

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA: O PLANEJAMENTO E A GESTÃO TERRITORIAL NUM  
MUNICÍPIO INDÍGENA DA AMAZÔNIA

Anderson Kazuo Nakano (Instituto Pólis)  
Francisco de Assis Comaru (UFABC)

# **São Gabriel da Cachoeira: O Planejamento e a Gestão Territorial num Município Indígena da Amazônia**

## **Resumo**

O trabalho descreve e problematiza a experiência de elaboração do Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira, nos limites Noroeste do Estado do Amazonas. Contextualiza essa experiência no panorama geral da urbanização na região amazônica, que reproduz padrões de irregularidade fundiária, precariedade urbana, vulnerabilidade social, exclusão territorial e insustentabilidade ambiental verificadas em outras partes do Brasil. Descreve o processo participativo envolvendo as comunidades indígenas que vivem no município apontando as dificuldades políticas, culturais e materiais. Mostra as propostas para a democratização do planejamento e gestão territorial no interior das Terras Indígenas demarcadas. Ao final, aponta recomendações, alertas e aprendizados extraídos das discussões, análises e atividades realizadas ao longo de todo o processo de trabalho.

## **Introdução**

A grande maioria dos 1.700 municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos vivem um processo intenso de elaboração dos seus Planos Diretores, obedecendo determinações da Constituição Federal de 1988 cujo capítulo sobre a política urbana foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

Segundo dados do Ministério das Cidades, 1.130 municípios (67,2% do total de municípios que, segundo o Estatuto da Cidade, deveriam aprovar seus Planos Diretores até outubro de 2006) aprovaram seus Planos Diretores ou estão em tramitação nas Câmaras de Vereadores; 196 (11,6%) estão finalizando, devendo ser entregues às Câmaras até o dia 30/11/06; 297 (17,6%) estão em elaboração, nas etapas iniciais ou intermediárias e 60 (3,6%) não foram iniciados. Esses dados, obtidos através de consultas por telefone realizadas na primeira quinzena de outubro de 2006, mostram uma verdadeira onda de planejamento territorial atravessando o país.

O Município de São Gabriel da Cachoeira insere-se nesse quadro nacional com a recente aprovação do seu Plano Diretor<sup>(1)</sup>. Este texto tem como objetivo discutir as problemáticas relativas ao planejamento e à gestão territorial no contexto amazônico verificadas nesse município.

## **Contexto Regional**

A Região Norte representa uma das últimas fronteiras brasileiras em acelerado processo de urbanização. Segundo o Ministério das Cidades, nessa Região 25,2% dos municípios apresentam taxas de crescimento populacional acima de 5% anual. Nas Regiões Nordeste e Sul 32,1% e 28,5% dos municípios, respectivamente, apresentam crescimento populacional negativo, abaixo de -2,5%(2).

O Norte possui déficits significativos relativos à habitação, infra-estrutura e saneamento ambiental. Dados da Fundação João Pinheiro mostram déficit habitacional quantitativo total de mais de 400 mil unidades novas e cerca de 150 mil domicílios com carência ou inadequação na infra-estrutura de saneamento básico, bem como cerca de 35 mil com adensamento excessivo(3).

Pode-se dizer que o contexto da urbanização na Amazônia traz enormes desafios aos técnicos, gestores, habitantes e ao Estado Brasileiro. Deparam-se, de um lado, com a riqueza potencial e a diversidade socioambiental, e de outro lado, com a urbanização precária, conflitos fundiários, grandes projetos de infra-estrutura para o desenvolvimento e a “promessa de modernidade e crescimento”.

Do ponto de vista da urbanização, o quadro é preocupante: expansão de ocupações irregulares e com péssimas condições de vida que servem de moradia para a população de baixa renda com impactos negativos sobre áreas de proteção ambiental; intensificação dos fluxos migratórios para os centros urbanos, predominantemente em direção às ocupações irregulares da periferia, com choques sociais e culturais; aumento da demanda por equipamentos e serviços urbanos básicos que se soma aos graves problemas de transporte e saneamento ambiental contrastando com as limitações nas capacidades de planejamento, gestão e investimento nas administrações municipais.

Associado a isso se verifica a ocorrência de profundas vulnerabilidades sociais, ausência de alternativas de trabalho e renda para parte significativa dos moradores das cidades, especialmente os mais jovens, tendência à estagnação econômica e conflitos sócio-culturais variados. Como pano de fundo desta realidade pode-se dizer que, de forma praticamente generalizada, predomina a irregularidade fundiária tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais.

Se pudéssemos sintetizar este modelo de desenvolvimento urbano e regional, sob os aspectos socioambientais, econômicos, urbanos, culturais, fundiários, é forçoso reconhecer seu baixíssimo grau de sustentabilidade.

Seguindo a tendência já observada nos processos de ocupação e urbanização em outras regiões do país, as áreas com ocupação urbana mais intensa têm sido aquelas favorecidas por macro-acessibilidades, servidas por rodovias ou grandes rios navegáveis que permitem a interligação regional e o tráfego de pessoas e bens.

Porém, a Região Noroeste da Amazônia, particularmente na bacia do Alto Rio Negro onde se localiza o Município de São Gabriel da Cachoeira, tem sofrido menos impactos da expansão urbana do que nas regiões próximas ao Arco do Desmatamento, que inclui partes dos estados do Pará, Maranhão, Norte de Tocantins, Norte de Mato Grosso, Rondônia, Sudoeste do Amazonas e Nordeste do Acre (4).

No Noroeste amazônico, em que pese as transformações aceleradas decorrentes da ação antrópica, restam partes significativas da floresta com características muito próximas das originais(5). Daí a importância do planejamento e gestão territoriais adequados ao contexto amazônico e fundamentados no princípio da função socioambiental do território.

