

ÁREAS DE RISCO NO PLANEJAMENTO URBANO E AMBIENTAL DE SANTARÉM-PARÁ: ANÁLISE DO PLANO DIRETOR E DO CÓDIGO AMBIENTAL MUNICIPAL.

Maria Júlia Veiga da Silva, Roberto Braga.

RESUMO

O presente artigo expressa uma análise sobre a concepção de riscos e áreas de risco, identificada no plano diretor e no código ambiental de Santarém-PA, cidade localizada na região Oeste do estado do Pará, a margem do rio Tapajós. A investigação priorizou as áreas sujeitas a inundações e a população atingida pelos danos ambientais gerados pelas cheias sazonais do rio Tapajós. A pesquisa mostrou que apesar da previsibilidade dos danos gerados pelas cheias dos rios e consequente inundação e da possibilidade de intervir com políticas ambientais adequadas ao enfrentamento dos riscos ambientais, as concepções de planejamento urbano e ambiental, a concepção de meio ambiente, de riscos e de proteção ambiental produzem sérios empecilhos para a construção de alternativas viáveis e bem sucedidas de políticas ambientais e urbanas integradas e voltadas para a promoção da qualidade ambiental alinhada à ideia de qualidade de vida e justiça ambiental.

1 INTRODUÇÃO

O solo urbano é uma das bases materiais da reprodução da vida, parte da natureza transformada onde o homem constrói seu habitat. Talvez o grande diferencial do morador da cidade em relação ao morador do campo seja certo distanciamento daquele em relação aos recursos ambientais enquanto recursos naturais e o acesso indireto a esses mesmos bens. Assim, na cidade capitalista, tudo ou quase tudo está mediado pelas relações sociais de produção. Nesse contexto, a densidade populacional da cidade gera uma demanda diferenciada por políticas sociais, especialmente na Amazônia, onde, apesar da presença massiva do capital em algumas áreas ou sub-regiões, ainda são extensas as áreas de baixíssima densidade demográfica no espaço rural que estão integradas na racionalidade capitalista de maneira distinta.

Ao analisar a problemática ambiental na cidade, é imperativo considerar o onde e como morar (CORRÊA, 2005). E diante do jogo de interesses e do acesso desigual à terra urbana, cabe ao Estado intervir com políticas institucionais que amenizem as injustiças ambientais e sociais. A política de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do solo é uma atribuição dos governos municipais orientados pelos seus planos diretores municipais. Sendo assim, “do ponto de vista legal, o município tem o direito e o dever de atuar no controle do uso e da ocupação do solo, através da elaboração do plano diretor.” (OLIVEIRA; HERRMAN, 2011, p. 171).

Santarém, lugar para o qual se destinam as leis a serem analisadas, é uma cidade média localizada na região oeste do Estado do Pará e sofreu intenso processo de urbanização nas últimas décadas. De acordo com o censo do IBGE (2010), apresenta uma população total de 294.280 habitantes distribuída em seus 17.898,388 km², e sua população

urbana soma 215,790, o que equivale a um percentual de 73,25% da população total. Sua posição de cidade média, se deve a sua centralidade e seu caráter polarizador na região Oeste do estado do Pará.

A expansão urbana de Santarém esteve associada ao processo de periferização e precarização da vida (OLIVEIRA, 2008). Ainda compõe o conjunto de cidades que surgiram as margens dos grandes rios, e que tiveram seu povoamento inicial fortemente concentrado em áreas que facilitavam o acesso aos principais eixos de circulação. Coelho (2011) mostra que com o tempo, os grupos sociais mais abastados foram, paulatinamente, se deslocando para os terrenos mais elevados das cidades, deixando as áreas inundáveis que passaram a ser ocupadas pelas populações mais pobres, especialmente aquelas vindas das áreas rurais dos municípios.

As cidades historicamente localizaram-se as margens de rios. A incidência das inundações motivou as classes médias e altas a se afastar das áreas urbanas delimitadas como áreas de elevado risco. As inundações continuam e vitimam as classes pobres. [...]. A solução do problema da minoria rica se faz mais facilmente e, não raramente, com os investimentos pesados na reorientação dos sistemas de drenagem, construção de muros de arrimo etc., em detrimento do investimento no saneamento das áreas ocupadas pela população pobre. Reforça-se, portanto, o grupo dos não atendidos pelos benefícios dos investimentos urbanos. (Coelho, 2011, p. 28).

As inundações em Santarém ocorrem em função da cheia do rio Tapajós no período chuvoso que se estende, basicamente, do mês de fevereiro ao mês de julho. Tais inundações têm sido cada vez mais expressivas e, embora, não chegue a fazer vítimas fatais, atingem um grande número de pessoas que habitam áreas inundáveis. Esses habitantes, ao não receberem a devida atenção por parte das políticas públicas, têm a sua saúde exposta, bem como os seus meios de subsistência e as suas habitações - que precisam ser reconstruídos total ou parcialmente todos os anos após o período da cheia do rio.

