

A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORMAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS E A COLABORAÇÃO DO PROGRAMA ZONA FRANCA VERDE.

LA IMPORTANCIA DAS POLITICAS PUBLICAS PARA FORMACION E
CONSTRUCION DE LAS CIUDADES SOSTENIBLE E LA COLABORACION DE
LO PROGRAMA ZONA FRANCA VERDE.

Marcos do Nascimento Pereira*

Joaquín Lozano Liaño**

RESUMO

A idéia a respeito de sustentabilidade é essencialmente nova e tem sido incorporada em diferentes discursos, sendo usada indistintamente com a incorporação de diferentes conteúdos. Assim é necessário refazer uma breve construção deste termo, para em seguida pensar na sua aplicação no campo da construção de cidades sustentáveis.

O Brasil a exemplos de muitos países tem sua população concentrada nos centros urbanos, sendo que esta transformação ocorreu de forma abrupta e sem planejamento. É uma realidade o inchaço das cidades e a necessidade de construção de um elemento capaz de modificá-los.

As políticas públicas são o elemento chave que se traduzem em instrumentos de ação governamental, desta forma, é importante refletir sobre a atuação destas no Brasil e sua atuação no Estado do Amazonas.

Estas políticas não estão dissociadas dos processos de pensar a cidade no mundo e sofrem ação das idéias que têm sido traçadas por documentos internacionais e por programas de diversas organizações internacionais que foram incorporados pelas políticas nacionais.

Um marco nas políticas públicas pensadas pelo Estado brasileiro é o Estatuto das Cidades que assegura no art. 2º o direito a cidades sustentáveis, e que tem desenvolvido diversas ações para difundir nas cidades uma forma de planejamento que assegure a sustentabilidade destas cidades.

* Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade Estadual do Amazonas – UEA.

** Estudante visitante ao Programa de Direito Ambiental da UEA, graduado em Ciências Ambientais pela Universidade Pablo de Olavide de Servilha – Espanha e graduando em Direito pela mesma Universidade.

Paralelo a esta ação do governo federal, há uma política pública que vem sendo desenvolvida nos últimos anos no Estado do Amazonas, através do programa denominado Zona Franca Verde, que corresponde a um pacote de medidas cujo foco central está na sustentabilidade dos sistemas econômicos da região, o que reflete nas cidades.

É necessário analisar juntamente com este novo programa o modelo de desenvolvimento historicamente implementado para o Estado do Amazonas que consiste num projeto econômico de desenvolvimento estabelecido sobre incentivos fiscais, a Zona Franca de Manaus, que foi responsável pelo aumento da cidade de Manaus de 283.673 habitantes em 1970 para 1.396.768 em 2000.

Nesse contexto é importante destacar o papel desta nova política pública que colabora também para a construção de cidades sustentáveis, mas que tem de estar coordenadas com as demais políticas públicas, seja no plano federal, seja no plano dos demais Estados vizinhos da federação.

PALAVRAS-CHAVE: CIDADES SUSTENTAVEIS - POLITICAS PUBLICAS - ZONA FRANCA VERDE.

RESUMEN

La idea de la sostenibilidad es esencialmente nueva y ha sido empleada en diferentes discursos, siendo usada indistintamente mediante la incorporación de diferentes contenidos. Así, es necesario rehacer una breve construcción de este término para enseguida pensar en su aplicación en el campo de la construcción de ciudades sostenibles.

Brasil, como otros países, tiene su población concentrada en centros urbanos, siendo esta transformación abrupta y sin planeamiento. El crecimiento de las ciudades y la necesidad de construcción de un elemento capaz de modificarlos es, por tanto, una realidad.

Las políticas públicas son el elemento clave que se traducen en instrumentos de acción gubernamental, con lo que es importante reflexionar sobre el papel de estas en Brasil y su actuación en el Estado de Amazonas.

Estas políticas no están dissociadas de los procesos de pensar la ciudad en el mundo y sufren acción de las ideas que han sido trazadas por documentos internacionales y por

programas de diversas organizaciones internacionales que fueron incorporadas por las políticas nacionales.

Un marco para las políticas públicas desarrolladas por el Estado brasileño es el Estatuto de la Ciudad, que establece en su artículo 2º el derecho a las ciudades sostenibles y que ha desarrollado diversas acciones para difundir en éstas una forma de planeamiento que asegure la sostenibilidad de estas ciudades.

Paralelamente a esta acción del gobierno federal hay una política pública que viene siendo desarrollada en los últimos años en el Estado de Amazonas a través de un programa denominado Zona Franca Verde, que corresponde a un paquete e medidas cuyo foco central está en la sostenibilidad de los sistemas económicos de la región, lo cual, tiene su reflejo en las ciudades.

Es necesario analizar conjuntamente con este nuevo programa el modelo de desarrollo históricamente implementado en el Estado de Amazonas que consiste en un proyecto de crecimiento económico basado en incentivos fiscales, la Zona Franca de Manaus, que fue responsable del aumento de la Ciudad de Manaus de 287.673 habitantes en 1970 a 1.396.768 en 2000.

