

Olhares sobre
a Metrópole do Rio de Janeiro

POLÍTICA URBANA E GESTÃO PÚBLICA

Luciana Corrêa do Lago (Org.)



OBSERVATÓRIO
DAS METR POLES

LETRACAPITAL

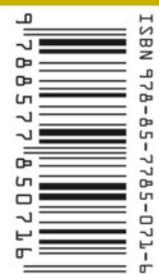
cole o
METR POLES



Olhares sobre a Metrópole do Rio de Janeiro POLÍTICA URBANA E GESTÃO PÚBLICA

O livro reúne cinco trabalhos, onde se destacam criteriosos levantamentos empíricos que, juntos, evidenciam os avanços dos processos democráticos de planejamento urbano, através de seu principal instrumento: o Plano Diretor Participativo.

Todos os textos tratam, direta ou indiretamente, desse instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, avaliando os avanços normativos alcançados nos municípios do estado do Rio de Janeiro e as barreiras à plena implementação dos princípios e normas orientados pela busca de maior justiça social nas cidades.



OLHARES SOBRE A METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO:
POLÍTICA URBANA E GESTÃO PÚBLICA

OLHARES SOBRE A METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO:
POLÍTICA URBANA E GESTÃO PÚBLICA

Organizadora:

Luciana Corrêa do Lago

Autores:

Adauto Lucio Cardoso

Alice Vainer

Ana Lucia Britto

Fabício Leal de Oliveira

Luiz Carlos Toledo

Mauro Rego Monteiro Santos

Rosane Araujo

Rossana Tavares



LETR@PITAL

Conselho Editorial

Coleção Metr poles

Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - IPPUR/UFRJ

Presidente do Conselho

Dra. Ana Lúcia Rodrigues - PPGCS/UEM

Dr. Aristides Moysés – PUC Goiais

Dr. Carlos de Mattos – IEU/PUC Chile

Dr. Carlos Nassi – COPPE/UFRJ

Dr. Emilio Pradilla Cobos – UAM (Universidade Aut noma Metropolitana), México

Dr. Eust gio Wanderley C. Dantas – PPGG/UFC

Dr. Frederico Rosa Borges de Holanda – FAU/UNB

Dr. Jeroen Johannes Klink – UFABC

Dra. Inai  Maria Moreira de Carvalho – PPGCS/UFBA

Dr. José Borzacchiello da Silva – PPGDMA/UFC

Dra. Lúcia B gus – PPGCS/PUC Minas

Dra. Luciana Teixeira Andrade – PPGCS/PUC Minas

Dra. Marcia da Silva Pereira Leite - IFCS/UERJ

Dr. Marcio da Costa – FE/UFRJ

Dr. Manuel Villaverde Cabral - Universidade de Lisboa

Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino - NAPP/UFRN

Dra. Maria Madalena Franco Garcia – FNEM (Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas)

Dra. Maura Pardini Bicudo V ras – PPGCS/PUC São Paulo

Dra. Olga Firkowski – Dept. Geografia/UFPR

Dr. Orlando Santos Junior – IPPUR/UFRJ

Dr. Peter Spink – EAESP/Mackenzie/SP

Dr. Roberto Kant de Lima – INCT-InEAC/UFF

Dr. Roberto Luís M. Monte-M r - CEDEPLAR/UFMG

Dr. Ruben George Oliven – PPGAS/UFRGS

Dr. Ricardo Machado Ruiz - CEDEPLAR/UFMG

Dra. Raquel Rolnik – FAU/USP

Dra. Rosa Moura - IPARDES

Dra. Rosetta Mammarella – FEE/RS

Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês - NAEA/UFPA

Dra. Suzana Pasternak – FAU/USP

Sobre os Autores:

Luciana Corrêa do Lago

Arquiteta, Doutora em Arquitetura e Urbanismo; professora do IPPUR/UFRJ.

Mauro Rego Monteiro Santos

Cientista Social, Mestre em Planejamento Urbano e Regional; técnico da FASE.

Fabício Leal de Oliveira

Arquiteto, Doutor em Planejamento Urbano e Regional; técnico da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Luiz Carlos Toledo

Arquiteto, Doutor em Arquitetura; professor da Faculdade de Engenharia/UERJ.

