

O PAPEL DO PODER LOCAL NA GESTÃO DOS RECURSOS SOCIOAMBIENTAIS NO TERRITÓRIO FLUMINENSE: O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO (ZEE) DO MUNICÍPIO DE RESENDE (RJ) COMO ESTRATÉGIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL SUSTENTÁVEL.

Augusto César Pinheiro da Silva<sup>1</sup>

Denizart da Silva Fortuna<sup>2</sup>

Marcelo da Motta Freitas<sup>3</sup>

## APRESENTAÇÃO

As engenharias territoriais para o processo de gestão pública nas unidades federativas dos países vêm sofrendo inúmeras transformações nas últimas décadas, como fora sinalizado por Paul Claval, em 1979, em um período bem anterior às hoje exauridas discussões sobre a globalização e o papel dos Estados nacionais na nova ordem mundial. Tais discussões foram realizadas por sociólogos, geógrafos e cientistas políticos como Giddens (1997), Castells (1999) e Bauman (2003), entre o final do século passado e o início do século XXI.

Dentre as reengenharias perceptíveis deve-se destacar, na América Latina, a recomposição dos papéis instituintes das esferas político-administrativas das federações, que ganharam estofamento descentralizador com as constituições democráticas das três últimas décadas, mesmo que tais cartas magnas não sejam referendadas como democráticas por parte da comunidade política internacional “mais tradicional”<sup>4</sup>, como a dos EUA que insiste em declarar que os processos de mudança pelos quais a Venezuela de Hugo Chávez vem passando, por exemplo, são jogadas autoritárias de um líder bélico. Apesar das duras críticas e das pressões internacionais (somadas às

---

<sup>1</sup> Professor do Depto de Geografia da PUC-Rio e líder do grupo de pesquisa GeTERJ.

<sup>2</sup> Professor do Depto de Geografia da PUC-Rio.

<sup>3</sup> Professor do Depto de Geografia da PUC-Rio.

<sup>4</sup> O uso do adjetivo “tradicional” neste trabalho se baseia na concepção de Giddens (1997) acerca do potencial recriador da modernidade e dos seus eventos. Neste sentido, não se deve conceber a tradição com o arcaico, o antigo ou mesmo o rústico, mas sim sob a perspectiva reveladora do poder hegemônico da era da modernidade *stricto sensu*, aquele que é refeito e reconstruído regularmente através de novos códigos, símbolos e dinâmicas resguardadas por guardiães que se sucedem na forma, mas se mantêm homogenizadores na essência do “moderno”.

críticas desesperançadas ainda remanescentes de teóricos neomarxistas latinos), deve-se reconhecer que a dinâmica política na América Latina em termos da gestão pública dos espaços sob jurisdição constitucional foi amplamente renovada com os adventos políticos não só na Venezuela, mas também na Bolívia, Equador, Colômbia e Brasil.

Em relação ao maior país em termos territoriais da América Latina, a ascensão da esfera municipal recompõe o jogo de forças democráticas (e autoritárias também) pelo controle territorial “tradicional” sob o qual o Brasil de Raymundo Faoro (1958) retrabalhado por Costa (1988), Senna (1995), Becker e Egler (1996) e Castro (2006) foi montado sociológica e espacialmente nos imaginários das populações de todo mundo.

Sob esse novo cenário, o “Brasil do eixo Rio de Janeiro – São Paulo” e da centralidade político-administrativa de Brasília está tendo que conviver, obrigatoriamente, desde 1988, com outras escalas de representação administrativa como, por exemplo, os quase 6.000 municípios do país que passaram a ser responsabilizados por parte do seu próprio desenvolvimento socioespacial. Tal importância torna a instância local responsável pelo uso e apropriação dos recursos estratégicos, que vão desde a localização de fontes de energia, mananciais de água potável, passagens e posicionamentos mais vantajosos em termos da circulação dos bens, produtos e mercadorias, etc. Assim sendo, enquanto parte expressiva da comunidade geográfica latino-americana esgotava as discussões sobre as tensões entre capital-trabalho caindo, inúmeras vezes, num reducionismo preocupante e repetitivo, novos eixos de poder eram alavancados na esfera política nacional, para a democratização ou despotismo, mas que fadaram o espaço geográfico a uma recomposição da capacidade de distribuição / concentração dos recursos humanos, materiais, tecnológicos...nos territórios.