En ese contexto es importante destacar el papel de esta nueva política pública que colabora también con la construcción de ciudades sostenibles, pero que tiene estar coordinada con las demás políticas, sea en el plano federal, sea en el plano de los demás Estados vecino de la federación.

PALAVRAS-CLAVE: CIUDADES SOSTENIBLES - POLÍTICAS PÚBLICAS - ZONA FRANCA VERDE.

INTRODUÇÃO

Não querendo apenas repetir a noção de sustentabilidade, e introduzi-la no texto como um conceito dado, sem implicações e sem desdobramentos do seu conteúdo, assim trataremos inicialmente desta noção de sustentabilidade e de sua aplicação na formação de cidades sustentáveis.

O conceito de sustentabilidade tomou repercussão quando foi utilizado pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, no famoso Relatório Brundtland de 1986, e desde então se redimensionou e tomou proporções a ponto de ser quase inquestionável em boa parte dos circuitos acadêmicos.

No citado relatório o desenvolvimento sustentável é definido como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”.

A noção de desenvolvimento sustentável volta de forma mais expressiva novamente na agenda política mundial na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, reafirmando o conteúdo do relatório que se assentava em duas dimensões fundamentais: o desenvolvimento econômico e a proteção do ambiente. Após a Carta Social de Copenhagen, realizada em 1995, foi integrada a vertente social como terceiro pilar: a coesão social.

Porém, às três dimensões anteriores deve hoje acrescentar-se, ainda a vertente institucional, relativa às formas de participação das instituições e dos sistemas legislativos (flexibilidade, transparência e democracia) – nos seus diversos níveis – e para o quadro da participação dos grupos de interesses (sindicatos e associações empresariais, por exemplo) e da sociedade civil organizada (ONGs, associações, por exemplo), considerados como parceiros essenciais na promoção do Desenvolvimento Sustentável. A estes pilares Ignacy Sachs ainda acrescenta a dimensão territorial, que seria relacionado “à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades”¹, embora não acordamos nesse sentido, fazemos o devido registro.

Ao nos depararmos sobre o tema tomamos diversos textos a respeito de sustentabilidade da cidade que serão citados no final deste estudo, mas que tomam o conceito quase sem refletir sobre o mesmo, a exemplo Liza Maria Souza de Andrade que diz: “No entanto, essa definição [de sustentabilidade] não nos mostra como devemos construir uma sociedade sustentável e, muito menos como devemos construir cidades sustentáveis. Segundo Ruano (2000), o Ecurbanismo ou Urbanismo Sustentável é uma nova disciplina que articula múltiplas e complexas variáveis e incorpora uma aproximação sistêmica ao desenho urbano com uma visão integrada e unificada, trazendo, como consequência, a superação da divisão clássica do urbanismo tradicional e seus critérios formais e estilísticos. A partir deste novo paradigma deve-se estabelecer uma relação dialética entre o planejamento estratégico e o desenho urbano”².

¹ Sachs, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro, Garamond, 2004, pg 15.

² Andrade, Liza Maria Souza de. Desenho de assentamentos urbanos sustentáveis: proposta metodológica por Liza Maria Souza de Andrade e outros. Disponível em www.unb.br/fau/pesquisa/sustentabilidade/pesquisadores/Alberto/curr%EDculo%20liza/2.pdf

A noção de sustentabilidade é tomada sem a devida reflexão, parecendo difícil incorporá-lo ao estudo das cidades com o rigor científico, principalmente, compreendendo a noção de que as cidades são lugares construídos pelo homem e, portanto, meio ambiente modificado pela sua ação. A idéia da sustentabilidade, no entanto, nos diversos estudos se apresentam como sendo um novo paradigma, contudo mesmo concordando com este referencial o conteúdo desta sustentabilidade é ditada aos sabores e as preferências de cada autor configurando um obstáculo epistemológico para a discursão do tema entre os vários trabalhos.

Aliado a esta dificuldade a sustentabilidade de tratar da sustentabilidade das cidades, a idéia de sustentabilidade parece realmente ser o termo da “moda”, seja no campo intelectual, seja no campo dos jargões utilizados para fins de marketing, e objeto deste estudo na incorporação de políticas públicas para construção de cidades sustentáveis.

Ao ser assim utilizado, a sustentabilidade incorpora elementos múltiplos, como a que fez o texto citado acima ligando sustentabilidade ao ecourbanismo, e que da mesma forma poderíamos fazê-lo a qualquer conteúdo, seja ele tecido das mais nobres intenções ou não, inclusive para incorporá-lo em uma política pública de desenvolvimento, em que a sustentabilidade fosse apenas o discurso para a implementação de um mesmo desenvolvimento, para também usar outro termo da moda, não sustentável.