A coordenadoria de defesa civil de Santarém foi criada no ano de 2011, um ano após a institucionalização do sistema nacional de defesa civil integrado ao ministério da integração nacional. O decreto nº 7.257 de 04 de agosto de 2010 regulamentou a medida provisória nº 494 de 02 de julho de 2010 para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstruções nas áreas atingidas por desastres.

Antes da existência da coordenadoria municipal de defesa civil em Santarém, formava-se uma comissão para definir ações de enfrentamento a ocorrência de perigos, especialmente aqueles relacionados às cheias do rio Tapajós que atingem tanto comunidades ribeirinhas quanto os bairros da zona urbana que ficam mais expostos às cheias e enxurradas segundo a altitude do terreno. Assim, esse órgão forneceu dados referentes aos anos de 2008, 2009 e 2012 que estão documentados através de relatórios elaborados como condição para decretar estado de emergência e assim acessarem auxílio de diferentes órgãos do governo estadual e federal. Tal auxílio é fundamental e indispensável na ação de socorro adequado aos atingidos pelas enxurradas e cheia do rio Tapajós.

No ano de 2008 foram onze bairros atingidos. Entre desabrigados, desalojados, deslocados e feridos somou 32.650 (trinta e dois mil e seiscentos e cinquenta) pessoas. No ano de 2009 foram dezoito bairros, além das áreas urbanas do distrito da Vila de Alter-do-chão e Ponta de Pedras e somou 78.825 (setenta e oito mil, oitocentos e vinte e cinco)

pessoas, incluindo moradores da zona rural e das áreas urbanas. Como o ano de 2009 a cheia foi bem mais elevada do que de 2008, os danos materiais foram bem maiores. Em 2012, foram cinco bairros afetados e mais a parcialidade de outros quatro bairros, e as áreas urbanas dos distritos de Alter-do-chão e Ponte de Pedras. O número de afetados foi de 20.377 (vinte mil, trezentos e setenta e sete) pessoas, entre moradores urbanos e rurais. O curioso do ano de 2012 é que apesar de ser o ano com o número menor de afetados é também o ano em que o número de feridos é superior aos demais anos: em 2008 foram duas pessoas levemente feridas, em 2009 não houve feridas, já em 2012 foram nove pessoas levemente feridas.

Assim, o artigo aqui construído tem o objetivo de identificar e avaliar como as áreas sujeitas a inundações da cidade de Santarém, a margem do rio Tapajós, são tratados no plano diretor e no código ambiental de Santarém. O cotejo dessas duas leis torna-se importante, na análise, à medida que estas podem indicar qual tem sido o papel dos dispositivos legais na orientação de políticas voltadas ao uso e ocupação do solo urbano em consonância com a perspectiva da problemática ambiental, especialmente aquela relacionada às áreas de risco e sujeitas às inundações.

A metodologia adotada trata o espaço geográfico como uma produção social orientada pelas estruturas sociais, econômicas e políticas, mas que tem nos aspectos físicos da paisagem elementos constitutivos fundamentais. Como técnicas de coleta de informações faz-se uso de análise documental, ou seja, leitura e análise da legislação ambiental e urbana da cidade de Santarém, especificamente a lei 18.051/2006 – Plano diretor participativo de Santarém e a lei 17.894/2004 – Código Ambiental do município de Santarém.

2 RISCOS E ÁREAS DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS

Para Birkmann (2006) o risco é o produto da interação entre perigo e vulnerabilidade. Assim, ele engloba a probabilidade de ocorrência de um perigo e as consequências prejudiciais ou perdas esperadas. O perigo é entendido como um evento potencialmente danoso aos sistemas naturais ou às atividades humanas e que pode causar perdas ou lesões a vidas humanas, danos às propriedades, ruptura social e econômica ou degradação ambiental. Essa análise do risco, não abdica, portanto, da análise da vulnerabilidade socioambiental, ou seja, da capacidade de lidar, exposição e sensibilidade aos perigos, sejam eles naturais, tecnológicos ou sociais.

No modelo de avaliação da vulnerabilidade do lugar apresentado por Cutter; Boruff; Shirley (2003) o risco é definido como uma medida objetiva da probabilidade de ocorrência de um evento perigoso em interface com a mitigação, isto é, medidas para reduzir os riscos ou reduzir o seu impacto e o potencial de perigo. Dessa forma, o potencial do perigo pode ser moderado ou reforçado por um filtro geográfico que se refere ao local e situação do local, a proximidade, bem como o tecido social do lugar. O tecido social inclui a experiência da comunidade com os perigos, e capacidade de responder, lidar com, recuperar e adaptar-se a perigos, que por sua vez são influenciados por características econômicas, demográficas e de habitação. Assim, as vulnerabilidades sociais e biofísicas interagem para produzir a vulnerabilidade global do lugar.

Tanto Birkmann (2006) quanto Cutter; Boruff e Shirley (2003) apresentam e analisam o risco como a combinação de um evento perigoso, isto é, potencialmente danoso ao sistema natural e/ou as pessoas inseridas no lugar atingido pelo perigo e da vulnerabilidade, que está relacionada à capacidade de adaptação, exposição, sensibilidade e a capacidade de lidar com o perigo. Desse modo, será essa a concepção de risco adotada no presente artigo.

