entanto, o pagamento com base na planta de valor do IPTU importaria em perda significativa para os proprietários, uma vez que esse instrumento foi atualizado, o que o torna defasado em relação ao valor de mercado do bem. Assim, para evitar que os bens sejam subavaliados e o valor dos investimentos no local sofra redução, necessário se faz utilizar o valor de mercado do bem.

Sobre a destinação das áreas objeto de operação urbana consorciada, o plano diretor estabelece que sempre deverá ser demarcada uma área para implantação de habitação de interesse social no perímetro da operação ou em suas proximidades, cabendo ao poder público a gestão e o repasse dessas habitações para a população de baixa renda (art. 109, §4º). Trata-se de uma adaptação da norma geral às especificidades locais, criando um estoque de unidades habitacionais para a redução do déficit habitacional do Município.

Outro critério que destoa da legislação federal no plano diretor é a possibilidade prevista em seu §6º do art. 109 ao permitir que os proprietários da área que será objeto da operação consorciada de proporem sua criação, desde que aprovados por dois terços dos proprietários envolvidos na proposta, sendo que esses deverão realizar os gastos com a infraestrutura local e estrutural para viabilizar a intervenção urbana proposta. Essa disposição viola frontalmente a determinação de lei de aprovação de lei específica para a realização de uma operação urbana consorciada, que deve ser pactuada com o poder público e demais segmentos da iniciativa privada que se mostrem interessados no projeto.

O texto do plano diretor também prevê em seu art.110 a possibilidade de desapropriar por descumprimento da função social imóvel e/ou conjunto de imóveis para a implantação de plano urbanístico de interesse coletivo. Esses imóveis desapropriados poderão ser objeto de venda por licitação, de incorporação, de

concessão de direito real de uso, locação ou outorga de direito de superfície, desde o beneficiário esteja em condições de dar a destinação social prevista no plano urbanístico (art. 110, §1º).

Cumpre ressaltar que na hipótese de desapropriação para posterior venda poderá o poder público exigir no edital que o licitante vencedor promova a desapropriação em nome da administração e indenize os expropriado (art. 110, §2º). A remuneração pelo desembolso do licitante vencedor poderá ser feita mediante a transferência de parte dos imóveis vinculados ao empreendimento ou por transferência do direito de construir (art. 110, §3º).

Em nossa opinião essas disposições podem até ser aplicadas em sede de desapropriação de utilidade pública ou interesse social, mas não em uma modalidade de desapropriação sancionatória, em que o pagamento se dá por títulos da dívida pública. Assim, sugerimos sua modificação quando de revisão do plano diretor em face de sua inconstitucionalidade.

No que se refere ao direito de preempção (art. 111, §2º) esse restringe sua aplicação á zona da ZEIS 3 (art. 110, § 4º), mas a disposição abaixo fere a legislação federal, uma vez que estabelece que:

[d]urante o prazo de preempção, os preços de mercado dos imóveis contidos no perímetro da área de preferência são mantidos em valores iguais aos da data de preempção, e, realizada a venda para o Poder Público, esse valor será corrigido monetariamente, no período entre a data da declaração da preempção por lei e a do efetivo pagamento. (PARAUPEBAS. Lei n. 4.328/2006).

Assim, o direito de preempção para o plano diretor de Parauapebas, além de garantir a preferência da aquisição do imóvel pelo Poder Público, determina uma limitação aos valores da negociação da compra e venda, pois impossibilita que as leis de mercado regulem o valor do bem durante o período de vigência da preempção, sendo uma intervenção excessiva no direito de propriedade dos municípios.

A transferência do direito de superfície (art. 112) do plano diretor de Parauapebas também apresenta discrepância em relação às normas gerais estabelecidas pela Lei n. 10.257/2001. A primeira é a lei estabelece (art. 112, §1º) que o contrato particular é instrumento hábil para a celebração do referido negócio jurídico. A segunda é que esse contrato particular poderá servir como:

garantia hipotecária para financiamento por órgãos oficiais competentes, da construção do projeto da edificação ou edificações, após prévia aprovação do mesmo pelo órgão municipal competente (art. 112, §2º). (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328/2006).

Norma municipal não poderá alterar a forma para a constituição do direito de superfície prevista em norma geral, pois a competência legislativa em matéria urbanística concorrente. No entanto, não há qualquer irregularidade quanto à segunda disposição, pois o direito de superfície pode servir como garantia hipotecária, sendo apenas a disposição municipal mais detalhada que a norma geral.

O plano diretor ainda estabelece que se o imóvel objeto do contrato de superfície em área de ZEIS deverá ser utilizado para a construção de habitações de interesse social, sendo que os ocupantes dessas áreas terão prioridade para a aquisição das habitações nele construídas (art. 112, §§3º e 4º). Essa medida poderá causar o remanejamento forçado de população de baixa renda caso não sejam impostos limites para a aquisição de bens em áreas de ZEIS, uma vez que o município é submetido a forte pressão de especulação imobiliária. Não é por outro motivo que a Lei de Licitações (Lei Federal n. 8.666/1993) estabelece a dispensa de licitação nos casos de:

alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública (art. 17, I, f). (BRASIL. n. 8.666/1993).

Por fim, ao tratar do último instrumento de inclusão obrigatória no Plano Diretor segundo a Lei do Estatuto da Cidade, o estudo prévio de impacto de vizinhança lei municipal definirá os empreendimentos e atividades em que o instrumento será aplicado (art. 113 e 114). Assim, além dos empreendimentos considerados pelo plano diretor sujeitos ao referido estudo³⁵³, lei municipal que regulamentará o EPIV poderá incluir novos empreendimentos.

O EPIV deverá contemplar os aspectos positivos e negativos do empreendimento sobre a qualidade de vida da população residente ou usuária da

³⁵³ O Plano Diretor estabelece em seu art. 113 que todos os empreendimentos sujeitos à parcelamento e edificação compulsórios e outorga onerosa do direito de construir ficam sujeitos aos EPIV.

área e seu entorno, devendo incluir na análise das seguintes questões (art. 115): a) adensamento populacional; b) uso e ocupação do solo; c) valorização imobiliária; d) áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental; e) equipamentos urbanos, incluindo consumo de água e de energia elétrica, bem como geração de resíduos sólidos, líquidos e efluentes de drenagem de águas pluviais; f) equipamentos comunitários, como os de saúde e educação; g) sistema de circulação e transportes; h) poluição sonora, atmosférica e hídrica; i) vibração; j) periculosidade; l) geração de resíduos sólidos; m) riscos ambientais; n) impacto socioeconômico na população residente ou atuante no entorno.

Mediante as conclusões do EPIV o poder executivo municipal deverá solicitar como condição para aprovação do projeto alterações e complementações do mesmo, bem como a execução de melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários, eliminando ou minimizando assim os impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, observado seu porte e impacto (art. 116), mediante a celebração de termo de compromisso pelo interessado. A aprovação do EPIV e RIV deverá ser precedida da realização de audiência pública antes da decisão do projeto sempre que sugerida pelos moradores da área afetada ou de suas associações. Todas as disposições estão de acordo com a norma geral, mas até o presente momento não foi editada lei regulamentando sua aplicação no Município.

4.4.2.4 Sistema Municipal de Planejamento e Gestão

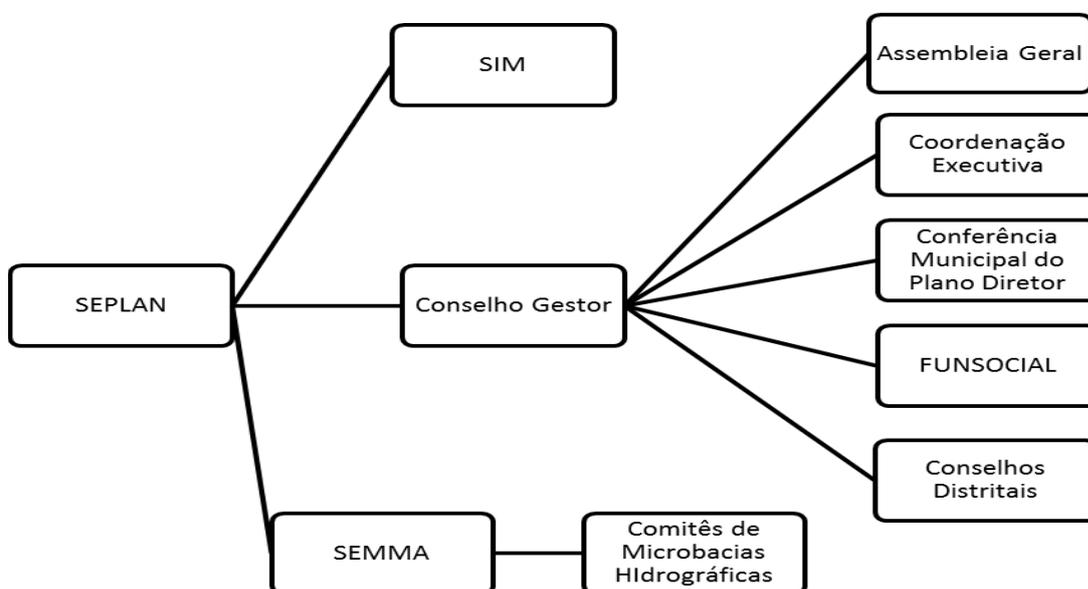
Para dar cumprimento às disposições e monitorar sua execução do plano diretor, foi instituído em seu bojo o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SIPLAG), atendendo assim o que dispõe o art. 42, III da Lei n. 10.257/2001. Esse sistema é formado por um conjunto de estruturas e processos participativos para a elaboração, revisão e operacionalização do planejamento e gestão municipal (art. 119).

A criação desse sistema objetiva o pleno desenvolvimento urbano e territorial sustentável democrática através da elaboração de leis, instrumentos de planejamento e de políticas setoriais (art. 120). Dentre esses objetivos destaca-se a necessidade de formular estratégias, políticas e programas para a implementação e monitoramento da gestão urbana, do plano diretor e da política habitacional, com o

fim último do acesso à população de baixa renda à terra urbanizada para um exercício do direito à moradia digno e sustentável. E, por fim, a possibilidade de criação de conselhos permanentes para monitorar a execução de políticas públicas aprovadas pela União, Estado ou Municípios, podendo fazer parte destes membros do Conselho Gestor.

O SIPLAG é composto pelas seguintes estruturas da administração municipal (art. 121): Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAN), Conselho Gestor do Plano Diretor, Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Interesse Social (FUNSOCIAL), Conferência Municipal das Cidades e Sistema de Informações Municipais (SIM). Cabe esclarecer que, apesar de não mencionado no rol de entidades que integram os SIPLAG, é competência do Conselho Gestor a criação de Conselhos Distritais, com atribuições específicas em relação em matéria de planejamento urbano. Por não integrarem formalmente os SIPLAG, esse item será tratado em separado, a seguir (4.4.2.6).

Ilustração 19 - Organograma da Estrutura da SIPLAG.



Fonte: Elaborado pela autora.

A SEPLAN é o órgão responsável pela coordenação, monitoramento, revisão e atualização do plano diretor e do orçamento municipal, que devem ser planejados de forma integrada, uma vez que os objetivos e diretrizes do plano diretor deverão nortear a elaboração da lei orçamentária. Essa secretaria deverá também realizar as ações necessárias para implementar diretrizes e programas das políticas

urbana e territorial sustentável de forma integrada com os demais órgãos da administração municipal.

É também essa secretaria que deverá: a) coordenar as consultas públicas necessárias à população para a regulamentação do plano diretor; b) formular estratégias, políticas, programas e projetos para a implementação e monitoramento da gestão urbana do plano diretor e da política habitacional de interesse social; e c) organizar a instituição de comitês de micro bacias hidrográficas que servirão como unidades de gestão e planejamento territoriais da área rural do município em conjunto com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) ³⁵⁴.

O Conselho Gestor do Plano Diretor (art. 123) é um órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística, política urbana, territorial e habitacional e de desenvolvimento social, constituído por representantes do poder público e da Sociedade Civil vinculado à SEPLAN. Ele é composto por uma Assembleia Geral e uma coordenação executiva, podendo ainda constituir câmaras técnicas e grupos de trabalho, a seu critério (art. 128).

A Assembleia Geral é a instância máxima de decisão do Conselho Gestor do Plano Diretor, composta por delegados eleitos por ocasião de Audiências Públicas, que serão indicados por suas respectivas organizações ou por plenárias convocadas pelo Poder Executivo. Já a Coordenação Executiva ³⁵⁵ deve participar das decisões da Assembleia Geral, gerir os recursos oriundos do FUNSOCIAL e aprovar o relatório anula de execução físico-financeira. Ela contará com a assessoria técnica das Secretarias Municipais, de acordo com a necessidade de implementação do plano diretor.

O FUNSOCIAL foi criado para centralizar e gerenciar recursos orçamentários ³⁵⁶ para programas estruturados no SIPLAG direcionados à população de baixa renda (art. 129), sob a coordenação do Conselho Gestor do Plano Diretor.

³⁵⁴ SEPLAN e Secretaria de Meio Ambiente deverão atuar em conjunto para identificar, “delimitar e localizar as micro bacias hidrográficas do Município de Parauapebas, sendo que a delimitação da bacia deve levar em conta, além dos aspectos físicos e ambientais, as atividades socioeconômicas de uso e ocupação dos recursos naturais (art. 128).

³⁵⁵ Segundo o Plano Diretor a Coordenação executiva possui a seguinte composição: representantes do poder público (42.3%), movimentos sociais (26,7%), representantes sindicais (9%), segmento empresarial (9%), entidades acadêmicas e de pesquisa (6%), organizações não governamentais (6%) e conselhos de classe (1%).

³⁵⁶ Seus recursos são constituídos por fundos municipais, transferências intergovernamentais, recursos de convênios, empréstimos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, receitas próprias, e receitas proveniente da aplicação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos do plano diretor (art. 130).

Além das prestações de contas para as agências de fomento o FUNSOCIAL deve ser apresentado relatório simplificado para a população do município.

O SIM visa fornecer informações para o planejamento, o monitoramento, a implementação e a avaliação da política urbana e territorial sustentável, subsidiando a tomada de decisões ao longo do processo, definindo unidades territoriais de planejamento, tomando por diretriz a compatibilização dos limites de distritos, bairros e micro bacias (art. 132).

A Conferência Municipal da Cidade, apesar de prevista como instrumento do SIPLAG aparentemente não recebeu maiores considerações no plano diretor. As únicas disposições encontradas sobre conferências municipais no referido instrumento estão contidas nos art. 141 e 142, que versa sobre as Conferências Municipais do Plano Diretor. Elas ocorrerão ordinariamente a cada dois anos ou extraordinariamente pelo Conselho Gestor do Plano Diretor e oficializadas através de Decreto Municipal, sendo abertas à participação de todos os cidadãos do município.

Suas atribuições compreendem a propositura, apreciação e aprovação de diretrizes para a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e da política de Habitação de Interesse Social; a avaliação da atuação do Conselho Gestor; propor diretrizes para a composição do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Municipal, sugerir adequações aos planos, programas e projetos relacionados ao plano diretor; deliberar sobre o plano de trabalho das conferências seguintes e propor alterações na lei do plano diretor e legislação afim.

Considerando as disposições acima apresentadas, bem como a incumbência do Conselho Gestor do Plano de organizar a Conferência Municipal do Plano Diretor, e considerando ainda que o termo Conferência Municipal da Cidade é empregado apenas uma única vez no referido texto legal, consideramos que se trata do mesmo instrumento, tendo sido um erro a adoção de nomenclaturas distintas no momento da elaboração da lei.

4.4.2.5 Descentralização Regional e Política

Seguindo os critérios estabelecidos pela LOMP de 1990, o art. 137 do plano diretor estabelece que em cada distrito administrativo haja uma Assembleia Regional com objetivo de propor e decidir em nível distrital as diretrizes e prioridade da

Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial Sustentável e de Habitação de Interesse Social.

Nos distritos administrativos haverá um Conselho Distrital eleito pela população composto por oito moradores, com mandato de dois anos, podendo ser ampliado de acordo com o número de moradores do Distrito (art. 138). O objetivo dessa estrutura é debater, propor e decidir as diretrizes e prioridades da Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial Sustentável e de Habitação de Interesse Social (art. 139). O funcionamento dos conselhos distritais será definido em regimento interno e aprovado pelo Conselho Gestor do Plano Diretor (art. 140).

Considerando que as assembleias dos distritos administrativos são um fórum privilegiado para a regulamentação e acompanhamento da política urbana municipal, em nosso entendimento essa estrutura deveria fazer parte do SIPLAG. Outro fator que não ficou claro na descrição das atividades do Conselho Distrital é como elas serão compatibilizadas com as atividades dos comitês de micro bacias, que devem servir como unidades de gestão e planejamento territoriais da área rural do município.

4.4.3 Legislação Urbanística Municipal Editada Depois de 2006

O objetivo da presente subseção é avaliar quais foram as normas urbanísticas regulamentadas depois da edição do plano diretor. Conforme levantamento realizado na base de dados do Município entre 2006 e 2013 (após a edição da Lei n. 4.328/2006), sintetizada no quadro abaixo.

Quadro 9 - Legislação urbanística municipal editada depois do plano diretor.

| BASE LEGAL | DATA | CONTEÚDO |
|-------------------|-------------|--|
| Lei 4368 | 28/04/2008 | Dispõe sobre a restrição de utilização de telhas de amianto em edificações ou reformas de berçários, creches e escolas de todos os níveis de ensino no âmbito do município de Parauapebas. |
| Lei 4373 | 18/11/2008 | Amplia e delimita a área urbana da cidade de Parauapebas e dá outras providências. |
| Lei 4376 | 06/01/2009 | Estabelece as normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de |

| | | |
|-----------|------------|---|
| | | deficiência ou com mobilidade reduzida e expede outras providências. |
| Lei 4386 | 26/08/2009 | Dispõe sobre o fundo municipal de habitação de interesse social, a secretaria municipal de habitação, institui o conselho municipal de habitação de interesse social e dá outras providências. |
| Lei 4401 | 06/04/2010 | Altera a Lei Municipal n. 4386, de 26 de agosto de 2009, que dispõe sobre o fundo municipal de habitação de interesse social, a secretaria municipal de habitação, institui o conselho municipal de habitação de interesse social e dá outras providências. |
| Lei 4404 | 13/04/2010 | Concede isenção de tributos municipais para a construção de moradia em imóveis localizados em zona especial de interesse social e inseridos em programa habitacional do governo federal minha casa, minha vida. |
| Lei 4405 | 13/04/2010 | Declara como zona especial de interesse social lotes integrantes no loteamento bairro dos minérios destinados à implantação de conjunto habitacional de interesse social, para população na faixa salarial de até três salários mínimos por intermédio do programa minha casa minha vida (área: 52,597 hectares). |
| Lei 4418 | 24/09/2010 | Altera o disposto da Lei Municipal n. 3003, de 29 de abril de 1997, que dispõe sobre a instituição do conselho municipal de desenvolvimento rural – CMDR. |
| Lei 4439 | 28/01/2011 | Declara como zona especial de interesse social lotes integrantes dos loteamentos bairro dos minérios e nova Carajás (Etapa VI) destinadas à ampliação do projeto minha casa, minha vida com etapas adicionais para atender novas demandas do município (área: 6,0336 hectares). |
| Lei 4455 | 10/10/2011 | Dispões sobre a alteração da Lei 4386, de 26 de agosto de 2009, que cria o fundo municipal de habitação de interesse social, institui o Conselho do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, e dá outras providências. |
| Lei 44852 | 20/03/2012 | Altera a Lei n. 4213, de 29 de junho de 2001 que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta e indireta do município de Parauapebas, e cria a Secretaria Municipal de Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia de Parauapebas (SEMMECT) e dá outras providências. |
| Lei 4487 | 26/03/2012 | Declara como Zona Especial de Interesse Social lotes integrantes do loteamento Nova Carajás (etapa IX) também |

| | | |
|----------|------------|--|
| | | destinados à ampliação do projeto minha casa minha vida, com etapas adicionais para atender novas demandas do município (área: 66,1449 hectares). |
| Lei 4492 | 09/05/2012 | Dispões sobre a alteração da Lei 4386, de 26 de agosto de 2009, que cria o fundo municipal de habitação de interesse social, institui o Conselho do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, e dá outras providências. |
| 4516 | 29/08/2012 | Declara como Zona Especial de Interesse Social lotes integrantes nos loteamentos Residencial Vila Nova, destinado à implantação de Conjunto Habitacional de interesse social para população na faixa salarial de até três salários mínimos, por intermédio do programa minha casa, minha vida (área: 29,0400 hectares). |
| 4515 | 29/08/2012 | Dispõe sobre a alteração da Lei n. 4253, de 17 de dezembro de 2002, que trata sobre a política municipal de meio ambiente, sistema, conselho, fundo, controle e licenciamento ambiental. e da Lei n. 4252, de 17 de dezembro de 2002, que institui e disciplina as taxas ambientais pelo exercício regular do poder de polícia e as tarifas de competências das Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Ambientais (SEMSUA) e dá outras providências. |
| 4518 | 10/09/2012 | Declara como zona especial de interesse social lotes integrantes dos loteamentos residenciais Jardim Tropical (1ª e 2ª etapas) e Jardim Ipiranga, destinados à execução do programa municipal “lote urbanizado”, em benefício de pessoas de baixa renda (área: 51,394 hectares). |
| Lei 4521 | 06/12/2012 | Dispõe sobre a criação e delimitação da área urbana e de expansão do município da agrovila Palmares I- DAP I e dá outras providências. |

Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa sobre a legislação municipal.

Considerando a produção legislativa municipal, é possível afirmar que nenhum dos instrumentos obrigatórios do plano diretor de Parauapebas foi regulamentado até junho de 2013, a não ser no que se refere às políticas setoriais de meio ambiente e habitação³⁵⁷.

Em matéria de meio ambiente destacam-se as proibições de utilização de

³⁵⁷ A edição de parâmetros urbanísticos até o presente momento não foi regulamentada, havendo apenas uma norma editada que afeta de alguma forma os critérios para urbanização e edificação no Município: a lei que estabelece critérios para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida (Lei n. 4.376/2009).

telhas de amianto em creches e escolas no município (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.368/2008) e alteração da Lei n. 4.253/2002 que dispõe sobre a política municipal de meio ambiente (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.515/2012). Portanto, a legislação municipal em matéria de meio ambiente limita-se ao controle da poluição e ao exercício de poder de polícia ambiental para fins de licenciamento e fiscalização. As alterações feitas são apenas ajustes da lei municipal para que o município possa desempenhar seu papel no Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Já em relação à política habitacional, a produção legislativa foi extensa. Primeiramente foi editada a Lei n. 4.386/2009, posteriormente alterada pelas Leis n. 4.401/2010; 4.455/2011; 4.492/2012, adequando a política setorial às exigências da legislação e programas federais de habitação de interesse social. Para estimular a produção habitacional desse segmento foi também editada a Lei n. 4.404/2010 que concedeu isenção dos tributos municipais para a construção de imóveis localizados em zonas especiais de interesse social e inseridos em programa habitacional do governo federal.

Após a edição desses dois marcos, novas áreas foram declaradas como ZEIS: a) bairro dos minérios, parte I (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.405/2010); b) bairro dos minérios (parte 2) e Nova Carajás (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.439/2011); c) loteamento Nova Carajás, etapa IX (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.487/2012); d) residencial Vila Nova (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.516/2012); e e) Jardim Tropical (etapas I e II) e Jardim Ipiranga (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.518/2012). Consideramos que o crescimento de ZEIS, nesse caso não se deu apenas pela ocupação espontânea de áreas, mas como uma política municipal de produção de habitação para a população de baixa renda impulsionada pela edição da Lei Federal n. 11.977/2009, que criou o programa minha casa, minha vida.

Duas outras leis relacionadas com delimitação de perímetro urbano municipal também foram editadas e possuem direta relação com a política setorial de habitação. A primeira foi a ampliação do perímetro urbano da sede municipal, com o fim de permitir a aprovação de novos loteamentos pela iniciativa privada (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.373/2009). A segunda foi editada para permitir que o Município recebesse a doação do MDA de área patrimonial da agrovila Palmares I (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.521/2012), uma vez que a delimitação de seu perímetro é pré-requisito para a transferência seja autorizada pela União.

Por fim, identificamos duas leis que adaptam legislação pré-existente às

diretrizes do plano diretor. A primeira alterou a Lei Municipal n. 3.003/1997 que instituiu o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.418/2010), que possui, dentre outras atribuições a apreciação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. A segunda foi a que alterou a Lei n. 4.213/2001 que criou a Secretaria Municipal de Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.485/2012), sendo atualmente a secretaria responsável pelo acompanhamento e fiscalização da cobrança da CFEM (art. 37-C, X).

Ante o exposto, é possível concluir que o Município de Parauapebas deu prioridade às políticas setoriais do plano diretor que tinham algum tipo de contraprestação por parte do Governo Federal. As políticas agrícola e mineral são competência da União, sendo a última sob o seu monopólio. Já a política habitacional é uma competência de natureza comum aos entes federados, mas os recursos financeiros empregados para a execução do programa minha casa, minha vida são liberados pela União.

4.5 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO SUPRALOCAL NA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL

A partir do diagnóstico acima apresentado sobre as características do município e sua base normativa de planejamento vigente, passaremos agora a analisá-las em conjunto com as determinações da legislação supralocal no âmbito supranacional, federal e estadual que possuam impacto no planejamento municipal, materializado pelo plano diretor. A presente análise objetiva verificar como o planejamento municipal se adaptou a essas exigências supralocais.

Conforme analisado na seção I, o Brasil atualmente integra a estratégia de integração sul-americana, que caso realmente ocorra, beneficiará o país fortalecendo seu papel no líder da América do sul. Apesar de não possuírem natureza jurídica vinculante, trata-se de projetos pactuados pelos países e organizados em eixos de integração para viabilizar a exploração de potencialidades e a livre circulação de mercadorias, em grande parte voltadas para o mercado externo. Assim, são os estados nacionais que devem elaborar normatizações para viabilizar os investimentos de seus interesses, adequando-se assim aos critérios consensuados pelos países participantes com os agentes financiadores.

O Município de Parauapebas integra a área de influência do eixo de

desenvolvimento do Amazonas, sendo o minério uma das potencialidades apontadas para a região. A ampliação e melhoria das condições logísticas impulsionarão a intensificação da exploração mineral, desde que os valores internacionais do produto se mantenham favoráveis.

No plano nacional ainda não foi editada uma política nacional de ordenamento territorial para reduzir as desigualdades intrarregionais, tendo sido privilegiado instrumentos de desenvolvimento regionalizados. No caso da região norte há dois eixos de planejamento regionalizados em vigor no plano jurídico.

O primeiro é plano de desenvolvimento da Amazônia legal, uma já tradicional região de planejamento regional, mas que ainda encontra-se em fase de planejamento tendo em vista que passou por recente processo de reestruturação, integrando o planejamento da escala macrorregional.

O segundo, que não é um instrumento exclusivo para a Amazônia, destaca a região dentre as de intervenção prioritária, atuando o poder público federal em uma escala sub-regional em áreas definidas como mesorregiões diferenciadas, que são caracterizadas como espaços “com identidade comum, que compreenda[m] áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais” (BRASIL. Decreto n. 6.047/2007, art. 3º, §5º) e que são consideradas relevantes a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal. As atividades serão executadas a partir de planos, programas, ações e instrumentos financeiros com a finalidade de estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no âmbito federal.

A região de integração do Carajás, no qual o município de Parauapebas está inserido, apesar de ser uma área que sofre forte influência de grandes projetos minerais não foi incluída até o presente momento no planejamento federal como uma mesorregião diferenciada.

De fato, dos instrumentos de planejamento analisados na seção I, aplicam-se ao município de Parauapebas apenas as disposições sobre o PPA. No entanto, suas diretrizes não possuem ainda natureza especializada, não sendo possível analisar sua influência no território municipal, mas apenas os investimentos que

poderão ser priorizados.

Conforme exposto na seção II, apesar de não existir um marco legal nacional de ordenamento do território, há diversas leis com impacto territorial que se aplicam sobre o território, sem que necessariamente uma leve em consideração a outra. Dentre as leis federais que versam sobre planejamento, a única que coincide com os limites político-administrativos de um ente federado é o planejamento municipal, positivada através da Lei do Estatuto da Cidade, que torna obrigatória a elaboração de um plano diretor para em diversas situações para os municípios. Considerando esse cenário, analisaremos como as políticas setoriais de natureza vinculante em nível federal e estadual analisadas na seção II condicionam o planejamento municipal do Município de Parauapebas.

Primeiramente, analisaremos as disposições de natureza urbanística que devem ser observadas pelo planejamento municipal, dando especial destaque àquelas que necessitam ser compatibilizadas com o plano diretor (4.5.1). Em seguida, analisaremos as disposições ambientais e agrárias que também se enquadram nessas categorias (4.5.2). Por fim, as disposições contidas na legislação fundiária, indigenista e minerária que podem afetar o exercício do polícia em matéria de planejamento territorial municipal (4.5.3).

4.5.1 Disposições de Natureza Urbanística

Se considerarmos o disposto no texto constitucional, a única passagem em que é empregado o termo ordenamento territorial é no art. 30, VIII, ao estabelecer ao Município a atribuição de planejar e controlar o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, dentro das limitações impostas pela atuação da União e do Estado em que está inserido.

Desse modo, o ordenamento territorial se dá através da adoção de duas medidas: exercício do poder de política e planejamento. O primeiro, que decorre da própria determinação constitucional, e somente poderá realizar-se, em atenção ao princípio da legalidade. O planejamento nesse sentido, não se confunde com a capacidade dos entes locais para legislarem para a organização de suas atividades, mas serve de guidão para o exercício dessa competência regulamentar em matéria de uso, parcelamento e ocupação do solo, especialmente quando é pactuada pela coletividade, que a destinatária da norma.

A autonomia sobre o planejamento em matéria urbanística é não apenas limitada pelo que dispõe o art. 30, VIII da CF/88, mas também pela própria natureza concorrente da competência legislativa em matéria urbanística. Assim, o Município de Parauapebas, ao exercer sua competência para planejar e exercer seu poder de política subordina-se às normas federais e estaduais. Essa é a determinação contida no art. 182, caput da CF/88, ao estabelecer que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Município, conforme diretrizes fixadas em lei, sendo seu instrumento básico o plano diretor, aprovado por lei municipal.

Essas diretrizes, em nosso ordenamento jurídico vigente estão relacionadas aos seguintes itens em nível federal: desenvolvimento urbano, saneamento básico e transportes e habitação (BRASIL. Lei n. 10.257/2001, art. 3º). A execução dessas políticas, no entanto, como veremos a seguir, poderá inclusive ser executadas por outros entes federados no território municipal, isoladamente ou em conjunto com o ente local. Há também a possibilidade da execução dessas políticas através de uma escala supralocal, a partir da iniciativa de diferentes entes locais ou mediante a cooperação de entes locais com entes supralocais.

Cumprе ressaltar que, embora compita à União elaborar e executar plano nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, esses, conforme já analisado, não possuem força vinculante em relação ao Estado, cabendo assim à União criar meios para a consertação de interesses. No entanto, para os municípios esses planos devem ser observados no âmbito local, por determinação legal (BRASIL. Lei n. 10.257/2001, art. 4º). A Constituição do Estado do Pará não possui determinação semelhante, mas seu texto contém as disposições sobre planejamento em nível estatal natureza não vinculante, sendo reafirmado aos municípios a garantia que sua autonomia política, financeira e administrativa não será limitada (PARÁ. Constituição, 1989, art. 50, §3º).

O instrumento de centralização dessas determinações no plano municipal, conforme estabelecido pela Constituição é o plano diretor, sendo considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e que engloba todo o território (BRASIL. Lei n. 10.257/2001, art. 40). Suas diretrizes devem ser incorporadas ao Plano Plurianual Municipal, e as normas orçamentárias dele derivadas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, gerando assim a possibilidade que o planejamento seja executado.

O Município de Parauapebas é um município obrigado possuir plano diretor

tanto pelo art. 182, §1º da Constituição de 1988 (contingente populacional), quanto pelas disposições do art. 41 do Estatuto da Cidade (seja pelo contingente populacional, por estar em área de influência de significativo impacto ambiental de nível nacional e regional ou por seu território urbano ser classificado como uma área suscetível de deslizamentos bruscos).

Esse instrumento, aprovado pela Lei Municipal n. 4.328/2006 não está subordinado a nenhuma política de ordenamento ou desenvolvimento nacional ou regional específica, mas, que deverá se adaptar a elas, quando editadas. No entanto, há várias disposições em políticas setoriais, de natureza cogente, que condicionam a sua elaboração.

A primeira delas é a própria lei do Estatuto das Cidades, que estabelece as diretrizes gerais para a elaboração do plano diretor, em seus art. 40, §2º e 42. Contudo, conforme já analisado acima, o plano diretor de Parauapebas atende apenas parcialmente às normas gerais, conforme já analisado (4.4.2.1).

O Estatuto da Cidade, alterado pela de n. 12.608/2012, que institui a política nacional de defesa civil, passou a determinar novas exigências para o planejamento ao Município, quando a revisão de seus planos diretores e para a expansão de suas áreas urbanas (art. 42-A e 42-B). O município de Parauapebas também não atende a essas exigências, pois tanto sua última revisão dos limites do perímetro urbano, quanto seu plano diretor vigente são anteriores a modificação do Estatuto da Cidade.

Outras normas urbanísticas em nível federal de observância obrigatória pelo planejamento do município de Parauapebas são: a) Política Nacional de Habitação de Interesse Social (BRASIL. Lei n. 11.124/2005); c) Política Nacional de Saneamento Básico (BRASIL. Lei n. 11.445/2007); d) Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL. Lei n. 12.305/2010); d); e e) Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL. Lei n. 12.587/2012).

Considerando a data da edição do Plano Diretor de Parauapebas é de 2006, à época de sua elaboração apenas as disposições sobre habitação de interesse social estavam em vigor. Trata-se da primeira política setorial de desenvolvimento urbano editada pela União após o Estatuto da Cidade, cujo objetivo é assegurar terra urbanizada à população de baixa renda, objetivo que deve ser compatível com as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social (art. 2º, I c/c art. 2º, I, a). A partir dos dispositivos mencionados é possível

afirmar que não se trata de uma política de ordenamento territorial, mas uma política setorial de impacto territorial.

Suas diretrizes aplicam-se ao Município de Parauapebas indiretamente, pois, caso a Municipalidade deseje acessar os recursos para a habitação de interesse social deverão se adequar às regras federais. O primeiro requisito é a sua inclusão no plano diretor (art. 11, §2º). Esse requisito foi atendido pelo Plano Diretor de Parauapebas aos criar uma política de habitação (art. 45 a 47) e instituir zonas especiais de interesse social (art. 29 e 30).

A política habitacional incentiva a descentralização da aplicação de recursos para a implementação da política, mediante o preenchimento de alguns critérios para tornarem Estados e seus respectivos Municípios elegíveis para a execução da atividade (BRASIL. Lei n. 11.124/2005, art. 12). Considerando os requisitos previstos na legislação estadual, o Município de Parauapebas através da Lei Municipal n. 4.326, de 13 de outubro de 2010, instituiu o programa municipal lote urbanizado e instituiu no mesmo ato um Fundo e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. Em 10 de abril de 2007, o Município firmou termo de adesão ao sistema nacional de habitação de interesse social. No entanto, não foi elaborado plano local habitacional de interesse social municipal que atenda às exigências legais ainda.

Quando elaborado, ele deverá observar também as disposições do plano estadual de habitação de interesse social, uma vez que, conforme dispõe o art. 17 da Lei n. 11.124/2005, compete ao Estado articular as ações do setor habitacional dos municípios de seu território, e promover a integração dos planos habitacionais dos municípios aos planos de desenvolvimento regional, inclusive coordenando ações integradas que se fizerem necessárias. O Estado do Pará, através da Lei n. 7087/2008, que criou o fundo estadual de habitação de interesse social, o Conselho Gestor e o Conselho Estadual de Cidades e firmou termo de adesão em 24 de janeiro de 2007 e elaborou plano estadual de habitação de interesse social em 2008, que passa atualmente por um processo de revisão.

A segunda política setorial editada no âmbito federal de impacto territorial foi a de Saneamento Básico, editada pela Lei n. 11.445/2007 cuja competência para a instituição de diretrizes básicas é da União, mas sua execução é uma atribuição constitucional de natureza comum, em que pese sua histórica associação ao interesse local. O Estado do Pará recentemente editou sua política estadual sobre a temática, através da Lei n. 7.731, de 20 de setembro de 2013, mas ainda não

elaborou seu planejamento estadual.

Essa política, além de definir pela primeira vez no ordenamento jurídico o conceito de saneamento básico, estabelece dentre as suas diretrizes (BRASIL. Lei n. 11.445/2007, art. 48) a adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações e o estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Segundo a referida lei federal a União (art. 52, I) deverá elaborar planos nacional e regional de saneamento básico (art. 52, II) para um horizonte de 20 anos, devendo ser avaliados anualmente e revisados a cada quatro anos, quando da elaboração do plano plurianual (art. 52, §2º). Esses dois instrumentos servem de base para a elaboração de planos de saneamento básico em nível local ou regional (art. 17), cujos responsáveis são os titulares de serviços públicos de saneamento básico (art. 9º). Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e deverão ser revistos a cada quatro anos, anteriormente à elaboração do plano plurianual, que deverão ser precedidas por audiência pública. Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da federação.

Para auxiliar o cumprimento da legislação federal pelos Municípios, o Estado do Pará, através da Lei n. 7.731/2013 determinou à Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB) o desenvolvimento e apoio técnico e financeiro para o aperfeiçoamento do planejamento, prestação de serviços, regulação e controle social do saneamento básico dos Municípios (art. 23).

A Lei n. 11.445/2007 foi regulamentada pelo Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010 e segundo seu art. 25 que o plano de saneamento básico deverá possui natureza vinculante para o Poder Público que o elaborou e para os delegatários dos serviços públicos de saneamento básico, abrangendo os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana e de manejo de águas pluviais, podendo o titular, a seu critério, elaborar planos específicos para um ou mais desses serviços. Como nas demais políticas de planejamento deve ser assegurada a participação pública em seu planejamento, bem como o controle público de sua execução.

Segundo o art. 26, §2º do Decreto regulamentador o prazo para elaboração

dos planos de saneamento básico pelo município findado no início do exercício financeiro de 2014, uma vez que esse passará a ser condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

A observância dos objetivos e diretrizes e exigências federais e estaduais nos planos municipais de saneamento básico é também um critério para a alocação dos recursos públicos federais ou geridos por este, sendo dada prioridade na destinação dos recursos a municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto sustentação econômico-financeira dos serviços, no caso da aplicação de recursos não oneroso da União (BRASIL. Lei n. 11.445/2007, art. 50).

Ante o exposto, o Município de Parauapebas possui até o início do exercício financeiro de 2014 para elaborar seu plano municipal de saneamento básico, sob pena de não mais receber recursos destinados a esse fim. Considerando as disposições da legislação estadual a partir da legislação estadual, poderá contar com o apoio técnico e financeiro da SEIDURB em sua elaboração. Atualmente, o Município está em fase de elaboração de seu plano, sob a responsabilidade do Serviço Autônomo de Água e Esgoto. O Plano diretor vigente trata do assunto apenas como diretrizes da política de saúde (art. 67, VIII c/c art. 68, IV).

Dentre os diferentes planos da política nacional de saneamento básico, uma mereceu destaque no plano legal: a política nacional de resíduos editada pela Lei n. 12.305/2010. Essa política deve ser compatibilizada com as demais políticas de setoriais, dentre as quais citamos a política de saneamento básico, da política nacional de meio ambiente (art. 2º), com vistas com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (art. 4º).

Além da compatibilização as políticas nacional e estadual à municipal sobre a temática, compete ao município a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais (art. 10).

Segundo o art. 16, a elaboração de plano estadual de resíduos sólidos é condição para os Estados terem acesso a recursos da União ou por ela destinados à empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. Serão priorizados no acesso aos recursos da

União aos Estados que instituírem microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos.

Compete aos Estados também a possibilidade de elaboração de planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas. Nesses casos é assegurada a participação obrigatória dos municípios envolvidos e não excluem nem substituem qualquer das prerrogativas a cargo dos Municípios em matérias de resíduos sólidos. No caso do Estado do Pará, nenhum planejamento sobre a temática foi elaborado ainda.

Tal como ocorre com o Estado, o Município também é obrigado a elaborar um plano de resíduos sólidos, observado o conteúdo mínimo previsto no art. 19 da lei federal. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o Município ter acessos a recursos da União, ou por ela controlados, ou para ser beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. O plano municipal de resíduos sólidos poderá ser dispensado caso o município opte por uma solução consorciada, em que deverá elaborar um planejamento integrado, o que é considerado também um dos requisitos para a obtenção de recursos de forma prioritária. Aqueles municípios se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos e implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores também tornam o município elegível prioritariamente para a obtenção de recursos.

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve estar inserido no plano de saneamento básico, havendo limitações quanto ao uso do solo, uma vez que nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos ficam proibidas as seguintes atividades (art. 48): a criação de animais domésticos; e a fixação de habitações temporárias ou permanentes. Assim, a localização das áreas para a disposição de recurso deve ser cuidadosamente escolhida, pois afeta tanto a execução de atividades rurais quanto urbanas.

Como a disposição de resíduos sólidos é uma atividade potencialmente danosa ao meio ambiente e à saúde humana, o planejamento de resíduos sólidos deverá estar em conformidade com outros instrumentos de planejamento territorial de natureza ambiental, especialmente o Zoneamento Ecológico Econômico, para

fins de identificação de zonas favoráveis para a implantação de unidades de tratamentos de resíduos sólidos, para a disposição final de rejeitos e de áreas que contaminadas em decorrência da disposição inadequadas de resíduos sólidos.

Outro instrumento que deve ser observado na elaboração no planejamento para resíduos sólidos são os planos setoriais, com natureza derogatória (art. 34). Os acordos setoriais e termos de compromisso firmado em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal. Na aplicação de regras concorrentes os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmado com maior abrangência geográfica.

Nos três níveis da federação, a vigência do planejamento será de vinte anos, a serem atualizados a cada quatro anos, quando da revisão do PPA. Em todo o processo de planejamento e monitoramento é assegurado o controle social, seja a gestão realizada em nível local ou supralocal.

O Município de Parauapebas enquadra-se nos casos de obrigatoriedade de elaboração de plano municipal de resíduos sólidos, tanto em razão de seu contingente populacional como pela presença de projetos de impacto regional em seu território. O problema dos resíduos sólidos é considerado segundo o plano diretor uma prioridade. Assim é necessário que o Município elabore esse planejamento, sob pena de não mais receber recursos da União e do Estado, quando este elaborar sua política, para tal finalidade, agravando ainda mais um problema urbanístico-ambiental do Município. Como até o presente momento o plano municipal ou estadual não foi elaborado, o Estado do Pará e o Município de Parauapebas estão impossibilitados de receber recursos federais, uma vez que conforme o art. 55, os planos municipais deverão ser elaborados em até dois anos da publicação da lei. O plano diretor vigente trata da questão dos resíduos sólidos na política setorial de saneamento ambiental, já analisada anteriormente (4.4.2.2), no qual está previsto a elaboração do referido plano setorial (art. 56, IV).

A mais recente política nacional que possui rebote territorial é a de mobilidade urbana, instituída pela Lei n. 12.587/2012. Antes dessa lei, a única disposição sobre a temática estava contida no art. 41, §2º da Lei n. 10.257/2001, que obrigada municípios com mais de quinhentos mil habitantes a elaborar plano de transporte urbano integrado.

A partir do novo marco legal é responsabilidade da União (art. 16) prestar assistência técnica e financeira para a implementação dessa política. Já aos Estados (art. 17) compete prestar serviços de transporte intermunicipal de caráter urbano e garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município. As atribuições relacionadas à organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano poderão ser delegadas aos Municípios, desde que constituído consórcio públicos ou convênio com esse fim. O Município possui as atribuições planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana e prestar serviços de transporte público coletivo urbano de caráter essencial (art. 18), observados os princípios e diretrizes do art. 24.

O plano de mobilidade urbana não pode ter prazo superior a 10 anos e é obrigatório para todos os municípios em que deverá ser elaborado plano diretor, devendo ser integrado e compatível com os planos diretores ou nele inserido, mesmo nas hipóteses em que não haja transporte público ou individual. O prazo para sua elaboração é 2015 (art. 20). Os entes federados deverão fazer ainda constar nos seus respectivos PPA e LDO as ações e instrumentos de apoio que serão utilizados em cada período para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços.

O município de Parauapebas possui problemas relacionados ao tráfego de veículos. Por essa razão, mesmo antes da obrigatoriedade de sua elaboração, consta no plano diretor vigente uma seção sobre essa política setorial (art. 58, 60, 61) sendo a mesma compatível com os princípios e diretrizes da legislação posteriormente editada, inclusive no que concerne a participação popular e a prevalência do transporte não motorizado e coletivo em detrimento da modalidade individual. Assim, a legislação federal não entra em choque com o plano diretor vigente, mas dá contorno mais preciso ao planejamento municipal sobre a temática.

4.5.2 Disposições de Natureza Ambiental e Agrária

Conforme analisado no subitem anterior, a legislação urbanística possui impacto territorial, mas não versa sobre ordenamento territorial diretamente, a não ser no que concerne às disposições do Estatuto da Cidade sobre a elaboração do plano diretor.

As legislações agrária e ambiental, do mesmo modo que a legislação urbanística possuem normas de impacto territorial e que interferem no planejamento territorial municipal e urbano. Considerando a configuração do território municipal de Parauapebas e a legislação vigente, as seguintes leis possuem impacto territorial municipal ora em estudos: a) Política Agrícola (BRASIL. Lei n. 8.171/1991); b) Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL. Lei n. 9.433/1997); c) Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL. Lei n. 9.985/2000); d) Zoneamento Ecológico Econômico (BRASIL. Decreto n.4.297/2002); e e) Novo Código Florestal (BRASIL. Lei n. 12.651/2012).

A primeira legislação de impacto territorial identificada em nossa pesquisa provém do Direito Agrário, limitando o controle territorial municipal em áreas rurais, e conseqüentemente, a expansão urbana. A Política agrícola, prevista na Lei n. 8.171/1991, tem por base a descentralização da execução de serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações dos entes federados, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola (art. 3º, VI). Os Municípios deverão ainda criar conselhos municipais de política agrícola (art. 5º, §6), para fins de controle e avaliação de atividades. Na política agrícola o município não possui competência de planejamento, que compete à União, mas apenas executiva, podendo fomentá-la, desde que não gere superposições e paralelismos (art. 7º). Mais recentemente, com a edição da Medida Provisória n. 2183-56/2001, a conjugação de esforços também para a implantação da reforma agrária. Portanto, a atividade de planejamento agrícola é coordenada em nível nacional, mas deve ser elaborada em articulação com os Estados e Municípios (art. 9º). Essa política deve estar integrada com a preservação do meio ambiente e conservação dos recursos naturais (art. 19).

É pelo fato do município apenas participar na execução da política agrícola e não no planejamento da atividade agrária em seu território, que a conversão do solo urbano em rural depende de prévia autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que deverá a perda do potencial produtivo do imóvel, sem a qual o parcelamento do solo não pode ser levado a registro.

Apesar de o município necessitar de prévia autorização do INCRA para promover o parcelamento do solo urbano, atualmente, o município tem a possibilidade de não apenas influenciar a criação de assentamentos rurais, como também de criá-los, em duas hipóteses Norma de Execução INCRA n. 37, de 30 de

março de 2004: a) a criação de projetos de assentamento municipal; e b) a criação de projeto de assentamento casulo.

Na primeira hipótese a obtenção da terra, a criação do projeto e a seleção dos beneficiários são de responsabilidade do Município. No entanto, o aporte de recursos e de créditos de infraestrutura para o projeto pode ser parcialmente custeado pelo Município (obtenção de terras, PRONAF, etc.) e mediante o reconhecimento do projeto, que estende aos seus beneficiários todos os direitos básicos de um assentado pelo INCRA.

Já na segunda modalidade a terra é obtida e titulada pelo Município, participando a União apenas da indenização de benfeitorias, com o PRONAF, Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica). Essa modalidade tem um diferencial, pois foi pensada para ficar próxima a centros urbanos, privilegiando pequenos imóveis, com atividades intensivas e tecnificadas, o que permite que o município possa instituir cinturões verdes e influenciar a localização de assentamentos humanos em meio rural.

O Município de Parauapebas possui legislação específica que criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Instituiu Conselho municipal de desenvolvimento rural no Município de Parauapebas e tanto a lei orgânica do município de Parauapebas como o seu plano diretor elegeram o fomento da atividade rural como uma prioridade para o Município, seja para fins econômicos ou territoriais.

Assim, o fato da legislação agrária permitir atualmente, mesmo que com limitações, a atuação do Município na política agrária e agrícola, permite o Município de Parauapebas, controlar a localização de pessoas em áreas rurais e utilizar instrumentos agrários para controlar o uso do solo em áreas periurbanas, através da criação de cinturões verdes, ao mesmo tempo em que fomenta a agricultura familiar e a produção hortigranjeira próxima a núcleos urbanos, reduzindo usos agrários conflitantes.

A emenda n. 1/2009 da LOMP (art. 95) e o Plano Diretor de Parauapebas (art. 94 a 96) incorporam apenas parcialmente essa potencialidade do uso da legislação agrária, apesar de não incorporar a criação de assentamentos como um instrumento de controle do uso do solo e controle dos processos de urbanização do território.

A segunda legislação ambiental de grande impacto no ordenamento

territorial é a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL. Lei n. 9.433/1997) que possui dentre suas diretrizes a necessidade de adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; a gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; a articulação do planejamento de recursos hídricos com o planejamento regional, estadual e nacional; e sua articulação com a do uso do solo (art. 3º, II, III, IV, V), que é competência municipal.

Para realizar tal atividade, a política nacional de recursos hídricos deve ser baseada em um plano de recursos hídricos, de longo prazo (art. 5º). Considerando a finitude do bem ambiental e que a redução de sua disponibilidade poderá gerar conflitos, na implementação dessa política estabelece a obrigatoriedade para os municípios elaborarem a integração de políticas locais de saneamento básico, uso, ocupação e conservação do solo e do meio ambiente com a política de recursos hídricos, uma vez que estão interligadas (art. 31).

Apesar de necessidade de compatibilização entre as políticas municipais com o planejamento da bacia hidrográfica no qual está inserido o Município não possui competência para criar uma política municipal de recursos hídricos, devendo gerir possíveis usos conflitantes como membros dos Comitês de Bacia, possuindo assento desde que seu território esteja situado no todo ou em parte da área da bacia hidrográfica (art. 39).

Como pode ser percebido o município não é um ator decisivo da elaboração da política de recursos hídricos, mas antes de tudo um usuário, uma vez que as atividades de saneamento básico estão sujeitas à outorga (art. 12, I e II), ressalvados os casos das necessidades de pequenos núcleos habitacionais situados no meio rural. Não obstante, as limitações espaciais para a proteção dos recursos hídricos são elementos determinantes para a realização do planejamento do uso do solo urbano e municipal.

O Município de Parauapebas está localizado da Região Hidrográfica do Araguaia Tocantins, que compreende parte dos estados do Pará, Maranhão, Tocantins, Mato Grosso e Goiás, cujo plano estratégico de recursos hídricos foi elaborado pela Agência Nacional de Águas (ANA). O Município está localizado na unidade de planejamento da bacia denominada Itacaiúnas, que ganha destaque pela presença da Província Mineral de Carajás, sendo o município considerado como de base urbano-industrial e com área de irrigação desprezível.

Em consideração aos conflitos por recursos hídricos o Município está inserido na Bacia Parauapebas (um afluente do Itacaiúnas), em que está caracterizada pressão para abastecimento de novos usuários em áreas de fragilidade hídrica, afetadas por cargas orgânicas provenientes de esgotos das sedes municipais. A ANA classifica o grau de implementação da política de recursos hídricos no Estado como básica, classificação que indica o nível mais baixo do país, necessitando de medidas para o fortalecimento institucional da política. O Estado do Pará já regulou a questão pela Lei n. 6381, de 25 de julho de 2001 e instituiu a Secretaria Estadual de Meio Ambiente como órgão gestor da política em nível estadual (PARÁ. Decreto n. 5.565/2002).

A despeito da baixa implementação da política no âmbito estadual, o Município de Parauapebas incorporou a sua legislação a necessidade de compatibilização de seu planejamento com a política de recursos hídricos nos objetivos gerais do plano diretor (art. 4º, IX), sugerindo inclusive a instituição de consórcios intermunicipais para esse fim. Essa disposição é repetida na política setorial de saneamento ambiental (art. 56, I e VIII) e na de meio ambiente (art. 62, V e 63, I e X). No entanto, apesar de prevista, essas medidas estão apenas asseguradas no plano formal, o que está diretamente relacionado com a baixa efetividade dessa política no Estado.

Outra legislação ambiental de grande importância para o planejamento municipal de Parauapebas é a Lei n. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esse instrumento, além de ter uma finalidade ecológica tem sido utilizado como um instrumento de controle do uso do solo na Amazônia.

No caso de Parauapebas, essa estratégia ficou evidenciada com a criação de Floresta Nacional de Carajás e a Área de Proteção Ambiental do Gelado, que ao mesmo tempo em que protegem ecossistemas ambientalmente sensíveis, limitam a ocupação do solo e o processo de urbanização no território. Além disso, a criação de unidades de conservação, quando realizadas pela União ou Estados, não necessita de prévia autorização municipal.

Considerando que em algumas unidades de conservação é possível a presença humana e mesmo é admitida a dominialidade privada, o controle do parcelamento e uso do solo pelo Município é significativamente limitado, pois conforme estabelece seu art. 46:

[a] instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais. (BRASIL. Lei n. 9.985/2000).

Todas as unidades de conservação de proteção integral, nos termos do art. 49, são consideradas como zona rural, para efeitos legais. Também suas zonas de amortecimento para modalidade de unidade de conservação não podem ser transformadas em zona urbana. (art. 49, parágrafo único). Essa disposição não afeta diretamente o município de Parauapebas, uma vez que tanto a floresta nacional como a áreas de proteção ambiental são classificadas como unidades de conservação de uso sustentável.

Ainda que essa disposição não trate especificamente das unidades de conservação de uso sustentável, ao avaliarmos os objetivos e diretrizes das unidades de conservação classificados sob essa categorias, somente há a possibilidade de compatibilização com a ocupação urbana, ainda que rarefeita na área de preservação ambiental. Nos termos do art. 15 da Lei n. 9.985/2000 essa modalidade de unidade de conservação tem por objetivos básicos a proteção da diversidade biológica, disciplinando o processo de ocupação do solo e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, disposições essas que se caracterizam como limitação administrativa, não indenizável aos possíveis proprietários no interior da referida área protegida.

Apesar das limitações impostas ao processo de urbanização do território, o plano diretor de Parauapebas considera a instituição de Unidades de conservação como um instrumento da política de planejamento e desenvolvimento municipal (art. 97, I, j), estabelecendo inclusive a previsão de critérios diferenciados para a ocupação e uso do solo no entorno (art. 93). Para essas áreas o uso prioritário é, sobretudo, a pesquisa científica e a exploração do ecoturismo como alternativas econômicas para que o município se torne menos dependente economicamente da mineração (art. 39, IV c/c art. 55, X).

O zoneamento ecológico econômico é o único dos instrumentos de direito ambiental que tem por finalidade específica a ordenação da ocupação do solo e a instalação de atividades que utilizem ou afetem a qualidade de bens ambientais.

Criado como instrumento da Lei n. 6.938/1981 (art. 9º, II) e regulamentado pelo Decreto n. 4.297/2002, esse instrumento visa identificar as atividades adequadas para cada zona, de acordo sua fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades, indicando a necessidade da instituição de proteção ambiental para bens ambientais específicos (águas, solo, subsolo, fauna e flora, etc.) e critérios para o desenvolvimento de atividades antrópicas (agrícola, pecuária, pesqueira, urbanização, industrialização, mineração, etc.) (art. 14). A partir do cruzamento desses dados que devem ser elaboradas medidas para o desenvolvimento ordenado e integrado de atividades econômicas e para a implantação de infraestruturas.

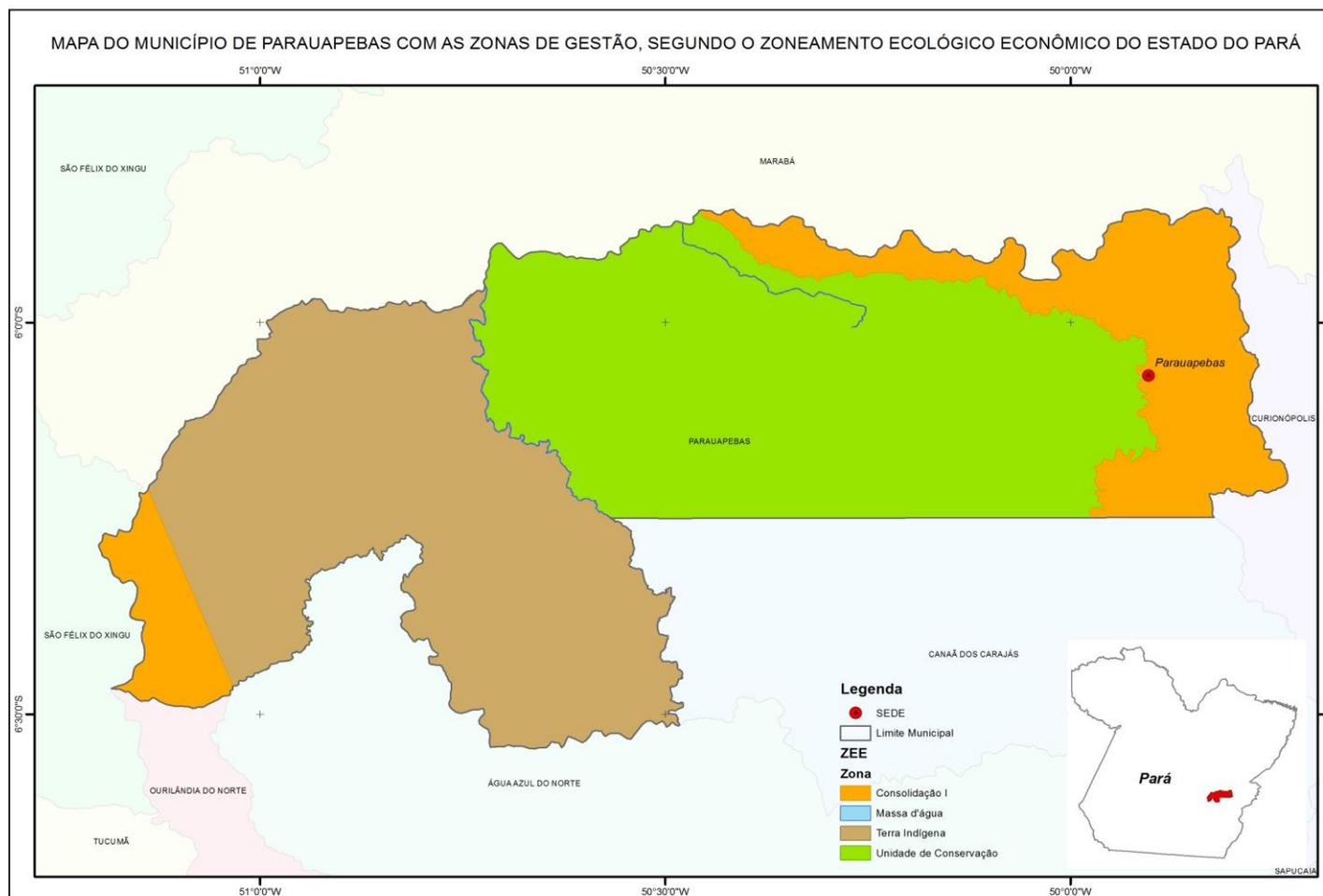
Essas informações integradas devem ser utilizadas pelos municípios para compatibilizar usos conflitantes no plano local ou regional, permitindo a integração de iniciativas, que não necessitam ficar restritas aos perímetros urbanos, conforme já mencionado. A partir de uma mesma base de dados para a elaboração de planos, programas e projetos, poderão os entes federados que atuam no território aplicarem seus recursos para viabilizar atividades adequadas e não conflitantes para cada zona. É possível perceber a partir das legislações acima citadas que o zoneamento ambiental serve de base para uma série de políticas de impacto territorial, como a de recursos hídricos e de resíduos sólidos, apenas para citar duas que possuem disposições que utilizam expressamente o instrumento.

Sua elaboração é uma responsabilidade dos Estados, dependendo de homologação da União, havendo determinação que na Amazônia Legal a elaboração do ZEE tenha participação dos municípios e da sociedade civil (art. 6º - C, parágrafo único, Decreto Federal n. 4.297/2002). A partir da edição da Lei Federal n. 12.651/2012 os Estados tem um prazo de cinco anos para completar seus zoneamentos.

O Estado do Pará já elaborou um Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado, aprovado pela Lei Estadual n. 6.745, de 6 de maio de 2005 para posterior detalhamento de regiões prioritárias, dentre as quais se encontra a zona leste do Estado do Pará, onde se localiza o município de Parauapebas, já aprovado pela Lei Estadual nº 7.398, de 16 de abril de 2010. Segundo esse último texto legal, o território de Parauapebas é zoneado da seguinte forma (figura abaixo): a) zona de consolidação; b) zona de desenvolvimento sustentável; e c) terra indígena. Esse zoneamento é de observância obrigatória pelo Poder Público para a implantação de

planos, obras e atividades (BRASIL. Decreto n. 4.297/2002, art. 2º).

Ilustração 20 - Zoneamento do Município de Parauapebas segundo o Zoneamento Ecológico Econômico aprovado para o Leste do Estado do Pará.



Fonte: Elaborado pela geógrafa Andréa Coelho para tese.

A área urbana e de expansão urbanas hoje existentes no território municipal localizam-se na zona de consolidação, destinada à consolidação das atividades produtivas deverá incluir as áreas antropizadas ou que apresentam degradação da qualidade ambiental (PARÁ. Lei n. 6.745/2005, art. 5º). A Lei Estadual n. 7.398/2010 é mais específica, uma vez que subdivide as zonas de consolidação em subzonas, e as áreas urbanas e de expansão urbana como subzona 1, que se caracteriza por (art. 4º, I, “a”):

Áreas com potencialidade socioeconômica considerada de média a alta, com contingente populacional compatível com o nível de suporte da área, cujo grau de desenvolvimento humano permite a opção pelo fortalecimento do potencial existente, com adensamento das cadeias produtivas, via consolidação das atividades que demonstrem capacidade competitiva de atendimento ao mercado interno e externo, com atenção ao desenvolvimento tecnológico e cuidados ambientais. (PARÁ. Lei n. 7.398/2010).

Nessas zonas poderão ainda ser criadas outras unidades de conservação, observada a compatibilidade das vocações naturais com as condições socioeconômicas (art. 9º). Esse instrumento subsidia a elaboração do PPA do Estado, bem como sua política estadual de investimentos públicos e incentivos fiscais (PARÁ. Lei n. 7.398/2010, art. 13).

O Plano Diretor de Parauapebas utiliza o zoneamento urbano e rural como parte estruturante do planejamento municipal. As atuais disposições são compatíveis com o zoneamento ecológico-econômico estadual aprovado para a região em 2010, uma vez que grande parte de seu território já se encontrava afetada por terras indígenas e unidades de conservação quando da elaboração do plano diretor.

O mais novo instrumento de impacto territorial editado em nosso ordenamento jurídico e que também utiliza por base o zoneamento ecológico-econômico é a Lei n. 12.651/2012, denominado pela doutrina como Novo Código Florestal. Esse instrumento legal possui algumas disposições que afetam o uso do solo urbano, bem como a conversão de áreas rurais em urbanas para fins de parcelamento do solo. Três tipos de limitações administrativas apresentam especial interesse para a nossa pesquisa, pois a proteção da cobertura vegetal está presente como uma prioridade tanto na LOMP (art. 123), permeando o plano diretor vigente (art. 13, IV; 15, V; 21, III; 34; 48, III; 116, IX), sendo dado especial destaque à cobertura vegetal na política setorial de meio ambiente (art. 63, VI: a) áreas de

preservação permanente; e b) a instituição de áreas verdes.

As áreas de preservação permanente em áreas urbanas possuem finalidade ecológica e paisagística, devendo sua supressão ocorrer apenas em situações de comprovado interesse social³⁵⁸, utilidade pública³⁵⁹ ou de baixo impacto ambiental³⁶⁰, autorizada previamente pelo órgão ambiental competente (BRASIL. Lei n. 12.651/2012, art. 8º). Essa autorização é dispensada nos casos de urgência, de obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas (art. 8º, §3º).

Essa legislação também estabeleceu critérios para a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, condicionando assim as políticas municipais de regularização fundiária. As áreas de preservação permanente consolidadas e ocupadas por população de baixa renda poderão ser regularizadas mediante aprovação de projeto urbanístico previsto na Lei n. 11.977/2009, que deverá demonstrar a melhoria de condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas preconizadas (art. 64, §1º), especialmente no que se refere ao uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação de áreas de risco e a proteção de unidades de conservação, devendo ser em todos os casos a garantia de acesso público aos corpos d'água.

Já na regularização fundiária de APP em áreas de interesse específico (art. 65) em áreas urbanas consolidadas, também é necessária a aprovação de projeto de regularização fundiária, cujos estudos ambientais são mais aprofundados, devendo ser mantidas áreas de preservação permanente, inclusive com a recuperação de áreas degradadas, devendo ser mantido no mínimo uma largura mínima de quinze metros ao longo de qualquer curso d'água de cada lado.

As áreas verdes urbanas, diferentemente das APP, não são de instituição obrigatória no planejamento territorial do Município pela Lei n. 12.651/2012. Trata-

³⁵⁸ Também poderão ser suprimidas em casos de interesse social (art. 3º, IX, “c”, “d”, “e”) para a implantação de infraestrutura pública destinadas a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas (art. 64) e rurais consolidadas.

³⁵⁹ As áreas de preservação permanente poderá ser suprimida em casos de utilidade pública (art. 3º, VIII, “a”, “b”, “c”) para fins de proteção sanitária, obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas, bem como mineração, exceto a extração de areia, argila, saibro e cascalho, atividades de obras e de defesa civil.