### **Caracterização Municipal**

O Município de São Gabriel da Cachoeira localiza-se no extremo Noroeste do Estado do Amazonas, no interior da maior floresta tropical do planeta. Trata-se de um município distante 852 km em linha reta de Manaus e 1.061 km pelo Rio Negro. Manaus é o maior centro urbano da região com 1.405.835 habitantes (6).

São Gabriel da Cachoeira é acessível por transportes aéreos e fluviais. Em seu principal aeroporto pousam e decolam, semanalmente, aviões vindos de Manaus. Não há conexões terrestres com outros municípios da região. A única via local aberta através da floresta é a BR 307 que liga a sede municipal ao núcleo de Cucuí, localizado na divisa entre Brasil e Venezuela. Essa via, construída pelo Programa Calha Norte do Ministério da Defesa, não está pavimentada e encontra-se em condições precárias de circulação.

Por estar na faixa de fronteira entre Brasil, Colômbia e Venezuela e inserir-se em região de grande interesse nacional e internacional, São Gabriel da Cachoeira foi incluído na área de segurança nacional por meio da Lei Federal 5.449 de 1968. Essa condição estratégica intensifica a presença do Exército e da Aeronáutica no município.

O Exército mantém o Comando de Fronteira do Rio Negro e o 5º Batalhão de Infantaria da Selva com pelotões de fronteira distribuídos em diferentes pontos do território, inclusive no interior das Terras Indígenas demarcadas. O Exército planeja aumentar seu contingente militar que é, hoje, de

aproximadamente 1.500 homens. O objetivo é fortalecer a presença das forças armadas na Região Norte do país. A convivência entre as forças armadas e as comunidades indígenas é complexa e precisa ser analisada com cuidado pois envolve conflitos variados, abertos e velados.

A Aeronáutica mantém uma base aérea no aeroporto local e um Destacamento do IV Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego – CINDACTA IV (SIVAM), responsável pela operação e manutenção do radar instalado na sede municipal. A Aeronáutica também planeja intensificar sua presença no município. Prevê a ampliação da sua base aérea prevista para o médio prazo ampliando o principal aeroporto local. Essa intervenção física afetará as comunidades indígenas que vivem nos arredores, como veremos a seguir.

Durante a década de 1990, a taxa geométrica de crescimento anual da população de São Gabriel da Cachoeira foi de aproximadamente 4%. Em 2000, essa população era igual a 29.947 habitantes, segundo o censo demográfico do IBGE. Certamente esse número vem aumentando já que não houve nenhum acontecimento significativo que altere a tendência de crescimento populacional. A maior parte desses habitantes é constituída por várias etnias indígenas como, por exemplo, os Arapasos, Baniwas, Barasanas, Barés, Desanas, Hupdas, Karapanãs, Kubeos, Kuripakos, Makunas, Miriti-tapuyas, Nadobs, Pira-tapuyas, Potiguás, Sirianos, Taiwanos, Tarianas, Tukanos, Tuyukas, Wananas, Werekenas e Yanomamis. São Gabriel da Cachoeira é o município com maior concentração de diferentes etnias indígenas do país. É inegavelmente um município indígena.

As diversas etnias distribuem-se pelos bairros da sede municipal, no núcleo urbano de Iauaretê e em pequenas comunidades distribuídas ao longo dos grandes rios que cortam o município como, por exemplo, o Uaupés, Içana, Xié, Tiquié e Negro. São mais de 400 pequenas comunidades que vivem, em sua maior parte, nas Terras Indígenas demarcadas, homologadas e registradas conquistadas na década de 1990.

As Terras Indígenas abrangem cerca de 80% do território municipal. A extensão territorial de São Gabriel da Cachoeira é uma das maiores do país: 109.185,00 km<sup>2</sup>. Essa área é maior do que os Estados de Alagoas (27.767,66 km<sup>2</sup>), Espírito Santo (46.077,52 km<sup>2</sup>), Paraíba (56.439,84 km<sup>2</sup>), Pernambuco (98.311,62 km<sup>2</sup>), Rio de Janeiro (43.696,05 km<sup>2</sup>), Rio Grande do Norte (52.796,79 km<sup>2</sup>), Santa Catarina (95.346,18 km<sup>2</sup>) e Sergipe (21.910,52 km<sup>2</sup>).

Aquele percentual aumentou com a demarcação recente das Terras Indígenas Balaio, localizada na divisa com o município de Santa Isabel. Poderá aumentar ainda mais com a demarcação das

áreas conhecidas como Marabitana Cué-Cué localizadas na porção leste do município. Essas áreas conformam uma faixa de terras entre a sede municipal e a fronteira com a Venezuela. Durante as discussões para a elaboração do Plano Diretor, aqueles que se opõem à demarcação dessa faixa como Terras Indígenas manifestaram interesse em incluí-la no patrimônio municipal. Na década de 1990 solicitação de cessão dessas terras por parte da Prefeitura de São Gabriel da Cachoeira junto ao escritório estadual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, localizado em Manaus. O processo foi paralisado e ficou sem resultado. Se as áreas de Marabitana Cué-Cué forem demarcadas, a sede municipal ficará rodeada por Terras Indígenas. Há preocupações com relação ao impacto dessa demarcação na futura expansão urbana e nos intercâmbios com a Venezuela através do Rio Negro já que o acesso às Terras Indígenas é controlado.

A Terra Indígena Balaio sobrepõe-se ao Parque Nacional Pico da Neblina sob responsabilidade do IBAMA. Essa sobreposição gera conflitos na gestão pois o Parque Nacional é uma Unidade de Conservação federal de proteção integral que não permite nenhum tipo de ocupação permanente em seu interior, enquanto as Terras Indígenas são bens da União cujo usufruto das riquezas do solo, rios e lagos existentes em seu interior é exclusivo dos povos indígenas que nelas habitam.