As novas composições de força no espaço geográfico brasileiro impuseram aos municípios a administração de parte expressiva dos recursos públicos que, antes da carta magna brasileira de 1988, se concentravam na esfera central de decisão. Nesse sentido, as ações dos poderes públicos locais foram potencializados frente ao montante de recursos advindos de taxas e impostos repassados para máquinas administrativas municipais nem sempre preparadas para conduzir as estratégias locais de desenvolvimento

socioespacial. Dentre elas, destaca-se, neste trabalho, a competência da gestão local sobre questões socioambientais cujos fragmentos territoriais são componentes na escala municipal que são ordenadas em escalas regionais muito mais amplas, necessitando de novas formas de abordagem gerencial e administrativa.

Assim sendo, o foco deste trabalho é identificar os caminhos iniciais trilhados por uma equipe acadêmica para a definição de um zoneamento ecológico-econômico (ZEE) em um município do Estado do Rio de Janeiro (Resende, na Região do Médio Vale do Rio Paraíba do Sul). Estratégico em termos de posicionamento geográfico no estado, a gestão municipal da prefeitura do município de Resende se torna a grande novidade na gerência de algo que ultrapassa as necessidades localistas de desenvolvimento, tornado as escalas local-regional-nacional um desafio à gestão dos territórios sob a complexa, dinâmica e altamente promissora agenda de novas configurações políticas de uso, apropriação e preservação das coisas públicas.

#### **O PROJETO “GESTÃO FÍSICO-TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE RESENDE”: PARCERIA ENTRE O PODER LOCAL, A UNIVERSIDADE E A EMPRESA.**

As discussões ambientais entraram nas agendas políticas nacionais dos países periféricos (inclua-se a América Latina que, concomitantemente, veio passando por um expressivo processo de democratização das instituições públicas, desde meados dos anos de 1980), a partir dos anos de 1990. Segundo Leis (1999), a agenda ambiental favoreceu a entrada do ambientalismo como ideologia no Estado e daí as tensões, contradições, cooptações e perspectivas passaram a ser diversas, enfrentando e encampando projetos modernizadores das diversas esferas técnicas, acadêmicas, políticas, ideológicas que compõem a máquina burocrática do poder público.

Nesse sentido, as prefeituras que administram os municípios brasileiros têm se defrontado com distintas dificuldades na implantação de projetos de planejamento que definem gestões públicas baseadas em uma

sustentabilidade<sup>5</sup> ligada à apropriação, preservação e ao uso dos recursos para o desenvolvimento socioambiental. São distintas as demandas, realidades e os desejos dos grupos envolvidos na gestão, mas há um traço comum entre eles: em maior ou menor grau, há dificuldade no desempenho institucional nas atividades, programas, projetos ou intervenções que lhes são pertinentes devido à falta de compreensão político-administrativa dos limites espaciais dos processos envolvidos.

Dessa forma, o desenvolvimento institucional é uma prioridade para o sucesso de projetos diferenciados e a compreensão sistemática das demandas ambientais (que não são limitadas apenas à conservação da biosfera ou aos aspectos da “natureza natural”) precisam ser compreendidas pelas administrações municipais como um “problema de escala” (CASTRO, 1996) frente às conexões crescentes entre as exigências sociais locais e as transformações ambientais, financeiras e legais pelos quais o espaço geográfico é reordenado na atualidade.

A ênfase dada à função do ente público municipal transferiu um conjunto de atribuições para a responsabilidade das prefeituras e, no entanto, em uma das maiores contradições perceptíveis em termos de gestão pública — o que corrobora o que Vasconcelos e Vasconcelos (2004) cunhou como “paradoxo organizacional” — não houve, na mesma proporção do aumento das funções administrativas dos municípios, um aumento no repasse de recursos federais e estaduais para as demandas ambientais, ficando as prefeituras engessadas pela lei da responsabilidade fiscal<sup>6</sup>, o que, inicialmente, levou os municípios a

---

<sup>5</sup> Muito além da concepção de sustentabilidade cunhada por Gro Brundtland, em 1987, no Relatório “Nosso Futuro Comum” apresentado na ONU, este trabalho pluraliza as perspectivas que até então delegavam a preservação ao uso e reprodução dos “recursos”. Na verdade, tal concepção limitada à perspectiva de um “desenvolvimento sustentável” passou a ser complexificada enquanto dinâmica que deve ser mais complexa e plural, o que pode ser concebido nas visões de Morin (2000), Sachs (2001) e Rua et all. (2007).