³⁶⁰ A realização de atividades de baixo impacto em áreas de preservação permanente ocorre nos casos de implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água (art. 3º, X, “b”).

se, na verdade de inovação da legislação ambiental, uma vez que é a primeira lei que a define, ainda que de forma ampla (art. 3º, XX) como áreas que, independente de sua dominialidade, com predomínio de vegetação preferencialmente nativa sejam destinadas para a recreação, lazer, proteção dos recursos hídricos, manutenção e melhoria paisagísticas, proteção de bens e manifestações culturais, assim definidas nas leis de zoneamento e uso do solo urbano ou no plano diretor, e sejam indisponíveis para a construção de moradia. Assim, as áreas verdes podem englobar as APP, mas é um conceito suficientemente amplo para contemplar as particularidades locais de planejamento de espaços públicos de lazer e proteção ambiental.

As áreas verdes poderão ser criadas por uma série de instrumentos urbanísticos (art. 25, I, II, III, e IV), dentre as quais citamos a possibilidade de instituição de Lei Municipal determinando a transformação de reservas legais em áreas verdes nas expansões urbanas, através do estabelecimento de percentuais mínimos quando da aprovação de loteamentos, empreendimentos comerciais, na implantação de infraestruturas ou mesmo em decorrência de compensação ambiental.

A Constituição do Estado do Pará em seu art. 236, ao estabelecer as diretrizes da política urbana, determina que proibição nessas áreas verdes “a urbanização, a edificação e exploração mineral, excetuando-se obras destinadas às atividades científicas, ecológicas e recreativas”. (PARA. Constituição, 1989).

O Município poderá elaborar em conjunto com a União e o Estado inventário florestal para subsidiar a análise da existência e qualidade das florestas no país, em áreas públicas e privadas (art. 71), devendo o ente federal estabelecer critérios e mecanismos para uniformizar a coleta e atualização das informações. No entanto, esse instrumento, tal qual ocorre com a instituição de áreas verdes não é obrigatório.

Ao analisarmos o plano diretor vigente, no que concerne a incorporação das disposições sobre áreas de preservação permanente e áreas verdes, é possível afirmar que: a) no zoneamento, o município determina a necessidade de preservar áreas verdes existentes em áreas centrais e intermediárias da sede municipal e nas áreas centrais das vilas (art. 13, IV; art. 15, V; art. 21, III); b) o plano diretor prevê a necessidade de criar um cinturão verde no entorno na zona de expansão urbana da sede municipal (art. 36, I); c) surgirão áreas verdes quando da regularização fundiária de loteamentos irregulares e ilegais, que deverão indicar áreas verdes em

seus projetos de regularização para serem aprovados (art. 48, III); d) na implementação da política setorial de meio ambiente, deverá o Município “criar e implantar o Plano Municipal de Áreas Verdes e Arborização Urbana, com vistas a ampliar as áreas verdes do Município e expandir a arborização urbana” (art. 63, VI); e e) na compensação de impactos ambientais, a constituição de áreas verdes é um instrumento de mitigação (art. 116, IX); e f) o município estimula a recomposição de APP em área rural (art. 34, III), mas é silente no que se refere às APP urbana.

Assim, é possível afirmar que os dois instrumentos ambientais acima analisados estão previstos no plano diretor, mas legislação municipal precisa regulamentar a proteção, supressão e recuperação das APP urbanas, mas em atendimento aos parâmetros da norma geral. Essa temática possui significativa importância no caso de Parauapebas para a execução de outra política setorial: a questão habitacional, em especial a da regularização fundiária de interesse social. Já as áreas verdes precisam ter critérios mais precisos na legislação municipal para permitir sua execução no planejamento, o que poderá ocorrer com a implantação do Plano Municipal de Áreas Verdes e Arborização Urbana, já previsto no plano diretor, mas ainda não editado.

4.5.3 Disposições de Natureza Fundiária, Indigenista e Minerária

O planejamento e execução do ordenamento territorial não podem desconsiderar que sobre determinados bens há restrições à capacidade municipal de exercer o seu poder de polícia sobre o uso e parcelamento do solo urbano. No caso do Município de Parauapebas essa afirmativa materializa-se ao analisarmos três situações: a) as limitações do município no controle da atividade mineral em seu território; b) as limitações do município em relação à terra indígena reconhecida em seu território; e c) as limitações do município na aquisição e regularização de áreas que pertençam a outros entes federados, ainda que não afetados a um uso específico.

O Município de Parauapebas foi instituído sobre a província mineral de Carajás, estando todo o seu território recoberto por títulos minerários, inclusive nas áreas urbanas consolidadas ou de expansão. A importância da atividade mineral para o Município já foi analisada no que toca seus aspectos socioeconômicos (4.1), recebendo assim tratamento jurídico na legislação municipal. Apesar de a atividade

mineral ser uma atribuição legal tipicamente federal, o Município dispõe atualmente de alguns instrumentos para gerir os efeitos positivos e negativos dessa atividade no âmbito local. O primeiro é a necessidade de prévia autorização do ente municipal para a autorização da exploração mineral pela União, por meio do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM). O segundo é o controle e fiscalização dos resultados da lavra, uma vez que o Município tem participação no seu resultado.

No que se refere ao primeiro instrumento cabem aqui duas considerações. Quando o beneficiário da lavra é o próprio poder público e a extração mineral atende ao interesse da coletividade para a realização de obras de infraestrutura a autorização do Município ou do DNPM não é necessária, bastando o seu registro no órgão de controle da atividade de extração (regime de registro de extração). Já no caso da realização da extração mineral para fins econômicos é necessária licença específica do município para que o DNPM autorize a atividade mineral. O município no ato da expedição de sua licença deve verificar a compatibilidade da lavra com o interesse que lhe compete zelar no controle do uso, ocupação e parcelamento do solo. Esse ato unilateral municipal faculta o exercício da atividade mineira, a fim de promover o adequado ordenamento territorial do município. Nesses casos poderá o município determinar usos futuros para áreas.

Para poder analisar a adequação dessa atividade de interesse público no território municipal, especialmente considerando a situação do Município de Parauapebas, é necessária a elaboração de um plano diretor de mineração para o município, cuja competência provém da competência municipal para condicionar o uso e ocupação do solo. Nesse caso, cabe ao ente local o estabelecimento das condições, prazos e obrigações, além daquelas do Código de Mineração.

Cumprе ressaltar que mesmo nas hipóteses em que o direito minerário não exija o prévio assentimento ambiental, como no caso da pesquisa e da concessão mineral, a legislação ambiental cria condições para um controle da atividade, mesmo nos casos de atividades de impacto regional ou nacional. O município pode então acompanhar a implementação do plano de áreas degradadas, uma vez que, a competência para o controle da poluição e proteção ambiental é de natureza comum. Há ainda a possibilidade de o município fiscalizar a atividade mineral relacionada à arrecadação de impostos e à compensação financeira de forma cooperada com a União e com o Estado.

A legislação municipal de Parauapebas trata a questão nos seus dois

principais instrumentos. Na LOMP decorrente da Emenda n. 1/2009 é elencado dentre as competências de natureza comum do município (art. 9º, XII; art. 96) “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”, devendo o Município editar lei municipal complementar definindo o modo com a aplicação dos recursos da CFEM (art. 75). No plano diretor o assunto foi disciplinado de forma breve, nas diretrizes da política setorial de desenvolvimento econômico municipal (art. 38, XII) e na disciplina do uso do solo na área rural, classificando a pequena mineração como um uso não residencial (art. 95, §2º, V).

Considerando o impacto que a mineração tem no uso do solo e na qualidade ambiental, e considerando ainda que a atividade mineral não se resume no município de Parauapebas às áreas da floresta Nacional do Carajás consideramos necessário que o município elabore uma política municipal de mineração, utilizando o zoneamento ambiental e urbano como critério para a decisão da autorização de lavra no território municipal. A semelhança da disposição sobre a necessidade de aplicação dos recursos da CFEM, deve ser elaborada lei que estabeleça critérios para a autorização da atividade mineral no território municipal, ou mesmo que esses critérios sejam incorporados do plano diretor quando de sua revisão.

Outra questão de grande relevância para o ordenamento do território de Parauapebas é a relação entre planejamento municipal e territórios indígenas, uma vez que a legislação municipal é praticamente silente sobre a temática, tendo inclusive excluído de seu zoneamento a terra indígena de seu planejamento, mesmo que essa compreenda aproximadamente um terço de seu território.

No plano da discussão do ordenamento territorial municipal a legislação federal, seja no plano urbanístico, seja no plano indigenista, pouco contribui para a compreensão do lugar do município em relação aos indígenas e desses no ordenamento do território, em especial no que concerne a sua inclusão no planejamento municipal e o provimento de infraestrutura para atender à população indígena.

Ainda que não exista expressa vedação de urbanização de terras indígenas, havendo inclusive comunidades indígenas que pleiteiam o reconhecimento de terras indígenas em áreas zoneadas como urbanas, há uma restrição implícita ao respeito às práticas tradicionais das comunidades, frequentemente associado à utilização dos recursos naturais para suas práticas materiais e imateriais.

Não obstante a restrição ao parcelamento do solo para fins urbanos no interior de terra indígena, permanece a obrigação do ente municipal de prestar serviços públicos, frequentemente associados à implantação de infraestruturas, destacando-se as políticas setoriais de educação e habitação. Atualmente, não há na legislação brasileira, norma que trate do processo de construção de infraestrutura pelo município no interior de terras indígenas, a não ser a vaga disposição contida no art. 2º, VII da Lei n. 6.001/1979 que estabelece competência aos entes federados, nos limites de suas competências, a execução de programas de projetos tendentes a beneficiar a comunidade.

Com a edição do Decreto n. 7.747/2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, não houve significativo avanço sobre a temática, a despeito de trata-se de um instrumento de zoneamento, denominado pelo texto legal de etnozoneamento, que consiste na categorização de áreas relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, mediante o planejamento participativo (art. 2º, parágrafo único, II).

De forma muito sucinta, deve ser aplicado o etnozoneamento às terras indígenas localizadas em área urbana, naquilo que lhes seja compatível, devendo esse etnozoneamento servir de base para políticas regionais e locais, que deverão ser executadas em parcerias entre União, Estados e Municípios. Trata-se, portanto, de uma lógica um pouco distinta dos demais tipos de zoneamento, uma vez que são as demandas da comunidade indígena que materializam as diretrizes que devem ser incorporadas ao planejamento regional e municipal.

A legislação do Município de Parauapebas pouco auxilia na compreensão do papel da comunidade indígena e de seu território no planejamento municipal. Na LOMP, mesmo após a edição de emenda 1/2009, não traz sequer um dispositivo sobre a temática indígena. Já o plano diretor possui três disposições que versam sobre a temática.

A primeira deixa claro que a terra indígena não integra o zoneamento urbano ou rural do município, ao estabelecer que o Distrito XIKRIN envolve a área localizada após a terra indígena demarcada nos limites do município com São Félix do Xingu e Ourilândia do Norte.

Já a segunda afeta apenas possivelmente, e ainda assim parcialmente o território indígena, uma vez que há a categoria de zoneamento especial para segurança alimentar e prevê a possibilidade de identificação de espaços

“estratégicos para a pequena produção em terrenos de populações tradicionais indígenas” (PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328/2006, art. 36, III). Não foram identificados na legislação vigente critérios para a execução de obras no interior de terra indígena pelo Estado e Municípios sobre bem federal.

Portanto, quando da revisão do plano diretor de Parauapebas a integração do território indígena se faz necessária, seja para atender o que dispõe o art. 40, §2º da Lei n. 10.257/2001 seja para conhecer a demanda por serviços e infraestruturas municipais nessa área, uma vez que o Município já desenvolve esses serviços no interior de terra indígena, com a construção de escolas nas comunidades Cateté, Djudjê-kô, Ô-ôkjã, bem como investimentos em vias de acesso por meio rodoviário³⁶¹.

Um terceiro fator a ser considerado quanto ao planejamento ordenamento territorial do Município de Parauapebas são os limites impostos pela presença de bens dominicais da União e do Estado nas suas áreas urbanas e de expansão urbana e as práticas do exercício do poder de polícia do município no controle do uso do solo e aplicação de instrumentos urbanísticos, bem como a execução de políticas de regularização fundiária.

Conforme já tratado na seção 2 desse trabalho, o exercício do poder de polícia do município sobre o controle do solo urbano não se confunde com o regime de propriedade, mas, a presença de grandes extensões bens públicos dominicais federais e estaduais ocupados por terceiros geram limitações da gestão territorial por parte do município, utilizando tão somente os instrumentos previstos na lei do Estatuto da Cidade.

Considerando que a concentração de glebas matriculadas em nome da União no Município de Parauapebas excede significativamente a existência de bens dominicais do Estado, se faz necessário os dois principais instrumentos de regularização fundiária em nível federal que tratam da temática: a) a Lei n. 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto n. 7.341/2010, que versa sobre a regularização fundiária de bens da União na Amazônia Legal e sua regulamentação para a doação de áreas urbanas aos municípios situados em glebas da União; e b) a Lei n. 11.977/2009, que dispõe sobre a política nacional de regularização fundiária urbana.

³⁶¹ Informação fornecida por e-mail pela Prefeitura de Parauapebas, 2013.

A edição da Lei Federal n. 11.952/2009 permitiu a doação de áreas federais aos Municípios da Amazônia Legal, desde que não estejam afetadas a uso militar, ocupadas por população indígena, florestas públicas, unidades de conservação ou que contenham benfeitorias ou acessões federais (art. 4º). O município também não possui prioridade em relação à titulação de comunidades quilombolas (art. 4º, §2º).

Portanto, poderá o Município receber doações União de áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica identificados na legislação municipal ou que sejam caracterizadas com áreas de ocupação urbana consolidada (arts. 21 e 22), desde que excluídas as hipótese acima identificadas, e os terrenos de marinha e acrescidos, cujo repasse limita-se ao direito real de uso.

Para que o município possa ser habilitado a receber a transferência do bem da União, é necessário que mesmo apresente justificativa que demonstre a necessidade da área solicitada, sua capacidade de atendimento dos serviços públicos em função do crescimento populacional previsto, do déficit habitacional, dentre outros. O art. 4º do Decreto n. 7.341/2010 complementa essas exigências, demandando a apresentação de zoneamento para as áreas de expansão urbana, com diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, implantação de infraestrutura de energia, saneamento básico e proteção ambiental. Esse projeto deverá se adequar ao plano diretor vigente e passar por audiências públicas e órgão colegiado municipal da cidade, uma vez que essas áreas importarão em expansão da malha urbana.

Essa doação ao patrimônio municipal quando realizada possui encargos, pois, obriga o município a regularizar a população que ocupa essas áreas irregularmente. O ato de doação cancela todas as autorizações e licenças de ocupação ou quaisquer outros títulos não definitivos outorgados pelo INCRA ou Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (art. 28), cabendo ao município regularizar as novas pretensões de regularização de posse, que poderão adquirir um lote urbano ou ser indenizadas pelas as acessões e benfeitorias de boa-fé, que ocorrerá a expensas do município. A referida legislação federal prevê ainda requisitos mínimos a serem obedecidos pelo município donatário (art. 30), que poderão obedecer a critérios de regularização mais restritivos, desde que o ente local possua legislação específica tratando da temática.

Ante o exposto, o Município de Parauapebas caso deseje receber uma doação deverá atender às exigências da legislação federal, arcando ainda com os

encargos de regularização fundiária. O Município nos últimos anos recebeu uma série de doações por parte da União com base na referida lei (item 4.3.1.3), devendo dar continuidade ao processo de regularização fundiária dos ocupantes, o que até o presente momento não ocorreu. A regularização de áreas públicas ocupadas em nome do Município é considerada uma diretriz da política habitacional, prevista no plano diretor vigente (art. 46, IV).

Cumprе mencionar que esse processo de regularização fundiária, seja de população de baixa renda ou não, não poderá ser realizado com mera entrega de títulos, pois a partir da edição da Lei n. 11.977/2009, uma vez que se passou a utilizar o conceito de regularização fundiária plena (art. 46). Desse modo, mesmo que a titulação ocorra antes de intervenções urbanísticas na área (art. 51 e §3º), deverá ser aprovado projeto de regularização fundiária para a área, observadas as disposições de acordo com o tipo de regularização, que será determinado pela condição socioeconômica majoritária dos ocupantes.

Esses planos de regularização, a despeito de não integrarem por determinação legal os PPA do Município, vinculam a atuação do poder público, sendo seu registro obrigatório no Cartório de Registro de Imóveis competente e esses projetos poderão ser utilizados para o acesso a fundos habitacionais de interesse social (BRASIL. Lei n. 11.124/2005).

A LOMP de 2009 dá grande prioridade à política de regularização habitacional de interesse social, sendo ela uma das diretrizes da política urbana (art. 90, XV). O Plano Diretor vigente, além de prever em seu zoneamento as áreas prioritárias para uso habitacional e as áreas de ZEIS no território, possui uma política setorial de habitação, cujo plano ainda está sendo elaborado. No entanto, para que o Município de Parauapebas possa aplicar a Lei n. 11.977/2009, faz-se necessário a inclusão de seus instrumentos no plano diretor quando da sua revisão, bem como a aprovação de um marco legal que permita sua aplicação do âmbito local, pois, em nosso entendimento a Lei Municipal n. 4.282/2004³⁶², que criou o programa Morar Dias Melhores, não mais corresponde às exigências legais das normas federais em matéria de regularização fundiária, seja de interesse específico ou social.

³⁶² Alterada pela Lei n. 4.427, de 14 de outubro de 2010 e pela Lei 4474, de 16 de dezembro de 2011.

4.6 CONCLUSÃO DA SEÇÃO

O objetivo da presente seção foi analisar os impactos do planejamento e de programas supralocais no poder do município, de regular o uso de seu território e de exercer seu poder de polícia em matéria urbanística tomando como referência o Município de Parauapebas. A partir de dados secundários coletados sobre os indicadores socioeconômicos e ambientais municipais foi possível afirmar que o Município de Parauapebas destaca-se das demais municipalidades no Estado do Pará pelo seu elevado PIB, sendo inclusive um dos maiores em nível nacional, o que o tornou um caso ideal para estudar a implementação de políticas de planejamento municipal, uma vez que há recursos públicos disponíveis para o desempenho de tal atividade.

Seu desempenho econômico é também um fator que não pode ser negligenciado no processo de planejamento, pois, Parauapebas é um município localizado em uma das regiões com maior dinamicidade econômica do país e extremamente urbanizado, com taxas de crescimento demográfico superiores à média estadual, impulsionados por três eixos: atividade mineral em escala industrial, indústria da construção civil e por serviços. A atividade rural é insignificante, a despeito do histórico de criação de projetos de assentamento na região.

Em relação aos indicadores sociais, o IDHM do município é superior à média paraense, sendo a renda per capita o principal fator de elevação desse índice. Apesar dos impactos negativos associados à atividade mineral na Amazônia, no Município de Parauapebas os indicadores sociais têm se elevado ao longo da década, sendo mais positivo do que o de outros municípios em que predominam atividades primárias na região. Os indicadores negativos, aumento da violência e mortes no trânsito, indicam a necessidade de adoção de políticas públicas específicas nesses segmentos através do planejamento municipal.

No âmbito ambiental os principais problemas identificados foram o de ocupação irregular do solo, especialmente as áreas colinosas; desmatamento, a poluição hídrica e acondicionamento inadequado de resíduos sólidos. Os problemas ambientais identificados, ainda que não sejam da exploração mineral em si, estão indiretamente ligados ao dinamismo econômico impulsionado por essa atividade, em especial à ocupação desordenada do território.

Apesar dos bons resultados econômicos e sociais indicados pelos PIB e

IDHM, a receita municipal é baseada em repasses federais e estaduais, uma vez que o principal imposto de arrecadação, o IPTU, além de não alcançar todos os imóveis existentes no município, nunca teve sua planta geral de valores revisada, o que gera mesmo com a aplicação de correções oficiais, grande defasagem entre o valor de mercado dos bens e o utilizado como base para a arrecadação tributária. A ampliação da cobrança desse imposto para novas unidades habitacionais através da regularização fundiária municipal urbana, bem como a atualização do valor venal dos imóveis constante na base cadastral poderá representar significativo incremento na arrecadação municipal.

Enquanto as medidas não são adotadas, a principal fonte de arrecadação do município está atrelada à atividade mineral. Esse valor poderia ser ainda mais significativo se a atividade em comento não sofresse desoneração tributária, em decorrência de incentivos fiscais concedidos. A CFEM não pode ser utilizada para dívidas contraídas ou pagamento do quadro de pessoal, limitando a autonomia financeira do Município.

A partir do levantamento dos licenciamentos aprovados no território municipal em nível federal e estadual é possível afirmar que essa dependência financeira do Município se acirrará, pois todas as atividades licenciadas estão ligadas à atividade mineral. Esses projetos, em fase de implantação ou já em andamento, necessitam de obras de infraestrutura para serem operacionalizados e alguns estão localizados em porções do território municipal sem acesso, sendo necessária uma cooperação entre municípios para atender à população. Outros incidirão sobre a área de expansão urbana, afetando inclusive loteamento já aprovados.

O município de Parauapebas integra para fins de planejamento estadual a região de integração do Carajás, cujos municípios possuem significativas disparidades de desenvolvimento humano. Essa característica regional demandará políticas de desenvolvimento que levem em conta essa heterogeneidade, sob pena de reforçar sua tendência do referido Município como polo de atração populacional, aumento seus já elevados índices de urbanização.

O surgimento do Município de Parauapebas em 1989, bem como sua configuração espacial, estão diretamente relacionados às políticas públicas adotadas pelo Governo Federal para a implantação do Projeto Ferro Carajás, o qual utilizou por estratégia a federalização de terras devolutas estaduais, permitindo a

atuação direta da União na implantação de atividades econômicas na região.

Nesse contexto, a implantação da exploração mineral na Serra dos Carajás gerou a necessidade de criar um núcleo de apoio pela companhia estatal, com infraestrutura mínima, para alojar a população não diretamente vinculada à empresa, a ser repassada posteriormente ao município. Esse processo, no entanto, não evitou a ocupação espontânea sem qualquer infraestrutura próxima ao projeto de exploração mineral, e que também foi repassada ao ente municipal.

No interior da área do projeto, para dar suporte à exploração mineral, foi edificada uma *company town*, ocupada apenas pelos empregados diretamente ligados à empresa. Em decorrência da descoberta de outras grandes minas no território de Parauapebas em 1991 e 1994 o município sofreu desmembramentos que deram origem aos municípios de Água Azul do Norte e Eldorado dos Carajás, passando Parauapebas a ter sua configuração espacial atual.

No plano fundiário, o Município de Parauapebas, como teve seu território desmembrado do Município de Marabá, incorporou todos os bens públicos municipais existentes sobre o seu território. No entanto, não é possível saber qual o quantitativo de áreas repassado, pois, os bens nunca foram inventariados conforme prescrevia a legislação estadual que emancipou o município. Em levantamento realizado no INCRA SR-27 foram localizadas três doações de terras federais atualmente localizadas em Parauapebas totalizando 512,8517 hectares, mas não foi possível determinar o quanto foi destinado a terceiros dessa área pelo município de Marabá, sendo necessária a realização de pesquisa cartorial. Após a emancipação de Parauapebas a União fez novas doações ao Município de Parauapebas, totalizando 426,829 hectares.

Além dessas doações, em levantamento feito do Município de Parauapebas houve várias desapropriações, mas não foi possível identificar se essas aquisições foram concretizadas, sendo também necessário novo levantamento cartorial para confirmar o quantitativo de áreas incorporadas.

Além das áreas que integram o patrimônio municipal, foi possível identificar grandes áreas de domínialidade federal e estadual no Município: a Floresta Nacional de Carajás e a Terra indígena Xikrin. Esses dois bens públicos não podem ser objetos de doação para fins municipais, totalizando mais de oitenta por cento do território total.

Na floresta nacional dos Carajás estão localizadas as atividade de lavra de

minério, bem como o núcleo urbano de Carajás (*company town*), que apesar da denominação, não é uma área urbana, mas parte integrante da infraestrutura da mina, sendo essa interpretação baseada tanto na classificação dada ao espaço pelo plano de manejo aprovado desse espaço protegido, como pela legislação minerária vigente. Portanto, esse espaço, uma vez desativada a mina, não poderá ser incorporado à zona urbana municipal, podendo, no máximo, servir de base de apoio para a pesquisa no interior da unidade.

A outra unidade de conservação federal criada pela União no Município de Parauapebas figura como uma limitação administrativa, sendo compatível com a dominialidade privada e mesmo com o processo de urbanização pouco adensado. No entanto, nessa área mesmo que a competência em de uso e ocupação do solo seja municipal caso se transforme em urbana, essa está subordinada uma limitação administrativa ambiental federal, competente para fins licenciamento ambiental.

Além dessas duas grandes áreas federais acima mencionadas, a União possui ainda outras glebas arrecadas e matriculadas em seu território sobre as quais estão localizadas a área urbana e de expansão urbana e projetos de assentamento. Parte dos assentamentos federais está sendo incorporados ao perímetro urbano.

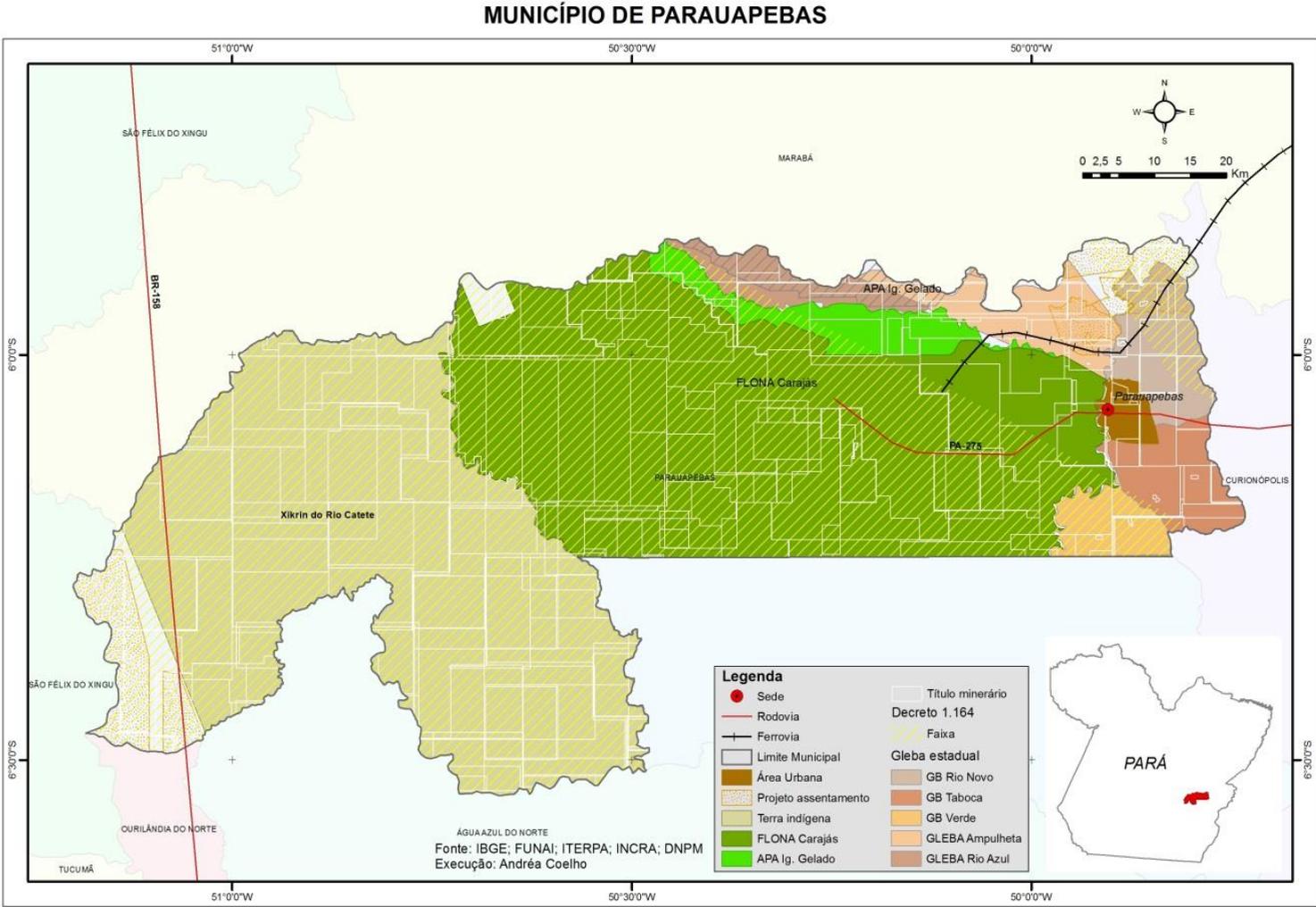
O Município de Parauapebas possui em seu território duas glebas arrecadas em nome do Estado do Pará, mas a atuação desse ente federado é residual no município. A principal marca que a atuação desse ente federado legou ao planejamento municipal foi a instituição da Colônia Paulo Fonteles, que deu origem a uma vila, de mesmo nome. É sobre uma área de domínio estadual que se verificou um conflito fundiário entre um fazendeiro e posseiro que deram origem a uma localidade denominada Vila Sanção. Cabe à Prefeitura solicitar a doação das áreas ao ITERPA, o que não aconteceu até o presente momento.

Se considerarmos as grandes áreas públicas, o Município de Parauapebas já possui um macro ordenamento fundiário (figura abaixo), uma vez que, a dominialidade de todo o seu território é conhecida e os bens públicos, mesmo os estaduais, já foram identificados e especializados, ou pelo menos os de maior extensão.

Essa regularidade fundiária se deu principalmente reconhecimento de grandes áreas de uso especial de domínio público federal e somente em menor grau pela atuação dos órgãos fundiários estaduais e federais. No entanto, em uma microescala, igualmente relevante para a análise da regularidade fundiária urbana

há ainda a necessidade de organização de dados, pois não se sabe exatamente quais áreas que foram destacadas do patrimônio público federal e municipal. Tais informações são essenciais para um planejamento adequado da expansão urbana, bem como do adequado controle e uso do solo urbano.

Ilustração 21 - Situação Fundiária consolidada do Município de Parauapebas.



Fonte: Elaborado por Andrea Coelho para a Tese.

No que se refere ao processo de parcelamento do solo para fins urbanos no Município, esse se caracteriza por ser uma atividade predominantemente privada. Com base nos registros municipais foram identificados quarenta e quatro loteamentos, cuja maioria foi regularmente licenciado pelo Município, inclusive com o repasse de áreas públicas institucionais.

É possível afirmar que apesar do Município de Parauapebas ter por origem grandes áreas públicas federais, a expansão urbana se dá majoritariamente pela iniciativa privada, tanto na produção habitacional regular quanto na irregular/clandestina. Ressaltamos que a produção habitacional irregular foi reduzida, o que demonstra um incremento no controle do parcelamento do uso do solo pelo Município. Mas, mesmo com o crescimento da oferta de unidades habitacionais regulares há no município processos de ocupação espontânea de áreas públicas, sobretudo para os segmentos mais pobres da população.

Como a população de Parauapebas é majoritariamente urbana e que existem limites para a expansão do perímetro urbano, analisamos os critérios legais de disposição patrimonial pelo Município. A legislação de Parauapebas dá preferência à transferência de domínio pleno com encargos, mesmo nos casos de habitação de interesse social. A única exceção são os bens situados em ZEIS, em que tal medida é vedada.

A opção pelo Poder Público pela transferência de domínio pleno deve ser em nossa opinião reconsiderada, já que não há um estoque significativo de terras no município disponível para a expansão urbana e a flutuação populacional poderá gerar o esgotamento do estoque de terras públicas, obrigando o poder público a recomprá-las ou desapropriá-las no futuro, além de fomentar a especulação imobiliária.

Quanto às disposições sobre o planejamento municipal identificamos três fontes normativas: a Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor e a legislação municipal correlata.

A Lei Orgânica de Parauapebas de 1990 teve sua redação totalmente modificada por uma emenda de 2009, o que torna em uma nova lei. No entanto, essa modificação ocorreu após a edição do plano diretor vigente, o que demandou que analisássemos comparativamente as duas disposições.

Fazendo uma comparação entre os dois textos foi possível identificar que, no que se refere ao planejamento municipal integrado, a nova redação da LOMP

não o aborda de forma explícita, mas mantém os instrumentos de planejamento do texto anterior em destaque, sem estabelecer o seu conteúdo mínimo ou determinar a integração de políticas setoriais e seu monitoramento, como ocorria no texto anterior.

Nas disposições sobre repartição de competências não houve alterações significativas, pois o novo texto estabelece que são de ordem privativa o controle da ocupação e do uso do solo urbano e das edificações, e comum às relativas a políticas setoriais em matéria de desenvolvimento local, infraestrutura e monitoramento de atividades. Já a organização político-administrativa do território municipal não é mais disciplinada pela LOMP.

Sobre a política de desenvolvimento local foi dado destaque ao planejamento de investimentos da CFEM. A nova redação da LOMP amplia as prioridades contidas no texto anterior, uma vez que determina a utilização da contribuição para a melhoria da infraestrutura municipal, privilegiando as atividades agrárias e o turismo à garimpagem como atividades estratégicas para o desenvolvimento municipal.

A política de desenvolvimento urbano foi a que recebeu maior destaque nas duas versões da LOMP dentre as políticas setoriais, e atende ao disposto na Constituição de 1988 e na lei do Estatuto da Cidade. No entanto, a nova LOMP é menos pormenorizada no que concerne aos objetivos a serem atendidos por essa política setorial, limitando-se a transcrever as normas supralocais, o que pouco acrescenta à compreensão das particularidades locais do município.

O conteúdo da política setorial ambiental também se alterou significativamente. O novo texto não aborda diretamente o instrumento do zoneamento ambiental, mas enfatiza a utilização de instrumentos preventivos de proteção ao meio ambiente. Persiste a ênfase na necessidade de proteção do solo, da cobertura vegetal, dos recursos hídricos e do controle da disposição dos resíduos sólidos e do esgotamento sanitário.

Nas duas versões da LOMP há disposições que limitam o processo de urbanização do território municipal. Na redação original há a preocupação com a manutenção de áreas verdes e da organização do arruamento e de padrões mínimos construtivos. No novo texto as limitações urbanísticas concentram-se no controle de loteamentos urbanos, limitando o processo de conversão do solo e o surgimento de ocupações irregulares. Essa mudança ampliou o controle do

processo de urbanização no Município. A questão habitacional ganhou destaque na política urbana ao compararmos os dois textos analisados, podendo ser realizada por qualquer ente federado ou mesmo pela sociedade civil, permanecendo o município um regulador da atividade, através do licenciamento urbanístico.

Em resumo, na redação atual da LOMP a maioria das estratégias de desenvolvimento municipal está ligada à política de desenvolvimento urbano e de proteção ambiental, com menor ênfase no planejamento integrado e dando mais destaque às iniciativas de desenvolvimento local. Tal opção visa manter o dinamismo econômico no território municipal, mas com bases mais sustentáveis e menos dependentes da mineração.

O plano diretor de Parauapebas aprovado em 2006 possui disposições sobre ordenamento territorial, planejamento descentralizado e disciplina políticas setoriais de impacto espacial. Para fins de ordenamento do território, o município foi dividido em distritos, centralizadas na sede do município e em três vilas rurais. A terra indígena e a unidade de conservação não estão compreendidas no zoneamento distrital. Há ainda um distrito sem a instituição de uma vila, cuja área é ocupada por mineração e atividades agrárias.

Além da divisão do território em distritos, o Plano Diretor estabeleceu um macrozoneamento dividindo o território em diferentes tipos de zonas urbanas de acordo com o nível de urbanização e zonas rurais, não ficando claro na legislação se a terra indígena Xikrin está incluída nessa categoria. Para evitar esses conflitos nas áreas periurbanas, o plano diretor deu um disciplinamento específico para o uso do solo. Há ainda zonas especiais para habitação de interesse social, ambientais, e de segurança alimentar que se sobrepõem às demais zonas acima citadas. As zonas ambientais não abrangem as unidades de conservação. As zonas especiais de segurança englobam porções da terra indígena o que demonstra o interesse da Municipalidade em resguardar espaços essenciais à segurança alimentar dessas populações. Com base nessas disposições afirmamos que a legislação municipal não englobou o território do município como um todo, violando o que dispõe a Lei do Estatuto da Cidade.

No que se refere aos critérios para o exercício do poder de polícia municipal para o parcelamento e controle do uso do solo urbano, o município previu a avaliação das incomodidades, o que não substitui análises mais aprofundadas, como os estudos de impacto de vizinhança e o licenciamento ambiental. O plano

diretor também previu que o uso, ocupação e parcelamento do solo rural deverão ser disciplinados pelo município, através de lei municipal específica, sendo dado especial destaque à proteção de mananciais. No entanto, nenhuma dessas disposições foi regulamentada.

O plano diretor estabeleceu as seguintes políticas setoriais de impacto espacial: desenvolvimento econômico municipal, política de acesso ao direito à moradia e política de meio ambiente e saneamento ambiental.

A política de desenvolvimento econômico visa promover o crescimento com distribuição de renda e práticas de desenvolvimento sustentável com o fim de diminuir as desigualdades sociais e territoriais. Com base nas disposições legais existentes é possível afirmar que o fomento à implantação de atividades econômicas no plano municipal limita-se à geração de condições locais para sua implantação em seu território. No entanto, a capacidade do município em realizar esses estímulos é limitada, sendo necessária sua associação com a iniciativa privada e segmentos institucionais supralocais.

A segunda política setorial que ganhou destaque no plano diretor foi a do acesso à moradia, que comporta tanto a ocupação planejada da expansão urbana como uma política de regularização fundiária. Com base em nossa análise foi possível afirmar que apesar de o plano diretor ser anterior à legislação federal sobre regularização fundiária de interesse social, esse está de acordo com as normas gerais, devendo apenas sua regulamentação ser aprovada para a modalidade de interesse específico e revista para a modalidade de interesse social.

A política setorial de meio ambiente no município foi dividida em duas seções: a política de saneamento ambiental e a política de meio ambiente, sendo que a primeira integra a segunda, que tem objeto mais amplo.

A política municipal de meio ambiente está pautada na proteção e recuperação de áreas naturais e antropizadas, sendo dado destaque à conservação da cobertura vegetal e a proteção dos recursos hídricos, inclusive com articulação e integração de políticas ambientais de municípios limítrofes, o que é justificável tendo em vista os impactos transfronteiriços dos grandes projetos minerais na região de integração no qual Parauapebas está inserido.

Segundo o plano diretor o saneamento ambiental deve ser pautado em um modelo descentralizado e autônomo, pautando o planejamento nas bacias hidrográficas e o uso múltiplo da água. A implementação dessa política deveria ser

baseada em planos setoriais específicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de água pluvial, resíduos sólidos, e combate a vetores, o que não ocorreu até o presente momento.

A partir da análise dessas disposições, afirmamos que essas duas políticas setoriais são atividades que envolvem a cooperação entre diferentes entes federados, e estão diretamente relacionados com o cumprimento de normas gerais ambientais.

A partir da análise das políticas setoriais, bem como das disposições específicas concluímos que o planejamento municipal determina a coordenação de instrumentos de planejamento de investimentos públicos com os de planejamento urbanístico ambiental. Contudo, no plano diretor de Parauapebas prevalecem disposições da segunda categoria de planejamento, que em geral limitam-se às exigências mínimas contidas na norma geral e mesmo assim, em algumas situações, acabam criando disposições que violam a norma geral.

Para executar e monitorar o plano diretor foi instituído o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, em conformidade com as exigências mínimas da legislação federal. Compostos por estruturas da administração direta, órgãos colegiados, além de um fundo, essa estrutura tem a finalidade de propor leis e regulamentos, instrumentos de planejamento e políticas setoriais, bem como monitorar o andamento das políticas. Consideramos que por um erro na elaboração do texto do plano diretor os Conselhos distritais foram excluídos do sistema de planejamento. O sistema não deixa claro como as atividades dos conselhos serão compatibilizadas com as atividades dos comitês de micro bacias.

A comparação da produção legislativa posterior à edição do plano diretor e as previsões de regulamentação do plano diretor indica que nenhum dos instrumentos obrigatórios previstos no plano diretor de Parauapebas foi regulamentado, a não ser no que se refere às políticas setoriais de meio ambiente e habitação. Houve alterações pontuais na legislação relativas ao fomento à agricultura e no controle da atividade mineral. Portanto, apesar do plano diretor privilegiar disposições urbanístico-ambientais em seu texto, a produção legislativa deu prioridade às políticas setoriais do plano diretor que importavam no repasse de recursos por parte do Governo Federal.

Após a discussão sobre as disposições da legislação local, analisamos as limitações impostas pela legislação federal e estadual ao planejamento do Município

de Parauapebas com o objetivo de identificar se e como o município se adaptou às exigências supralocais. Como não há normas supranacionais que afetem diretamente nosso objeto de estudo com base em um plano de desenvolvimento para a Amazônia Legal ou planos regionais de desenvolvimento para a região de integração, no qual está inserido o Município de Parauapebas, apenas as disposições do PPA poderiam servir de base para compreender os planos de desenvolvimento nacional para a região. No entanto, como suas diretrizes não possuem ainda natureza especializada a correlação não foi possível.

Assim, face à inexistência de um marco legal que estabeleça um sistema de ordenamento territorial no país, nossa análise baseou-se em dois pressupostos: a obrigatoriedade de elaboração de planejamento municipal para o Município de Parauapebas e a determinação contida na Lei do Estatuto da Cidade da observância de políticas setoriais federais e estaduais no ato da elaboração desse planejamento. Considerando a situação socioeconômica, ambiental e fundiária identificada para o município, foram analisadas as disposições legais de natureza urbanística, ambiental, agrária, fundiária, indigenista e minerária. Dois fatores de limitação à competência municipal foram considerados na análise: autonomia para planejamento e limitação ao exercício do poder de polícia.

Ao analisarmos as normas de natureza urbanística, a partir da análise das disposições da lei do Estatuto da Cidade, inclusive com as disposições inseridas em 2012 pela Política Nacional de Defesa Civil, o Município e Parauapebas atende parcialmente as exigências mínimas, conforme já mencionado e ainda não adaptou sua legislação às novas exigências legais, mas possui a obrigação legal de fazê-las quando da revisão de seu plano diretor. Essas disposições, conforme a definição empregada nessa pesquisa possuem disposições de ordenamento territorial, mas limitam-se ao âmbito local.

Já as demais políticas analisadas – habitação, saneamento básico, resíduos sólidos e mobilidade urbana – não se caracterizam como normas de ordenamento do território, mas possuem impacto territorial. Essas políticas nacionais não vinculam o planejamento municipal, mas condicionam o repasse de recursos da União à sua implementação pelo Município, o que força os municípios, sobretudo os que dependem de repasses federais, como o Município de Parauapebas, a se adaptarem às normas federais.

Foram identificadas as seguintes características comuns nas normas

analisadas: a) integração entre a política urbanística e ambiental, através do licenciamento e utilizando bases de planejamento comum, como o zoneamento e identificação de bacias hidrográficas; b) integração da atuação de entes federados através da observância pelo Município de planos nacionais e regionais; c) constituições de conselhos; d) incentivo ao planejamento e execução de atividades no âmbito supralocal, através da constituição de consórcios públicos; e) controle social; f) participação da iniciativa privada na execução das políticas setoriais; g) planejamento de médio ou longo-prazo cujas disposições deverão ser integradas ao PPA.

O Município de Parauapebas não apresenta atualmente nenhum dos planejamentos previstos que atendam todas as exigências da legislação federal, sendo que alguns prazos já expiraram como é o caso da política nacional de resíduos sólidos e de habitação. No entanto, a legislação federal não entra em choque com o plano diretor vigente, pois a norma municipal possui disposições genéricas compatíveis com as atuais normas gerais. Tendo em vista a produção legislativa realizada nos últimos anos é possível especular que essas disposições serão adereçadas pelo legislativo municipal, ao menos no plano formal, uma vez que o município depende atualmente de repasses federais para a execução dos investimentos previstos nessas legislações.

Já no que concerne a legislação ambiental e agrária identificamos também que há normas de ordenamento territorial e normas que possuem impacto territorial no planejamento municipal. A única legislação de ordenamento territorial no âmbito agrário e ambiental atualmente em vigor no Brasil é o zoneamento ambiental, atualmente denominado de zoneamento ecológico econômico. É a partir de sua elaboração que são estabelecidas diretrizes para o desenvolvimento de atividades econômicas, implantação de infraestruturas e adoção de medidas de conservação e preservação. Essas limitações são de observância obrigatória para o município, inclusive para resolver problemas de uso conflitantes do território, seja no plano local, seja no plano supralocal.

Parauapebas possui seu planejamento territorial vinculado ao zoneamento ecológico econômico estadual aprovado para a porção leste do Estado do Pará. No entanto, essas disposições não alteram o planejamento municipal vigente uma vez que as duas únicas porções disponíveis para urbanização são consideradas como zonas de consolidação em que é incentivado o fortalecimento das atividades

econômicas existentes, sendo também um parâmetro para a concessão de investimentos públicos e incentivos fiscais. Portanto, as atuais disposições do plano diretor são compatíveis com o zoneamento ecológico-econômico estadual aprovado para a região em 2010.

A legislação agrária, apesar de prever a elaboração de um zoneamento agrícola, nunca chegou a ter essa disposição implementada. No entanto, ainda que a disciplina da atividade seja eminentemente federal, essa política pode receber contribuições estaduais e municipais em sua elaboração. A atuação do município na conversão do uso do solo de rural para urbano deve receber prévia autorização do INCRA e a criação de assentamentos rurais pode até ocorrer, mas em observância às normatizações desse órgão fundiário. O Município de Parauapebas possui política setorial para o fomento da atividade agrícola em seu território e pode influenciar no ordenamento de suas áreas rurais, em especial áreas periurbanas.

No plano ambiental identificamos as seguintes normas de impacto territorial: política nacional de recursos hídricos, sistema nacional de unidades de conservação e novo código florestal. O primeiro texto legal não atribui competências ao Município, mas vincula o planejamento municipal aos planos de recursos hídricos, pois esses possuem a obrigatoriedade de integrar suas políticas setoriais de saneamento básico, uso do solo e meio ambiente à norma supralocal. Eventuais conflitos de uso pelo recurso hídrico também devem ser resolvidos em instância supralocal: os comitês de bacia, na qual o município possui assento. Essa política, apesar de já possuir algum delineamento para a região possui baixo grau de implementação. No entanto, esse fator não impediu que o município incorporasse a diretriz da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, ao menos no plano formal.

Outra norma de grande importância para o ordenamento territorial de Parauapebas é a lei que instituiu o sistema nacional de unidade de conservação, pois a despeito de ser um instrumento para a proteção da biodiversidade e mesmo de populações tradicionais, na Amazônia tem sido utilizado como estratégia para controle do uso do solo. No caso de Parauapebas, esse uso ficou evidente com a criação de Floresta Nacional de Carajás e a Área de Proteção Ambiental do Gelado, que ao mesmo tempo em que protegem ecossistemas ambientalmente sensíveis, limitam a ocupação do solo e o processo de urbanização no território e o exercício do poder de polícia municipal. O plano diretor de Parauapebas não prevê nessas áreas a realização de atividades de urbanização, mas tão somente a pesquisa

científica e o ecoturismo.

A última lei editada no Brasil de impacto territorial foi o Novo Código Florestal. Esse instrumento legal possui algumas disposições que afetam o uso do solo urbano, bem como a conversão de áreas rurais em urbanas para fins de parcelamento do solo. A legislação de Parauapebas é compatível com o que dispõe a legislação federal, entretanto, essas disposições são genéricas, o que não nos permite concluir se essa proteção se dá pelos mesmos critérios que a legislação vigente, editada depois da elaboração do plano diretor.

Por fim, analisamos as disposições da legislação fundiária, indigenista e minerária que afetam o exercício do poder de polícia do município de Parauapebas na gestão de seu território. Essas determinações estão ligadas a três situações específicas: a) atividade mineral; b) terras indígenas; c) limitações do município na aquisição e regularização de áreas que pertençam a outros entes federados.

Constatamos que apesar de a legislação estabelecer que a atividade mineral seja uma atribuição exclusiva da União, o Município possui condições de gerir os efeitos positivos e negativos dessa atividade em seu território, pois para a liberação da atividade mineral é necessária prévia autorização do município, inclusive condicionando os usos futuros da área. Também, durante o processo de extração, o município possui competência para fiscalizar os resultados da lavra.

Considerando a potencialidade da exploração mineral no município, inclusive em áreas urbanas e de expansão urbana, se faz necessário a elaboração de plano diretor de mineração, cuja competência provém do poder de polícia municipal do controle do uso e ocupação do solo urbano. Essa competência municipal não se confunde com a de natureza ambiental. A legislação de Parauapebas reconhece sua atribuição sobre a temática, ao elencar sua competência para fiscalizar a atividade mineral, em especial no que se refere à CFEM, mas é praticamente inexistente no plano urbanístico-ambiental.

Quanto à temática indigenista, tanto a legislação federal como a municipal pouco contribuem para a compreensão do papel do município de Parauapebas com o território e a população indígena em relação ao seu planejamento. Não existe vedação da urbanização dessas áreas, desde que seja essa uma atividade compatível com as práticas culturais do grupo. Independente do tipo de uso do solo existente na terra indígena. Segundo o Estatuto da Cidade, o município deve incluir todo o seu território no planejamento, devendo prestar serviços e disponibilizar

infraestruturas para as comunidades indígenas. A integração das prioridades indígenas ao planejamento municipal – atualmente inexistente – deverá ser feita de acordo com o etnozoneamento da área, que é elaborado pelos indígenas e serve de base para políticas regionais e locais e os serviços para essas comunidades deverão ser executado de modo cooperativo pelos entes federados.

Por fim, analisamos a legislação fundiária de regularização de áreas urbana. Essas normas permitem que o Município passe a exercer seu poder de polícia no controle do uso do solo urbano, a partir da execução de políticas de regularização fundiária e consequente aplicação de instrumentos urbanísticos. Esse exercício não se confunde com o regime de propriedade, mas é baseado nele, e a presença de bens públicos dominicais federais e estaduais ocupados por terceiros que geram limitações à gestão territorial municipal.

A edição da Lei Federal n. 11.952/2009 permitiu a doação de áreas federais aos Municípios da Amazônia Legal, desde que não estejam afetadas ao uso militar, ocupadas por população indígena, florestas públicas, unidades de conservação, contenham benfeitorias ou acessões federais ou estejam ocupadas por comunidades quilombolas. Assim, poderá o Município receber doações União de áreas urbanas, de expansão urbana, urbanização específica identificadas na legislação municipal ou que sejam caracterizadas com áreas de ocupação urbana consolidada. Essas doações são condicionadas à demonstração de sua necessidade pelo Município além da capacidade do ente local de instalar equipamentos e serviços públicos, bem como critérios para a ocupação do solo nessas áreas através da aprovação de projetos, que deverá ser compatível com o plano diretor.

Essa doação também possui encargos, pois obriga o município a custear a regularização da população que ocupa essas áreas irregularmente, inclusive no que se refere à indenização. A referida legislação federal prevê ainda requisitos mínimos a serem obedecidos pelo município donatário, que poderão estabelecer critérios mais restritivos, desde que o ente local possua legislação específica tratando da temática. O Município de Parauapebas recebeu uma série de doações com base nesse permissivo legal e deverá dar continuidade ao processo de regularização fundiária de seus ocupantes, de acordo com sua legislação municipal, que é compatível com a legislação federal.

As regras dessa regularização deverão ser complementadas pelo que

dispõe a Lei Federal n. 11.977/2009, que positivou o conceito de regularização fundiária plena. O plano de urbanização – cujas exigências variam conforme a situação socioeconômica dos beneficiários – a despeito de não integrarem por determinação legal o PPA do Município vincula a atuação do poder público, sendo seu registro obrigatório no Cartório de Registro de Imóveis competente. No Município de Parauapebas ainda que a política habitacional seja uma política setorial prioritária para o Município, sua legislação não corresponde ainda às disposições da Lei acima citada, sendo necessária sua inclusão no Plano Diretor, bem como a aprovação de um marco legal que permita sua aplicação no âmbito local.

5 ORDENAMENTO TERRITORIAL EUROPEU NO DEPARTAMENTO ULTRAMARINO FRANCÊS DA GUIANA

O ordenamento territorial não é um conceito científico, não possuindo assim uma teoria própria, se utilizando de vários elementos de diferentes disciplinas. Contudo, sua implementação se dá através da aplicação do Direito e da máquina institucional (NONN, 2001, p. 11).

Consideramos que a compreensão da execução da política de ordenamento territorial já em curso em outro país, auxilia na análise do objeto de pesquisa proposto. Por essa razão, analisaremos o sistema de ordenamento territorial francês, cuja eleição não se dá apenas pelo fato de ser um dos países com grande experiência na temática. A escolha se deu por ser o mais completo conjunto de normas hierarquizadas de controle e uso do território, que em aplicação na América do Sul, e mais especificamente na Amazônia Internacional.

Assim, para entendermos o funcionamento do ordenamento territorial aplicado à GF é necessário conhecer seu funcionamento em suas múltiplas escalas: europeia (5.1), nacional (5.2), sendo dado destaque nesse último item às disposições legais sobre ordenamento territorial aplicadas à Guiana (5.3).

5.1 A UNIÃO EUROPÉIA: DA COESÃO ECONÔMICA À TERRITORIAL

Antes de iniciar a discussão sobre as competências da União Europeia (UE) em matéria de coesão territorial, cabe um breve comentário sobre sua natureza e estrutura de funcionamento.

Desde sua origem é considerada como sendo composta por um sistema aberto em relação à sua extensão territorial, definição de poderes e estrutura organizacional (LEPSIUS, 2000, p. 1), não se adaptando a modelos pré-estabelecidos. Por essa razão o ordenamento da União Europeia é classificado como um sistema jurídico *suis generis* ou atípico (ALMEIDA, 2010, p. 230; DÍEZ-PICAZO, 2008, p. 5; PRILLAUD; SIRITZKY, 2008, p. 29).

Sua natureza³⁶³ foi determinada através de duas decisões do Tribunal de

³⁶³ No plano doutrinário essa questão é extremamente conflituosa. Conforme explicam Prillaud e Siritzky (2008, p. 29-32) a discussão sobre sua natureza pode ser explicada por duas correntes: os federalistas e anti-federalistas (ou soberanistas), e é objeto de disputa desde o início da

Justiça das Comunidades Europeia³⁶⁴ (Van Gend & Loos, 1963 e Costa/ENEL, 1964), que estabelecem se tratar de uma nova ordem jurídica de direito internacional na qual os Estados limitaram em alguns domínios seus direitos soberanos, sujeitando-se a essas regras, de maneira definitiva. Segundo as decisões prolatadas as características do ordenamento jurídico europeu são (JACQUÉ, 2010, p.138): a) estrutura institucional própria; b) transferência de competência Van Gend as dos Estados-membros às instituições supranacionais; c) ordem jurídica própria e independente; d) aplicabilidade direta do direito comunitário ao direito nacional (princípio da primazia).

Devido a essas características, a doutrina especializada considera o sistema jurídico europeu como um dos mecanismos mais sofisticados e inovadores já inventados, sendo composto por um complexo sistema decisório multinível, baseado em uma soberania coordenada, e que influencia a organização dos Estados que o constituem (MÉNY, 2003; NICOLAIDIS, 2003; LONGO, 2003, PIRIS, 2005).

Apesar do emprego de instrumentos típicos do federalismo não é possível afirmar – a despeito do aprofundamento das relações de cooperação entre os Estados-membros – que a União Europeia tenha se transformado em um Estado Federal (PRILLAUD; SIRITZKY, 2008, p. 32; DOLLAT, 2010, p. 25; JACQUÉ, 2010, p. 103), pois os Estados comunitários mantêm sua autonomia e soberania, inclusive face à comunidade internacional, possuindo liberdade para se auto organizar, delimitar seu próprio território (art. 52 do TUE e 355 do TFUE) e estabelecer as regras de nacionalidade para seus cidadãos (art. 42 do TUE). São eles, nesse contexto, que estabelecem a abrangência espacial (LA ROCHÈRE, 2002, p. 26) e a população da União Europeia, permanecendo reunidos por sua livre vontade, podendo inclusive dela se retirar voluntariamente.

Portanto, a UE é resultado da cooperação entre Estados nacionais, que almejam exercer seus direitos soberanos de forma associativa (LEPSIUS, 2000. p. 7), abrindo mãos de determinadas competências, que passam a ser disciplinadas em nível supranacional ou intergovernamental (PIRIS, 2005, p. 243). Assim, a UE tende a aumentar a cooperação em diversas matérias entre seus Estados-membros, mas não há indícios que ela substituirá os Estados Nacionais no plano internacional,

construção do bloco econômico europeu.

³⁶⁴ Atualmente essa instituição é denominada Tribunal de Justiça da União Europeia, conforme o art. 13 do TFUE.

através da criação de um Estado federado, como aconteceu com os Estados Unidos e Brasil.

Entendido seu fundamento, passemos a analisar brevemente seu funcionamento institucional. Outrora disperso em vários instrumentos, com a ratificação do tratado modificativo de Lisboa (2009), sua base jurídica – formada pelos Tratados da União Europeia (TUE) e de funcionamento da União Europeia (TFUE) – foi consolidada³⁶⁵, de modo a promover uma maior transparência e eficácia de suas ações, sem, contudo, substituir seus tratados constitutivos. Nesse contexto, a União Europeia passa a ter personalidade jurídica própria (art. 47 do TUE e art. 335 do TFUE)³⁶⁶.

As competências conferidas à União Europeia, contudo, não são gerais, se limitando à extensão dos poderes que lhe foram transferidos por seus Estados-membros através de tratados, sendo essa característica denominada princípio da atribuição limitada de poderes³⁶⁷, podendo ser reduzida conforme interesse de seus membros (art. 48 do TUE). Segundo Almeida (2010, p. 241) “[os] Estados-membros assim optaram, para que se pudesse manter uma visão de conjunto no que tange à renúncia de seus próprios poderes aos órgãos comunitários”.

Os tratados da União Europeia determinam tanto normas para estabelecer os tipos de repartição de competência existentes como para precisar a forma do seu exercício (art. 2º do TFUE). No que toca sua repartição, elas podem ser: (a) exclusivas; (b) partilhadas; e (c) de apoio. No que diz respeito à extensão do seu exercício, ela obedece a três princípios: (a) atribuição; (b) proporcionalidade; e (c) subsidiariedade.

No âmbito das competências comunitárias exclusivas (art. 3º do TFUE)³⁶⁸

³⁶⁵ A análise realizada neste trabalho utiliza por base o texto consolidado dos tratados da União Europeia (TUE) e de funcionamento da União Europeia (TFUE), publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 23 de março de 2010 (2010/C 83/01).

³⁶⁶ Antes da entrada em vigor do tratado de Lisboa, a União, com sua estrutura em pilares, não possuía personalidade jurídica, mas apenas a comunidades que a integravam (art. 281 do tratado CE e art. 6º do tratado CECA). Atualmente, a UE é uma pessoa jurídica de direito público, podendo dispor de orçamento autônomo e de patrimônio próprio, etc.; devendo ser apreciada a partir de três ordens jurídicas distintas, mas complementares: (a) a ordem jurídica comunitária (art. 3 do TUE); (b) as ordens jurídicas nacionais (art. 225 do TFUE); e (c) a ordem jurídica internacional (art. 47 do TUE) (DOLLAT, 2010, p.116).

³⁶⁷ Princípio decorrente da interpretação do art. 5º do TCE. Sendo assim, as competências da UE são de natureza taxativa (DÍEZ-PICAZO, 2008, p. 26).

³⁶⁸ As matérias de competência exclusiva são: a) união aduaneira; b) estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno; c) política monetária para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro; d) conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas; e e) política comercial comum.

seu exercício pelos Estados-membros é completamente esvaziado, sendo uma limitação consensual e definitiva de seus direitos soberanos. Essas se subdividem em razão de sua natureza e exercício. As primeiras são aquelas em que não é possível uma partilha ou divisão, sob pena de seu desvirtuamento ou impossibilidade de execução (BLUMANN; DUBOIS, 2007, p. 323). A segunda é decorrente dos casos em que não havia uma divisão de atribuições predeterminada, sendo que sua atuação frequente acabava por lhe conceder a exclusividade do domínio. Contudo, a partir do Tratado de Lisboa, essas competências passam a ser listadas em um rol taxativo, não havendo mais espaço para essa segunda hipótese, ou a aplicação do princípio da subsidiariedade e proporcionalidade (DOLLAT, 2010, p. 139)³⁶⁹.

As competências compartilhadas ou concorrentes (art. 4 do TFUE) permitem que os Estados-membros continuem exercendo suas competências, desde que não invadam o domínio da UE e respeitem as regras de direito comunitário (art. 2.2 do TFUE), o que na opinião de Dollat (2010, p.25) importa na divisão do poder soberano dos Estados-membros com a UE. Essas competências, no entanto, não podem ser executadas de forma simultânea, uma vez que os Estados não mais podem exercê-la no campo de ação coberto pela União ou restringir sua eficácia (DOLLAT, 2010, p. 141), sendo essa característica denominada preempção.

Dessa forma, a atuação da UE, em matéria compartilhada, pode tanto revogar uma legislação de um Estado nacional através do exercício dessa competência como liberar a capacidade de intervenção dos Estados³⁷⁰. Essa medida visa assegurar a aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, que norteia a repartição vertical de competências dessa natureza.

As competências de apoio e coordenação³⁷¹ (art. 6º do TFUE) são aquelas em que a UE não dispõe de competências normativa. Trata-se de atribuição reservada aos Estados-membros. No âmbito desse tipo de competência o papel da UE é de coordenar e encorajar a ação dos Estados-membros, não podendo assim substituir a atuação dos primeiros (art. 2.5 do TFUE). Nesse domínio, a legislação

³⁶⁹ Em face à ausência de lei europeia, os Estados podem ser autorizados a legislar para suprir essa lacuna, desde que habilitados pela União (art. 2.1 do TFUE). Vale destacar ainda que essa exclusividade se restringe à elaboração da legislação, pois sua implementação continua a ser uma competência dos Estados comunitários (art. 291 da TFUE).

³⁷⁰ Essa última medida pode ser ainda solicitada pelos Estados (EDJAHARIAN, 2009, p. 239).

³⁷¹ As matérias listadas são: a) proteção e melhoria da saúde humana; b) indústria; c) cultura; d) turismo; e) educação, formação profissional, juventude e desporto; f) proteção civil; e g) cooperação administrativa.

dos Estados continuará a se aplicar concomitantemente à legislação comunitária, caso exista, não sendo necessária sua harmonização. A partir do tratado de Lisboa essa categoria é prevista em rol exaustivo (JACQUÉ, 2008, p. 466).

A UE possui ainda algumas atribuições específicas (e.g. art. 5º TFUE; art. 24 TUE, etc.) não previstas no sistema de repartição de competências introduzidas pelo tratado de Lisboa. A mais relevante delas em matéria legislativa é competência implícita ou cláusula de flexibilidade³⁷² (art. 352 do TFUE) que permite à UE agir para além do poder de acção que lhe é atribuído pelos tratados, se o objetivo for necessário a atingir a finalidade dos tratados.

Para determinar a extensão do exercício das competências da UE são utilizados os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Segundo o primeiro princípio, “a União somente deve atuar quando sua ação for mais eficaz do que uma ação adotada pelos Estados-membros” (ALMEIDA, 2010, p.245), aplicando-se diretamente ao campo das competências partilhadas ou concorrentes.

Já o princípio da proporcionalidade estabelece que a ação da UE não deve exceder o necessário para a consecução de seus objetivos nos tratados. Trata-se de evitar o excesso de regulamentação por parte da UE (JACQUÉ, 2010, p. 171). Sua aplicação obedece a três princípios: a) deve ser a medida necessária para resguardar o interesse que necessita ser protegido; b) o ato tomado não pode comportar alternativa menos restritiva que atinja o mesmo resultado; e c) a medida restritiva não pode ser desproporcional ao objetivo a ser alcançado (JANS et al, 2007, p. 148-149).

Segundo o Protocolo n. 2 da União Europeia, que dispõe sobre o emprego dos princípios acima mencionados, sua aplicação visa assegurar que a tomada de decisão seja a mais próxima possível dos cidadãos (DOLLAT, 2010, p. 134-135). Para tanto a UE antes de propor um ato legislativo deve realizar ampla consulta, levando em consideração a dimensão regional e local das ações consideradas (art. 2º do Protocolo n. 2). Nesse sentido, os poderes legislativos nacionais passam a serem os guardiões da aplicação do princípio da subsidiariedade³⁷³, o que

³⁷² “A cláusula de flexibilidade organiza a extensão dos poderes de ação da União de modo a permitir-lhe a consecução de seus objetivos sem a revisão do tratado, limitando os riscos inevitáveis de lacunas existentes”. Tradução livre de: « La clause de flexibilité organise l’extension des pouvoirs d’action de l’Union afin de lui permettre d’atteindre ses objectifs sans révision des traités; elle pallie les risques inévitables de lacunes des textes » (DOLLAT, 2010, p. 145).

³⁷³ Com a modificação introduzida pelo tratado de Lisboa, a aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade passam a sofrer um controle *a priori* (através dos legislativos

demonstra ainda a intenção da UE de reforçar sua legitimidade democrática (EDJAHARIAN, 2009, p. 249).

O exercício das competências legislativas da UE se materializa em diversos instrumentos, que se dividem em atos obrigatórios e não obrigatórios (art. 288 do TFUE). Dentre o primeiro caso estão os regulamentos³⁷⁴, diretivas³⁷⁵ e decisões³⁷⁶. Já na segunda hipótese se enquadram as recomendações e os pareceres. A União Europeia pode ainda firmar atos convencionais com Estados e outras organizações internacionais, passando a integrar seu ordenamento a partir de sua vigência³⁷⁷ (art. 288 do TUE).

Para a elaboração e acompanhamento de seus atos legislativos, a União Europeia conta com as seguintes instituições: a) Parlamento Europeu³⁷⁸; b) Conselho³⁷⁹, c) Comissão Europeia³⁸⁰; e d) Tribunal de Justiça da União Europeia³⁸¹.

A competência legislativa é exercida no âmbito europeu pela Comissão Europeia, que elabora propostas de novos atos legislativos e pelo Conselho da União e as prova junto com o Parlamento Europeu, em regime de co-decisão. Ao tribunal de Justiça da Comunidade Europeia cabe a verificação da correta de sua

nacionais), o que não elimina a possibilidade de verificação de sua correta aplicação do Tribunal de Justiça da União Europeia (controle *a posteriori*), representando uma melhora qualitativa da proposição existente (EDJAHARIAN, 2009, p. 247).