A definição de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios encontra-se no parágrafo primeiro do Artigo 231 da Constituição Federal: são aquelas

“(...) por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seu usos, costumes e tradições. (...)” (7)

Adiante veremos como o Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira tratou dessa problemática. Esse imbricamento entre territorialidades ocorre também com relação à área de segurança nacional e faixa de fronteira. Tal imbricamento coloca desafios federativos e de articulação interinstitucional para o planejamento e gestão territorial do Município de São Gabriel da Cachoeira pois implica na convivência, mais ou menos conflituosa, entre diferentes atores sociais e institucionais, com respectivos interesses e formas de atuação no território. Do ponto de vista jurídico, esse imbricamento envolve responsabilidades de distintos entes da federação. O Plano Diretor, portanto, precisa consubstanciar um pacto de convivência entre esses atores sociais e institucionais no território e com os territórios.

### **Lançamento do Plano Diretor**

Nas últimas décadas, observa-se a migração e expansão urbana, principalmente na sede municipal de São Gabriel da Cachoeira e dos núcleos de Yauaretê, Cucuí e outras comunidades no interior do município.

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que obriga municípios com mais de 20.000 habitantes a elaborarem e aprovarem seus Planos Diretores com base em processos participativos, a criação do Ministério das Cidades e a implementação de uma campanha nacional de apoio para a elaboração de Planos Diretores coordenada por representantes do Conselho Nacional das Cidades, propiciaram oportunidade importante para discutir o padrão de urbanização em curso no Município de São Gabriel da Cachoeira e fomentar um processo de discussão sobre planejamento e gestão territorial com os diversos atores sociais e institucionais locais.

Para iniciar o processo organizou-se um Seminário na sede do município com a participação de convidados e representantes de entidades que atuam na região. As apresentações e discussões foram coordenadas pelo Instituto Polis, a Escola da Cidade (Instituição de Ensino Superior em Arquitetura e Urbanismo), O Instituto Socioambiental e outras instituições. Este seminário foi o lançamento público do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira.

Nas discussões, ficou clara a importância do desafio de elaborar o Plano Diretor do município. Após este primeiro seminário foram realizadas duas oficinas de sensibilização e capacitação de lideranças comunitárias, representantes institucionais e moradores locais, como etapas preparatórias para o processo de leituras comunitárias e técnicas sobre a realidade local e análise jurídica dos marcos legais federais, estaduais e municipais que incidem na ordenação territorial e ambiental de São Gabriel da Cachoeira. As duas oficinas de sensibilização e capacitação ocorreram respectivamente em outubro e dezembro de 2005 e foram coordenadas pelo Instituto Polis, que passou a assessorar a prefeitura na elaboração do Plano Diretor.

Nestas oficinas, diversas problemáticas foram levantadas pelos participantes presentes como, por exemplo, a segurança pública e assistência social. Entre os problemas levantados podemos citar: a) intenso fluxo de migrações do interior do município para a cidade; b) problema de incômodos urbanos provocados por festas, casas noturnas, uso e comercialização de drogas e consumo de álcool; c) problema da exploração das riquezas minerais existentes no solo e subsolo do município, tanto pelos indígenas quanto por não-indígenas; d) problema da geração e distribuição

de energia elétrica no município; e) problemática relacionada com as dificuldades de produção, distribuição e acesso a alimentos no município; f) segurança pública e violência, entre outros.

### **Processo Participativo**

O processo participativo iniciou no segundo semestre de 2005. A metodologia adotada foi o mais participativa possível em respeito ao Inciso II do Artigo 2º. do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), ao Artigo 40 dessa mesma Lei Federal e a Resolução 25 de 2005 do Conselho Nacional das Cidades. Esta Resolução recomenda, entre outras medidas, constituir uma coordenação compartilhada entre governo e sociedade civil para a elaboração do Plano Diretor, organizar e realizar discussões com segmentos sociais específicos e em diferentes territórios locais.

Em São Gabriel da Cachoeira, o secretário de meio ambiente, turismo e cultura (2005-2008) foi o coordenador, pela prefeitura, dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor. As atividades iniciaram com um levantamento de pouco mais de 100 organizações e instituições governamentais e não governamentais existentes no município. Esse levantamento abrangeu a maior parte dos setores organizados da sociedade civil e das instituições públicas instaladas no local. Todos foram convidados, via ofício do governo municipal, a integrarem o Núcleo Gestor do Plano Diretor, inclusive os 9 vereadores da Câmara Municipal. Do total de organizações e instituições convidadas, pouco mais de 50 concordaram em participar desse Núcleo que foi composto por representantes da sociedade civil e do Poder Público federal e municipal como, por exemplo, organizações não governamentais, associações de bairro, associações comunitárias, lideranças do movimento indígena, secretarias municipais, conselheiros de educação e saúde, Exército, Aeronáutica, IBAMA, FUNAI, universidade, entre outros.

Os membros do Núcleo Gestor participaram de atividades voltadas para a sensibilização e capacitação sobre os temas relacionados com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, a democratização do planejamento e gestão territorial, entre outros. Junto com moradores, contribuíram para a indicação dos problemas que devem ser considerados na elaboração do Plano Diretor como, por exemplo, a contaminação e má qualidade da água utilizada no abastecimento da população; o lançamento de esgotos domésticos nas ruas, igarapés e no Rio Negro; a destinação inadequada do lixo em terrenos baldios e lixão localizado nos arredores da cidade; a perda de locais importantes para a cultura das comunidades por causa da urbanização desordenada; a deterioração de edifícios com importância histórica; o crescimento periférico da

sede urbana do município a partir da construção de novos bairros e conjuntos habitacionais que se implantam em áreas distantes do centro; o adensamento construtivo nos lotes dos bairros mais centrais prejudicando a ventilação e iluminação no interior das edificações gerando desconforto ambiental e insalubridades; as más condições de mobilidade nas vias urbanas.