Mas a idéia central de sustentabilidade está na manutenção dos sistemas sem comprometer a capacidade de sustentação para as presentes e futuras gerações, partindo do pressuposto de que para atingir tal objetivo teríamos que explorar os recursos até o limite da curva de carga deste sistema para que o mesmo pudesse se reproduzir a fim de continuar mantendo a sua exploração. Esta idéia, também somente poderia ocorrer com um sistema, compreendendo um decurso de tempo e de espaço, ultrapassados estes, o sistema perderia este caráter de sustentabilidade, portanto todo sistema de sustentabilidade seria finito, inúmeros trabalhos com maior rigor científico tem sido confeccionados neste sentido.

Assim, podemos utilizar o conceito sem maiores crises de consciência, pois a idéia de sustentabilidade passou a ser utilizada de forma indiscriminada apenas como uma argumentação do sistema capitalista, que possui historicamente uma capacidade mutante de incorpora novos elementos para prosseguir em buscas dos mesmos objetivos, citando

Sachs “não resta dúvida que o capitalismo é muito eficiente em termos de alocação, porém deficiente em termos de eficiência Keynesianas, social e ecoeficiência que são essenciais aos conceito de desenvolvimento includente, fundamentado no trabalho decente para todos³.”

CIDADES SUSTENTÁVEIS

A prof. Solange Telles da Silva⁴ abordando a mesma problemática traça em linhas gerais a partir do autor Pascale METZGER, a dificuldade da elaboração de uma problemática científica sobre o tema, que segundo cita “advém do próprio contexto político, ideológico, científico e social”.

A mesma professora ainda citando o referido autor diz: “ao realizar um inventário dos trabalhos sobre ecologia urbana e meio ambiente urbano, identifica três concepções distintas. A primeira delas refere-se à natureza na cidade, e é constituída de estudos referentes aos elementos biológicos do meio urbano, ou seja, trata-se da preservação de espaços verdes e dos elementos físico-naturais nas cidades. A segunda visão do meio ambiente urbano relaciona-se aos riscos da cidade e na cidade, quer dizer, a problemática da saúde das populações, como também os riscos naturais, físico-químicos, biológicos, morfo-climáticos, tecnológicos e segurança. A terceira vertente de análise busca equacionar o problema da gestão ou administração da cidade, tratando das políticas públicas sob o prisma da gestão dos serviços, da planificação urbana e uso do solo, como também da democratização dos modos de gestão e do papel das questões ambientais na determinação das políticas públicas”. Assim, tomamos a terceira vertente, trazendo uma pequena contribuição sobre o tema.

Não obstante a este objetivo essencial acima identificado, é necessário pontuar a observação de que o fenômeno do crescimento das cidades tem seu ponto de partida com o processo de industrialização, conforme o autor Henri Lefebvre⁵, devendo ser este fenômeno o ponto de partida para as reflexões sobre as cidades, correndo o risco de parecer pragmático, Manaus é um bom exemplo da atuação deste fenômeno sobre o

³ SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro, Garamond, 2004, pg 42.

⁴ SILVA, Solange Teles da. Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana, Revista Hileia: Revista de Direito Ambiental da amazônia. Vol. 1. Manaus: Edições Direito do Estado do Amazonas/ Secretaria de estado do Amazonas/ Universidade do estado do Amazonas, 2003.

⁵ LEFEBVRE, Henry. O Direito a Cidade. Editora Moraes Ltda. São Paulo, 1991.

crescimento e desestrutura da cidade⁶, bem como boa parte do Brasil frente a política pública desenvolvimentista implementada no regime militar⁷.

Da mesma forma Henri Acselrad⁸ pontua o crescimento das cidades com a concentração de indústrias, a cidade assim, tem de ser vista como a manifestação de um campo de atuação, não somente para o fenômeno da industrialização, mas para os meios de produção, baseado na acumulação de riqueza e não somente destas, mas de conhecimentos, técnicas, obras, enfim, centros de concentração de recursos.

As cidades tal qual a conhecemos hoje é produto deste sistema de acumulação de riqueza, e diante desta janela, ressaltamos o que Acselrad disse “é essencial não mais considerar separadamente a industrialização e a urbanização, mas sim perceber na urbanização o sentido, o objetivo, a finalidade da industrialização”⁹.

Assim, pensar cidades sustentáveis passa por orientar forma deste crescimento, esta observação será bastante útil quando trouxermos a perspectiva do programa zona franca verde.

EXPERIÊNCIA EUROPÉIA

Na Europa, em particular, tanto a União Européia, designadamente através das suas instituições como a Comissão Européia, como em certos países e cidades foi-se desenvolvendo um conjunto de instrumentos políticos visando a criação de bases e modos práticos de aplicação dos conceitos fundamentais do Desenvolvimento Sustentável, especialmente nas cidades.

É assim que, no início dos anos 90 do Século XX é publicado, na Europa, pela Comissão Européia o “Livro Verde sobre o Ambiente Urbano” como suporte de políticas visando a melhoria do Ambiente Urbano, incidindo especialmente em importantes vetores da estrutura física das cidades e redução do impacto das atividades urbanas sobre o ambiente.