³⁷⁴ O regulamento tem caráter geral, é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

³⁷⁵ A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

³⁷⁶ A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes.

³⁷⁷ Esses acordos ocupam na ordem jurídica comunitária uma posição inferior aos seus tratados fundadores, mas superior aos instrumentos de caráter vinculantes por ela editados (ALMEIDA, 2010, p. 249).

³⁷⁸ O Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental. O Parlamento Europeu exerce funções de controle político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados (art. 14.1 do TUE) e é composto por representantes dos cidadãos da União (art. 14.2 do TUE).

³⁷⁹ O Conselho exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental. Ele exerce ainda funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados (art. 16.1 do TUE). É composto por um representante de cada Estado-Membro ao nível ministerial, com poderes para vincular o Governo do respectivo Estado-Membro e exercer o direito de voto (art. 16.2 do TUE). Vale destacar que esse se diferencia do Conselho Europeu, que não exerce função legislativa (art. 15.1 do TUE).

³⁸⁰ A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito, através da elaboração de propostas de atos legislativos, e vela pela aplicação dos Tratados. Ela controla a aplicação do direito da União, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia (art. 17.1 do TUE).

³⁸¹ O Tribunal de Justiça da União Europeia inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e tribunais especializados. Ele garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados (Art. 19.1 do TUE).

aplicação e interpretação.

Essa configuração institucional é decorrente da escolha deliberada dos Estados-membros de criar uma entidade supranacional de regulação e não de execução, ficando essa última sob responsabilidade dos Estados comunitários (arts. 280 e 299 TFUE).³⁸² Mesmo no caso da atuação do Tribunal de Justiça, essa tem a função de vigilância da aplicação da legislação europeia (art. 17 do TUE), os Estados são livres para estabelecer o procedimento de como a aplicação de suas decisões se dará (DÍEZ-PICAZO, 2008, p. 42-44).

5.1.1 O Desenvolvimento do Debate Territorial em Nível Europeu e suas Implicações Jurídicas

Embora o planejamento do uso e ocupação do solo reste uma política de competência dos Estados-membros, a coesão territorial desde o tratado de Lisboa passa a ser um objetivo da União Europeia³⁸³, sendo inclusive listada como uma competência legislativa compartilhada. Para entender essa política, que tem direta relação com o ordenamento territorial dos países europeus, neste item analisaremos: a) a evolução das preocupações territoriais em escala europeia; e b) quais as competências e os instrumentos que a União Europeia dispõe para atingir esse objetivo atualmente.

5.1.1.1 Evolução das Preocupações Territoriais em Escala Europeia

A política de coesão territorial da UE - como seu bloco econômico - é resultado do aprofundamento das relações de cooperação, bem como de sua expansão territorial, que hoje conta com 27 países. Ela não nasce da noite para o dia, mas é resultado de realizações concretas baseadas na solidariedade entre seus membros.

O debate territorial, ainda que tenha ganhado destaque nas políticas da

³⁸² Na União Europeia suas instituições legislam, mas não aplicam suas normas, salvo em casos expressamente previstos nos tratados e na atuação de suas agências reguladoras.

³⁸³ Há várias formas de definir o território europeu. Para fins desta pesquisa utilizaremos os países que compõem atualmente a União Europeia, totalizando atualmente 27. Sua escolha se dá por ser um bloco econômico que possui meios de por em prática políticas de impacto territorial, inclusive com a possibilidade de editar atos vinculantes. Outro ponto que nos interessa nessa delimitação é que o território da UE não se restringe ao continente europeu.

União Europeia ao longo dos anos, não foi por ela iniciada. Primeiramente, ela ganha destaque e na Conferência Europeia dos Poderes Locais (CEPL) e no Conselho da Europa³⁸⁴, influenciando as discussões no seio do bloco econômico europeu³⁸⁵.

Podemos traçar as origens da atual política de coesão territorial da UE a partir de 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, através dos programas de desenvolvimento regional, baseado na solidariedade entre países³⁸⁶. Contudo, durante os primeiros anos desse bloco, predominava a ideia que apenas as forças econômicas eram suficientes para a superação dessas desigualdades, não tendo sido desenvolvida uma política específica para adereçar a questão (DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE, 2010b, p. 10; DONY, 2008, p. 520-521).

Não obstante as fortes taxas de crescimento, as desigualdades não desaparecem, resultando na criação da Comissão-Geral da Política Regional da União Europeia (DG REGIO), em 1968. Em 1970, os ministros do ordenamento do território dos Estados-membros da atual União Europeia, e que também participam das discussões do Conselho da Europa, se reúnem informalmente pela primeira vez para discutir os fundamentos de uma política europeia de ordenamento do território.

Essa mobilização, mais os impactos adversos da crise econômica

³⁸⁴ Essa organização europeia não integrante da UE foi criada 1949 e é o principal centro de difusão da cultura do Estado do Direito na Europa, abordando todos os assuntos de interesse da sociedade europeia, salvo a questão da defesa. Ele é composto pelos ministros das relações exteriores dos países que o integram. Ele é composto por uma assembleia parlamentar e pelo congresso dos poderes regionais e locais. (SAURON, 2010, p. 392-398).

³⁸⁵ Esse debate foi iniciado na Europa já na década de 50. Em 1958 a Conferência Europeia dos Poderes locais adota uma resolução em que estabelece que não é possível pensar um desenvolvimento harmonioso sem uma política de ordenamento territorial. Anos mais tarde a questão sai da esfera local para a nacional, quando a Assembleia Consultiva do Conselho da Europa adota em 1961 resolução, declarando que o planejamento regional do território europeu é uma tarefa política a ser respondida por instituições europeias, e estabelece diretrizes para tal. Sete anos mais tarde o mesmo fórum edita nova resolução que propõe a criação de uma conferência europeia de ministros responsáveis pelo ordenamento do território (CEMAT). Durante a década de 70 subsistem dois fóruns, um no plano local e outro no plano nacional, que passam a desenvolver seus trabalhos em paralelo. Em 1974 o fórum local publica um parecer sobre a organização da rede europeia dos grandes eixos de comunicação no âmbito do ordenamento do território europeu. Em 1983 a CEMAT adotará em Torremolinos a Carta Europeia do Ordenamento do Território, que traz uma noção de ordenamento territorial e os objetivos a serem atingidos, bem como a necessidade de levar em consideração as necessidades específicas dos diversos tipos de região, que será reproduzida nas recomendações do Comitê de ministros dos Estados-membros. Esse projeto, apesar de várias reuniões, não será concretizado. A Comunidade Europeia entrará em cenas trazendo um novo impulso à questão.

³⁸⁶ O tratado de Roma previu a criação do Fundo Social Europeu (FSE), criado em 1960 e cujo objetivo era melhorar as condições de trabalho e da qualidade de vida da população. Nesse período, as políticas executadas pela União são setoriais no domínio dos transportes e da agricultura (Política Agrícola Comum – PAC) (DATAR, 2010a. p. 9-10).

ocasionada pelos choques do petróleo, resultaram, em 1975, na criação do Fundo Europeu de desenvolvimento Regional (FEDER)³⁸⁷, com a finalidade de reduzir as diferenças infraestruturais dos países membros, sobretudo prestando auxílio às regiões em dificuldade.

Em 1984, o Comitê de ministros dos Estados-membros edita resolução que evoca a elaboração de um esquema europeu de ordenamento do território (Comitê de Ministros, 1984)³⁸⁸, o que apenas se concretizará anos mais tarde. Para contemplar a situação dos novos países, se estabelecem novos critérios para o fundo estrutural de desenvolvimento. Ele passa a orientar seus investimentos para atender prioritariamente zonas mais pobres e menos avançadas do território europeu (DE BOE; HANQUET; MARECHAL, 2010, p. 65), e que tem como pressuposto a participação de parceiros em nível regional e local. É nesse contexto de crise que o ato único europeu inscreve a coesão econômica e social como uma extensão, no tratado da União Europeia (1987).

Esse processo será acompanhado pela publicação de uma série de estudos acadêmicos sobre o espaço europeu (BRUNET, 1989), que suscitaram o debate sobre a necessidade de um projeto comum estratégico territorial. Como resultado do destaque que ganhou a temática é lançado o documento denominado Europa 2000: perspectivas de desenvolvimento do território comunitário (CE, 1991), em que se apresentou pela primeira vez uma proposição de divisão regional europeia, para que pudessem ser avaliadas suas especificidades e desenvolvidos programas mais adequados ao tratamento dessas diferenças.

Ela permitirá a formação de cooperações transfronteiriças, que visam ao mesmo tempo solucionar problemas que não são satisfatoriamente resolvidos em escala nacional e fomentar a cooperação em matéria territorial em escala inter-regional, sem implicar na transferência de competências em favor da UE.

Assim, na falta de um consenso para a adoção de estratégias juridicamente

³⁸⁷ Esse foi o terceiro fundo estrutural criado no bloco econômico europeu. O FEDER desenvolve atualmente ações, dentre outras áreas, em infraestruturas ligadas à investigação e à inovação, às telecomunicações, ao ambiente, à energia e aos transportes; instrumentos financeiros a fim de apoiar o desenvolvimento regional e local e favorecer a cooperação entre as cidades e as regiões; medidas de assistência técnica. As zonas com desvantagens geográficas ou naturais (regiões insulares, montanhosas ou pouco povoadas) e ultraperiféricas beneficiam de um tratamento privilegiado.

³⁸⁸ Quando da entrada da União Europeia (à época Comunidade Econômica Europeia) a questão territorial passa a ser tratada, o papel do poder local é negligenciado, sendo dado seguimento apenas aos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho da Europa e do CEMAT (DE BOE; HANQUET, 2010, p. 65).

vinculantes em escala supranacional, consolida-se uma escala intermediária de articulação: a região. Essas iniciativas, mesmo que de caráter voluntário, permitirão a abertura de discussões sobre a reconfiguração da governança no espaço comunitário.

Do ponto de vista institucional, em 1991 é criado o Comitê de Planejamento espacial, que apesar da denominação, foca suas atividades no desenvolvimento e não do planejamento espacial, por entender que esse primeiro, além de mais amplo, implica na coordenação de várias políticas, e do ponto de vista estratégico, não conflita com a competência dos Estados-membros.

Em 1993, com a ratificação do tratado de Maastricht, a coesão econômica e social passa a ser um objetivo a ser alcançado pela UE (DONNY, 2008, p. 521) e três elementos passam a compor o debate sobre o desenvolvimento regional: a) a criação de um fundo de coesão; b) a criação de um Comitê de Regiões (CDR)³⁸⁹; e c) o surgimento do princípio da subsidiariedade.

No ano seguinte é editado o documento Europa 2000+: cooperação por um ordenamento territorial europeu (CE, 1994), em que se demonstra a necessidade de desenvolver redes de transporte transeuropeias e formas mais eficazes de cooperação transnacional. Essa segunda rodada de experiências cooperativas visa estreitar laços entre países, uniformizar regras, e construir uma estratégia de baixo para cima em matéria territorial para a Europa.

Em 1996 é lançado o Programa de iniciativa comunitária INTERREG II, o primeiro a adotar uma visão de planejamento transnacional não transfronteiriço e no ano seguinte é lançado e publicado o documento Agenda 2000, sobre a reforma dos fundos estruturais para o período 2000-2006. O planejamento dos fundos estruturais é trabalhado de forma a integrar todas as políticas setoriais da EU, através de sua simplificação e incremento de medidas que levem a cabo o princípio da subsidiariedade.

Em 1999 é aprovado o Esquema de Desenvolvimento do Espaço

³⁸⁹ O Comitê de Regiões é um órgão representativo dos poderes regionais e locais na União Europeia. Ele deverá ser consultado antes da tomada de decisões pela UE sobre questões que afetem os poderes infranacionais, em especial sobre a política de coesão e de transporte (DATAR, 2010a). Ele congrega representantes dos poderes regionais e locais (arts. 305 a 307 do TFUE). Seu regime jurídico é similar ao do Comitê Econômico e Social e tem por objetivo principal assegurar que o processo legislativo da UE leve em consideração suas identidades e prerrogativas. Ele é dividido em seis subcomitês: política de coesão territorial; política econômica e social; desenvolvimento sustentável; cultura e educação; assuntos constitucionais e de governança europeia; e relações exteriores. (DOLLAT, 2010, p. 246-250).

Comunitário (EDEC)³⁹⁰, após seis anos de negociação. Nele se reconhece que as políticas de desenvolvimento europeias desencadeiam consequências tanto negativas quanto positivas no plano territorial, possuindo o EDEC um papel de coordenador dessas políticas (FERRÃO, 2004, p. 54). Contudo, esse documento, também de natureza não vinculante, não pode ser visto como um plano de ordenamento territorial em escala europeia, mas como uma série de princípios comuns para o desenvolvimento territorial dos Estados-membros da UE.

Mesmo sendo criticado por seu aspecto abstrato e de difícil execução, o EDEC estabelece que o desenvolvimento equilibrado do território europeu possui três objetivos: a) a coesão econômica e social; b) a preservação das bases naturais da vida e do patrimônio cultural; e c) uma competitividade equilibrada por igualdade de condições no território europeu. Como medidas complementares para atingir esses objetivos, o documento estabelece ainda a necessidade de realizar um desenvolvimento territorial policêntrico³⁹¹ e o estímulo a parcerias entre a cidade e o meio rural, a distribuição equitativa de infraestruturas de transporte, comunicação e de desenvolvimento tecnológico e a gestão prudente do patrimônio natural e cultural. Essas diretivas, no nível da UE norteiam a elaboração da política e coesão econômica e social, através de programas específicos.

Nesse contexto, a Comissão Europeia terá um papel importante no desenvolvimento da temática, pois integrará as proposições do EDEC a uma série de documentos estratégicos: a) a orientação de fundos estruturais 2000-2006 (COMUNIDADE EUROPEIA, 1999); b) as orientações para o INTERREG III (CE, 2000); c) o livro branco sobre a governança europeia (COMUNIDADE EUROPEIA, 2001b) c); d) a estratégia temática para a proteção do solo (COMUNIDADE EUROPEIA, 2002); e e) a comunicação sobre uma estratégia para o desenvolvimento sustentável (COMUNIDADE EUROPEIA, 2001a). Desse modo, podemos perceber que a ideia de ordenamento transnacional do espaço europeu encontra-se claramente consagrada em documentos de referência. Vários países também o utilizam na elaboração de suas normas nacionais, como é o caso da França.

³⁹⁰ O EDEC foi adotado à Potsdam e é o primeiro documento político sobre o ordenamento do território europeu editado tanto pela Comissão como pelos Estados-membros.

³⁹¹ O desenvolvimento territorial policêntrico é uma medida para aumentar a competitividade dos territórios, que visa à desconcentração de atividades em zonas mais ricas e povoadas, desenvolvendo polos de integração econômica de nível mundial fora dessas zonas centrais (DATAR, 2010a).

Esse processo de construção de uma proposta de ordenamento territorial em escala europeia, entretanto, será desarticulado com a nova composição a partir de 1999, que reduz a cooperação entre a comissão e os Estados-membros em matéria de ordenamento do território. A Comissão deslocará esse debate do Conselho de Desenvolvimento Sustentável para um novo grupo de trabalho dedicado às questões territoriais e urbanas no seio do Comitê para o Desenvolvimento e Reconversão de Regiões (CDRR), uma instância consultiva para a implementação dos fundos estruturais.

Assim, apesar dos avanços políticos em matéria de cooperação transfronteiriça, o mesmo não pode dizer sobre a criação de instrumentos para regular a questão territorial. A Europa continua a ser constituída por um mosaico de sistemas de planificação territorial, o que gera dificuldades para se realizar uma ação coordenada³⁹². A experiência mais próxima nesse sentido é a busca de harmonização da legislação em escala regional, através de projetos de cooperação entre Estados-membros, criando assim novas formas de governança territorial (FERRÃO, 2004, p. 44), resultando em novas formas de cooperação transfronteiriça (DE BOE; HANQUET; MARECHAL, 2010, p. 65).

Portanto, o desenvolvimento de um ordenamento territorial em escala europeia se mostra difícil. Como o controle do uso e ordenamento do solo é uma decorrência do poder soberano dos Estados (DE BOE; HANQUET; MARECHAL, 2010, p. 60)³⁹³, abordá-lo em nível supranacional significaria regulá-lo, modificando a diversidade de sistemas de ordenamento territorial vigentes. Além do mais, significaria também trabalhar essa uniformização legislativa com a aplicação integrada de numerosas políticas setoriais existentes, o que por si só já é complexo.

Por essa razão, a União Europeia e seus Estados-membros têm se mostrado mais inclinados a abordar a temática territorial no plano da cooperação econômica do que da uniformização das regras de planejamento e controle do uso do solo, seguindo assim a tendência que já vem sendo utilizada ao longo dos anos.

Nesse sentido, o debate sobre a temática territorial passará ser trabalhado

³⁹² Essa dificuldade restou evidenciada em relatório divulgado na década de 90, que recebeu o título de Compêndio de Políticas de Ordenamento do Território (CE, 1997).

³⁹³ No plano jurídico, essa preocupação dos países de abrir mão de sua soberania se materializa com medidas restritivas no que se refere às disposições que afetem o uso do solo ou o regime de propriedade dos países membros. Mesmo com a edição do Tratado de Lisboa permanece a disposição que todas as medidas relacionadas ao ordenamento do território ou que possuam impacto sobre a afetação do solo devam ser tomadas à unanimidade (ex-art. 175 do Tratado da Comunidade Europeia, hoje previsto no art. 192 do TFUE).

sob o enfoque da coesão territorial³⁹⁴. Esse novo termo penetra progressivamente a política europeia, apresentado como um complemento à política de coesão econômica e social, dentro da lógica das políticas regionais e da coesão já em prática.

Juridicamente, o termo foi pela primeira vez utilizada no Tratado de Amsterdã (1997). A partir do ano 2000 o debate sobre a coesão territorial se aprofunda na Europa, tanto no nível acadêmico quanto político, sendo a primeira proposta de sua definição institucional apresentada no terceiro relatório sobre a coesão econômica e social (COMUNIDADE EUROPEIA, 2004, p.24), que o define como um:

conceito que ultrapassa a noção econômica e social, enriquecendo-a e reforçando-a. Em termos políticos, o objetivo é de criar um desenvolvimento mais equilibrado, reduzindo as disparidades existentes, evitando desequilíbrios territoriais e tornando mais coerentes as políticas setoriais que possuem um impacto territorial, bem como a política regional. A preocupação é também melhorar a integração territorial e encorajar a cooperação entre regiões (tradução livre).

A entrada de novos países com gritantes disparidades estruturais em relação aos Estados-membros existentes gera uma nova mobilização sobre a questão territorial. Através de reuniões entre os ministros responsáveis pela matéria nos países fica estabelecido um engajamento em incluir a dimensão territorial como um objetivo das políticas da UE até o fim de 2007. Sua primeira tentativa fracassa com o Tratado da Constituição Europeia (2004), não ratificado em razão dos resultados dos referendos na França e nos Países-baixos.

Dois anos mais tarde é lançada a agenda territorial da União Europeia (COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA, 2007), que propõe uma estratégia para melhor promover a inclusão da temática territorial em suas políticas visando: a) reforçar os laços entre as orientações do EDEC e os objetivos do crescimento econômico sustentável, denominada estratégia Lisboa-Göteborg³⁹⁵; e b) favorecer o

³⁹⁴ A origem do termo remonta a 1995, com a publicação do relatório Regiões e Territórios na Europa, em que se propõe que a coesão territorial se torne um dos objetivos gerais da União Europeia, evitando a ameaça de fratura do território em razão do reflexo de políticas setoriais e da livre concorrência que impera sobre no mundo globalizado (DATAR, 2010a). O termo foi utilizado pela primeira vez em um relatório da Assembleia de regiões da Europa (ARE) em Anvers.

³⁹⁵ A questão do desenvolvimento sustentável na UE é baseada atualmente nas estratégias de Lisboa e Göteborg, que visam que o território europeu tire proveito da globalização, tornando-se a economia do conhecimento mais competitiva do mundo para a promoção de um desenvolvimento de longo prazo (DATAR, 2010a, p.101-102).

diálogo intensivo e as colaborações entre parceiros territoriais³⁹⁶. A agenda territorial será posteriormente munida de um programa de ação. Essas diretivas influenciarão o novo período de planejamento dos fundos estruturais 2007-2013, que passa a ser regido por objetivos gerais, como a promoção da cooperação territorial em seus múltiplos níveis, convergência e competitividade das condições de trabalho.

Com a ratificação do tratado de Lisboa (UNIÃO EUROPEIA, 2007b), um novo leque de possibilidade se abre para a discussão da temática territorial, que passa a integrar seus objetivos, sendo considerada uma competência compartilhada entre a UE e seus Estados-membros. No texto do tratado é expressamente mencionada a necessidade de melhorar a condição de zonas desfavorecidas, dentre as quais se encontram zonas rurais, ilhas, regiões de montanha, espaços transfronteiriços, e regiões que passam por transição econômica. No entanto, ainda que se tenha estabelecido no plano jurídico um marco em matéria territorial sua aplicação não é imediata, pois seu conceito necessitará de esclarecimentos.

A medida utilizada para estabelecer a amplitude dessa nova disposição foi a edição do livro verde da Comissão Europeia sobre a coesão territorial (COMUNIDADE EUROPEIA, 2008, p. 3)³⁹⁷, que a define da seguinte forma:

[...] consiste em garantir o desenvolvimento harmonioso de todos os territórios e permitir a seus habitantes de tirar melhor partido de suas características próprias. Ela é a esse título, um meio de fazer da diversidade uma vantagem que contribua para o desenvolvimento sustentável da União (tradução livre).

Nesse documento aberto à reflexão, a Comissão Europeia, sugere três princípios básicos para guiá-la: a) evitar a concentração excessiva do crescimento econômico, b) favorecer a conectividade entre territórios, diminuindo distâncias; e c) estabelecer relações de cooperação, superando divisões feitas por fronteiras e incentivando parcerias entre o público e o privado, em suas diferentes escalas³⁹⁸.

Quanto ao meio mais adequado para colocar em prática a temática da coesão

³⁹⁶ Nesse mesmo ato é adotada a Carta de Leipzig sobre as cidades europeias sustentáveis. A questão urbana e territorial ao longo do tempo será tratada de forma mais ou menos próxima, de acordo com as prioridades das presidências da UE. No entanto, nos últimos anos parecem ter tido sua articulação reforçada.

³⁹⁷ A comissão Europeia edita dois tipos de livro: verdes e brancos. Os primeiros são documentos de reflexão, que serve para iniciar um debate sobre um domínio específico. Já o livro branco tem natureza operacional, com vistas a estabelecer uma política comunitária (DATAR, 2010a).

³⁹⁸ Esse princípio sugere ainda o estabelecimento de parcerias com países vizinhos que não façam parte da UE. Essa iniciativa afeta diretamente a questão Guiana Francesa e Brasil, como veremos a seguir.

territorial, o documento sugere que é preferível levar em conta o aspecto territorial nas políticas já existentes do que criar uma política própria. Em razão de sua natureza transversal, ela deve ser mais um fator a ser considerado na política de coesão da União Europeia, atuando de forma transversal/horizontal nas políticas setoriais (transporte, energia, meio ambiente, etc.) que possuam impacto territorial (DATAR, 2010a, p. 52).³⁹⁹

Devido à sua abrangência, a coesão territorial tende a se tornar uma questão basilar na implementação de políticas públicas no âmbito europeu, sendo uma responsabilidade que deve ser partilhada por todos. A necessidade de diálogo torna necessário estabelecer um sistema de governança adaptado a cada nível decisório, bem como entre esses níveis, através da coordenação de intervenções das políticas setoriais (DATAR, 2010a, p. 68).

Essa política deverá articular também à questão territorial à estratégia Lisboa-Göteborg na redução de disparidades entre seus países membros. Atualmente várias partes do território europeu não satisfazem os requisitos para esse tipo de desenvolvimento, tornando-se potencialmente desinteressantes para receber investimentos privados (DATAR, 2010b, p. 101).

Vale destacar que essa estratégia visa não somente a competitividade de territórios, mas também seu desenvolvimento sustentável, não podendo uma política de coesão territorial negligenciar essa outra política de caráter transversal. A questão já integra a política de coesão em curso no bloco econômico (2007-2013), sendo considerado um grande desafio encontrar formas de desenvolvimento que funcionem e sejam economicamente competitivas, com baixa emissão de carbono e seguras do ponto de vista energético⁴⁰⁰ (DATAR, 2007, p. 65).

A despeito da política de coesão territorial ainda que não esteja definitivamente integrada à política regional da UE, que somente ocorrerá com o início da execução de seus fundos estruturais a partir de 2014, é possível afirmar que depois de mais de meio século nasce oficialmente uma política de dimensão

³⁹⁹ Essa é a posição sustentada pela França sobre a temática. Ao pensar no seu território, sobretudo no que se refere às suas políticas territoriais para as regiões ultra periféricas, entende que essa é a melhor forma de levar em consideração de suas especificidades, que perpassam a questão territorial, mas a elas não se restringem (DATAR, 2010a).

⁴⁰⁰ Um dos principais desafios a ser enfrentado no que se refere ao aspecto ambiental da política de coesão territorial são as mudanças climáticas, pois seus efeitos afetarão de forma desigual o território, sendo necessário preparar os Estados-membros a essa nova realidade, tanto do ponto de vista econômico quanto jurídico-institucional para lidar com esse novo tipo de risco (DATAR, 2010a).

territorial europeia (DE BOE; HANQUET; MARECHAL, 2010, p. 9),

Entretanto, há ainda um longo caminho para o desenvolvimento de uma política de ordenamento territorial em nível europeu, tal como se executa em escala nacional. Com a ratificação do tratado de Lisboa novas possibilidades se abrem; mas, conforme destacam De Boe; Hanquet e Marechal (2010, p. 94-95) tudo dependerá da amplitude que se dará ao conceito de coesão territorial nos próximos anos.

5.1.2 Competências e Instrumentos da União Europeia para Atingir a Coesão Territorial

Enquanto a definição de bases de uma política europeia de ordenamento territorial ainda se encontra no plano propositivo, a coesão territorial passa a integrar juridicamente os objetivos da política de desenvolvimento regional da UE, visando reduzir as disparidades econômicas, sociais e territoriais existentes, e que põe em risco a execução das principais políticas da EU, como o fortalecimento de um mercado e moeda únicos e mesmo sua unidade.

Mesmo que somente seja possível compreender como ela funcionará efetivamente a partir do planejamento dos fundos estruturais referente ao período 2014-2020, as atividades da UE seguem uma continuidade, uma vez que suas estratégias são baseadas no consenso entre seus países membros.

Verificaremos assim o teor dos dispositivos referentes à política de coesão territorial estabelecidos no Tratado de Lisboa, e quais as estratégias já definidas pela União Europeia na agenda 2020 para essa política. Esses dois instrumentos são os principais indicativos de como funcionará essa política. Em seguida, analisaremos o funcionamento da política de coesão europeia atual, a partir dos Regulamentos CE/1082/2006 e CE/1083/2006, no qual o enfoque territorial foi incluído.

Por fim, faremos uma breve abordagem de quais foram as medidas adotadas pela França para operacionalização dos objetivos e instrumentos em matéria de coesão territorial vigentes em seu território para o período 2007-2013. Elas nos ajudarão a compreender como o ordenamento jurídico francês agrega às disposições europeias à sua política de ordenamento territorial.

O TFUE traz uma série de dispositivos que versam direta e indiretamente

sobre a política de coesão territorial europeia. Desde o preâmbulo é reafirmada a solidariedade, não apenas entre os países europeus, mas desse com seus territórios ultramarinos, sendo essa assertiva o fundamento de políticas de desenvolvimento regional. Além disso, a coesão econômica, social e territorial aparece no artigo três, alínea três do Tratado da União Europeia, ao lado da solidariedade, como um dos objetivos a serem atingidos por suas ações.

As iniciativas desenvolvidas no âmbito da coesão territorial não podem contrariar o disposto no art. 4.2 do TUE, que estabelece a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a sua respectiva identidade nacional, inclusive no que se refere à autonomia regional e local dos países. No entanto, como essa competência legislativa, como visto mais acima, é de natureza partilhada (art. 4, incisos 1 e 2 “c” do TFUE), aplica-se o princípio da subsidiariedade para resguardar o campo de atuação tanto dos Estados-membros como suas entidades infranacionais. Tanto a União como os Estados-membros zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões (art. 14 do TFUE).

Isso indica que os Estados membros estão obrigados a conduzir suas políticas econômicas e coordená-las com o fim de atingir um desenvolvimento regional equilibrado. Já a EU deverá levar em consideração tanto na elaboração quanto na implementação de suas políticas comuns e de mercado interno os imperativos da política de coesão, em todas as suas dimensões.

Dessa forma, podemos afirmar que a política de coesão vincula não apenas a UE, mas a política econômica de seus Estados-membros (art. 175 do TFUE).

A coesão econômica, social e territorial recebeu tratamento específico no TFUE (arts. 174-178), o que fornece uma base jurídica para a consolidação e maior desenvolvimento da ação da UE, sendo ainda o assunto tratado no Protocolo n. 28. Seu objetivo é proporcionar um desenvolvimento harmonioso do conjunto dos países da UE, através do reforço de uma política de coesão, sendo dada especial atenção por parte da EU à redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diferentes regiões e o atraso das menos favorecidas. Segundo o preâmbulo do protocolo n. 28, o fomento dessa política é vital para o desenvolvimento duradouro da UE.

O tratado, apesar de não conceituar o termo coesão territorial, traz uma listagem exemplificativa de quais são essas regiões que necessitam de especial

atenção: zonas naturais, afetadas pelo processo de transição industrial, com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como ilhas, regiões de fronteira ou montanhosas. As regiões ultra periféricas, apesar de não estarem expressamente listadas, também passam a receber tratamento diferenciado (art. 299, 2 do TUE).

No art. 175 do TFUE está contida a previsão da utilização de fundos com finalidade estrutural, do Banco Europeu de Investimento e dos demais instrumentos financeiros existentes para a consecução desse objetivo. Segundo o preâmbulo do Protocolo n. 28 esses fundos estruturais devem continuar a desempenhar papel considerável na realização dos objetivos da União no domínio da coesão.

Vale ressaltar que, os fundos existentes não são os únicos instrumentos disponíveis à UE para a atuação em matéria de coesão. Caso se verifique a necessidade de realizar atividades específicas nesse domínio, não previstas anteriormente, outras ações poderão ser propostas de forma complementar, desde que observado o procedimento legislativo vigente e a verificada a inexistência de conflito com outras políticas desenvolvidas pela UE. Essa medida visa atender às especificidades que poderão se apresentar na implementação de uma política de coesão social em um bloco cultural, social e economicamente diverso de países.

Os fundos estruturais citados no art. 175 do TFUE são três: a) o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), atualmente denominado Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER); b) o Fundo Social Europeu (FSE); e c) o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

O FEOGA a partir de 2003, com a reforma da política agrícola comum, passa a se denominar FEADER. Essa modificação terminológica também importou em mudanças de sua estrutura, que antes era bipartida (composta pelo FEOGA garantia e FEOGRA orientação) e cinco programas. Ele passa a ter agora um sistema de planejamento, gestão e controle único, sendo organizado a partir dos seguintes eixos: competitividade da agricultura e das florestas; ambiente e gestão do espaço rural; diversificação da economia rural e qualidade de vida; e o eixo LEADER⁴⁰¹.

⁴⁰¹ O primeiro eixo visa não somente a qualificação profissional, a modernização do campo, mas no plano mais espacial, a implantação de infraestruturas para promover esses objetivos. O segundo eixo visa à promoção da utilização sustentável de terras agrícolas e florestais, através da rede

O FSE apóia as prioridades da comunidade no que toca o reforço da coesão social, aumento da competitividade e produtividade, bem como o incentivo ao desenvolvimento económico e sustentável. Sua atuação está disciplinada pelo Regulamento CE 1081/2006, com as alterações promovidas pelo Regulamento CE 396/2009. Apesar de se concentrar na questão do emprego, dentro da temática territorial ele é responsável pelo estímulo às práticas de boa governança e parceria.

O FEDER tem por objetivo contribuir para a correção dos principais desequilíbrios regionais na UE através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio (art. 176). Seu funcionamento está atualmente disciplinado pelo Regulamento CE 1080/2006, com as modificações operadas pelos Regulamentos CE 397/2009 e CE 437/2010.

Seu objetivo é contribuir para o reforço da coesão económica e social, reduzindo as disparidades regionais, sendo o mais importante dos fundos estruturais em termos de recursos (DONY, 2008, p. 523). Seus investimentos são em grande parte voltados para a impantação de infraestruturas, sendo dada especial atenção às especificidades territoriais, em áreas urbanas⁴⁰² e rurais, bem como nas regiões ultraperiféricas.

Ainda que não listado no art. 175, as disposições específicas citam ainda como instrumento dessa política o Fundo de Coesão (FC), que segue as mesmas regras do FEDER, e tem por finalidade o financiamento de projetos nas áreas de meio ambiente e redes transeuropeias, em matéria de infraestrutura e transportes (art. 177). Seu funcionamento está atualmente disciplinado pelo Regulamento CE 1084/2006⁴⁰³.

Ele é voltado aos países-membros mais atrasados ou menos desenvolvidos economicamente, conforme decisão 2006/596/CE⁴⁰⁴. Segundo Dony (2008, p. 525)

NATURA que visa compensar os cursos ocorridos com as perdas decorrentes da aplicação das diretivas 79/409/CEE e 92/43/CEE. O terceiro eixo pretende atuar na implementação de medidas de diversificação rural e de melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais, através da promoção não apenas das atividades agrícolas, mas turísticas e de desenvolvimento de pequenos aglomerados rurais. O eixo LEADER tem por base o incentivo de abordagens territoriais inovadoras, que estimular parcerias público-privadas e redes e a cooperação entre regiões.

⁴⁰² Nas zonas urbanas o fundo tem por bases as iniciativas desenvolvidas pelo programa europeu URBAN.

⁴⁰³ O Art. 177 prevê a criação de um novo fundo de coesão. Essa questão é reafirmada no preâmbulo do Protocolo n. 28. No entanto, esse dispositivo não foi ainda regulamentado.

⁴⁰⁴ Conforme previsto no seu regulamento e reafirmado no protocolo n. 28, o FC restringe suas atividades aos Estados-Membros com um Produto Nacional Bruto *per capita* inferior a 90 % da

o FC não é destinado às regiões, mas a países em dificuldades, que necessitam satisfazer as condições de convergência econômicas estabelecidas no art. 121 do TFUE.

Segundo o TFUE é competência da UE definir através de regulamentos⁴⁰⁵, objetivos prioritários e a organização dos fundos com finalidade estrutural, podendo inclusive proceder a seu agrupamento, para garantir a eficácia e coordenação dos fundos entre si e com os demais instrumentos financeiros existentes (art. 177 do TFUE). Essa medida simplificadora não é uma novidade, já tendo sido empregada no período de planejamento 2007-2013, como veremos mais adiante, através do Regulamento CE/1083/2006.

De três em três anos a Comissão apresentará um relatório sobre os progressos registrados na realização da política de coesão, apresentando, se for o caso, propostas para resolver os gargalos. Assim, a política de coesão não é somente uma questão de planejamento integrado a partir de objetivos comuns com execução compartilhada, mas também de acompanhamento e avaliação periódica por parte de seus integrantes e da EU visando seu aprimoramento.

Podemos concluir, a partir dos dispositivos acima, que a política de coesão territorial tende a ganhar destaque nas atividades da UE, seja pela importância que a diminuição das disparidades regionais possui para a implementação dos objetivos do bloco econômico, seja pelos investimentos que ela pode proporcionar aos Estados-membros que dela participam.

A implementação de programas de coesão não é uma imposição de cima para baixo, mas baseadas na cooperação através da apresentação de projetos para a obtenção de recursos, a ser elaborada por cada Estado-membro. É por esse viés, ao estabelecer os objetivos prioritários e as regras de funcionamento dos fundos estruturais, que a UE compele os Estados-membros a se adequar ao projeto europeu, em tudo respeitadas suas especificidades.

A partir da apresentação da estratégia Europa 2020, em março de 2010, pode-se afirmar que a coesão ganhará ainda mais destaque no plano político e jurídico. Esse documento tem por objetivo substituir a de Lisboa, corrigindo alguns pontos que foram apontados como fracos ao longo de sua execução e que

média da União e que tenham definido um programa que lhes permita preencher os requisitos de convergência econômica, previstos no art. 126 do TFUE.

⁴⁰⁵ A aprovação desses regulamentos se dará por processo legislativo ordinário, salvo nos casos previsto no art. 192 do TFUE.

dificultaram o cumprimento de suas metas. Sem alterar radicalmente as estratégias do documento precedente, o plano Europa 2020 tem por objetivos estratégicos a inovação, inclusão social e o crescimento sustentável baseado em tecnologias limpas e organizado a partir de três prioridades que se reforçam mutuamente: a) crescimento inteligente, através de iniciativas que transformem a economia europeia a partir da inovação e do conhecimento; b) crescimento sustentável, fomentando o uso eficiente de recursos e tornando ao mesmo tempo a economia mais competitiva; e c) crescimento inclusivo, criando uma economia com altos índices de emprego e com coesão territorial.

Como podemos verificar no item “c” a coesão territorial é um instrumento para proporcionar o crescimento inclusivo, definido pela estratégia Europa 2020 como:

[...] empoderar pessoas através de altos níveis de emprego, investimento em capacitação, redução da pobreza e modernização dos mercados de trabalho, fortalecendo sistemas de treinamento e proteção social para permitir que as pessoas possam se atecipar e administrar mudanças, construindo uma sociedade coesa. É também essencial que todos os benefícios do crescimento econômico atinjam todas as partes da União [Europeia], inclusive as regiões mais afastadas, fortalecendo assim a coesão territorial. Trata-se de assegurar o acesso e oportunidades às pessoas durante todo o seu ciclo de vida. A Europa necessita fazer uso pleno do seu potencial laboral para enfrentar os desafios do envelhecimento da população e o aumento da competitividade global. Políticas para promover a igualdade de gênero serão necessárias para aumentar a participação da força de trabalho além estimular o crescimento econômico e a coesão social (COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA, 2007, p.21-22, tradução nossa).

Segundo a estratégia Europa 2020 essa iniciativa busca assegurar coesão econômica, social e territorial, através das seguintes medidas:

a) No nível da UE a Comissão irá trabalhar para transformar a coordenação de programas de exclusão social e proteção em uma plataforma para cooperação que estimulará atores públicos e privados a adotarem ações concretas, utilizando como suporte os fundos estruturais, em especial o FSE. No âmbito da inovação, implementar programas para sua promoção, provendo educação inovativa, treinamento e oportunidades de emprego para comunidades carentes; lutar contra a discriminação e desenvolver uma nova agenda no que se refere à migração, aproveitando suas potencialidades. Além disso, fará uma análise da adequação e

sustentabilidade dos fundos de assistência social e assegurar meios para melhorar os sistemas de saúde;

b) No nível dos Estados-membros, eles se engajarão coletiva e individualmente em combater a pobreza e a exclusão social. Para tanto devem ser definidas e implementadas medidas específicas para grupos em particular situação de risco. Os países devem utilizar amplamente seus sistemas de assistência e previdência para assegurar rendimentos adequados e acesso ao sistema de saúde.

Segundo o texto da estratégia, a política de cooperação nos próximos anos não deverá ser apenas transfronteiriça, mas deve ser constituída por relações estratégicas com economias emergentes para discutir assuntos de interesse comum, promovendo a cooperação regulatória, dentre outras matérias, e resolvendo conflitos bilaterais. Essa cooperação deverá ser flexível, e mais engajada no plano político do que técnico. Eis aí uma nova dimensão da cooperação não prevista nos documentos anteriores. Potencialmente, essa medida poderá beneficiar o Brasil em relação ao controle e desenvolvimento de sua fronteira na Amazônia⁴⁰⁶.

Conforme vimos no item anterior, a política de coesão na atualidade é baseada no planejamento de fundos estruturais, e de acordo com o Tratado de Lisboa e a estratégia Europa 2020 passarão a ser elementos-chave na implementação de estratégias de coesão. Basta saber agora quais serão os instrumentos utilizados para colocá-lo em prática. Para tanto, analisaremos a seguir os instrumentos vigentes relacionados à política de coesão.

O planejamento e gestão de fundos estruturais estão disciplinados pelo Regulamento CE/1083/2006. Esse dispositivo legal determinou a integração dos fundos de coesão de intervenção estrutural FEDER, o FSE e FC. O referido regulamento define o contexto da política de coesão, os métodos para estabelecer as orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão (UNIÃO EUROPÉIA, 2006d, art. 1, regulamento CE/1083/2006).

Os fundos estruturais são orientados por uma série de princípios, que influenciarão todas as suas fases; isto é, desde o seu planejamento até a sua avaliação. Segundo Donny (2008, p.530-532) eles são regidos pelos seguintes princípios: a) intervenção; b) parceria; e c) proporcionalidade.

⁴⁰⁶ O Brasil e a França já firmaram um acordo de cooperação transfronteiriça em 2006, cujo ponto de maior destaque é a ligação por meio de uma ponte dos dois países.

O princípio da intervenção prevê a complementaridade entre as ações estruturadas pela UE e os Estados-membros. Segundo Donny (2008, p. 530) ele é decorrente de dois princípios gerais: o da adicionalidade⁴⁰⁷ e coerência⁴⁰⁸. Já segundo o art. 9º do Regulamento CE/1083/2006, os princípios que regem a intervenção são: a complementaridade, a coerências, coordenação e conformidades.

Os fundos intervêm sempre em complemento das ações nacionais, e nelas integrando a prioridades das comunidades. Essas intervenções devem ser coerentes com as atividades, políticas e prioridades da Comunidade, e complementar a outros instrumentos financeiros disponíveis da UE, ficando demonstradas no planejamento nacional e nos programas operacionais; isto é na programação (UNIÃO EUROPÉIA, 2006d, art. 10 do Regulamento CE/1083/2006).

Já o princípio da parceria implica que os objetivos dos fundos devem ser perseguidos tanto pela EU, Estados, autoridades regionais e locais e outras autoridades públicas competentes, bem como os parceiros comerciais. Esse princípio está previsto no art. 11, alínea 1 do Regulamento CE/1083/2006, se materializando no âmbito da cooperação entre a Comissão e o Estado-membro, podendo esses últimos se organizar de acordo com suas práticas nacionais vigentes parcerias com autoridades e organismos.

O princípio da proporcionalidade estabelece que os recursos financeiros e administrativos aplicados pela Comissão e Estados-membros para por em prática os objetivos a serem atingidos pelo fundo devem ser proporcionais ao montante total de despesas aferidas no programa operacional.

Segundo o regulamento os fundos estruturais são organizados a partir de orientações estratégicas⁴⁰⁹ definidas pelo Conselho com base em uma proposta da

⁴⁰⁷ Esse princípio prevê que a ação dos fundos estruturais significa que a ajuda comunitária não deve conduzir os Estados e reduzi-rem seus esforços em relação um dado programa. Os Estados devem, salvo caso excepcional, manter suas despesas públicas no mesmo nível que no período precedente (DATAR, 2010b, p. 125).

⁴⁰⁸ O primeiro determina que os recursos estruturais da EU não podem substituir as despesas de mesma natureza dos Estados-membros (art. 15, alínea 1 do Regulamento CE/1083/2006). Já o da coerência determina a coordenação dos fundos com as ações políticas determinadas pela EU com as competências dos Estados-membros. As operações financiadas pelos fundos devem estar em conformidade com as disposições dos tratados.

⁴⁰⁹ As orientações estratégicas em matérias de coesão foram estabelecidas na Decisão 2006/702/CE. No que se refere à dimensão territorial da Política de coesão, a decisão enfatiza que sua principal característica é sua “adaptação às necessidades e características específicas dos desafios e oportunidades resultantes da situação geográfica”. Igualmente importante que a geografia para essa política é a concentração de recursos em áreas prioritárias, devendo os Estados-membros e as regiões “[p]restar particular atenção a estas circunstâncias geográficas especiais. A dimensão territorial ajudará a desenvolver comunidades sustentáveis e a evitar alimentar as desigualdades

Comissão⁴¹⁰. Uma vez estabelecidas, cada Estado-membro deve elaborar em concertação com a Comissão um documento de referência nacional⁴¹¹ sobre sua estratégia de desenvolvimento⁴¹², que servirá de base para a elaboração de programas operacionais⁴¹³.

Em observância ao princípio da subsidiariedade, esses instrumentos elaborados pelos Estados-Nacionais servem de base para efeito de programação dos fundos (UNIÃO EUROPÉIA, 2006d, preâmbulo, 37 e art. 25, alínea 2 do Regulamento CE/1083/2006).

Sua programação e gestão devem ser simplificadas ao máximo, devendo a atuação de um complementar a do outro. Para tanto, eles deverão ser programados em conjunto, devendo ser coordenados inclusive com a preparação de planos financeiros complexos e parcerias público-privadas (UNIÃO EUROPÉIA, 2006d, CE/1083/2006, preâmbulo, 38, 39 e 40). Vale lembrar que, ainda que sejam programados de forma integrada e aplicados de forma coordenada, cada um dos fundos possui uma finalidade específica em relação aos objetivos estabelecidos pela

regionais que travam o potencial global de crescimento”. Uma boa implementação dessa política exige mecanismos que possam garantir a equidade de tratamento das zonas segundo suas capacidades individuais de competitividade, devendo a coesão territorial ser encarada “como parte integrante do esforço necessário para conceder a todo o território da União a oportunidade de contribuir para a agenda em matéria de crescimento e emprego”. Nesse sentido, o desenvolvimento de parcerias, bem como o estabelecimento de uma estratégia global que fixe objetivos específicos nesse domínio é essencial. A questão urbana e as zonas ultra periféricas passam a receber especial atenção.

⁴¹⁰ No que se refere à abordagem estratégica da coesão, o Regulamento CE/1083/2006 determina quanto ao seu conteúdo que o Conselho estabelece, no plano comunitário, orientações estratégicas concisas em matéria de coesão econômica, social e territorial, através da definição de um quadro indicativo para a intervenção dos fundos, levando em consideração as outras políticas comunitárias. As orientações do Conselho compreendem as orientações gerais em matéria de emprego aprovadas nos termos dos artigos 99 e 128 do TUE (art. 25).

⁴¹¹ Segundo o art. 25, alínea 4 do Regulamento CE/1083/2006, o quadro de referência estratégico nacional é composto de: a) análise das disparidades, atrasos e potencial de desenvolvimento, tendo em conta a evolução da economia mundial e europeia; b) estratégia escolhida com base nessa análise, incluindo as prioridades temáticas e territoriais, incluindo ações relativas ao desenvolvimento urbano sustentável, à diversificação das economias rurais e às zonas dependentes da pesca; c) listagem dos programas operacionais para os objetivos da Convergência (devendo neste item indicar as medidas previstas para reforçar a eficiência administrativa, os montante da dotação anual de outros fundos estruturais e informações necessárias para a verificação do princípio da adicionalidade) e Competitividade; d) descrição da forma como as despesas referentes aos objetivos previstos no item “c” irão contribuir para as prioridades da UE; e e) dotação anual indicativa a título de cada fundo por programa.

⁴¹² Segundo o art. 3, alínea 1 do Regulamento CE/1083/2006 o objetivo do planejamento e gestão coordenadas dos fundos estruturais é integrar ao nível nacional e regional as prioridades da EU em favor do desenvolvimento sustentável, do crescimento econômico, da competitividade e inclusão social. Assim, há o incentivo da incorporação desses critérios ao invés de sua imposição.

⁴¹³ Segundo o art. 25, alínea 1 do Regulamento CE/1083/2006, o quadro de referências apresentado pelos Estados-membros deve demonstrar a ligação entre as prioridades estabelecidas pelo programa nacional.

UE⁴¹⁴.

No que toca à execução dos fundos (art. 14 do Regulamento CE/1083/2006), em respeito ao princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, essa é de responsabilidade dos Estados-membros (UNIÃO EUROPÉIA, 2006d, Regulamento CE/1083/2006, preâmbulo, 65). Nesse contexto, a UE trabalha de forma concertada sua programação, mas a fase de execução é de responsabilidade nacional ou infranacional.

O acompanhamento permite identificar problemas e propor soluções, sendo uma segunda finalidade do processo. Como seu objetivo principal é melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção dos fundos no que diz respeito aos problemas estruturais específicos que afetam os Estados-membros, a avaliação deve ser estratégica, devendo ser realizada, antes, durante e depois o período de programação (UNIÃO EUROPÉIA, 2006d, art. 47, alínea 1 do Regulamento CE/1083/2006).

Outra disposição legal quem complementa o planejamento e implementação dos fundos estruturais: é a cooperação transfronteiriça⁴¹⁵, disciplinada no Regulamento CE/1082/2006. Essa medida:

[...] representa, simultaneamente, uma alteração drástica e um desenvolvimento lógico do quadro jurídico da cooperação territorial. Alteração drástica por ser o primeiro instrumento comunitário de caráter normativo neste domínio e por colocar este tipo de cooperação entre autoridades regionais e locais de diferentes Estados europeus no âmago do processo de integração, quando antes era considerado um fenômeno naturalmente marginal. Alteração drástica, ainda, porque o regulamento prevê a participação conjunta de Estados e autoridades regionais e locais em organismos de cooperação territorial dotados de personalidade jurídica própria, o que traduz uma mudança radical de perspectiva em relação às regras da cooperação transfronteiriça, precursora da cooperação territorial. A utilização dessa possibilidade deverá permitir incorporar certa dose de governação a múltiplos níveis na gestão das zonas adjacentes às fronteiras internas, o que constituirá uma consolidação fundamental da dimensão territorial do processo de integração (UNIÃO EUROPÉIA, 2007a, p.1).

Esse novo instrumento jurídico criado é denominado Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT). Com personalidade jurídica, distinta da de seus

⁴¹⁴ O objetivo da convergência é de responsabilidade do FEDER, FSE e FC; o da competitividade regional e emprego do FEDER e FSE; e a cooperação territorial é uma atribuição do FEDER (UNIÃO EUROPÉIA, 2006d, art. 4 do Regulamento CE/1083/2006).

⁴¹⁵ Com a criação do FEDER a Comunidade Europeia passa a apoiar financeiramente as ações de cooperação transfronteiriça. Mas, somente em 1996 com o programa INTERREG II a comissão passa a apoiar projetos de cooperação entre países que não sejam vizinhos.

membros, tem por objetivo é facilitar a cooperação, transfronteiriça, transnacional e ou inter-regional entre seus membros com o intuito de reforçar a coesão econômica e social (art. 1, alínea 2).

Sua atuação limita-se à execução de programas ou projetos de cooperação territorial co-financiados pela EU através do FEDER, FSE e/ou FC, através do desenvolvimento de projetos com objetivo determinado (UNIÃO EUROPÉIA, 2006b, art. 7, alínea 3 do Regulamento CE/1082/2006), atendendo assim ao princípio da especialidade. As competências do AECT são definidas em convênio de cooperação, devendo seus membros ficar situados no seu território de pelo menos dois de seus Estados-membros.

Vale mencionar que essas disposições não pretendem:

[...] uniformizar a prática da cooperação territorial, devendo, pelo contrário, permitir preservar a diversidade de situações e os ensinamentos de experiências anteriores, nomeadamente as relacionadas com a cooperação transfronteiriça. Daí decorre que os agentes públicos de Estados de pendor liberal verão a sua capacidade de ação alargar-se, ao passo que os de Estados com uma abordagem restritiva nesta matéria pouco ou nada terão a ganhar, em termos de aumento de direitos [...]. (UNIÃO EUROPÉIA, 2007a, p. 2).

No que se refere ao prognóstico de seu funcionamento, consideramos que sua organização atual prevista no Regulamento CE/1083/2006 não será profundamente alterada para a próxima rodada de programação, uma vez que a estratégia Europa 2020 mantém a estrutura de objetivos prioritários e eixos temáticos do planejamento anterior.

Ademais, o TFUE mantém a disposição de seu planejamento integrado a fusão de fundos, o que nos leva a crer que os dispositivos sobre o planejamento dos fundos estruturais não serão alterados, pois são compatíveis com essas disposições. Os princípios norteadores dos fundos estruturais também apresentam compatibilidade com essa nova estratégia.

Todavia, o mesmo não pode ser dito sobre as fases de acompanhamento e avaliação. Considerando a análise feita sobre estratégias de Lisboa e o fortalecimento do controle por parte da UE nas estratégias Europa 2020 no que se refere ao acompanhamento do cumprimento de metas dos Estados-membros, entendemos que essas disposições serão alteradas para disciplinar a questão.

No que se refere à cooperação transfronteiriça, disciplinada no Regulamento

CE/108202006, essa ganhou destaque por se tratar de um objetivo estratégico no planejamento dos fundos estruturais 2007-2013, ainda que não tenha caráter obrigatório. No plano técnico, vários foram os avanços para sua operacionalização com a criação dos AECTs, permitindo ampla participação dos atores envolvidos no processo. No entanto, sua aplicação é restrita à execução de programas a projetos ligados aos fundos estruturais, o que representa uma limitação à sua utilização. Ademais, ele restringe à participação dos Estados-membros à localização espacial, o que compromete a cooperação transfronteiriça em sentido amplo.

Consideramos que a partir de 2014, com as avaliações feitas sobre sua aplicação, algumas dessas questões em relação a essa modalidade de cooperação poderão ser corrigidas, sobretudo, no que concerne à sua amplitude, uma vez que estratégia Europa 2020 estimula esse tipo de cooperação inclusive com países não limítrofes, como os emergentes. O referido documento cita a necessidade de dar maior flexibilidade e cunho político a esse tipo de cooperação, o que nos leva a crer que seu escopo será ampliado.

5.1.3 A Incorporação dos Instrumentos de Coesão Territorial Europeus pela França

Uma vez analisadas as bases jurídicas da política de coesão territorial em nível europeu, consideramos oportuno fazer uma breve abordagem sobre a operacionalização desses instrumentos pelo Estado francês no que se refere ao período de planejamento 2007-2013. Ela nos ajudará a compreender como esse ordenamento jurídico agrega as disposições europeias à sua política de ordenamento territorial, bem como qual é o destaque dado às zonas ultra periféricas nesse planejamento.

A França, em atendimento ao disposto no Regulamento CE/1083/2006 elaborou sua estratégia de acesso aos fundos estruturais da EU (FEDER e FSE), formalizado em documento intitulado Quadro de Referência Estratégico Nacional (*Cadre de référence stratégique nationale* - CRSN). Esse documento foi aprovado pela Comissão em 31/10/2006, sendo fruto de um ano de colaboração entre diferentes ministérios como a Delegação Interministerial sobre o ordenamento e a competitividade do território (*Délégation Interministerial de l'Aménagement et*

Competitivité du Territoire - DIACT)⁴¹⁶, a Delegação geral de emprego e formação profissional, o Ministério da Agricultura e da Pesca e o Ministério do Ultramar, além de outros atores não governamentais envolvidos na implementação dos fundos estruturais (DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES - DIACT, 2007, p. 5).

O referido documento estabelece um diagnóstico da situação social, econômico e territorial da França, demonstrando as diferenças entre as prioridades da região metropolitana e ultramarina, sendo que a primeira se enquadra no âmbito do objetivo estratégico “competitividade regional e emprego”, enquanto a segunda no de “convergência”.

Essa abordagem que leva ainda em consideração as especificidades de zonas⁴¹⁷ nessas duas partes do território francês, como áreas urbanas e rurais, áreas de montanha, bacias hidrográficas e zonas litorâneas (DATAR, 2010b, p. 45), e tem a finalidade de não apenas apresentar um quadro geral dos desafios enfrentados pela França, mas também servir de base para a proposição uma ação conjunta para remediar esses gargalos.

Assim, o CRSN é a resposta do Estado francês sobre a forma mais adequada de colocar em prática, no plano nacional, as ações estratégicas comunitárias para o período de 2007-2013 em matéria de coesão e passa a ser um documento de referência para todos os atores que dela fazem parte (DIACT, 2007, p. 7). Ela é resultado de um processo participativo, que atende ao princípio da subsidiariedade e as regras impostas pela legislação francesa em matéria de ordenamento territorial.

⁴¹⁶ A DIACT a partir de 2009 passa a ser denominada novamente de Delegação de Ordenamento Territorial e Ação Regional (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* – DATAR), vinculada diretamente ao primeiro ministro. No ordenamento jurídico brasileiro não possuímos uma estrutura correspondente. A estrutura mais próxima que conseguimos identificar foi a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), órgão de governo com status de ministério vinculado à Presidência da República. Ele é responsável por formular políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, sendo composta por acadêmicos, oficiais de altos postos das forças armadas, especialistas em políticas públicas, gestão governamental, planejamento e orçamento, possuindo ainda o Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA) a ele diretamente subordinado. No entanto, sua proximidade esta muito mais ligada relação direta com o chefe do poder executivo – no Brasil o presidente e na França o primeiro ministro – bem como de sua ausência de personalidade jurídica própria do que por sua natureza coordenadora e interministerial. Por essa razão afirmamos que não há equivalente em nosso país. Atualmente no Brasil a temática do ordenamento territorial é tratada pelos ministérios separadamente, através da realização de políticas setoriais. Vale acrescentar que a competência formal sobre a matéria é do Ministério de Integração Nacional.

⁴¹⁷ A França trabalha essa questão de territórios com características específicas através de intervenções denominadas de “territórios de projeto” (DATAR, 2010b, p. 51).

A partir do CRSN foram elaborados diversos programas, reunidos em um documento denominado plano operacional⁴¹⁸ (DATAR, 2010b, p. 41). A parceria formada para a preparação desse planejamento se estende durante sua execução, acompanhamento e avaliação⁴¹⁹. Essas parcerias devem ser as mais amplas possíveis, não envolvendo apenas o poder público em nível nacional, regional e local, mas também parceiros sociais, dos setores do comércio e associativo. Segundo a estratégia de Lisboa ela envolve inclusive as instituições de ensino e pesquisa.

O CRSN funciona em complementaridade com o planejamento nacional, que se dá pelos contratos-região⁴²⁰, fazendo com que o planejamento necessário ao acesso de financiamentos de fundos estruturais e a elaboração de uma política de coesão territorial no território francês para responder às demandas em escala europeia já esteja completamente integrado ao planejamento nacional participativo.

Conforme explica a DATAR (2010b, p. 59):

[e]ssa convergência não é fortuita. Esses contratos constituem o principal dispositivo nacional em matéria de ordenamento e desenvolvimento dos territórios e que atuam em complementaridade com os programas europeus. Os campos de intervenção dos contratos do Estado-Região são coerentes com as prioridades europeias e com a estratégia de Lisboa. Ademais, eles privilegiam a concentração de recursos financeiros sobre grandes projetos bem identificados e estruturados dos territórios. Os dois exercícios [de planejamento] se baseiam em um mesmo diagnóstico e são baseados em estratégias de intervenção complementares. Enfim, o acompanhamento desses dois programas é realizado com um mesmo instrumento de gestão sua avaliação é coordenada (tradução livre).

⁴¹⁸ No que se refere à elaboração de projetos operacionais para o acesso de recursos dos fundos estruturais, cada projeto, além de ser elaborado na escala mais próxima da população, devendo ser posteriormente validado em escala europeia (art. 37, alínea 1 "g" do Regulamento CE/1083/2006).

⁴¹⁹ A DATAR coordenada a implantação e o acompanhamento do plano operacional da França metropolitana em nível nacional. Ele é responsável por articular uma rede de atores regionais e locais. Ela possui igualmente uma função de interface entre a Comissão europeia, mas ela não intervém na gestão direta dos fundos. Já a região não metropolitana é coordenada pelo Ministério do Ultramar (*Ministère em charge de l'outre-mer*) (DATAR, 2010b, p. 43). O processo de avaliação na França dos programas operacionais é realizado pela DATAR, encarregada ainda de proceder à avaliação estratégica dos efeitos desse planejamento em matéria ambiental, conforme Diretiva 2001/42/CE.

⁴²⁰ Criados pela Lei de 29 de julho de 1982. Anteriormente esses documentos eram denominados de contratos de plano (*contrats de plan*).

Além da implementação de práticas de boa governança a França possui um longo histórico de projetos de cooperação territorial transfronteiriça⁴²¹, considerada um fator indispensável à competitividade, da coesão e do desenvolvimento sustentável (DATAR, 2010b, p. 52).

Após essa breve apresentação das iniciativas depreendidas pelo Estado francês para o cumprimento dos objetivos estratégicos da UE em matéria de coesão, podemos afirmar que os instrumentos jurídicos de cunho europeu convergem com a prática já desenvolvida no âmbito nacional.

A França aplica em seu território os objetivos e diretrizes da UE em matéria de coesão adaptando-as às suas especificidades territoriais, sendo dado especial destaque aos espaços ultramarinos, bem como às políticas específicas de zonas que nele se encontram.

Sobre esse último ponto vale destacar que o engajamento do país em uma ampla gama de processos de cooperação territorial, com países membros e não membros da UE se coadunam, na última década, com as estratégias previstas no documento Europa 2020, o que aponta seu alinhamento sobre a questão com as discussões no âmbito europeu. Como veremos a seguir a postura francesa em relação à política de coesão é decorrente de uma larga e amadurecida experiência em matéria de ordenamento territorial.

5.2 ORDENAMENTO TERRITORIAL NA FRANÇA

Uma vez apresentado a estrutura e o funcionamento da política de coesão territorial no ordenamento jurídico europeu, bem como suas imbricações do ordenamento jurídico francês, passaremos a analisar as regras em matéria de ordenamento territorial desse último. Trata-se de matéria sob a esfera de competência dos Estados, sendo o ordenamento jurídico francês um dos países com mais longo e contínuo histórico em políticas dessa natureza. Nesse contexto, traçaremos a estrutura do ordenamento territorial no ordenamento jurídico francês neste item, do qual o departamento-região ultramarino (DROM) da Guiana Francesa faz parte.

⁴²¹ Segundo o DATAR (2010b, p.56) atualmente em termo de cooperação territorial a França faz parte de 19 programas, em parceria com outros Estados-membros, dentre os quais um é entre a Guiana Francesa e o Brasil.

Contudo, antes de fazermos uma análise detida sobre o assunto, convém apresentar as linhas gerais de como esse Estado unitário se organiza.

5.2.1 O Modelo de Estado Unitário Francês

A história constitucional da França é bastante tumultuada. O Estado Francês já experimentou todos os regimes políticos existentes e mesmo uma revolução (ETIEN, 2007, p.49), mas vive atualmente um período de estabilidade desde a instituição de sua quinta República, que teve início em 4 de outubro de 1958. Ela é caracterizada por sua natureza indivisível, laica, democrática e social (art. 1º da Constituição). No que toca seu regime político, esse é classificado como híbrido ou misto por Etien (2007, p.54), por possuir tanto características parlamentaristas quanto presidencialistas, marcados pela alternância e coabitação, entre os partidos de esquerda e direita.

Segundo Foillard (2011, p.11) a França é um exemplo de Estado excessivamente unitário, mas sua organização administrativa nos últimos trinta anos tem sido paulatinamente descentralizada ⁴²², sendo ainda esse um processo inacabado (THOUMÉLOU, 2011, p.9). O Estado Francês abandona o regime de tutela e passa a se organizar em diferentes pessoas de direito público interno, repartidas em administração central e local, e de outras pessoas jurídicas de direito público de natureza independente⁴²³. Seu território é subdividido em uma área metropolitana e ultramarina (art. 72 da Constituição Francesa), repartidas administrativamente em 26 regiões, 101 departamentos, e 36.680 comunas (THOUMÉLOU, 2011, p.15-16).

A administração central é responsável pela organização do Estado e dos serviços públicos⁴²⁴, havendo uma equivalência entre autoridades políticas e

⁴²² O processo de descentralização na França foi influenciado pela Carta Europeia de autonomia local, que estabelece um compromisso de uma ética internacional de descentralização (FAURE, 2009, p. 17). Segundo o art. 1º da Constituição a França possui uma organização descentralizada. Segundo Etien (2007, p. 161) ela demonstra a evolução da legislação francesa em relação à matéria, mas descarta a possibilidade de compará-la a um estado federal.

⁴²³ Segundo Etien (2007, p. 145) « as autoridades administrativas independentes aparecem como uma nova categoria jurídica de instituições administrativas que possuem por característica específica notadamente, de dispor de um poder de decisão, não sendo submetidas ao princípio da subordinação hierárquica e, portanto, de pertencer à administração central; e de ser subordinada ao Estado, uma vez que dispõem de personalidade jurídica própria [...]» (tradução nossa).

⁴²⁴ Tradicionalmente eles se distinguem entre órgãos de aconselhamento como o Conselho do Estado e o Conselho Econômico e social de órgãos de controle como a inspeção de finanças e o tribunal

administrativas (ETIEN, 2007, p.124). O poder central é composto de um poder executivo e legislativo, e ainda de uma autoridade judiciária.

Conforme destacam Merlin e Martins (2010, p.107), o princípio da separação de poderes é configurado de forma bipartida. Para esse ordenamento jurídico, existem dois poderes políticos distintos “o poder de criar a lei e o poder de executá-la, dando origem à separação entre o poder legislativo e o poder executivo”. Nessa concepção o judiciário não é um poder político separado, mas anexo ao executivo, “na medida em que ele executa a lei a fim de resolver litígios concretos”, sendo definida pela constituição como uma autoridade judiciária e não um poder. No país, a separação de poderes é vista como uma estrutura de equilíbrio⁴²⁵.

Seu poder executivo é composto por um presidente e um primeiro ministro. Nesse contexto o Presidente da República é o chefe do Estado (art. 5º da Constituição Francesa), mas é o primeiro ministro que possui poderes políticos de gestão e competência regulamentar (art. 21 da Constituição Francesa). A autoridade judiciária, considerada parte do poder executivo, é subdividida em três instituições: a) a Alta Corte de justiça⁴²⁶; b) a Corte de Justiça da República⁴²⁷; e c) o Conselho constitucional⁴²⁸.

O legislativo é bicameral, denominado de Parlamento: a Assembleia nacional e pelo Senado. Em ambas as casas seus representantes são eleitos por sufrágio universal indireto. As competências legislativas estão previstas no art. 34 da Constituição. “O parlamento é o único órgão detentor do poder de criar leis. [...] As subdivisões administrativas devem respeitara autoridade e as decisões emanadas do poder central” (MERLIN; MARTINS, 2010, p. 110-111).