Marandola Jr & Hogan (2004b) apresentam uma perspectiva de estudos sobre riscos que consideram a abordagem das populações em situações de risco, considerando sua vulnerabilidade e capacidade de suporte. Segundo esses autores:

O foco nestes estudos corresponde a localizar onde ocorrem estes fenômenos e entender as dinâmicas sociais que expõem determinadas populações (de determinados segmentos sociais ou não) a estes riscos. É levado em consideração, portanto, tanto as **populações em situação de risco**, o aspecto social, quanto às **áreas de risco**, as dinâmicas físicas. A dinâmica demográfica e social é colocada como prioritária, contando às pesquisas os processos ambientais enquanto trazendo consequências às populações humanas. (MARANDOLA JR. & HOGAN, 2004b, p. 40).

Assim, a questão do risco se funde à questão social, aproximando as pautas ambientais e sociais, em que a vida humana é o foco central. Desse modo, a categoria vulnerabilidade é elemento central. Os estudos geográficos sobre a vulnerabilidade, componente essencial na avaliação dos riscos, em suas várias facetas, especialmente aqueles relacionados ao espaço urbano, têm partido das temáticas sobre uso e ocupação do solo urbano ou produção do território. São exemplos de autores que seguem nessa linha de apreensão: Marandola Jr & Hogan (2004a, 2004b); Mendonça & Leitão (2008); Oliveira e Hermann (2011) dentre outros. Desse modo, uso e ocupação do solo urbano deve ser o fio condutor das ações propostas, vislumbrando a produção social do espaço. A produção social do espaço não só pode ser incorporada nos estudos sobre riscos e vulnerabilidades socioambientais na pesquisa geográfica e nas políticas ambientais e urbanas das instâncias de governo como também na instrumentalização dessas mesmas políticas através da compreensão da totalidade social espacializada por meio das práticas econômicas, políticas e culturais.

Marandola Jr. & Hogan (2006) demonstraram que, no Brasil, os estudos sobre áreas de risco se conformam, basicamente, em duas abordagens. A primeira leva em consideração um conjunto de fatores naturais que expressam a fragilidade do sistema natural de uma determinada área a um evento perigoso, seja ele de origem natural ou antrópica. A segunda, que não está isolada da primeira, considera as restrições a habitabilidade em função dos riscos de ocorrências de eventos perigosos que possam causar danos, perdas de vidas humanas e materiais, ou seja, trata-se de áreas que apresentam significativa exposição a um evento perigoso, seja ele de origem natural, tecnológico ou social, produzindo, assim, incompatibilidade com a presença humana. E dependendo da probabilidade de ocorrência do evento perigoso, no caso de já existir a presença humana, recomenda-se a remoção das pessoas ou a gestão do risco.

Ao tecer suas considerações em relação ao paradigma da análise do risco como uma ferramenta política para a tomada de decisão como uma base segura capaz de disciplinar a incerteza, Marandola Jr. & Hogan (2004b) destacam que é necessário que esta base seja construída conjuntamente pela participação dos cientistas na produção dos conhecimentos, juntamente com as populações afetadas e o poder público. Percebe-se, assim, a necessidade de se propor ferramentas de gestão, diante dos riscos, capazes de estabelecer ações mais eficazes por meio da governança e/ou gestão democrática da cidade em seus aspectos socioambientais. Os autores ressaltam ainda que a percepção do risco está presente nos modelos de avaliação do risco, mas num pressuposto diferente e em geral a escolha e percepção das pessoas são obscurecidas e veladas. Pelo objetivismo prevalecente, o cidadão é considerado incapaz de expor suas próprias demandas e visualizar e traduzir os riscos aos quais estariam expostos, ficando a tarefa de traduzir os mesmos a cargo dos cientistas. Assim, a reprodução social em espaços segregados e as possibilidades da justiça social, justiça ambiental e da qualidade de vida, constituem

campos cegos e de muitas vozes que não fazem eco e nem participam de uma polifonia nas decisões sobre o planejamento ambiental e urbano.

Marandola Jr. & Hogan (2006), recomendam a superação das relações simples e causais de riscos e perigos. O risco só pode ser assim entendido se relacionado ao contexto social, fora dele se refere a mera proteção dos recursos ambientais e nada tem a informar sobre justiça ambiental.

[...] Pesquisadores envolvidos em diferentes problemáticas, apoiados em diversos pressupostos teórico-metodológicos e ontológicos, só têm convergido na busca deste olhar porque há alterações na própria tessitura social e geográfica que imprime modificações na relação risco/proteção ou segurança/insegurança no atual estágio da modernidade. Estas alterações deslocam o risco de um espaço circunscrito para o próprio mecanismo da reprodução social. (MARANDOLA JR.; HOGAN, 2006, p. 34).