Na sequência da publicação deste Livro Verde, considerado excessivamente centrado nas cidades do Centro e Norte da Europa, foi criado na Comissão Européia, em 1991, o

⁶ O programa do PNUD Geo Cidades traz em seu relatório da cidade de Manaus importantes elementos ao estudo.

⁷ Sobre o tema importante análise histórica do desenvolvimento das cidades brasileiras esta disponível no caderno do Ministério das Cidades sobre o tema Desenvolvimento Urbano – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

⁸ Acselrad, Henri. A duração das cidades e risco das políticas urbanas, Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

⁹ Iden nota 6, pg 124.

Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano, o qual apresentou, em 1996 em Bruxelas e Lisboa, o importante relatório “Cidades Europeias Rumo à Sustentabilidade”.

Na Europa, em Fevereiro de 1993, o Tratado de Maastricht acolhe as disposições específicas referentes às políticas ambientais e à implementação de Agendas 21 Local, nomeadamente no tocante à aplicação dos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, preferencialmente na fonte, dos danos causados ao ambiente, do poluidor - pagador e utilizador – pagador, integração das componentes ambientais nas outras políticas comunitárias, e estabelecimento do princípio da subsidiariedade, o qual implica que as decisões devem ser tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

É sublinhada a importância da sociedade civil no processo da Agenda 21 Local, implicando uma significativa participação dos cidadãos e suas organizações, na sua definição e implementação, envolvendo fortes investimentos em educação e sensibilização ambiental e o estabelecimento de parcerias operativas entre os diversos agentes, que possam resultar numa política global e integrada para a sustentabilidade. É, assim, que surge a frase “Agir localmente, pensando globalmente”, que resume de forma muito eficaz a interligação, cada vez mais nítida, entre os problemas e as ações à escala local e global, quando se trata de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, forte ideia vista na Europa através de diversos autores.

Em consequência da crescente sensibilização e empenhamento as instituições da então Comissão das Comunidades Europeias, hoje União Europeia, e de um número significativo de cidades e autoridades locais em toda a Europa, de entre as quais Lisboa, em Maio de 1994, tem lugar em Aalborg (Dinamarca) a 1ª Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis, onde é aprovada a “Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade” (Carta de Aalborg), adotada de imediato por 80 cidades europeias e é lançada a Campanha Europeia das Cidades Sustentáveis, envolvendo nomeadamente a Comissão Europeia e o ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives, o qual passa a ter um papel determinante no aprofundamento das ações e construção das ferramentas teóricas que suportam os conceitos de Desenvolvimento Sustentável e Agenda Local 21.

No seguimento da adoção e implementação da Carta de Aalborg, realizou-se em Lisboa em outubro de 1996 a 2ª Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis, de onde sai o “Plano de Ação de Lisboa”, instrumento operativo da Carta de Aalborg.

Dando corpo aos progressos verificados nas cidades e vilas europeias, em fevereiro de 2000 reúne em Hannover a 3ª Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis,

que produz o “Apelo de Hannover pela Sustentabilidade na virada para o Século XXI”, e define o primeiro conjunto de “Indicadores Europeus de Desenvolvimento Sustentável”.

A 4ª Conferência Européia das Cidades e Vilas Sustentáveis teve lugar no mês de Junho, de novo em Aalborg, celebrando os 10 anos da Carta de Aalborg (Aalborg+10), e confirmou o papel insubstituível das cidades, regiões, áreas metropolitanas, municípios e autoridades locais na adoção de boas práticas de Desenvolvimento Sustentável, através da aprovação de um documento “Perspectivando o Futuro”, o qual atualiza as bases em que as cidades europeias, com avanços e recuos, têm vindo a trabalhar e a cooperar, entre si e a Comissão Européia, nos domínios do Desenvolvimento Sustentável.

Ao nível dos seus Estados Membros, a União Européia, também sob o impulso da Conferência do Rio, passou a considerar, numa primeira fase, as questões ambientais e do desenvolvimento sustentável como elementos estruturantes das suas políticas setoriais, evoluindo posteriormente, a partir da chamada Estratégia de Lisboa (Cimeira Europeia de Março de 2000) e do Conselho Europeu de Gotemburgo (Junho de 2001), para a elaboração e implementação de uma Estratégia Comunitária para o desenvolvimento sustentável, estabelecendo a necessidade de ação urgente em quatro áreas de intervenção prioritárias:

Alterações Climáticas, reiterando os compromissos relativos ao Protocolo de Quioto;

Transportes Sustentáveis, envolvendo especialmente a substituição do transporte rodoviário pela ferrovia, pelo transporte marítimo e pela maior utilização nas cidades de meios de transporte público de passageiros, tendo como objectivos a diminuição dos congestionamentos, do ruído e da poluição;

Riscos para a Saúde Pública, desenvolvendo estratégias para os produtos químicos;

Recursos Naturais, promovendo a sua gestão de acordo com critérios mais responsáveis.