Após o lançamento público do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira e a constituição do Núcleo Gestor, deu-se início ao processo de construção participativa dos estudos que subsidiaram a formulação de propostas para a definição de investimentos prioritários, das estratégias de ordenamento territorial e do sistema descentralizado de planejamento e gestão territorial.

A elaboração da leitura técnica baseou-se em levantamentos demográficos, sanitários e socioeconômicos coordenados por técnicos do Instituto Socioambiental junto com pesquisadores indígenas que vivem no município, principalmente jovens do ensino médio. Esses levantamentos, realizados no ano de 2004, abrangeram a sede municipal e os núcleos de Iauaretê e Cucuí localizados, respectivamente, próximos às fronteiras do Brasil com a Colômbia e a Venezuela. Os pesquisadores levantaram dados primários sobre as características etárias, étnicas, educacionais, domiciliares, econômicas e migratórias dos moradores desses núcleos. Levantaram também as alternativas usadas para abastecimento de água, esgotamento sanitário, destinação de lixo, atendimento médico, trabalho, geração de renda, educação, entre outros. Foi dada atenção especial aos tipos de materiais utilizados na construção das moradias: tipos de cobertura, paredes e pavimentação. Nos levantamentos realizados junto aos moradores da sede municipal, os questionários foram distribuídos pelos diferentes bairros delimitados previamente. Nesses casos, procurou-se colher dados e informações sobre os tipos de conexões que as famílias mantêm com as comunidades que vivem em outras áreas do município, especialmente nos locais mais interiorizados.

A leitura técnica se valeu também de cartografias bastante detalhadas elaboradas pelo Instituto Socioambiental; estudos realizados por órgãos técnicos do governo estadual; relatórios técnicos sobre desenvolvimento econômico local; dados censitários do IBGE; dados sobre as finanças municipais da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; informações obtidas em pesquisas na internet, entre outros subsídios. As contribuições do laboratório de geoprocessamento do Instituto Socioambiental foram de suma importância para os trabalhos. Esse laboratório trabalha com um sistema de informação geográfica que permite cruzar grande número de fotos aéreas atuais e bases cartográficas digitalizadas, georreferenciadas e

cuidadosamente geocodificadas. Essas bases permitiram visualizar a distribuição de todas as comunidades indígenas ao longo das principais calhas de rios do município; a macro e microhidrografia; as unidades socioambientais de paisagem; a estrutura viária da sede municipal; os limites municipais; as Terras Indígenas; as Unidades de Conservação, entre outras informações geográficas. Esses instrumentos permitiram a territorialização de todas as análises.

Os resultados da leitura técnica mostraram claramente os principais desafios do planejamento e gestão territorial de um município como São Gabriel da Cachoeira localizado no interior da floresta amazônica, em área de segurança nacional, em faixa de fronteira, com grande diversidade étnica e grande extensão territorial. A leitura técnica mostrou ainda a evolução da área urbanizada da sede municipal, seus padrões de uso e ocupação do solo, o início de um processo de adensamento e verticalização dos bairros mais antigos, as demandas por infra-estrutura e serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, fornecimento de energia elétrica, iluminação pública, equipamentos comunitários de educação e saúde, espaços públicos de lazer, entre outras informações.

Complementou-se a leitura técnica com informações obtidas em consultas específicas às seguintes instituições: Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Finanças, Produção e Abastecimento, Obras e Interior; Departamento Municipal de Águas; Instituto Municipal de Terras; Diocese de São Gabriel da Cachoeira; Programa Calha Norte; Federação das Organizações Indígenas do Alto Rio Negro (FOIRN); Câmara Municipal; Comando da Aeronáutica; IBAMA; FUNASA; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Sanitário; FUNAI; Comando do Exército; Conselho de Desenvolvimento Rural; entre outros. Essas reuniões técnicas foram coordenadas pela prefeitura e equipe de assessoria do Instituto Pólis. Apesar da grande quantidade de informações primárias e secundárias sistematizadas ao longo da leitura técnica, é sempre bom discuti-las, na medida do possível, com técnicos e atores sociais que atuam nos locais pois ajudam na sua análise e qualificação. Muitas vezes há correções e complementações.

A elaboração da leitura comunitária foi baseada em oficinas realizadas nos bairros da sede urbana e em algumas comunidades indígenas localizadas em outras partes do município. Nessas oficinas, os participantes dividiram-se em seis grupos que mapearam as demandas por melhoramentos viários; lugares importantes do ponto de vista histórico e cultural; áreas ociosas que poderiam ser aproveitadas com equipamentos comunitários; atividades incômodas que provocavam impactos na vizinhança; áreas de importância para proteção ambiental; lugares importantes para o trabalho

e consumo dos moradores; caminhos principais utilizados no dia a dia para ir da casa para o trabalho e da casa para a escola, entre outros. Para a realização desses mapeamentos, foram utilizadas fotos aéreas georreferenciadas mostrando a sede urbana, seus arredores e o território municipal como um todo. Os mapeamentos comunitários foram feitos em folhas de acetatos transparentes fixados sobre as fotos aéreas. As marcações feitas pelos participantes das oficinas usaram cores e símbolos diferentes, definidos previamente. Essas marcações foram digitalizadas e unificadas em mapa único. Em algumas oficinas foi necessário improvisar traduções para as línguas indígenas Nhengaatu e Baniwa para viabilizar a comunicação com os participantes. Lideranças comunitárias se encarregaram de fornecer esse auxílio.

Os resultados da leitura comunitária foram importantes para a definição dos investimentos prioritários para os próximos 10 (dez) anos no município de São Gabriel da Cachoeira. A exposição clara desses investimentos no Plano Diretor é fundamental para articular os instrumentos de planejamento municipal: Plano Plurianual, elaborado de 4 em 4 anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual, elaboradas anualmente. O Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira estabeleceu os investimentos prioritários nos seguintes campos: saneamento ambiental, habitação, mobilidade, melhoramentos no sistema viário, geração e distribuição de energia elétrica, iluminação pública, implantação de equipamentos comunitários e desenvolvimento institucional na administração pública municipal.