Por outro lado não é possível ignorar a força de inércia exercida pelas condições naturais nos processos de uso e ocupação do solo urbano. A não observância dos limites da natureza podem gerar significativos problemas ambientais e, conseqüentemente riscos as populações mais expostas aos danos causados pelo desequilíbrio na relação entre tempos naturais e sociais. Estes, tornam-se ainda maiores a medida que detecta forte concentração da população nos espaços da cidade, gerando também desigualdades no acesso a terra urbana de boa qualidade para a reprodução social e cultural com o mínimo de equidade entre os grupos sociais. Nesse sentido, Frota e Meirelles (2008) afirmam que:

A intensa concentração populacional nas cidades em um curto período aliada à incapacidade das políticas de desenvolvimento urbano em permitir um justo acesso ao solo e a moradia conformam a adequação da segregação sócio-espacial e da degradação ambiental que hoje se apresenta em milhares de cidades, mormente naquelas situadas em países da periferia do capitalismo. A atualidade do debate é, portanto, evidente. (FROTA; MEIRELLES, 2008, p. 329).

Nas cidades brasileiras o risco socioambiental tem estreita relação com a periferização urbana, sobretudo da população de baixa renda, que compõe o estrato social de maior vulnerabilidade. Nesse processo desempenham papel fundamental as forças nem sempre visíveis do mercado de terras e de construção civil, bem como o próprio Estado em suas políticas habitacionais e de uso e ocupação do solo, que frequentemente atendem aos ditames dos primeiros. Porto Gonçalves (2013) estabelece a relação entre o processo de periferização e o agravamento da questão ambiental nas cidades contemporâneas, no qual:

A periferia se coloca, assim, como um fenômeno que está para além do que seja rural e do que seja urbano, não sendo uma coisa nem outra. É uma outra configuração territorial característica de um processo de globalização do capital implicando várias escalas, processo sentido no cotidiano dramático de parcelas cada vez maiores da população mundial. Enquanto desafio ambiental, esse fenômeno nos obriga a considerar, mais uma vez, a materialidade dos processos sociais e de poder a partir de sua inscrição territorial, geográfica. (PORTO GONÇALVES, 2013, p. 185).

Nesse contexto, conforme Oliveira e Herrman (2011) “As cidades são os espaços nos quais a natureza se transforma em Habitat humano.” (OLIVEIRA; HERRMAN, 2011, p. 149), e esse processo de transformação, em que se insere a problemática dos riscos socioambientais das cidades brasileiras, se dá, muito mais segundo os princípios da acumulação capitalista, do que das leis da natureza. Sendo assim, as políticas ambientais e urbanas propostas nas leis municipais voltadas ao uso e ocupação do

solo podem ter muito a informar sobre o tipo de racionalidade que orienta o tratamento dado ao risco e às áreas de risco socioambiental.

3 PLANEJAMENTO URBANO E AMBIENTAL NAS ÁREAS DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS EM SANTARÉM SEGUNDO A LEGISLAÇÃO

3.1. Análise do Código Ambiental de Santarém

O planejamento ambiental figura entre doze instrumentos da política municipal de meio ambiente e, pela sua abrangência, é tratado aqui como o instrumento que agrega os demais. O mesmo estabelece diretrizes que visam ao desenvolvimento sustentável do município e dentre seus princípios estão aqueles que consideram a divisão territorial em bacias hidrográficas (no espaço rural ou no espaço municipal como um todo) e na zona urbana seguindo o desenho da malha viária. Esse é o princípio que vai nortear o planejamento ambiental do município a partir de suas características geográficas e de localização.

O processo de planejamento pressupõe a incorporação de aspectos tecnológicos, especialmente ligados ao manejo no uso sustentável dos recursos naturais, recursos financeiros e inventário dos recursos naturais. Todo o processo de planejamento ambiental, desde a sua elaboração até a sua aplicação se daria em comunhão com a participação dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada. No parágrafo único do artigo 24 que trata dos princípios do planejamento ambiental, diz-se que: “O planejamento é um processo dinâmico, participativo, descentralizado e lastreado na realidade socioeconômica e ambiental local que deve levar em conta as funções da zona rural e da zona urbana”.

Verificando a concepção de gestão ambiental presente no código ambiental percebe-se a presença clara do meio ambiente na política urbano-rural destacada no plano diretor de Santarém, entretanto, não contempla o embate político latente na perspectiva da produção social do espaço pelos mais diversos segmentos sociais urbanos e rurais. É no inciso XIII do artigo 5º do Código Ambiental que se encontra a seguinte definição:

Gestão ambiental: tarefa de administrar e controlar os usos sustentados dos recursos ambientais, por instrumentação adequada – regulamentos, normatização e investimentos – assegurando racionalmente o conjunto do desenvolvimento produtivo social e econômico em benefício do meio ambiente. (SANTARÉM, 2004, p. 5).

Para Cunha & Coelho (2012), “a gestão ambiental faz parte de um processo mais amplo de gestão do território, aspecto para o qual ainda não se deu a devida relevância”. Assim, não pode haver uma dissociação entre gestão ambiental e gestão territorial e no caso da pesquisa aqui exposta, da gestão territorial urbana. Nesse ponto, fica evidente a necessidade de se ter uma escala local para a compreensão da maneira como os riscos e as vulnerabilidades socioambientais são espacializadas, sem ignorar escalas mais amplas na análise, uma vez que, os perigos não são produzidos localmente e muito menos a sua concepção e significado no bojo da questão ambiental em nível global. Como assinalam Oliveira e Hermann (2011):

A partir da emergência da consciência ambiental global, durante a década de 80, aos países periféricos tem sido atribuído o papel de reservatórios de recursos naturais. Surpreendentemente, o veículo através do qual este papel tem sido reafirmado é o discurso ambiental acrítico, através de seu vocabulário específico e de seus desdobramentos moralizantes. [...] O conceito de desenvolvimento

sustentado serve, portanto, como justificativa para o capitalismo financeiro global, que busca privatizar os estoques de riqueza natural e desregular os mercados financeiros nacionais, alienando o Estado-Nação de seu papel autorregulador. (OLIVEIRA; HERMANN, 2011, p. 150).