Já em 2004, na sua comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Building Our Common Future – a Comissão Européia define como primeiro dos três grandes objetivos da União Européia no período 2007/2013, o desenvolvimento sustentável, através da mobilização das políticas económicas, sociais e ambientais; precisando que, os futuros programas a apresentar pelos Estados Membros para concorrerem a Fundos Estruturais, deverão ter o desenvolvimento sustentável como orientação central.

Assim, é que vemos toda uma estruturação de políticas para fomentar a ideia das cidades sustentáveis, e isto em um processo anterior ao nosso conforme pontuaremos,

importante observar determinadas experiências como apoio ao pensamento do tema das cidades sustentáveis.

Jose Allender pensando sobre esta temática na Europa destaca principalmente a questão da necessidade de planeamento territorial para consecução do objetivo de construir cidades sustentáveis para quem “Se presenta pues un nuevo campo, aún por definir, estructurar y delimitar, en el que la valoración estratégica ambiental, como instrumento-proceso ideas para la implementación del desarrollo sostenible desvela un campo desconocido y enormemente sugerente para la renovada planificación Territorial de fin de siglo. La nueva ética con respecto al tratamiento del medio ambiente en la Planificación Territorial (Vegara, A., 19931) no es en absoluto ajena al concepto del “desarrollo sostenible” que irrumpe con fuerza en las nuevas políticas de Ordenación del Territorio.”¹⁰

Citando ainda este autor ele relata que “los ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea, reunidos en la localidad alemana de Dresde (15-17 julio, 1994), han proclamado <<cambios profundos en el sistema fiscal y la Ordenación del Territorio>>⁵. Su acuerdo unánime para <<reclamar una política de ordenación del Territorio como instrumento básico para alcanzar el desarrollo sostenible>> (p. 3) abre una nueva y enriquecedora dimensión para la política de Ordenación del Territorio que venía 5 MOPTAMA (1994) Información de Medio Ambiente, n.º 30 julio-agosto 1994¹¹.”

Assim, para este autor o ponto referencial na Europa para consecução de cidades sustentáveis seria a ordenação do território, idéia este muito presente nas formulações estratégicas na Europa como o Plano de Reforma interior de Servilha a partir da mudança de um parque fabril dentro da cidade.

Aliado a ordenação do território é pensado um pensar integrado para busca de melhor eficácia como assim foi salientado pela Comissão das Comunidades Européias (2006). “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo Sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano, “que implica num pensar La Comunidad Europea establece la necesidad de reflejar su política pública de protección ambiental mediante la elaboración de planes que deben ser colocados en un marco local

¹⁰ Allende, Jose. El desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio, disponível em: www.ehu.es

¹¹ Idem.

integrado de forma que puedan “desarrollarse sinergias entre muchos campos de acción y obtenerse mejores resultados tanto para el medio ambiente como para la calidad general de vida en las ciudades”.¹²

Outra idéia bastante forte do pensamento europeu sobre a sustentabilidade das cidades, que somente podem ser alcançadas em conjunto, em ações conexas, conjuntas, pois que interdependentes, não há sustentabilidade de uma cidade sem que as demais em seu redor também o sejam, por isso se observa na Europa uma tendência de aplicação de recursos direcionada para cidades menores que pudessem fazer diminuir crescimento das cidades maiores.

POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO BRASIL

No Brasil temos a inserção de políticas públicas levados a cabo pelo Ministério das Cidades, que tem seu marco legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, que como parte de seu plano inicial de ação editou um conjunto de oito cadernos que apresentam o estágio atual desta discussão no âmbito do Conselho das Cidades são eles: 1. Desenvolvimento Urbano – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; 2. Participação e Controle Social; 3. Programas Urbanos – Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária; 4. Política Nacional de Habitação; 5. Saneamento Ambiental; 6. Mobilidade Urbana – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável; 7. Trânsito – Questão de Cidadania; 8. Capacitação e Informação, e, que estão disponíveis através de seu site institucional¹³.

Destes cadernos se desdobraram ainda outros que tendem a orientar para a construção dos objetivos das políticas públicas tendentes a construir cidades sustentáveis, como exemplo o de eficiência energética e uso racional de energia com participação do Ministério de Minas e Energia e Eletrobrás e que representam um importante avanço.

Ainda, sobre este material institucional, em sua introdução afirma que “atualmente cerca de 80% da população do país mora em área urbana”¹⁴, o que demonstra a importância da temática a ser desenvolvida e enfrentada pelas políticas públicas. No caderno Desenvolvimento Urbano – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano há uma importante descrição da “crise urbana” brasileira, que se deu pelo processo

¹² Comisión de las Comunidades Europeas (2006). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo “sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano”, disponible em: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_es.pdf.