A elaboração da leitura jurídica valeu-se de análises sobre um conjunto de legislações municipais, estaduais e federais que incidem no planejamento e gestão territorial do município de São Gabriel da Cachoeira. A análise dessas legislações procurou identificar a adequação aos princípios e determinações estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade. Enfatizou-se, como princípios norteadores do Plano Diretor, as funções sociais e socioambientais da cidade e da propriedade urbana, o desenvolvimento sustentável, o direito à cidade, a responsabilidade municipal na regulação territorial e ambiental local. À luz desses princípios, apontou-se as matérias que deveriam ser tratadas no Plano Diretor.

É interessante notar que a existência de grandes extensões de Terras Indígenas demarcadas, homologadas e registradas no município exigiu atenção especial na leitura jurídica. A pergunta que se impunha era: até que ponto o Plano Diretor pode incidir e regular os territórios localizados no interior dessas Terras que são bens da União com usufruto exclusivo das comunidades indígenas que nelas vivem? Incluiu-se um parecer sobre os direitos indígenas, o passo a passo do

processo de demarcação das Terras Indígenas, desde o estudo antropológico de identificação até o registro em cartório de imóveis da comarca e na Secretaria dos Patrimônios da União, passando pelas fases de aprovação na Fundação Nacional do Índio - FUNAI, possíveis contestações, declarações de limites, demarcação física e homologação. Vale ressaltar que, do ponto de vista do planejamento e gestão territorial, a demarcação das Terras Indígenas foi bastante positiva pois respalda soluções para os conflitos fundiários locais. Esse tipo de conflitos marca a Região Norte do país e é, muitas vezes, resolvido à bala. A leitura jurídica mostrou que as Terras Indígenas são inalienáveis e indisponíveis e com direitos imprescritíveis. Essas Terras devem ser usadas para a reprodução social das populações indígenas. É proibido vendê-las, arrendá-las ou cedê-las a terceiros ou qualquer ato e negócio jurídico que se opõem ao “pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena”. Os atos jurídicos que ferem a posse permanente dessas Terras por parte dessas comunidades são nulos.

Essas indicações formuladas na leitura jurídica foram acolhidas entre as propostas do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira na delimitação da Macrozona das Terras Indígenas. O objetivo dessa Macrozona é incorporar

“(…)os direitos indígenas originários consagrados no ordenamento jurídico nacional.(…)”

Um aspecto importante relacionado com essa Macrozona das Terras Indígenas é a sobreposição com o Parque Nacional do Pico da Neblina, Unidade de Conservação federal de proteção integral. De um lado, as Terras Indígenas garantem a permanência e usufruto exclusivo das áreas demarcadas, de outro lado, as Unidades de Conservação de proteção integral proíbe a permanência de qualquer comunidade nas áreas instituídas. Diante dessa contradição, o Plano Diretor propôs a gestão compartilhada nos seguintes termos:

“(…)Havendo sobreposição de Unidades de Conservação na Macrozona das Terras Indígenas, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações indígenas residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e os locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações. (…)”

Os resultados dessas leituras técnicas, comunitárias e jurídicas foram apresentados e discutidos em seminário público que contou com a participação de membros do Núcleo Gestor do Plano Diretor e vários moradores do município.

Um ponto importante debatido nesse seminário foi o desenvolvimento sustentável de áreas rurais localizadas fora do perímetro urbano, nos arredores da sede municipal e ao longo da BR-307. Os participantes discutiram propostas para um plano de manejo agroflorestal e promoção de

atividades agrícolas e extrativistas sustentáveis no Assentamento Teotônio Ferreira localizado a norte da sede municipal, com 250 lotes de 125.000 m<sup>2</sup> de área. O Plano Diretor definiu as seguintes diretrizes para a elaboração desse plano de manejo:

“(…) Manutenção das áreas de preservação permanente das nascentes e igarapés;

Regularização fundiária dos imóveis;

Melhoria nas condições de acesso, transporte e escoamento da produção no local;

Melhoria nas condições de drenagem;

Melhoria na infra-estrutura de fornecimento de energia elétrica e iluminação pública;

Viabilização de equipamentos básicos de saúde e educação para atender as demandas locais;

Definição de parâmetros para o uso e ocupação do solo, especialmente a taxa de aproveitamento e coeficiente de ocupação;

Definição de parâmetros para desmembramento e remembramento de lotes;

Mapeamento das terras aptas para cultivo agrícola;

Mapeamento das áreas aptas para extração de madeira e reflorestamento;

Extração da madeira compatível com as atividades das roças, piscicultura, pesca, reflorestamento e áreas de preservação permanente;

Viabilização de apoio técnico para o desenvolvimento do cultivo agrícola, manejo agroflorestal, criação de pequenos animais e da piscicultura no local;

Utilização da produção de alimentos locais no abastecimento e merenda escolar do município. (...)”

Outro ponto candente do seminário de devolução dos resultados das leituras técnicas, comunitárias e jurídicas foi levantado por moradores de comunidades indígenas localizadas nos arredores da sede municipal. Esses moradores reivindicaram a inclusão dos seus territórios nas análises e propostas do Plano Diretor. Essa reivindicação foi importante pois uma dessas comunidades, Itacoatiara, localiza-se junto ao principal aeroporto local cuja base aérea da Aeronáutica sofrerá ampliação no curto prazo. Essa ampliação afetará diretamente as moradias e áreas de roça, caça e extração vegetal dos membros daquela comunidade causando conflitos que precisam de instrumentos para mediação e negociação. O Plano Diretor propôs a utilização do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV e Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV para analisar os efeitos daquele empreendimento da Aeronáutica e definir medidas compensatórias e mitigadoras. Os resultados desses Estudos e Relatórios devem ser discutidos com as comunidades que podem ser afetadas pela obra. O EIV e RIV foram previstos também para a implantação de empreendimentos na Macrozona das Terras Indígenas. O objetivo é incluir as comunidades indígenas nas discussões sobre esses empreendimentos a serem executados em suas Terras,

inclusive os empreendimentos das forças armadas e outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais.