Já a administração local é dividida em estruturas descentralizadas⁴²⁹ e

de contas. No entanto, um mesmo órgão pode exercer funções que se encontrem nas duas categorias (ETIEN, 2007, p.124).

⁴²⁵ “[...] Não há a predominância de uma especialização entre as funções executiva e legislativa. Os franceses fundam-se, essencialmente, na teoria da “balança dos poderes”, segundo a qual a liberdade política é assegurada pela divisão – principalmente ou unicamente – do poder legislativo entre órgãos diferentes. Isso porque a lei é a própria expressão do poder político soberano. Só ela representa a verdadeira concretização da vontade geral, a vontade do povo ou da nação. O princípio da supremacia da lei figura como a pedra de toque de todo os sistema jurídico francês” (MERLIN; MARTINS, 2010, p.107).

⁴²⁶ A alta corte de Justiça tem competência para julgar o presidente da República.

⁴²⁷ A Corte de Justiça tem competência para julgar os membros do governo.

⁴²⁸ O Conselho Constitucional é um regulador das relações entre os poderes legislativos e executivos e realiza o controle de constitucionalidade das leis.

⁴²⁹ É em razão do status de pessoas jurídica de direito público que se afirma o caráter próprio das coletividades territoriais: elas se distinguem do Estado (poder central) e de cada um de seus habitantes, podendo agir por conta própria (FAURE, 2009, p. 8).

desconcentradas⁴³⁰, sendo as primeiras denominadas de coletividades territoriais⁴³¹ (*collectivités territoriales*). Essa estrutura consolidou-se a partir da reforma constitucional de 1982, subdividindo-se em comunas (*communes*), departamentos (*départements*) e regiões (*régions*), sendo atualmente regulada pelo Código Geral de Coletividades Territoriais (*Code Général de Collectivités Territoriales* - CGCT).

Com o processo de descentralização decorrente das reformas constitucionais de 1984 e 2003 elas passam a ser subdivididas em coletividades de estatuto comum (*droit commun*) e particular (*statut particulier*), sendo essas últimas, em sua quase totalidade de origem ultramarina, possuindo adaptações sob medida (*sur mesure*) às suas especificidades.

Entre elas não existe hierarquia⁴³², possuindo estrutura similar (Conselhos eleitos e Poder Executivo). A repartição de competências em entre elas se dá de acordo com o princípio da cláusula geral de competência ou por determinação legal.

A autonomia das coletividades territoriais é garantida pelo princípio constitucional da livre administração⁴³³ (art. 72 da Constituição Francesa), mas seus

⁴³⁰ “[A] desconcentração difere fundamentalmente da descentralização. Na primeira, trata-se unicamente da delegação de [...] certo poder de decisão a uma autoridade nomeada, sem que se trate de uma pessoa jurídica diferente do Estado e sem que a competência estatal seja transferida. Na descentralização não se trata unicamente da delegação de um poder de decisão, mas da transferência de um quadro completo de competências a outras pessoas jurídicas de direito público, ou seja, a competência passa a pertencer às próprias coletividades” (MERLIN; MARTINS, 2010, p. 114).

⁴³¹ Conforme explica Thoumelou (2011, p.13-14) a categoria de coletividade territorial é extremamente heterogênea, podendo ser distinguidas de modo geral por três elementos: nome, território e população. É em razão dessa heterogeneidade que a Constituição Francesa, apesar de lhe reservar um título específico, não provê uma conceituação genérica, mas sim uma definição de tipo catálogo, enumerando-as.

⁴³² A exceção a esse princípio é a noção de cabeça da fila (*chef de file*) (art. 17, alínea 5 da Constituição Francesa), que prevê de quando o exercício de uma competência necessite o concurso de vários atores, lei poderá autorizar que uma dentre as coletividades territoriais ou um de seus agrupamentos organize a ação comum. Essa competência se restringe à organização das atividades e não para determinar os tipos de atividade comum (THOUMÉLOU, 2011, p. 37).

⁴³³ Segundo Merlin e Martins (2010, p.114) a implementação desse princípio se dá através de dois elementos: (a) o direito dos cidadãos das coletividades de eleger suas autoridades administrativas; e (b) pelo poder regulamentar e pela autonomia financeiras que lhes é conferida. A eleição por sufrágio universal direto é restrita aos membros dos órgãos deliberativos. “[...] Os conselheiros regionais são eleitos segundo o critério misto, proporcional e majoritário, em dois turnos. Os conselheiros gerais (departamentais) são eleitos de forma um pouco diferente, dentro de uma subdivisão territorial administrativo-eleitoral denominada cantão (*canton*) – o departamento é subdividido em cantões e cada um deles elege um conselheiro. Os conselheiros municipais (das comunas) são eleitos por um sistema de votação de lista em dois turnos, misturando os critérios majoritário e proporcional, podendo ainda o sistema sofrer alterações de acordo com o número de habitantes da comuna”. No que se refere ao poder regulamentar (art. 72, alínea 3 da Constituição), as coletividades são competentes para editar regulamentos e outras normas infra legislativas, podendo inclusive firmar contratos. As coletividades possuem ainda autonomia financeira, cabendo ao poder central, através de lei estabelecer quais os tributos podem ser cobrados, e não a constituição, como ocorre no caso brasileiro.

contornos são fixados por lei e não pela Constituição. Conforme explicam Merlin e Martins (2010, p. 114-115):

[...] embora a Constituição francesa tenha consagrado a livre administração das coletividades locais, a autonomia financeira e as competências das autoridades descentralizadas são fixadas por lei. As autoridades locais não retiram nenhuma autoridade diretamente da constituição, pois sua autonomia, na verdade, é limitada. Os atos regulamentares locais não ocupam o mesmo lugar na hierarquia normativa que os regulamentos autônomos emanados pelo executivo central. Além de tudo, o poder normativo central limita a economia local na medida em que a Constituição confere ao Estado o poder de fiscalizar a atuação normativa das coletividades territoriais. De fato, cabe ao *préfet* – representante do Estado nas coletividades – garantir o respeito das leis e assegurar os interesses nacionais (art. 72-6). Todos os atos normativos locais devem ser obrigatoriamente apresentados ao *préfet*, que é o legitimado a propor perante aos tribunais administrativos ação anulatória de atos locais tidos por ilegais. Diferentemente do que se passa no Brasil, onde os Estados e Municípios têm suas competências legislativas e tributárias definidas pela Constituição, na França, a separação vertical dos poderes manifesta-se de forma extremamente restrita e enquadrada. As coletividades territoriais ao passarem de subdivisões administrativas, não adquirindo oficialmente nenhuma autonomia política.

As comunas surgem a partir da Revolução de 1789, substituindo as aglomerações do antigo regime. A lei de 14 de dezembro de 1789 transforma toda aglomeração de vida, todo agrupamento de habitações em células, independente de tamanho ou dimensão, o que explica o grande número de comunas existentes na França e sua heterogeneidade. Segundo Etien (2007, p. 153, 169) essa democracia de base evita qualquer concorrência com o Estado, uma vez que essa multiplicidade de comunas, com objetivos e interesses diversos não podem fazer frente ao poder central.

Elas são geridas por um órgão colegiado deliberativo, o conselho municipal, e um executivo, eleito por essa assembleia, o *Maire*⁴³⁴, sendo a único poder executivo descentralizado, uma vez que os *préfets*, ainda que façam parte das estruturas das coletividades territoriais, integram a administração desconcentrada⁴³⁵. No que se refere às suas competências ela atua de maneira geral em todos os

⁴³⁴ É importante ressaltar que os termos *Prefeito* e *Préfet* se assemelhem as duas figuras ao se confundem. O Prefeito brasileiro, fazendo uma analogia ao sistema francês seria o equivalente de um *Maire* (MERLIN; MARTINS, 2010, p. 114). No entanto, a semelhança se restringe ao fato de administrarem o ente local, pois o Prefeito brasileiro tem competência atribuída pela Constituição, é eleito em sufrágio universal, além de possuir autonomia política e administrativa.

⁴³⁵ “Os agentes desconcentrados são nomeados e exonerados pelo Estado livremente [...] O *préfet* francês é [...] um funcionário público de carreira ligado à administração central que executa as ordens vindas diretamente dos ministérios” (MERLIN; MARTINS, 2010, p. 114).

assuntos comunais, não possuindo, portanto, atividade específica própria.

O departamento foi criado no mesmo período que as comunas, pela lei de 22 de dezembro de 1789, mas sua instituição no território francês é artificial, feita de cima para baixo. Atualmente, os departamentos são administrados por um conselho geral eleito pelo povo e por um *préfet* de departamento, nomeado pelo Estado⁴³⁶.

No plano jurídico, além de uma competência geral⁴³⁷, possui competências específicas no que se refere à manutenção de vias departamentais, em matéria de planificação e ordenamento territorial, sendo consultado para a elaboração dos contratos-região. Ele é responsável por infraestruturas rurais, podendo auxiliar as comunas em suas ações. Acima de tudo os departamentos possuem uma vocação social, como a ajuda social e a saúde (ETIEN, 2007, p. 172).

A região é inicialmente considerada como um polo de desenvolvimento econômico⁴³⁸. Somente com a reforma de 1982 que ela passa a ser uma coletividade local, com competência global⁴³⁹ e não apenas econômica, passando a ser reconhecida pela Constituição como uma coletividade territorial com a reforma constitucional de 2003. Ela intervém diretamente e deve ser consultada para todos os assuntos em matéria de planificação e ordenamento do território (ETIEN, 2007, p. 174). Sua estrutura é constituída por três órgãos (Conselho Regional, o *Préfet* da região e o Conselho econômico, social ambiental regional). Como ocorre no departamento o *Préfet* é nomeado pelo poder central e os membros do Conselho Regional eleitos pelos cidadãos (MERLIN; MARTINS, 2010, p.113).

Como se pode observar, a estrutura administrativa francesa é complexa, sendo oportuno ressaltar dois de seus aspectos. O primeiro é a estrutura do poder local, que é formado por uma miríade de comunas, extremamente heterogêneas,

⁴³⁶ “[...] Os agentes desconcentrados são nomeados e exonerados pelo Estado livremente [...] O *préfet* francês é [...] um funcionário público de carreira ligado à administração central que executa as ordens vindas diretamente dos ministérios” (MERLIN; MARTINS, 2010, p. 114).

⁴³⁷ A Lei n. 2010-1653 de 16 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a reforma das coletividades territoriais prevê a sua supressão, restando apenas as competências previstas em lei.

⁴³⁸ O decreto de 1955 cria os Programas de Ação Regional (*programmes d'action régionale*) que devem fixar objetivos para a planificação e ordenamento territorial. O decreto de 2 de junho de 1960 cria 21 circunscrições de ação regional, mas que em quase nada lembram as estruturas administrativas das regiões atuais. O decreto de 14 de março de 1964 cria os Comitês de Desenvolvimento Econômico Regional (*Comité de développement économique régional*) que darão impulso à planificação em nível regional. A Lei de 5 de julho de 1972 concederá à região um status de estabelecimento público (*établissement public*), exercendo competência exclusivamente no domínio econômico e social.

⁴³⁹ Tal como ocorre com o departamento, a Lei n. 2010-1653 de 16 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a reforma das coletividades territoriais prevê a sua supressão, restando apenas as competências previstas em lei.

mas que fazem parte da história institucional francesa, e, apesar de diversas tentativas, não se reduzirão.

Guardadas suas diferenças em termos de autonomia, essa heterogeneidade também é um problema no ordenamento jurídico brasileiro, pois não há critérios específicos para a criação do ente municipal, a não ser o conceito de sede administrativa, o que permite que municípios de uma grande metrópole como São Paulo e pequenos núcleos populações rurais no interior da Amazônia recebam tratamento jurídico indistinto.

As alternativas encontradas pelo Estado central francês em matéria de descentralização nos suscitam a questão sobre quais os instrumentos jurídicos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro que foram e serão colocados à disposição das administrações locais para a solução de problemas que ultrapassam seus limites administrativos.

Em segundo lugar merece destaque a superposição de três níveis administrativos sobre um mesmo território. Essa agregação de estrutura é caracterizada pela doutrina como um sistema de tipo folheado (*mille-feuille*) (THOUMÉLOU, 2011, p. 27), especialmente após a popularização de instrumentos de cooperação intercomunal.

Por se tratarem se pessoas jurídicas de direito público com autonomia e não hierarquicamente vinculadas, suas atividades, se não forem devidamente coordenadas, podem entrar em conflito, o que gera uma vantagem ao poder central, em decorrência da organização estatal francesa. Por isso a aplicação do princípio da subsidiariedade é indispensável ao bom funcionamento desse sistema, amparado obviamente por regras que viabilizem estabelecer quem faz o quê, como, onde e quando.

A organização administrativa brasileira também é tripartite, e não menos complexa, sobretudo no que concerne a atuação concertada. O exercício das competências por parte da União Federal, dos Estados e Municípios, ainda que não possam ser equiparadas ao sistema descentralizado francês, necessita ser cooperada. No entanto, como não há o reconhecimento jurídico do princípio da subsidiariedade no ordenamento brasileiro, mesmo que os entes federados possuam maior autonomia política e administrativa, há uma forte centralização de competências em favor da União.

A análise da evolução de um estado unitário francês nos faz refletir sobre

quais as reformas que deveremos realizar – no plano legal e doutrinário – para fazer com que nosso sistema federativo, de natureza cooperativa, se torne mais descentralizado e democrático, liberando-se de seu passado unitário, e que em nada contribui para a redução das disparidades regionais.

Tanto a organização administrativa atual como o processo de descentralização em curso são as estratégias encontradas pelo Estado francês para superar seus gargalos de ordem administrativo-territorial (FAURE, 2009, p. 331). Para lidar com a diversidade de situações encontradas, sem perder a unidade de seu território, três alternativas foram apresentadas pelo legislador: (a) a intercomunalidade (*intercommunalité*); e (b) a experimentação; e (c) a criação de estatutos derogatórios para algumas coletividades territoriais.

A intercomunalidade⁴⁴⁰ corresponde à vontade de duas ou mais comunas de se agruparem para a realização de certas atividades, tornando-se assim mais fortes ou de extensão adequada para a solução de desafios comuns. Segundo Etien (2007, p.176) esse processo serve tanto para a prestação de serviços públicos comuns, como para elaborar verdadeiros projetos de ordem econômica, urbanística e ambiental.

Vale ressaltar que, esse processo não implica na fusão de comunas. Ela é constituída através de autarquias⁴⁴¹ (*établissements publics*), ou por estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal⁴⁴² (*établissement public de coopération intercommunale - EPCI*) não possuindo competências limitadas, mas obedecendo ao princípio da especialidade.

Com sua criação, as comunas lhe transferem as atribuições necessárias ao exercício de suas missões, possuindo poderes de decisão e execução. Quanto à forma de financiamento, elas se dividem em associativa (*sans fiscalité propre*) e federativa (*fiscalité propre*). A primeira é financiada por contribuições das comunas

⁴⁴⁰ Essa surge no ordenamento jurídico francês em 22 de março de 1890, é somente com as leis de 6 de fevereiro de 1992 e 12 de julho de 1999 que a questão adquire corpo. A lei de 13 de agosto de 2004 trouxe modificações ao seu funcionamento, tentando simplificá-la. A última alteração referente à matéria é a lei 2010-1563 de 16 de dezembro de 2010

⁴⁴¹ A equivalência do termo “autarquia” e “*établissement public*” (estabelecimento público) foi feita pelo glossário de termos técnicos francês- português apresentado por Costa (2010). Segundo Cornu (2009, p.372-374) esse termo é empregado no ordenamento jurídico francês para designar toda pessoa jurídica outra que as coletividades territoriais, mas sendo a elas ligados, se submete ao princípio da especialidade e assegura a gestão de um serviço público ou de uma atividade incumbida à administração. Ele segue regras variáveis, de acordo com o objetivo para o qual foi criado, mas está sujeito às prerrogativas de direito público,

⁴⁴² O CGCT (art. L5210-1-1 A) não nos fornece uma definição do conceito, mas apenas uma enumeração de suas categorias.

que dela participam e a segunda possui ingressos fiscais próprios.

Segundo Faure (2009, p. 341-342) o EPCI federativo, modalidade cujo governo francês pretende instituir em todo seu território até o final de 2013 (THOUMÉLOU, 2011, p. 178), é uma pessoa de direito público ligada a duas ou mais comunas. Sobre os territórios das comunas que agrupa, exerce suas competências de modo a se aproximar da gestão comunal.

Ele tende assim a ser um nível administrativo intermediário entre a comuna e o departamento, sem, contudo, adquirir o status de coletividades territorial: é um tipo de descentralização de natureza funcional e não administrativa (FOILLARD, 2011, p. 14). É assim, uma medida do Estado central para racionalizar a administração dos territórios sem suprimir sua estrutura administrativa comunal.

As formas de cooperação intercomunal existentes no ordenamento jurídico francês, não são necessariamente organizadas em EPCI⁴⁴³, podendo ser classificados quanto à sua estrutura em: a) sindicato de comunas⁴⁴⁴ (*syndicats de communes*); b) sindicatos mistos (*syndicats mixtes*); c) comunidades urbanas (*communautés urbaines*); d) comunidades de comunas (*communautés de communes*); e) comunidades e aglomeração (*communautés d'agglomération*); f) sindicatos de aglomerações novas (*syndicats d'agglomération nouvelle*); g) distritos (*districts*); h) comunidades de cidades (*communautés de ville*); i) metrópoles (*métropoles*); j) polos metropolitanos (pôles métropolitains); e k) *pays*⁴⁴⁵.

Os sindicatos de comunas podem ser divididos em duas categorias: os sindicatos de vocação única (*syndicats à vocation unique*) e os sindicatos à vocação múltipla (*syndicats à vocation multiple*). Os primeiros (lei de 22 de março de 1890) constituem-se em uma associação de comunas, mesmo que não limítrofes, que se

⁴⁴³ Segundo o CGCT (FRANCE. Republique, art. L5210-1-1 A) são EPCI os sindicatos de comunas, as comunidades urbanas, as comunidades de comunas, as comunidades de aglomeração, os sindicatos de aglomeração nova e as metrópoles. O único dessa lista sem fiscalidade própria é o sindicato de comunas.

⁴⁴⁴ Na França, o termo *syndicat* tem tanto a mesma acepção que no Brasil, sendo um grupamento de pessoas que exercem uma mesma profissão similar ou conexas reunidas para a proteção de seus interesses, ligado ao direito trabalhista e sindical; como uma acepção administrativa, significando a associação de comunas ou com particulares para o desenvolvimento de um objetivo de interesse mútuo. Ainda que não exista uma equivalência direta, elas poderiam ser traduzidas, conforme o caso em associações de municípios, consórcios intermunicipais e parcerias público-privadas.

⁴⁴⁵ Segundo Cornu (2007, p. 670) essa expressão, no direito doméstico francês, é utilizada para designar um espaço territorial que no sistema administrativo francês, mas não é nem uma circunscrição territorial nem uma coletividade territorial, mas que corresponde a uma entidade geográfica e econômica se se repousa sobre uma coletividade real que possui interesses econômicos e sociais semelhantes que se organizam em um perímetro de solidariedade e que fornecem um quadro de intervenção a todos os atores estatais nele inseridos para o investimento em programas comuns, sobretudo entre espaços rurais e urbanos.

agrupam para gerir uma mesma atividade de interesse intercomunal. Já no segundo caso (lei de 5 de janeiro de 1959) o agrupamento realiza diversas atividades. Nessa segunda hipótese, há ainda a possibilidade que uma comuna adira a um sindicato apenas para fazer parte de uma das atividades desempenhadas.

Segundo Faure (2009. p. 385) apesar de antigo, esse instrumento continua atual. A razão é sua flexibilidade organizacional: atendendo a poucos requisitos, essa modalidade intercomunal permite o agrupamento de comunas ao mesmo tempo em que preserva suas autonomias tradicionais.

Os sindicatos mistos (Decreto de 20 de maio de 1955) permitem a associação de comunas com departamentos, regiões ou estabelecimentos públicos, isto é, de diferentes tipos de coletividades territoriais e mesmo de outras pessoas jurídicas (como câmaras de comércio, sindicatos profissionais, etc.). Eles podem ser de dois tipos: abertos ou fechados. Quando eles forem abertos comportam tanto coletividades territoriais como outras pessoas jurídicas, e quando privados, apenas as primeiras.

Seu objetivo é assegurar a realização de obras ou serviços que apresentem utilidade para todos os envolvidos. Essa modalidade de cooperação na modalidade aberta é uma forma de agrupamento comunal, mas não necessita ser de natureza pública.

Em matéria de competências, eles geralmente são utilizados para uma ação econômica conjunta, para o desenvolvimento do turismo e do esporte, para ações de desenvolvimento local, meio ambiente, educação, cultural, saneamento, transporte e para a implantação de infraestruturas diversas. Vale acrescentar que essa modalidade de cooperação pode ainda funcionar *à la carte*, ou dito de outra forma: as comunas ou demais pessoas jurídicas podem ingressar, sem necessariamente compartilhar todas as atividades.

A comuna urbana (FRANCE. Lei n. 66-1069 de 31 de dezembro de 1966, com as alterações introduzidas pela lei de 12 de julho de 1999) permite o reagrupando várias comunas formando um aglomerado de mais de 500 mil habitantes em um espaço contínuo e sem enclaves. Seu objetivo é resolver problemas de grandes aglomerações multicomunais que se apresentem como unidades geográficas e econômicas que não podem ser resolvidos de forma desarticulada (FAURE, 2009, p.392).

Elas são obrigatoriamente responsáveis por: a) desenvolvimento e

ordenamento econômico, social e cultural do espaço comunitário; b) equilíbrio social e da moradia sobre o espaço comunitário; c) política das cidades no âmbito comunitário; d) gestão dos serviços de interesse coletivo; e e) proteção do meio ambiente e qualidade e vida. Sua criação é por duração ilimitada, absorvendo de pleno direito as competências das comunas nas matérias para a qual foi criada (FAURE, 2009, p.393).

A comunidade de comunas (lei de 6 de fevereiro de 1992) visa a organização solidária em prol do ordenamento e desenvolvimento do espaço para fins de elaboração de um projeto comum, podendo ser de origem rural ou urbana, desde que as comunas se agrupem em um espaço contínuo e sem enclaves. Segundo Faure (2009, p.389), quando essa modalidade foi criada, ela visava trabalhar questões de planejamento estratégico para o desenvolvimento local e não de gestão de competências comuns.

Suas competências tratam obrigatoriamente das matérias de ordenamento do espaço e desenvolvimento econômico; podendo ainda exercer sua competência em caráter facultativo sobre proteção e valorização do meio ambiente, habitação e condições de vida; criação, ordenamento e manutenção de vias, equipamentos culturais e de ensino.

As comunas de aglomeração (Lei de 12 de julho de 1999) substituíram as comunas de cidades. Elas associam várias comunas urbanas em um espaço contínuo e sem enclave reagrupando mais de 50 mil habitantes no entorno de um ou mais comunas de mais de 15 mil habitantes⁴⁴⁶.

Segundo Faure (2009, p. 398) ela é imbuída de competências estratégicas visando executar um projeto de aglomeração e de desenvolvimento de modo a favorecer a coesão social. Elas têm competência obrigatória para desenvolvimento econômico, ordenamento do espaço comunitário, equilíbrio social da moradia e política da cidade da comunidade. Elas exercem ainda obrigatoriamente três das cinco competências abaixo: criação e ordenação de vias, de estacionamentos de interesse comunitário, de equipamentos culturais e esportivos, saneamento, água, proteção e valorização do meio ambiente.

Os sindicatos de novas aglomerações (Lei de 13 de julho de 1983,

⁴⁴⁶ Vale ressaltar, no entanto, que em razão de suas características, ela pode entrar em conflito com as comunidades de comunas, caso coexistam sobre um mesmo território, pois não há relação de subordinação (FAURE, 2009, p.398).

incorporado aos art. 5311-2 e 5311-3 do CGCT) foram criados para responder às necessidades de provimento de infraestrutura das cidades criadas nos anos 70. Essa modalidade pode ser considerada autoritária, pois é uma imposição do Estado a realizar um agrupamento territorial de comunas com forte concentração populacional, uma vez que sua instituição é subordinada ao interesse nacional ou regional.

Elas possuem competências em matéria de programação e investimento em urbanismo, alojamento, transporte, novas vias de comunicação e desenvolvimento econômico, permanecendo sob a competência das comunas abarcadas os serviços desprovidos de interesse comum (FRANCE. Republique, art. L. 5331-1 CGCT). Em razão de seu caráter impositivo, sua duração é limitada, desaparecendo após a consecução de seus objetivos (FRANCE. Republique, art. L. 5341-1 CGCT). A Lei de 12 de julho de 1999 determina que esses sindicatos sejam transformados progressivamente em comunidades de aglomeração.

Os distritos foram extintos oficialmente em 1º de janeiro de 2002 (Lei de 12 de julho de 1999), sendo transformados em comunidades de comunas, comunidades de aglomeração ou comunidades urbanas, conforme o caso. Criados pela ordenação (*ordonnance*) de 5 de janeiro de 1959, à origem para intervir no meio urbano, na década de 70 tiveram sua aplicação estendida ao meio rural. Eles eram dotados de competências delegadas pelas comunas, mas de competências obrigatórias definidas em lei, como a gestão da questão de alojamento e manutenção de serviços de combate a incêndios.

As comunidades de cidades, também extintas em 1 de janeiro de 2002, foram transformadas em comunidades de aglomeração ou de comunas (lei de 12 de julho de 1999). Criadas pela lei de 6 de fevereiro de 1992, elas agrupavam as comunas de uma aglomeração de mais de 20 mil habitantes.

A metrópole, nova modalidade de cooperação intercomunal (Lei de 16 de dezembro de 2010) visa atender às necessidades de grandes aglomerações que não dispõem de instrumentos jurídicos suficientemente integrados para a realização de programas econômicos de incremento de sua competitividade em nível europeu⁴⁴⁷, possuindo competência plena em três assuntos: a) no lugar das

⁴⁴⁷ Ela tem por objeto associar comunas em um espaço de solidariedade para o desenvolvimento de um projeto de ordenamento e desenvolvimento econômico, ecológico, educativo, cultural e social

comunas, as competências sobre desenvolvimento e ordenamento econômico, social e cultural; ordenamento do espaço metropolitano; política local de habitação; política da cidade; gestão de serviços de interesse coletivo e meio ambiente; b) no lugar dos departamentos, as competências sobre transporte escolar, gestão de vias e atividades econômicas; e c) no lugar da região a competência da promoção do território no exterior e suas atividades econômicas. Ela pode ainda assumir as competências facultativas dos departamentos e regiões (THOUMÉLOU, 2011, p. 176-177).

O polo metropolitano (Lei de 16 de dezembro de 2010) tem por objetivo favorecer a cooperação em rede dos territórios urbanos com mais de 300 mil habitantes, excluída a região da *Île-de-France*, que possui regime administrativo diferenciado. Quanto à sua natureza é um estabelecimento público formado por acordo entre EPCI federativo. Sua estrutura administrativa é próxima a do sindicato misto fechado. Sua atividade é limitada aos seguintes domínios: ações de desenvolvimento metropolitano em matéria econômica, de promoção da inovação, pesquisa, ensino superior e cultura. Ele coordena ainda o ordenamento do espaço através da coordenação da elaboração dos esquemas de ordenamento territorial e de desenvolvimento de infraestruturas e de serviços de transporte (FRANCE. Republique, art. L731-1 do CGCT).

O pays, suprimido pela lei de 16 de dezembro de 2010⁴⁴⁸, tinha por finalidade criar um agrupamento de interesses econômicos, culturais e sociais de seus membros. Ele consistia na elaboração de um projeto comum de desenvolvimento sustentável voltado à valorização de características do território, fortalecendo a relação entre urbano e rural.

Como se pode observar o Estado francês, ao longo dos anos, criou uma série de instrumentos para superar o problema das multiplicidades de comunas e sua heterogeneidade. Vários se colocam à disposição das coletividades territoriais para que atuem de forma cooperada entre áreas urbanas, rurais e entre as duas.

Isso não significa dizer que seja um processo acabado. Em verdade, a França está em plena reforma das coletividades territoriais que perdurará até o ano 2014. Nessa nova sistemática, a comuna ganhará ainda maior autonomia, sendo o

de seu território para melhorar a competitividade e a coesão (FRANCE. Republique, art. L52217-1 do CGCT).

⁴⁴⁸ Os pays criados antes da publicação da referida lei permanecem em funcionamento.

único escalão que manterá sua competência genérica. O reforço da intercomunalidade passa por sua racionalização (VERPEAUX, 2011, p. 3).

Portanto, apesar de ser um Estado centralizado, as coletividades territoriais a receber delegações de competência, o que aumenta seu poder normativo. Nesse contexto, algumas competências pertencentes ao Estado são realmente transferidas às coletividades territoriais, sejam em caráter temporário ou permanente.

Em caráter temporário, é possível a delegação de competência do poder central ao local a título de experimentação⁴⁴⁹. Inicialmente reservado às coletividades territoriais ultramarinas, a experimentação foi estendida à metrópole pela reforma constitucional de 2003 (art. 74, alínea 4 da Constituição).

Sendo uma derrogação ao princípio da unidade legislativa, essa:

[...] consiste em outorgar um poder regulamentar excepcional que permite às coletividades locais de derogar as normas estatais a título experimental. Esse poder de ultrapassar as competências tradicionalmente atribuídas pelas disposições legislativas e regulamentares é conferido pelo poder central a algumas coletividades durante um prazo limitado e por um objeto explicitamente determinado. A experimentação implica, pois, um diálogo entre o Estado e as autoridades locais visando uma melhor gestão das políticas públicas e sua adaptação às peculiaridades de cada zona geográfica. Obviamente, o objeto da experimentação não pode contrariar direitos constitucionais (MERLIN; MARTINS, 2010, p.116).

Essa medida, criada para resolver problemas de ordem prática, é um instrumento privilegiado de reforma. Outrora utilizada para por em teste a legislação nacional, essa passa ser um instrumento de expressão da autonomia local, através da emergência de um poder legislativo experimental, permitindo assim a adaptação da diversidade do território ao direito. Essa atribuição, no entanto, é submetida a um estrito controle do poder central, que procede a avaliação não somente sua legalidade, mas de sua oportunidade (DAUPHIN, 2008, p. 588-589).

Outra experiência de derrogação do princípio da unidade legislativa, mas dessa vez em caráter definitivo, são as coletividades territoriais de caráter derogatório⁴⁵⁰. Tal como ocorreu com a experimentação, essas não mais se restringem ao ultramar. Assim, o regime atribuído as três maiores cidades francesas

⁴⁴⁹ Atualmente as comunidades ultramarinas possuem poderem de adaptação da legislação às suas especificidades, através do processo de habilitação, conforme dispõe o art. 73 da Constituição Francesa. Trata-se de uma modificação definitiva de lei ou regulamento, em caráter definitivo.

⁴⁵⁰ Segundo Etien (2007, p.174) «nos últimos anos se multiplicaram o número de coletividades [territoriais] com estatuto derogatório, isto é, coletividades locais que por uma série de razões históricas, culturais e outras desejavam se beneficiar de um status específico distinto do de direito comum, como os da comuna, departamento e região» (tradução nossa).

(Paris, Lyon e Marseille)⁴⁵¹ e à ilha de Corsica (*Corse*) passam a receber tratamento legislativo diferenciado.

Portanto, é correto afirmar que no ordenamento jurídico francês há coletividades territoriais de direito comum e coletividades territoriais de caráter derogatório, bem como coletividades territoriais que podem experimentar delegações de competências, o que cria um cenário de diversidade territorial administrativa e legislativa.

São, sobretudo, as coletividades ultramarinas vão se favorecer no princípio da adaptação legislativa – em caráter definitivo, através do processo de habilitação – para reconhecer suas especificidades no âmbito econômico e cultural, ganhando autonomia considerável⁴⁵², ainda que permaneçam vinculadas à França, e mesmo ao princípio da identidade legislativa, como no caso dos DROM. Elas são a maior expressão da descentralização administrativa e legislativa do ordenamento francês.

Segundo a Constituição (art. 72-3) as populações ultramarinas estão repartidas em: a) departamentos e regiões ultramarinas⁴⁵³ (DROM); b) coletividades ultramarinas (COU); e c) outros territórios particulares (Nova Caledônia, Terras Austrais e Antárticas Francesas).

Quanto ao plano da delegação de competências em matéria legislativa, a esses espaços se aplicam dois regimes: o da identidade legislativa (ou assimilação), para as hipóteses previstas no art. 73 da Constituição Francesa; e da especialidade e autonomia, previsto no artigo 74, do mesmo texto legal.

No primeiro caso as leis e regulamentos são aplicáveis de pleno direito,

⁴⁵¹ Previstas no CGCT como regiões de estatuto particular, o regime atribuído às grandes cidades (art. 4411-1) gera um debate jurídico quanto à sua natureza derogatória. Na opinião de Faure (2009, p.321) suas adaptações não foram tão significantes assim: sua originalidade se manifesta mais no plano de competências e de recursos, do que em sua organização.

⁴⁵² Segundo Daniel (2007, p. 13) a revisão constitucional de 2003 concede um lugar privilegiado para o ultramar, desmembrando as reivindicações desses espaços heterogêneos e que possuem grandes diversidades no âmbito local tentando estabelecer um novo quadro jurídico para elas e mesmo tempo levar em consideração a diversidade dessas situações.

⁴⁵³ Os departamentos ultramarinos foram criados pela Lei de 19 de março de 1946 à semelhança de seus homólogos metropolitanos (salvo pela possibilidade de adaptação da legislação), visando por fim às discriminações coloniais e impulsionar o progresso econômico e social das regiões. A partir de 1955 melhorias infraestruturais foram implementadas e os ganhos sociais foram sendo paulatinamente equiparados. Mas, essas medidas não equipararam as condições de vida entre metrópole e ultramar, gerando questionamentos em torno das questões da assimilação, da descentralização, da autonomia e independência das coletividades ultramarinas, que possuem direito à autodeterminação. Como resultado desse processo as reformas ocorridas na década de 80 criaram uma superposição de coletividades e um déficit de coesão da ação pública, tendo sido a questão revisada pela lei de 3 de dezembro de 2000, ocorrendo uma verdadeira reforma institucional em 2003 (THIELLAY, 2007, p. 94; JOS, 2007, p. 31).

podendo ser adaptados para contemplar suas especificidades. Em razão do princípio da identidade legislativa os DROM são muito similares aos da região metropolitana, observado o que dispõe o CGCT sobre as competências dos conselhos gerais e regionais (FRANCE. Republique, arts. L. 3441-1 à L. 3444-6 e L. 4433-1 a 4435-1, respectivamente), que lhe atribuem normas específicas de funcionamento.

Essas coletividades se administram livremente, podendo elaborar regulamentos, salvo em matérias expressamente reservadas ao poder central. Elas podem também ser habilitadas⁴⁵⁴ por lei a fixar as regras aplicáveis ao território⁴⁵⁵, a fim de levar em conta suas especificidades (art. 73-3 da Constituição).

Já o regime de especialidade legislativa é estabelecido por lei orgânica. Nela é definido um status particular, bem como as leis que a ela se aplicam. É vedado o exercício dessa competência em matérias específicas, de competência do poder central.

Neste trabalho nos limitaremos a apresentar as características das coletividades territoriais DROM previstas no art. 73 da Constituição⁴⁵⁶, por estar diretamente relacionado com nosso objeto de pesquisa. Essa categoria pode ser subdividida em: (a.1) o estatuto tipo de departamento e região do ultramar; (a.2) estatuto de departamento e de região de ultramar próprio à Reunião; (a.3) estatuto de departamento e de região de ultramar que dispõe de uma assembleia deliberativa única para essas duas coletividades; e (a.4) o estatuto de coletividade que substitui o departamento e a região de ultramarina.

De maneira geral podemos resumir as características principais dos DROM da seguinte forma (JOS, 2007, p. 33-34): a) estão sujeitos ao princípio da identidade legislativa; b) seus órgãos, cada um no âmbito de suas competências, poderão realizar adaptações às regras aplicáveis ao seu território, de acordo com suas especificidades; c) podem participar do processo de experimentação, através de

⁴⁵⁴ Sobre a possibilidade de adaptação por meio de habilitação comenta Faure (2009, p. 62) que, a primeira vista, pode ser visto como um atentado ao princípio da identidade legislativa, ainda que essa hipótese sofra restrições. No entanto, esse conflito é aparente, pois a competência dos DROM é em nível administrativo e não legislativo, havendo ainda assuntos de natureza indelegável (art. 73 – 4 e 6 da Constituição Francesa).

⁴⁵⁵ Para evitar que essa medida gere uma desoneração do poder central em razão em relação a esses espaços ultramarinos, a constituição prevê que essa delegação somente se dará mediante solicitação do poder local.

⁴⁵⁶ Conforme explica Jos (2007, p. 32) esse dispositivo comporta diversas variações internas, mesmo dentro de uma mesma categoria.

habilitação legal, legislando em áreas que excedem sua competência.

No plano fático os DROM existentes são monodepartamentais⁴⁵⁷, ou seja, essas duas coletividades se sobrepõem, possuindo apenas um *préfet*, que, em razão de seu distanciamento da capital, sendo o representante da administração desconcentrada, possui algumas competências reforçadas.

Em decorrência desse fato, os DROM possuíam duas assembleias deliberativas (Conselho geral departamental e o Conselho regional), o que apenas pôde ser alterado a partir de 2003, com a reforma constitucional. Essa unificação foi feita na Guiana Francesa, simplificando assim seu quadro institucional⁴⁵⁸.

Nos DROM, os conselhos possuem algumas competências específicas⁴⁵⁹. Além da competência geral das coletividades territoriais, possuem (ETIEN, 2007, p. 181-182): a) poder especial de proposição legal, encaminhando proposições relativas às condições de desenvolvimento cultural da região ao poder central; b) dever de opinar sobre todas as formas de cooperação regional em matéria econômica, social e cultural, bem como sobre o uso dos recursos marinhos incidentes sobre seu território; c) poder de intervenção no domínio das relações internacionais; d) amplo poder de decisão sobre a planificação regional, ordenamento territorial, desenvolvimento agrícola e florestal, exploração mineral e marítima, desenvolvimento de línguas e culturas regionais, comunicação audiovisual, saúde, moradia, emprego e capacitação; e e) poder para criar agências e estabelecer quadros de cooperação intercomunais.

Assim, podemos concluir que o Estado Francês, sobretudo no plano ultramarino, cria condições no plano administrativo-formal para que sejam contempladas as especificidades territoriais, mesmo nos casos dos DROM, que estão sujeitos aos princípios da assimilação/identidade legislativa. Isso não implica dizer que as dificuldades enfrentadas no plano territorial sejam as mesmas no ultramar e na metrópole, como poderemos verificar com o estudo de caso da GF.

Feita a análise da estrutura administrativa do Estado francês passaremos analisar as normas em matéria de ordenamento territorial francês e sua aplicação no

⁴⁵⁷ Segundo Thiellay (2007, p. 94), além de monodepartamentais, os DROM são marcados por um número reduzido de comunas, mais populosas e maiores em extensão territorial, o que causa problemas específicos à administração territorial.

⁴⁵⁸ Conforme destaca Etien (2007, p. 181-182), sua antiga estrutura era incoerente, pois mantinha duas coletividades territoriais, com competências diferentes atuando sobre um mesmo território, muitas vezes com os mesmo atores.

⁴⁵⁹ Eles possuem ainda a possibilidade de criar conselhos facultativos para questões econômica, social, cultural, de educação e meio ambiente, bem como para tratar das particularidades culturais.

DROM da GF.

5.2.2 Ordenamento Territorial no Direito Francês

As práticas de ordenamento territorial⁴⁶⁰ (OT) na França têm origem no período entre guerras⁴⁶¹ (FREMONT, 2008, p. 7; LACOUR; DELAMARE, 2013, p. 15), mas só recentemente passaram a receber tratamento jurídico próprio (FREMONT, 2008, p. 8). Seu histórico pode ser dividido em três etapas: a) entre os anos 50 e 60, considerada a “era de ouro” da política; b) anos 70, em que passa por uma reflexão crítica; e c) a partir dos anos 80, em que é imbuída de uma nova dinâmica e perspectiva de atuação com as medidas de descentralização e passa a receber tratamento legal.

Com o fim da segunda Guerra Mundial, o país encontra-se arrasado economicamente e com suas infraestruturas destruídas, necessitando passar de um sistema de produção de guerra para um de paz (GIRARDON, 2010, p. 31). Com o advento da quinta República, uma vez solucionada a questão da estabilidade política do país, o OT se imporá como uma grande ação do Estado (LACOUR; DELAMARE, 2013, p. 15).

Há o monopólio do Estado no plano técnico, financeiro, na concepção do planejamento, bem como na sua execução, estabelecendo as regras do jogo da organização espacial, marcadamente de natureza intervencionista e centralizadora. A máquina estatal é desenvolvida para atender às demandas desse planejamento de inspiração keynesiana. É nesse período que é criada a Delegação de Ordenamento do Território e Ação Regional (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* – DATAR), uma organização inovadora, de caráter interministerial, que fica encarregada de gerir essa política, fazendo a articulação entre ministérios.

⁴⁶⁰ O termo ordenamento do território (*aménagement du territoire*) é utilizado pela primeira vez a França com a publicação do estudo do geógrafo Jean-François Gravier (1949) intitulado *Paris e o deserto francês (Paris et le désert français)*.

⁴⁶¹ Segundo Girardon (2010, p. 31-32) a conjuntura da política da França que dá origem à política de ordenamento territorial é caracterizada pelos seguintes fatores: a) necessidade do retorno à vida normal da população; b) reconstruir infraestruturas afetadas pela guerra; c) fundar um desenvolvimento sobre novas bases econômicas, sociais e políticas, preenchendo lacunas e agindo preventivamente para evitar a eclosão de novos conflitos; e d) se adaptar à nova ordem mundial, onde a França deixa de ser um império colonial. Seu objetivo principal era retomar o desenvolvimento econômico antes da guerra.

Em termos de planejamento o período é marcado por um forte crescimento econômico, e por uma estratégia de intervenção espacial baseada em polos de crescimento, através de investimentos na indústria pesada, considerada um motor de desenvolvimento econômico⁴⁶². Políticas voluntaristas na área de urbanização⁴⁶³, visando direcionar o crescimento excessivamente concentrado em Paris para outras regiões da França e a criação de políticas de desenvolvimento regional, sobretudo para zonas rurais⁴⁶⁴, foram outros grandes eixos desse período (LACOUR; DELAMARE, 2013, p. 29-50).

A fase de áurea desse planejamento centralizado se encerra com a desaceleração econômica causada pelos choques do petróleo e a necessidade de mudanças estruturais para adaptar a França à nova economia de mercado. Sem o suporte dos bons indicadores econômicos, o planejamento francês passa a ser criticado, mas permanece centralizado. Visando conter a migração e estimular economicamente áreas do território mais fragilizadas pela crise, são criados programas para cidades médias, bem como um fundo de para o fortalecimento de espaços rurais (*fonds interministériel d'intervention adapté* – FIDAR) (LACOUR; DELAMARE, 2013, p. 56-81).

Os anos 80 são marcados por grandes mudanças, no plano internacional, administrativo e econômico no país. No plano internacional, com a entrada no bloco econômico de países com nível de desenvolvimento inferior ao dos atuais membros, se fortalece o debate sobre a necessidade de coesão no espaço europeu. A assinatura do ato único europeu (1987) institui um mercado comum, uma moeda única, bem como o princípio da subsidiariedade passa a orientar as relações do bloco europeu com seus países membros.

A França internamente passa por um grande processo de descentralização, que alterará a política de OT, sendo firmados os primeiros contratos de pays e criados os contratos de plano Estado-Região (*contrats plans État-Région* – CPER). No entanto, nesse período há uma falta de clareza quanto o papel do Estado Nacional e das coletividades territoriais sobre suas competências em matéria de OT.

⁴⁶² Tal como ocorreu no Brasil esse modelo foi excessivamente contestado por criar enclaves.

⁴⁶³ Foram estabelecidos dois grandes projetos para áreas urbanas: o estímulo à formação de oito grandes metrópoles no país e a criação de novas cidades no entorno da capital, criando assim novas centralidades para controlar seu crescimento populacional.

⁴⁶⁴ Essa mesma lógica foi estendida para a intervenção no litoral e nos maciços montanhosos, sendo ainda hoje essas áreas consideradas de regulação especial. Foram criados nessa época os primeiro parques nacionais e regionais no país.

Com a delegação de competências em matéria de ordenamento do solo, utilizando-se do princípio da autonomia administrativa é fortalecida a cooperação intercomunal. Essa medida é interessante do ponto de vista administrativo, pois é uma saída à fragmentação histórica do território em milhares de comunas, mas adiciona novas estruturas e atores ao processo de ordenamento territorial, tornando-o mais complexo.

No plano econômico há um predomínio de projetos endógenos, o que ampliará a competição entre interna e o acirramento das disparidades, uma vez que as diferentes partes do território francês não estão em pé de igualdade para atrair investimentos (LACOUR; DELAMARE, 2013, p. 56-81).

A partir da década de 90 o processo de globalização e de fortalecimento do bloco europeu faz com que a França assimile uma série de objetivos e execute processos de harmonização de suas normas e políticas internas, o que gera certa resistência por parte dos poderes locais.

As políticas de OT buscarão estimular o desenvolvimento econômico através de uma nova centralidade, a territorial, que não obedece a limites político-administrativos. É necessário incorporar ao planejamento concepções novas, como a superação da dicotomia urbano-rural, bem como o reconhecimento desse último não apenas como um espaço de produção, mas como bem público, de importância natural e paisagística, sendo crescente a importância da incorporação da temática ambiental.

Para esclarecer a repartição de competências e as regras de cooperação, são necessários instrumentos adaptados, passando a temática do OT a ser disciplinada pela legislação⁴⁶⁵, surgindo inclusive documentos que vinculam não apenas o poder público⁴⁶⁶, mas os particulares⁴⁶⁷. Essa intenção de regulamentar a ação planificadora será observada através da proliferação de diversos esquemas de

⁴⁶⁵ Sobre a questão da utilização do Direito em matéria de OT explicam Lacour e Delamare (2013, p. 96-97) que “o contexto de descentralização engendrará uma pluralidade de atores e estratégias cujos papéis em geral são mal delimitados. Para manter seu papel de regular das relações territoriais, introduzindo inovações e as difundir amplamente, o Estado deve produzir estruturas e regras com um status jurídico vinculante” (Tradução livre).

⁴⁶⁶ Nesse período são editadas as leis de orientação para o desenvolvimento do território (*loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* - LADT) (1995, conhecida como lei Pasqua), alterada parcialmente pela lei de orientação para o ordenamento e desenvolvimento sustentável do território (*loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* - LADDT) (1999, conhecida como lei Voynet). Essas normas são consideradas um marco para o OT territorial.

⁴⁶⁷ Os maiores exemplos dessa são as leis da montanha e do litoral.

ordenamento territorial⁴⁶⁸, bem como criação de agências regulatórias, políticas contratuais e participação ativa da sociedade civil (LACOUR; DELAMARE, 2013, p. 85-104).

Para racionalizar também os arranjos administrativos para o desenvolvimento do território, novos instrumentos de cooperação são criados, com a proposição de medidas para tornar a democracia local mais transparente e uma cooperação intercomunal mais forte (GIRARDON, 2010, p. 37). São criadas as comunidades de aglomeração, e é editada a lei de solidariedade e da renovação urbana (*loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains* - SRU)⁴⁶⁹, que traz novas dimensões para o desenvolvimento que ultrapassam o planejamento físico do espaço. No plano rural, uma lei semelhante é editada⁴⁷⁰.

Portanto, a política de OT na França ao longo das décadas passou de um programa de Estado de centralizados a um sistema jurídico do estruturado e descentralizado, que objetiva a promoção do ordenamento territorial sustentável.

Para Fialaire (2002, p. 19-24) essa política se situa entre permanência e mudança, sendo os seguintes seus traços de originalidade, são: a) transversalidade, não sendo uma política setorial, mas uma política global entre diferentes setores da ação pública; b) é um campo de inovação, baseado em uma nova maneira de pensar o território; c) possui uma finalidade precisa, classicamente definida como uma melhor repartição entre os homens de função dos recursos naturais e das atividades econômicas; e d) promove o incentivo à cooperação.

Ainda que essa descentralização receba críticas⁴⁷¹ e que o projeto de

⁴⁶⁸ São criados uma série de esquemas para permitir a ação coordenadas entre Estado e coletividades territoriais. No plano nacional é instituído o esquema nacional de ordenamento e desenvolvimento do território (*schéma national d'aménagement et de développement du territoire* - SNADT), que tinha a pretensão de dar uma visão global do território francês, sendo formado ainda por diversos esquemas setoriais, de caráter estratégico. No plano regional são criados os esquemas regionais de ordenamento e de desenvolvimento do território (*schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire* - SRADT). O SNADT, por dificuldades políticas e técnicas nunca foi colocado em prática, sendo substituído pelo esquema de serviços coletivo (*schéma de services collectifs* - SSC).

⁴⁶⁹ A lei n° 2000-1208 de 13 de dezembro de 2000 modificou o direito urbanístico no país e sua política habitacional. Sua disposição mais famosa está contida em seu art. 55 que estabelece a necessidade de se estabelecer uma cota de 20% de moradias para a população de baixa renda em cada cidade.

⁴⁷⁰ O meio rural passa a ter uma política própria de desenvolvimento territorial (FRANCE, Lei n. 05-157 de 23 de fevereiro de 2005). Ela comporta oito grandes linhas, dentre as quais se destacam o desenvolvimento econômico do espaço rural, a integração dos espaços periurbanos, o reforço da atratividade dos territórios, por medidas em favor à moradia, em especial, a renovação do patrimônio construído.

⁴⁷¹ Monod e De Castlebajac (2010, p. 33-40) argumentam que a descentralização ocorrida na década de oitenta no país reforça a ação das comunas e departamento, mas também mascara algumas

ordenamento territorial não tenha conseguido efetivamente estabelecer um plano global de ordenamento territorial, o Estado Francês realizou diversas reformas institucionais que permitiram que sua política de OT se adaptasse ao contexto europeu e internacional, mantendo e criando os seguintes instrumentos originais: a) uma estrutura administrativa de natureza interministerial (DATAR); b) leis de orientação em matéria de ordenamento territorial (LADT e LADDT); e c) uma estrutura contratual que permite a coordenação de diferentes políticas de OT no plano descentralizado (Contrato Estado-Região).

5.2.2.1 Coordenação Interministerial (DATAR)

O Decreto n. 63.112 de 14 de fevereiro de 1963, instituiu a Delegação de ordenamento territorial e ação local (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* – DATAR), durante o período de ouro das políticas de ordenamento territorial da França. Sua função ao longo dos anos foi se adaptando as novas contingências nacionais e internacionais, mas seus objetivos pouco se alteraram desde seu ato de criação. São eles: a) coordenar as instâncias administrativas institucionais tradicionais que tentem a operar de maneira individualizada, em razão de sua especialização; b) estabelecer uma política de ordenamento territorial de caráter interministerial; e c) fazer estudos prospectivos que ajudarão na elaboração de metas e avaliação de resultados.

Com uma estrutura administrativa considerada simples para os padrões franceses – nunca reuniu mais de 200 funcionários – é constituída de uma equipe multidisciplinar⁴⁷² formada por membros provenientes de todos os ministérios, sendo diretamente vinculada ao Primeiro-ministro. Sua natureza interministerial é considerada essencial para a realização de seus objetivos, sendo por essa razão de nunca ter sido transformada em um órgão especializado ou ministério.

Sua flexibilidade e caráter multidisciplinar são as características buscadas

medidas centralizadoras, quais sejam: a) a tutela administrativa do *préfet*, representante do Estado, que deverá aprovar as medidas votadas democraticamente; b) tutela técnica, em que eram estabelecidas regras para a execução das atividades descentralizadas, sendo seus textos excessivamente pormenorizados; e c) tutela financeira, em que as subvenções outorgadas às coletividades, mediante a aprovação de projetos, que deviam ser elaborados a partir de critérios pré-estabelecidos.

⁴⁷² A DATAR é ainda associada a diversos organismos e instituições (públicas e privadas) existentes no território francês, que potencializam sua capacidade de coordenação e articulação (GIRARDON, 2010, p. 45).

para a execução de uma política de OT no país. A DATAR não é um ministério de contornos precisos, mas um polo de articulação institucionalizado, realizando arbitragens necessárias ao desenvolvimento de ações integradas (MONOD; DE CASTELBAJAC, 2010, p. 29), e recorrendo, se necessário ao poder do Primeiro-Ministro, em caso de impasse.

Com o processo de descentralização, sua missão passa a não ser apenas a articulação interministerial, mas o bom relacionamento do poder central com as coletividades territoriais e estabelecimento públicos por elas criados para o desenvolvimento de suas competências em matéria de uso e organização do solo. Nesse contexto, a atuação da DATAR se dará em várias fases.

Primeiramente ela supervisiona a elaboração dos documentos relativos ao OT no âmbito inter e intrarregional, assegurando sua coerência desde o processo de elaboração. Em segundo lugar ela coordena os repasses feitos às regiões para a implementação desses planos, através da negociação de recursos orçamentários não vinculados (*masse financière non affecté*) no processo de elaboração dos contratos Estado-Região.

A delegação possui ainda recursos específicos para a realização de programas de incentivos, o que amplia ainda mais seu âmbito de penetração e de coordenação em nível horizontal e vertical.

O Decreto de 14 de dezembro de 2009 atualizou suas competências e denominação⁴⁷³ para Delegação interministerial de ordenamento do território e atratividade regional (*Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* – DATAR), adicionando à sua missão as seguintes atribuições (art. 1º): a) preparar as orientações e colocar em prática a política nacional de ordenamento e desenvolvimento dos territórios; b) preparar um programa de competitividade e atratividade, bem como a coesão dos territórios; c) contribuir para o reforço da rede de inovação; d) elaborar estratégias nacionais de competitividade econômica, coesão social e de desenvolvimento sustentável; e) contribuir para a elaboração e implementação de políticas que visam favorecer o acesso a serviços de interesse geral bem como a estrutura de acesso à internet na totalidade do território; f) contribuir para a definição, implementação e acompanhamento de

⁴⁷³ Entre 1963 e 2009 a DATAR teve sua denominação alterada passando a adotar a sigla DIACT (*Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires*), que corresponde em português à Delegação interministerial de ordenamento e competitividade dos territórios.

políticas nacionais e europeias de coesão econômica, social e territorial; g) coordenar as políticas de OT executadas pelas regiões; h) assegurar a coordenação e o acompanhamento da implantação no território de administrações e estabelecimentos públicos do Estado; e i) participar do plano interministerial de antecipação e acompanhamento da reestruturação e revitalização de territórios.

Conforme os novos objetivos estabelecidos, a DATAR reforça seu papel em uma nova escala de atuação: a Europeia⁴⁷⁴, que conforme demonstramos mais acima tenderá a se desenvolver nos próximos anos com a política de coesão territorial⁴⁷⁵.

Portanto, podemos afirmar que a DATAR é uma estrutura administrativa que tem por papel a coordenação e a arbitragem de conflitos, papéis-chave na elaboração de uma política de ordenamento territorial descentralizada e democrática. Sua natureza multidisciplinar e institucional permite a ligação entre os diferentes ministérios especializados, bem como garante o acesso e o fluxo de informações horizontal.

Esse pode ser um instrumento de referência para a elaboração de um sistema de OT no Brasil, uma vez que a articulação entre os diferentes entes federados é bastante problemática, inclusive em seus respectivos planos internos⁴⁷⁶. Ademais, por estar diretamente ligada diretamente ao Primeiro-Ministro, ela permite que as informações cheguem de forma integrada ao processo decisório. Em verdade, essa proximidade é duplamente benéfica, pois permite ainda uma rápida solução de impasses.

Por essa razão, ao pensarmos uma política de OT para o Brasil, necessário se faz pensar sobre quais medidas institucionais serão adotadas para fazer a coordenação de políticas setoriais no plano horizontal e vertical. No caso brasileiro,

⁴⁷⁴ A França teve um papel muito importante na emergência e evolução da planificação espacial europeia. Suas ideias em matéria de desenvolvimento regional e planificação espacial, fundadas no desenvolvimento equilibrado do território francês foram transpostas na escala do conjunto do território europeu, assim como as de outros países, evidentemente. Nesse contexto, a Europa emerge como um ator-chave na concepção e execução da política de ordenamento do território, possuindo a DATAR um papel importante na negociação para integrar diferentes regiões francesas nas prioridades dos fundos estruturais da EU, bem como na avaliação da eficácia de suas políticas (SKYPES; MOTTE, 2007, p. 165-166).

⁴⁷⁵ Segundo Husson (2002, p.300-301) a diferença entre coesão territorial e OT é que o primeiro é possui uma significação mais ampla, sendo o OT um dos meios de coesão.

⁴⁷⁶ Apenas a título de exemplo, a própria política de OT, quando da sua elaboração foi tratada de forma setorial (concentrada principalmente nos ministérios de planejamento, integração nacional e meio ambiente), ainda que tenha sido feito um esforço, através de seminários para se buscar um olhar integrado sobre a matéria.

essa questão é ainda mais complexa, uma vez que não se trata de um Estado unitário, mas federal, havendo não apenas uma autonomia administrativa mais política dos entes federados.

5.2.2.2 Leis de Orientação em Matéria de OT (LOADT e LOADDT)

A política de OT passa a receber tratamento jurídico, com a edição das leis orientação para o desenvolvimento do território⁴⁷⁷ (*loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* - LADT), alterada parcialmente pela lei de orientação para o ordenamento e desenvolvimento sustentável do território⁴⁷⁸ (*loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* - LADDT). Essa legislação é considerada o marco legal do surgimento de um direito do ordenamento territorial no país⁴⁷⁹, o que não implica em dizer que outras normas jurídicas não tivessem efeitos semelhantes, mas sem o intuito de realizar o ordenamento territorial de forma coerente⁴⁸⁰.

A LADT não traz uma definição para o termo OT⁴⁸¹, mas fixa o quadro geral de sua política (GIRARDON, 2010, p. 85), instituindo documentos de planificação (art. 2º)⁴⁸², princípios gerais (art. 4º)⁴⁸³, normas para a organização da concertação

⁴⁷⁷ Lei nº 95-115 de 4 de fevereiro de 1995, também conhecida como “lei Pascqua”.

⁴⁷⁸ Lei nº 99-533 de 25 de junho de 1999, também conhecida como “lei Voynet”.

⁴⁷⁹ A legislação francesa não possui uma definição do que seja o ordenamento territorial, sendo necessário recorrer à doutrina delimitar seu objeto. Segundo Cornu (2009, p. 53) ele é definido como uma “[p]olítica que visa uma melhor repartição de homens em função dos recursos naturais e das atividades econômicas [...] que se traduz num conjunto de medidas diversas: urbanismo, planificação econômica, planejamento agrícola, descentralização industrial, expansão regional” (tradução nossa). Portanto, sua preocupação principal não é a planificação econômica, mas sim a correção de desigualdades territoriais inerentes ao desenvolvimento do processo econômico, em que o Estado pode influir através de medidas intervencionistas e discriminatórias, racionalizando a organização de atividades, de como a criar condições mais favoráveis de desenvolvimento econômico. É por essa razão que enquanto a política de planificação econômica perdeu força com a globalização econômica, o mesmo não ocorreu com a de OT (FAURE, 2009, p. 459-460).

⁴⁸⁰ Lefebvre (2003, p. 77) classifica essas normas esparsas nas seguintes categorias: a) planificação global do uso e organização do espaço, estando sua maioria integrada atualmente ao Código de urbanismos; e b) limitações ao direito de propriedade no que concerne ao uso do solo e estão previstas nos códigos civil, de impostos, de construção, etc.

⁴⁸¹ A dificuldade em conceituar o ordenamento territorial, está no fato que ele “não existe em si mesmo, com um conteúdo fixo e definitivo. Não há vantagem em um modelo que possa ser reproduzido em qualquer contexto. Ele não é um conjunto de receitas a serem aplicadas. Um bom ordenamento é aquele que atende às expectativas e exigências do momento [...] sem comprometer o futuro” (LACOUR; DELAMARE, 2013, p. 12, tradução nossa).

⁴⁸² A planificação em matéria de OT de acordo com a redação oficial dessa lei era composta por um esquema nacional de ordenamento territorial (*schémas interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire*), que fixava as orientações fundamentais em matéria de ordenamento, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, estabelecendo ainda orientações para as grandes linhas de OT, através de esquemas setoriais (*schémas sectoriels*) (art. 2º). Em complementação a

entre atores (art. 68), bem como regras de racionalização de financiamento de seus objetivos estratégicos (art. 32).

Conforme o art. 1º essa tem por objeto a valorização e o desenvolvimento equilibrado do território da República que é determinado em nível nacional pelo Estado, mas conduzida em associação com as coletividades territoriais. Ela é um instrumento de fortalecimento do princípio da solidariedade⁴⁸⁴.

Seu caráter transversal e interministerial - característico da atuação da DATAR – é reafirmado, uma vez que a lei determina que as políticas de desenvolvimento econômico, social, cultural, esportivo, de educação, de formação, de proteção do meio ambiente, da moradia e da melhoria da qualidade de vida contribuem à realização desses objetivos (art. 2º).

Nela também é prevista: (a) a simplificação da intervenção financeira do Estado para a constituição de um Fundo Nacional de Ordenamento e Desenvolvimento do Território (*Fonds national d'aménagement et de développement du territoire*) (art. 32); (b) o tratamento diferenciado de algumas áreas específicas para fins de desenvolvimento (arts. 42 e 61); (c) a criação de novas modalidades de cooperação intercomunal; e (d) a repartição coerente de atribuições em um sistema de competências na matéria entre o Estado e as coletividades territoriais em matéria de OT⁴⁸⁵ (art. 65).

A LADDT⁴⁸⁶ amplia a perspectiva da política de ordenamento territorial

esse documento as regiões devem elaborar esquema semelhante em nível regional, devendo levar em consideração as disposições do primeiro no ato de sua elaboração (art. 6º). Por fim, as disposições da política nacional e de seus planos setoriais serviriam de base para a elaboração dos planos quinquenais em matéria orçamentária (art. 32), sendo geridos através de um fundo nacional de ordenamento territorial, sob responsabilidade direta do Primeiro-ministro e da DATAR. Para integrar a legislação a presente lei alterou o código de urbanismo criando uma hierarquia entre normas de OT e direito urbanístico (art. 4º).

⁴⁸³ Esses dispositivos estão atualmente incorporados ao art. L. 111-1-1 do Código de Urbanismo, mas essas disposições foram revogadas pela lei 2000-1208 de 13 de dezembro de 2000, art. 11.

⁴⁸⁴ Segundo Levevre (2003, p. 75) a solidariedade dos territórios deve ser entendida como estratégias para promover: o desenvolvimento de solidariedades interdepartamentais; a solidariedade de empresas com seu território, a solidariedade entre territórios rurais e urbanos, a incorporação de regiões de enclave, a redistribuição de recursos e de despesas entre os mais e menos favorecidos.

⁴⁸⁵ A alteração de competências previstas na presente lei toca os seguintes pontos: a) homogeneização de competências; b) transferência de competências acompanhadas de transferência de recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento da atividade; c) coordenação entre diferentes coletividades no que se refere à execução de projetos comuns; d) experimentação.

⁴⁸⁶ Vale ressaltar que a modificação da nomenclatura não veio não apenas incluir o vocábulo sustentável, como integrar o planejamento urbano e rural, dentro de uma perspectiva descentralizada. Fundando-se num conceito amplo de meio ambiente, todos os bens naturais passam a ser considerados bens humanos e o território francês como parte do europeu, pautando-

francesa, inserindo-a no contexto europeu, que deve ser com ele coerente e solidário, adotando explicitamente o referencial proposto pelo EDEC.

Para fins de planejamento, ganham também importância a cooperação transfronteiriça e o planejamento regional. A política de OT passa a dar prioridade às características geográficas e socioculturais do território e menos à sua divisão administrativa, ainda que essa continue a ser importante por razões institucionais. Esse dispositivo legal também amplia o processo de participação democrática no processo decisório, através da instituição de conselhos e a participação da sociedade civil organizada.

Apesar de seu caráter amplo em relação ao tratamento do território, a LADDT revogou a disposição da LADT sobre a criação de um esquema nacional de ordenamento territorial, passando a região a ser o principal ponto de referência para o OT, pois, é nela que é elaborado o único documento geral de ordenamento: o esquema regional de ordenamento e desenvolvimento do território (*Schéma régionaux d'aménagement et de développement du territoire – SRADT*)⁴⁸⁷, e que pode ainda ser elaborado em nível interregional (art. 6º).

Assim, considerando o disposto nas leis acima mencionadas, bem como suas subsequentes alterações⁴⁸⁸, podemos estabelecer que ordenamento territorial francês se estrutura legalmente da seguinte forma.

Primeiramente, ele é pautado em princípios que tem por origem a mobilização europeia em matéria de coesão, e da atuação do poder central sobre a matéria, através da DATAR.

Em segundo lugar, ele institui esquemas de planejamento de longo prazo que devem ser aplicados de forma coerente no espaço nacional. Contudo, como em razão de sua natureza, não possuem o poder de vinculação das condutas de particulares e mesmo de outras normas jurídicas, seu principal instrumento está baseado na capacidade do poder central de coordenar esse planejamento em

se assim numa perspectiva de complementaridade (SILVA, 2010, p. 362).

⁴⁸⁷ Vale destacar que a supressão do plano nacional previsto na lei anterior não significa a retirada do Estado nacional do debate do ordenamento territorial. Ele auxiliar o processo de elaboração do SRADT, bem como elabora os Esquemas de serviços coletivos (*schémas de services collectifs - SSC*) (art. 3º), estabelecendo suas escolhas estratégicas para ao território dentro de uma janela de 20 anos para áreas consideradas estratégicas (GIRARDON, 2010, p. 93, 96-97).

⁴⁸⁸ A lei Pasqua não foi somente alterada pela lei Voynet. Ela foi modificada diversas vezes pelas, sendo sua modificação mais recente operada pela lei 2011-525 de 17 de maio de 2011. Essas sucessivas modificações transformaram-na em um a colcha de retalhos, mas o documento continua sendo o eixo de referência em matéria de ordenamento territorial nacional na França.

conjunto com as coletividades territoriais, pactuando sua execução através de contratos, que racionalizam e disciplinam os investimentos a serem realizados para a consecução dos objetivos estratégicos propostos.