¹³ Disponível www.cidades.gov.br

¹⁴ Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Ministério das Cidades.

ocorrido entre 1950 e 2000, onde o grau de urbanização (percentual da população vivendo em cidades) subiu do patamar de 30% para 80%. De forma similar à distribuição regional, o processo de urbanização ocorreu com forte diferenciação entre os estados e regiões brasileiras, sendo que em alguns estados o grau de urbanização supera os 95% (São Paulo e Rio de Janeiro), enquanto em outros ainda está em torno de 50% (Maranhão e Pará), por esta descrição territorial do Brasil, podemos avaliar a importância da pontuação feitas acima sobre a industrialização e o desenvolvimento das cidades, pois uma acompanha a outra. No referido documento temos uma descrição da crise urbana brasileira, sendo um importante marco referencial, isto porque feita a partir da mudança política brasileira com a ascensão esquerdista, o que possibilitou saliente perspectiva crítica desta análise.

Estes documentos marcam uma mudança significativa no desenvolvimento das políticas públicas brasileiras, até então quase que inexistente, que, diga-se de passagem, teve na Constituição de 1988, em seu artigo 182 o pontapé inicial com o plano diretor, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Assim, o enfoque da política pública na construção das cidades sustentáveis está baseado na idéia de planejamento que nas palavras de Jose Afonso da Silva citado por Mukai “é um processo técnico administrativo para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.¹⁵

O Brasil não tem tradição neste processo de planejamento e gestão participativa conforme propõe e estão presentes nas políticas públicas desenvolvidas, como é o caso da regulamentação dos planos diretores, sendo efetivamente levada a cabo pelo Ministério das Cidades com ajuda de outros setores da sociedade, como exemplo temos o Projeto Apoio a Implementação do Estatuto da Cidade nos Municípios do Estado do Amazonas, que através de parcerias lançou uma cartilha e propaganda institucional para confecção pelos Municípios amazonenses de seu plano diretor, sendo este uma obrigatoriedade para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes¹⁶.

Estas iniciativas e as ações governamentais são expressivas e denotam uma mudança paradigmática no tratamento dado ao tema até então, onde se tratava as consequências e não as causas, não se está afirmando com isso que essas medidas levadas a cabo por

¹⁵ Mukai, Tossio. Direito Urbanístico e Ambiental. Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte. Fórum, 2004, pg. 30.

¹⁶ DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho e Outros. Planos Diretores na Amazônia; participar é um direito/ São Paulo: Instituto polis, 2006. 40p.

estas políticas públicas são eficientes e resolverão os problemas da nossa cidade, contudo estamos salientando a existência de marcos legais, políticas públicas para a transformação deste espaço até então ignorado em toda a seara de políticas produzidas no Brasil.

ZONA FRANCA VERDE

O Amazonas recebeu de presente do regime militar o seu projeto de desenvolvimento para a região, denominado Zona Franca de Manaus, sendo idealizada pelo Deputado Federal Francisco Pereira da Silva e criada pela Lei nº 3.173 de 06 de junho de 1957, como Porto Livre.

Dez anos depois, o Governo Federal, por meio do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 ampliou essa legislação e reformulou o modelo, estabelecendo incentivos fiscais por 30 anos para implantação de um pólo industrial, comercial e agropecuário. Instituiu, assim, o atual modelo de desenvolvimento, englobando uma área física de 10 mil km², tendo como centro a cidade de Manaus. Este modelo foi forjado em meio às preocupações de segurança nacional e perigo de internacionalização da Amazônia, assim este modelo visava integrar a Amazônia à economia do país, e não um modelo de preservação ou qualquer preocupação neste sentido.

Como dissemos o modelo tinha três vertentes, sendo que o modelo de desenvolvimento agropecuário nunca apresentou resultados satisfatórios em termos de produção significativa, como vemos no site institucional¹⁷, servindo infelizmente para uma política pública de degradação do meio ambiente e ocupação da terra de forma desordenada com incentivos fiscais e financiamento público. O modelo comercial teve seu término com as aberturas das importações brasileiras por Fernando Collor de Melo, mas apresentava um modelo não sustentável, não trazendo para a região uma vantagem significativa, no auge de seu comércio as excursões turísticas se limitavam as compras no mercado local em tempo de estadia suficiente apenas para este fim. Assim, ao final deste período as lojas fecharam levando consigo os empregos e o desenvolvimento aparente deste.

O terceiro pólo foi o industrial, permanecendo até os dias atuais, após as prorrogações ocorridas em duas ocasiões: a primeira, pelo Decreto nº 92.560, de 16 de abril de 1986, assinado pelo então Presidente José Sarney, ampliando o prazo até o ano 2007; a

¹⁷ <http://www.suframa.gov.br/modelozfm.cfm>

segunda, contida no artigo nº 40 das Disposições Transitórias da Constituição, por mais 20 anos, contados da data da promulgação, em 5 de outubro de 1988, portanto seria até 2008.

No final de 2003, pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, publicada no D.O.U. de 31 de dezembro de 2003, art. 92, o modelo Zona Franca de Manaus foi prorrogada até o ano 2023, com a seguinte redação: "Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

As prorrogações deste modelo de desenvolvimento para o Amazonas foram conseguidos através da argumentação da preservação da floresta, de todos os Estados que abrigam a floresta Amazônica o estado do Amazonas é o que detém menor índice de devastação e apresenta sempre índices menores de crescimento de desmatamento, contudo isto foi conseguido por via reflexa, e não por uma política de desenvolvida com vista a obter este objetivo.