### **O Planejamento e Gestão Territorial em Terras Indígenas**

A inclusão das comunidades indígenas, com seus usos, costumes e tradições, no sistema de planejamento e gestão territorial municipal foi o principal eixo que orientou as propostas de descentralização dos instrumentos, canais de participação, de tomadas de decisões e de definição de investimentos públicos no município, em especial nas Terras Indígenas. Vale dizer que o Plano Diretor foi uma oportunidade para articular os interesses das comunidades indígenas, que representam a grande maioria na sociedade local, com a estrutura institucional municipal responsável pelo sistema de planejamento e gestão territorial. Essa estrutura institucional inclui a criação de órgãos técnicos responsáveis pelas diferentes atividades de planejamento e gestão territorial pois não há uma secretaria ou outro tipo de instituição em condições suficientes para assumir tais atribuições. Por isso o Plano Diretor propõe a criação desses órgãos técnicos que devem se responsabilizar pelo desenvolvimento e implementação das políticas habitacionais, de saneamento ambiental, de mobilidade, de regularização fundiária, de meio ambiente e de regulação do uso e ocupação do solo urbano e rural. Propôs-se que esse órgão técnico tivesse, no mínimo, setores responsáveis pela análise e licenciamento de novas edificações e loteamentos urbanos, pelas informações municipais, pela fiscalização e controle urbano e pela realização de projetos e obras públicas.

O sistema de planejamento e gestão territorial inclui também o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial que foi pensado junto com os 6 (seis) Conselhos Regionais de Política Territorial das 6 (seis) Regiões Administrativas instituídas pelo Plano Diretor: Hiniáli; do Baixo Rio Uaupés e Tiquié; do Alto Rio Negro e Xié; do Médio e Alto Rio Uaupés e Papuri; do Rio Marié e Cauburis e Táwa (que significa “cidade” na língua Nheengatu e designa a sede urbana do Município)<sup>1</sup>. Cada Região Administrativa deve ter seu Plano Diretor Regional elaborado após a aprovação do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira.

A criação dessas Regiões Administrativas baseou-se nas 5 subdivisões definidas pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN utilizadas para organizar sua atuação junto às diferentes comunidades distribuídas em vários pontos do território municipal. Foram

---

<sup>1</sup>As denominações dessas Regiões Administrativas foram definidas junto com as lideranças do movimento indígena que atua no município.

analisadas outras formas de subdivisão do município usadas no planejamento e gestão da saúde e da educação. Concluiu-se que a subdivisão da FOIRN estava mais enraizada em processos sociais e políticos e, portanto, era mais adequada para o Plano Diretor na medida em que era usada e reconhecida por grupos sociais majoritários. Foi necessário um ajuste pois uma das regiões da FOIRN abrange, simultaneamente, parte de São Gabriel da Cachoeira e do município vizinho de Santa Isabel. Portanto, o Plano Diretor criou a Região Administrativa do Rio Marié e Cauburis que se restringe somente ao território de São Gabriel da Cachoeira. Além disso, O Plano Diretor criou a Região Administrativa Táwa destacando a área da sede municipal daquela Região Administrativa. A FOIRN não individualiza essa área do município.

Cada Região Administrativa, com exceção da Táwa (sede municipal), deve ter seu Conselho Regional de Política Territorial cujos membros, no mínimo 4 (quatro) e no máximo 12 (doze), são eleitos a partir das suas respectivas bases comunitárias, em Assembléias Regionais de Política Territorial. Cada Região Administrativa deve definir o número de conselheiros regionais, suas formas de eleição e a periodicidade das suas reuniões naquelas Assembléias. Portanto, não há um formato único para todas as Regiões Administrativas que possuem características étnicas e políticas específicas. Essa proposta procura respeitar as práticas, formas de organização social e procedimentos de escolhas de lideranças tradicionais já existentes nessas Regiões Administrativas.

As atribuições dos Conselhos Regionais de Política Territorial são:

“(...) Coordenar a elaboração e a implementação dos Planos Diretores Regionais segundo diretrizes apresentadas no Artigo 92 deste Plano Diretor;

Indicar 2 (dois) membros para participar do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial.

Convocar e coordenar a realização da respectiva Assembléia Regional de Política Territorial;

Avaliar previamente a realização de investimentos públicos destinados às respectivas regiões administrativas;

Decidir sobre a destinação do dinheiro do Fundo de Desenvolvimento Territorial vinculados à respectiva região;

Opinar, obrigatoriamente, sobre a proposta de plano plurianual antes de seu envio pelo Poder Executivo à Câmara Municipal;

Apresentar ao Poder Executivo e à Câmara Municipal sobre qualquer assunto de interesse da Região Administrativa;

Participar dos processos de consulta prévia de políticas, projetos, obras ou programas a serem implementados nas Macrozonas de Terras Indígenas. (...)”

Um das principais atribuições dos Conselhos Regionais de Política Territorial é coordenar a elaboração e implementação dos Planos Diretores Regionais das suas respectivas Regiões Administrativas. São Gabriel da Cachoeira poderá ter, portanto, 5 Planos Diretores Regionais que

deverão respeitar as peculiaridades socioambientais das suas áreas de abrangência e serão instituídos através de Resoluções do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial. As diretrizes para a elaboração desses Planos Diretores Regionais são:

“(...) Participação ampla das comunidades que vivem nas Regiões Administrativas;

Definição dos investimentos prioritários para o desenvolvimento territorial das Regiões Administrativas;

Definição de prazos e métodos para a realização do zoneamento socioambiental do território da respectiva Região Administrativa. (...)”