Passemos a analisar cada um desses pontos mais detidamente.

O primeiro ponto é sob quais princípios e pressupostos a política de OT se funda. Essas disposições estão contidas no plano jurídico em dois instrumentos: a lei Pasqua e o Código de Urbanismo (CU).

A lei Pasqua, após sucessivas revisões, estabelece que a política de OT e de desenvolvimento sustentável da França se funda nos seguintes elementos (art. 1º): a) ela é considerada um instrumento que visa fortalecer os vínculos entre os cidadãos e da unidade do país; b) seu objetivo é o desenvolvimento equilibrado do território nacional, tendo como bases o progresso nacional, a eficiência econômica e a proteção ambiental; c) a redução das desigualdades territoriais deve ser alcançada, sem que para realizá-la seja comprometido o acesso de recursos para as futuras gerações ou a qualidade e a diversidade dos meios naturais; d) sua execução não deve violar os princípios da autonomia das coletividades territoriais e da subsidiariedade; e) a promoção da igualdade no âmbito territorial é traduzida pela igualdade de chances aos cidadãos de acesso ao saber e aos serviços públicos; f) seu caráter redistributivo, e g) sua natureza cooperativa, devendo abranger o maior número de atores que intervêm no território.

Já o Código de Urbanismo em seu art. L.110 estabelece que:

[o] território francês é patrimônio comum da nação e cada coletividade pública é seu gestor e garante no âmbito de suas competências com o fim de: (a) melhorar a qualidade de vida, assegurando sem discriminação às populações residentes e futuras condições de moradia, emprego e serviços de transportes que respondam à diversidade de necessidades e recursos; (b) gerindo-o de forma econômica, reduzindo a emissão de gases de efeito estufa, o consumo de energia, economizando os recursos fósseis e assegurando a preservação do meio natural e paisagístico, e da biodiversidade notadamente pela conservação, restauração e criação de continuidades ecológicas, bem como em atenção à segurança e a salubridade pública; (c) promover o equilíbrio entre populações residentes de zonas urbanas e rurais; e (d) racionalizar a demanda de deslocamento. Para atender esses objetivos, assegurando a integridade desse patrimônio, as coletividades públicas devem harmonizar, respeitando reciprocamente suas autonomias, suas normas e decisões relacionadas à utilização do espaço (FRANCE. République, art. L. 110, tradução nossa).

Segundo Drobenko (2010, p. 58) a partir do referido dispositivo podem ser identificados os seguintes princípios jurídicos: a) princípio da unidade, que determina

que a ocupação do território francês é de interesse comum; b) o princípio do equilíbrio, que determina a harmonização de competências e de intervenções; c) o princípio da responsabilidade, que cada interveniente é responsável no limite de suas competências; e d) o princípio da integração, que determina que aspectos sociais, econômicos e ambientais devam ser levados em consideração nas decisões em relação ao território.

A elaboração desse dispositivo no Código de Urbanismo foi a solução encontrada pelo legislador para criar uma coerência em um sistema descentralizado, que não implica somente a coordenação das ações entre ministérios, mas a articulação entre diferentes estruturas descentralizadas, que receberam delegação de competências, e são geridas pelo princípio da livre administração. A coerência a ser estabelecida por esse dispositivo se dá de suas formas: a) na articulação de diferentes normas quando da elaboração de documentos de OT; e b) por procedimentos que permitam a harmonização de políticas de utilização do solo pelas diferentes coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos por elas criados.

Portanto, conforme explicam Jacquot e Priet (2008, p.116), apesar de contidos no Código de Urbanismo, esses princípios estabelecem um conjunto normativo particular, em princípio separado das normas urbanísticas, mas que funcionam em complementaridade, sobretudo devido à proximidade de seu objeto.

Contudo, conforme explica Lefebvre (2003, p.106-110) o direito do ordenamento territorial, em busca de coerência deve ser um direito integrador e modificador, tendo vocação para subordinar as demais normas. Contudo, na prática não suas disposições possuem eficácia limitada. Assim, as leis de orientação podem estabelecer princípios, fixar objetivo e procedimentos, mas suas determinações não são vinculantes, ficando ao critério discricionário de atuação do executivo implementar suas disposições. Elas podem ser comparadas a um programa de governo, ou à categoria jurídica de normas existente no direito internacional qualificada de *soft Law*, que funcionam em razão do consenso que dá origem à sua elaboração e não pela imposição de sanções em caso de descumprimento. Elas devem funcionar em complemento a outros os instrumentos de harmonização disponíveis, de natureza geral e específica (JACQUOT; PRIET, 2008, p.116).

No plano geral são os processos de planejamento e elaboração dos referidos documentos, bem como de sua aprovação pelos *préfets*, que permitem um

relativo controle da harmonização das normas ao poder central em um Estado unitário como a França.

Já os específicos são por instrumentos jurídicos de execução. Sem a pretensão de esgotar o tema, analisaremos os principais instrumentos de planejamento e execução existentes no ordenamento territorial, para avaliar seu alcance, quais sejam: 1) esquema de serviços coletivos; 2) esquemas regionais e inter-regionais de ordenamento e desenvolvimento do território; 3) diretivas territoriais de ordenamento, 4) cartas de *pays*; 5) projetos de aglomeração; 6) Esquema de coerência e ordenamento territorial; e 7) diretivas supralocais em matéria de urbanismo que afetam o uso e a ocupação do solo.

Os esquemas de serviços coletivos (SSC) foram inicialmente introduzidos na legislação pela lei Pasqua, sendo de natureza complementar ao Esquema Nacional de Ordenamento e desenvolvimento do território, que foi revogado pela lei Voynet, sem nunca ter sido elaborado. Mesmo possuindo natureza setorial, esses instrumentos, juntamente com os princípios gerais de ordenamento territorial, servem de base para orientar a coerência das políticas nacionais com os documentos editados pelas coletividades territoriais ou pelos estabelecimentos públicos por ela criados.

Eles dispõem sobre nove temas: ensino superior e pesquisa, cultura, saúde, serviços de informação e comunicação, serviços coletivos de transporte multimodal de viajantes, transporte de mercadorias; serviços coletivos de energia; espaços naturais e rurais, e serviços coletivos de esporte⁴⁸⁹. Todos esses SSC foram efetivamente criados pelo Decreto n. 2002-560 de 18 de abril de 2002.

De natureza estratégica, cada um desses esquemas planejam prospectivamente essas atividades de forma estratégica para um período de 20 anos. É a partir dessa visão prospectiva que as normas de ordenamento territorial tentarão antecipar os problemas, visualizando pressões e necessidades nessas matérias, para evitar distorções na distribuição de bens e recursos, assim como na elaboração de políticas públicas de ordenamento territorial (SILVA, 2010, p. 363).

Conforme esclarecem Jacquot e Priet (2008, p. 117) a ideia subjacente desses esquemas é estabelecer quais são os grandes equipamentos necessários para o desenvolvimento do território, mas que são muito custosos para a

⁴⁸⁹ Segundo Becet (2002, p.104) quatro dentre esse programas demonstram uma clara aproximação com a temática ambiental: energia, transporte, espaços naturais ou rurais.

coletividade em termos financeiros e ambientais, e não organizar investimentos em razão de uma lista de demandas das coletividades territoriais.

Quanto à sua forma de elaboração, ela é composta em duas fases. Primeiramente as propostas são elaboradas em escala regional, e em nível central, por cada ministério competente, sendo a coordenação e unificação das propostas feita pela DATAR. Em seguida, com a proposta unificada ela segue para o processo de concertação com as coletividades, organizações profissionais, associações e outros atores envolvidos no ordenamento do território. Antes de ser aprovado o documento ainda é submetido à consulta às regiões, ao conselho nacional de ordenamento e desenvolvimento do território e às conferências regionais de ordenamento e desenvolvimento territorial.

O conteúdo de cada plano foi estabelecido pelo art. 2º da lei Voynet, variando de acordo com a natureza da matéria. No entanto, em cada SSC são definidos objetivos e os meios para sua implementação, bem como são instruídos com previsões, diagnósticos e indicadores que permitam realizar seu acompanhamento.

Quando ao seu valor jurídico eles não possuem caráter vinculante (*prescriptif*). Sua aprovação por decreto é condição de validade, mas não de aplicabilidade. Ele vincula os instrumentos de planificação, mas não os documentos de planejamento do solo urbano. Assim, sua compatibilização é obrigatória para os esquemas regionais e inter-regionais de ordenamento e desenvolvimento do território (arts. 1º e 6º da lei Pasquat), mas que também não possuem aplicabilidade direta⁴⁹⁰.

Os SSC devem ser compatíveis entre si, devendo ser levados em consideração em outros planejamentos realizados pelo poder central, se não por uma obrigação legal, em razão da coerência de suas atividades, uma premissa da política de OT.

Os Esquemas regionais e inter-regionais de ordenamento e desenvolvimento do território (SRADT) existem desde a descentralização administrativa da década de 80, mas recebeu nova roupagem com a edição da lei Voynet, uma vez que passou a ser o único instrumento de ordenamento territorial vigente que possui uma

⁴⁹⁰ Antes à edição da lei de 12 de julho de 2010, existia a obrigatoriedade de que essa programação fosse levada em consideração no caso de áreas em que tivesse sido editada uma diretiva territorial de ordenamento (DTA). Permanece esse dispositivo válido para o caso das diretivas ainda em vigor (art. L.141-1 do CU).

perspectiva global do território.

Os SRADT devem estabelecer as condições fundamentais, em médio prazo, para o desenvolvimento econômico e social do território, definindo os principais objetivos relativos à localização de grandes equipamentos, de infraestruturas e de serviços de interesse geral que devem favorecer na região a manutenção de serviços públicos nas zonas em dificuldade, bem como a previsão de projetos econômicos que tragam investimentos e empregos. A esse documento devem ser integrados o esquema regional geral⁴⁹¹ e o de transporte.

O SRADT deve ser compatível com os SSC, o que é assegurado durante sua elaboração, pela participação do Estado. Esse planejamento é a base para a celebração de contratos Estado-Região. No entanto, conforme constatam Jacquot e Priet (2008, p.122), apesar de seu conteúdo ser próximo de documentos de planejamento regionais estabelecidos no código de urbanismo, o SRADT apenas é avaliado pela norma urbanística a título de recomendação.

Seu procedimento de elaboração (Decreto de 19 de setembro de 2000) pode ser assim resumido. Ele é elaborado pelas regiões em associação com o Estado e demais coletividades territoriais envolvidas, bem como outras pessoas puderam fazer parte do planejamento, sendo os critérios de participação estabelecidos pelo Conselho Regional.

Uma vez elaborado o documento, ele segue para consulta do Conselho geral de departamentos da região, do Conselho econômico e social regional e da Conferência regional de ordenamento e desenvolvimento do território e é também é colocado à disposição do público. Recebidos os comentários e feitas as modificações necessárias, o SRADT é adotado por decisão motivada do Conselho Regional.

As Diretivas territoriais de ordenamento (DTA), recentemente transformadas em Diretivas territoriais de ordenamento e desenvolvimento sustentável (DTADD), eram o instrumento jurídico que possuía o maior poder de vinculação de outras normas até a edição da lei de 12 de julho de 2010. As DTA já editadas continuam a

⁴⁹¹ O esquema geral de é composto pelos seguintes documentos: um relatório de diagnóstico do estado atual do território regional, situando-o nas escalas inter-regional, nacional e europeia; o cenário econômico, social, ambiental para o seu território por um período de 20 anos. Ele é ainda composto de uma carta regional, que define as orientações fundamentais para o período de dez anos sobre o desenvolvimento sustentável do território, bem como os principais objetivos de ordenamento e instalação de equipamentos. Todas essas informações devem estar disponíveis em meio cartográfico.

ser regidas pela norma revogada, até posterior revisão ou modificação (L. 111-1-1, III c/c art. L.113-5 e L.113-6).

As DTA foram introduzidas pelo art. 4º da Voynet. Esses documentos de planificação estratégica fixavam, para certas partes do território⁴⁹², orientações fundamentais do Estado em matéria de ordenamento e equilíbrio entre as perspectivas de desenvolvimento, de proteção e de valorização dos territórios.

A DTA tinha por escopo estabelecer objetivos em matéria de localização de grandes infraestruturas de transporte e grandes equipamentos públicos, bem como em matéria de proteção de espaços naturais. Essas diretivas podiam ainda precisar para os territórios incluídos na lei da montanha e litoral, normas específicas, vinculando não apenas o poder público, mas particulares situados nessas zonas especiais.

Assim, as DTA eram um documento com efeitos vinculantes para o Poder Público, afetando o setor privado somente em algumas situações⁴⁹³. Já as DTADD somente podem estabelecer objetivos e orientações em matéria de ordenamento territorial, urbanismo e proteção ambiental (art. L.113-1 CU). Assim, no que toca a seus efeitos jurídicos as DTADD não possuem mais influência sobre os documentos de urbanismo. Sua implementação dependerá da elaboração de Projeto de interesse geral (PIG) ⁴⁹⁴.

⁴⁹² Segundo Drobenko (2011, p. 52) seis DTAs foram criadas na França (2003 Alpes-Martimes, 2005 Bassins miniers nord-lorrains, 2006 Estuaire de la Seine et Estuaire de la Loire, 2007 Aire métropolitaine lyonnaise et Bouches-du-Rhône), recobrando aproximadamente 5% do território Francês. A DTA não se aplica aos Departamentos-Regiões ultramarinas, por possuírem legislação específica, que produz os mesmos efeitos.

⁴⁹³ A DTA possuía as seguintes características: (a) ser de iniciativa do poder central ou da região; (b) quanto à sua área de abrangência, não se restringia à área de competência de uma região, departamento ou comuna; (c) ela fixava as seguintes regras: (c.1) orientações fundamentais do Estado em matéria de ordenamento e de equilíbrio entre as perspectivas de desenvolvimento, de proteção e de valorização dos territórios; (c.2) os principais objetivos do Estado em matéria de localização de grandes infraestruturas de transporte e dos grandes equipamentos; (c.3) os principais objetivos do Estado em matéria de preservação dos espaços naturais, dos sítios e das paisagens; e (c.4) as modalidades de aplicação das disposições particulares às zonas de montanha e do litoral adaptadas às particularidades locais.

⁴⁹⁴ O PIG (art. L. 121-9 do CU), segundo Drobenko (2011. p. 64) constitui um meio jurídico para o Estado fazer com que os atores locais levem em consideração determinadas disposições, podendo mesmo ser considerada uma imposição. Sua definição é dada pelo art. R. 121-3 do CU, sendo caracterizado como todo projeto de obra, reforma ou proteção que apresente um caráter de utilidade pública e que atenda às condições seguintes: (1) ser destinado à realização de uma operação de ordenamento ou de implantação de infraestrutura, para um serviço público, para o abrigo de pessoas desfavorecidas ou de recursos modestos, para a proteção do patrimônio natural ou cultural, para a previsão de riscos, para a valorização de recursos naturais ou planejamento agrícola e rural; (2) ter sido objeto de processo desapropriatório ou esteja inscrito em documento de planificação previsto na legislação, desde que aprovado. Quanto aos seus efeitos jurídicos, ele vincula a atuação do Poder Público, mas não de privados no que se refere à utilização do solo.

Uma inovação é que, mediante consultas às coletividades territoriais interessadas, esses documentos poderão estabelecer projetos de proteção dos espaços naturais, agrícolas e florestas ou para áreas de risco, indicando as construções, as obras, os equipamentos e serviços necessários à implementação da DTADD (art. L. 1113-4 do CU), mas que somente terão efeitos cogentes mediante a criação de um PIG.

Quanto à sua forma de elaboração a DTA não era um planejamento feito de cima para baixo, pois necessita ter aprovação do Conselho Econômico e social regional, sendo sua elaboração feita com a colaboração de todas as coletividades territoriais envolvidas, sendo ainda submetido a audiências públicas. Já as DTADD são um documento de iniciativa exclusiva do Estado, sendo elaborado em associação com as coletividades do perímetro. Essas regras passam ainda por uma análise de avaliação ambiental e são submetidas à audiência pública. Findo esse processo elas são aprovadas por decreto do Conselho do Estado.

A justificativa para a alteração da DTA em DTADD é que seu procedimento era muito moroso, e que já existia um documento que levava em consideração praticamente os mesmos elementos, mas em matéria urbanística: o esquema territorial de coerência territorial (SCOT) ⁴⁹⁵.

As Cartas de *pays* foram extintas, juntamente com essa modalidade de cooperação intercomunal, pela lei 16 de dezembro de 2010. No entanto, permanecem aplicáveis as normas abaixo às situações jurídicas constituídas. Criado pela lei Pascqua, consistia em um novo quadro de cooperação intercomunal, de agrupamento de comunas e de associações civis e profissionais em torno de um projeto comum, traduzida em uma comunidade de interesses econômicos e sociais (DATAR, 2005, p. 7).

Em termos de harmonização, era documento que necessitava ser compatibilizado com a carta de parque regional porventura coincidente com sua área de projeto⁴⁹⁶. Esse documento também necessitava levar em consideração o SCOT,

Sua função é dar conhecimento às autoridades públicas sobre a necessidade de harmonização de suas normas e procedimentos em matéria de urbanismo (art. L. 121-2 do CU).

⁴⁹⁵ Informação retirada do Código de Urbanismo comentado on-line Dalloz (outubro, 2011).

⁴⁹⁶ As cartas de parques regionais são oponíveis aos principais documentos urbanísticos, os termos (Lei de 8 de janeiro de 1993) em regime de compatibilidade. Elas são constituídas por territórios em que um acordo é feito por diversas coletividades territoriais para a realização de um projeto em prol da preservação e valorização do patrimônio. Esse documento estabelece orientações para a valorização e desenvolvimento do parque, bem como as medidas a serem adotadas. Esse documento é elaborado pela região, com o consentimento das coletividades interessadas, em

sendo essa uma obrigação recíproca. Em alguns casos específicos a Carta de *pays* poderia até agregar algumas funções do SCOT⁴⁹⁷ (art. L. 122-3 do CU).

O perímetro do *pays* era aprovado pelas comunas e EPCIs interessados, necessitando a anuência dos *préfets*, conselhos regionais e gerais interessados das regiões envolvidas. Quando à sua natureza, deveria ser um EPCI com recursos próprios.

Os projetos de aglomeração (PA), outra categoria de cooperação intercomunal criada pela lei Voynet (denominada de comunidade de aglomeração), atualmente incorporada ao art. L. 5216-1 do CGCT, tem por objetivo a associação de comunas em prol de um projeto comum de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial. Esse estabelece orientações para a aglomeração em matéria de desenvolvimento econômico e de coesão social, ordenamento e urbanismo, transporte, moradia, política da cidade, política de meio ambiente e de gestão de recursos.

Essas questões tocam os assuntos regulados pelo SCOT, mas sobre ele não possui efeitos jurídicos. Já esse documento urbanístico serve de quadro de referência para a celebração contratos de aglomeração, que precisam os eixos prioritários de intervenção dos diferentes signatários e os meios financeiros que eles se comprometem a prover. Caso ele seja constituído dentro de uma área que possua uma carta de *pays* sua continuidade e complementaridade serão estabelecidas por meio de convenção. Esse documento ganha, portanto, exequibilidade com a celebração de contratos Estado-Região (art. 23 da lei de 4 de fevereiro de 1995).

O Esquema de coerência e ordenamento territorial (SCOT) é o documento de referência em matéria de planejamento estratégico (arts. L.122-1 e seguintes do CU), mas possui caráter limitado quanto ao seu âmbito de abrangência territorial. São competentes para criá-lo as comunas ou de seus agrupamentos que elaboram um projeto de perímetro por maioria qualificada (art. L. 122-1-3 do CU).

Seu objeto é o planejamento intercomunal, estabelecendo previsões para o

concertação com parceiros, antes de ser submetida à consulta pública. Como se pode verificar, apesar da denominação de parque, não possui a mesma natureza da categoria equivalente no ordenamento jurídico brasileiro, sendo mais um projeto de desenvolvimento e valorização turística.

⁴⁹⁷ A carta do *pays* pode ainda incorporar – em todo ou parte - as atribuições do SCOT, caso esse ainda não tenha sido instituído, desde que no seu perímetro possua em seu território área de forte pressão urbana, com a finalidade de preservar e requalificar o patrimônio natural, paisagístico e cultural, e resguardar áreas agrícolas e florestais. Nesse caso essas disposições somente entram em vigor após aprovação em audiência pública.

desenvolvimento econômico e demográfico do território, bem como suas reais necessidades em matéria de ordenamento territorial, meio ambiente, espaços agrícolas, moradia, transportes, equipamentos e serviços públicos. Como se trata de um documento estratégico, que visa estabelecer um diagnóstico e objetivos gerais a serem atingidos, sua operacionalização se dá através do Plano de Ordenamento e de Desenvolvimento Sustentável (PADD)⁴⁹⁸ (art. L. 122-1 do CU).

O SCOT tem sua elaboração vinculada aos objetivos gerais do código de urbanismo (L. 110-1 e L. 121-1), ao disposto no DTADD em caso de formalização de PIG, às normas relativas das zonas de montanha, litoral ou dos parques regionais. Ele vincula uma série de instrumentos⁴⁹⁹. Conforme esclarece Silva (2010, p. 3620):

[o]s SCOT devem ser revisados regularmente, tanto a partir de eventos precisos, como após a verificação de seus resultados. Assim, por exemplo, nos casos que se instaurem posteriormente ao SCOT parque nacional ou regional ou plano de gestão de águas⁵⁰⁰ ([Schéma Directeur d'aménagement et de gestion d'eaux -] SDAGE) [art. L. 212-1 do Código de Urbanismo], o SCOT deve ser modificado para a eles se adaptar em um prazo máximo de três anos. O processo revisional a partir dos elementos de eficácia, por sua vez, é feito a cada 10 anos, nos termos do art. L. 122-14 do Código de Urbanismo.

Quanto à sua estrutura (art. L. 122-1 do CU) o SCOT é composto de um relatório de apresentação, um projeto de desenvolvimento e ordenamento sustentável, bem como de um documento de orientação e de objetivos, de natureza geral, e específica, devendo ser acompanhadas de mapas que ilustrem as informações do relatório.

Além dos instrumentos acima elencados, existem algumas normas supralocais em matéria de urbanismo, que transitam entre o campo do OT e direito

⁴⁹⁸ O PADD estabelece objetivos para as políticas de moradia, desenvolvimento econômico, lazer, mobilidade, estacionamento e regulação do tráfego automotor. Ele exprime assim o planejamento integrado e prospectivo da ocupação do solo em nível supralocal.

⁴⁹⁹ Ele, por sua vez, vincula os seguintes instrumentos (art. L. 122-1 do CU): a) programas locais de moradia; b) planos de desenvolvimento comercial; c) os planos locais de urbanismo, d) planos de salvaguarda e valorização; e) as Cartas Comuns; f) delimitação dos perímetros de intervenção para a proteção e a valorização dos espaços agrícolas e naturais periurbanos; e g) programas relativos aos espaços naturais sensíveis.

⁵⁰⁰ O sistema de planificação de águas no Direito francês surge em 1992, com o fim de proteger espaços aquáticos e áreas úmidas. A água, como o território é considerado patrimônio comum da nação, sendo seu sistema de planificação feito em dois níveis: (a) esquemas diretores de ordenamento e gestão de bacias, que fixam os objetivos, a quantidade e qualidade da água (art. L.213-3 do Código de Urbanismo), devendo suas disposições ser levadas em consideração pelas normas urbanísticas; e b) um plano de ordenamento e gestão sustentável de águas, de caráter operacional. Apesar de sua existência desde 1992, sua operacionalização ainda apresenta problemas, funcionamento apenas alguns projetos-piloto. (ROMI, 2010, p. 523-530).

urbanístico, merecendo breve menção: o Esquema de valorização do mar (*Schéma de mise en valeur de la mer* – SMVM), Diretivas paisagísticas, e as leis de proteção e valorização da montanha e do litoral.

O esquema de valorização do mar⁵⁰¹ tem por objeto a proteção dos espaços do litoral e do meio marinho, bem como sua utilização pelas comunas que nele se insere⁵⁰² (DROBENKO, 2011, p. 62). Sua instituição é de competência do Estado, que estabelece o perímetro com o consentimento do *préfet* e das coletividades territoriais envolvidas, salvo se essa for uma competência descentralizada no quadro do SCOT (art. 122-1-7 do CU), em que o procedimento será realizado pelo Estado junto com o EPCI. Sua revisão é decenal. Esse documento equivale a uma norma de urbanismo, possuindo os mesmos efeitos que a DTA. Os SCOT, os planos locais de urbanismo (PLU)⁵⁰³ e as cartas comunais (CC)⁵⁰⁴ devem a ele se adaptar. Eles vinculam a atividade de terceiros desde que possuam regras específicas, a semelhança do que ocorria com a DTA. Suas disposições podem ter sido incluídas no SCOT.

As diretivas paisagísticas se aplicam aos espaços não abrangidos por DTA ou DTADD, sendo elaboração competência do Estado, com o fim de proteger

⁵⁰¹ O documento que constitui esse esquema é composto pelos seguintes elementos: (a) um relatório da situação atual, em que são definidas e justificadas as orientações de desenvolvimento, proteção e de ordenamento, e as regras porventura existentes no quadro do DTA. O relatório também deve estabelecer as medidas de proteção do meio marinho, e está sujeito à avaliação ambiental. Acompanham o relatório documentos gráficos que ilustram as informações no relatório e anexos, referentes aos estudos desenvolvidos e os objetivos para melhoria da qualidade da água e para evitar a erosão marinha.

⁵⁰² Até o presente momento foram criados na França três SMVM: 1995, bassin de Thau; 2004, d'Arcachon; 2007, Trégor-Goëlo. (DROBENKO, 2011, p. 63).

⁵⁰³ O PLU é o equivalente ao plano diretor brasileiro (SILVA, 2010, p.375), estando previsto no art. L.123-1 do CU. Suas características são: (a) ele cobre a integralidade do território da comuna, expondo um diagnóstico com previsões econômicas e demográficas, precisando as matérias que necessitam ser repertoriadas em matéria de desenvolvimento econômico, da agricultura, do ordenamento do espaço, do meio ambiente, do equilíbrio social da moradia, dos transportes, dos equipamentos e serviços. Esse instrumento, como o SCOT, comporta um plano para fins operacionais. Segundo Silva (2010, p.375) esse documento define as orientações gerais de ordenamento territorial e de urbanismo para o município com vistas ao desenvolvimento sustentável. Nele também podem ser estabelecidas servidões de urbanismo, limitando ou restringindo o direito de construir, delimitar zonas urbanas ou a urbanizar, assim como zonas agrícolas, florestais e naturais a proteger e definir, segundo as exigências locais e as regras para a implantação das construções. Vale mencionar que sua adoção não é obrigatória. Destaca Drobenko (2011, p. 59) que a integração das questões ambientais foi reforçada pela necessidade do PLU levar em consideração as disposições do DTADD e do SCOT, cartas comunais que afetem os espaços classificados no programa Natura 2000 e esquemas de ordenamento das praias (arts. L. 121-10 a 121-15 do CU).

⁵⁰⁴ A CC (art. 124-1 do CU) é um instrumento a ser adotado pela comuna, isoladamente ou em regime de consórcio, quando não dispuser de PLU. Ela se destina a disciplinar as modalidades a aplicação das regras gerais de urbanismo (arts. R.111-1 a R. 111-19 do CU), estabelecendo zonas em que a construção é permitida no seu território. A CC tem efeito vinculante.

paisagens remarcáveis, que se materializam em orientações e princípios em prol dessa proteção. Quanto ao efeito de suas disposições, ela vincula todos os documentos de urbanismo em grau de compatibilidade, bem como aos particulares (art. L. 350-1 do Código de Urbanismo).

A legislação francesa estabelece ainda normas específicas para espaços, que são as áreas litorâneas⁵⁰⁵ e de montanha⁵⁰⁶. As comunas litorâneas (Lei n. 86-02 de 3 de janeiro de 1986) são regidas por regras específicas, conforme disposto no art. L146-1 a L.146-9 do CU, que visam, sobretudo, evitar novas construções, devendo os espaços notáveis serem preservados (art. L146-6 do CU), sendo permitidas apenas construções leves que não desnaturem as características dos sítios, não comprometam a qualidade arquitetural e paisagística e não causem danos à preservação⁵⁰⁷.

Já as áreas de montanha (Lei 85-30 de 9 de janeiro de 1985, codificada nos arts. L.145-1 a L.145-13 do CU), possuem restrições similares às regiões litorâneas, mas com a finalidade de desenvolver essas áreas economicamente, ao mesmo tempo protegendo o meio ambiente. As novas construções devem seguir a continuidade do patrimônio existente, com o fim de preservar as paisagens, bem como as terras necessárias para a manutenção do desenvolvimento de atividades agrícolas, pastoris e florestais.

Ante o exposto podemos concluir que desde 1995 o ordenamento territorial passa a receber tratamento jurídico no ordenamento francês. Seu objetivo é a valorização e o desenvolvimento equilibrado do território, que permeia a áreas de desenvolvimento econômico, social, cultural, de esporte, educação, capacitação, meio ambiente e habitação, sendo, portanto uma política de natureza transversal.

O planejamento do território no direito francês não é baseado puramente em parâmetros políticos administrativos, mas nas características geográficas e sociais,

⁵⁰⁵ O art. L. 321-2 do Código de Meio Ambiente traz as seguintes definições de comunas litorâneas, situadas na zona da metrópole ou do ultramar que sejam: ribeirinhas de mar ou oceanos, represas salobras e deltas, quando se situem rio abaixo do limite de salinidade das águas e participem aos equilíbrios econômico e ecológico litoral. A lista das comunas é fixada por decreto do Conselho do Estado, após consulta das mesmas.

⁵⁰⁶ Seu art. 3º define esse espaço como um espaço caracterizado por dificuldades significativas, levando a condições de vida mais difíceis e restringindo atividades econômicas. Elas compreendem na metrópole as comunas caracterizadas por uma limitação do uso da terra e aumento considerável das obras e/ou pela existência de condições climáticas adversas, inclinações fortes, que impedem ou dificultam a mecanização e elevam o custo de produção.

⁵⁰⁷ Nessas áreas também são criados um conservatório do litoral, organismo público administrativo (art. L. 146-6 e R.146-6 do CU) que deve conduzir uma política imobiliária de salvaguarda desse espaço, comprando ou expropriando áreas necessárias para esse fim.

culturais, e mais recentemente, ambientais do território. Por essa razão a cooperação e a intercomunalidade são por ele incentivadas.

A despeito de sua visão globalizante, atualmente o planejamento estratégico territorial é feito em nível regional. O papel de coordenador e mediador do Estado é mantido pela elaboração dos SSC e outros documentos setoriais, bem como pelo acompanhamento da elaboração dos esquemas regionais (SRADT), que favorecem a concertação de interesses e não meramente a imposição de normas de cima para baixo, característica do processo de planejamento antes da descentralização. A ausência de um plano nacional se dá por motivações de ordem política, visando fortalecer o processo de descentralização ainda em curso, que é norteado pelo princípio da autonomia das coletividades territoriais e da subsidiariedade.

O principal instrumento de planejamento global o SRADT possui natureza estratégica, estabelecendo objetivos de longo prazo, coordenando as atividades das diferentes coletividades que o integram, mobilizando forças e atores em torno de um projeto comum. Sua principal finalidade, portanto não é o regular o uso e parcelamento do solo, mas criar um projeto de desenvolvimento integrado.

Esse e outros instrumentos que visam criar um planejamento de longo prazo em torno de um projeto comum têm sua harmonização garantida durante a fase de elaboração, bem como pela utilização de instrumentos específicos, abaixo sintetizados. Mas, apesar de se pautarem em princípios como cooperação, transversalidade e unidade territorial, esses não possuem natureza vinculante, a não ser para outras normas de planejamento.

As leis de planejamento de OT francesas nos levam a refletir qual o alcance se desejará dar ao planejamento integrado territorial no Brasil. Se levarmos em consideração a experiência apresentada, podemos considerar que muitos dos seus princípios e objetivos – visão estratégica de longo prazo, transversalidade e harmonização de programas e normas, cooperação entre entes federados, programas redistributivo para mitigar desigualdades regionais e inter-regionais, igualdade de oportunidades em termos de acesso a serviços públicos – possuem grande utilidade no contexto brasileiro, sobretudo no que se refere ao fortalecimento da cooperação entre os entes federados.

É necessário avaliar também quais os instrumentos disponíveis para fortalecer a cooperação para além das divisões político administrativas do território, muitas vezes artificiais em face das realidades geográfica, econômica e social

vivenciadas pela população. A proposta do planejamento europeu e francês que dão prioridade ao espaço vivido, sem, contudo alterar as estruturas político-administrativas pode fomentar novas (ou renovadas) possibilidades de cooperação vertical e horizontal no Brasil.

Acima de tudo, o exemplo francês nos mostra a edição de leis é apenas um dos elementos para a criação de uma política de OT em um país, sendo tão ou mais importante estabelecer instrumentos e canais institucionais de concertação de interesses. No caso francês, além da DATAR, o uso da contratualização (contratos Estado-Região) tem maior peso do que as LOADT e LOADDT na concretização de objetivos estratégicos, por exemplo.

5.2.2.3 Contratos Estado-Região⁵⁰⁸

Os contratos projeto Estado-Região (CPER) ⁵⁰⁹ têm por origem remota o projeto de planificação quinquenal centralizado elaborado pelo Estado (1947-1992) a partir do pós-guerra. Com o processo de descentralização (lei de 29 de julho de 1982, regulamentada pelo Decreto de 21 de janeiro de 1983) a planificação estatal passa por uma reforma, competindo às regiões elaborar o plano da região de forma autônoma, cabendo ao Estado, verificar sua compatibilidade com o plano nacional.

O CPER é visto como um instrumento de articulação entre o planejamento central e o local, na figura da região⁵¹⁰. Ele importa no co-financiamento das ações pelas partes contratantes, em coerência com o planejamento nacional. Cabia às regiões elaborar seu plano de região, onde deveriam ser indicados todos os CPER a serem firmados, bem como seu montante. Ocorre que, na prática, o CPER acabou

⁵⁰⁸ Outra modalidade de cooperação entre o Estado e coletividades territoriais em matéria de ordenamento territorial é a apresentação de projetos. Sob a responsabilidade da DATAR, são lançadas grandes linhas de projetos, aos quais as coletividades territoriais podem se candidatar mediante a apresentação de propostas (GIRARDON, 2010, p. 209). De fato, essa forma de cooperação é menos democrática no sentido que não permite a negociação das linhas ou de suas condições, mas esse é um instrumento de cunho.

⁵⁰⁹ Segundo dados da DATAR o orçamento para operacionalização dos contratos região para o período de programação 2007-2013 é de 17, 7 bilhões de euros da parte de Estado com a contrapartida de 12,9 bilhões por partes das coletividades territoriais, que contribuem de acordo com suas capacidades, fator que leva em consideração as diversidades regionais no país. Atualmente estão em curso no país 26 contratos Estado-Região, 5 convenções inter-regionais de maciços montanhosos e 5 planos de bacias hidrográficas, elaborados a partir de contratos. Os principais objetos domínios objeto de pactuação foram: transporte, ensino superior e pesquisa, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, agricultura e setor florestal, emprego e indústria e cultural. A esse planejamento integra ainda o Fundo Nacional de Ordenamento Territorial.

⁵¹⁰ Consideramos que o CPER se aproxima à celebração de convênios no sistema jurídico brasileiro.

substituindo o plano regional, caindo esse último em desuso até sua extinção, em 1994.

Segundo Lacour e Delamarre (2013), o motivo que explica sua popularização é sua flexibilidade, que permite adaptar dispositivos públicos às especificidades locais. Outro fator é que os contratos permitem certa margem de negociação⁵¹¹, o que não ocorria com o plano, elaborado em regime de subordinação. Do lado do Estado essa mudança também foi bem aceita, por se tratar de planificação é menos burocrática, sendo dispensada a necessidade de processo legislativo exigido para a aprovação do plano, mas não dos contratos.

A celebração de contratos entre o Estado e as coletividades territoriais é uma forma de articulação privilegiada em matéria de ordenamento territorial (MONOD; DE CASTELBAJAC, 2010, p. 37), mitigando os problemas causados pela falta de aplicabilidade imediata da grande parte dos documentos dos Esquemas elaborados em matéria de OT. Conforme explica Girardon (2010, p.207-208) as partes discutem objetivos comuns, analisam conjuntamente a situação do território, se comprometem mutuamente na mobilização de recursos e analisam seus resultados. Essas decisões serão posteriormente vinculadas ao plano plurianual, o que permite que o planejamento não seja afetado pela anualidade orçamentária (*règle de l'annualité budgétaire*), assegurando a perenidade das decisões.

Cada região elabora seu contrato, preparado em conjunto com o *préfet* da região, representante do Estado e Conselho Regional que fixam o montante e a duração, sendo o Estado auxiliar na sua elaboração. O contrato é organizado para ter uma duração pré-estabelecida de no máximo sete anos, indicando as escolhas estratégicas, os objetivos de médio termo correspondentes às necessidades econômicas, sociais e culturais da nação. Seu planejamento e execução, a partir de 1998, foram alinhados com a programação de fundos estruturais da UE⁵¹². Sua gestão é delegada ao *préfet*, representante do Estado na região. O contrato somente é considerado cumprido quando os objetivos são atingidos, sendo por essa razão que ele é acompanhado de um orçamento de execução.

⁵¹¹ Segundo Faure (2009, p.463-464) a “doutrina constantemente denuncia em matéria de ordenamento territorial, urbanismo, ações culturais e sociais o recursos a procedimentos ‘pseudo-contratuais’ pelos quais o Estado exerce sua própria política sendo as coletividades meros executores. A forma contratual mascara seu conteúdo unilateral pré-determinado de programas de ação ou de subvenções pré-estabelecidas” (tradução nossa).

⁵¹² Seguindo a mesma estrutura da programação de fundos estruturais. São estabelecidos objetivos estratégicos a serem alcançados, baseado nas orientações estratégicas dos Conselhos Europeus. O acompanhamento dos CPER e fundos estruturais são feitos de forma integrada.

A experiência do CPER deu origem a outros tipos de contratos, celebrados não apenas com a região, mas com as demais coletividades territoriais e outros estabelecimentos públicos e que são elaborados de forma integrada e articulada com os CPER. As principais categorias de contratos, outras que o Estado-Região são (JEGOUZO, 2002; PONTIER, 2003): a) contratos de aglomeração; b) contrato de cidade; c) contratos locais de segurança; d) contratos públicos de ordenamento; e) contratos de *pays*.

Os contratos de aglomeração são celebrados entre as comunidades de aglomeração ou com as comunidades urbanas e o Estado, a região e mesmo o departamento. Eles visam o desenvolvimento de atividades ligadas à consecução de políticas de transporte, educação, de desenvolvimento econômico, etc. Esse tipo de contrato pode também incluir um contrato de cidade dentro da rúbrica coesão social e territorial.

O contrato de cidade é firmado entre a coletividade territorial e o Estado para a execução de programas de desenvolvimento social urbano de uma aglomeração ou comuna. Seu conteúdo versa especificamente sobre a integração de bairros pobres (*quartiers sensibles*) à dinâmica da cidade através de serviços públicos, como moradia, transporte, ação econômica e prevenção da delinquência. Esses contratos são denominados atualmente de contratos urbanos de coesão social (*contrats urbains de cohésion sociale*), ampliando sua atuação para os campos do emprego, melhoria educacional e saúde.

Os contratos locais de segurança (*contrats locaux de sécurité*) são firmados entre as coletividades territoriais e o Estado com o objetivo de prevenir a delinquência através da elaboração de diagnósticos em concertação com os interessados antes de desenvolver atividades específicas, sendo financiado com os recursos dos contratos de cidades.

O contrato público de ordenamento (*contrats publics d'aménagement*) ou contrato-concessão (*contrats concession*) é firmado entre o Estado e um estabelecimento público (*société d'économie mixte ou établissement public*) e tem por objeto operações de ordenamento para assegurar a sua valorização, a compensação pelas disparidades entre zonas rurais e urbanas de uma mesma região, a reestruturação de grandes aglomerações, a proteção de espaços sensíveis, a política habitacional, o lazer e turismo, dentre outros.

O contrato de *pays* permite a celebração de contrato entre as coletividades

(predominantemente rurais) ou EPCI com recursos próprios em torno de um projeto comum de desenvolvimento. Seus recursos são provenientes dos fundos nacionais de ordenamento territorial e de recursos da região.

Podemos verificar o processo de planejamento de ordenamento territorial encontra sua exequibilidade com sua inclusão no plano plurianual do Estado, por sua vez alinhado com as políticas europeias em matéria de coesão. Ele permite uma visão integrada de todos os investimentos que serão realizados na região, bem como o acompanhamento da utilização de recursos públicos na execução de um projeto de longo prazo. É assim uma medida de descentralização administrativa, acompanhada de recursos, elemento essencial para a execução de qualquer política estatal.

Essa noção de planejamento integrado e visão de conjunto poderão inspirar a criação de mecanismos no Brasil de vinculação do planejamento em matéria de ordenamento territorial e política orçamentária no país. O plano plurianual (PPA), já realiza em parte esse planejamento, mas com uma visão setorial, que necessita ser alterada se quisermos elaborar um planejamento coerente e integrado em matéria de ordenamento territorial no país.

5.3 APLICAÇÃO DAS NORMAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NA GUIANA FRANCESA

O Departamento-Região Ultramarino Guiana Francesa (em francês apenas denominado de *Département-Région d'Outre-Mer de la Guyane*) é uma parte do território francês e, conseqüentemente, europeu na América do Sul⁵¹³. É maior departamento francês e o único dos departamentos ultramarinos que é não insular. Em razão de sua situação de atipicidade, de suas diferenças, necessita de um tratamento diferenciado, que o permita lidar com sua natureza sul-americana e amazônica (MANGAL, 2010).

Com uma realidade geográfica, fundiária, social, cultural, econômica e ambiental completamente diferente de todos os demais departamentos franceses, sua ocupação é marcada pelos ciclos econômicos de seu período colonial⁵¹⁴. Sua

⁵¹³ Esse DROM é a única porção não independente na América do Sul.

⁵¹⁴ Tal como ocorreu na Amazônia legal brasileira, as comunidades religiosas tiveram papel de destaque. O sistema de *plantation* também foi implantado na região, criando a concentração de

população é heterogênea, do qual fazem parte indígenas e *noir-marrons*⁵¹⁵. Seu crescimento demográfico é mais elevado que o da França Hexagonal, não apenas pela taxa de natalidade alta, mas também por elevados índices de migração, em sua maior parte ilegal.

Apesar desse DROM representar apenas uma pequena parte da floresta amazônica, ela é a maior porção de floresta tropical da União Europeia. Por essa razão há um longo histórico de medidas protetoras, que auxiliaram a manter mais de 90% de seu território recoberto por vegetação nativa. Sua maior área de proteção é o Parque Nacional da Amazônia⁵¹⁶, afetando parte considerável de cinco comunas e a própria administração regional, que em termos práticos, tem poucos poderes de intervenção nessa parte do território, uma vez que esse tipo de área protegida possui sistema de gestão próprio, diretamente ligado ao poder central.⁵¹⁷ (MANGAL, 2010, 137).

No que se refere a sua situação fundiária, esse DROM apresenta uma situação inimaginável para os padrões da França hexagonal, em que o direito de propriedade se inscreve dentre os direitos individuais, sendo anterior à formação do Estado: o Estado Francês é proprietário⁵¹⁸ de 90,4% das terras, contra 0,15% sob o domínio do departamento, 0,05% pertencente às comunas e 9,4% pertencente a

terras nas mãos de franceses escravagistas (abolida oficialmente em 1848, persistindo até 1789). Tentativas de povoamento através do banimento penal foram feitas, com resultados localizados.

⁵¹⁵ Com histórico similar das comunidades quilombolas no Brasil.

⁵¹⁶ O parque nacional na legislação francesa está disciplinado pelos arts. L. 331-1 a L.331-25; R. 211-1 a R.264-18 do Código de Meio Ambiente. Ele é definido pela legislação como um espaço terrestre ou marítimo remarcável ou para a proteção um meio natural excepcional em relação à flora, fauna, solo e subsolo, da qualidade das águas, da atmosfera, das paisagens e do patrimônio cultural. Suas regras de utilização são definidas por uma Carta, elaborada em concertação com as coletividades territoriais afetadas (devendo ser renovada no prazo máximo de 12 anos), vinculando a legislação de ordenamento do território e de urbanismo, sendo gerido por um estabelecimento público (*établissement public gestionnaire* – EPG). Mesmo que sua instituição não importe na alteração de sua dominialidade, como ocorre no caso de criação de parque nacional no Brasil, sua instituição impõe diversas restrições aos direitos individuais, sobretudo no que se refere à propriedade e liberdade de deslocamento no território. Seu zoneamento estabelece um *coeur* (zona central de proteção), *zone d'adhésion* (zona periférica), além de uma zona de *zone de développement* (amortecimento), fora dos limites do parque.

⁵¹⁷ Os parques são administrados por estabelecimentos públicos de gestão, vinculados ao Instituto Nacional de Florestas (*Office national de forêts*).

⁵¹⁸ O regime jurídico fundiário da Guiana é singular em comparação ao da França metropolitana e do outros departamentos ultramarinos em razão de sua dominialidade pública. A razão dessa diferença está ligada ao processo de colonização. A propriedade do Estado sobre as terras da Guiana é confirmada pelo decreto de 15 de novembro de 1898, que utiliza a doutrina da terra nullius, constituindo domínio do Estado todas as terras vacantes, as florestas, o que contabilizava quase a totalidade das terras da Guiana. Com o fim dos regimes fundiários particulares – penitenciário e Inini, a propriedade dominial do Estado passa a ser gerada por um regime único.

particulares⁵¹⁹ (MANGAL, 2010, p.111). Uma das consequências dessa extensa domialidade pública é que o legal não coincide com o real, seja em áreas rurais ou urbanas⁵²⁰.

Sua divisão administrativa, bicéfala, é formada por um departamento-região⁵²¹, subdividido em 22 duas comunas, que apresentam realidades distintas de acordo com sua localização no território – menores, mais populosas e urbanizadas na faixa litorânea; e de grande dimensão, com população rarefeita no centro – não havendo essa tendência se alterado após sua departamentalização. Essa configuração espacial se explica pela dificuldade de acesso ao interior do departamento, feita somente por meio fluvial ou aéreo.

Em razão de todas essas especificidades, que são comuns a outras partes da Amazônia internacional – na qual o Brasil se inclui – nossa intenção nesse item é verificar quais são os instrumentos de ordenamento territorial colocados à disposição do DROM da Guiana Francesa para ordenar seu território.

5.3.1 A Habilitação Legislativa como Ferramenta para Lidar com as Especificidades

Como vimos acima, após sucessivas ondas de descentralização administrativa na França, a partir de 2003, os departamentos-região ultramarinos, apesar de regulados pelo princípio da identidade administrativa (art. 73 da Constituição Francesa), podem fazer alterações na legislação para adaptá-la às suas especificidades, mediante um procedimento denominado habilitação⁵²².

⁵¹⁹ Nesse percentual não estão incluídos mais de 70.000 ha afetados pelo Estado para a proteção de mangues (*domaine public maritime*), categoria jurídica similar aos terrenos de marinha. Esses terrenos coincidem com a área mais populosa e urbanizada do DROM: o litoral.

⁵²⁰ Para tentar solucionar esse problema, em 1998, foi criado um o estabelecimento público de ordenamento da Guiana (*Établissement public d'Aménagement de la Guyane*) (MANGAL, 2010, p. 115). Através dele são desenvolvidos programas de regularização fundiária (Ordenação n. 98-777 de 2 de setembro de 1998). Cumpre esclarecer que estão excluídos desse processo comunidades indígenas e de *noir-marrons*, uma vez que a propriedade coletiva não é reconhecida como modalidade de regularização fundiária. O reconhecimento de seus direitos se dá por meio de a autorização de uso.

⁵²¹ Além de monodepartamental, a Guiana Francesa passará a ter um Conselho único, com a fusão do conselho regional e de um conselho geral. Essa disposição entrará em vigor a partir de 2014.

⁵²² A habilitação esta regulada no art. L.O. 4435-1 do CGCT. Essa deve ser solicitada e motivada – expondo as especificidades locais e a extensão das modificações que pretende realizar – pelo Conselho Regional, não se aplicando ao disposto no art. 73-4 da Constituição Francesa. Quando essa habilitação é concedida pelo. Estão excluídas dessa possibilidade as seguintes matérias: nacionalidade, direitos civis, garantias e liberdades públicas, estado e capacidade de pessoas,

Os DROM possuem assim, uma competência em matéria de diferenciação legislativa muito mais ampla que seus homólogos hexagonais, o que lhes abre inúmeras possibilidades de adaptações definitivas em relação às normas de caráter ambiental, fundiário e urbanístico, considerados gargalos ao seu processo de desenvolvimento econômico e territorial. No entanto, desde sua aprovação, essa competência nunca foi exercida pela GF⁵²³.

A inclusão da habilitação legislativa em um Estado unitário como a França indica que, independente do tipo de organização estatal adotada, podem ser implementadas medidas descentralizadoras para lidar com a diversidade e com as especificidades territoriais.

5.3.2 Disposições Específicas em Matéria de Ordenamento Territorial na GF

Além da possibilidade de utilização da habilitação, a própria legislação comum no que se refere ao ordenamento territorial, estabelece um regime derogatório para os DROM ultramarinos⁵²⁴. Esses possuem assim um estatuto particular (*statut particulier*) no que se refere ao seu planejamento territorial.

Esse regime específico foi recentemente alterado pela lei 2010-1487 de 7 de dezembro de 2010⁵²⁵, representando mais um passo no processo de descentralização das coletividades territoriais francesas ultramarinas⁵²⁶.

Previsto no livro quarto, título terceiro do CGCT (arts. L. 4433-1 a L.4438-1), o Esquema de Ordenamento Regional (*Schéma d'Aménagement Régional – SAR*)⁵²⁷, é o principal instrumento de planejamento dos DROM, equivalendo ao SRADT

organização da justiça, direito e processo penal, política estrangeira, defesa, segurança e ordem pública, moeda, crédito e trocas, e direito eleitoral.

⁵²³ O processo de habilitação já foi utilizado pelo DROM de Guadalupe e Martinica. A partir da experiência dos outros departamentos se trata de procedimento relativamente simples e não moroso.

⁵²⁴ Jacquot e Priet (2008, p.150) justificam esse tratamento diferenciado em razão de seu distanciamento da região hexagonal e de sua composição administrativa monodepartamental. Mais recentemente, com as alterações legislativas ocorridas em 2010, essa região passa também a possuir conselho único, ocorrendo assim a fusão entre as competências do departamento único e da região.

⁵²⁵ Suas disposições entrarão em vigor a partir de março de 2011.

⁵²⁶ Conforme destaca Daniel (2007, p. 25) essas reformas institucionais visam, dentre outras coisas, reforçar a autonomia local e esclarecer a repartição de competências. No caso especial ultramarino esses processo está intrinsecamente ligado a maior liberdade de implementação de ações de desenvolvimento econômico e social, uma antiga reivindicação.

⁵²⁷ Conforme Destaca Mangal (2010, p. 127) esse tipo de planejamento remonta à lei de descentralização (lei n. 84-747, de 2 de agosto de 1984). Antes disso o planejamento era realizado diretamente pelo Estado, através de planos quinquenais.

no direito comum. Seu objeto é fixar as orientações fundamentais de médio prazo no que toca o desenvolvimento sustentável, territorial e a proteção ambiental.

O SAR deve estabelecer ainda (art. L. 4433-7 do CGCT): a) zonas preferenciais para implantação de grandes equipamentos de infraestrutura e de transporte; b) a localização preferencial do crescimento urbano, de atividades industriais, portuárias, artesanais, agrícolas, florestais, e turísticas; e c) programas de fomento à utilização de energias renováveis, assim como as de novas tecnologias de informação e comunicação.

Esse é um documento com poderes estendidos e unificados em matéria de ordenamento territorial, possuindo menores problemas em matéria de harmonização legislativa. No entanto, por essa razão, deve estar de acordo, necessariamente, com as seguintes disposições (art. L.4433-8 do CGCT): 1) as regras gerais de ordenamento territorial e urbanismo em caráter obrigatório, em particular as DTA, ou no caso de sua ausência – hipótese aplicável à GF – as leis de ordenamento e urbanismo previstos nos art. 111-1, 111-2 e 112-1 a 112-3 do código rural e da pesca marítima; 2) as servidões de utilidade pública ou as disposições necessárias à execução de operações de interesse nacional; e 3) a legislação e matéria de proteção de sítios e paisagens em matéria de proteção de monumentos tombados. Esse documento deve ainda se harmonizar com os SSC e demais políticas setoriais do Estado.

Quanto ao procedimento de sua elaboração⁵²⁸, esse é de iniciativa do Conselho Regional, em associação com o Estado, comunas e EPCI que tenham competência nessa matéria, as Câmaras de agricultura, de comércio e indústria, bem como associações profissionais, desde que demonstrem interesse em participar. Seu procedimento de elaboração é determinado por decreto do Conselho do Estado (art. L.4433-9 do CGTC).

Antes de sua aprovação deve ser enviado para consulta do Conselho Geral, do Conselho Regional e à audiência pública, pelo período de dois meses, antes de ser adotado pelo Conselho Regional e aprovado por decreto pelo Conselho de Estado⁵²⁹. Sua validade é de 10 anos, a partir da data de sua aprovação, devendo

⁵²⁸ Para a elaboração desse esquema regional, a região ultramarina recebe uma dotação específica, para cobrir seus custos. (art. L.4433-11 do CGTC).

⁵²⁹ Caso o Conselho Regional não realize esse procedimento, o Estado poderá fazê-lo. No que se refere à sua modificação, esse deve ser submetido à audiência pública e aos Conselhos acima mencionados, que tem o prazo de seis meses para se manifestar, sob pena de consentimento

ser revisto, sob pena de caducidade (JACQUOT; PRIET, 2008, p. 152-153).

O documento final do SAR é composto pelos seguintes elementos: a) um relatório estabelecendo a realidade atual das condições ambientais, as principais perspectivas de desenvolvimento e as orientações adotadas; b) um SMVM, em capítulo próprio, que determina a vocação geral e específica dos diferentes setores marítimos e seus efeitos sobre as diversas porções do litoral, bem como os documentos gráficos que ilustrem essas orientações (art. L.433-15 do CGCT).

Quanto aos seus efeitos jurídicos, ele possui o mesmo valor que uma DTA e do SCOT para os perímetros de comunidades de comunas que não o tenham editado, e de uma SMVM. Ele vincula o SCOT, o PLU e as CC, bem como a administração pública e demais planos setoriais, em regime de compatibilidade. Suas orientações também servem de base para a elaboração dos contratos projeto Estado-Região⁵³⁰.

O SAR da Guiana Francesa foi adotado pelo Conselho Regional em 12 de dezembro de 2002, tendo sido aprovado por Decreto do Conselho do Estado em 2 de maio de 2002. Ele passou por revisões parciais em 2004 e 2007. Em razão de suas particularidades de cunho étnico-cultural, o CGCT estabelece ainda disposição exclusiva para a Guiana Francesa nas disposições específicas do Código, instituindo nesse DROM sul-americano um Conselho consultivo de populações indígenas e quilombolas (*bushinenge*⁵³¹) (art. L.4436-1 do CGCT), cuja composição, condições de nomeação ou designação de seus membros, e organização são organizadas por decreto⁵³² (art. L. 4436-2 do CGCT).

Sua competência é avaliar previamente todo projeto ou proposição de deliberação do Conselho Regional ou Geral que traga consequências sobre o meio

tácito. Caso a modificação altere o esquema de valorização do mar, é necessária também a consulta do *préfet* da região. Para os esquemas regionais de OT adotados antes da data de 12 de julho de 2010, não é obrigatório a consulta pública.

⁵³⁰ No caso da elaboração dos contratos Estado-Região do ultramar a competência direta de seu acompanhamento é do Ministério Ultramarino (*Ministère de l'outre-mer*), sendo a atuação da DATAR indireta, pois se restringe dar suporte a esse ministério. Criado em 1947 com a departamentalização, suas competências atuais são (THIELLAY, 2007, p. 119): a) exercer a função de soberania, equivalente à competência do ministério do interior na metrópole; b) preparar os textos estatutários; c) nomeação de *préfets*. Sua atuação de estende a matéria de defesa, possuindo o ministro competências diretas em matéria de administração, em especial no âmbito econômico e social.

⁵³¹ O termo *Businenge* (*Bushinenge* ou *Businenge*) designa atualmente um número de grupos de descendentes de escravos oriundos do Suriname (também conhecidos como Boni ou Paramaka) que ocuparam áreas da floresta ao longo dos rios do Suriname e da Guiana Francesa durante a segunda metade do século XVIII (MOOMU, 2007, p. 51).

⁵³² O mandato de seus membros é de 6 anos, podendo ser renovável.

ambiente, condições de vida ou atividades culturais das populações indígenas ou quilombolas (art. 4436-4 do CGCT)⁵³³. Assim, indiretamente, esse Conselho também participará do planejamento do SAR na GF.

A partir das disposições acima apresentadas podemos concluir que, em matéria de ordenamento territorial, os mecanismos para atender às particularidades desse DROM na América do sul são: a) habilitação legislativa; e b) regime derogatório de competências regionais, que ampliam seus poderes em matéria de ordenamento territorial.

A habilitação legislativa – mesmo que ainda não tenha sido utilizada pela GF – é um instrumento hábil para alterar a legislação francesa no que for incompatível com a realidade desse departamento. Não há vedações quanto à modificação da legislação ambiental, fundiária, agrária e urbanística da Constituição, o que permite a atuação direta do DROM.

O SAR, principal instrumento de planejamento dos DROM tem atribuições ampliadas, cumulando competências em matéria de desenvolvimento e parcelamento do uso do solo, o que reduz problemas relacionados à harmonização de normas, o que – como vimos mais acima – não é o caso do direito comum.

Os instrumentos específicos em matéria de ordenamento territorial que permitem que o DROM da GF trabalhe suas especificidades decorrentes de sua inserção na América do sul e na Amazônia Internacional. Seus efeitos, no entanto, são ainda desconhecidos, seja pela não utilização do procedimento de habilitação, seja pelo fato de várias modificações realizadas na legislação ainda não terem entrado em vigor.

5.4 CONCLUSÃO DA SEÇÃO

O objetivo da presente análise era compreender o funcionamento da política de ordenamento territorial francês e sua aplicação na GF e como esse sistema se adapta às especificidades da Amazônia.

Em razão de a França fazer parte da União Europeia, iniciamos nossa análise por esse nível, buscando identificar as normas em matéria de ordenamento territorial comunitário. Com nossa pesquisa verificamos que, mesmo após décadas

⁵³³ Esse órgão deliberativo foi criado por modificação legislativa ocorrida em 2010, essa disposição que ainda não entrou em vigor.

de debate, as legislações de ordenamento territorial de seus membros continuam heterogêneas, e a organização do território uma matéria restrita ao âmbito de competência dos Estados membros. O documento mais significativo editado sobre ordenamento territorial foi o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, de caráter não vinculante, mas que foi adotado pela França como diretriz.

A ausência de competência em matéria de OT não significa firmar que a UE não desenvolva programas nesse sentido. No plano comunitário a questão territorial passou a ser tratada dentro da política de coesão, que passa a ser um objetivo da União Europeia, inclusive no plano legislativo. Sua execução se dá pela utilização de fundos estruturais, que aplicados de acordo com objetivos estratégicos, que visam reverter desigualdades regionais existentes entre seus países membros, tornando-os territórios competitivos e sustentáveis.

Dentro da política comunitária de coesão territorial os DROM possuem tratamento diferenciado, através de seu enquadramento como regiões ultra periféricas, objeto de programas específicos para mitigar os efeitos de seu distanciamento do território europeu e transformar suas especificidades territoriais em vantagens.

No plano nacional, a França apesar de um longo histórico de programas de ordenamento territorial que remontam ao período entre guerras, a questão somente passou a ser disciplinada juridicamente a partir de 1995, com o intuito de ordenar sua execução no plano descentralizado. Segundo a legislação vigente, o objetivo da política nacional de ordenamento territorial francesa é a valorização e o desenvolvimento equilibrado do território, que permeia a áreas de desenvolvimento econômico, social, cultural, do esporte, educação, capacitação, meio ambiente e habitação.

Suas características principais são: a) a transversalidade; b) o estabelecimento de metas de longo prazo; c) a noção território como patrimônio comum da nação; d) o incentivo à cooperação em suas diversas escalas; e) o estabelecimento de competências claras em matéria de OT para as coletividades territoriais; f) o princípio da coerência das ações; g) o respeito ao princípio da autonomia das coletividades territoriais; h) a realização do planejamento participativo e descentralizado; i) observância ao princípio da subsidiariedade.

Do ponto de vista institucional, possui uma estrutura administrativa central de natureza interministerial que coordena essa política e que é ligada diretamente ao

Primeiro-Ministro, chefe de governo. Junto com a preparação do orçamentário realizado através da elaboração de contratos Estado-Nação, que fornecem uma visão integrada de todos os investimentos que serão realizados, bem como o acompanhamento da utilização de recursos públicos na execução de um projeto de longo prazo, o Estado vela pela coerência de sua política de ordenamento territorial.

Essa forte atuação institucional é necessária, uma vez que os instrumentos de planejamento e ordenamento territorial não possuem natureza vinculante, o que causa problemas de harmonização com as demais normas de utilização de uso do solo. Assim, podemos afirmar que o planejamento em matéria de OT tem por finalidade a organização e hierarquização do planejamento estatal.

No caso do DROM esse processo de descentralização criou um regime de identidade legislativa, mas que admite adaptações em caráter a suas especificidades territoriais. Nesse contexto, as coletividades territoriais ultramarinas são a maior expressão da descentralização administrativa e legislativa do ordenamento francês.

O Conselho Regional do DROM possui competências específicas e alargadas. Ele possui poder especial de proposição legal, tem poder de intervenção no domínio das relações internacionais, podendo criar agências e estabelecer quadros de cooperação intercomunal. No caso da Guiana Francesa as atividades desse Conselho passam a ser auxiliadas por órgão deliberativo composto por representantes indígenas e *noir-marrons*, visando assegurar que seus interesses sejam respeitados no processo decisório.

A competência regional em matéria de planificação e ordenamento territorial é ampla, bem como nos campos agrícola, florestal, mineral, marítimo e cultural. O principal instrumento de planejamento do DROM, o SAR, tem atribuições ampliadas, cumulando competências em matéria de desenvolvimento e parcelamento do uso do solo, o que reduz problemas relacionados à harmonização de normas.

Além disso, o DROM possui competências para modificar a legislação que não se adegue às suas especificidades, através do instituto da habilitação. Essa possibilidade abre inúmeras alternativas de adaptação de normas às especificidades regionais, mas até o presente momento não foi utilizada pelo DROM da GF.

Ante ao exposto podemos concluir que o Estado Francês, sobretudo no plano ultramarino, cria condições no plano administrativo-formal para que sejam contempladas as diversidades e especificidades do espaço ultramarino. Tanto em

nível europeu quanto nacional é previsto tratamento diferenciado para essa região. Basta saber se sua diversidade – e as complexidades dela inerentes – permitirão a elaboração de um projeto de desenvolvimento comum para esse DROM nos anos a seguir.

6 CONCLUSÃO

Atualmente o planejamento estatal é visto como um instrumento para a redução das históricas desigualdades regionais. Ele não se confunde com as políticas de planejamento precedentes, devendo ser pensada como um esforço que envolva uma reflexão organizada e concentrada a ser coordenada pela União. Essa mudança de perspectiva faz com que os Estados e municípios passem ter status de planejadores nas políticas e projetos de desenvolvimento territorial.

Nosso objetivo era compreender como esses instrumentos de intervenção territorial aplicados na Amazônia Legal podem funcionar de maneira hierarquizada, integrada e coordenada no âmbito local, através da análise da abrangência da competência dos municípios em matéria de ordenamento de seus territórios, utilizando o Município de Parauapebas como estudo de caso.

Sustentávamos a hipótese de que o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de não possuir um sistema hierarquizado em matéria de ordenamento territorial dispõe de normas que contemplam a diversidade físico-cultural da Amazônia legal, mas que por serem aplicadas de forma não coordenada, causam problemas à administração municipal para planejar seu território e exercer sua autonomia prevista no art. 30, VIII da Constituição.

Em nossa análise fizemos uma retrospectiva dos projetos de exploração da Amazônia e constatamos que eles possuíam forte enfoque econômico na atividade extrativista, com uma participação estatal oscilante. Com a redemocratização, a região da Amazônia Legal deixou de ter um projeto de desenvolvimento econômico pré-definido, passando a receber projetos isolados na área ambiental e econômica sem estarem integrados.

O ordenamento jurídico pátrio ainda não possui um instrumento de planejamento que consiga regular as tendências das atividades produtivas e de deslocamento de pessoas através de uma distribuição equitativa de infraestruturas no território nacional, permanecendo a atuação estatal limitada a tentar reverter processos de desigualdades em determinadas regiões e que criam obstáculos para a atração e realização de atividades produtivas por razões ambientais e sociais. Essa intervenção segmentada do território pode ser identificada também no plano sul-americano. Ao analisarmos os eixos prioritários da iniciativa de integração regional sul-americana verificamos que esses não diferem da agenda de

planejamento em curso no país para a Amazônia Legal.

Confirmamos que os Municípios brasileiros são os únicos que têm a obrigação de elaborar planejamento que contemple todo o seu território. Essa tarefa apresenta particularidades de implementação na Amazônia Legal não apenas em razão de limitações de ordem fundiária e socioambiental, mas pela necessidade de equacionar no planejamento territorial municipal determinações legais, políticas e projetos de ordem supralocal.

O regime de repartição de competências vigente mitigou a centralização de poderes nas mãos da União ao instituir no país um federalismo cooperativo. Esse processo também foi acompanhado por uma descentralização financeira, mas sua operacionalização apresenta distorções que acirram as disparidades regionais decorrentes da competição entre entes federados, sem que haja atualmente mecanismos capazes de equilibrar esses interesses em um projeto nacional.