<sup>6</sup> A Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – (LRF), tem como objetivo primordial regular o disposto no capítulo II do título VI da Constituição Federal, mais precisamente nos artigos 163 a169, que dispõem sobre os princípios básicos fundamentais para uma ação planejada e eficaz das finanças públicas. A LRF, além de impor metas a serem atingidas relacionadas com o resultado das receitas e das despesas e à revogação da Lei Complementar n. 96, de 31/05/1999, vem estabelecer um regime de gestão responsável capaz de garantir a continuidade do equilíbrio das contas públicas. O desequilíbrio fiscal resultante de gastos sistematicamente superiores à receita, o que

efetivarem insatisfatoriamente essas novas atribuições de gestão. Apesar da busca por ajustes institucionais visando a melhoria destas condições, o que se pode perceber, ainda nos dias de hoje, é que, mesmo com a atual revisão de marcos legais, as prefeituras municipais, nas distintas escalas, carecem de suporte técnico à altura dos desafios que lhes têm sido propostos.

Outro fator se inclui para o sucesso das gestões municipais no âmbito das questões ambientais: a capacidade de articulação intermunicipal através de consórcios com empresas diversas que sejam capazes, frente aos limites da submissão da gestão pública “que precisa ser pautada no bem comum” (CLAVAL, 1979) de identificar esse “nosso futuro comum” muito mais do que uma estratégia de valor comercial e de *marketing* (RIO, 1997) que busque, atrelada à pressão social, manter as fontes diversas de possibilidades socioambiental. Tal exercício, mediado pelo poder público e pela sociedade civil, ressignifica a empresa espacialmente e dá a ela condições, inclusive, de se reproduzir socialmente.

A situação recente supracitada no contexto da sociedade brasileira e, especialmente neste trabalho, ao Estado do Rio de Janeiro, é um desafio importante para a nova engenharia geopolítica desenvolvida pelo Estado (em suas diversas clivagens e forças internas), sociedade civil organizada (nesse conjunto, as universidades se destacam pelos anos de pesquisa, aplicação e relação com o espaço da gestão) e empresas que são mundializadas pelos ISO (RIO, 1997). Tal inflexão deve ser exercitada com base na municipalização fortalecida com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Segundo ela, o “Estatuto da Cidade”, deve haver o estabelecimento de normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O Estatuto determina que a ordenação da cidade deve ser expressa no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, sendo que o plano diretor deve ser aprovado por lei

---

por muito tempo predominou na administração pública brasileira, trouxe conseqüências negativas para a economia nacional e regional, colocando em risco, muitas vezes, o futuro de várias administrações. (Adaptado de SANTOS, Luiz Carlos dos. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista ADM Pública: vista & revista**. Salvador, EdUNEB, ano 1, n. 1, p. 19-22, maio/ago. 2002.).

municipal passando a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A obrigatoriedade do plano diretor e o prazo para sua implantação obrigam as prefeituras a se prepararem para o novo processo de execução e elaboração de políticas públicas “nas cidades”. Todavia, esse mecanismo não é suficiente para que a esfera local tenha “um novo controle sobre o seu território”, pois esquece a lei que um município não é composto, apenas, pelo seu espaço urbano, a sua cidade central ou ainda a sua urbe de decisões na sede do município. Cada um dos 5.560 municípios brasileiros (IBGE, 2001) é formado por uma série de composições espaciais que expressam uma gama de possibilidades, paisagens e perspectivas além da dinâmica urbana. Apesar de um esclarecimento maior, na atualidade, dos gestores municipais sobre os seus desafios territoriais para a gestão, o fato urbano no Brasil reduz, expressivamente, a importância política do território “além da sua estruturação urbana” nos municípios, pois é no urbano que se encontra a maior parte da população, portanto, o voto que referendará e justificará a renovação do quadro público instituído.

A percepção, por parte dos governos locais, de que necessitam de assistência científica e técnica para chegar ao conhecimento e adoção de novos métodos e das melhores práticas para o planejamento, a formulação de programas e projetos e a gestão do município como um todo oferece uma excelente possibilidade de aplicação de uma racionalidade “menos moderna” e muito mais dinâmica e completa (porém não menos contraditória) de se repensar a gestão do território municipal a partir da articulação entre os recursos humanos, técnicos e socioambientais que contemplem as potencialidades locais de maneira “mais holística”. Desse modo, a definição de um zoneamento ecológico-econômico (ZEE) na esfera municipal se apresenta como um desafio epistemológico frente à contradição entre *o gerenciar ‘as coisas’ na localidade sem a perda da dimensão de que essas ‘coisas’*:

- a) dependem de outras ‘coisas’ e instâncias de decisão que não estão no local;
- b) precisam ser maximizadas, em termos de gestão, para as necessidades locais (em uma concepção “tradicional” de que o prefeito

cuida do seu município: essa racionalidade não pode mais ser mantida) possam ser atendidas; e, finalmente,

c) não se limitam à área urbana do município, notadamente os recursos mais abundantes e potencialmente menos explorados.