Os objetivos do planejamento ambiental proposto consistem em um Plano de Ação Ambiental Integrado a se executar a cada quatro anos, realizando-se por meio da produção de subsídios para a implantação de ações e permanente revisão da Política Municipal de Meio Ambiente. Os objetivos visam, ainda, integração das diferentes escalas de governo e dos diferentes atores sociais, incluindo o setor privado, a sociedade civil organizada e os diferentes órgãos municipais, mesmo aqueles que não estão diretamente relacionados à questão ambiental; controle do uso dos recursos naturais visando a sua sustentabilidade (controle da ação antrópica).

A proposta de planejamento ambiental presente no Código Ambiental de Santarém inclui o diagnóstico e, de uma maneira não muito clara, cenários, mas não múltiplos cenários, apenas aqueles que visam o controle do uso dos recursos e o parcelamento, uso e ocupação do solo que para o planejamento urbano e o estabelecimento de áreas de risco tem importância significativa. O diagnóstico inclui a identificação das condições dos recursos ambientais e da qualidade ambiental, bem como as fontes poluidoras e o uso e a ocupação do solo no território do Município; as características locais e regionais de desenvolvimento socioeconômico e o grau de degradação dos recursos naturais.

O código ambiental indica que o zoneamento ambiental seria definido por lei e incorporado ao plano diretor no que coubesse. As zonas ambientais citadas, mas não delimitadas geograficamente no Código ambiental são: 1. Zonas de Unidades de Conservação – ZUC: áreas sob regulamento das diversas categorias de manejo; 2. Zonas de proteção ambiental – ZPA: áreas protegidas por instrumentos legais diversos devido à **existência de suscetibilidade do meio a riscos relevantes**; 3. Zonas de proteção paisagística – ZPP: áreas de proteção de paisagem com **características excepcionais de qualidade e fragilidade visual**; 4. Zonas de recuperação ambiental – ZRA: áreas em estágio significativo de degradação, onde é exercida a proteção temporária e desenvolvidas ações visando a recuperação induzida ou natural do ambiente, **com o objetivo de integrá-la às zonas de proteção**; 5. Zonas de controle especial – ZCE: demais áreas do Município submetidas a normas próprias de **controle e monitoramento ambiental, em função de suas características peculiares**.

No que se refere ao licenciamento ambiental, percebe-se que há uma contradição entre o proposto na lei e a realidade municipal. Tal contradição se materializou através da localização dos empreendimentos de moradia de interesse social, implantados após a elaboração do Código ambiental. Esses empreendimentos foram implantados em áreas de risco ambiental, principalmente relacionados à inundação. O residencial “Salvação”, construído a margem da rodovia Fernando Guilhon, que liga a cidade ao Aeroporto Municipal Wilson Fonseca, sofre inundações todos os anos no período chuvoso, sendo que as obras foram iniciadas no ano de 2012 e até o momento não foram finalizadas. Vale ressaltar que na outra margem da rodovia, a alguns metros de distância, localiza-se o lago do Juá, delimitado como área de preservação ambiental, para onde são arrastados restos de materiais. Essa grave falha no planejamento ambiental também coloca em questionamento os instrumentos de licenciamento ambiental.

A auditoria ambiental e o automonitoramento aparecem como instrumentos importantes na prevenção de riscos, especialmente os riscos industriais, sejam eles de poluição dos recursos ambientais e danos ao bem-estar da população que habita o entorno de empreendimentos, ou ainda riscos de acidentes de trabalho no interior dos

empreendimentos. A educação ambiental, um dos instrumentos da política ambiental, é considerada capaz de alterar ou potencializar práticas socioeconômicas, com o intuito de proteger, conservar e recuperar o meio ambiente.

3.2. Análise do Plano Diretor de Santarém

O caput do artigo 168 do plano diretor participativo de Santarém expressa que “O planejamento e a gestão municipal objetiva a real implementação da Política Municipal de Desenvolvimento estabelecida pelo Plano Diretor e demais instrumentos de planejamento, a partir das ações do poder público municipal, com participação da sociedade civil, garantindo-se o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da zona rural”. Este artigo encontra-se no Título V que versa sobre o “Sistema de planejamento, acompanhamento e controle da gestão municipal”. Dentre os elementos apresentados nessa concepção de planejamento e gestão, a garantia da participação social permite construir indícios de algo positivo para a gestão do risco socioambiental, embora tal relação não esteja expressa nesse enunciado do plano diretor.