Em matéria de ordenamento territorial identificamos que essa atribuição aparece de forma explícita no âmbito das competências materiais da União e dos Municípios, mas todos os entes da federação possuem competência em matéria de ordenamento territorial. A execução do planejamento territorial privilegia o processo de regionalização. Contudo, o texto constitucional não estabeleceu critérios claros de hierarquização desse planejamento. O Estado do Pará não possui disposições legais regulando suas competências sobre a temática, mas vem regulamentando algumas das políticas setoriais não vinculantes editadas pela União.

A maioria das políticas setoriais analisadas possui características comuns, demonstrando unidade quando de sua elaboração, o que reduz a necessidade de harmonização para a elaboração do plano diretor. Todas possuem um conteúdo mínimo a ser seguido pelos entes federados e uma repartição de competências estipulada, utilizando como ponto de convergência os instrumentos de ordenamento territorial contidos na legislação ambiental. Há um claro estímulo à cooperação supralocal e à construção de parcerias com a iniciativa privada, com a consulta à sociedade civil no processo de planejamento.

Em todas as políticas setoriais urbanísticas há restrições ou condicionantes ao parcelamento do solo, indicando que há uma direta relação entre controle do uso do solo através do exercício do poder de polícia e planejamento territorial, ainda que os mesmos não se confundam. A previsão de cooperação transnacional, apesar da iniciativa sul-americana em curso, é tratada de modo pontual na legislação.

Concluímos que o Município não tem sua autonomia afetada por disposições supralocais, mas ela é conformada por políticas setoriais urbanístico-ambientais. O seu exercício do poder de polícia urbanístico estende-se por todo o território municipal, mas é diferenciado de acordo com tipo de bem tutelado, sendo diminuto no que se refere aos territórios tradicionais e unidades de conservação, tanto para a sua instituição como em sua gestão.

Esse poder também apresenta limitações em áreas públicas não afetadas a um uso especial, uma vez que ainda que possível o controle do solo de bens públicos, os instrumentos jurídicos previstos na legislação urbanística foram concebidos para a regulação do mercado de terras privadas, o que gera limitações ao Município de impor sanções aos demais entes federados.

Foram adotados critérios regionalizados pelo Governo Federal para reduzir o impacto da concentração de bens da União na Amazônia Legal, mas no que se refere às áreas urbanas, a despeito de sua importância para o ordenamento territorial, essas não são prioritárias no processo de regularização face aos direitos de comunidades tradicionais e de proteção ambiental.

Todavia, a regularização fundiária de áreas em favor do Município, ainda que louvável, não gera efeitos homogêneos para os Municípios beneficiados, pois de acordo com o tipo de bem regularizado não haverá a transferência total do bem, permanecendo o controle da União sobre o território sem que haja instrumentos claros para uma gestão territorial compartilhada na legislação fundiária vigente.

Considerando a tendência à regionalização identificada analisamos também quais os instrumentos jurídicos disponíveis para sua instrumentalização. Nenhuma deles altera a estrutura do pacto federativo, mas algumas modalidades impõem a cooperação obrigatória e outras são facultativas.

A instituição de instrumentos de cooperação vinculante não viola a autonomia municipal por se tratarem de atividades de relevância supralocal. O principal problema da aplicação desses instrumentos reside na falta de critérios gerais editados pela União ou Estados para operacionalizá-la.

As estruturas de cooperação voluntária fortalecem a instância supralocal, gerando assim novas territorialidades. A constituição de estruturas voluntárias não colide ou substitui os arranjos intergovernamentais de natureza vinculante, pois a cooperação compulsória tem a capacidade de criar relações intergovernamentais permanentes, propícias ao planejamento de longo prazo, enquanto que as

voluntárias são instáveis, podendo apenas ser consideradas como instrumentos acessórios na integração das funções públicas de interesse supralocal.

Visando identificar a incorporação das determinações supralegais à realidade da Amazônia Legal, analisamos o planejamento de Parauapebas e sua legislação correlata. O Município em análise surgiu em razão das políticas de desenvolvimento executadas pelo Governo Federal. Por essa razão, a configuração fundiária do Município de Parauapebas é constituída majoritariamente por áreas de dominialidade federal. A Floresta Nacional do Carajás e a Terra Indígena Xikrin totalizam mais de oitenta por cento do território municipal, e a área urbana e de expansão urbana da sede do Município estão localizadas sobre glebas arrecadas pela União. Parte dos assentamentos federais criados estão sendo urbanizados.

Há em seu território glebas arrecadadas em nome do Estado do Pará, mas a atuação desse ente federado é residual no município, mas apresenta conflitos fundiários. O Município possui patrimônio próprio, proveniente do desmembramento do território que lhe deu origem, de desapropriações e de doações efetuadas pela União para expansão de sua área patrimonial. No entanto, não é possível saber qual o quantitativo de área atualmente em poder do Município sem prévio levantamento cartorial.

Concluímos que o território municipal está ordenado pelo reconhecimento de grandes áreas de uso especial de domínio público federal e somente em menor grau pela atuação dos órgãos fundiários estaduais e federais. No entanto, em uma microescala, há ainda a necessidade de organização de dados, essenciais para um planejamento e adequado controle e uso do solo urbano.

Verificamos que a sede municipal foi demarcada, mas somente uma das vilas municipais já passou por esse processo. Nesse último caso a demarcação se deu para cumprir exigência da União para a doação de área patrimonial ao Município. Observamos que a despeito da grande concentração de terras públicas no território sob análise, o processo de expansão urbana se dá por ação da iniciativa privada, tanto na produção habitacional regular como na irregular.

A legislação municipal sobre planejamento se utiliza majoritariamente de estratégias de desenvolvimento municipal ligadas à política de desenvolvimento urbano e de proteção ambiental, com menor ênfase no planejamento integrado. O plano diretor de Parauapebas possui disposições sobre ordenamento territorial, planejamento descentralizado e disciplina políticas setoriais de impacto espacial.

Com base nessas disposições concluímos que a legislação municipal não englobou o território do município como um todo em seu planejamento, violando o que dispõe a legislação federal.

No que se refere aos critérios para o exercício do poder de polícia municipal sobre controle do uso, o plano diretor previu a necessidade de regular usos conflitantes e potencialmente poluidores em áreas urbanas. Para evitar conflitos de uso no solo nas áreas periurbanas, o plano diretor previu a necessidade de um disciplinamento específico. Esse instrumento também previu que o uso, ocupação e parcelamento do solo rural deverão ser disciplinados pelo município, através de lei municipal específica, sendo dado especial destaque à proteção de mananciais, o que demonstra que o Município reconhece, ainda que de forma mitigada, sua competência para regular o uso do solo rural não afetado pela Terra Indígena e Unidade de Conservação de domínio público.

No plano diretor foram instituídas algumas políticas setoriais que norteiam seu planejamento, reconhecendo assim que sua função como planejador não se restringe ao controle espacial de seu território, mas envolve também medidas de fomento socioeconômico para promover um desenvolvimento equilibrado do Município.

A partir da análise das políticas setoriais concluímos que o planejamento municipal determina a coordenação de instrumentos de planejamento de investimentos com os de planejamento urbanístico e ambiental. Contudo, no plano diretor de Parauapebas prevalecem disposições urbanísticas, que se limitam às exigências mínimas contidas na norma geral e mesmo assim, o legislativo municipal, ao tentar inovar, acaba criando disposições que violam a norma geral. A política de desenvolvimento econômico limita-se à geração de condições locais para a atração de investimentos, mas sua atuação é limitada, sendo necessária sua associação com a iniciativa privada e com segmentos institucionais supralocais. Somente a política de meio ambiente, e sua subpolítica de saneamento ambiental, preveem essa cooperação, mas que não foram colocadas em prática.

A análise da produção legislativa posterior à edição do plano diretor demonstra que nenhum dos instrumentos obrigatórios previstos no plano diretor de Parauapebas foi regulamentado. Apenas as políticas setoriais de meio ambiente e habitação foram regulamentadas, havendo alterações pontuais na legislação relativas ao fomento à agricultura e no controle da atividade mineral. Portanto,

apesar do plano diretor privilegiar disposições urbanístico-ambientais em seu texto, a produção legislativa deu prioridade às políticas setoriais do plano diretor que importavam no repasse de recursos por parte do Governo Federal.

O Município de Parauapebas não apresenta atualmente nenhum dos planejamentos previstos na legislação urbanística que atendam todas as exigências da legislação federal. No entanto, a legislação federal não entra em choque com o plano diretor vigente, pois a norma municipal possui disposições genéricas. Tendo em vista a produção legislativa realizada nos últimos anos é possível especular que essas disposições serão adereçadas pelo legislativo municipal, ao menos no plano formal, uma vez que o município depende atualmente de repasses federais para a execução de investimentos.

Verificamos que a legislação ambiental federal e estadual em matéria de meio ambiente foi incorporada ao planejamento municipal, sendo o plano diretor compatível com os principais instrumentos de ordenamento territorial: o zoneamento ecológico-econômico e o plano de bacia hidrográfica. A criação de unidades de conservação foi utilizada como instrumento de controle do uso do solo, sendo um limitador à expansão urbana e ao exercício do poder de polícia municipal. A situação da Floresta Nacional de Carajás é emblemática, em que o controle do Município restringe-se ao controle compartilhado do acesso à área. Essa competência é ainda mais restrita no caso da Terra Indígena Xikrin, a despeito do Município custear infraestruturas e serviços no seu interior sem critérios pré-definidos.

Ante o exposto é possível afirmar que nossa hipótese inicial foi confirmada parcialmente. O ordenamento jurídico brasileiro de fato não possui ainda um sistema hierarquizado em matéria de ordenamento territorial, mas apenas instrumentos de planejamento e políticas setoriais de impacto territorial. Percebe-se um alinhamento dessas políticas setoriais, mas não há ainda instrumentos hábeis para coordenar essas políticas em nível nacional e regional em um planejamento de longo prazo com base territorial.

No que concerne à adaptação da legislação às particularidades regionais identificamos que as normas existentes estabelecem alguns conteúdos diferenciados para a Amazônia legal, mas não há disposições específicas sobre planejamento urbano. A integração de determinadas atividades ao planejamento municipal, como é o caso da mineração, atividade agrária e administração compartilhada de terras indígenas e unidades de conservação são assuntos que

devem ser disciplinados diretamente pela União em razão da repartição de competência constitucionais.

Os Estados situados na Amazônia Legal podem suprir parcialmente essa necessidade naquilo que não representar invasão de competência aos poderes da União, mas sua principal responsabilidade é auxiliar os municípios a elaborarem planejamentos adaptados às suas realidades, bem como os orientá-los a colocar em prática a atividade de planejamento territorial. Nesse contexto, a implementação de medidas de regionalização, com a realização de atividades comuns, sobretudo, em áreas de congregam municípios com baixa capacidade institucional, poderá fortalecer o planejamento desses entes federados, uma vez que mesmo municípios como Parauapebas possuem dificuldade em planejar, operacionalizar e monitorar seu planejamento municipal. Essa é sua atribuição constitucional, mas o Estado do Pará pouco tem atuado nesse sentido.

No que concerne à coordenação entre as atividades de planejamento e com as políticas setoriais e dessas entre si, concluímos em nossa análise que os planos de desenvolvimento regional possuem caráter vinculante para a União e para os Municípios, sendo a cooperação do Estado voluntária segundo a legislação. O planejamento plurianual, além de não ver valorizado como instrumento de planejamento, apesar de possível sua regionalização, com conseqüente espacialização de investimentos, somente é observado pela instância que o elabora, não havendo instrumento ou arranjo institucional atualmente no país capaz de integrá-los.

Com relação à coordenação entre políticas setoriais foi possível verificar que as políticas setoriais urbanísticas e ambientais editadas depois da Constituição são articuladas. Entretanto, políticas setoriais mais consolidadas no país, e que estão fora do rol das competências legislativas concorrentes, ainda são em grande parte setorializadas mesmo que tenham sofrido alterações pontuais. Coincidentemente, são as políticas setoriais com menor grau de coordenação com a temática ambiental e urbanística que preponderaram no estudo de caso realizado, o que pode ser identificado como um dos fatores de baixa efetividade do planejamento municipal.

Em relação ao último elemento de nossa hipótese, em que considerávamos que o planejamento e as políticas setoriais supralocais limitam a capacidade municipal de planejamento e exercício de sua autonomia no controle do uso do solo municipal, em especial o urbano, a assertiva é apenas parcialmente verdadeira.

Primeiramente, pelo fato de nem a competência para planejar o território municipal, nem a competência para parcelamento do solo urbano e rural são privativas do município. Assim, não há de se falar em limitação à autonomia, mas em sua conformação aos interesses supralocais.

No entanto, verificamos que algumas situações dificultam o exercício dessas competências locais na Amazônia Legal: a) falta de critérios adaptados para um planejamento integrado na região pela predominância de atividades que são reguladas por políticas setoriais que não se encontram no âmbito de competências cooperativas e comuns, conforme já analisado; b) concentração de terras públicas federais e estaduais na região, uma vez que os instrumentos de controle do uso do solo não são adaptados a esse tipo de bens; e c) não vinculação do processo decisório dos entes supralocais às regras de planejamento de uso do solo elaboradas pelo Município quando essa competência é deslocada.

A análise da experiência do ordenamento territorial da Guiana Francesa nos permitiu compreender a estrutura desse planejamento e como ele se adaptou à realidade da Amazônia, em especial por possuir problemáticas similares ao município de Parauapebas.

Trata-se de uma política executada em vários níveis, mas que possui natureza não vinculante. A União Europeia utiliza fundos estruturais, aplicados de acordo com os objetivos estratégicos de sua política de coesão para promover a redução das desigualdades regionais existentes entre seus países membros. Os Estados-membros submetem propostas de projetos dentro das diretrizes apontadas, e quando os investimentos são liberados, cabe aos Estados nacionais sua execução.

Essa estratégia é similar ao que ocorre na iniciativa sul-americana, mas como não há diretrizes previamente concebidas para essa integração os projetos executados acabam sendo um fim em si mesmo, o que os torna intervenções pontuais de impacto territorial com finalidade econômica e logística, causando enclaves e o crescimento assimétrico nos territórios afetados, uma vez que essas políticas não contemplam as demais dimensões do desenvolvimento, mesmo que sejam elaborados diagnósticos ambientais para os eixos de integração em que essas fragilidades são apontadas.

A legislação sobre a política de ordenamento territorial no ordenamento jurídico francês possui também duas leis que visam ordenar o processo de

descentralização territorial, com o fim de promover o desenvolvimento equilibrado do território a partir dos eixos estratégicos econômico, social, cultural, de esporte, capacitação, meio ambiente e habitação. A lei que apresenta as diretrizes de longo prazo em nível nacional e a localização da implantação de infraestruturas necessárias a sua operacionalização no território serve apenas de diretriz para o planejamento regionalizado. Já a que incentiva a regionalização de investimentos tem por base a celebração de contratos estado-nação prevê quais serão os repasses para cada região para a consecução de objetivos de médio e longo prazo.

Não há discussão de perda de autonomia, tendo em vista que a consorciação é voluntária e participativa. França é um Estado Unitário, sendo a descentralização um ganho para as coletividades territoriais e para a população. Além disso, esse planejamento é baseado nos princípios da subsidiariedade e da coerência das ações, o que reforça a necessidade de cooperação em prol da proteção do território, considerado patrimônio comum da nação.

A coordenação dessa política fica a cargo de uma estrutura administrativa central de natureza interministerial, ligada diretamente ao Primeiro-Ministro, chefe de governo. Esse órgão é responsável por elaborar o orçamento e os contratos Estado-Nação, que fornecem uma visão integrada de todos os investimentos que serão realizados em cada região, bem como o acompanhamento da utilização de recursos públicos na execução de projetos de longo prazo. Entretanto, os contratos Estado-Nação não possuem natureza vinculante, o que causa problemas de harmonização com as normas de uso do solo, sendo a atuação institucional imprescindível desse órgão central imprescindível. Essa estrutura além que possuir uma visão geral do planejamento nacional em razão da concentração dos principais instrumentos de planejamento em uma única estrutura, auxilia as regiões na elaboração de seus planejamentos, o que mitiga possíveis deficiências institucionais que as coletividades territoriais possam ter.

No Brasil, em razão da complexidade do pacto federativo, não vislumbramos, *a priori*, a possibilidade de centralização do planejamento dos diferentes entes federados como acontece no sistema francês. No entanto, a criação de diretrizes para repasse de recursos voluntários, como ocorre com as políticas setoriais e a possibilidade de delegação de competências da União, caso sejam acompanhados por uma estrutura com perfil similar, como o Ministério do planejamento ou a Casa Civil, por exemplo, poderão potencializar os efeitos dos

investimentos públicos federais no território, dando cumprimento ao que estabelece as diretrizes sobre o plano plurianual. A prestação de contas já é uma determinação legal quando do repasse de recursos mediante convênios, mas não há ainda um órgão estruturado no país que avalie seus impactos cumulativos em todos os níveis.

Os Estados devem auxiliar os Municípios tecnicamente a elaboração de planos diretores se esses assim o solicitarem, bem como criar instâncias administrativas de cooperação voluntária, e ao fazê-lo auxiliar os municípios a elaborarem seus planos plurianuais prevendo essa cooperação. Não se trata de importar modelos, mas de buscar estratégias próprias que permitam a cooperação e o monitoramento vertical e horizontal.

A experiência do planejamento da Guiana Francesa demonstrou que áreas que possuem muitas especificidades possuem um acompanhamento distinto no que se refere ao seu orçamento e planejamento. Essas áreas podem demandar a delegação de competências legislativas para que a região adapte a legislação central às suas especificidades, além de possuir competências executivas para criar agências e criar quadros de cooperação territorial. Seus planejamento e acompanhamento também diferem das demais regiões e departamentos franceses, inclusive prevendo a participação de representantes em conselho auxiliar de comunidades indígenas e *noir-marrons* nesse processo.

Essa análise demonstrou que o planejamento territorial deve envolver as comunidades tradicionais, que possuem necessidades específicas e que devem ser levadas em consideração no processo de planejamento, mesmo que os mesmos não possuam direitos territoriais como no caso da Guiana Francesa, uma vez que o planejamento territorial não se restringe ao uso do solo.

A competência atribuída ao Conselho Regional da Guiana Francesa demonstrou que tanto a França como o Brasil possuem políticas setoriais similares que devem ser incluídas no planejamento na Amazônia Legal. No entanto, no caso da Guiana, essas atividades são planejadas pelo mesmo competente para regular o planejamento e o parcelamento do uso do solo, o que reduz as inconsistências entre o planejamento e as regras de controle do solo no caso específico da Guiana, o que não pode ser generalizado para as demais regiões do país pelo fato das comunas, estrutura similar aos municípios brasileiros, mas com menor autonomia no plano legal, possuírem maior destaque nas políticas de ordenamento territorial.

Sem a pretensão de importar modelos, essa experiência pode servir como

referência para o desenvolvimento de políticas ordenamento territorial para a Amazônia Legal.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Carajás: guerra dos mapas**. Belém: Falangola, 1993.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. Direito Institucional da União Europeia. In: COSTA, Thales Morais da (coord.). **Introdução ao direito francês**. Curitiba: Juruá, 2010. V.1. p. 229-268.
- ALVARENGA, Octávio Mello. **Direito agrário: reforma agrária, meio ambiente, Amazônia, índios na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- AMORIM, Sibeles Queiroz et al. Qualidade da água do manancial de abastecimento da cidade de Parauapebas-pa. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 15 e ENCONTRO NACIONAL DE PERFURADORES DE POÇO, 17. **Anais...** São Luís, agosto de 2010.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. O marco normativo do sistema de organização territorial no Brasil. In: MAUÉS, Antonio G. Moreira; FERNÁNDEZ, Itziar Gómez (orgs). **Ordenamiento territorial em Brasil y España**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. p. 21-48.
- ASSUNÇÃO, Lutero Xavier. **Direito fundiário brasileiro**. [S.l.]: EDIPRO, 2008.
- BARBOSA, Maria Elisa Braz. Os bens nos consórcios públicos. In: PIRES, Maira Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Forum, 2008. p. 213-232.
- BARROSO, Lucas Abreu. Faixa de Fronteira. In : BARROSO, Lucas Abreu et al (org.). **O direito agrario na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BECET, Jean-Marie. L'évolution récente de la politique d'aménagement du territoire. In: BODIGUEL, Jean-Luc; FIALAIRE, Jacques. **Le renouveau de l'aménagement du territoire**. Collection Logiques Juridiques. Paris: L'Hamarttan, 2002. p. 97-115.
- BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.
- BECKER, B. K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990.
- _____. **Por uma Amazônia sustentável**. CONFERÊNCIA NACIONAL DE C&T&I PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 4. 2010, Brasília. Brasília, DF: MCT/CGEE, 2010.

_____. Revisão das políticas de ocupação Amazônica: é possível identificar modelos para projetar cenários?. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF, v. 12, p. 135-159, 2001.

_____. Undoing myths: the Amazonian: an urbanized forest. In: CLÜSENER-GODT, M.; SACHS, I. (org.). **Brazilian perspectives on sustainable development of the Amazon region**. Paris: UNESCO/Parthenon, 1995. p. 53-89.

_____; EGLER, Claudio A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1996.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. 2003. 344 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PDTU)-Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

BLUMANN, C.; DUBOIS, L. **Droit institutionnel de l'Union européenne**. Paris: Litec, 2007.

BRADLEY, Gordon. **Urban forest landscapes: integrating multidisciplinary perspectives**. United States: University of Washington Press, 1995. p. 3-11.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição de República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição de República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Decreto 74.508, de 5 de setembro de 1974. **Concede a Amazônia Mineração S.A. o direito de lavrar minério de ferro no Município de Marabá, Estado do Pará**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto 74.509, de 5 de setembro de 1974. **Concede a Amazônia Mineração S.A. o direito de lavrar minério de ferro no Município de Marabá, Estado do Pará**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto 74.510, de 5 de setembro de 1974. **Concede a Amazônia Mineração S.A. o direito de lavrar minério de ferro no Município de Marabá, Estado do Pará**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Consulta em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto de 26 de julho de 2006. **Cria o Grupo Executivo Interministerial para acompanhar a implementação das ações de competência dos órgãos federais no Arquipélago de Marajó, bem assim elaborar plano de desenvolvimento sustentável em articulação com a sociedade civil e os Governos estadual e municipais, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10906.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Decreto de 27 de abril de 2009. **Cria o Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12015.htm>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto n. 1.106, de 16 de junho de 1970. **Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 1.775, 8 de janeiro de 1996. **Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 18.542, de 24 de dezembro de 1928. **Aprova o regulamento para execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo código civil.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 19.924, de 27 de abril de 1931. **Dispõe sobre as terras devolutas.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 2.480, de 2 de fevereiro de 1998. **Cria a Floresta Nacional do Itacaiúnas, no Estado do Pará, e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto n. 2.486, de 2 de fevereiro de 1998. **Cria a Floresta Nacional de Carajás, no Estado do Pará, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2486.htm>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. **Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 22.785/1933. **Veda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e da outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013 (revogado).

BRASIL. Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934. **Aprova o Código florestal.**

Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 24.643/1934. **Decreta do Código de Águas**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 3.743, de 5 de fevereiro de 2001. **Regulamenta a Lei no 6.431, de 11 de julho de 1977, que autoriza a doação de porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, para os fins que especifica, e dá outras providências**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 384, de 24 de dezembro de 1991. **Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena Xikrin do Rio Cateté, no Estado do Pará**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1991/decreto-384-24-dezembro-1991-449577-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1 nov. 2013.

BRASIL. Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002. **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004. **Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965. **Regulamenta o capítulo 1 do título 1 e a seção 3 do capítulo 4 do título 2 da Lei n. 4504 de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.290, de 6 de dezembro de 2007. **Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA - Plano BR-163 Sustentável.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6290.htm>. Acesso em: 12 nov. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.992, de 28 de outubro de 2009. **Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 62.504, de 8 de abril de 1968. **Regulamenta o artigo 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 7.340, de 21 de outubro de 2010. **Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 7.341, de 22 de outubro de 2010. **Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 7.747, de 5 de junho de 2012. **Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 76.389, de 3 de outubro de 1975. **Dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial, de que trata o Decreto-lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 80.511, de 7 de outubro de 1977. **Regulamenta a Lei número 6431, de 11 de julho de 1977, que autoriza a doação de porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, para os fins**

que especifica, e dá outras providências (revogado). Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 85.206, 25 de setembro de 1980. **Altera o artigo 8º do Decreto nº 76.389, de 3 de outubro de 1975, que dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição Industrial.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 88.351, de 1º de junho de 1983. **Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 89.532, 6 de abril de 1984. **Acrescenta incisos ao artigo 37, do Decreto n. 88351, de 1 de junho de 1983, que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n. 97.596, de 30 de março de 1989. **Afeta, a uso especial do Exército, terras públicas federais, referidas no art. 2º do Decreto nº 95.859, de 22 de março de 1988.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 nov. 2013 (revogado).

BRASIL. Decreto n. 97.718, de 05 de maio de 1989. **Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado, no Estado do Pará.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto n. 97.719, de 05 de maio de 1989. **Cria a Reserva Biológica do Tapirapé.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto n. 97.720, de 05 de maio de 1989. **Cria a Floresta Nacional do Tapirapé-Aquiri.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.135, de 3 de dezembro de 1970. **Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-lei n. 1.164, de 1 de abril de 1971. **Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.813, de 24 de novembro de 1980. **Institui regime especial de incentivos para os empreendimentos integrantes do Programa Grande Carajás e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.375, de 24 de novembro de 1987. **Revoga o Decreto-lei**

nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.375, de 24 de novembro de 1987. **Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2375.htm>. Acesso em: 19 nov. 2010

BRASIL. Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967. **Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940.** (Código de Minas). Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 311, de 02 de março de 1938. **Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 57, de 18 de novembro de 1966. **Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937. **Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946. **Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Decreto-lei n.1.473, de 13 de julho de 1976. **Altera o Decreto-lei n. 1.164, de 1 de abril de 1971.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Decreto n. 74.507, de 5 de setembro de 1974. **Concede a Amazônia Mineração S.A. o direito de lavrar minério de ferro no Município de Marabá, Estado do Pará.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2013.

BRASIL. Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins - GETAT. **Portaria n. 2 de 10 de junho de 1980.** Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 1 mar. 2013.

_____. Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins - GETAT. **Portaria n. 56, de 15 de abril de 1982.** Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 1 mar. 2013.

_____. Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins - GETAT. **Portaria n. 83, de 15 de agosto de 1984.** Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 1 mar. 2013.

_____. Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins - GETAT. **Portaria n. 84, de 15 de agosto de 1984**. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 1 mar. 2013.

_____. Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins - GETAT. **Portaria n. 98, de 10 de agosto de 1983**. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 1 mar. 2013.

_____. Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins - GETAT. **Portaria n. 99, de 10 de agosto de 1983**. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 1 mar. 2013.

_____. Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins - GETAT. **Processo Administrativo n. 327/1984**. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 1 mar. 2013.

_____. Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins - GETAT. **Processo Administrativo n. 1678/1983**. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 30 dez. 2011.

BRASIL. Lei Complementar n. 124, 3 de janeiro de 2007. **Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o código civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 10.683, de 20 de maio de 2003. **Dispõe sobre a organização da**

Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.132, de 4 de julho de 2005. **Acrescenta artigo à Lei nº9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007. **Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso

em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972. **Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre o Estatuto do Índio.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979. **Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981. **Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 6431, de 11 de julho de 1977. **Autoriza a doação de porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, para os fins que especifica, e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988. **Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre a política agrícola.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de junho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n.11.284, de 2 de março de 2006. **Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF.** Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2013.

BRASIL. Medida Provisória n. 2183-56, de 24 de agosto de 2001. **Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.** Disponível em:<www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica. Universidade de Brasília. Instituto interamericano de cooperação para a agricultura. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT** (Versão preliminar). Brasília, DF, agosto 2006. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=45546192-e711-497a-8323-07244ee574ce&groupId=24915>. Acesso em 20 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Texto de Referência.** (Resumo Executivo). Brasília, DF julho de 2012. Disponível em: <www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6700cd7d-7994-4f97-ac9b-a11af83adbf&groupId=10157>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (Sumário Executivo). Brasília, DF: MIR, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de informação da atenção básica (SIAB): indicadores 2006.** Brasília, DF, 2009. Disponível em: <bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema_informacao_atencao_basica_siab2006_p1.pdf>. Acesso em: 12 set. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução n. 34, de 1º de julho de 2005.** Disponível em: <www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/ResolucaoN34De01DeJulhoDe2005.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução n. 22, de 06 de dezembro de 2006.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-22-2006.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado de Brasília de 1º de setembro de 2000.** Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>. Acesso em: 19 out. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Cadastro terra legal online.**

Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria n. 80, de 21 de dezembro de 2010. **Estabelece os procedimentos para análise e conclusão dos processos administrativos relativos a títulos definitivos e precários emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) até 10 de fevereiro de 2009, decorrentes de regularização fundiária em áreas rurais da União e do Incra no âmbito da Amazônia Legal, nos termos do art. 19 da Lei 11.952, de 25 de junho de 2009.** 2010a. Disponível em:

<http://portal.mda.gov.br/portal/serfal/arquivos/view/legislacao/Portaria_MDA_80.pdf>. Acesso em: 18 set. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Do Sudeste Paraense.** Marabá: Dezembro, 2010b. Disponível em:

<sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio087.pdf>. Acesso em: 18 set. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano Anual de Outorga Florestal 2011.** Versão 1. Minuta para Consulta Pública. Brasília, DF, 2010. Disponível em:

<http://www.semiarido.org.br/UserFiles/file/paof040620101_95.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Patrimônio da União. **Parecer/MP/CONJUR/TF/N. 1831 – 5.9.9/2006.** Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano Mais Brasil. Mais desenvolvimento. Mais desigualdade. Mais participação. PPA 2012-2015. PPA de bolso.** 2012.

Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/forumppa/materiais-de-apoio/PPA_de_Bolso.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).** 2011. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

BRASIL. Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária. **Portaria n.1.400, de 25 de outubro de 1988.** Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira.** Brasília, DF: MMA, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Plano de desenvolvimento territorial sustentável do arquipélago do Marajó.** Versão 18 de outubro de 2007. Disponível em: www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=9408a880-6ec0-4be0-9cb7-feb01c4a6256&groupId=24915. Acesso em: 13 nov. 2013.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n. 331, de 5 de dezembro de 1986. **Autoriza o**

poder executivo a conceder a companhia vale do rio doce - CVRD o direito real de uso resolúvel de uma gleba de terras do domínio da união adjacente à província mineral de Carajás, e localizada no município de Marabá, estado do para, com a área de 411.948,87 hectares (quatrocentos e onze mil, novecentos e quarenta e oito hectares e oitenta e sete ares) na forma que indica. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária n. 79. **Ato Administrativo. Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Área superiores a dez mil hectares. Falta de autorização prévia do Senado Federal.** Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Julgado em: 15 mar. 2012. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 478/SP. **Constitucional. Municípios:** Criação: Plebiscito. Relator: Ministro Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Julgado em: 09 dez. 1996. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 set. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 3388/RR. **Decisão Terra Indígena Raposa Serra do Sol.** Relator: Carlos Britto. Tribunal Pleno. Julgado em: 03 abr. 2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 140773-5/SP. **Declarou a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei federal n. 5.868, de 12.12.1972, no ponto em que revogou o art. 15 do Decreto- lei n 57, de 18.11.1966.** Relator: Sydney Sanches. Tribunal Pleno. Decisão: 08 out. 1998. Publicação: 04 jun. 1999. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 set. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 93850/MG. **Reconhece a inconstitucionalidade do artigo 6º, e seu parágrafo único da Lei federal 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno. Julgado em: 20 maio 1982. Publicado em: 27 ago. 1982. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 set. 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Processo n.º 2007.39.01.000006-0.** 09 jan. 2007. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/captcha/index.php?proc=200639010010680&secao=MBA>>. Acesso em: 18 set. 2008.

BRUNET, Roger. **Les villes «européennes».** Paris: Datar, 1989.

BRUNO, Regina Angela. UDR: os “sem terra” dos patrões. **Projeto de Intercâmbio de pesquisa social em agricultura.** São Paulo: Universidade Estadual Paulista. 1987.

CABEZA, Ángel Massiris. Ordenación del território en America Latina. **Scripta Nova:** Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, v. 6, n.125, 1 oct. 2002. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/nova-ig.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

CAMARGO, Guilherme Bueno. A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In: CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004. P.191-222.

CAMARGO, Luiz Henrique Ramos de. Ordenamento territorial e complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In: ALMEIDA, Flávio Gomes de.; SOARES, Luiz Antonio Alves (orgs.). **Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-60.

CARGNIN, A. P. et al. **Marco metodológico para elaboração do PPA 2012-2015**. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 16.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CASTRO, Edna. Integração Sul-Americana do IIRSA: visões do Estado e dos atores da Pan-Amazônia. In: ALMEIDA, Anfredo Wagner Berno de; CARVALHO, Guilherme (org.). **O Plano IIRSA na Visão da Sociedade Civil Pan-Amazônica**. Belém: FASE, COMOVA-UFPA, 2009. p. 107-142.

_____. Políticas de ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas de fronteira. **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, n. 2, p. 105-126, dez., 2007.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Plantações, sesmarias e vilas: uma reflexão sobre a ocupação da Amazônia seiscentista. **Nuevo Mundo Mundo nuevos**, n.6, 2006. Disponível em: <nuevomundo.revues.org/document2260.html>. Acesso em: 15 maio 2010.

COELHO, Daniela Mello; ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Consórcios intermunicipais de saúde e controle da gestão associada de serviços públicos à luz da lei geral dos consórcios. In: PIRES, Maira Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Forum, 2008. p. 459-480.

COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA. **Agenda Territorial da União Europeia**. Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, Presidência Alemã da UE, Leipzig, 24 a 25 de Maio de 2007. Disponível em: <<http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. **Plano estadual de habitação de interesse social**. Diagnóstico habitacional. Versão para Discussão. Setembro, 2009.

COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. **Projeto Salobo**. Relatório de Impacto Ambiental. 1996.

_____. **Relatório de impacto ambiental do projeto Salobo, 2006**. Disponível em: <www.ibama.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2013.

COMUNIDADE EUROPEIA - CE. **Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. Para uma estratégia temática de protecção do solo**. 2002. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/environment/soil_protection/l28122_pt.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. **Comunicação da Comissão aos Estados-Membros, de 28 de Abril de 2000, que estabelece orientações relativas a uma iniciativa comunitária de cooperação transeuropeia destinada a promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu - INTERREG III**. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24204_pt.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. **Comunicação da Comissão de Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável (Proposta da Comissão ao Conselho Europeu de Gotemburgo)**, 2001a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0264:PT:HTML>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Council Regulation (EC) n° 1260/1999 of 21 June 1999, **laying down general provisions on the Structural Funds**. Disponível: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:161:0001:0042:EN:PDF>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. **Europa 2000**. Perspectivas para o desenvolvimento do território da Comunidade. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1991.

_____. **Europe 2000+**. Coopération pour l'aménagement du territoire européen. Luxembourg: OPOCE, 1994.

_____. **Governança Europeia**: um livro branco. Bruxelas, 2001b. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. **Livre vert sur la cohésion territoriale**. Faire de la diversité territoriale un atout. Bruxelles, 6 out. 2008. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:FR:PDF>. Acesso em: 13 nov. 2013.

_____. **Schéma de Développement de l'Espace Communautaire**. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'UE. Maio 1999. Disponível em:

<ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_fr.pdf>. Acesso: 2 nov. 2013.

_____. **The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies**. Regional development studies 28. Luxembourg: OPOCE, 1997.

_____. **Un nouveau partenariat pour la cohésion**. Convergence. Compétitivité. Coopération. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale. Luxembourg: OPOCE, 2004.

COMUNIDADES Quilombolas do Estado de Minas Gerais. **Quilombos urbanos**. [s.d.]. Disponível em: <www.cpis.org.br/comunidades/html/brasil/rs/rs_quilombosurbanos.html>. Acesso em: 30 dez. 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução n. 4, de 18 de setembro de 1985**. Disponível em: <http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/resolucoes/1985_Res_CONAMA_4.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2013.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CORNU, Gérard. **Vocabulaire juridique**. Paris: PUF, 2009. 986 p.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

COSTA, Francisco de Assis. Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 131-156, 2005.

COSTA, Thales Morais da (coord.). **Introdução ao direito francês**. Curitiba: Juruá, 2010. V.1. 671 p.

COSTA, Wanderley Messias. Ordenamento territorial e Amazônia: vinte anos de experiência de zoneamento ecológico econômico. In: BATISTELA, Matheus; MORAN, Emílio; ALVES, Diógenes (Orgs.). **Amazônia: natureza e sociedade em transformação**. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 241-274.

COUTO, Leandro Freitas. Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South-America – IIRSA. **Global Forum on Governance: Modernising Government: strategies & tools for change**. Rio de Janeiro – Brazil. [s.d.]. Disponível em: <www.oecd.org/site/govgfg/39612363.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Forense, 1990.

DANIEL, Justin. Introduction. In: DANIEL, Justin (org.). **L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation: nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation**. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 13-30.

DAUPHIN, Laurent. **Collectivites Territoriales Et Experimentation. These de Doctorat. Université de Limoges.** Ecole Doctorale Sciences de l'Homme et de la Société. Faculte de Droit et des Sciences Economiques. Présentée et soutenue publiquement le 4 décembre 2008.

DE BOE, P.; HANQUET, T. ; MARECHAL, L.. Un demi-siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen. **Territoire (s) Wallon (s).** SDER, Septembre, 2010. p. 55-102.

DEIRANI, Cristiane. **Direito ambiental economico.** 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE - DATAR. **Le Pays.** Collection territoires en mouvement. Paris: La documentation française, 2005.

_____. **La cohésion territoriale en Europe.** Paris: La documentation française, 2010a.

_____. **Les fonds strcuturels européens 2007-2010. Collection territoires en mouvement.** Paris: La documentation française, 2010b.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES - DIACT. **Programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale 2007-2013.** Paris: República Francesa, 2007.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico.** Barueri, SP: Manole, 2004.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais.** Curitiba: Juruá, 2005.

DIAS, Maria Tereza. Consórcios Públicos e organização administrativa, em face da Constituição da República de 1988. In: PIRES, Maira Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Forum, 2008. p. 87-124.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. La naturaleza de la Unión Europea. **Revista para análisis del derecho**, v.4, n.08. Barcelona, Oct. 2008. Disponível em: <ssrn.com/abstract=1371464>. Acesso em : 12 nov. 2010.

DOLLAT, Patrick. **Droit Européen et Droit de l'Union Européenne.** 3.ed. Paris: Sirey, 2010.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico.** Limites da autonomia municipal. Belo Horizonte: Forum, 2010.

_____. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e**

ambiental. Belo Horizonte: Forum, 2007. p. 72-112.

DONNY, Marianne. **Droit de L'Union Européenne**. 3.ed. Bruxelas, Bélgica: Éditions Université de Bruxelles, 2008.

DROBENKO, Bernard. **Droit de l'Urbanisme**. Les conditions de l'occupation du sol et de l'espace. L'aménagement – le controle. Le financement – le contentieux. 6. édition. Paris: Gualino éditeur; lextenso éditions, 2011.

DROULERS, Martine; LE TOURNEAU, François-Michel. Amazonie: la fin d'une frontière ? Manuscrit auteur, publié dans. **Caravelle, Cahiers du Monde hispanique et luso-brésilien**, n.75, 109-135, 2000.

EDJAHARIAN, Vérane. Les compétences dans le traité de Lisbonne. In: BROSSET, E. et al. (orgs.). **Le traité de lisbonne**. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne? Bruxelas: Bruylant, 2009. p. 227-260.

ÉLERES, Paraguassú. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

EMMI, Marília Ferreira. **Estrutura fundiária e poder local** : o caso de Marabá. 1985. 172f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento - PLADES, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém. 1985.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (orgs.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre rural e urbano. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p.11-32.

ETIEN, Robert. **Droit public général**. 2.ed. Paris: Foucher, 2007. 239 p.

EUROPEU. Tribunal de Justiça. **Flaminio Costa/ENEL. Acórdão do Tribunal de Justiça 15 de Julho de 1964**. Processo 6/64. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964CJ0006:PT:PDF>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. **Gend & Loos/Administração Fiscal. Acórdão do Tribunal de Justiça, 5 de fevereiro de 1963**. Processo 26/62. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962CJ0026:PT:PDF>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: SAFE, 1999.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FAURE, Bertrand. **Droit des collectivités territoriales**. Paris: Dalloz, 2009. 701p.

FEIGELSON, Bruno. **Curso de direito minerário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERRÃO, João. A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v.29, n.89, p. 43-61, mayo 2004.

FERRAZ, Luciano. Consórcios públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei n. 11.107/2005. In: PIRES, Maira Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Forum, 2008. p.59-69.

FERREIRA, Heline Silvini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA, João Carlos Vicente (org.). **O Pará e seus municípios**. Belém: JCV Ferreira, 2003.

FIALAIRE, Jacques. Introduction. In: BODIGUEL, Jean-Luc ; FIALAIRE, Jacques. **Le renouveau de l'aménagement du territoire**. Collection Logiques Juridiques. Paris: L'Hamarttan, 2002. p. 17-33.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIRJAN. **Índice de desenvolvimento municipal 2013**. Município de Parauapebas. Disponível em: <www.firjan.org.br/ifdm/>. Acesso em: 22 dez. 2013.

FOILLARD, Philippe. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. Paris: Paradigme, 2011.

FRANCE. Constitution. **Constitution de la République Française du 4 octobre 1958**. Disponível em: <www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>. Acesso em: 10 jan. 2013.

FRANCE. Décret n. 2009-1549 du 14 décembre 2009. **Créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale**. Disponível em: <legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021480709&categorieLien=id>. Acesso em: 30 mar. 2013.

FRANCE. Décret n. 55-606 du 20 mai 1955. **Relatif aux syndicats de communes**. Disponível em: <www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=EDC0B737E0B46183EC6F069289518E74.tpdjo05v_2?cidTexte=JORFTEXT000000869419&dateTexte=19550522>. Acesso em: 30 mar. 2013.

FRANCE. Décret n. 63-112 du 14 février 1963. **Créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué**. Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=623CABEDE2F56EDA01E92BB052AEA2BE.tpdjo09v_3?cidTexte=JORFTEXT000000704036&dateTexte=20051231>
. Acesso em: 30 mar. 2013.

FRANCE. Décret n. 83-32 du 21 janvier 1983. **Relatif aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales ou des personnes morales autres que les entreprises publiques et privées.** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=F4BA27F4D46BA3519F12878166EA653D.tpdjo02v_2?cidTexte=JORFTEXT000000877724&dateTexte=20000408>.
Acesso em: 12 jan. 2014.

FRANCE. Loi n. 2000-1208 du 13 décembre 2000. **Relative à la solidarité et au renouvellement urbains.**

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252>.
Acesso em: 3 nov. 2013.

FRANCE. Loi n. 2005-157 du 23 février 2005. **Relative au développement des territoires ruraux.** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000257340>.
Acesso em: 3 nov. 2013.

FRANCE. Loi n. 66-1069 du 31 décembre 1966. **Relative aux communautés urbaines.** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=217CB35883C76AAFB9388947341D65C3.tpdjo05v_2?cidTexte=JORFTEXT000000880380&dateTexte=19670104&categorieLien=cid>.
Acesso em: 3 nov. 2013.

FRANCE. Loi n. 82-653 du 29 juillet 1982. **Portant réforme de la planification.** Disponível em:

<[legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000691991](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000691991)>. Acesso em: 30 mar. 2013.

FRANCE. Loi n. 83-636 du 13 juillet 1983. **Portant modification du statut des agglomérations nouvelles.** Disponível em:

<<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000692492>>.
Acesso em: 30 mar. 2013.

FRANCE. Loi n. 92-125 du 6 février 1992. **Relative à l'administration territoriale de la République.** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>.
Acesso em: 30 out. 2013.

FRANCE. Loi n. 95-115 du 4 février 1995. **D'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8103F4DBAB702487AF6B4213EA3DDAF5.tpdjo09v_2?cidTexte=JORFTEXT000000531809&dateTexte=20140124>.
Acesso em: Acesso em: 12 dez. 2013.

FRANCE. Loi n. 99-533 du 25 juin 1999. **D'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n. 95-115**

du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005628113&dateTexte=vig>. Acesso em: 12 dez. 2013.

FRANCE. Loi n. 99-586 du 12 juillet 1999. **Relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397&dateTexte=&categorieLien=id>. Acesso em: 30 mar. 2013.

FRANCE. Ordonnance n. 98-777 du 2 septembre 1998. **Portant dispositions particulières aux cessions à titre gratuit des terres appartenant au domaine privé de l'Etat en Guyane et modifiant le code du domaine de l'Etat (partie Législative).** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000390187>. Acesso em: 9 dez. 2012.

FRANCE. République. **Code de l'environnement.** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. **Code de l'urbanisme.** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>. Acesso em: 17 nov. 2013.

_____. **Code général des collectivités territoriales.** Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=1B9A12B4CD237989165331662C92E096.tpdjo11v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=29990101&categorieLien=cid>. Acesso em: 10 jan. 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREMONT, Armand. Le temps, le territoire, les citoyens. In: ALEMAND, Sylvain et al. **Aménagement du territoire: changement de temps, changement d'espace.** Caen: Presse Universitaire de Caen, 2008. p. 7-14.

FUNDAÇÃO VALE. **Ramal Ferroviário Sudeste do Pará.** Relatório de Impacto Ambiental. Janeiro, 2011. Disponível em:

<<http://licenciamento.ibama.gov.br/Ferrovias/Ramal%20Ferroviario%20Sudeste%20do%20Para/RIMA/RIMA-final.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

_____. **Relatório de Impacto Ambiental do Projeto S11D,** 2010a. Disponível em:<www.ibama.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2013.

_____. **Relatório de Impacto Ambiental do Projeto Serra Leste,** 2010b. Disponível em:< www.ibama.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2013.

_____. **Um olhar sobre Parauapebas.** Um diagnóstico socioeconômico. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fundacaovale.org/pt-br/a-fundacao-vale/como-atuamos/Documents/estrada-de-ferro->

carajas/livreto_Parauapebas_Par%C3%A1.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2013.

FURLAN, Valéria. **Imposto predial e territorial urbano**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GIRARDON, Jean. **Politiques d'aménagement du territoire**. 2.ed. Paris: Ellipses, 2010. 237 p.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônidas**. São Paulo: Contexto, 2001.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas**: disciplina jurídica das águas doces. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HÉBETTE, Jean. **Cruzando a fronteira**: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2004. V.1.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HUSSON, Claude. L'Europe des territoires ignorés. In : BODIGUEL, Jean-Luc; FIALAIRE, Jacques. **Le renouveau de l'aménagement du territoire**. Paris: L'Hamarttan, 2002. p. 300-305. (Coleção Logiques Juridiques).

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA - IIRSA. **IIRSA 10 anos depois**: suas conquistas e desafios. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb_iirsa_10_anios_sus_lo_gros_y_desafios_port.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2013.

_____. **Eje multimodal Amazonas**. Vision de negócios. Informe final. 30 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Vision%20de%20Negocios%20Eje%20Multimodal%20Amazonas.pdf>. Acesso em: 12 set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2001**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Censo 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Censo agropecuário 2006**. Resultados preliminares. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuário.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2012.

_____. **Cidades@**. 2013. Disponível em: <cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=150553>. Acesso em: 10 jan. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Plano de manejo para uso múltiplo da Floresta Nacional de Carajás**. 2003a. Disponível em: <<http://www.apublica.org/amazoniapublica/corrída-do-ferro/wp->

content/uploads/2012/11/flona_carajas1.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. **Portaria n. 81, de 11 de dezembro de 2003**. 2003b. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria n.45, de 28 de abril de 2004**. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ - ITERPA. **Portaria n. 664, de 13 de abril de 2010**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Instrução Normativa Conjunta n. 1/2008, de 14 de julho de 2008**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Instrução Normativa n. 2/2009**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Instrução Normativa n. 3/2010**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Parecer da Diretoria Jurídica n. 18/2007**. Elaborado pelo Procurador do Estado do Pará. Flávio Rabello Mansos. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Portarias nº 665, de 13 de abril de 2010**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Portarias nº 666, de 13 de abril de 2010**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Processo Administrativo ITERPA n. 2009/440094**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Processo Administrativo n. 2002/96528**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Processo Administrativo n. 2005/380303**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Processo Administrativo n. 2009/203449**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Processo Administrativo n. 2009/30836**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Processo Administrativo n. 2009/367172**. Disponível em: <<http://www.iterpa.pa.gov.br/Sitelterpa/>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA.

Instrução Especial do INCRA n. 17-B, de 22 de dezembro de 1980. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Norma de Execução INCRA n. 37, de 30 de março de 2004.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria INCRA s/n, 25 de julho de 1979.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria INCRA SR-27 n. 5, de 03 de março de 1998.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria INCRA SR-27 n. 16, de 02 de setembro de 2002.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria INCRA SR-27 n. 17, de 11 de março de 1996.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria INCRA SR-27 s/n 05 de outubro de 1999.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria INCRA SR-27 n. 60, de 13 de dezembro de 2001.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria INCRA SR-27 n 45, de 19 de dezembro de 2007.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria INCRA SR-27 n. 77, de 12 de agosto de 1993.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria SR-27 n. 1.387, de 14 de novembro de 1977.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Portaria SR-27 n. 1.442, de 25 de novembro de 11 de 1977.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Processo Administrativo n.º 54600.001054/2003.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Resolução INCRA n. 16, de 2 de abril de 1991.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2013.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Povos indígenas no Brasil.** [2012]. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/>>. Acesso em: 12 out. 2012.

JACQUÉ, Jean Paul. **Droit institutionnel de l'Union européenne.** 6.ed. Paris: Dalloz, 2010.

_____. Le traité de Lisbonne: une vue cavalière. **Revue trimestrielle de droit européen**, p. 439 -469, 2008.

JACQUOT, Henri; PRIET, François. **Droit de l'Urbanisme**. 6. édition. Paris: Dalloz, 2008.

JANS, J. H. et al. **Europeanisation of Public Law**. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2007.

JEGOUZO, V. Y. Planification de l'aménagement du territoire et décentralisation. In: MOREU, J. **Mélanges**. Economica, 2002.

JOS, Emmanuel. Quelques réflexions sur le statut constitutionnel des DOM/ROM après la révision constitutionnel du 28 mars 2003. In: DANIEL, Justin (org). **L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation**: nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 31-54.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOHLHEPP, Gerd. Amazonia 2000: An Evaluation of Three Decades of Regional Planning and Development Programmes in the Brazilian Amazon Region. **Amazoniana**, v.16, n. 3/4, p.363-395, 2001.

_____. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, v.16, n.45, p. 37-61, 2002.

_____. Problemas do planejamento regional e do desenvolvimento regional na área do programa Grande Carajás no leste da Amazônia. In: _____; SCHRADER, A. (eds.). **Homem e natureza na Amazônia**. Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerikaforschung, 3. Tübingen, 1987. p. 313-345.

LACOUR, Claude; DELAMARRE, Aliete. **50 ans d'aménagement du territoire**. Paris: La documentation française; DATAR, 2013.

LA ROCHÈRE, Jacqueline Dutheil de. **Introduction au droit de l'Union européenne**. Les Fondamentaux. 3.éd. Paris: Hachette Supérieur, 2002.

LEAL, Aluisio Lins. **A questão industrial na Amazônia**: breves considerações. Belém: UFPA, 1988.

LEFEBVRE, François. **Aménagement du Territoire**: émergence d'un droit?. Paris: L'Hammattan, 2003. 222 p.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 8.ed. São Paulo: Método, 2005.

LEPSIUS, M. Rainer. **The European Union as a Sovereignty Association of a Special Nature**. This paper is a part of contributions to the Jean Monnet Working Paper N.7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer. Estados Unidos, Massachussets: Harvard, 2000. 12 p.

LIMA, André. **Zoneamento Ecológico-Econômico**: à luz dos direitos socioambientais. Curitiba: Juruá, 2006.

LONGO, Michael. European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism. **Journal of Common Market Studies**, v. 41, n. 3, p. 475-494, 2003.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação da gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maira Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Forum, 2008. p. 405-458.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 218-230.

MANGAL, Daniel. La Guyane. **Pour un développement durable amazonien**. Guyane: Ibis Rouge, 2010.

MANTOVANI, M.; BECHARA, E. Reserva legal à luz da Medida Provisória 1.736. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 16, p. 144-152, out./dez., 1999.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos**: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Forum, 2009.

MARRARA, Thiago. **Bens públicos**: domínio público: infraestruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINS, Humberto Eustáquio Soares. **O regime jurídico-constitucional dos bens públicos da união**: perspectiva histórica e positiva. 2009. Disponível: <<http://www.editorajc.com.br/2009/02/o-regime-juridico-constitucional-dos-bens-publicos-da-uniao-perspectiva-historica-e-positiva/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

MARTINS, José de Souza. O Estado e a militarização da questão agrária na Amazônia. Goiânia: CPT. **Cadernos de Estudo**, n. 01, 1982.

MAUÉS, Antonio G. Moreira. O federalismo brasileiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: MAUÉS, Antonio G. Moreira; FERNÁNDEZ, Itziar Gómez (orgs.). **Ordenamiento territorial em Brasil y España**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. p.141-171.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10.ed. Atualizado por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Neli Aparecida de; THERY, Hervé. L'État brésilien et l'environnement en Amazonie: évolutions, contradictions et conflits. In: Dans Mello, N. A. de; HERVE, T., **L'Espace géographique**, 1, 2003, p. 3-20.

MENY, Yves De la démocratie en Europe: old concepts and new challenges. **Journal of Common Market Studies**, v. 41, n. 1, p.1-13, 2003.

MERLIN, Lise Tupiassu; MARTINS, Thomas Passos. Direito constitucional: as instituições políticas. In: COSTA, Thales Morais da (coord.). **Introdução ao direito francês**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 105-137. V.1.

MIRANDA NETO, José Queiroz de. Desafios da sustentabilidade na Amazônia avanços e entraves da política territorial. ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 19. 2009, São Paulo. São Paulo, 2009, p. 1-25.

MONOD, Jérôme; DE CASTELBAJAC, Philippe. **L'Aménagement du territoire**. 15. ed. Collection Que sais-je?. Paris: PUF, 2010.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos Avançados**, v.19, n.53, p. 187-207, 2005.

MOOMU, Jean. Les Bushinenge en Guyane: entre rejet et intégration de la fin du XVIIIe siècle au dernières décennies du Xxe siècle. In: FOUCK, Serge Mam Lam (coord). **Comprendre la Guyane d'aujourd'hui: un département français dans la région des Guyanes**. Guyane: Ibis Rouge, 2007. p. 51-82.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos Editor; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo de. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF: Senado Federal, v. 25, n.100, p.127-162, out/dez., 1988.

MOTTA, Adilson. **Formação histórica do povoado vila sanção**. Publicado em: 25 out. 2012. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/educacao-online-artigos/formacao-historica-do-povoado-vila-sancao-6267948.html>>. Acesso em: 22 set. 2013.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**.

Disponível em:

<www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013>.

Acesso em: 2 dez. 2012.

NICOLAIDIS, Kalypso. La Constitution à l'aune de notre Démocratie européenne. **Revue Transeuropéenne**, Paris, oct., 2003.

NONN, Henri. **L'aménagement du territoire en Europe Occidentale**. Collection Carrefours de Géographie (Dir. Par G. Wackermann). Paris: Ellipses, 2001.
OLIVEIRA, João Pacheco de. Carata para a Senadora Benedita da Silva de 22 de maio de 1995. Regulamentação de Terras de Negros no Brasil. **Boletim Informativo NUER**, Florianópolis, n. 1, p. 83-85, 1996.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção 169, de 27 de junho de 1989. **Sobre povos indígenas e tribais**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 24 set. 2013.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**. Disponível em: <<http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaodoParaateaEC48.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2013.

PARÁ. Decreto Estadual n. 261, 22 de novembro de 2011. **Institui a Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de Quilombos no Estado do Pará e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/terras/upload/editor/files/Decreto%20n261%20-%20PA%20-%20Politica%20Estadual%20para%20Comunidades%20Quilombolas.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

PARÁ. Decreto Estadual n. 5.565, de 11 de outubro de 2002. **Define o órgão gestor da Política Estadual de Recursos Hídricos e da Política Estadual de Florestas e demais Formas de Vegetação**. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/2002/10/11/9650/>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

PARÁ. Decreto n. 3572, de 22 de julho de 1999. **Regulamenta a Lei n.º 6.165, de 2 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a Legitimação de Terras dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/htm/leis/pa04.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

PARÁ. Decreto n.º 2.135, de 26 de fevereiro de 2010. **Regulamenta a Lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009 e o Decreto-Lei Estadual nº 57, de 22 de agosto de 1969 para tratar da regularização fundiária nas terras públicas pertencentes ao Estado do Pará e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/ARTIGO%2011%20-%20DECRETO%20N.2135%20OKK.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

PARÁ. Decreto n.º 63, de 14 de março de 2007. **Aprova o regulamento geral do Instituto de Terras do Pará – ITERPA**. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/htm/leis/pa12.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2013.

PARÁ. Decreto-Lei n. 57, de 22 de agosto de 1969. **O Governador do Estado do Pará, no uso da atribuição que lhe confere o parágrafo 1º do art. 2º do Ato**

Institucional número 5, de 13 de dezembro de 1968, e, tendo em vista o disposto no art. 1º do Ato Complementar número 49, de 27 de fevereiro de 1969. Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/ARTIGO%2012%20-%20DL57_repub.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2010.

PARÁ. Lei 5.860, de 05 de maio de 1994. **Cria o Município de Canaã dos Carajás.** Disponível em: <www.alepa.pa.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PARÁ. Lei Complementar n. 1/90, de 18 de janeiro de 1990. **Institui o regime jurídico único para os servidores públicos do município, das autarquias e das fundações públicas instituídas e mantidas pelo município, estabelece diretrizes gerais para sua implantação e dá outras providências.** Disponível em: <<http://c-mara-municipal-de-blumenau.jusbrasil.com.br/legislacao/296030/lei-complementar-1-90>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

PARÁ. Lei n. 4.584, de 08 de outubro de 1975. Cria o Instituto de Terras do Pará - ITERPA, extingue a Divisão de Terras da Secretaria de Agricultura, modifica o Decreto-Lei nº 57/69 e estabelece providências correlatas. **Diário Oficial do Estado** n. 23.130, de 15 novembro de 1975.

PARÁ. Lei n. 5.443, de 10 de maio de 1988. Cria o município de Parauapebas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, n. 26.225, de 12 de maio de 1988.

PARÁ. Lei n. 5.694, de 13 de dezembro de 1991. **Cria o Município de Água Azul do Norte.** Disponível em: <www.alepa.pa.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PARÁ. Lei n. 5.887, de 9 de maio de 1995. **Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.ideflor.pa.gov.br/file/LEI%20N%205.887,%20de%2009%20de%20Maio%20de%201995.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PARÁ. Lei n. 6.165, de 2 de dezembro de 1998. **Dispõe sobre a legitimação de terras dos Remanescentes das Comunidades de Quilombos.** Disponível em: <www.alepa.pa.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PARÁ. Lei n. 6.213, de 28 de abril de 1999. **Dispõe sobre a criação da Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional, e dá outras providências.** Republicada com alterações no D.O.E., de 3 de agosto de 2004. Republicada no D.O.E., de 3 de maio de 2005, por incorreção no Diário Oficial do Estado, n. 30.286, de 28 de setembro de 2004.

PARÁ. Lei n. 6.745, de 6 de maio de 2005. **Institui o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará e dá outras providências.** Disponível em: <www.alepa.pa.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PARÁ. Lei n. 6.941, de 17 de janeiro de 2007. **Estabelece políticas públicas específicas à população negra do Estado do Pará, visando o combate às desigualdades sociais e à discriminação racial e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/html/leis/pa11.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PARÁ. Lei n. 6381, de 25 de julho de 2001. **Dispõe Sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências.** Disponível em: <www.alepa.pa.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PARÁ. Lei n. 7.087, de 16 de janeiro de 2008. **Política Estadual de Habitação de Interesse Social.** Disponível em: <<http://www.abconline.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Lei-Estadual-7087-08-SEHIS-PA.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PARÁ. Lei n. 7.289, de 24 de julho de 2009. **Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso e Permissão de Passagem das terras públicas pertencentes ao Estado do Pará.** Disponível em: <<http://arisp.files.wordpress.com/2009/07/lei-7-289-de-24-de-julho-de-2009.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012

PARÁ. Lei n. 7.398, de 16 de abril de 2010. **Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da zona leste e Calha Norte do Estado do Pará.** Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/processos/E776ED59/Doc_Lei7398_ZEE_EstadoPara.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2013.

PARÁ. Lei n. 7.731 de 20 de setembro de 2013. **Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico.** Disponível em: <www.sedurb.pa.gov.br/downloads/plansanear/Lei7731.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2013.

PARÁ. Lei n.º 7.543, de 20 de julho de 2011. **Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa vinculações no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/estadual/ICMS/le07543_11.htm>. Acesso em: 12 fev. 2013.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Projeto Onça Puma Lavra e processamento de minério de níquel.** Relatório de Impacto Ambiental. 2004. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/servicos/relatorio-de-impacto-ambiental/>>. Acesso em: 27 out. 2013.

PARÁ. Secretaria de Integração Regional. **Altas de Integração Regional do Estado do Pará.** Belém: Pará, 2010.

PARAUAPEBAS. Câmara Municipal. **Lei Orgânica.** Disponível em: <www.parauapebas.pa.gov.br/banco-de-arquivos/legislacao/nova-lei-organica-do-municipio-de-parauapebas.pdf> Acesso em: 22 ago. 2013.

PARAUAPEBAS. Emenda n. 1, de 22 de dezembro de 2009. **Dá novo texto à Lei Orgânica do Município de Parauapebas.** Disponível em: <<http://www.parauapebas.pa.gov.br/>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

PARAUAPEBAS. Lei Municipal n. 1.257, de 05 de abril de 1994. **Cria e delimita a área urbana de Parauapebas e dá outras providências.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 5 de abril de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei Municipal n. 4.405, de 13 de abril de 2010. **Declara Zona Especial de Interesse Social de lotes integrantes do Loteamento Bairro dos Minérios.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 13 de abril de 2010.

PARAUAPEBAS. Lei Municipal n. 4.516, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre a declaração de zona especial de interesse social dos lotes integrantes do loteamento residencial Vila Nova.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 29 de agosto de 2012.

PARAUAPEBAS. Lei Municipal n. 4474, de 16 de dezembro de 2011. **Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Morar Dias Melhores.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 16 de dezembro de 2012.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.004, de 22 de dezembro de 1992. Autoriza o Poder executivo Municipal a **Desapropriar área. de terras para. fins de expansão urbana na localidade do CEDEREII, de propriedade de Raimundo Maia da Silva (revogado pelo art. 19 da Lei 1569, de 10/03/1995).** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 22 de dezembro de 1992.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.035, de 29 de dezembro de 1992. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir o Sítio São José (Gleba Buriti 0 Carajás II) para fins de expansão urbana (revogado pelo art. 22 da Lei 1569, de 10/03/1995).** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 29 de dezembro de 1992.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.056, de 15 de abril de 1993. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir imóvel para funcionamento de escola.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 15 de abril de 1993.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.204, de 11 de junho de 1993. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir por compra terreno rural de propriedade de Rafael Saldanha Camargo.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 11 de junho de 1993.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.249, de 18 de março de 1994. Autoriza o Poder Executivo Municipal a **adquirir imóvel urbano de propriedade de Erisvaldo Andrade e Ailton Santos destinado à doação em comodato do Basa.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 18 de março de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.250, de 18 de março de 1994. Autoriza o Poder executivo Municipal a **Desapropriar terreno pertencente a José de Sá para abertura de rua de acesso ao local.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 18 de março de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.252, de 18 de março de 1994. Autoriza o Poder executivo Municipal a **Desapropriar terreno para a distribuição de terras a pessoas carentes**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 18 de março de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.255, de 14 de março de 1994. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir imóvel de Sebastião Rufino da Silva para abertura da rua 11 com a rua Belém**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 14 de março de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.259, de 05 de abril de 1994. **Desapropriação de 80 lotes urbanos de propriedade de Geraldo Fonseca Machado para remanejamento dos moradores localizados à margem do esgoto**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 5 de abril de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.260, de 14 de abril de 1994. **Adquirir 80 lotes urbanos para o remanejamento de moradores que ocupam as margens dos esgotos**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 14 de abril de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.421, de 07 de julho de 1994. **Adquirir imóvel de Osmar Rezende para a construção da Sede da Casa do Colono de Parauapebas**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 7 de julho de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.422, de 07 de julho de 1994. **Aquisição de imóvel de propriedade de Claudeluz Rodrigues para a construção de uma creche**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 7 de julho de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.476, de 10 de agosto de 1994. **Aquisição de terreno rural de propriedade de Diógenes Borges Neto**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 10 de agosto de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.503, de 22 de setembro de 1994. **Indenizar lotes urbanos em nome de Dispõe Joanes Gomes Barroso e Efúcio Alves Diniz para abertura e alinhamento da rua 10**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 22 de setembro de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.571, de 25 de abril de 1995. **Aquisição de terreno urbano destinado a reservatório de água**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 25 de abril de 1995.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.807, de 04 de setembro de 1995. **Aquisição de terrenos para a construção de estação de tratamento de esgoto de propriedade de Pedro de Oliveira, Raimundo Alves Araújo, Ana Maciel de Souza, Eunice França e outros**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 4 de setembro de 1995.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.808, de 5 de setembro 1995. **Aquisição de área**

destinada à utilização do sistema de água municipal. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 5 de setembro de 1995.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.843, de 27 de setembro de 1995. **Aquisição de terrenos urbanos para a aplicação das ruas 10 e Rio de Janeiro.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 27 de setembro de 1995.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.881, de 06/10/1995. **Aquisição de área rural para a implantação de parque de exposições e feira agropecuária, comercial e industrial de Parauapebas.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 6 de outubro de 1995.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1.930, de 23 de novembro de 1995. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir de imóvel urbano de Geraldo Procópio dos Santos.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 23 de novembro de 1995.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1240, de 27 de janeiro de 1994. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir por Compra de uma área de terreno devoluto de Luiz Console para servir de aterro sanitário da cidade.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 27 de janeiro de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1301, de 06 de abril de 1994. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir terreno localizado no CEDERE II, de propriedade de João Pereira Leal.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 6 de abril de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1409, de 16 de junho de 1994. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir terreno localizado no CEDERE II, de propriedade de João Cândido das Neves para a construção de uma Rodoviária.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 16 de junho de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1410, de 17 de junho de 1994. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir terreno de propriedade de Maria Moreira Sales de Oliveira para construção de uma creche.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 17 de junho de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 1418, de 07 de julho de 1994. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir lotes urbanos de Sebastião Maria de Moura para ampliação de escola Eurides Santana.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 7 de julho de 1994.