A mudança da perspectiva político-administrativa dos municípios impele a sociedade civil em desenvolver uma "massa crítico-reflexiva" sobre os atores sociais, notadamente nas universidades brasileiras, que podem apoiar o poder público a pensar em estratégias capazes de darem conta de "originalidades capazes de ações transformadoras" (FURTADO, 1998) da concepção de planejamento e gestão dos territórios em uma focada na qualidade de vida local.

Sob essa concepção, o Núcleo de Assistência Técnica (NAT) da PUC-Rio vem se articulando, desde 2007, com laboratórios e grupos de pesquisa que possam colaborar com um projeto de "Gestão Físico-Territorial do Município de Resende (RJ)", a partir do interesse do município fluminense em acessar os recursos de empresas "ambientalmente responsáveis" (como, no caso, a Petrobras do Brasil) que fornece, através de linhas de investimentos expressivos, apoio técnico-científico para a implantação de uma gestão que possa corroborar a complexidade da ação das prefeituras, na atualidade. Representando o convênio firmado entre a Fundação Padre Leonel Franca e Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio) e a Petrobras Brasileiro S.A, o NAT iniciou o projeto em fevereiro de 2008 com a participação de especialistas e técnicos dos Departamentos e Cursos específicos da PUC-Rio, sem necessidade de estrutura adicional além da existente na universidade, agregando-se às competências acadêmicas gerais da instituição os conhecimentos específicos dos diversos departamentos e grupos de pesquisa, com os seus estudos técnicos e científicos. O NAT tem como objetivo executar este apoio às prefeituras para o desenvolvimento institucional que permita a estes entes municipais melhor cumprirem o que lhes é exigido pelo município, pelo setor privado e pelos governos estadual e federal.

A seguir, o esboço da organização do trabalho proposto pelo NAT, acatado pela Petrobras e a Prefeitura de Resende, e realizado, em sua parte,

por um grupo de pesquisa específico da PUC-Rio, o GeTERJ<sup>7</sup>. Serão focados a racionalidade e os caminhos metodológicos trilhados até agora pelo grupo de pesquisa responsável pela definição das diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), ou o “produto ZEE” do projeto de planejamento físico-territorial de Resende. O grupo vem tentando identificar quais caminhos podem ser definidos para que o futuro ZEE esteja de acordo com os pressupostos de sustentabilidades defendidos pela equipe, levando-se em conta às idiossincrasias dos diversos grupos e profissionais que fazem parte da confecção de um instrumento que, muito mais do técnico-científico, é político por natureza e necessita levar em conta as dinâmicas político-institucionais das sociedades federalistas contemporâneas.

QUADRO SINÓPTICO DO PROJETO DO NAT (2008-2009)

<b>Gestão Estratégica</b>	<b>Gestão Ambiental</b>	<b>Gestão Físico-Territorial</b>
<p>Acompanhamento de Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sociais</li> <li>Econômicos</li> <li>Ambientais</li> <li>Institucionais</li> </ul>	<p><b>Zoneamento Ecológico-Econômico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Licenciamento e Aprovação</li> <li>Acompanhamento das Infrações e</li> <li>Condicionantes Ambientais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano Diretor</li> <li>Licenciamento e Aprovação</li> <li>Atualização do Cadastro Imobiliário</li> <li>Fiscalização IPTU</li> </ul>

**Fonte:** Plano de Elaboração do Processo de Gestão Físico-Territorial do Município de Resende (RJ), out. 2007. p.5.

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um importante instrumento técnico e político de diversas esferas de governos, orientando os níveis decisórios na adoção de políticas convergentes com as diretrizes do

<sup>7</sup> O grupo de pesquisa GeTERJ – Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro – foi organizado em 2005 com intuito de analisar os projetos político-territoriais no Estado do Rio de Janeiro, a partir da fusão das antigas unidades da Federação Rio de Janeiro e Guanabara, em 1975. O grupo conta com um montante de expressivo de alunos de graduação, pós-graduação e pesquisadores colaboradores responsáveis por trabalhos acadêmicos e projetos diversos. Chama-se atenção que parte deste trabalho foi confeccionado com o apoio dos professores-pesquisadores Denizart da Silva Fortuna e Marcelo da Motta Freitas, professores do Depto de Geografia da PUC-Rio e participantes do projeto ZEE-Resende.



desenvolvimento sustentável; todavia, a sua aplicação na escala local é uma deliberação recente (2006), o que provoca um grande desafio para pesquisadores, técnicos e, notadamente, para os gestores racionalizarem como pensá-lo e administrá-lo. Tem por objetivo subsidiar a elaboração de planos, programas e projetos com implicações territoriais e permitir a análise de alternativas a partir de um conjunto de informações sobre a natureza e o ambiente territorial municipal.