Os instrumentos da política urbana, que também poderiam informar sobre o tratamento dado às áreas de risco, foram apresentados no Capítulo I do Título IV que apresenta os instrumentos da política municipal. O caput do artigo 138 demonstra o que vem a ser os instrumentos da política municipal: “São instrumentos da política urbano-rural recursos utilizados pela Administração Pública Municipal para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento do município de Santarém, visando à organização adequada dos espaços habitáveis e o cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade e social da cidade”. Embora seja um enunciado bastante confuso, traz um elemento diferenciador que, inclusive não figura na função social da propriedade determinada na lei 10.257, o Estatuto da cidade. A função socioambiental da propriedade parece querer evidenciar a significativa presença de ambiente natural nas propriedades desse município amazônico, isto é, o proprietário, assume o compromisso pela conservação ambiental no interior de sua propriedade.

No inciso XV do artigo 39 do plano diretor de Santarém está definido que a função socioambiental da propriedade é uma “condição obrigatória para a continuidade do livre exercício da propriedade ou posse por parte do (a) titular, consistente no uso da área e de suas potencialidades econômico-naturais de forma a atender direta ou indiretamente o interesse da coletividade e a qualidade ambiental ou a não prejudicá-los”. E mais uma vez percebe-se a determinação de que o proprietário urbano ou rural seja um guardião dos recursos ambientais presentes em terras sob sua possessão. É também mais um ponto que aproxima o plano diretor do código ambiental.

O título III do plano diretor de Santarém versa sobre a organização do município e em seu capítulo III estão delimitadas onze zonas. Dentre estas, duas são, especialmente relevantes para análise: as zonas de interesse identificadas pela seção IX e o ordenamento da orla fluvial definido na seção XI do referido capítulo. É entre as cinco zonas de interesse que figura a zona de interesse ambiental no inciso V do artigo 135 que assim a define: “São áreas destinadas à proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e manutenção de seus processos ecológicos, tais como: áreas de relevante interesse ecológico, risco ambiental e áreas de preservação permanente”.

O ordenamento da orla fluvial, descrito na seção XI, através de sete incisos que compõem o artigo 137, partilha e alterna as áreas que a compõem destinando-as a proteção ambiental, portuária e de uso paisagístico-recreativo. O destaque dado a essa seção procura evidenciar que pela delimitação oferecida pelo plano diretor neste artigo 137, boa parte das regiões destinadas a proteção ambiental na orla fluvial, estão parcialmente ocupadas pela

presença humana e as áreas de proteção ambiental não podem ser beneficiadas por projetos de urbanização e regularização fundiária, conforme apresentado no artigo 121 a serem analisado.

O capítulo II do Título III, que trata da Organização do Município, referencia sobre a regularização de assentamentos espontâneos e no caput do artigo 119 encontra-se o seguinte enunciado: “O poder executivo processará a urbanização e regularização fundiária de assentamentos espontâneos existentes no município”. O parágrafo primeiro desse artigo descreve sobre o que é considerado assentamentos espontâneos que seriam “as áreas ocupadas por população de baixa renda, em áreas ou não de risco e assentamentos assemelhados, destituídos da legitimidade do domínio dos terrenos e em desacordo com os padrões urbanísticos legalmente instituídos, com viabilidade de regularização fundiária”.

Por outro lado, no artigo 121, desse mesmo capítulo, estão expostos quais seriam os assentamentos espontâneos inadequados à urbanização e à regularização fundiária e pela relevância do conteúdo dos incisos para esse estudo, dos seis, que compõem esse artigo serão destacados cinco: “I – que apresentem alto risco a segurança de seus ocupantes”. Para as pessoas que ocupam as áreas de risco e não podem receber os bônus da urbanização existe a proposta de remoção conforme disposto no inciso VIII do art. 8º que trata das diretrizes da organização do território e faz o seguinte enunciado: “remoção das pessoas e equipamentos das áreas de risco de habitabilidade e ambiental, coibindo seu repovoamento mediante penalidades constantes em lei específica, visando a recuperação de áreas degradadas.” como se observa a preocupação é com a degradação e recuperação do ambiente, entendido como materialidade, e não com as pessoas que vivem em áreas de risco.

Ainda sobre as áreas definidas impróprias ao recebimento de projeto de urbanização e regularização fundiária do artigo 121: Inciso “II – área de preservação e proteção dos recursos naturais” e como já se destacou as áreas de risco são áreas de proteção ambiental, inclusive no que trata sobre o ordenamento da orla fluvial, os bairros atingidos pelas cheias são tratados como área de proteção ambiental. Inciso “III - onde as condições físicas e ambientais inviabilizam a edificação”. O curioso deste inciso é que em muitos casos as pessoas já habitam as áreas de fragilidade ambiental e novamente se trataria de casos de remoção. Inciso “IV – que tenham sido aterradas com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneadas”, esse inciso parece se tratar de risco tecnológico e a preocupação aparentemente se dá em torno das pessoas. Inciso “V – onde ocasionem transtorno à rede de infraestrutura implantada e/ou projetada”, novamente remete à remoção, mas não esclarece que tipo de perturbação seria essa.