PARAUAPEBAS. Lei n. 143, de 12 de dezembro de 1990. **Autoriza o Poder Executivo Municipal a adquirir por compra uma área de terra, destinada a ampliação do Viveiro de Mudanças para a Prefeitura Municipal de Parauapebas.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 12 de dezembro de 1990.

PARAUAPEBAS. Lei n. 150-A, de 21 de janeiro de 1991. **Autoriza o Poder Executivo Municipal a Adquirir por compra um lote urbano de propriedade do**

Sr. Israel Gomes Silva. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 21 de janeiro de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 152, de 20 de fevereiro de 1991. **Declara de utilidade pública, para fins de Desapropriação, uma área denominada Bairro da Paz, localizada a leste e contígua ao Bairro do Rio Verde, para regularização de famílias lá instaladas.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 20 de fevereiro de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.407, de 15 de abril de 1996. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir um imóvel no povoado de Vilinha de propriedade de aparecida Cleusa Silva de Sousa para fins de expansão da área urbana.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 15 de abril de 1996.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.407-A, de 11 de abril de 1996. Autoriza o Poder Executivo Municipal a **adquirir de área urbana de propriedade de Orlando Cordeiro Ribeiro, a ser destinada para a construção do hospital materno infantil.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 11 de abril de 1996.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.408, de 16 de abril de 1996. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir imóvel para servir como depósito de merenda escolar de Secretaria Municipal de Educação de propriedade de Marluzia Bravim Moreira.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 16 de abril de 1996.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.412, de 30 de maio de 1996. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir área de propriedade do Sr. Antônio Eustáquio de: Camargo para a construção de Cerâmica Comunitária.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 30 de maio de 1996.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.581, de 6 de agosto de 1996. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir área para ampliação do cemitério.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 6 de agosto de 1996.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.651, de 24 de setembro de 1996. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir área rural de Maria Raimunda de Almeida para continuidade do programa de saneamento básico e área de segurança.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 24 de setembro de 1996.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.652, de 25 de setembro de 1996. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir área rural de propriedade de José Gonçalves dos Santos para dar continuidade ao programa de saneamento básico e área de segurança.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 25 de setembro de 1996.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.799, de 26 de dezembro de 1996. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir área urbana de propriedade de Zizela Barbosa**

dos Santos para fins de desobstrução. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 26 de setembro de 1996.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.806, de 07 de fevereiro de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **Indenizar de área urbana de propriedade de Raimundo Rodrigues de Souza para a construção de ponte de concreto.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 7 de fevereiro de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 2.806, de 07 de fevereiro de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **Indenizar de área urbana de propriedade de Raimundo Rodrigues de Souza para a construção de ponte de concreto.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 7 de fevereiro de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 217, de 28 de março de 1991. **Autoriza o chefe do Poder Executivo Municipal, a adquirir por indenização 4 (quatro) lotes Urbanos.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 28 de março de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 227, de 02 de abril de 1991. **Autoriza o chefe do Poder Executivo Municipal a Indenizar Janio Jose Pereira Ramos e Enoque Almeida dos Santos.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 2 de abril de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 28, de 15 de dezembro de 1989. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir terreno na localidade CEDERE II de Raimundo Maia da Silva para a construção de escola estadual.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 15 de dezembro de 1989.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.003, de 29 de abril de 1997. **Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 29 de abril de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.029, de 12 de maio de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **Indenizar área urbana de Gabriel Camargo.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 12 de maio de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.072, de 03 de junho de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir lotes urbanos no município de Parauapebas de propriedade Antonio Jacobina e Silva para a construção do posto da TELEPARÁ.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 3 de junho de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.141, de 20 de junho de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **dar lance de leilão de bem penhorado nos autos do processo da Reclamação Trabalhista nº 675/96 para fins de implantação de um albergue que será gerido pela Fundação Ação Social Cultural.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 20 de junho de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.208, de 09 de setembro de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir terreno rural de propriedade de Irineu Martini.**

Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 9 de setembro de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.213, de 18 de setembro de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir imóvel para interligação da Rua 24 de Março no Bairro Rio Verde com a Rua 24 de Março no Bairro da Paz; e interligação da Rua Rio de Janeiro no Bairro Rio Verde com a Rua Marabá, no Bairro da Paz.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 18 de setembro de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.215, de 06 de outubro de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir imóvel de Bento das Chagas Silva** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 6 de outubro de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.217, de 06 de outubro de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir lote urbano de Edvaldo Carrijó de Lemos destinado ao Pátio da CIRETRAN.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 6 de outubro de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.253, de 04 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir terreno urbano de propriedade de Antonio Almeida Silva.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 4 de dezembro de 1997.

PARAUAPEBAS. Lei n. 3.476, de 18 de junho de 1998. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir imóveis para a construção de praça de propriedade de Antonio José da Silva e Belzarina Alves Pereira.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 18 de julho de 1998.

PARAUAPEBAS. Lei n. 30, de 20 de dezembro de 1989. **Revoga leis de Marabá relativas à Concessão de Títulos de aforamento relativas à área urbana do Município de Parauapebas com datas de 10 de maio de 1988 a 1º de janeiro de 1989.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 20 de dezembro de 1989.

PARAUAPEBAS. Lei n. 31, de 20 de dezembro de 1989. **Dispõe sobre a utilização de terras do Patrimônio do Município de Parauapebas e dá outras providências.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 20 de dezembro de 1989.

PARAUAPEBAS. Lei n. 354, de 14 de junho de 1991. **Autoriza o Poder Executivo Municipal a efetuar desapropriação de uma área denominada "Fazenda Santa Andreia" para a construção de complexo esportivo.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 14 de junho de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 360, de 02 de julho de 1991. **Autoriza ao Poder Executivo Municipal a adquirir por compra uma área de terras urbana destinada a abertura de ruas e à área de Educação pertencente à Eli Areias Oliveira.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 2 de julho de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 366, de 15 de agosto de 1991. **Autoriza ao Poder Executivo Municipal a adquirir por desapropriação, com justa indenização, uma área de terreno, composta de 03 (três) lotes urbanos, destinada a construção do Cemitério local.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 15 de agosto de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 368, de 23 de agosto de 1991. **Autoriza o Poder Público a adquirir por compra 05 (cinco) lotes de terrenos urbanos, de propriedade de Geraldo Maia e Manoel Alves dos Santos para a implantação da sede da LEP (Liga Esportiva).** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 23 de agosto de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 376, de 9 de outubro de 1991. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir por compra uma área destinada à expansão urbana de Rafael Camargo.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 9 de outubro de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 381, de 15 de outubro de 1991. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir terreno urbano pertencente à Joana Maria de Jesus para ampliação do espaço físico da escola Municipal Eurides Santana.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 15 de outubro de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 382, de 15 de outubro de 1991. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir por compra um lote urbano pertencente ao sr. Célio Alves da silva para abertura e ligação da rua J com as ruas 18 e 19.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 15 de outubro de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 387, de 15 de outubro de 1991. Autoriza o Poder executivo Municipal a **Indenizar para de área para implantação da feirinha.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 15 de outubro de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 393, de 21 de outubro de 1991. Autoriza o Poder executivo Municipal a **adquirir área para mudança do leito do rio Ilha do Côco II.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 21 de outubro de 1991.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328, de 30 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Parauapebas e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/parauapebas/parauapebas.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.373, de 18 de novembro de 2009. **Amplia o perímetro urbano do Município de Parauapebas.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 18 de novembro de 2009.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.401, de 30 de março de 2010. **Altera a Lei Municipal n. 4.386, de 26 de agosto de 2009, que dispõe sobre o fundo municipal de**

habitação de interesse social, a secretaria municipal de habitação e o fundo municipal de habitação de interesse social e dá outras providências. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 6 de abril de 2010.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.418, de 24 de setembro de 2010. **Altera os dispositivos da Lei n. 3.003, de 29 de abril de 1997, que dispõe sobre o conselho municipal de desenvolvimento rural - CMDR.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 24 de setembro de 2010.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.427, de 14 de outubro de 2010. **Altera a Lei Municipal n. 4.282, de 31 de dezembro de 2004.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 14 de outubro de 2010.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.439, de 28 de janeiro de 2011. **Declara Zona de Interesse Social dos lotes integrantes dos loteamentos, bairro dos Minérios e Nova Carajás – Etapa VI.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 28 de outubro de 2010.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.455, de 10 de outubro de 2011. **Altera a Lei n. 4.386, de 26 de agosto de 2009, que cria o fundo nacional de habitação de interesse social da secretaria municipal de habitação, institui o conselho municipal de habitação de interesse social e dá outras providências.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 10 de outubro de 2011.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.485, de 20 de março de 2012. **Cria a Secretaria Municipal de Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia de Parauapebas.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 20 de março de 2012.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.487, de 26 de março de 2012. **Declara Zona Especial de Interesse Social os lotes integrantes do loteamento Nova Carajás.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 26 de março de 2012.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.518, de 10 de setembro de 2012. **Dispõe sobre a declaração de zona especial de interesse social dos lotes integrantes dos loteamentos residenciais Jardim Tropical e Jardim Ipiranga.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 10 de setembro de 2012.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.521, de 6 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a delimitação da área urbana e de expansão urbana do Distrito da Agrovila de Palmares.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 6 de dezembro de 2012.

PARAUAPEBAS. Lei n. 404, de 27 de março de 1992. Autoriza o Pder Executivo Municipal a **Desapropriar de um lote de terreno urbano situado na Av. Carajás e indenização das benfeitorias I nele existentes, pertencentes à Valdeis Ribeiro de Oliveira para servir de leito para o Rio Ilha do Coco, que foi desviado de seu leito anterior** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 27 de março de 1992.

PARAUAPEBAS. Lei n. 405, de 27 de março de 1992. **Dispõe sobre desapropriação de um lote de terreno urbano, de propriedade de Fidelcino Anastácio de Almeida.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 27 de março de 1992.

PARAUAPEBAS. Lei n. 408, de 13 de abril de 1992. Autoriza o Poder Executivo Municipal a **indenizar de Antônio Alexandre Da Silva e Cassimiro Moura Caetano pela a desapropriação parte dos lotes urbanos de suas propriedades para desvio necessário do Rio Ilha do Côco II.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 13 de abril de 1992.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4241, de 08 de novembro de 2002. **Autoriza o Poder Executivo Municipal a receber do INCRA doação de área urbana.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 8 de novembro de 2002.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4282, de 31 de dezembro de 2004. **Autoriza o Poder Executivo a criar e implantar o programa Morar-Dias Melhores.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 31 de dezembro de 2004.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4423, de 27 de setembro de 2010. **Dispõe sobre a autorização para o Poder Executivo proceder à regularização fundiária de 453 lotes no Parcelamento Novo Brasil, através de doação às pessoas carentes.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 27 de setembro de 2010.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4463, de 8 de novembro de 2011. **Autoriza a permuta de uma via pública por lotes com área total de 1417 m².** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 8 de novembro de 2011.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4490, de 10 de abril de 2012. **Autoriza permuta de área de 1257m² no bairro Vila Rica.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 10 de abril de 2011.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4491, de 20 de abril de 2012. **Autoriza permuta de área institucional no loteamento residencial parque dos Carajás.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 20 de abril de 2012.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4524, de 26 de dezembro de 2012. **Autoriza permuta de área no bairro dos Minérios.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 26 de dezembro de 2012.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4525, de 26 de dezembro de 2012. **Autoriza permuta de áreas institucional no bairro dos Minérios.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 26 de dezembro de 2012.

PARAUAPEBAS. Lei n. 57, de 27 de agosto de 1990. **Autoriza o chefe do Poder Executivo a adquirir um imóvel para prosseguimento de abertura de rua.** Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 27 de

agosto de 1990.

PARAUAPEBAS. Lei n. 883, de 18 de novembro de 1992. Autoriza o Poder Público Municipal a **Adquirir imóvel onde funciona o projeto barriga Cheia**. Publicado no quadro de avisos da prefeitura municipal de Parauapebas em 18 de novembro de 1992.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4213, de junho de 2001. **Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Direta, enumera os órgãos da Administração Indireta do Poder Executivo Municipal de Parauapebas - PA, cria os cargos em comissão e as funções de confiança necessários à implantação do novo desenho administrativo e dá outras providências**. Disponível em: <<http://concursos.fadesp.org.br/CMP/5Lei%20n%204213%20Estrutura%20Organizacional%20do%20Poder%20Executi.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

PARAUAPEBAS. Prefeitura Municipal. **Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental do Município de Parauapebas (PA)**. Planejamento de políticas de desenvolvimento local: Parauapebas +20. Parauapebas, 2012b. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4my8DF8hb8EJ:www.parauapebas.pa.gov.br/multimidia/relatorios/seplan/diagnostico-socioeconomico-e-ambiental-do-municipio-de-parauapebas-pa/at_download/file+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 22 ago. 2013.

PARAUAPEBAS. Prefeitura Municipal. **Lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 2013**. Disponível em: <<http://www.parauapebas.pa.gov.br/>> Acesso em: 22 ago. 2013.

PARAUAPEBAS. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica Municipal de 05 de abril de 1990**. Disponível em: <<http://www.parauapebas.pa.gov.br/>> Acesso em: 22 ago. 2013.

PARAUAPEBAS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. **Diagnóstico Habitacional do Município de Parauapebas**. Parauapebas, 2012a.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como um instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v.61, n.2, p.171-187, abr./jun., 2010 Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3607>. Acesso em: 14 nov. 2013.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. O exercício do poder de polícia de polícia pelos consórcios públicos. In: PIRES, Maira Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Forum, 2008. p. 269-282.

PEREIRA. José Edgard Penna Amorim. **Perfis constitucionais das terras devolutas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PINTON, F., AUBERTIN, C. Populations traditionnelles : enquête de frontières. In:

ALBALADEJO, C.; ARNAULD DE SARTRE, X. (éds). **Une décennie de développement durable en Amazonie rurale brésilienne**. Expériences et enjeux. Paris: L'Harmattan, 2005 . p. 159-178.

PIQUET, Rosélia. **Cidade-Empresa**: presença na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

PIRIS, Jean-Claude. L'Union européenne : vers une nouvelle forme de fédéralisme. **Revue trimestrielle de droit européen**, 2005.

PLANO DE MANEJO de uso múltiplo da floresta nacional de Carajás. Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/flona_carajas.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2012.

PONTIER, Jean-Marie. **Les Schémas de services collectifs**. Collection Politiques Locales. Paris: LGDJ, 2003.

PRILLAUD, François-Xavier; SIRITZKY, David. **Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)**. Paris: la documentation française, 2008.

PUJADAS, Romà; FONT, Jaume. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 1998.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**. Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel rural**:. agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2007.

RIVIERE D'ARC, Helène. Relations Ville-Campagne: L'espace Rural Amazonien Vu de Belem. **Cahiers du Brésil Contemporain**, n. 11, 1990.

ROCHA, Gilberto de Miranda. **Estado do Pará**: (di)visões territoriais, perspectivas sociais, econômicas, financeiras e ambientais. Ocupação e uso do território, federalização territorial e recursos naturais/Lúcia Cristina Andrade (coord.). Belém: IDESP, 2011.

ROCHA, Ibraim et al. **Manual de direito agrário constitucional**: lições de direito agroambiental. Belo Horizonte: Forum, 2010.

RODRIGUES, Roberta Menezes. Desvendando formas e conteúdos: o núcleo urbano de Carajás. In: TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro; ROCHA, Gilberto de Miranda (orgs.). **Cidade em Empresa na Amazônia**: gestão do território e desenvolvimento local. Belém: Paka-tatu, 2002. p. 113-136.

ROMI, Raphaël. **Droit de l'environnement**. 7.ed. Paris: Lextenso, 2010.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica à

diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SÃO JOÃO DEL REI. Câmara Municipal. Lei n. 4.404, de 13 de abril de 2010. **Concede isenção de tributos municipais para a construção de moradias em imóveis localizados em zona especial de interesse social e inseridos em programa habitacional do governo federal minha casa, minha vida.** Disponível em: <<http://camaradelrei.blogspot.com.br/2010/07/lei-n-4404-25-de-fevereiro-de-2010.html>> Acesso em: 22 ago. 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro.** Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: SAFE, 1997.

SAURON, Jean-Luc. **Le puzzle des institutions européennes.** 4.ed. Paris: Gualino, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil. In: MAUÉS, Antonio G. Moreira; FERNÁNDEZ, Itziar Gómez (orgs.). **Ordenamiento territorial em Brasil y España.** Valencia, Tirant lo Blanch, 2005. p. 211-235.

SCIORILLI, Marcelo. **Direito de propriedade e política agrária.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

SECRETARIA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Portaria da Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26/11/2007.** Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis21.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Portaria Conjunta n. 2/2007.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIACONJUNTAGP002-2007.PDF>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da cidade.** São Paulo: Forense, 2005.

SILVA, Celso de Albuquerque. Tributação e direitos fundamentais a questão da intributabilidade das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos. **Revista Internacional Direito e Cidadania**, já. 2011. Disponível em: <<http://www.reid.org.br/?CONT=00000290>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

SILVA, João Márcio Palheta da. A formação territorial do município-polo no Sudeste Paraense. In: ROCHA, Gilberto Miranda. **Município e Território.** Belém: NUMA/UFPA, 2011. p. 115-132.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito constitucional positivo.** 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Antônio Tietzmann e. Direito Francês de Ordenamento Territorial e Urbanístico. In: COSTA, Thales Morais da (coord.). **Introdução ao direito francês**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 353-386. V.1.

SILVA, Patrícia Guedes; XIMENES, Tereza; MIRAGAYA, Júlio Flávio Gameiro, **Plano BR-163 Sustentável: uma avaliação das ações públicas implementadas no sudoeste paraense**, 2008, p. 180. Disponível em: <www.bancoamazonia.com.br/revista/edicao_07/C&D_N_VII_Plano_BR_163_Sustenta.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência ambiental**. Curitiba: Juruá, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOARES, Luiz Antônio Alves. O enfoque sociológico e da teoria econômica no ordenamento territorial. In: ALMEIDA, Flávio Gomes; SOARES, Luiz Antônio Alves (Orgs.). **Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 61-114.

SOARES, Mario Lúcio Quintão. Competência legislativa em matéria de Direito Agrário. In: BARROSO, Lucas Abreu et al (org.). **O direito agrário na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Orgs). **Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 53-64.

SODERO, Fernando Pereira. O direito civil e o direito agrário. **Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial**, São Paulo, n. 21, p. 59-75, jan./mar., 1985.

SOUZA, Armando Lirio de; FILIPPI, Eduardo Ernesto. O Programa Amazônia Sustentável: novas e velhas estratégias de inserção continental. **Amazônia: Ci. & Desenv.**, Belém, v. 6, n. 11, . p. 191-210, jul./dez. 2010

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. In: _____; WHITACKER, Arthur Magon (Orgs). **Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 111-130.

SPYKES, Olivier; MOTTE, Alain. Les rapports entre planification spatiales, transnationales et nationales. La planification spatiale dans une perspective européenne. In: BOOTH, Philip; BREUILLARD, Michèle; PARIS, Didier. **Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne: étude**

comparative. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 161- 191.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana - Instituição e Gestão Contemporânea Dimensão Participativa**. São Paulo: Forum, 2005. p. 64-65.

THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. **Estudos Avançados**, v.19, n.53, p. 37-49, 2005.

THIELLAY, Jean-Philippe. **Droit des Outre-Mers**. Paris: Dalloz, 2007.

THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental**. Conforme Lei 12.727/2012. 3.ed. Salvador: Juspudivm, 2013.

THOUMÉLOU, Marc. **Collectivités territoriales: quel avenir?** Paris: La documentation française, 2011.

TORRES, Sílvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA, ITERPA, 2001.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. C.; TAVARES, Maria Goretti da Costa. Cidades ribeirinhas na Amazônia: uma apresentação do tema. In: _____; TAVARES, Maria Goretti da Costa (orgs.). **Cidades ribeirinhas na Amazônia**: mudanças e permanências. Belém: EDUFPA, 2008. p 9-12.

UNIÃO EUROPEIA. COMITÉ DE REGIÕES. **Agrupamento Europeu De Cooperação Territorial, 2007**. 2007a. Disponível em: <<http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/9e2c34ac-504c-4815-bb3f-dd9710bf5167.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. **Decisão 2006/596/CE da Comissão, de 4 de Agosto de 2006 , que estabelece a lista dos Estados-Membros elegíveis para financiamento pelo Fundo de Coesão no período de 2007-2013** [notificada com o número C(2006) 3479]. 2006a. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=Decision&an_doc=2006&nu_doc=596&lg=pt>. Acesso em: 19 out. 2013.

_____. **Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0409:PT:HTML>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Directiva 92/43/CEE do Conselho de 21 de Maio de 1992 relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens**. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:PT:PDF>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Informação n. 2004/C 310/01. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.** Disponível em: <eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:PT:HTML>. Acesso em: 11 ab. 2013.

_____. **Regulamento (CE) n. o 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006 , relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT).** 2006b. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=PT&numdoc=306R1082&model=guichett>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. **Regulamento (CE) n. 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006 relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999.** 2006c. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0012:PT:PDF>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Regulamento (CE) N.O 1083/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999.** 2006d. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0025:PT:PDF>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Regulamento (CE) n. 396/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de Maio de 2009 que altera o Regulamento (CE) n. 1081/2006 relativo ao Fundo Social Europeu para alargar os tipos de custos.** Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:126:0001:0002:PT:PDF>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Tratado de Amesterdão que altera o tratado da União Europeia, os tratados que instituem as comunidades europeias e alguns actos relativos a esses tratados.** **Jornal Oficial**, n. C 340 de 10 de Novembro de 1997.

_____. **Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007.** 2007b. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:PT:PDF>. Acesso em: 27 maio 2013.

UNIÃO EUROPÉIA. **Carta Européia do Ordenamento do Território.** 1983. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. **Traité établissant une Constitution pour l'Europe.** 2004/C 310/01. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:fr:HTML>. Acesso em: 22 nov; 2013.

_____. **Versão consolidada do tratado da União Europeia de 30 de março de**

2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PT:PDF>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. **Versão consolidada do tratado da União Europeia e do tratado que institui a Comunidade Europeia de 29 de dezembro de 2006**. 2006e. Disponível em: <www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ce32120061229pt00010331.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. Versão Consolidada do tratado sobre o funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial**, 30 out. 2010. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pt:PDF>. Acesso em: 12 nov. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. **Plano Diretor de Parauapebas: Relatório Diagnóstico**. Parauapebas: setembro, 2006.

VALVERDE, O. **Grande Carajás: planejamento de destruição**. São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília: Editora Forense UNB/USP, 1989.

VEIGA, José Eli. **Territórios para um desenvolvimento sustentável**. [S.l.: s.n.], [S.d.]. p. 20-24.

VERPEAUX, Michel. **La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**. Complément au recueil de «Notices» Les collectivités territoriales. Mis en ligne en février 2011. 7f.

VICENTINI, Y. **Cidade e história na Amazônia**. Curitiba: UFPR, 2004.

VICHI, Bruno de Souza. O Direito Urbanístico e as regras de competência na Constituição brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007. p. 113-127.

APÊNDICE A – RÉSUMÉ ÉTENDU EN FRANÇAIS DE LA THÈSE

intitulée:

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET PLANIFICATION MUNICIPALE :
UN ÉTUDE DE CAS SUR LES LIMITATIONS SUPRALOCALES À L'APPLICATION
DE L'ARTICLE 30, VIII DE LA CONSTITUTION DE 1988 PAR LA MUNICIPALITÉ
DE PARAUPEBAS, DE L'ÉTAT DU PARÁ, BRÉSIL

(Thèse en co-tutelle pour obtenir le grade de Docteur de l'Université Paris XIII,
spécialité "Droit Public" et Docteur de l'Université Fédérale de l'État du Pará,
spécialité "Droit")

présentée par

Luly RODRIGUES DA CUNHA FISCHER

sous la Direction de

Robert ETIEN et José Heder BENATTI

soutenue à Belém le 19 mars 2014

Jury :

Prof. Dr. José Heder BENATTI, Directeur de thèse

Prof. Dr. Robert ETIEN, Directeur de thèse

Prof. Dr. Solange TELES DA SILVA, Université Prebytérienne Mackenzie
(Rapporteur).

Prof. Dr. Girolamo TRECCANI, Université Fédérale de l'État du Pará,

Prof. Dr. Pierre TEISSERENC, HDR, Université Paris XIII

Prof. Dr. Blaise TCHIKAYA, HDR, Université des Antilles et de la Guyane
(Rapporteur).

1 INTRODUCTION

Le travail présenté dans cette thèse est une analyse des normes du système juridique brésilien au niveau supra-local, qui ont un effet sur l'attribution des municipalités amazoniennes d'aménager leurs territoires, à partir de l'étude de cas de Parauapebas, dans l'État du Pará.

Le développement de l'Amazonie brésilienne est considérée comme un défi pour l'État. Ce territoire, qui représente un peu plus de la moitié de la superficie du pays, est exploité depuis la période coloniale selon les intérêts du marché. Mais il n'est entré dans le cadre de la planification nationale. En 1953, l'Amazonie devient en effet une région de planification, mais c'est à partir de 1964, que la politique d'intégration nationale exécutée par les gouvernements militaires a eu le plus d'impact sur la région.

L'Amazonie est alors devenue une priorité pour le gouvernement central en raison de son isolement, de sa démographie et de sa faible participation dans l'économie nationale. Pour garantir son intégration au reste du pays, il a fallu mettre en place des changements sur le plan juridique. Ceci s'est traduit par une intervention du gouvernement central dans le territoire amazonien, sans la participation des états fédérés et de la population résidante.

Le projet militaire d'intégration a été interrompu par le retour à l'ordre démocratique au pays. Ce renouveau a eu un impact significatif sur l'ordre juridique. Un des principaux changements a concerné le rôle de l'État, qui devient un agent régulateur d'activités privées, mais sans le pouvoir de contrôler l'économie afférente. Pour attirer les investisseurs, il a fallu rendre les territoires compétitifs.

Le nouvel ordre démocratique (1988) a encore établi d'autres priorités pour l'activité étatique : la réduction d'inégalités régionales est devenu un des objectifs de la République, des compétences législatives et exécutives ont été décentralisées dans un modèle de fédéralisme coopératif et la municipalité est passée à être considérée comme un membre de la fédération. Toutefois, malgré la disposition législative de coopération décentralisée, son exécution reste difficile.

La Constitution de 1988 a été modifiée de façon à intégrer des droits sociaux et collectifs, auparavant absents dans le droit brésilien. Le droit à la ville, à l'habitation et à l'environnement sain relèvent désormais de l'action de l'État et

leurs planifications doivent être élaborées avec la participation de la société. Le droit à la différence et à la diversité culturelle a aussi été enterriné, spécialement aux *quilombolas* et autochtones.

Après 1988, les projets de développement mis en place en Amazonie sont un effet direct des modifications structurelles par lesquelles le pays est passé après le changement de régime, et d'un manque de précision quant à l'application des règles de coopération entre les membres de la fédération. Il est possible d'identifier deux types de projets concomitants dans le territoire amazonien, qui ne sont pas cordonnés : l'agenda du développement économique et l'agenda de l'environnement. Le résultat de ce jeu de forces est l'expansion des activités économiques, même sur des espaces qui auraient dû être protégés.

Depuis 2008, l'Amazonie est redevenue prioritaire dans le cadre de l'intégration sud-américaine, ce qui renforce les investissements en infrastructure dans des espaces qui avaient été très peu touchés par l'État jusqu'à ce jour. Ses investissements ne sont pas régulés par un projet de développement local ou un cadre juridique précis. Pour éviter des impacts nocifs sur la région, il est impératif de disposer d'une planification territoriale intégrée. Mais au niveau sud-américain ou national, pour l'instant, il n'existe pas de critère juridiques précis pour cela.

D'après Cabeza (2002), le Brésil a eu des plans et des projets qui ont influencé la localisation de personnes et d'activités dans son territoire. Il a dsitingué trois phases dans l'aménagement du territoire en Amérique Latine ::

a) des plans basés seulement dans la croissance économique et appliqués de façon sélective et inégal sur le territoire ;

b) la décentralisation marquée par une compétitivité entre territoires, mais qui a augmenté les disparités régionales ;

c) des initiatives de planification régionale qui essaient de concilier les forces locales et globales sous responsabilité du gouvernement central.

Pour Costa (2008) et Soares (2009), l'aménagement du territoire, ne doit pas être confondu avec les projets de développement régionaux et exige une action intégrée et cordonnée du gouvernement central, sans oublier le pacte fédéral et le rôle des autres acteurs pour sa réussite. Pour le Brésil, ce nouveau modèle est une rupture de son expérience de planification.

Malgré son importance contemporaine, l'aménagement du territoire manque

d'une théorie ou même d'une définition uniforme. Cabeza(2002) a défini le terme comme un procès de nature concurremment technique, politique et administrative, qui a pour but, sur le long terme, d'organiser l'utilisation et l'occupation du territoire à partir de ses potentialités et limitations, en respectant les attentes de la population. C'est la définition retenue dans la thèse.

L'étude de l'aménagement du territoire en Amazonie Légale comporte des particularités. Le territoire concerné présente une faible présence gouvernementale et les municipalités sont la seule représentation de l'État. Pour cette raison, les espaces urbains ont toujours eu une importance dans la dynamique socioéconomique de la région. L'Amazonie est une forêt urbanisée où mêmes ceux qui n'y habitent pas sont insérés dans sa dynamique (BECKER, 1995;2001). Pour cette raison, l'analyse de l'aménagement du territoire pour la région doit considérer la pertinence des noyaux urbains.

Les municipalités sont les responsables de l'aménagement du territoire du territoire urbain. Cette attribution a été réglementée par le Statut de la ville (Loi n. 10.257/2001) qui l'oblige à avoir un schéma directeur pour la globalité de son territoire, élaboré de façon participative. Dans ce schéma, la portion urbaine de la municipalité doit être délimitée pour permettre un meilleur contrôle de l'usage du sol.

Cependant, la concentration de propriétés foncières du gouvernement fédéral et d'état fédéré, ainsi que l'insécurité du foncier en Amazonie, limitent l'application des instruments disponibles pour rendre efficace la planification municipale du territoire. Sans pouvoir exproprier les biens des autres membres de la fédération, les municipalités en Amazonie doivent demander des dons de terre à l'intérieur de leurs périmètre urbain pour régulariser leurs propres biens et aussi les citoyens qui y habite.

Cette situation fait perdurer une relation de subordination de la municipalité auprès des autres membres de la fédération, étant donné que sur quelques propriétés foncières publiques, il est à peine permis le droit d'usage du sol aux municipalités. Même si le don est possible, il y a des situations où la municipalité n'est pas prioritaire pour recevoir le territoire. Les autochtones, les *quilombolas*, les espaces protégés et les activités d'intérêt fédéral sont prioritaires sur la demande de la municipalité. Une fois régularisés pour les usages prioritaires, ces espaces ne peuvent pas être urbanisés en règle, ou quand il y a cette possibilité, il faut avoir l'accord de la population concernée et d'autres membres de la fédération en raison

de la propriété du foncier. Ainsi, l'exécution des politiques sectorielles fédérales en Amazonie peut limiter le pouvoir des municipalités sur leurs territoires.

Malgré ces limitations à l'autonomie des municipalités en Amazonie, la loi du Statut de la Ville détermine que la planification municipale doit correspondre à l'intégralité de son territoire. Cette disposition présente le besoin d'une planification coordonnée entre le gouvernement fédéral, l'état fédéré et la municipalité sur le territoire.

Pour avoir été un des états les plus touchés par la politique d'intégration militaire et pour avoir le système urbain le plus complexe de la région, le Pará a été choisi pour l'étude de l'aménagement du territoire en Amazonie. Parmi les cent quarante-quatre municipalités qui composent son territoire, Parauapebas a été choisi comme pour y mener une étude de cas. Le choix se justifie, en raison de son territoire, permettant de livrer une synthèse des principaux problèmes juridiques existants en matière d'autonomie sur le territoire en Amazonie Légale. De plus, c'est la Municipalité disposant de la plus forte capacité financière pour mettre en œuvre la planification en dehors d'une région métropolitaine, malgré ses disparités socio-économiques internes.

Comme les études juridiques à ce sujet au Brésil sont inexistantes, l'analyse d'un autre système aide à la compréhension du présent sujet. Le cas de la Guyane est la référence sur laquelle nous nous appuyons, en raison d'être la seule expérience d'aménagement du territoire en Amazonie Internationale.

Pour développer l'analyse proposée, nous utilisons la technique de l'étude de cas, d'après la définition proposée par Bittar (2013). La recherche bibliographique a eu lieu en France et au Brésil. La première a servi à la compréhension des systèmes juridiques européen et français. Elle a également été nécessaire pour la construction du cadre théorique sur les politiques de l'aménagement du territoire en Europe et en Amérique Latine. Au Brésil, la recherche à ce sujet a englobé les études géographiques. La recherche juridique au Brésil a quant à elle été nécessaire à la compréhension du système concerné par l'étude de cas.

L'analyse des lois brésiliennes a été dogmatique et se décompose en trois niveaux distincts :

- Au niveau fédéral, avec l'analyse des dispositions constitutionnelles, les lois sur le bien public et aussi sur la politique sectorielle en rapport avec le territoire ;
- Au niveau de l'État du Pará, avec l'analyse des dispositions de sa

constitution, des lois sur les biens de l'État et le droit de l'environnement ;

- Au niveau de la Municipalité, avec l'inventaire et l'analyse de l'ensemble de ses lois et arrêts depuis sa création.

Pour compléter l'analyse sur le foncier de Parauapebas, des interviews non dirigés ont été menés avec des fonctionnaires de l'Institut des Terres de l'Etat du Pará. Les dossiers sur les conflits ruraux à Parauapebas de l'Institut de l'État ont aussi été analysés. Les informations socio-économiques et les statistiques ont été obtenues dans les services étatiques d'information.

Pour présenter le résultat de l'analyse, la thèse a été divisée en quatre parties.

Premièrement, nous présentons un historique des projets d'exploitation de l'Amazonie depuis la période coloniale jusqu'à nos jours, en démontrant les changements légaux nécessaires pour l'activité de l'État.

Deuxièmement, nous analysons les dispositions constitutionnelles et les infraconstitutionnelles par rapport à l'aménagement du territoire. Cela a servi de base pour identifier les normes auxquelles est soumise la planification municipale, aussi bien que les instruments de gestion inter-municipale.

Troisièmement, nous examinons la planification municipale de Parauapebas et son adéquation aux normes supralocales.

Enfin, nous analysons l'application des normes européennes et françaises sur l'aménagement du territoire de la Guyane, afin de comprendre comment cet ordre juridique a trouvé des solutions adaptées aux particularités de l'Amazonie.

2 L'EXPÉRIENCE BRÉSILIENNE EN MATIÈRE DE PROJETS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE ANALYSE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DE L'AMAZONIE ET DE SON INFLUENCE DANS LE PROCÈS D'URBANISATION RÉGIONAL

Cette section a pour objectif de retracer l'histoire des expériences de développement régional dans le territoire de l'Amazonie. Cette analyse a permis une meilleure compréhension des politiques de développement et d'intégration contemporaines, mise en place par le Brésil, et qui affectent l'Amazonie au niveau national et sud-américain.

En faisant un historique des politiques dans la région depuis la période

coloniale jusqu'à nos jours, il a été possible de vérifier que les activités conduites en Amazonie ont donné priorité à l'exploitation des ressources naturelles par l'initiative privée, avec une contribution étatique oscillante. Les politiques de développement peuvent être classifiées en trois phases : période coloniale jusqu'à l'ouverture des routes en 1961, période du régime militaire (1964 - 1985) et politiques post 1988.

La première phase a été marquée par une faible présence étatique, qui a laissé aux agents privés la responsabilité d'explorer le territoire de la région nord. L'extraction des produits de la forêt à forte valeur sur le marché international était prioritaire, mais la monoculture a été développée dans quelques parties du territoire. Pour permettre la libre exploitation des ressources naturelles de la forêt, même s'il existait des règles juridiques pour la concession de terres, l'application était souple. Le faible contrôle territorial de la couronne portugaise était une condition favorable pour l'expansion de l'occupation du territoire et des activités économiques. Pour cette raison, deux systèmes juridiques ont cohabité pendant la période coloniale : le régime *sesmarial*, restreint aux portugais colonisateurs ainsi que leurs descendants, et le régime *senhorial*, fondé sur la coutume.

Depuis 1891, le Brésil étant devenu une République, la gestion du territoire est devenue une question patrimoniale pour les états fédérés et le gouvernement central. Le pouvoir central est restreint à quelques biens dont la gestion est nécessaire pour maintenir l'unité territoriale. Aux états fédérés a été octroyée la propriété et l'autonomie législative sur leurs territoires. Cependant, le régime républicain a été très instable pendant le vingtième siècle et, progressivement, le gouvernement central a repris le contrôle du territoire, avec des effets visibles en Amazonie.

A partir des années trente, s'est initié un procès de fédéralisation du territoire de l'Amazonie avec la création de territoires fédéraux dans la région. Les quelques initiatives de colonisation et d'exploration d'envergure ont reçu la bénédiction du pouvoir central pour "dompter" la région. En 1953, la région nord est devenue une région de planification spéciale dénommée « Amazonie Légale ». La création d'une structure administrative pour gérer le plan de valorisation économique de l'Amazonie a initié un procès d'ouverture de la dernière frontière économique du pays, qui a bouleversé l'organisation spatiale de la région.

Avec l'arrivée des militaires au pouvoir, l'intégration de l'Amazonie au reste du pays est devenue une question de sécurité nationale. Cette intégration avait pour

but l'occupation du territoire, par le biais de l'exploitation sectorielle à grande échelle des ressources naturelles. Cette nouvelle frontière a permis de réduire les conflits agraires du pays, avec la migration des populations démunies de moyens de production, et aussi avec l'expansion du marché interne pour maintenir l'industrialisation tardive de la région sud-ouest.

De grandes portions des territoires des états ont été transférées au pouvoir central pour rendre possible l'exécution de ces plans sans la nécessité d'obtenir l'accord des états affectés ou de la société locale. Ces transferts ont été décisifs pour l'ouverture définitive de la frontière et pour l'augmentation de sa population résidante. Pourtant, ces projets de développement ont aussi généré de graves problèmes environnementaux, sociaux et juridiques, marquant ainsi durablement la réalité de l'Amazonie contemporaine.

Le retour à l'ordre démocratique a signifié l'interruption des projets de développement économique en Amazonie. Les innovations opérées par la Constitution de 1988 et les changements économiques internationaux ont nécessité des ajustements structurels par l'État brésilien.

Pour s'ajuster à l'ordre économique néo-libéral, le rôle de l'État brésilien est passé d'investisseur à celui de régulateur des activités économiques. Afin d'attirer des investissements, le territoire devait être compétitif, ce qui n'était pas le cas du pays. L'accumulation des dettes par le Brésil sous le régime précédent n'ont pas permis que l'État puisse promouvoir cette compétitivité. Pour ces raisons, dans les années quatre-vingt, les projets économiques développés en Amazonie n'ont pas suivi un plan de développement pour la région, mais ont été les résultats des investissements déjà en cours.

Durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, des investissements internationaux ont permis la création d'espaces protégés et la reconnaissance des droits territoriaux des autochtones et d'autres populations traditionnelles. L'objectif de ce projet était d'établir une nouvelle forme de développement pour la région, mais, malgré les efforts mis en place, il n'a pas été achevé. Cependant, la création de ces espaces a eu un impact territorial significatif et a permis la protection légale de plus d'un tiers de l'Amazonie Légale.

Aujourd'hui, les agendas économiques et environnementaux sont développés en même temps par le gouvernement central dans le territoire de l'Amazonie, mais ne sont pas intégrés. Dans la concurrence entre les deux agendas,

les priorités économiques s'avèrent priorité.

Ces conflits territoriaux sont contraires aux déterminations constitutionnelles et aux normes du marché néo-libéral. Selon les compétences constitutionnelles, c'est le gouvernement central qui est le responsable des projets de développement nationaux et de la réduction des disparités régionales. En principe, cette planification doit aussi être capable de générer:

- a) l'observation des normes environnementales et des droits de l'homme ;
- b) la concertation d'intérêts entre les membres de la fédération et l'initiative privée ;
- c) la participation de la société civile ;
- d) la concentration d'investissements sans augmenter les disparités régionales.

Il n'existe au Brésil aucune loi régulant la planification territoriale du pays, prenant en compte le modèle fédéraliste coopératif en vigueur. La seule planification au niveau national existant dans l'ordre juridique brésilien est le plan pluriannuel, où le gouvernement central doit prévoir tous les projets et programmes pour quatre ans à la fin de la première année du mandat présidentiel. Le budget annuel est élaboré à partir des orientations du plan pluriannuel. Chaque membre de la fédération doit élaborer son propre plan pluriannuel ; mais les différents plans des membres ne sont pas intégrés.

L'analyse des plans pluriannuels fédéraux (PAULO, 2010) a indiqué que ce plan est vu comme un obstacle bureaucratique par les membres du gouvernement central. Des études ont été élaborées afin de transformer le plan pluriannuel en un instrument de planification territoriale, mais cet instrument reste un outil pour rationaliser la planification sectorielle.

Pour répondre au besoin contemporain des planifications territoriales, le pays a commencé en 2006 des études pour l'élaboration d'une politique nationale d'aménagement du territoire. Quelque temps plus tard, les efforts de planification du gouvernement central ont été transférés à la création d'une politique nationale de développement régional, qui prévoit l'intégration des politiques sectorielles au niveau fédéral, afin de réduire les inégalités régionales et sociales. Ainsi, il n'existe actuellement aucun instrument juridique capable de promouvoir une planification territoriale intégrée au niveau national.

Deux politiques élaborées au niveau fédéral à base territoriale ont des effets sur l'aménagement du territoire en Amazonie : la politique nationale de développement régional et le plan de développement de l'Amazonie légale.

Les plans, dans le cadre de la politique nationale de développement régional, ont pour but de mettre en valeur les potentialités existantes dans le territoire, mais ils ne sont pas appliqués exclusivement en Amazonie. La perte de dynamique économique et l'émigration sont vues comme un problème pour la planification territoriale en raison des déséquilibres et de la perte de compétitivité des territoires affectés. Pour les régions, il est nécessaire de créer un minimum de cohésion entre les politiques fédérales et les membres de la fédération qui ont des projets communs pour le territoire concerné, ainsi que pour la société qui l'occupe. Sans la construction d'un projet commun, les objectifs de la politique nationale de développement régional ne peuvent pas être menés à bien.

L'analyse des récentes expériences de projets de développement régional en Amazonie n'ont pas permis de conclure à l'efficacité de cet outil pour la réduction des inégalités régionales. Pour l'instant, tous les projets implantés en Amazonie sont liés à des investissements d'intérêt national, qui impactent directement la vie de la population et l'environnement local. Malgré les différences entre les projets analysés, des lignes d'action du gouvernement central sont liées à la régularisation du foncier, la protection environnementale et l'amélioration de la capacité institutionnelle des États fédérés dans les régions concernées. L'efficacité de ces actions est décisive pour réduire les impacts socio-environnementales de grands projets nationaux.

Plus ample doit être le projet de planification coordonné par la Superintendance de développement de l'Amazonie, encore en élaboration par le gouvernement central. Ce sera une planification unifiée pour toute l'extension territoriale de l'Amazonie légale. En principe, il n'y aura pas d'incompatibilité entre les plans de développement régional et le plan de développement pour l'Amazonie légale, parce que les actions des deux plans devront être intégrés.

Cependant, il est possible d'affirmer, à partir de l'analyse des instruments de planification territoriale, que l'ordre juridique brésilien ne dispose pas d'un instrument capable de réguler le déplacement de personnes et la localisation des activités économiques pour la totalité du territoire de l'Amazonie légale. Les politiques du gouvernement central en vigueur sont limitées à influencer les procès d'augmentation des inégalités dans certaines régions, et à contenir les problèmes

sociaux et environnementaux, qui sont des éléments défavorables à la venue de de nouveaux investissements.

Plus récemment, un autre niveau de planification territoriale s'est dessiné au niveau sud-Américain. L'initiative d'intégration régionale est une planification basée dans des accords entre les pays du continent pour intégrer physiquement l'Amérique du sud et donner plus de dynamisme économique à la région.

Le rôle du Brésil a été décisif dans l'élaboration de cette initiative. Les directives, la méthode d'évaluation et les critères de choix des investissements s'appuient sur l'expérience de planification nationale. Chaque pays est libre pour intégrer les priorités du projet sud-américain à sa planification nationale, mais dans le système juridique brésilien, il n'y a aucune règle qui mentionne l'intégration sud-américaine.

D'après Castro (2009), les politiques de planification nationale et sud-américaine sont considérées dans une continuité idéologique et de procédé avec les plans de développement régional, depuis le régime militaire. Il nous semble que cette continuité est restreinte au seul l'objectif d'intégration territoriale. Les bases constitutionnelles contemporaines de cette planification, au moins au niveau national, doivent être basés dans les critères suivants : la décentralisation, la participation publique, le respect des droits de l'homme et du droit de l'environnement.

Sur le plan spatial, l'Amazonie est stratégique pour l'intégration sud-américaine, mais est un des territoires le plus sujet à des impacts socio-environnementaux. Malgré les critiques à cette initiative sud-américaine et les choix des axes des investissements prioritaires, dont deux sont situés en Amazonie, l'initiative sud-américaine a développé des études sur les impacts territoriaux des activités financées pour intégration territoriale du continent. Le Brésil et les autres pays concernés pourront évaluer l'impact territorial de ces activités et pourront créer des plans pour limiter leurs impacts négatifs, afin qu'ils puissent générer le développement, et non seulement le dynamisme des projets proposés.

Dans ces deux niveaux de planification applicables au territoire brésilien et conséquemment en Amazonie, les zones urbaines ont un rôle important, dans le procès de développement régional. Les villes constituent des pôles d'attraction de la population, à la recherche d'infrastructures et de services. Elles sont aussi un espace privilégié d'articulation entre les différentes composantes de la société civile, élément nécessaire à la mise en oeuvre de politiques de développement territorial.

De plus, si l'aménagement du territoire est une responsabilité qui demande la coopération de tous les membres des fédérations, ce sont les municipalités qui ont toujours eu un rôle dans l'aménagement urbain au Brésil. Cette participation a été renforcée par la loi de statut de la ville, obligeant les municipalités à élaborer un schéma directeur (article 41 de la loi n. 10.257/2001), concernant l'ensemble de son territoire.

De cette manière, sur le plan juridique, la municipalité est un seul membre de la fédération qui a le devoir d'approuver une planification intégrale de son territoire. Nonobstant, cet acteur étatique n'est pas le seul avec le pouvoir de planifier le territoire. Pour les municipalités en Amazonie Légale, les limitations imposées par les politiques sectorielles font que cette tâche est particulièrement difficile. Ainsi, c'est dans le schéma directeur municipal que les dispositions légales, les politiques et les plans supra-locaux doivent être harmonisés. Le problème réside dans le fait que ces dispositions ne sont pas toujours compatibles et que ses impacts ne respectent pas les limites territoriales des municipalités, ce qui demande des solutions intercommunales.

3 LIMITATIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGALES DE L'AMÉNAGEMENT MUNICIPAL DU TERRITOIRE

Cette section a pour objectif d'identifier les normes fédérales d'aménagement du territoire ayant un impact sur la planification locale. Le but de cette analyse est de préciser les limites de l'autonomie locale de planification du territoire. Face à l'inexistence d'une définition juridique d'aménagement du territoire dans l'ordre juridique brésilien, nous avons utilisé la définition proposée par Cabeza (2002) pour sélectionner les lois analysées.

Pour mieux comprendre la portée de cette réglementation, nous avons préalablement analysé le régime de répartition de compétences dans la Constitution de 1988. Le système fédéral brésilien est le résultat d'une décentralisation d'un État unitaire, créé à partir du modèle fédéral dual nord-américain. Malgré cette configuration initiale, les modifications juridiques provoquées par les changements de régime dans le pays ont déclenché le retour à une centralisation du pouvoir au niveau fédéral, spécialement pendant le dernier régime dictatorial. Le nouvel ordre démocratique a limité cette tendance à la centralisation et a suivi l'expérience des

autres états fédéraux en adopter le fédéralisme coopératif.

Cette nouvelle vague de décentralisation légale a aussi été accompagnée par une décentralisation budgétaire par le biais de l'élévation des transferts de recettes du gouvernement central vers les États fédérés et les municipalités, en même temps que la Constitution a attribué aux membres de la fédération des compétences privatives en matière de collecte des impôts. Ce nouveau cadre de fiscalité a cependant d'autant plus augmenté les disparités régionales déjà significatives, en raison de la guerre fiscale entre les états et municipalités. Jusqu'à présent, il n'existe pas de mécanismes au niveau national pour équilibrer les intérêts individuels avec ceux de la nation.

La Constitution en vigueur est dotée d'un système complexe de répartition des compétences, entre compétences partagées et compétences propres, dans le plan législatif et exécutif. Ceci a pour finalité l'approfondissement de la décentralisation du pouvoir, et repose sur la conception du fédéralisme de l'équilibre, et une organisation étatique intégrée. Le gouvernement central dispose d'un nombre considérable de compétences privatives en comparaison avec ceux des autres membres fédérés. Concernant les compétences législatives partagées, il existe une prédominance du pouvoir du gouvernement central, en raison de l'absence de limites pour définir le contenu de règles générales, et des imprécisions concernant la différence des compétences partagées et privatives du gouvernement central. L'interprétation donnée aux règles constitutionnelles de compétences par le Tribunal Suprême Federal renforce le pouvoir du gouvernement central. C'est pour cette raison que la législation de l'État du Pará finit par ne pas innover par rapport aux règles fédérales.

En matière d'aménagement du territoire, le partage de compétences est prévu entre le gouvernement central et les municipalités. Cependant les autres membres de la fédération ont aussi une parcelle de compétence à ce sujet. L'organisation des compétences à ce sujet peut être résumé en quatre prémisses:

a) la compétence pour la planification et l'exécution de l'aménagement du territoire est une responsabilité du gouvernement central, mais les États et municipalités ont aussi des responsabilités à ce sujet ;

b) les dispositions sur l'aménagement du territoire au niveau fédéral font appel à des plans nationaux et régionaux ;

c) la Constitution n'a pas établi de critères clairs et hiérarchisés pour la planification territoriale, mais impose que tous les plans soient approuvés comme une loi, avec l'inclusion de ses directives au plan pluriannuel, ce que nous permet l'analyse intégrée de la planification;

d) les directives des plans d'aménagement sont contraignantes pour l'autonomie de tous les membres de la fédération, mais elles ont un effet indirect pour les acteurs économiques.

La répartition des compétences législatives et exécutives de quelques politiques sectorielles a également un impact sur l'aménagement du territoire des états fédérés et des municipalités. Les compétences en matière d'urbanisme, d'environnement et de la régularisation du foncier des territoires *quilombolas*, sont de nature partagée et commune. Mais c'est aussi une compétence exclusive du gouvernement central que d'établir des directives pour le développement urbain, incluant y compris le logement, l'assainissement, les transports urbains et le système national de transport. Les états fédérés doivent coopérer avec les municipalités pour réaliser ces directives, mais les états ont peu de liberté pour innover dans ces domaines. L'absence de règles claires pour la mise en œuvre de la compétence commune complique donc l'exécution de ces politiques sectorielles.

Le gouvernement central a la compétence privative en matière de droit agraire, de droit minier et de droits territoriaux des autochtones, mais il est possible de déléguer ce pouvoir aux états fédérés et aux municipalités. Au fil des années, à partir de la démocratisation du pays en 1988, ces lois ont été partiellement modifiées pour permettre la participation des membres fédérés, de la société civile dans l'élaboration de leurs plans, ce qui représente une traduction très timide de la décentralisation prévue dans le texte constitutionnel.

Dans l'exécution de la politique agraire, les mesures de décentralisation ont été établies au niveau d'activités d'inspection et de recouvrement de l'impôt sur le foncier rural, par le biais de la signature d'un engagement entre le gouvernement central et la municipalité. Selon l'intérêt de la Municipalité, il est aussi possible de créer des projets de réforme agraire, à travers la distribution de parcelles de terre, et ce, sous la supervision du gouvernement central.

Toutefois, cette tendance de décentralisation de la réglementation de l'activité agraire n'a pas été étendue à l'activité minière. Le pouvoir sur cette activité

reste très concentré au gouvernement central. Bien que la délégation de compétences soit possible, cette activité est encore considérée comme stratégique pour le gouvernement central et quelques ressources minières sont exploitées en régime de monopole.

Les membres de la fédération, tout comme les particuliers affectés par l'activité minière, ont seulement le droit à une compensation financière pour l'usage du sol. À ce titre, l'État fédéré et la municipalité ont le droit d'inspection des activités exercées dans son territoire. La compétence exécutive commune concernant la protection de l'environnement et la lutte contre la pollution permet aussi le contrôle indirect de cette activité.

L'exploitation des quelques ressources minières est soumise à l'autorisation préalable de la municipalité, qui doit considérer l'impact de cette activité pour l'aménagement du territoire local. Pour permettre une évaluation précise de ces impacts sur l'usage du sol, il est conseillé aux municipalités où l'activité minière est fréquente d'élaborer un schéma directeur minier, préférablement intégré au schéma directeur municipal, pour autant qu'il ne viole pas les lois fédérales en vigueur sur le thème. Cependant, il n'existe pour l'instant aucune réglementation pour uniformiser l'élaboration de schémas directeurs miniers locaux de l'ensemble du pays.

Pour analyser les dispositions sur la politique urbaine au niveau constitutionnel et légal par rapport à la compétence locale de l'aménagement du territoire, nous allons dans un premier temps donner les définitions juridiques d'aire urbaine et du pouvoir de police municipale.

La définition d'aire urbaine adoptée est de nature administrative, et est déterminée par l'édition d'une loi municipale. Ce critère cause de nombreuses distorsions étant donné que des aires urbaines très hétérogènes sont soumises au même régime juridique au niveau du foncier. Même si la délimitation de ces aires est une compétence exclusive de la municipalité, l'exercice de son pouvoir de police est limité.

Dans la législation fiscale, les immeubles urbains et ruraux sont sous la responsabilité de différents membres de la fédération, qui adoptent des critères distincts pour la perception de leurs impôts. Les immeubles ruraux sont imposés en adoptant le critère de l'usage potentiel de la terre pour l'activité agricole, tandis que les immeubles urbains sont ceux situés dans les aires urbaines définies par la municipalité. Dans les cas de double imposition fiscale, le tribunal supérieur de

justice a décidé de la prévalence du critère de la destination, même si le bien est situé en aire urbaine. Cette décision impose une limitation du pouvoir de la police municipale sur le contrôle de l'usage du sol urbain concernant ses immeubles. Ainsi, la municipalité ne dispose que d'instruments limités pour le contrôle de la fonction sociale de la propriété privée urbaine, alors que le gouvernement central reste le responsable du contrôle des aires rurales. Il existe aussi une perte dans la perception de recettes privatives de la municipalité, en faveur du gouvernement central. Le changement de l'usage du sol change seulement après la vérification de l'Institut National de Colonization et Reforme Agraire (INCRA) de la perte de son potentiel productif par demande du propriétaire ou *ex-officio*.

Le contrôle de l'usage du sol est directement lié à l'autonomie municipale et à l'exercice de son pouvoir de police. Les municipalités sont membres de la fédération créée par l'État fédéré où elles se situent. Ce statut constitutionnel ne transfère pas le foncier au pouvoir local. Ainsi, la municipalité doit contrôler l'usage du sol urbain, des biens publics fédéraux, de l'État et les biens privés avec les outils juridiques disponibles dans la loi du statut de la ville, mais qui ont un effet limité sur la propriété foncière publique.

Le pouvoir de police municipal varie aussi selon le zonage de son territoire. Bien que le schéma directeur municipal doive s'étendre sur la totalité du territoire, sans la délégation de compétences exécutives du gouvernement central en droit agraire, minier et sur la gestion des territoires autochtones, le pouvoir de police locale est restreint, en matière d'aménagement du territoire, au zonage et à l'octroi de permis de construire.

Pour démontrer la nécessité d'une planification coordonnée du territoire entre les membres de la fédération, la loi de réglementation de la politique constitutionnelle urbaine emploie le mot "ville" au lieu "d'aire urbaine", pour marquer le dépassement entre la division les concepts rural et urbain, désormais conçus comme complémentaires.

Les dispositions sur la planification municipale existantes dans la Constitution de 1988 sont réglementées par la loi du statut de la ville : en plus d'établir l'étendue spatiale de la planification municipale, elle spécifie le type d'instrument qui doit être employé pour cette tâche, c'est à dire le schéma directeur municipal. Cette planification doit être participative et est obligatoire pour toutes les municipalités avec plus de vingt mille habitants. La loi du statut de la ville a élargi les

situations où cette planification devient obligatoire pour le pouvoir local soit : les aires qui font partie de régions métropolitaines, les agglomérations urbaines, les aires considérées d'intérêt touristique, les aires sujettes à catastrophes géologiques ou hydrologiques, et les aires sous l'influence d'impacts environnementaux significatifs. Cet élargissement renforce l'importance de la planification locale pour coordonner les différentes exigences légales supra-locales en vigueur.

Le schéma directeur est un instrument de planification qui doit être revu tous les dix ans, au plus tard. Son objectif est d'ordonner le développement des fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine selon les exigences locales, mais qui doivent être également en accord avec les directives des plans et lois supra-locales en vigueur. Cette harmonisation est à la fois verticale et horizontale, situation unique dans le cadre juridique brésilien. Bien que contraignantes, ces directives ne sont pas restreintes à l'usage du sol, elles comportent également des règles sur le développement social-économique et environnemental du territoire. Le schéma directeur municipal établit des critères contraignants pour l'élaboration du plan pluriannuel municipal.

La loi du statut de la ville exige encore un contenu minimum pour les schémas directeurs municipaux, qui doit être composé par des instruments juridiques d'intervention dans la propriété privée urbaine, de planification et d'accompagnement des résultats. Le Conseil National de la Ville a élaboré la Résolution n. 34/2005 qui détermine que le zonage est aussi un élément obligatoire du schéma directeur municipal, dont toutes les aires intégrant son territoire doivent être représentés, même là où le pouvoir de police municipale est restreint.

Depuis 2012, la planification spatiale est devenue obligatoire, y compris pour les municipalités auparavant exemptées d'élaborer le schéma directeur municipal pour pouvoir étendre leurs aires urbaines. Cette planification est plus détaillée pour les municipalités assujetties à des catastrophes géologiques ou hydrologiquee. Pour les municipalités obligées d'élaborer des schémas directeurs, le plan d'expansion urbaine doit y être intégré.

Pour délimiter la portée des contraintes supra-locales à la planification municipale, qui doivent être intégrées dans son schéma directeur, nous avons analysé les dispositifs des lois fédérales et de l'État du Pará sur l'aménagement du territoire, ou qui ont un impact sur la planification territoriale dans les domaines de l'environnement et de l'assainissement suivants : déchets solides, mobilité urbaine,

logement, parcellement du sol, régularisation du foncier urbain, territoires autochtones et territoires *quilombolas*.

À l'exception de la loi de parcellisation du sol urbain, qui est antérieure à la Constitution de 1988, tous les politiques sectoriels analysés partagent les caractéristiques suivantes :

- a) elles établissent les directives, le contenu minimum de la planification sectorielle et les compétences de chaque membre de la fédération pour sa mise en place ;
- b) elles utilisent le zonage écologique, économique et le bassin hydrographique comme bases de leurs planifications ;
- c) elles encouragent l'association inter-municipale pour la planification et sa mise en place ;
- d) elles prévoient l'articulation entre les politiques sectorielles, spécialement avec les politiques environnementales ;
- e) elles prévoient la planification et l'accompagnement participatif des plans ;
- f) les politiques sectorielles sont d'adoption volontaire, mais le gouvernement central subordonne le transfert de ressources publiques à son élaboration selon les directives nationales ;
- g) les cas où la régionalisation des politiques sectorielles a été mise en place sont prioritaires pour recevoir des investissements du gouvernement central ;
- h) elles prévoient la possibilité de délégation des services d'intérêt public au secteur privé par le biais de concessions, et la conclusion de termes d'engagement pour encourager la participation du secteur privé dans certaines politiques sectorielles ;
- i) elles ont des dispositions qui imposent des restrictions à la parcellisation du sol de nature contraignante.

La loi de parcellisation du sol, en plus d'établir des règles générales pour l'urbanisation, a déterminé dans quelles situations la compétence pour la délivrance de permis de construire est transférée à l'État. Cette norme confirme que la parcellisation du sol n'est pas une compétence exclusive des Municipalités.

L'État fédéré a le pouvoir d'analyser les projets d'urbanisation chaque fois que l'impact de l'urbanisation dépasse les limites de la municipalité. Ceci indique une influence directe de la parcellisation du sol sur l'aménagement du territoire et que les

dispositions du schéma directeur ne sont pas contraignantes pour l'État fédéré et le gouvernement central. Cette loi prévoit l'harmonisation des politiques sectorielles parce que il faut avoir l'autorisation préalable de l'agence foncière fédérale et de la représentation métropolitaine pour l'approbation de projets d'urbanisation.

En raison de la situation foncière particulière de l'Amazonie Légale, la régularisation des biens fédéraux a reçu un traitement différencié par la loi fédérale, en démontrant la tendance au traitement différencié des régions par le gouvernement central.

D'après les dispositions de cette loi, il existe une relation directe entre l'aménagement du territoire et la régularisation foncière parce que le foncier est considéré un élément d'aménagement territorial urbain. Pourtant, les donations des espaces publics aux municipalités pour leur expansion urbaine ne sont pas considérés prioritaires par rapport aux droits territoriaux des autochtones, *quilombolas* et pour la création d'espaces protégés.

Même dans les cas où le don est possible, son transfert à la municipalité est conditionné à la présentation d'un plan d'usage et de régularisation foncière au gouvernement central.

La promulgation de cette loi avec des effets restreints à la région amazonienne se justifie par les impacts défavorables, causés par la concentration des espaces publics fédérales dans les aires urbaines. L'existence de terres *devolutas* (terres vacantes), *terrenos de marinha* (l'équivalent d'une zone de cinquante pas géométriques),, *terrenos reservados* (zones du domaine public de quinze mètres carrés, mesurés a partir du bord des fleuves navigables), *várzea* (zone de forêt inondées par la crue, de vingt à cent kilomètres du lit principal du fleuve), îles et zones de frontière (zone de cent cinquante kilomètres) en milieu urbain sont des contraintes supplémentaires pour l'aménagement du territoire local. Les terres *devolutas* ont besoin d'être bornées avant d'être transférées au pouvoir local.

Les *terrenos de marinha*, *terrenos reservados* et *várzeas* présentent aussi des difficultés pratiques pour la réalisation des travaux de bornage ; certaines ne pourront jamais être transférés en faveur de la municipalité, parce qu'elles sont inaliénables.

La responsabilité concernant les îles urbanisées est un thème controversé. Le manque de précision du texte constitutionnel sur leurs propriétés permet plusieurs

interprétations, tranchées encore sans uniformité par le pouvoir judiciaire.

La zone de frontière (*faixa de fronteira*) n'est pas un bien fédéral, mais une aire d'importance pour la sécurité nationale du pays. Pour cette raison, le gouvernement central peut imposer des restrictions supplémentaires au don de ses biens s'y situant. Au regard des zones urbaines, la loi prévoit la possibilité que le gouvernement central participe au financement d'infrastructures urbaines et impose des restrictions sur l'utilisation du sol. Pour cette partie du territoire, une réglementation légale spécifique est ainsi nécessaire, s'appliquant à la planification locale, afin d'éviter un conflit avec les priorités du gouvernement central pour cette zone. Pour le moment, est seulement prévue une forme de coopération transfrontalière en matière de mobilité urbaine, par le biais de la formation d'un consortium public.

La politique sectorielle de l'environnement a la majorité des outils et des lois liées à l'aménagement du territoire. Cette politique a aussi bien plusieurs dispositions concernant les restrictions d'usage du sol. Nous avons analysé les lois sur les sujets suivants : zonage environnemental, espaces protégés, gestion du littoral, des ressources hydriques, et des forêts.

Le zonage écologique économique (ZEE) est un instrument d'organisation du territoire dont les critères adoptés sont contraignants pour le pouvoir public et privé (Loi n. 6.938/1981). Son élaboration a été délégué aux états fédérés, mais le produit final doit être certifié par le gouvernement central. La réglementation de cet instrument n'a pas de dispositions spécifiques pour les aires urbaines. Ainsi, la municipalité est compétente pour créer son propre ZEE, mais ce procédé est soumis aux dispositions supra-locales.

Le ZEE est l'outil le plus important en vigueur d'aménagement du territoire, car il uniformise les paramètres sur lesquels la planification se base. Il est contraignant pour l'administration publique, mais le secteur privé est aussi soumis à ses directives dans la procédure de licenciement environnemental, pour obtenir des licences d'exploitation. Nonobstant, il est un instrument diagnostic dont l'élaboration a une faible participation sociale ; d'autre part, ses recommandations ne sont pas contraignantes pour l'élaboration du plan pluriannuel ou de toute autre planification budgétaire.

Le système national d'aires protégées (Loi n. 9.985/2000) est une politique sectorielle d'impact territorial. Bien que la plupart de ses catégories ne soient pas

compatibles avec l'urbanisation, la création d'espaces protégés est un des instruments de la politique urbaine en raison de son impact spatial dans la planification locale. Selon la catégorie d'espace protégé, la Municipalité n'a pas le droit de faire des travaux ou d'avoir des services sur son territoire, sans avoir une autorisation préalable du membre de la fédération responsable de la création et de la gestion. Tous les espaces protégés doivent avoir un plan d'aménagement (*plano de manejo*) contraignant pour les municipalités concernant leurs planifications territoriales.