#### **ELABORAÇÃO DAS DIRETRIZES PARA O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO MUNICÍPIO: DO PROJETO AO INÍCIO DA CONFECÇÃO DO ZEE.**

O planejamento geral integra o ZEE proporcionando indicações de usos e ocupação para a preservação de ecossistemas, a recuperação de áreas degradadas, a conservação dos recursos com o desenvolvimento socioespacial e, mais importante, as estratégias políticas de articulação entre os poderes das esferas executiva, legislativa e judiciária, em várias escalas como instrumento de sustentabilidade. Foram estabelecidas diretrizes metodológicas de execução e implantação do ZEE, considerando-se as diversidades físicas, biológicas e socioeconômicas locais e regionais. Nesse sentido, estão sendo realizadas as seguintes atividades:

- i) Levantamento das informações existentes tais como a geomorfologia, a topografia, a hidrografia, a vegetação, as barreiras físicas naturais e artificiais e compilação destas em uma base georreferenciada;
- ii) Obtenção de subsídios para a definição das diretrizes estratégicas do ZEE na região;
- iii) Definição das ênfases do ZEE para alcançar o objetivo proposto segundo a problemática local e regional;
- iv) Identificação dos temas estratégicos a serem considerados no ZEE (biodiversidade, proteção de áreas frágeis, uso dos recursos hídricos, infraestrutura, logística, quadro social e político local, inovações tecnológicas, potencialidades entre outros);
- v) Levantamento de planos e programas e instituições federais, estaduais e locais que realizaram ou são responsáveis pelo desenvolvimento do ZEE;

Como o significado de zoneamento *stricto sensu* reside na regulamentação de uma (re)divisão territorial (*zonas*) baseada em pressupostos para o uso do espaço territorial de uma dada escala de ação do poder público, o grupo concorda que as políticas de Estado são essenciais para a adequação do conjunto de normas e práticas socioespaciais existentes em um determinado arranjo político-administrativo com a de outras consideradas potenciais em uma lógica de sustentabilidade.

O GeTERJ compreende que o zoneamento surge da necessidade de preservação e conservação do meio ambiente como condição para um *desenvolvimento socioespacial e socioambiental* que seja instrumento de gestão do território, cujas diretivas apontem para a redução das desigualdades sociais e a potencialização das atividades produtivas já existentes ou a serem fomentadas, com efeitos socioambientais negativos mínimos.

Para tanto, torna-se necessário a instituição desse instrumento como um “caderno de intenções” pelos gestores públicos para a implementação de planos de obras e atividades diversas que estabeleçam medidas e padrões de proteção ambiental (os recursos hídricos e do solo, a conservação da biodiversidade) através do crescimento econômico e da geração de emprego e renda. Por conseguinte, na prática, o ZEE é um instrumento que busca maior eficiência na gestão dos recursos socioeconômicos e ambientais nos territórios e a capacidade destes gerarem/manterem atrativos plurais para investimentos produtivos diretos, de ordem pública e privada.

Ao serem elaboradas as diretrizes para o ZEE, o grupo pensa na confecção de um plano composto por instruções para as ações futuras dos poderes públicos constituídos, ainda que em linhas gerais, para que essas diretrizes possam ser instrumentos de políticas de Estado e não de governos específicos.

Apesar de tratar-se de intervenções dos agentes públicos no território, essas diretrizes não se constituem em uma “camisa-de-força” e sequer uma “trilha de mão única”. Em primeiro lugar, essas inserções de poder no território possuem um caráter político, ou seja, se configuram como uma mediação entre os gestores (dos Governos) e os grupos da sociedade civil na administração pública municipal; subseqüentemente mas não menos importante, as inserções concebem as diretivas para o ZEE como algo a ser apropriado e transformado

conforme os desejos, anseios e as necessidades locais que poderão sofrer mudanças diante das primeiras intervenções socioespaciais. Logo, a idéia na formulação e aplicabilidade dessas diretrizes é de processo e sinergia (“idas e vindas”), pois as negociações entre os diferentes atores e agentes sociais sugerem contingências a serem debatidas, modificadas e reorganizadas. É importante ressaltar que o ZEE, como instrumento de gestão, incorpora correlações de forças políticas nem sempre consoantes e que acordos e cooptações fazem parte da definição da natureza da gestão.