Portanto, as áreas que apresentam restrições para receber benefícios provenientes de projetos de urbanização e regularização fundiária expressa uma ênfase no natural em detrimento do ambiental, entendido como um aglomerado de relações dialéticas entre o natural e o social. Desse modo, as demandas por equipamentos e serviços dos moradores de regiões periféricas de Santarém que coincidem com áreas de fragilidade ambiental, não figura como um tema relevante na política urbana expressa em seu plano diretor participativo. Isso prejudica sobremaneira a possibilidade de construção de qualidade de vida entre os moradores, de acordo com Oliveira; Hermann (2011):

[...] Com efeito, a ênfase dada ao Natural no discurso ambiental restringe e escamoteia o que constitui a maior potencialidade oferecida pelo processo de urbanização: a de constituir ambientes construídos nos quais prime a qualidade de vida de seus habitantes. Nas cidades, a expressão qualidade ambiental tem como sinônimos: qualidade do Habitar; qualidade da infraestrutura à disposição dos cidadãos, qualidade da cultura; qualidade do ar e das águas usadas; e qualidade da paisagem. (OLIVEIRA; HERMANN, 2011, p. 148-149).

Entre as políticas setoriais definidas no Título II do plano diretor estão aquelas que tratam da organização do meio ambiente, expressa na forma do Capítulo III, do referido Título. A seção I desse capítulo em questão referencia a política ambiental. E a subseção I versa sobre os recursos hídricos. O inciso I do artigo 41, expõe que as ações voltadas aos recursos hídricos visam “proteger e recuperar ecossistemas aquáticos superficiais e subterrâneos, especialmente áreas de nascentes e várzeas, lagos igarapés, igapós e demais mananciais hídricos para a manutenção dos ciclos biológicos”. Existe, assim, uma clara preocupação com as águas muito mais como recurso, que de certo modo, desencadearia na qualidade de vida da população que vive em áreas inundáveis. Mas isso não se sustenta na realidade quando se observa que o saneamento ambiental relacionado à água - como formas de captação, destino do esgoto urbano - apresenta-se bastante precário, havendo, inclusive, a presença de despejo de esgoto urbano na orla da cidade, situação que deveria ter a atenção dos instrumentos de controle, licenciamento, fiscalização elencados no código ambiental.

As diretrizes da política ambiental estão no artigo 37 do plano diretor e são sete. Destas, algumas tem relação mais próxima com esse trabalho: o controle, o monitoramento, fiscalização, bem-estar coletivo, aplicação de instrumentos de gestão ambiental e políticas públicas estabelecidas nas legislações federal, estadual e municipal, e de outros adequados à consecução do bem-estar coletivo.

De maneira geral, os objetivos da política ambiental apresentados no plano diretor, focam na prevenção, controle e redução dos níveis de poluição e de degradação em quaisquer de suas formas; proteção das águas superficiais; ampliação dos setores de fiscalização, licenciamento e monitoramento ambiental e de ordenamento urbano e rural e proteção das praias contra o uso indevido de veículos motorizados e embarcações. A questão das áreas de risco, entendidas como risco oferecido às populações assentadas não é tratada de maneira adequada nem suficiente no plano diretor, que tem como política preferencial nesses casos, a simples remoção da população, em vez de mecanismos de gestão do risco e compatibilização do uso do solo com as condições ambientais do sítio urbano. Revela-se, desse modo, uma concepção dos problemas ambientais apartados das questões sociais. Assim, parece prevalecer um distanciamento entre as questões dos recursos ambientais e as demandas sociais relativas a esses recursos, comprometendo a compreensão dos riscos e perigos produzidos a partir da complexa relação entre sociedade e natureza.

[...]. Por definição, os perigos ocorrem na relação/interface sociedade-natureza (WHITE, 1974), e não incorporar (ou fazê-lo de forma relativa) o contexto social e geográfico pode limitar as análises a relações causais simples, pouco elucidativas das complexas tramas envolvidas. (MARANDOLA JR.; HOGAN, 2006, p. 35).

Muito embora o plano diretor declare que o planejamento e a gestão municipal tenham como horizonte o alcance do desenvolvimento sustentável, tal não se consubstancia em suas diretrizes e instrumentos. A sustentabilidade implica o equilíbrio entre as demandas ambientais e sociais na política urbana. Nesse sentido, as questões relativas aos perigos ambientais a que estão sujeitas as populações, sobretudo as de baixa renda, devem ser tratadas entre as prioridades. O enfoque não pode ser enviesado por uma perspectiva excludente da população como atores e componentes desse mesmo ambiente. Como bem mostra Porto Gonçalves (2013):

O desafio ambiental se coloca, no centro da problemática política contemporânea, ao nos concitar a buscar novos valores e novas instituições para

as nossas práticas sociais, como indica essa viragem demográfica. A final, a queda nas taxas de fecundidade e o aumento da proporção dos mais velhos nos obrigam a fincar na solidariedade os fundamentos de outras relações societárias. O mercado, aqui, tem muito pouco a nos ensinar. (PORTO GONÇALVES, 2013, p. 173).