Le code forestier (Loi n. 12.651/2012) est soumis aux directives du ZEE pour modifier les règles générales de protection nationale. Cette loi impose des restrictions pour l'usage du sol, afin d'assurer la sauvegarde de l'intégrité d'écosystèmes. Mais elle autorise cependant les Municipalités à intervenir dans les espaces boisés protégés en cas d'intérêt social ou d'utilité publique, en présentant une justificative technique. C'est une loi qui limite l'usage du sol de façon coordonnée avec d'autres lois environnementales.

La politique nationale des ressources hydriques (Loi n. 9.433/1997) consiste à prévoir l'élaboration d'un important plan sectoriel d'impacts territoriaux. Le bassin hydrographique est la base de la planification et ne respecte pas les limites des politiques-administratives régionales et nationales. Dans ces dispositions, il existe une primauté de l'intérêt général sur l'intérêt local, ayant pour conséquence une incitation à la régionalisation. Cette politique impose aux municipalités la planification intégrée de la protection de ressources environnementales, des activités économiques et de la parcelisation du sol. La municipalité n'a pas une action décisive dans l'élaboration de la politique de ressources hydriques, mais la planification locale reste soumise aux plans régionaux et nationaux de gestion des bassins.

La zone côtière (Loi n. 7.661/1988) reçoit un traitement spécial dans l'ordre juridique brésilien, en raison de son importance politique et économique, environnementale et sociale. Il s'agit d'un plan sectoriel qui utilise les outils d'aménagement territorial, mais pas dans le cadre d'un plan d'aménagement du territoire. Il se limite en effet à harmoniser les différents usages du sol, sans toutefois avoir un projet de développement pour la zone. Les dispositions sur la zone côtière associées au schéma directeur municipal font que les dispositions spatiales sont incorporées à un plan d'aménagement. La possibilité de décentralisation de la

gestion des biens du gouvernement central en faveur de la Municipalité favorise l'autonomie municipale sur le contrôle de son territoire.

Les droits territoriaux aux autochtones et *quilombolas*, en dépit d'avoir un impact spatial et environnemental significatif ne sont pas indiqués comme instruments de la politique urbaine. La mention de son inclusion au zonage du schéma directeur municipal a été la seule disposition identifiée à ce sujet.

Le bornage des territoires autochtones permet aux groupes de bénéficier de l'exercice de l'autonomie culturelle et de l'usufruit des ressources naturelles y étant situées, mais avec l'intervention du gouvernement central. La municipalité n'a pas le pouvoir d'empêcher qu'une partie ou la totalité de son territoire soit reconnue comme un territoire autochtone sur son territoire ; toutefois ,ces territoires bénéficient d'une 'immunité fiscale. Comme il n'existe pas de critère d'intégration de ces territoires à la planification municipale, le seul outil pouvant être utilisé pour leur harmonisation est l'ethnozoning. Cet outil est prévu dans la politique nationale de gestion territoriale et environnementale des territoires autochtones. Cela permet l'incorporation des priorités des groupes autochtones au plan d'aménagement local. La participation des communautés autochtones doit respecter les dispositions de la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail.

La reconnaissance des droits territoriaux des communautés *quilombolas* en aires rurales et urbaines présente des contraintes pour la gestion du territoire municipal. Le territoire *quilombola* n'est pas une propriété privée ordinaire, considérée comme un territoire traditionnel. Pour être une propriété privée imprescriptible, inaliénable et indivisible, les instruments pour réguler l'usage du sol ne s'appliquent pas. Ce domaine privé exige une réglementation spécifique pour permettre des investissements publics en infrastructure dans ce sens.

Il n'existe pas de critère clair pour intégrer ces territoires à la planification territoriale municipale, à l'exception du droit de participation différencié assuré par les dispositions de la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail. Cette harmonisation pourra être favorisée dans l'État du Pará grâce à l'obligation légale de que l'État, en coopération avec les communautés quilombolas, puisse élaborer un plan de développement pour ces territoires. A vrai dire, la seule alternative pour influencer l'aménagement de ces territoires reste l'assistance technique, l'offre de lignes de crédit et la signature d'accords.

Pour mettre en oeuvre les coopérations entre les membres de la fédération,

l'ordre juridique brésilien dispose des outils suivants : régions métropolitaines, agglomérations urbaines, et consortium public. Ces structures administratives ne modifient pas la structure de la fédération, mais dans certains cas, rendent leur coopération obligatoire.

Les régions métropolitaines, agglomérations urbaines et consortium public sont les cas de coopération obligatoire dont la responsabilité de création appartient à l'État. Pour cette raison, la loi du statut de la ville prévoit que les municipalités au sein des régions métropolitaines et agglomérations urbaines soient obligées d'élaborer un schéma directeur municipal. Le cas de coopération obligatoire soulève des doutes sur l'impact de ces arrangements institutionnels sur l'autonomie municipale, ainsi que sur les critères présidant au déroulement de leurs activités et à leurs financements.

Concernant l'autonomie municipale, l'exécution d'activités au le niveau supralocal régule seulement les sujets qui transcendent la capacité des municipalités à les résoudre de façon isolée.

Concernant le fonctionnement et le financement des cas de coopération obligatoire, ils n'existe pas de critères nationaux. Dans ces cas précis, les États fédérés ont le pouvoir de légiférer à la place du gouvernement central. Cette compétence n'a jamais été exercée par l'État du Pará, bien que celui-ci ait deux régions métropolitaines au sein de son territoire.

La principale structure supra-locale de la coopération volontaire est le consortium public (Loi n. 11.107/2005) qui permet la gestion associée de service public, est un mécanisme de coopération pour l'exécution d'un objectif commun entre les parties. Ses règles générales d'organisation sont régulées par une loi fédérale. Cette réglementation favorise le développement de nouvelles régions, pour la planification et l'exécution de services d'intérêt collectif. Les consortiums peuvent recevoir une délégation de service public et des compétences du gouvernement central.

La création d'un consortium public ne nuit pas à l'arrangement institutionnel de coopération obligatoire. Les structures de coopération obligatoire sont plus adaptées pour créer un système normatif et réglementaire généralisé, en ce qui concerne les relations intergouvernementales dans leurs territoires, tandis que les consortiums publics permettent des négociations spécifiques, mais pas forcément accompagnées d'une planification. Par ailleurs, aucun membre de la fédération ne

peut être de ce fait forcé à rester associé à une structure instable. C'est pourquoi le consortium public doit être considéré comme un instrument accessoire, dans l'intégration des fonctions publiques d'intérêt supra-local.

En conclusion, il est ainsi possible d'affirmer que la municipalité ne voit pas son autonomie affectée par les réglementations supra-locales. Mais celle-ci doit s'adapter à la politique sectorielle au niveau fédéral. Ces politiques ont une unité, et leur harmonisation ne posent pas de difficultés pour l'élaboration du schéma directeur municipal. Les activités agraires et minières sont partiellement soumises au pouvoir local en raison des modifications légales de décentralisation opérées depuis 1988. L'exercice du pouvoir de police municipale en matière d'urbanisme s'étend sur tout le territoire, mais il est différencié selon le type de bien régulé et reste très limité au sein des territoires traditionnels et dans certaines catégories d'espaces protégés.

D'après l'analyse des normes ci-dessus, il est possible de percevoir une favorisation d'élément territorial dans la planification étatique. Il est aussi possible d'affirmer que dans l'exécution des politiques sectorielles volontaires la coopération est stimulée, même s'il n'existent pas des règles générales d'aménagement du territoire au pays. L'État du Pará n'a pas de législation propre sur la planification territoriale, malgré ses compétences pour créer des régions métropolitaines, agglomérations urbaines et microrégions. L'exercice de compétences de l'État du Pará sur ce sujet est limité à réglementer quelques politiques sectorielles pour garantir le transfert des ressources budgétaires provenant du gouvernement central.

4 L'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL ET LA MUNICIPALITÉ DE PARAUPAEBAS

L'étude de cas a pour objectif d'analyser les impacts supra-locaux dans le pouvoir de la municipalité de Parauapebas de contrôler l'aménagement de son territoire et de le planifier.

À partir des données socio-économiques et environnementales, nous pouvons affirmer que Parauapebas se distingue des autres municipalités de l'État du Pará par le niveau élevé de son produit interne brut (PIB), un des plus importants du pays. Cette caractéristique a fait de ce membre de la fédération un cas idéal pour étudier les politiques et le schéma directeur municipal qui y sont en vigueur.

Parauapebas se situe dans une des régions les plus dynamiques économiquement du pays. C'est une municipalité très urbanisée dont le taux de

croissance démographique est supérieur à la moyenne de l'État du Pará. Son économie repose sur trois piliers : l'exploitation industrielle des mines, l'industrie de la construction civile et le secteurs des services. L'activité rurale est économiquement insignifiante, malgré la création de sept projets agricoles dans son territoire.

Concernant les indicateurs sociaux, Parauapebas possède un Indicateur de développement humain (IDH) supérieur à la moyenne de l'État du Pará. Le revenu *per capita* est le principal facteur d'augmentation de l'indicateur. En dépit des impacts négatifs liés à l'activité minière en Amazonie, les indicateurs sociaux de la municipalité se sont améliorés tout au long de la décennie. Ils sont à des niveaux plus hauts que dans les autres municipalités situés dans la même région administrative. L'augmentation de la violence et des morts par accidents de voiture sont les seuls indicateurs négatifs en hausse identifiés dans la municipalité sur la même période d'analyse.

Sur les conditions environnementales de Parauapebas, les principaux problèmes identifiés sont l'occupation irrégulière du sol, le déboisement illégal, la pollution hydrique et le placement incorrect des résidus solides. Ces situations ne sont pas directement liées à l'exploitation minière, mais elles sont un résultat du dynamisme économique de cette activité.

Malgré les bons résultats concernant les indicateurs sociaux-économiques de Parauapebas, le budget municipal est financé par des transferts fédéraux et venant de l'État fédéré. Le principal revenu de la Municipalité, l'impôt sur le foncier urbain, ne s'étend pas à tous les immeubles en raison de l'occupation irrégulière du sol. De plus, pour ceux qui sont sujet à l'impôt, la valeur de la recette n'a jamais été actualisée pendant l'émancipation de la municipalité, ce qui représente une grande différence entre la valeur du marché du foncier et la perception des taxes foncières. La régularisation du foncier par une politique sectorielle et la mise à jour de la base de calcul de l'impôt du foncier pourront réduire la dépendance budgétaire de la Municipalité, par des transferts des autres membres de la fédération.

Tandis que la Municipalité n'exécute pas les modifications proposées, sa principale source de revenus est liée à l'activité minière. Cette valeur aurait pu être encore supérieure, si l'activité n'était pas sujette à des exonérations fiscales. La compensation financière sur l'exploitation minière (CFEM) ne peut pas être utilisée pour le paiement du personnel, ce qui limite l'autonomie financière de Parauapebas.

Prenant en compte les licences environnementales octroyées dans la

Municipalité par le gouvernement fédéral et de l'État, il est possible d'affirmer que cette dépendance devrait augmenter parce que toutes les activités autorisées pour l'exploitation minière sont à un stade industriel. Les projets auront des impacts sur le territoire, dans les municipalités environnantes, et des investissements seront nécessaires pour mitiger ses impacts.

La municipalité de Parauapebas fait partie de la région d'intégration de Carajás dont les municipalités ont des disparités sociaux-économiques significatives. Ainsi, les politiques de développement à l'échelle de Parauapebas et au niveau régional, doivent considérer cette particularité, sous peine de renforcer le procès d'urbanisation de son territoire.

L'émancipation de Parauapebas de la Municipalité de Marabá en 1989, aussi bien que la configuration spatiale, ont pour origine les politiques du gouvernement central, pendant la dictature pour la mise en oeuvre du *Projeto Ferro Carajás*. Pour rendre ce projet viable, le gouvernement a fédéralisé les biens de l'État dans son espace d'intervention.

Pour démarrer le projet d'exploitation minière, il a fallu créer une agglomération urbaine pour servir d'appui à l'activité dans une région seulement occupée auparavant par des autochtones, de façon sporadique. Ce village a été conçu pour satisfaire la population non directement embauché par l'entreprise et s'appuyait sur une infrastructure minimume. Ce village a été donné à la Municipalité de Marabá en 1986. La création de ce village n'a pas évité l'occupation irrégulière de biens publics, sans aucune structure pour les migrants autour du projet minier. La municipalité a aussi reçu une deuxième donation concernant parcelle occupée irrégulièrement, la même année que le don du village construit par l'entreprise.

À l'intérieur de l'espace du projet, une *company town* a été construite par l'entreprise. Ce village a été fait pour des fonctionnaires de l'entreprise. Différemment des deux autres espaces, le village dans le projet a été doté de toute l'infrastructure nécessaire pour qu'il soit autonome des autres espaces urbains créés.

Avec la découverte d'autres grandes mines dans le territoire de Parauapebas, entre 1991 et 1994, la municipalité a été divisée entre deux nouvelles entités : *Água Azul do Norte* et *Eldorado dos Carajás*.

Concernant le foncier, Parauapebas constitue l'origine de la Municipalité de Marabá. Avec l'émancipation, tous les biens publics municipaux qui restés dans la portion émancipée appartiennent désormais à Parauapebas. Pourtant, il n'a pas été

possible d'identifier la surface totale reçue au cours de l'émancipation, parce que ses biens n'ont jamais été répertoriés.

En recherche faite dans les archives de l'institut national de colonisation et de réforme agraire à Marabá (INCRA SR-27), nous avons identifié trois dons des biens fédéraux à Marabá, où se situe de nos jours Parauapebas totalisant 512,8517 hectares, mais il n'a pas été possible de déterminer la portion de ces biens destinée aux particuliers. Pour cela, il aurait été nécessaire de procéder à une recherche aux archives notariales à Marabá et Parauapebas. Après l'émancipation, le gouvernement central a effectué neuf dons à Parauapebas, représentant 426,829 hectares entre 2009 et 2013. Après enquête réalisée dans la législation municipale, plusieurs arrêts d'expropriation ont été détectés. Pourtant, il n'est pas possible de déterminer, à partir des archives municipales, que les procédures ont été bel et bien mises en œuvre. Pour cela, il aurait été aussi nécessaire de procéder à une recherche aux archives notariales à Marabá et Parauapebas.

En plus des biens du domaine de la municipalité, nous avons identifié d'importants biens publics fédéraux dans son territoire : la forêt nationale du Carajás et le territoire autochtone Xikrin. Ils ne pourront pas être transférés au domaine municipal, mais leur prise en compte correspond à plus de quatre-vingts pourcents du territoire de Parauapebas.

La forêt nationale du Carajás regroupe la majorité de l'activité minière de la Municipalité et du secteur urbain de Carajás (*companytown*). En dépit de sa dénomination, cette aire n'est pas une zone urbaine, mais une partie de la structure de la mine. Cette interprétation s'appuie sur les dispositions du schéma directeur municipal et sur le code fédéral de mines en vigueur. Même avec la fermeture de la mine, cette aire ne pourra jamais être transférée à la municipalité en raison de son emplacement. Toutefois, l'infrastructure du *companytown* pourra servir pour héberger des activités de recherche ou d'autres activités compatibles avec l'espace protégé.

Au nord-est de la forêt, le gouvernement central a créé un autre espace protégé : l'aire de protection environnementale du fleuve Gelado. Cela ne change pas le régime de propriété d'où elle se situe, en raison de sa nature de limitation administrative. Les aires de protection environnementale sont aussi compatibles avec l'urbanisation de faibles densités.

Le gouvernement central est aussi propriétaire d'autres portions du territoire acquis pendant le régime militaire, où se situe la zone urbaine centrale et

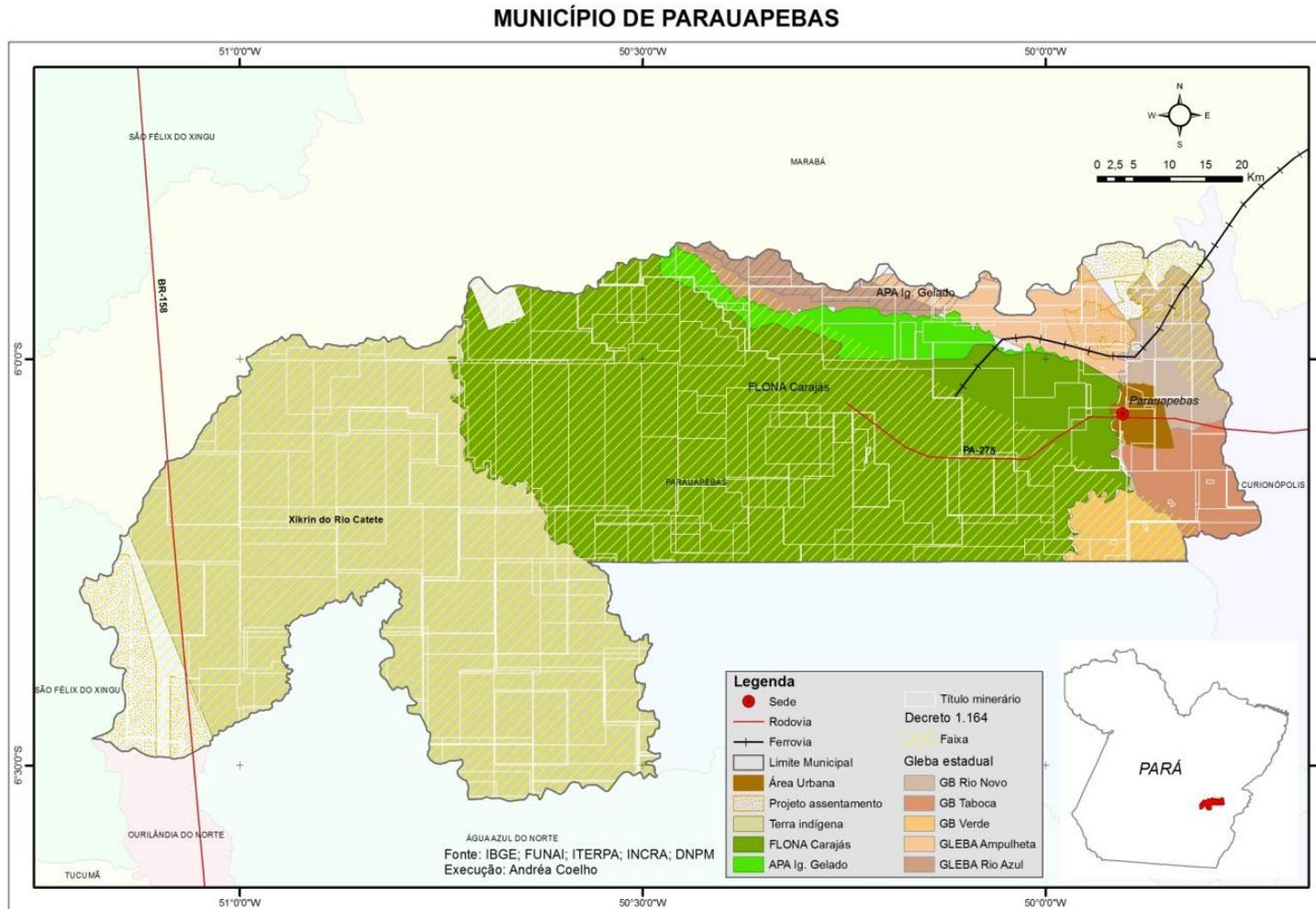
d'expansion de la municipalité. Sur ces aires se situent aussi les projets agricoles créés par le gouvernement central, dont des parties ont été incorporées au périmètre urbain de Parauapebas.

Dans le territoire de Parauapebas, il existe aussi deux biens de propriété de l'État du Pará, mais l'intervention de municipalité y a toujours été mineure. Le principal effet de ses actions dans le territoire a été la création de la colonie agricole Paulo Fonteles, qui a pour origine un village de même nom. Le domaine foncier reste à l'État ; aucun habitant ne dispose de documents pour justifier leur occupation. Nous retrouvons dans cette aire un conflit entre un grand occupant de terres publiques, un politicien local et la population résidente dans la zone d'expansion du village, traditionnellement dénommée village Sanção. Pour résoudre le conflit, la Municipalité peut demander à titre prioritaire le don de l'aire correspondant au village Paulo Fonteles et la zone du conflit, mais cela n'a toujours pas été fait à ce jour.

Prenant en compte les grands biens publics identifiés, il est possible d'affirmer, dans le cas de Parauapebas, que le domaine foncier est connu et ordonné à grande échelle (voir image ci-dessous). Pourtant, cette régularité est possible en raison de la dimension de la forêt nationale et du territoire autochtone, sous la responsabilité du gouvernement fédéral. Les actions des instituts de régularisation foncière du gouvernement central et de l'État du Pará sont quasi-inexistantes à Parauapebas.

Toutefois, le scénario du foncier à petite échelle à Parauapebas est encore désordonné, car les informations sur les propriétés privées ne sont pas organisées, même celles qui ont pour origine les dons faits par les membres de la fédération. Ces informations sont essentielles pour une adéquation de la planification municipale, surtout pour le contrôle de l'occupation du sol des zones urbaines et d'expansion.

Figure 1 - Scénario de la situation foncière de la Municipalité de Parauapebas



Source: carte élaborée par Andrea Coelho pour cette thèse.

Concernant le procès d'urbanisation du sol à Parauapebas, l'analyse des permis de construire livrés par la Municipalité, nous a permis de conclure que l'urbanisation est une activité de l'initiative privée. La majorité des lotissements est légale, avec le transfert des espaces publics à la municipalité. L'analyse a aussi démontré que le contrôle sur l'implantation des lotissements s'est améliorée dans les dix dernières années.

Ainsi, la zone urbaine de la municipalité de Parauapebas a pour origine les terres publiques qui appartenaient au gouvernement fédéral. Son expansion est majoritairement l'œuvre de l'initiative privée. Tandis que les niveaux de régularité légale de cette activité ont augmenté, ce qui démontre l'amélioration du contrôle de la municipalité sur son territoire, encore qu'une partie de la production d'unités habitationnelles soit encore irrégulière ou clandestine. L'occupation illégale des biens publics dans les aires d'expansion urbaine reste encore une réalité, malgré l'augmentation de l'offre des unités d'habitation à Parauapebas. Cette situation touche plus la population à faibles revenus, mais des lotissements occupés par la classe moyenne sont également concernés.

Vu que Parauapebas est majoritairement urbaine et qu'il subsiste des restrictions physiques à son expansion, nous avons analysé les lois sur la disposition du patrimoine public municipal. Les lois de Parauapebas concernant le sujet donnent préférence aux dons avec restriction de vente, même dans le cas de logement sociaux. L'unique exception concerne les biens situés dans les zones spéciales d'intérêt sociaux où les dons sont interdits. Ils doivent être substitués par des concessions.

L'option du pouvoir local pour le transfert du définitif du patrimoine public doit à notre avis être revue. Parauapebas ne dispose pas d'un stock significatif des terres publiques pour son expansion urbaine. La fluctuation de la population en raison de la migration, à la recherche d'un travail dans les grands projets, pourra générer l'épuisement du stock de biens publics locaux et l'augmentation de la spéculation sur l'immobilier. Ainsi, à l'avenir, la municipalité sera obligée de racheter les biens donnés.

Les règles de planification municipale ont trois sources juridiques : la loi organique de la Municipalité de 1990, le schéma directeur municipal et ses lois associées à schéma directeur et ses politiques sectorielles. La loi organique de Parauapebas a été totalement modifiée en 2009. Cependant, cette modification est

postérieure à l'édition du schéma directeur en vigueur, ce qui a demandé l'analyse de deux versions de la loi organique.

La comparaison entre les deux versions de la loi organique a permis de vérifier, sur ce qui concerne la planification municipale intégrée, que la nouvelle rédaction a maintenu tous les instruments de planification de l'ancienne version. La nouvelle version n'a pas non plus déterminé un contenu minimum, l'intégration de politiques sectorielles ou un système de suivi.

Concernant la répartition de compétences entre les versions, aucune altération significative n'a été identifiée. La nouvelle version de la loi détermine que c'est une compétence privative sur le contrôle et l'usage du sol urbain ainsi que ses constructions. Les membres de fédération ont la compétence commune sur le développement local, l'investissement en infrastructures et l'inspection de ces activités. La loi organique régit les politiques sectorielles suivantes : développement local, développement urbain et protection de l'environnement.

Sur la politique de développement local, la version de la loi en vigueur donne plus d'importance à CFEM. La nouvelle rédaction de la loi organique a relevé le niveau des priorités par rapport à l'ancienne version et détermine que la CFEM soit utilisée pour l'amélioration de l'infrastructure municipale. Le support aux activités agricoles et au tourisme reste prioritaire, au contraire de l'orpillage, qui a disparu de la nouvelle rédaction de la loi organique.

La politique du développement urbain est la plus détaillée des politiques sectorielles régies par la loi organique. La nouvelle version de la loi est en accord avec les dispositions de la Constitution de 1988 et la loi de statut de la ville. Pourtant, la nouvelle version est moins détaillée que celle de 1990 par rapport aux objectifs de cette politique, sa rédaction ayant restreinte la transcription des dispositions normatives supra-locales. Cette option a empêché la compréhension des particularités locales de la politique sectorielle urbaine en vigueur.

La question de l'habitation a gagné en force au sein de la politique urbaine, si l'on suit la comparaison entre les deux versions de la loi organique. La compétence pour son exécution est commune à tous les membres de la fédération ou même par la société civile. La municipalité est la régulatrice de cette activité par le biais de la question des permis de construire.

Dans les deux versions de la loi organique, nous retrouvons des limitations à l'urbanisation du territoire de Paraupebas. La version originale, montrait une

préoccupation pour la protection des espaces verts par rapport à l'organisation de la structure des voies publiques, et des critères minimums de construction. Dans le nouveau texte, les limitations sont concentrées sur le contrôle des lotissements urbains pour limiter l'occupation irrégulière du sol.

Le contenu de la politique sectorielle environnementale a été significativement modifié dans la nouvelle version de la loi organique. Le nouveau texte ne mentionne pas l'instrument de zonage, mais elle indique l'importance de l'utilisation des instruments préventifs pour la protection de l'environnement. Les directives maintiennent la nécessité de protection du sol, des forêts, des ressources hydriques et le contrôle de la disposition des résidus solides et sanitaires.

En résumé, dans l'actuelle rédaction de la loi organique, les stratégies de développement municipal sont liées au développement urbain et à la protection de l'environnement. Les dispositions sur la planification intégrée ont été remplacées par des initiatives du développement local. Cette option a pour but de maintenir le dynamisme économique dans le territoire municipal, mais sur des bases durables et moins dépendantes que l'extraction minière.

Le schéma directeur de Parauapebas a été approuvé en 2006. Ce texte mentionne, des dispositions sur l'aménagement du territoire, ainsi que la planification décentralisée et des politiques sectorielles d'impact spatial. Pour mieux contrôler le territoire, il a été divisé en districts administratifs. Chaque district a pour siège une zone urbaine, identifiée dans le schéma directeur par une zone urbaine centrale et trois villages ruraux. Le territoire autochtone et la forêt nationale ne sont pas compris dans la division administrative proposée. Le seul district administratif sans zone urbaine se situe à l'ouest du territoire, où se développent des activités minières et agraires.

Le schéma directeur présente aussi un zonage spécial pour le territoire, ainsi divisé en plusieurs types de zones urbaines et rurales. Les zones sont classifiées selon le niveau des infrastructures. Considérer ou non le territoire autochtone comme une zone rurale n'est pas encore clair. Pour éviter des conflits par rapport à l'usage du sol, les aires péri-urbaines ont reçu une réglementation spécifique.

Il existe également des zones spéciales concernant le logement sociaux, de l'environnement et de la sécurité alimentaire, qui se superposent aux zones mentionnés. Les zones de protection environnementale comprennent les espaces verts urbains, mais pas les grands espaces protégés. Les zones spéciales de

sécurité alimentaire comprennent quelques zones rurales et des portions du territoire autochtone, ce qui démontre l'intérêt de la municipalité pour défendre les moyens de la vie de ses populations.

A partir des éléments mentionnés, il est possible d'affirmer que les dispositions du schéma directeur municipal n'englobent pas le territoire de façon globale. Cela représente une violation de la loi du statut de la ville.

Le schéma directeur municipal a établi des critères pour l'exercice du pouvoir de la police municipale pour contrôler l'usage du sol urbain : le contrôle de nuisances, l'étude d'impact de voisinage et le licenciement environnemental. Le schéma a aussi prévu que l'usage et l'occupation du sol rural peuvent être régis par la municipalité par le biais d'une loi spécifique. Parmi les directives pour l'élaboration de cette loi, la protection de source d'eau est la plus significative. Jusqu'à présent, cette loi n'a toujours pas été élaborée.

Le schéma directeur municipal a réglementé la politique sectorielle, sur les impacts spatiaux suivants : développement économique municipal, accès à l'habitation et la politique environnementale et sanitaire.

La politique de développement économique a pour objectif la réduction des inégalités sociales et territoriales à partir de la croissance économique, avec redistribution des revenus et diffusion d'expériences de développement durable. Dans cette politique, le rôle de la municipalité est de générer les conditions pour l'installation de nouvelles activités sur son territoire. Pourtant, la capacité à promouvoir ces initiatives est limitée, il est en conséquence nécessaire de faire des associations avec l'initiative privée et d'autres acteurs supra-locaux.

La deuxième politique sectorielle régie dans le schéma directeur est celle de l'habitation, qui comprend l'occupation planifiée et les politiques de régularisation foncière. Même si le schéma directeur est antérieur aux politiques fédérales de régularisation d'intérêt sociaux, les dispositions municipales à ce sujet sont compatibles avec les normes supra-locales. Il sera nécessaire de réviser les réglementations sur le logement sociaux. Une réglementation doit être approuvée pour que la nouvelle modalité de régularisation d'intérêt spécifique puisse être utilisée à Parauapebas.

La politique sectorielle environnementale est divisée en deux parties : l'environnement et les problèmes sanitaires.

La sous-politique de l'environnement a pour objectif la protection et la

récupération des aires naturelles et urbanisées. Ses priorités sont la conservation des forêts et la protection des ressources hydriques. L'articulation et l'intégration entre les politiques environnementales des municipalités limitrophes une autre priorité, qui se justifie par les impacts transfrontaliers de grands projets existant dans la région.

La sous-politique sanitaire doit adopter un modèle décentralisé, reposant sur le plan de bassin hydrographique et à usage multiple de l'eau. L'exécution de ce plan exige l'élaboration de plans opérationnels spécifiques : approvisionnement d'eau, traitement sanitaire, gestion d'eau pluviale, traitement des résidus solides et lutte contre insectes transmetteurs de maladies. Cependant, aucun de ses plans n'a été mené à son terme jusqu'à présent.

L'analyse des deux sous-politiques nous a permis de voir que la politique sectorielle de l'environnement est fondée sur la coopération entre les différents membres de la fédération. Cette politique est assujettie à des règles et des plans fédéraux.

À partir d'une analyse des dispositions du schéma directeur, il est ainsi possible d'affirmer que la planification municipale de Parauapebas repose sur deux prémisses : la coordination d'instruments de planification de développement local, d'une part, et la politique sectorielle de l'urbanisme et de l'environnement d'autre part. Pourtant, le schéma directeur de Parauapebas se limite à régir les seules dispositions de la deuxième catégorie dont les règles, en général, sont le minimum exigé par les normes fédérales. Le peu d'innovation législative municipale identifiée présente des problèmes par rapport aux normes fédérales.

Pour exécuter et accompagner le schéma directeur municipal, un système municipal de planification et de gestion a été créé, en conformité avec les exigences de la législation fédérale. Sa structure est composée par les membres de l'administration directe de la municipalité, des conseils et par un fond. La finalité est l'élaboration de la loi, des réglementations, des instruments de planification et des politiques sectorielles, aussi bien que d'un programme d'accompagnement des résultats espérés du schéma. Les conseils des districts ne font pas partie de ce système, ce qui est considéré comme une erreur d'élaboration du schéma directeur de Parauapebas. Les dispositions concernant le système municipal de planification restent floues sur la compatibilité des activités des conseils avec celles du Comité de bassin, créé et géré par le gouvernement central.

La comparaison entre les instruments qui ont besoin de réglementation dans le schéma directeur et les lois promulguées après 2006, nous permet de conclure qu'aucune des lois de réglementation sur instruments obligatoires du schéma directeur n'a été promulguée jusqu'à ce jour, à l'exception des politiques sectorielles de l'environnement et d'habitation. Des modifications législatives ponctuelles ont été identifiées dans les politiques de l'agriculture et sur le contrôle de l'activité minière. De cette façon, le schéma directeur de Parauapebas privilégie les dispositions de droit de l'urbanisme et de l'environnement, tandis que les lois éditées après 2006 ont porté principalement sur la réglementation des politiques sectorielles, dans le cadre desquelles le transfert de ressources fédérales exige la promulgation des lois.

Après l'analyse des dispositions de la législation locale, nous avons vérifié si la municipalité s'est adaptée aux exigences supra-locales.

Etant donné qu'il n'existe pas de normes supranationales concernant directement l'objet d'étude, ni des plans en cours d'exécution pour le développement de l'Amazonie légale ou de la région d'intégration où se situe la municipalité de Parauapebas, les dispositions du plan pluriannuel pourraient servir de base pour comprendre le plan de développement national pour la région. Néanmoins, comme ces directives n'ont pas encore une nature spatialisée, cette relation n'a pas pu être établie.

L'absence d'une base légale qui établisse un système d'aménagement du territoire au pays, a limité cette analyse à escale municipal, analyse soumise à deux prémisses : a) l'obligation légale de Parauapebas d'élaborer un schéma directeur municipal, et b) la disposition juridique que tous les politiques sectorielles supra-locales soient intégrées au schéma territorial municipal.

Pour choisir les normes supra-locales appliqués à Parauapebas, son cadre socioéconomique, environnemental et foncier, présenté plus haut, a été pris en compte. À partir de cela, les règles d'impact territorial des disciplines juridiques suivantes ont été sélectionnées : droit de l'urbanisme, droit de l'environnement, droit agraire, législation foncière, loi sur les droits des autochtones et les droits sur l'exploitation minière.

Deux facteurs de limitation de la compétence municipale ont été considérés dans l'analyse de la législation sélectionnée : l'autonomie sur la planification et la limitation d'exercice du pouvoir de police.

D'après l'analyse des normes urbanistiques existant dans la loi de l'Estatut

de la ville, avec les modifications insérées par la Politique Nationale de Défense Civile (Loi n. 12.608/2012), il est possible d'affirmer que la municipalité de Parauapebas observe partiellement ses exigences minimums. La municipalité n'a pas encore adaptée ses lois à aux nouvelles exigences légales, mais a l'obligation légale de le faire au moment de la révision de son schéma directeur. Cette norme a des dispositions sur l'aménagement du territoire, mais elles se limitent à l'échelle locale.

Les autres politiques fédérales sectorielles d'habitation, d'assainissement, d'enlèvement des résidus solides et de mobilité urbaine ne se caractérisent pas comme des normes d'aménagement territorial, mais ont un impact sur sa planification. L'élaboration de ces politiques au plan local n'est pas obligatoire, mais sans elles, le gouvernement central est obligé d'arrêter ses transferts financiers pour subsidier ces politiques. Ainsi, indirectement, les normes fédérales forcent les Municipalités à légiférer.

Deux facteurs de limitation de la compétence municipale ont été considérées dans l'analyse de la législation sélectionnée : l'autonomie sur la planification et la limitation d'exercice du pouvoir de police.

Une comparaison entre les différentes normes urbaines analysées nous a permis d'identifier différents points en commun :

a) l'intégration des politiques urbanistiques et environnementales, à travers de la délivrance d'autorisations environnementales et d'une planification commune reposant sur le zonage environnemental-économique et les plans de bassins hydrographiques;

b) l'intégration des actions des membres de la fédération, à partir de l'harmonisation des plans nationaux et régionaux dans le schéma directeur;

c) la création de conseils ;

d) la stimulation de la planification et l'exécution d'activités au niveau supra-local, par le biais de la création des consortiums inter-municipaux ;

e) le contrôle social des activités publiques ;

f) La stimulation de la participation de l'initiative privée dans la mise en œuvre des politiques sectorielles ;

g) la durée des planifications, qui doivent être de moyen et de long terme ;

h) l'intégration des dispositions du schéma territorial au plan pluriannuel.

Dans ce cadre, la Municipalité de Parauapebas, à ce jour, ne présente aucune réglementation de plan sectoriel selon les exigences de la législation fédérale. Les délais pour l'approbation des plans en matière de résidus solides et d'habitation ont déjà expiré, et seulement le plan d'habitation a été partiellement réglementée. Cependant, la législation fédérale n'est pas incompatible avec les dispositions en vigueur du schéma directeur de Parauapebas. La seule contrainte réside dans le fait que les dispositions locales sont génériques, ce qui empêche leur application de façon immédiate.

À partir de la vérification de la production législative municipale dans les dernières années à Parauapebas, il est possible de spéculer que les plans sectoriels seront adoptés au niveau local, au moins sur le plan formel, dans la mesure où la municipalité est dépendante des transferts budgétaires du gouvernement central.

Concernant la législation environnementale et agraire, il a aussi été possible d'identifier des dispositions sur l'aménagement du territoire et des normes, ayant un impact sur la planification territoriale municipale. La seule loi sur l'aménagement du territoire identifiée est celle qui régit le zonage environnemental, en fait nommé zonage environnemental-économique. Les directives du zonage approuvées sont obligatoires pour la municipalité, et doivent servir de base pour résoudre les conflits territoriaux, soit au niveau local, soit au niveau supra-local.

Parauapebas dispose d'une planification territoriale, liée au zonage environnemental-économique, approuvé par la portion est de l'État du Pará en 2010. Ses dispositions n'ont pas altéré l'usage du territoire disponible dans ces deux portions, pour l'urbanisation. Ces aires sont classifiées comme zones de consolidation économique, où la manutention des activités existantes doit être encouragée. Ce critère est aussi un paramètre pour la concession d'investissements publics et l'incitation fiscale. De cette manière, les dispositions du schéma directeur sont compatibles avec le zonage environnementale-économique approuvé par l'État pour la région.

Dans la législation agraire le zonage agricole n'a jamais été créé. Même si la compétence est fédérale en droit agraire, cette politique peut recevoir des contributions de l'État et des municipalités pour son élaboration.

Pour éviter des conflits entre les plans fédéraux agraires et l'expansion des zones urbaines, la transformation des aires rurales en aires urbaines doit recevoir une approbation préalable de l'Institut National de Colonisation et de Réforme

Agraire. D'autre part, une autorisation préalable de la Municipalité est demandée par le gouvernement fédéral pour la création des projets agricoles dans son territoire.

La Municipalité de Parauapebas a une politique sectorielle, visant à favoriser l'activité agricole. Elle est aussi capable d'influencer l'aménagement de la partie rurale et de l'expansion urbaine de son territoire avec la création des projets agricoles en zone rurale et en zone d'expansion, pourvu qu'ils suivent le critère pré-établi par le gouvernement central, et qu'ils soient à ses propres frais.

Dans la législation environnementale, nous avons identifié les normes fédérales d'impact territorial suivantes : la politique nationale de ressources hydriques, le système national d'espaces protégés et le code forestier. Le premier texte n'octroie pas de compétences aux municipalités, mais soumet la planification municipale au plan de ressources hydriques, auxquels s'ajoutent les plans sectoriels municipaux d'assainissement, de l'usage du sol et de l'environnement. Les éventuels conflits sur l'usage de l'eau doivent être résolus par les comités du bassin, une instance de décision supra-locaux, dont la municipalité est membre.

Malgré son importance, cette politique sectorielle a un faible niveau d'efficacité dans la région amazonienne. Ce constat n'a pas empêché que Parauapebas ait incorporé le bassin hydrographique comme base de sa planification territoriale, au moins sur le plan formel.

L'autre loi d'importance significative pour l'aménagement du territoire de Parauapebas, est la loi qui a institué le système national des espaces protégés. En dépit d'être à l'origine d'un instrument pour la protection de la biodiversité et des populations traditionnelles en Amazonie, il a été utilisé pendant les années quatre-vingt-dix comme une stratégie pour contrôler l'usage des ressources naturelles et de l'occupation des sols. Dans le cas de Parauapebas, ce second usage est mis en lumière avec la création des espaces protégés de la forêt nationale de Carajás et de l'aire de protection environnementale du fleuve Gelado ; ceux-ci ont été créés stratégiquement pour éviter l'occupation désordonnée d'espaces de extraction minière. Pour la municipalité, l'existence de ces espaces dans son territoire représente des limitations à l'occupation de son territoire et l'exercice de son pouvoir de police. Le schéma directeur de Parauapebas ne prévoit pas la réalisation de l'activité d'urbanisation de ses espaces protégés, seulement l'incitation à la recherche scientifique et l'écotourisme, dont la mise en oeuvre suppose l'accord du gouvernement central.

La dernière loi fédérale sectorielle de l'impact territorial promulguée a été le nouveau code forestier. Cet outil quelques règles, qui affectent la planification municipale et la conversion des aires ruraux en zones urbaines. Le schéma directeur de Parauapebas est compatible avec cette nouvelle loi, mais ces dispositions sont génériques. Non réglementées, les dispositions légales locales sont inefficaces et ne permettent pas de déterminer si les règles locales suivent les mêmes principes que les normes fédérales.

Enfin, nous avons analysé l'impact des dispositions légales par rapport au foncier, aux droits territoriaux des autochtones et à l'exploitation des mines, sur le pouvoir de la police municipale pour gérer son territoire. Les normes analysés traitent de trois situations spécifiques identifiées à Parauapebas : a) l'activité minière ; b) les territoires autochtones ; c) les limitations municipales pour acquérir et régulariser les aires qui appartiennent aux autres membres de la fédération.

Malgré le fait que l'activité minière soit une compétence exclusive du gouvernement central, (comme dans le cas des normes agraires), la Municipalité a pour condition de gérer les effets positifs et négatifs de cette activité dans son territoire. Pour que le gouvernement central donne une permission pour l'exploitation minière, il doit avoir une autorisation préalable de la municipalité concernée, qui pourra aussi conditionner les futurs usages de l'aire. C'est aussi la compétence de la municipalité que de surveiller les résultats de l'exploitation autorisée.

Prenant en compte la portée étendue de l'exploitation minière dans la municipalité de Parauapebas, y compris dans ses zones urbaines, il est conseillé que la municipalité élabore un schéma directeur de l'activité minière dont la légitimité serait fondée sur sa compétence constitutionnelle, de contrôle de l'usage et de l'occupation du sol urbain. Cette compétence ne doit pas être confondue avec celle portant sur l'environnement.

La législation de Parauapebas reconnaît la compétence locale à ce sujet, quand elle détermine le pouvoir de la municipalité de contrôler l'activité minière, en particulier dans le transfert de la CFEM. Nonobstant, il n'y a aucune disposition dans le plan de l'urbanisme et de l'environnement à ce sujet.

Sur la relation entre les territoires autochtones et la planification municipale, ni la législation fédérale, ni la législation municipale ne donne beaucoup de pistes pour bien comprendre cette relation. Sur les territoires autochtones, il n'y a pas d'interdiction à l'urbanisation des aires, pourvu que le processus soit compatible avec

la culture des groupes résidents. Prenant en compte de la disposition sur la relation entre le territoire et la planification municipale, la municipalité doit inclure tout le territoire dans sa planification et servir les communautés autochtones, en matière de services et d'infrastructures nécessaires au bien-être de cette population.

L'intégration des priorités des autochtones à la planification municipale devra être en accord avec l'ethnozoning du territoire, élaboré par les groupes autochtones. Ce diagnostic doit servir de base à toutes les politiques régionales et locales. Les services offerts à ces communautés devront être mis en place de façon coopérative entre les membres de la fédération. Le schéma directeur de Parauapebas n'a pas prévu de disposition à ce sujet et devra s'adapter à la nouvelle réglementation fédérale sur l'ethnozoning.

Les dispositions sur les lois de régularisation du foncier et des aires urbaines, permettent aux municipalités de devenir propriétaires du sol, par les dons du gouvernement central ou de l'État. A partir de là, la municipalité peut promouvoir des programmes de régularisation foncière et, par conséquent, l'application des outils de contrôle de l'urbanisme. Son exercice ne doit pas être confondu avec la propriété, mais a pour base la propriété privée. Pour cette raison, la présence des biens publics fédéraux et de l'État occupés illégalement par des tierces personnes gênent des limitations à la gestion territoriale municipale.

La promulgation de la loi fédérale n. 11.952/2009 a permis le don des aires du gouvernement central aux Municipalités en Amazonie Légale, tant qu'elles ne sont pas affectées au service militaire, occupées par les peuples autochtones ou *quilombolas*, localisées en forêt publique, des espaces protégés ou où se trouvent bâtiments publics fédéraux.

Ainsi, la municipalité de Parauapebas peut recevoir des donations de biens fédéraux localisés sur aires urbaines, d'expansion urbaine ou d'urbanisation spécifique, identifiées par le schéma directeur municipal ou encore considérés par la loi fédérale comme une zone urbaine consolidée. Toutefois, ces donations sont conditionnés à la démonstration de la capacité financière du pouvoir local de financer l'installation de l'infrastructure compatible avec les zones urbaines. La municipalité est aussi obligée de présenter un projet pour autoriser l'urbanisation du sol, ou selon le cas, la régularisation urbanistique. Les spécifications des projets doivent être compatibles avec les dispositions du schéma directeur municipal.

La donation est aussi soumise à différentes conditions, puisqu'il oblige la

municipalité à financer le programme de régularisation des espaces occupés irrégulièrement, y compris les frais d'expropriation des activités incompatibles avec le schéma directeur ou le plan de régularisation. La loi fédérale prévoit des critères minimums pour la régularisation des occupants de bien publics donnés, mais la municipalité peut établir des critères plus restreints pour cela, pourvu que la municipalité possède une loi spécifique sur le sujet.

La municipalité de Parauapebas a reçu une série de dons grâce à cette loi fédérale, et doit élaborer des plans des régularisations foncières pour en faire bénéficier ses occupants, selon les principes de sa législation patrimoniale. Les normes patrimoniales municipales sont compatibles avec les règles fédérales.

Les plans des régularisation foncière de Parauapebas devront également être compatibles avec la loi fédérale n. 11.977/2009, qui a créé une définition légale pour une régularisation foncière intégrale. Les plans d'urbanisation, dont les exigences varient selon la situation social-économique de ses bénéficiaires, doivent être enregistrées dans les archives notariales de la municipalité. Cependant, les plans d'urbanisation peuvent intégrer le plan pluriannuel, mais cette inclusion n'est pas obligatoire.

Tandis que la Municipalité de Parauapebas a une politique sectorielle d'habitation, la législation municipale en vigueur ne correspond pas aux déterminations de la loi n. 11.977/2009. Pour adapter cette politique, il sera nécessaire de procéder à la modification du schéma directeur municipal, aussi bien qu'à l'approbation d'une loi pour régler la politique fédérale au niveau local.

L'état du Pará dispose aussi d'une législation qui régleme le don de ses biens aux municipalités, avec moins d'exigences que la législation fédérale. Même si le domaine de l'État est dérisoire à Parauapebas, deux zones urbaines y sont situées. Sur une de ces zones, il existe un conflit foncier qui demande l'attention de la municipalité et pourra être resolu à partir d'une donation de l'État. La municipalité de Parauapebas n'a jamais demandé cette donation à l'État du Pará.

5 L'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL DANS LE DÉPARTEMENT ULTRAMARIN FRANÇAIS DE LA GUYANE

L'objectif de cette partie est d'analyser le fonctionnement de la politique d'aménagement du territoire français en Guyane, afin de comprendre comment il

s'est adapté à la spécificité de l'Amazonie.

Vu que la France fait partie de l'Union Européenne, l'analyse a été initiée à ce niveau, à la recherche des normes d'aménagement du territoire communautaire. Même après des décennies de débat sur ce sujet au niveau européen, les législations sur l'aménagement du territoire de ses membres demeurent hétérogènes ; l'organisation du territoire reste une compétence des États membres. Le document le plus significatif édité à ce sujet au niveau communautaire a été le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (1999), de nature non-obligatoire, mais qui a été adopté par la France comme directive.

L'absence d'une compétence en matière d'aménagement du territoire ne signifie pas que l'Union Européenne ne développe pas de programme à ce sujet. Sur le plan communautaire, la question territoriale est traitée dans la politique de cohésion, un des objectifs de l'Union Européenne. Ainsi, la thématique est traitée sur le plan de la coopération économique avec l'utilisation de fonds structurels. Quelques initiatives transfrontalières de coopération pour l'harmonisation des législations nationales sont en cours, mais cela restent encore des projets isolés.

En 2009, avec la ratification du Traité de Lisbonne (UNIÃO EUROPEIA, 2007), la cohésion territoriale est devenue une compétence partagée de l'Union Européenne et de ses États membres. Pour préciser le contenu de cette disposition, le *Livre vert* de la Commission Européenne sur la cohésion territoriale a été publié en 2008. Il établit que le but de cette politique est de garantir le développement harmonieux de tous les territoires, en réduisant les inégalités régionales entre les pays membres, pour les transformer en territoires compétitifs et durables.

Dans la politique communautaire de cohésion territoriale, les Régions d'outre-mer bénéficient un traitement à part, pour être considérées comme ultra-périphériques. Pour cette raison, des programmes spécifiques sont destinés à ces régions, afin de réduire les effets de leur éloignement géographique.

Sur le plan national, la France, en dépit d'avoir une longue histoire de programmes d'aménagement du territoire qui datent de la période d'entre-deux Guerres, ne s'est emparée du sujet sur le plan juridique qu'à partir de 1995 (FREMONT, 2008). L'historique de la planification française permet de distinguer trois phases:

- a) les années cinquante et soixante, marquées par une planification

technique et une mise en œuvre, sous le monopole de l'Etat ;

b) les années soixante-dix, avec une planification centralisée, mais la nécessité de s'adapter à l'économie du marché sous l'effet de la crise pétrolière ;

c) à partir des années quatre-vingt, la planification est marquée par l'entrée du pays dans le marché commun et par la mise en œuvre de la décentralisation.

La politique d'aménagement du territoire contemporaine en France utilise le territoire, ses caractéristiques géographiques et socio-culturelles comme bases de la planification. Cette vision ne correspond pas aux limites politico-administratives et demande un dépassement de la dichotomie urbain-rural. Le territoire n'est plus seulement conçu comme un espace de production, mais comme un bien intérêt public, d'importance environnementale et de impliquant la protection du paysage.

Les principales caractéristiques de cette politique sont:

- a) la transversalité ;
- b) des objectifs de long-terme ;
- c) la notion de territoire comme patrimoine commun de la nation ;
- d) la favorisation de la coopération à échelle multiple;
- e) la détermination de compétences claires en matière d'aménagement du territoire;
- f) le principe de cohérence dans l'action ;
- g) le respect au principe de l'autonomie des collectivités territoriales ;
- h) une planification participative et décentralisée ;
- i) l'application du principe de la subsidiarité.

D'après Lacour et Delamare (2013), pour une planification décentralisée comme cela appliquée au pays, il faut avoir des règles claires de coopération et des outils adaptés sur le plan juridique. Pour cette raison, plusieurs schémas d'aménagement territoriaux ont été mis en place pour permettre la coordination entre les actions de l'État et des collectivités territoriales.

Dans le cadre juridique, les principales normes en matière d'aménagement du territoire est la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995, partiellement modifiée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LADDT) en 1999.

La LOADT a fixé le cadre général de cette politique : les instruments de planification, les principes généraux, les règles pour la concertation d'intérêts et les critères de financement. L'objectif principal de la LOADT est la valorisation et le développement équilibré du territoire de la République. Cette politique est déterminée au niveau national, mais elle est exécutée en association avec les collectivités territoriales. La LOADT détermine aussi la création du fond national d'aménagement et de développement du territoire, le traitement différencié de quelques régions spécifiques et la création de nouvelles modalités de coopération intercommunale.

La LADDT a inclus dans la LOADT le contexte européen dans la planification nationale, en adoptant les directives du schéma de développement de l'espace communautaire. La coopération transfrontalière gagne aussi en importance dans la planification.

Toutefois, la LADDT a retiré de la LOADT les dispositions sur le schéma national d'aménagement du territoire. Pour cette raison, la région est maintenant le seul point de référence pour l'aménagement du territoire en France ; c'est à ce niveau que se situe l'unique document d'orientation à ce sujet : le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).

Même si la région constitue la base de la planification territoriale française, le système d'aménagement a une structure administrative centrale de nature interministérielle : la Délégation interministérielle de l'aménagement du territoire et de l'attractivité régionale (DATAR), créée en 1963. Sa mission est de coordonner la politique d'aménagement.

La planification budgétaire de cette politique est élaborée par des contrats projet État-Région (CPER) qui fournissent une vision intégrée de tous les investissements qui seront réalisées pour l'exécution des projets de long-terme. Ils fournissent un instrument d'articulation entre la planification centrale et locale.

D'après Pontier (2003) le bon retour d'expérience de cette méthode a donné lieu à plusieurs types de contrats signés entre régions et collectivités territoriales, élaborés de façon intégrée avec le CPER. Les principales catégories de nouveaux contrats sont : a) les contrats d'agglomération; b) les contrats de ville; c) les contrats locaux de sécurité; et d) les contrats publics d'aménagement.

Malgré l'importance de la région pour la planification, l'action institutionnelle de la DATAR apparaît nécessaire en raison de la nature non contraignante des

instruments de planification et d'aménagement du territoire. Ainsi, il est possible d'affirmer que la planification en matière d'aménagement du territoire a pour but d'harmoniser et de hiérarchiser la planification de l'État.

Selon le *Code d'Urbanisme*, le territoire est le patrimoine de la nation, et chaque collectivité publique, dans les limites de ses compétences, doit améliorer la qualité de vie des populations et promouvoir une gestion durable du territoire. A tous les niveaux, les politiques doivent promouvoir l'équilibre entre les zones urbaines et rurales, et rationaliser les déplacements dans le territoire.

D'après Drobenko (2011), la mise en place de cette politique a constitué une solution pour créer une cohérence dans un système décentralisé, possible avec l'harmonisation des différentes normes pour l'élaboration de documents de planification et de ce normes avec les lois d'utilisation du sol. Ainsi, c'est le processus de planification qui permet un relatif contrôle de l'harmonisation des normes pour le pouvoir central, dans l'État unitaire français.

Jacquot et Priet (2008) expliquent que ces normes d'harmonisation, en dépit d'être une disposition du Code de l'urbanisme, forment un ensemble particulier de règles séparées des normes urbanistiques, mais qui fonctionnent en complémentarité, en raison de la proximité de leur objet.

Les principaux instruments juridiques en matière d'aménagement du territoire sont :

a) les schémas de services collectifs, de nature sectorielle et stratégique, qui servent de base pour orienter la cohérence des politiques nationales avec les documents édités par les collectivités territoriales. Ils indiquent la localisation des grands équipements nécessaires pour le développement du territoire. Les dispositions sont de nature non-prescrites pour les documents de planification du sol urbain ;

b) les schémas régionaux et interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire, établissent les conditions pour le développement économique et social du territoire par le biais de la définition d'objectifs concernant la localisation de grands équipements, d'infrastructures et de services d'intérêt généraux et les zones en difficulté. Cet instrument doit intégrer le schéma régional général et le schéma du transport, tout en étant compatible avec le schéma de services collectifs, pour être la base des contrats projets Etat-Région.

c) les directives territoriales d'aménagement et de développement durable établissent les objectifs et les orientations en matière d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la protection de l'environnement, mais ils ne sont pas contraignants pour le document d'urbanisme, sauf dans les cas d'élaboration d'un projet d'intérêt général ;

d) le projet d'agglomération est une catégorie de coopération intercommunale, qui a pour objectif que les communes s'associent autour d'un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire. Cet instrument a pouvoir d'orientation en matière de développement économique et cohésion sociale, d'urbanisme, de transport, d'habitation, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion de ressources financières. Ce document n'est pas contraignant pour le schéma de cohérence et aménagement du territoire ;

e) le schéma de cohérence et d'aménagement territorial est le document de référence en matière de planification stratégique, mais il est limité sur le plan territorial. Son objectif est la planification intercommunale et son exécution n'est possible qu'avec l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable. Il doit être compatible avec le code d'urbanisme, la loi de la montagne, la loi du littoral, les parcs régionaux, le schéma directeur d'aménagement et de gestion d'eau, et les projets d'intérêt général.

Dans le cas du département-région d'outre-mer, le procès de décentralisation constitutionnelle a créé un régime d'identité législatif, mais avec la possibilité d'adaptations, en raison de ses spécificités territoriales. Dans ce contexte, les collectivités territoriales ultra-marines sont la plus grande expression de décentralisation administrative et législative de la législation française.

Le Conseil Régional du Département-Région d'outre-mer a des compétences spécifiques et élargies. Il a un pouvoir spécial de proposition législative et d'intervention dans le domaine des relations internationales. Il peut créer des agences et établir des cadres de coopération intercommunale. Dans le cas de la Guyane, les activités du Conseil Régional sont aidées par un organe délibératif, composé par des représentants autochtones et noir-marrons. Cette structure a pour but d'assurer la prise en compte de leurs intérêts dans le procès de décision.

La compétence régionale en matière de planification et d'aménagement du territoire en Guyane est ample et peut s'appliquer aux domaines agricoles, forestier, minier maritime et culturel. Le principal instrument de planification du Département-

Région d'outre-mer guyanais est le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) avec des attributions élargies, cumulant les compétences en matière de développement et de contrôle de l'usage du sol. Cette concentration réduit les problèmes liés à l'harmonisation des normes existantes dans le territoire métropolitain.

Le SAR doit être harmonisé avec les dispositions suivantes : a) les règles générales d'aménagement du territoire et d'urbanisme, ou en cas d'absence, les règles d'urbanisme du code rural et de la pêche maritime ; b) les servitudes d'utilité publique ou les dispositions nécessaires à l'exécution d'opérations d'intérêt national ; et c) les lois pour la protection d'espaces et paysages remarquables en matière de protection de monuments classés. Il est nécessaire que ce document soit harmonisé avec les Schémas de services collectifs et d'autres politiques de l'État. Le schéma d'aménagement régional de la Guyane a été adopté par le Conseil régional en 2002, et a été révisé partiellement en 2004 et 2007.

Le Département-Région d'outre-mer a en outre la compétence de modifier toute législation qui ne soit pas adaptée à ses spécificités par l'institut de l'habilitation. Cette possibilité ouvre plusieurs possibilités d'adaptation de normes aux spécificités régionales en matière de droit de l'environnement, de normes sur le foncier, de droit rural et de l'urbanisme ; mais jusqu'à présent, cette possibilité juridique n'a pas été utilisée en Guyane.

En conclusion, l'État français dans le plan ultramarin, a créé des conditions pour que la diversité et les spécificités de la région amazonienne soient considérées dans l'espace ultra-marin. Sur le plan européen et national, il est prévu un traitement différent pour cette région en Amazonie.

6 CONCLUSION

Cette analyse a confirmé que notre hypothèse est partiellement correcte. L'Ordre juridique brésilienne ne dispose pas encore d'un système hiérarchisé en matière d'aménagement du territoire, mais simplement de quelques instruments de planification et des politiques sectorielles d'impact territorial. Nous avons pu percevoir un alignement de certaines politiques sectorielles, mais il n'existe pas encore d'instrument capable de coordonner cette politique au niveau national et régional, pour une planification de long terme sur le territoire.

Concernant l'adaptation de la législation aux particularités régionales, nous avons identifié que les réglementations possèdent un contenu différencié pour l'Amazonie Légale, mais il n'existe pas de disposition spécifique pour la planification urbaine. L'intégration des activités minières, d'agriculture, de gestion des territoires traditionnels et d'espaces protégés sont les thèmes les plus problématiques pour une planification intégrée des municipalités. L'État fédéré peut assister les municipalités à élaborer une planification adaptée à sa réalité, et tenant compte de leur spécificité.

Nous avons conclu que la coordination entre les activités de planification et les politiques sectorielles d'impact territorial, ainsi que les plans de développement régional, sont prescrits par le gouvernement central et les municipalités. Mais il faut aussi souligner que la participation des états fédérés est facultative. Le plan pluriannuel est contraignant pour les membres de la fédération responsables de leurs élaboration, et il n'existe aucun instrument ou arrangement institutionnel capable d'intégrer actuellement ses priorités. Les politiques sectorielles de l'urbanisme et d'environnement qui sont entrées en vigueur après la Constitution de 1988, sont articulées autour du territoire mais les autres, malgré quelques adaptations pour l'application des normes environnementales ne présentent pas les mêmes caractéristiques. Ces politiques désarticulées ont le plus d'impact territorial en Amazonie Légale.

La dernière partie de notre hypothèse, concernant la limitation de la capacité municipale de planification, et du contrôle de l'usage du sol par des plans et lois supralocaux, s'est avérée partiellement correcte. Il n'existe pas de compétence locale de nature exclusive de planification territoriale et de contrôle de l'usage du sol. Pour cette raison, la municipalité doit se conformer aux exigences supra-locales. Néanmoins, nous avons vérifié que quelques facteurs observés en Amazonie Légale

limitent l'exercice de cette compétence locale :

a) la concentration de biens publics du gouvernement central et des états fédérés ;

b) la nature non prescriptive des règles locales de l'usage du sol pour les autres membres de la fédération, en cas de transfert de compétence pour la délivrance de permis de construire.

L'analyse de l'aménagement du territoire en Guyane, nous a permis de vérifier que pour qu'une politique de cette nature soit mise en place, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à l'utilisation de dispositions contraignantes. Des consensus contractualisés reposant sur des directives et des principes communs, couplé à une instance institutionnelle responsable de l'intégrer, permet d'assister et d'accompagner les planifications. En dépit de prendre place dans un État unitaire, l'ordre juridique français a créé des instruments législatifs et exécutifs pour permettre que le Département de la Guyane puisse s'adapter aux particularités de la région Amazonienne. Sans promouvoir l'importation de ces modèles, l'expérience française peut en tout cas servir de repère pour le développement du projet national d'aménagement du territoire pour l'Amazonie Légale.

RÉFERENCES

BECKER, B. K. Revisão das Políticas de Ocupação Amazônica: É Possível identificar Modelos para projetar Cenários?. **Parcerias Estratégicas** (Brasília), Brasília, v. 12, p. 135-159, 2001.

BECKER, B. K. Undoing Myths: The Amazonian: an Urbanized Forest. In: CLÜSENER-GODT, M.; SACHS, I. (Org.). **Brasilian perspectives on Sustainable Development of the Amazon Region**. Paris: UNESCO/Parthenon, 1995. p. 53-89.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

BRASIL. Constituição de República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.985. 18 de junho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Disponível em:

<www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução n. 34, de 1º de julho de 2005**. Disponível em:

<www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/ResolucaoN34De01DeJulhoDe2005.pdf>. Acesso em: 15 jan. 20102.

CABEZA, Ángel Massiris. Ordenación del território en America Latina. **Scripta Nova**. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/nova-ig.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

CASTRO, Edna M. R. Integração Sul-Americana do IIRSA: visões do Estado e dos atores da Pan-Amazônia. In: Anfredo Wagner Berno de Almeida e Guilherme Carvalho. (Org.). **O Plano IIRSA na Visão da Sociedade Civil Pan-Amazônica**. Belém: FASE / COMOVA-UFGA, 2009. p. 107-142.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. **Livre vert sur la cohésion territoriale**. Faire de la diversité territoriale un atout. Disponível em : <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:FR:PDF>. Acesso em: 13 nov. 2013.

_____. **Schéma de Développement de l'Espace Communautaire**. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'UE. Disponível em: <ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_fr.pdf>. Acesso: 2 nov. 2013.

COSTA, Wanderley Messias. Ordenamento territorial e Amazônia: vinte anos de experiência de zoneamento ecológico econômico. In: BATISTELA, Matheus; MORAN, Emílio; ALVES, Diógenes (Orgs.). **Amazônia : natureza e sociedade em transformação**. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 241-274.

DROBENKO, Bernard. **Droit de l'Urbanisme**. Les conditions de l'occupation du sol et de l'espace. L'aménagement – le controle. Le financement – le contentieux. 6^e édition. Paris: Gualino éditeur; lextenso éditions, 2011.

FRANCE. Loi n. 95-115 du 4 février 1995 **d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**. Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8103F4DBAB702487AF6B4213EA3DDAF5.tpdjo09v_2?cidTexte=JORFTEXT000000531809&dateTexte=20140124>. Acesso em: Acesso em: 12 dez. 2013.

FRANCE. Loi n. 99-533 du 25 juin 1999 **d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**. Disponível em:

<www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005628113&dateTexte=vig>. Acesso em: 12 dez. 2013.

FREMONT, Armand. Le temps, le territoire, les citoyens. In: ALEMAND, Sylvain; et

al. **Aménagement du territoire** : changement de temps, changement d'espace. Caen: Presse Universitaire de Caen, 2008. p. 7-14.

JACQUOT, Henri; PRIET, François. **Droit de l'Urbanisme**. 6^e édition. Paris: Dalloz, 2008.

LACOUR, Claude; DELAMARRE, Aliete. **50 ans d'aménagement du territoire**. Paris: La documentation française; DATAR, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção 169, de 27 de junho de 1989. **Sobre povos indígenas e tribais**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 24 set. 2013.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**. Disponível em: <pa.gov.br/downloads/ConstituicaodoParaateaEC48.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2012.

PARÁ. Lei n. 7.398, de 16 de abril de 2010. **Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da zona leste e Calha Norte do Estado do Pará**. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/processos/E776ED59/Doc_Lei7398_ZEE_EstadoPara.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2013.

PARAUAPEBAS. Emenda à Lei Orgânica n. 1, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <www.parauapebas.pa.gov.br/banco-de-arquivos/legislacao/nova-lei-organica-do-municipio-de-parauapebas.pdf> Acesso em: 22 ago. 2013.

PARAUAPEBAS. Lei n. 4.328, de 30 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Parauapebas e dá outras providências**. Disponível em: <www.sedurb.pa.gov.br/pdm/parauapebas/parauapebas.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2013.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como um instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v.61, n.2, p.171-187, abr./jun., 2010 Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3607>. Acesso em: 14 nov. 2013.

PONTIER, Jean-Marie. **Les Schémas de services collectifs**. Paris: LGDJ, 2003.

SOARES, Luiz Antônio Alves. O enfoque sociológico e da teoria econômica no ordenamento territorial. In : ALMEIDA, Flávio Gomes; SOARES, Luiz Antônio Alves (Orgs.). **Ordenamento territorial**: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 61-114.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa** que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:PT:PDF>. Acesso em: 27 maio 2013.