Há, nesse sentido, uma trama de relações em diferentes segmentos do Estado-governo — tanto na composição dos poderes institucionalizados (Legislativo, Executivo e Judiciário) quanto na organização político-administrativa de base territorial distinta (municipal, estadual e nacional, etc.) — e dos diferentes níveis de interação de grupos sociais distintos.

Justifica-se assim a constituição de consórcios municipais intra e interestaduais e a articulação política entre diferentes agências, superintendências e secretarias de Estado, quando se trata de um recorte territorial cuja dinâmica socioeconômica e ambiental não está circunscrita aos seus limites. Ao contrário, o município fluminense de Resende constitui-se por práticas sociais cujas intencionalidades emanam de escalas diversas como a nacional e internacional da megalópole em formação (Rio de Janeiro - São Paulo - Campinas), a subnacional (distritos limítrofes com outros municípios fluminenses e outros de Minas Gerais e de São Paulo), e a escala local (interdistritos).

No tocante à operacionalização de tal ZEE, procura-se compatibilizar os sistemas de produção econômica e as condições socioambientais. Inicia-se a ordenação do ZEE por um diagnóstico detalhado dos recursos naturais, levantamentos de dados primários e secundários e do marco jurídico-institucional para que sejam estabelecidas as zonas em termos de potencialidades socioeconômicas, fragilidades naturais, formas de ocupação, condições de vida da população e situações de conflito socioambiental (como a incompatibilidade da legislação do município com a federal). Finalmente, baseando-se no diagnóstico previamente feito, as zonas previamente delimitadas estabelecem as diretrizes que definem as atividades adequadas a cada uma delas sob os critérios da sustentabilidade, a saber:

- i) As necessidades de proteção ambiental e conservação dos recursos naturais;
- ii) A localização de unidades de conservação;
- iii) O fomento de determinadas atividades econômicas e a otimização das já existentes;
- iv) A oferta de serviços públicos e privados de qualidade (meios de transporte diversos, educação em todos os níveis, serviços médico-hospitalares em múltiplas especialidades...);
- v) Os meios para maior participação dos cidadãos na administração municipal (planejamento participativo).

Percebe-se que todos os itens compreendem a relação entre a sociedade resendense e a natureza e, de certa forma, a outras escalas de análise como a regional (municípios adjacentes e a unidade federativa) e a nacional. Sem o intuito de tratar-se de um debate filosófico e ontológico acerca da existência ou não de duas esferas distintas do real (uma realidade natural e outra social), é profícuo esclarecer a compreensão do grupo acerca do objeto em análise: o território de Resende é um *espaço de relações* entre a sua população e os objetos geográficos<sup>8</sup> lá presentes. Sendo assim, a sua dinâmica socioespacial é consubstanciada pelos componentes que se referem à organização material, tais como a produção econômica e os sistemas técnicos para construção desse espaço geográfico, e os componentes simbólicos, culturais e políticos.

Desta forma, *todo território em tela corresponderá ao plano de ordenamento a ser preconizado pelo ZEE e não somente a sua base urbana*. Isso significa que a manutenção e as mudanças a serem atribuídas ao uso do solo, em virtude dos modos de apropriação e interferência nos sistemas naturais e as funções dos objetos geográficos, vinculam-se a um território apropriado, concebido e vivido por variados grupos sociais ao longo de um processo histórico de ocupação que tem início marcante no século XIX. Em uma primeira aproximação das condições atuais dos quadros físico, socioeconômico e biótico, nota-se que o manejo dos recursos naturais foi

---

<sup>8</sup> Compreendemos por objetos geográficos não só as materialidades existentes no território, tais como estradas, ferrovias, redes de energia, núcleos urbanos; mas também incluímos os ditos elementos naturais como matas, rios, córregos, solo, florestas, etc. Embora possam não ter sofrido com as transformações da paisagem pelas atividades humanas, mas se a eles são atribuídas funcionalidades e significados, entendemos que sejam também objetos geográficos (SANTOS, 1996). Logo, em princípio, o zoneamento proposto abrange todo o território resendense.

*inadequado* desde o início do processo de ocupação, tendo como referência a estrutura e padrão geral do comportamento dos sistemas naturais quando alterada sua condição de equilíbrio.

Ao se atentar para cada item proposto norteador das diretrizes a serem propostas, os itens i e ii (página 10) são aqueles que explicitam as formas de uso da natureza em Resende. Uma vez constatadas as drásticas alterações nos sistemas naturais de baixa resiliência como as matas ciliares situadas às margens do Rio Paraíba do Sul e as florestas pluviais nas planícies de inundação e nas colinas de reduzida declividade, conclui-se que os modos de ocupação foram os causadores das tensões observáveis agora no meio ambiente, pois o solo tornou-se desnudo e favorável à erosão em um vale submetido às chuvas torrenciais principalmente nos meses de primavera e verão com graves conseqüências sociais para as populações tanto rurais quanto urbanas.