Diga-se, aliás, conseguido pelo inchaço da cidade de Manaus e conseqüente esvaziamento do interior do Estado, sendo assim responsável por um desenvolvimento não sustentável da cidade. Paralelo a isto, temos um modelo estabelecido sobre a industrialização baseada em incentivos fiscais, com baixa inserção de tecnologia local e que ao seu término com certeza, buscarão lugares mais atrativos economicamente como de fato já ocorreu em alguns seguimentos do Pólo Zona Franca, sendo este um modelo não sustentável de desenvolvimento.

Não obstante, existe algumas benesses da Zona Franca de Manaus, mas esta foi responsável por um crescimento assustador da cidade de Manaus que passou de 283.673 habitantes em 1970 para 1.396.768 em 2000, apenas para não assustar não nos referimos a estimativa de mais de 1.600.000 habitantes no ano de 2006.

Deste panorama digamos constrangedor, surge o Programa Zona Franca Verde como a implementação de uma política pública¹⁸ preocupada especificamente com a sustentabilidade dos sistemas produtivos, e entre estes os sistemas das cidades amazônicas estão sendo contempladas por esta inserção de políticas públicas.

¹⁸ Neste contexto tomamos política pública de forma ampla como toda e qualquer ação de governo através de qualquer nível de competência.

O Projeto Zona Franca Verde pretende ser um referencial, em seu site institucional a respeito do programa diz que: “Em poucas palavras, significa melhorar a qualidade de vida dos que vivem hoje, sem prejudicar as próximas gerações que nos sucederão. Significa considerar não apenas as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento”¹⁹. Tais palavras posto que simplórias e remontam apenas ao Relatório Brundtland, nada tem de errado, todavia, a problemática do programa está no pressuposto de que a floresta para ser preservada é necessário ter rentabilidade econômica.

Veja a seguinte citação deste programa: “Entretanto, isso [a manutenção das florestas] não deverá ser resultado do altruísmo dos indígenas, extrativistas, colonos, fazendeiros e empresários. Serão necessárias políticas públicas capazes de mudar a lógica econômica da fronteira do desmatamento. **A equação é simples. A manutenção das florestas deve ser economicamente mais rentável do que os benefícios do garimpo florestal e da agropecuária**²⁰. Para isso o produtor rural tem que obter maiores rendimentos dos produtos florestais madeireiros e não madeireiros e dos serviços ambientais prestados por suas florestas (conservação dos rios, biodiversidade, clima etc)”²¹. Ou seja, a lógica ainda continua ser economicista, baseado no valor de mercado da floresta.

No entanto, o valor da floresta não está no mercado, está na manutenção da vida não somente das espécies, mas de toda humanidade, e portanto não podem ser tratadas com uma lógica de mercado, este é principalmente a principal crítica que permeia o programa.

Este programa tenta através de várias secretarias do governo do Estado promover ações com vistas a atingir os objetivos do programa, não possuindo um marco legal, o que pode compreender um dado tanto positivo quanto negativo.

Negativo quanto a não continuidade, tendo dos pontos de não concordância este apresenta um referencial importante. Positivo, porque dado a sua fluidez pode ser influenciado pelos anseios da sociedade civil organizada ou não com vista a uma concepção real de desenvolvimento sustentável.

¹⁹ http://www.sds.am.gov.br/programas_02.php?cod=2280 e Programa Zona Franca Verde, 2. ed. Rev e ampliada. Secretaria de Estado do meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS.

²⁰ Destaque em negrito feita por nós, não presente no texto, apenas ressaltar o parâmetro econômico dado ao programa.

²¹ Iden a nota 19.

Outra crítica que se faz ao programa é que a maioria dos recursos empregados para o programa Zona Franca Verde tem seu financiamento atrelado a organismos internacionais, o que acabam por revelar em seus projetos uma estratégia de busca destes recursos, como denotamos a preocupação no programa com áreas onde segundo o índice de desenvolvimento humano - IDH é muito baixo.

Compreendemos, no entanto, algumas ações particulares que destacamos, como a realizada pela Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado que embora em seus editais de pesquisa há uma prioridade aos temas da Zona Franca Tradicional, destacamos o Edital 016/2004 cujo ensejo é cadastramento de propostas para o programa Amazonas de apoio à pesquisa em políticas públicas em áreas estratégicas – PPOPE, com o fim de “financiar atividades de pesquisa induzida, que possam beneficiar a formulação de produtos, processos e inovações tecnológicas vinculadas às políticas públicas do estado do Amazonas”²².

Outro importante projeto deste programa compreende o macro zoneamento ecológico econômico da área de influência da BR 319 – leia-se Transamazônica, compreendendo a participação de diferentes setores da sociedade como Poder Judiciário, Ministério Público, compreendendo uma estratégia de planejamento de forma bastante completa, o que marcam a mudança paradigmática do modelo de desenvolvimento até então presente nesta região²³.