Portanto, é preciso buscar um novo enfoque que aborde as concepções de desenvolvimento, meio ambiente e riscos socioambientais em toda a sua complexa trama de relações entre espaços e tempos distintos e convergentes ao mesmo tempo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Plano Diretor e do Código Ambiental de Santarém indicou que a questão dos riscos ambientais está sub dimensionada nesses instrumentos, os quais pouco contribuem como subsídios e instrumentos adequados para o equacionamento dos problemas socioambientais da população, sobretudo a de baixa renda.

A concepção de meio ambiente dos legisladores parece excluir o ser humano como componente e elemento central da questão ambiental urbana. Diferentemente do que propõe o princípio da sustentabilidade, evocado como um dos fundamentos da política ambiental e urbana da cidade, não há um equilíbrio entre as demandas ambiental e social, sobretudo quando se considera o princípio da função social da propriedade, previsto no Estatuto da Cidade. Assim sendo, promover a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas, entendidos como ecossistema natural, não tem mais importância do que garantir a qualidade do habitat humano construído nas cidades.

O plano diretor deve visar o desenvolvimento da função sócio-econômico-ambiental da propriedade como forma de garantir o bem-estar de seus munícipes. Entretanto, à medida que se avançou na leitura do mesmo, foi se percebendo distorções que levam a concluir que podem existir conveniências administrativas e gerenciais que buscam evitar temas que pareçam embaraçosos para a delimitação de interesses de atores diversos e divergentes, como aqueles relacionados às áreas de risco, carregados de inconsistências e contradições que atribuem à população que habita as regiões inundáveis da cidade, especialmente aquelas delimitadas como orla pelo plano diretor, numa situação de ponto cego, tanto na política ambiental quanto na política urbana.

O plano diretor expressa uma delimitação razoável dos recursos ambientais, das áreas que devem ser objetos de criação de unidades de conservação, de manejo sustentável e de proteção de recursos hídricos, mas parece não ter tido a devida atenção às condições de habitabilidade, embora apareça entre os objetivos, não estão descritos no plano diretor.

Portanto, a legislação urbana e ambiental analisada, está mais focada na proteção ambiental dos recursos ambientais e da paisagem e não necessariamente das pessoas que se fazem presentes nessa paisagem. Exclui-se assim, uma concepção de espaço socialmente produzido para o trato das áreas de risco e elaboração de políticas que busquem preparar a população para o enfrentamento dos perigos ambientais, reduzindo assim os riscos no caso a inundação dos bairros em consequência das cheias dos rios.

5 REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BIRKMANN, J. Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: conceptual frameworks and definitions. In: BIRKMANN, J (ed.) *Measuring vulnerability to natural hazards: towards disaster resilient societies*. New Deli, India: Teri Press, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988 - 35ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

COELHO, M. C. N. Impactos ambientais em áreas urbanas – teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, A. J. T; CUNHA, S. B. da. **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. (p. 19-45)

CORREA, R. L. **O espaço urbano**. 6ª impressão da 4ª edição. São Paulo: Ática, 2005. (Série Princípios).

CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e legislação ambiental. In: CUNHA, S. B. da; GUERRA, A. J. T. **A questão ambiental: diferentes abordagens – 8ª edição**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. (p. 43 a 79).

CUTTER, S. L.; BORUFF, B. J.; SHIRLEY, W. L. Social Vulnerability to Environmental Hazards. **Social science quarterly**, volume 84, number 2, june, 2003.

MARANDOLA JR., E; HOGAN, D. J. Natural hazard: o estudo geográfico dos riscos e perigos. **Ambiente e sociedade**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 95-109, jul./dez., 2004a.

_____. O risco em perspectiva: tendências e abordagens. **Geosul**, Florianópolis, v. 19, n. 38, p. 25-58, jul./dez., 2004b.

_____. (2006) As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar., 2006.

MENDONÇA, F. de A. & LEITÃO, S. A. M. Riscos e vulnerabilidade socioambiental urbana: uma perspectiva a partir dos recursos hídricos. **Geotextos**, vol. 4, n. 1 e 2, 2008 (p. 145-167).

OLIVEIRA, J. M. G. C. de. Expansão urbana e periferação de Santarém-Pa, Brasil: questões para o planejamento urbano. Diez años de câmbios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica**, Universidade de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008 <http://www.ub.es/geocrit/xcol/268.htm>. Acessado em 10/02/2016.

OLIVEIRA, M. A. T.; HERMANN, M. L. de P. Ocupação do solo e riscos ambientais na área conurbada de Florianópolis. In: GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. da. **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. (p. 147 a 188).

RODRIGUES, A. M. A matriz discursiva sobre “meio ambiente”: produção do espaço urbano – agentes, escalas, conflitos. In: CARLOS, A. F. A; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Ed. Contexto, 2011. (p. 207 a 230).

SANTARÉM. LEI Nº 17.894/2004. **Código ambiental do Município de Santarém**, de 15 de dezembro de 2004. Santarém: Gabinete do prefeito, 2004.

SANTARÉM. LEI Nº 18.051/2006. **Plano Diretor Participativo de Santarém**, de 29 de dezembro de 2006. Santarém: Gabinete do prefeito, 2006.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1993. (tradução Vera Ribeiro).