Os Planos Diretores Regionais deverão ser aprovados em Assembléias Regionais de Política Territorial que serão usadas, também, para avaliar seus processos de implementação. Os participantes dessas Assembléias serão os membros das comunidades indígenas de diferentes etnias que vivem nas Regiões Administrativas.

Como ocorre a articulação entre os Conselhos Regionais de Política Territorial e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial?

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial reúne 31 membros: 13 representantes do governo e órgãos públicos e 18 representantes de diversos segmentos da sociedade civil. Entre esses 18 representantes da sociedade civil inclui-se os 10 conselheiros regionais escolhidos entre seus pares. Considerando as 5 Regiões Administrativas com Conselhos Regionais de Política Territorial, tem-se no mínimo 20 e no máximo 60 conselheiros regionais no município.

Vale ressaltar que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial delibera sobre a outorga de títulos de Concessão de Direito Real de Uso referentes a terras públicas. Essa medida procura ampliar a transparência pública desse tipo de operação evitando atitudes clientelistas, bastante comum no município.

O Conselho delibera ainda sobre a utilização de recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial que poderá receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social instituído pela Lei Federal 11.124/2005. O Plano Diretor estabelece que os recursos daquele Fundo Municipal poderão ser usados para a implementação do Plano Municipal de Habitação. Uma vez criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, regulamentado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial e elaborado o Plano Municipal de Habitação, o Município de São Gabriel da Cachoeira terá condições para buscar recursos daquele Fundo Nacional.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial terá Câmaras Técnicas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade, meio ambiente e regularização fundiária. Terá ainda uma

Câmara de Assuntos Federativos que poderá articular órgãos e instâncias federais, estaduais e municipais com a finalidade de promover o desenvolvimento do município. As atribuições dessa Câmara são:

“(…) Viabilizar a regularização fundiária das terras públicas e de assentamentos em terras públicas;

Analisar e avaliar projetos e programas de iniciativa de órgãos da União e do Estado do Amazonas que afetam o território local;

Realizar mediação e promover acordos com os órgãos competentes da União e do Estado do Amazonas sobre projetos e programas de desenvolvimento territorial que resultem em conflitos de interesse federativo;

Analisar e avaliar empreendimentos de impacto territorial e socioambiental no Município de São Gabriel da Cachoeira;

Estabelecer metas e ações, programas e projetos de forma integrada com os órgãos competentes da União e do Estado do Amazonas para a implementação da política de desenvolvimento territorial e do Plano Diretor. (...)”

O sistema de planejamento e gestão territorial possui outros componentes como as Conferências Municipais de Desenvolvimento Territorial, instrumentos de democratização da gestão (audiências públicas; plebiscito e referendo popular; consulta pública; iniciativa popular de projeto de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial e acordos de convivência) e um Programa de Capacitação sobre Planejamento e Gestão Territorial cujo objetivo é desenvolver um processo permanente de formação de técnicos, conselheiros municipais, conselheiros regionais, lideranças comunitárias, representantes de segmentos da sociedade civil e interessados em geral.

As inovações trazidas pelo primeiro Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira exige formação continuada para a construção sólida de uma cultura do planejamento na gestão pública municipal. Essa cultura se faz cada vez mais necessária em locais com recursos escassos. É preciso planejar para otimizar a utilização desses recursos financeiros, técnicos, humanos e materiais.

### **Aprendizados, Alertas e Recomendações**

A experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo de São Gabriel da Cachoeira propicia alguns aprendizados importantes. Percebe-se as precariedades da urbanização amazônica que depreda ecossistemas e recursos naturais, cria vulnerabilidades sociais e reproduz padrões de desigualdades socioterritoriais existentes em outras regiões do país. Tais desigualdades são estruturadas pela pobreza e pelo acesso irregular à terra urbana. Em São Gabriel da Cachoeira, essa irregularidade fundiária é um problema generalizado e envolve todos os grupos sociais com maior ou menor renda. Mesmo o Poder Executivo Municipal se apropria irregularmente de terras da União. Pode-se dizer que os conflitos fundiários entre posse, propriedade, grilagem,

concessões irregulares, entre outros, estão presentes em praticamente toda a Região Norte do país. A demarcação das Terras Indígenas soluciona muitos desses conflitos ao definir áreas da União de usufruto exclusivo das comunidades indígenas.

Nesse contexto, podemos afirmar sem medo de errar que os instrumentos de regularização fundiária são importantes em toda a área urbana do município. O Plano Diretor deve conter uma ampla estratégia para aplicação desses instrumentos, especialmente nos casos de ocupações em terras públicas municipais e federais.

Outro aprendizado relevante é a importância da articulação entre órgãos técnicos federais, estaduais e municipais no planejamento e gestão dos territórios locais. Essa articulação federativa é urgente num município localizado em faixa de fronteira, inserido em área de segurança nacional, com importantes reservas minerais, Terras Indígenas e unidades de conservação estadual e federal. É importante para destravar impasses, construir acordos e definir convergências nos objetivos e ações que afetam as formas de uso e ocupação das terras urbanas e rurais do município.

Essa articulação federativa não isenta o Poder Executivo e Legislativo municipal de construir capacidades institucionais, técnicas e de planejamento e gestão pública necessárias para formular, implementar, monitorar, avaliar e revisar políticas públicas democráticas que garantam os direitos socioambientais previstos no ordenamento jurídico nacional. É importante prever a organização de estruturas institucionais, órgãos e setores técnicos, formação de equipes, procedimentos administrativos e atividades de capacitação que fortaleçam o Poder Público municipal na realização das suas atribuições.