Rosane Araujo

Arquiteta, Mestre em Planejamento Urbano e Regional; técnica da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Alice Vainer

Advogada, Mestre em Sociologia e Direito.

Rossana Tavares

Arquiteta, Mestre em Planejamento Urbano e Regional; técnica da FASE.

Adauto Lucio Cardoso

Arquiteto, Doutor em Arquitetura e Urbanismo; professor do IPPUR/UFRJ.

Ana Lucia Britto

Geógrafa, Doutora em Urbanismo; professora do PROURB/UFRJ.

SUMÁRIO

- 9 **Apresentação**
Luciana Corrêa do Lago
- 11 **Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio de Janeiro**
Mauro Rego Monteiro Santos
Fabrcio Leal de Oliveira
- 89 **Uma experiência de participação: técnicos e moradores na elaboração do Plano Diretor Sócio Espacial da Rocinha**
Luiz Carlos Toledo
- 103 **Análise dos impactos da legislação urbana – Planos Diretores e Leis de Zoneamento – na estrutura urbana do município de Nova Iguaçu.**
Rosane Araujo
Alice Vainer
- 155 **O PAC e a habitação popular na Baixada Fluminense**
Rossana Tavares
Adauto Lucio Cardoso
- 187 **Sustentabilidade na gestão da água na região metropolitana do Rio de Janeiro: impasses e perspectivas**
Ana Lucia Britto

APRESENTAÇÃO

Luciana Corrêa do Lago

Os textos reunidos nessa publicação estão baseados nos resultados de uma ampla pesquisa sobre a metrópole do Rio de Janeiro, desenvolvida por uma rede de pesquisadores engajados no projeto político-acadêmico do Observatório das Metrópoles¹ e financiada pela FAPERJ², nos anos 2008 e 2009.

Nosso objetivo maior tem sido construir conexões entre a leitura crítica e abrangente da dinâmica metropolitana brasileira e a formulação de políticas redistributivas, capazes de reverter o quadro de profundas desigualdades sociais que marcam a vida urbana em nosso país. Nesse sentido, a pesquisa foi estruturada em dois grandes eixos de análise: o primeiro, denominado *Economia, Sociedade e Território* e o segundo, *Política e Gestão Metropolitana*.

Numa primeira coletânea³, publicamos os textos resultantes do primeiro eixo, no qual foram investigadas diferentes dimensões da vida numa grande metrópole, tais como, a família, o trabalho, a sociabilidade e a educação, buscando-se compreender os mecanismos reprodutores das desigualdades socioespaciais e de poder em vigor no território fluminense.

Do segundo eixo de pesquisa saíram os textos aqui reunidos. São cinco trabalhos, onde se destacam criteriosos levantamentos empíricos que, juntos, evidenciam de forma clara a urgência em construirmos processos democráticos de planejamento urbano, através de seu principal instrumento: o Plano Diretor Participativo. Todos os textos tratam, direta ou indiretamente, desse instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, avaliando os avanços normativos alcançados nos municípios fluminenses e as barreiras à plena implementação dos princípios e normas orientados pela busca de maior justiça social nas cidades. São trabalhos de abrangências territoriais distintas, desde uma análise comparativa dos planos diretores de vinte e oito municípios do estado, até a descrição de uma experiência participativa inovadora numa favela carioca, passando por estudos de municípios específicos na Baixada Fluminense, que buscaram desvendar as contradições geradas pelas diretrizes do plano frente às determinações das normas urbanísticas vigentes ou, ainda, frente às políticas habitacionais ou de saneamento implementadas.

1 O Observatório das Metrópoles (www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br) forma hoje um Instituto em Rede Nacional - INCT – voltado para o tema das metrópoles brasileiras e os desafios do desenvolvimento do país. A produção, por equipes de pesquisadores nas 12 metrópoles que compõem a rede, de resultados comparáveis, tem nos permitido a identificação de tendências convergentes e divergentes entre as metrópoles, geradas pelos efeitos das transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas por que passa a sociedade brasileira nos últimos 20 anos. A coordenação geral da rede está sediada no IPPUR/UFRJ.