Nesse sentido, as zonas definidas a seguir também visam à requalificação de áreas urbanizadas, readequação de áreas agrícolas compatíveis com as unidades de conservação ambiental e ao estímulo de outras atividades potenciais que unem a conservação e o desenvolvimento socioespacial no município<sup>9</sup>.

A efetivação desse zoneamento [(regulamentado pelos dirigentes municipais (*legitimidade*))] não perpassa apenas a fiscalização institucional, mas também pela participação da sociedade civil que é condição *sine qua non* para a *validade* dessa (re)funcionalização dos espaços e dos papéis a serem cumpridos pelo poder público.

Esse plano tem como um dos alicerces a adequação da oferta e demanda de serviços públicos por cada distrito, além da ampliação da arena política municipal com maior inserção das representatividades das distintas bases distritais, a fim de que sejam diminuídas as desigualdades sociais existentes na realidade em tela. Dessa forma, para que o ZEE para Resende seja definido de maneira sustentável com a realidade local é necessário costurar, na forma de

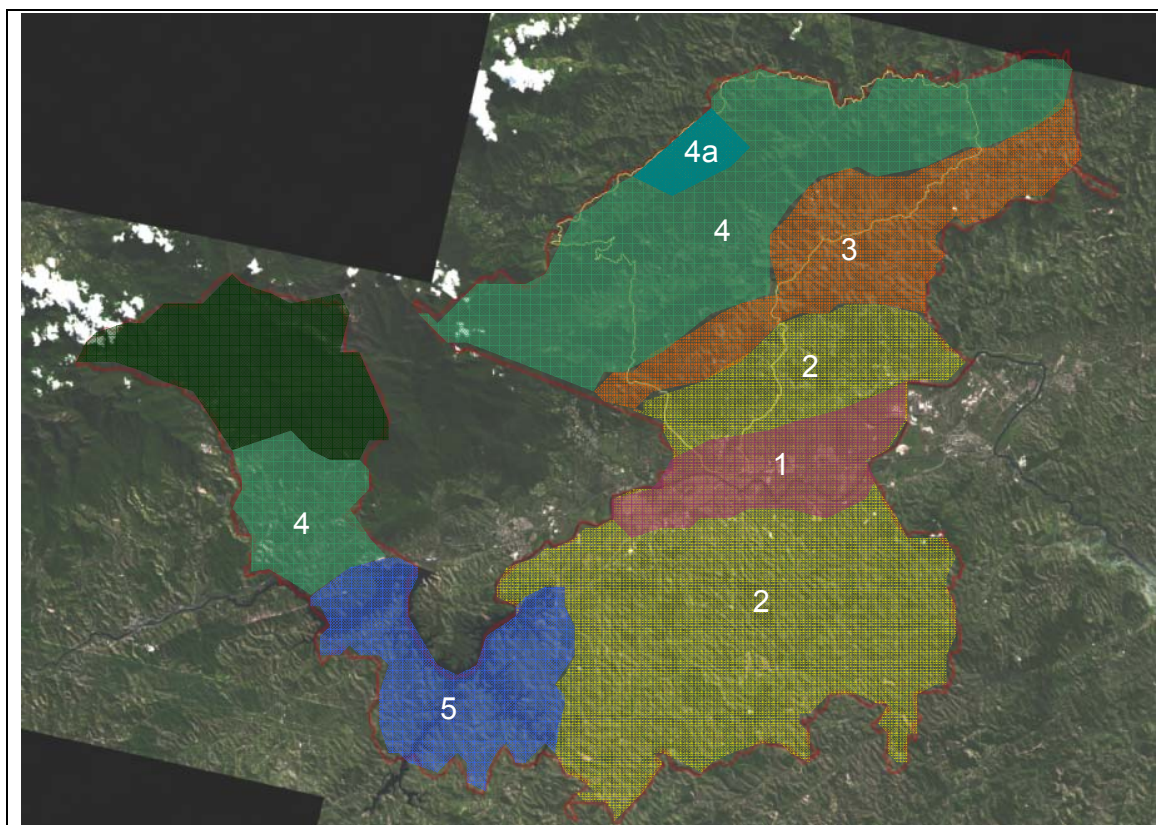
---

<sup>9</sup> Nunca é demais lembrar que a sua plena efetivação perpassa a criação e implementação de políticas públicas (*reordenamentos territoriais*) junto aos municípios fluminenses, mineiros e paulistas limítrofes a Resende.

políticas públicas, medidas que efetivem as demandas das diversidades para a redução das desigualdades socioespaciais.