No que diz respeito à descentralização do sistema de planejamento e gestão territorial em terras indígenas, vale observar as seguintes recomendações e alertas:

- Num contexto marcado pela forte presença de comunidades indígenas, é importante envolver, no processo de elaboração do Plano Diretor, profissionais, atores sociais, pesquisadores e instituições que tenham legitimidade, acúmulos e experiências junto a essas comunidades para que os métodos participativos e as propostas respeitem seus valores culturais, usos, costumes e tradições. O princípio do respeito aos direitos culturais dessas populações tradicionais deve nortear todas as formulações.
- Para definir as bases territoriais da descentralização do planejamento e gestão, recomenda-se conhecer as diferentes subdivisões municipais usadas na atuação dos vários órgãos

públicos e organizações da sociedade civil para estabelecer uma base territorial para o planejamento e gestão que esteja articulada com bases sociais amplas, democráticas e includentes.

- Para descentralizar os canais institucionais de participação social e de controle público nos processos de planejamento e gestão territorial recomenda-se mapear cuidadosamente as diversas relações políticas existentes no município baseadas em formas de organização social e práticas de escolha e legitimação de representantes e lideranças. Esse cuidado torna-se mais importante quando há comunidades tradicionais que possuem organização social e políticas próprias.

- O processo participativo de elaboração do Plano Diretor, ao envolver diversos conhecimentos sobre a realidade local durante a elaboração das leituras técnicas, comunitárias e jurídicas, permite analisar uma grande gama de problemas relacionados com as formas de uso e ocupação do solo urbano e rural; com as demandas por serviços, equipamentos e infra-estruturas urbanas; com a deterioração de ecossistemas e recursos naturais, entre outras problemáticas. Recomenda-se definir, no Plano Diretor, as propostas pactuadas coletivamente e que respondam aos principais desafios. Não há como resolver todos os problemas. O Plano Diretor deve ser revisto a cada 10 (dez) anos, obrigatoriamente. Isso não impede que sejam revistos em períodos mais curtos. A cada revisão pode-se definir o conjunto de problemas mais urgente e prioritário para o desenvolvimento local e melhorias nas condições de vida dos cidadãos.

- O planejamento e a gestão territorial deve ser um processo contínuo. Caso haja questões importantes e prioritárias cuja proposta não conta com subsídios suficientes, indicar a ação básica necessária para a produção desses subsídios. Muitas vezes o Plano Diretor não soluciona os problemas mas cria as condições necessárias para o desenvolvimento das soluções. Em São Gabriel da Cachoeira a solução para os problemas da irregularidade fundiária urbana e rural não conta com informações básicas sobre a estrutura fundiária nessas áreas. Propôs-se a realização de um cadastro das propriedades imobiliárias e suas condições de ocupação como medida inicial para formular um programa de regularização fundiária no âmbito do Plano Municipal de Habitação. O planejamento das áreas nas Terras Indígenas também não foi definido no Plano Diretor. Porém, previu-se uma estratégia detalhada para a realização participativa de Planos Diretores Regionais segundo o respeito aos valores culturais, usos, costumes e tradições das comunidades indígenas.

Durante o processo de elaboração do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira houve algumas manifestações de ceticismos com relação à sua implementação futura. Isso é previsível. Por isso, uma vez aprovada e sancionada a Lei Municipal que institui esse Plano Diretor pretende-se organizar uma publicação que apresente de forma clara seus conteúdos. O objetivo dessa publicação é dar a conhecer os conteúdos do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira junto à sociedade local. É importante que os membros dessa sociedade se aproprie daqueles conteúdos para usá-los como instrumentos para exigir seus direitos à cidade e ao território.

No processo de elaboração do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira enfrentou-se dificuldades que merecem ser apontadas:

- Dificuldade de envolvimento dos demais secretários municipais;
- Dificuldade dos moradores se locomoverem para participar das atividades públicas por causa da grande extensão do território municipal e problemas de acessibilidade;
- Dificuldade de comunicação entre governo, assessoria técnica e sociedade ocasionada pela diversidade de idiomas indígenas utilizados no município;
- Dificuldade de divulgação provocada por precariedades da administração municipal.

A construção democrática do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira se deparou com limites e dificuldades de ordem técnica, política, jurídica, cultural e institucional. Porém, conquistou um marco jurídico para o planejamento e gestão do território municipal pactuado com diversos atores sociais, em especial as lideranças e comunidades indígenas que vivem no local. Esse marco jurídico fornece um rumo para o futuro do município que merece ser testado na prática. Se assim for, o segundo Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira poderá ter bases mais consistentes do que as atuais.

## **Notas**

(1) O Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira foi aprovado na Câmara Municipal e instituído por meio da Lei Municipal 209 de 21 de novembro de 2006.

(2) Ministério das Cidades. Cadernos do Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2004.

(3) Dados do IBGE Censo 1991 e Pnad 1995. Elaborados pela Fundação João Pinheiro.

(4) Capobianco, J.P.R. et. Al. (org.). Biodiversidade na Amazônia Brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2001.

(5) Idem. p 368-369.

(6) Censo Demográfico do IBGE, 2000.

(7) Instituto Pólís e PMSGC. Leitura Jurídica do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira. Mimeo. 2006.

### **Referência Bibliográfica**

INSTITUTO PÓLIS/PMSGC. Leitura Jurídica do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira. São Gabriel da Cachoeira: mimeo, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos do Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

Capobianco, J.P.R. et. Al. (org.). Biodiversidade na Amazônia Brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios. São Paulo: Estação Liberdade/Instituto Socioambiental, 2001.

ISA/FOIRN. Levantamento Socioeconômico, Demográfico e Santário da Cidade de São Gabriel da Cachoeira. São Gabriel da Cachoeira: mimeo, 2004.