2 A pesquisa, intitulada *A Metrópole Fluminense e o futuro do Rio de Janeiro: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito: impasses e potencialidades para a governança metropolitana*, foi coordenada pela Prof^a Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ) e financiada pelo Edital Pensa Rio, da Faperj. Seis instituições participaram do projeto - IPPUR/UFRJ, FASE, PROURB/UFRJ, IUPERJ/UCAM, PPCIS/IFCH/UERJ e CCH/UENF – reunindo 33 pesquisadores. A pesquisa contou, ainda, com recursos do Ministério das Cidades e no INCT/CNPq.

3 A primeira coletânea – “OLHARES SOBRE A METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO: ECONOMIA, SOCIEDADE E TERRITÓRIO” reuniu onze textos, sobre os seguintes temas: dinâmica econômica, mercado de trabalho, dinâmica demográfica, família e renda, segregação urbana, oportunidades educacionais, desigualdades raciais e violência urbana.

Esperamos que os resultados dessa pesquisa, apresentados nas duas coletâneas, contribuam na elaboração de um diagnóstico crítico em torno da economia, da sociedade e da política fluminenses, identificando os impasses e os desafios para uma gestão metropolitana que ultrapasse os interesses locais, gerando subsídios para os atores sociais e políticos envolvidos nesse processo e impulsionando fóruns de debates em torno dessa agenda.

AVALIAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Mauro Rego Monteiro Santos

Fabricao Leal de Oliveira

Colaboração: Camila Saraiva e Suyá Quintslr

1. – Introdução

O presente trabalho insere-se no âmbito da pesquisa nacional de avaliação e implementação dos planos diretores, financiada pelo Ministério das Cidades, que no Estado do Rio de Janeiro, ficou sob a coordenação da FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional e contou com a participação de 25 pesquisadores de diferentes instituições com experiência na área de planejamento urbano: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB/UFRJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Fundação Bento Rubião e a própria FASE.

A coordenação nacional da pesquisa definiu, a partir de critérios demográficos, a distribuição do número de planos a serem avaliados pelos estados, cabendo ao Estado do Rio de Janeiro a avaliação de 28 planos diretores e a realização de dois estudos de caso.

A metodologia estabelecida pela coordenação nacional permitiu que as coordenações estaduais da pesquisa⁴ escolhessem os planos diretores a serem avaliados a partir de dois critérios: i) os planos deveriam estar aprovados na Câmara de Vereadores e sancionados pelo prefeito antes do início da pesquisa; e ii) a escolha dos planos deveria respeitar uma determinada proporcionalidade segundo o porte populacional dos municípios, a fim de garantir uma amostra nacional representativa do conjunto das cidades brasileiras⁵. No Rio de Janeiro, a coordenação definiu os seguintes critérios para a escolha dos planos diretores a serem avaliados no estado: i) todas as regiões do Estado deveriam estar contempladas; ii) prioridade para os municípios metropolitanos, de modo a abranger tanto os municípios da Baixada Fluminense quanto aqueles do Leste Metropolitano; iii) inclusão, tanto de municípios com papel de centro dinâmico (ou que concentravam características específicas do Estado, como aquelas relacionadas ao turismo e aos royalties do petróleo), como os municípios que se constituíam como bolsões de pobreza.

4 Conforme orientação da coordenação nacional, foi constituída uma coordenação estadual com a função de participar do processo de escolha dos planos, de acompanhar a pesquisa e contribuir para a estruturação da etapa de capacitação para a implementação dos planos diretores. A coordenação estadual no Rio de Janeiro foi definida em Encontro Estadual de Apresentação da Pesquisa, realizado no dia 5 de julho de 2008, garantindo a participação de, pelo menos, um conselheiro estadual da cidade, por região do Estado.

5 Cabe ressaltar que a metodologia adotada permitiu certa flexibilidade, tendo em vista que nem sempre a divisão exata de planos por porte dos municípios é possível de ser realizada. No caso do Estado do Rio de Janeiro, estava prevista a avaliação de 1 plano em município com mais de 1 milhão de habitantes (o que automaticamente incluiria o município do Rio de Janeiro por ser o único com essa configuração). Entretanto, a coordenação estadual teve que substituir o município do Rio de Janeiro por outro município com porte populacional menor, tendo em vista que até o início da pesquisa, o projeto de revisão do plano diretor ainda não tinha sido votado pela Câmara de Vereadores.