Assim, tais ações realmente apresentam uma mudança paradigmática, embora salientamos pequena em face das ações necessárias para a consecução do objetivo: a construção de um desenvolvimento sustentável.

Este estudo marca uma iniciação sobre o tema devendo em sua continuidade investigar quais os anseios dos indivíduos residentes em aglomerados urbanos? Quais as condições de qualidade de vida dessas populações? E, como condicionar estas questões com a idéia de sustentabilidade?

Tais questões não são fáceis de responder, contudo verificamos que importantes instrumentos na construção de cidades sustentáveis estão presentes nas políticas públicas desenvolvidas seja no âmbito internacional para serem utilizadas como referência, além de haver no plano da efetividade desta proposta algumas ações a partir do Estatuto das Cidades e nas proposições da política nacional para o tema, e particularmente no Amazonas, vemos um horizonte de mudança, principalmente se tomarmos o referencial

²² http://www.fapeam.am.gov.br/editais/edital_149.html

²³ Para saber mais http://www.sds.am.gov.br/programas_02.php?cod=1869.

de nossa herança histórica do modelo de desenvolvimento proposto com a Zona Franca em seu modelo tradicional, constituindo um sistema não sustentável.

As políticas públicas ou a sua ausência são fatores preponderantes para a formação dos espaços territoriais urbanos, a partir do enfoque dado se construirá todas as relações existentes neste espaço, assim sua investigação é importante principalmente para orientar a análise da sociedade civil a fim de construir um modelo participativo.

As cidades sustentáveis são um objetivo a ser perseguido, no entanto elas não podem ser pensadas de forma isoladas, pois todos planejamento deve ser colocado sobre ações maiores, conexas e interligadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A idéia de sustentabilidade é essencialmente nova e tem sido incorporada a diferentes discursos, sendo usada indistintamente com a incorporação de diferentes conteúdos, assim é necessário refazer uma breve reconstrução do seu termo, para em seguida pensar no campo da construção de cidades sustentáveis.

No Brasil temos uma concentração da população em centros urbanos decorrente da falta, ou a forma, errônea como foi pensada as políticas públicas comprometeram o futuro das gerações vindouras, mas dispomos de importantes políticas públicas que tem estabelecido paradigmas de desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade das cidades é uma utopia a ser buscada, existindo importantes referenciais internacionais, bem como nacionais

O Programa Zona Franca Verde embora padece de inúmeras falhas seja em seu conteúdo material, seja no plano metodológico, mas apresenta um importante marco de transformação das políticas públicas com vista a um desenvolvimento sustentável, principalmente em comparação ao modelo de Zona Franca tradicional

REFERÊNCIAS:

1. ACSELRAD, Henri. A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas - Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
2. BOTELHO, Antonio José. Redesenhando o projeto ZFM – um estado de alerta (uma década depois) - Manaus: Editora Valer, 2006.

3. DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho e outros. Planos Diretores na Amazônia: participar é um direito - São Paulo: Instituto Pólis, 2006.
4. Hiléia: Revista de Direito Ambiental da amazônia. Vol. 1. Manaus: Edições Direito do Estado do Amazonas/ Secretaria de estado do Amazonas/ Universidade do estado do Amazonas, 2003.
5. LEFEBVRE, Henry. O Direito a Cidade. Editora Moraes Ltda. São Paulo, 1991.
5. MUKAI, Toshio. Temas atuais de direito urbanístico e ambiental - Belo Horizonte: Fórum, 2004.
6. SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado - Rio de Janeiro, 2004
7. Projeto GEO Cidades: relatório ambiental urbano integrado: informe GEO: Manaus. I. La ROVERE, Ana Lúcia Nadalutti (Sup.). II. CRESPO, Samyra (Sup.). III. VELOSO, Rui. IV. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. V. Brasil. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos - Rio de Janeiro: Consórcio Parceria, 2002.
8. Princípios de Sustentabilidade aplicados às diferentes escalas territoriais. da sub-bacia do Ribeirão do Torto, disponível em: www.unb.br/fau/pesquisa/sustentabilidade/pesquisadores/Alberto/curr%EDculo%20liza/2.pdf
9. Andrade, Liza Maria Souza de. Desenho de assentamentos urbanos sustentáveis: proposta metodológica por Liza Maria Souza de Andrade e outros. Disponível em www.unb.br/fau/pesquisa/sustentabilidade/pesquisadores/Alberto/curr%EDculo%20liza/2.pdf
10. PIPPI, Luis Guilherme e outros. A Aplicação da Sustentabilidade no Ambiente Urbano, disponível: <http://www.arq.ufsc.br/~soniaa/sonia/ENECS/GuilhermeENECS2003.pdf>
11. Comisión de las Comunidades Europeas (2006). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo “sobre una Estrategia temática para el medio

ambiente *urbano*”, disponible em:
http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_es.pdf

12. Allende, Jose. El desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio, disponible en: www.ehu.es