De acordo com o zoneamento preliminar 1 (de grande extensão) do território resendense, são consideradas as zonas a seguir (FIGURA 1) sob as seguintes denominações:

**FIGURA 1:** Zoneamento Preliminar (1) para o Município de Resende-RJ



Fonte: GeTERJ / LabGis / PUC-Rio, outubro de 2008.

**ZONA 1: Zona de Revitalização Urbano e Industrial (Distrito-sede).**

**ZONA 2: Zona de Recuperação Ambiental e Diversificação Silvo-Pastoril.**

**ZONA 3: Zona de Potencialização de Atividades Tradicionais.**

**ZONA 4: Zona de Interesse Turístico e Ecológico-Ambiental<sup>10</sup>.**

**ZONA 5: Zona de Unidades de Conservação e da Vida Silvestre.**

<sup>10</sup> Particularmente, no trecho entre Lote 10 e Jacuba, existe uma subzona (4a) onde o vale do rio Preto se abre em planícies de inundação mais vastas e as montanhas se afastam, antes de iniciar as quedas que formam a cachoeira da Fumaça. Nesse trecho, os pontos turísticos estão mais afastados do eixo do vale, situando-se nas cachoeiras nas áreas montanhosas e no pico da Pedra Selada, onde trilhas de montanhismo e escaladas são o principal atrativo. Esse fundo de vale apresenta, portanto, potencial para acomodar as atividades descritas anteriormente, sendo aproveitada para produção em Sistemas AgroFlorestais para o abastecimento turístico.

As justificativas preliminares para tais zonas serão o passo seguinte<sup>11</sup> que proporcionará o debate político municipal sobre a sua relevância, para que um novo ZEE seja montado a partir das críticas dos gestores locais e os movimentos sociais representativos do lugar. Assim sendo, o projeto, que se estenderá até meados do primeiro semestre de 2009, deverá ser cada vez mais adequado, devido por ajustes políticos, à realidade local com a possibilidade de ser reformulado constantemente para a adequação de novas realidades e destinos a serem trilhados pela população que compõe esse fragmento espacial que busca definir o próprio sucesso de sua gestão local.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003. 141p.

BECKER, Bertha; EGLER, Claudio Antônio. **Brasil – uma nova potência regional. Economia-mundo**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1996. 274p.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**, vol. 3, São Paulo: Paz e terra, 1999, p. 411-439.

CASTRO, iná Elias de. et all. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1996. 357p.

\_\_\_\_\_. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2006. 299p.

CENSO DEMOGRÁFICO DO IBGE, 2001.

CLAVAL, Paul. **Espaço e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979. 248p.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1988. 83p.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1958. 913p.

FURTADO, Celso. **O capitalismo Global**. São Paulo: Editora Paz e terra, 1998. 123p.

GIDDENS, Anthony et all. **Modernização Reflexiva – Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna**: São Paulo: UNESP, 1997. 264p.

LEIS, Hector Ricardo. **A Modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Petrópolis (RJ) / Vozes (UFSC), 1999. 261p.

---

<sup>11</sup> Tais justificativas já foram realizadas e os debates municipais foram bastante proveitosos, inclusive entre os gerentes dos produtos do projeto, o que já gerou um ZEE diferente (janeiro de 2009) do que está sendo apresentado, porém definido após a conclusão deste trabalho.

- MORIN, Edgard. **A Cabeça Bem Feita**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- Plano de Elaboração do Processo de Gestão Físico-Territorial do Município de Resende (RJ). NAT - PUC-Rio, outubro de 2007.
- RIO, Gisela Aquino Pires do. Instrumentos de Gestão Ambiental: as estratégias empresariais em questão. In Revista Território, ano II, nº3, (jul/dez 1997). Rio de Janeiro: Editora Garamond, 1997. p.37-51.
- RUA, João (org.). **Paisagem, Espaço e Sustentabilidades: uma perspectiva multidimensional da geografia**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2007. 330p.
- SACHS, Ignacy et all. **Brasil: um século de transformações**. Rio de Janeiro; Cia das Letras, 2001. 528p.
- SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- SENNA, José Júlio. **Os Parceiros do Rei: herança cultural e desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995. 234p.
- VASCONCELOS, I.F.G. de. *A dialética da mudança: uma análise crítica do conceito de paradoxos organizacionais*. Relatório de pesquisa nº6, EASESP/FGV?NPP, 2004. 75p.