Os municípios de Duque de Caxias e de Niterói foram escolhidos para a realização de estudo de caso em função da sua importância econômica, social e política no Estado do Rio de Janeiro e das suas características específicas no quadro da política urbana.

Duque de Caxias é o segundo maior PIB do Estado do Rio de Janeiro (derivado em grande parte pela presença da REDUC em seu território e pelos repasses dos royalties do petróleo), mas, ao mesmo tempo, apresenta um grave perfil de exclusão sócio-territorial, onde predomina a precariedade habitacional, a precariedade no acesso à infra-estrutura de saneamento ambiental e a concentração de pobreza.

Já o município de Niterói apresenta elementos interessantes para a pesquisa, pelo fato de ter uma trajetória na implementação dos instrumentos de política urbana, antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade e, também, por ter aprovado a revisão do plano diretor em 2004, o que na teoria, poderia representar maior possibilidade de implementação dos objetivos, diretrizes e instrumentos estabelecidos desta lei.

Foram avaliados os planos diretores dos seguintes municípios fluminenses:

Armação dos Búzios; Barra Mansa; Belford Roxo; Bom Jardim; Bom Jesus de Itabapoana; Cabo Frio; Campos dos Goytacazes; Duque de Caxias; Guapimirim; Itaboraí; Itaguaí; Macaé; Magé; Mesquita; Nilópolis; Niterói; Nova Friburgo; Paracambi; Queimados; Rio das Ostras; Santo Antonio de Pádua; São Francisco de Itabapoana; São João de Meriti; Seropédica; Três Rios; Valença; Vassouras; Volta Redonda.

A primeira etapa do projeto teve duração de um ano (agosto de 2008 a julho de 2009) e compreendeu os seguintes produtos: i) preenchimento de roteiro de avaliação dos planos diretores dos 28 municípios; ii) elaboração de dois relatórios com os estudos de caso de Duque de Caxias e de Niterói; e iii) elaboração do relatório estadual, compreendendo a sistematização dos resultados da avaliação e dos estudos de caso.

Cabe ressaltar as dificuldades para a realização da avaliação dos planos diretores. Além do curto período para análise dos planos, a coordenação e os pesquisadores encontraram enormes desafios, tanto na obtenção dos anexos, mapas e leis complementares ao plano diretor, como no acesso aos diagnósticos que subsidiaram a elaboração dos planos. A impossibilidade de acesso à totalidade desses documentos, em muitos casos, trouxe impactos na avaliação qualitativa dos planos, no sentido de contextualizar e identificar a coerência e a pertinência de determinadas escolhas e parâmetros dos planos em termos de diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos.

As principais bases para a elaboração do Relatório Estadual foram os relatórios produzidos pelos pesquisadores contratados, cabendo destacar, também, as anotações sobre as oficinas regionais dos autores do presente trabalho⁶.

6 Nos casos onde estavam disponíveis outras informações contrárias às respostas dadas aos questionários, assim como nos casos onde as respostas pareceram, inicialmente, pouco claras ou mesmo contraditórias com outras respostas dadas no mesmo questionário, os responsáveis pela elaboração deste Relatório consultaram diretamente os planos diretores. O resultado é que, ocasionalmente, o Relatório dá interpretações diferentes daquelas assumidas pelos pesquisadores com relação a pontos específicos dos planos municipais. As versões dos pesquisadores, contudo, estão preservadas nos documentos de análise individual dos planos municipais.

2. – Análise dos planos diretores do Estado do Rio de Janeiro: pesquisa básica

2.1. – Considerações iniciais

Os planos diretores analisados revelam a grande diversidade do Estado do Rio de Janeiro e abrangem:

- Municípios ricos e pobres, seja em termos do Produto Interno Bruto municipal, dos orçamentos municipais ou do perfil de renda da população residente. Incluem desde municípios cujas finanças públicas são beneficiadas pelos royalties do petróleo, como aqueles com grandes investimentos públicos ou privados e, também, os municípios em áreas deprimidas e incluídas entre os bolsões de pobreza do Estado.
- Seis tipos de municípios de acordo com a tipologia produzida pelo Ministério das Cidades. Os municípios fluminenses incluídos nos tipos “pequenas cidades em espaços rurais pobres” com alto (tipo K) ou baixo (tipo J) dinamismo não foram incluídos, todos com menos de 20 mil habitantes (Contagem 2007, IBGE).
- Municípios com diferentes características quanto à dinâmica populacional, compreendendo desde os municípios com altas taxas de crescimento populacional (como os municípios do petróleo - Rio das Ostras, Macaé, Cabo Frio e Búzios) até os municípios com taxas negativas ou próximas de zero, como Nilópolis e Três Rios.
- Municípios de todos os tamanhos em área territorial: foram incluídos desde municípios muito pequenos como Nilópolis, São João de Meriti ou Mesquita até grandes municípios, como Campos dos Goytacazes.
- Municípios densos e fortemente integrados à dinâmica urbana e municípios onde a população e as atividades rurais ainda são importantes.

Uma consideração ainda deve preceder o desenvolvimento da presente análise. Como – com exceção dos estudos de caso e dos casos onde o pesquisador tem maior conhecimento prévio dos municípios – a pesquisa foi baseada exclusivamente na análise de documentos, as análises dos planos não expressam, necessariamente, uma avaliação sobre a adequação ou não do plano ao seu objeto. Planos tecnicamente corretos, que atendem às disposições do Estatuto ou avançam no detalhamento de normas, prioridades e ações, podem, no confronto com as condições municipais e as conjunturas política, administrativa ou institucional específicas, não ser necessariamente mais adequados aos seus municípios ou mais avançados - no que diz respeito à promoção da redução das desigualdades sociais ou ao acesso à moradia e à cidade - do que planos com orientações limitadas, imprecisos ou criticáveis com relação à técnica legislativa ou à sua adequação à legislação federal. De fato, os planos diretores não podem ser desvinculados da sua conjuntura política e administrativa e das condições historicamente estabelecidas nos municípios. Como será discutido ao longo do trabalho, mesmo a aplicabilidade dos planos – ou a sua auto-aplicabilidade, como é enfatizado no questionário - é uma construção social que responde menos a condicionantes técnicos ou jurídicos do que políticos.

Quadro I - Informações Gerais

Município	Área (km ²)	Região	População		Taxa anual (2000-2007)	Famílias com renda mensal até 3 sm (1)	Tipologia
			2000	2007			
Armação dos Búzios	71,7	Baixas Litorâneas	18.204	24.560	4,4%	32,3%	Tipo I - Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
Barra Mansa	548	Médio Paraíba	166.745	179.315 (*)	1,0%	42,5%	Tipo D - Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul
Belford Roxo	79	RMRJ	434.474	480.555 (*)	1,5%	52,1%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Bom Jardim	385,7	Região Serrana	22.651	24.626	1,2%	50,6%	Tipo F - Centros urbanos em espaços rurais prósperos
Bom Jesus de Itabapoana	599,4	Noroeste Fluminense	27.425	33.834	3,1%	51,1%	Tipo G - Centros urbanos em espaços rurais de média renda
Cabo Frio	410,6	Baixas Litorâneas	126.828	162.191	3,6%	42,6%	Tipo D - Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul
Campos dos Goytacazes	4.032	Norte Fluminense	406.986	426.154 (*)	0,7%	52,5%	Tipo D - Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul
Duque de Caxias	468	RMRJ	775.456	842.686 (*)	1,2%	47,5%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Guapimirim	361,9	RMRJ	37.952	42.578	1,7%	50,5%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Itaboraí	429,3	RMRJ	187.479	215.792 (*)	2,0%	53,3%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Itaguaí	281,3	Costa Verde	82.003	95.468	2,2%	47,0%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo (2)
Macaé	1.219,8	Norte Fluminense	132.461	169.229	3,6%	33,6%	Tipo D - Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul
Magé	386,8	RMRJ	205.830	232.171 (*)	1,7%	51,2%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Mesquita	41,6	RMRJ	166.080	182.495 (*)	1,4%	46,5% (3)	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo (4)
Nilópolis	19,4	RMRJ	153.712	152.223	-0,1%	35,6%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Niterói	134,5	RMRJ	459.451	474.002 (*)	0,5%	22,6%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Nova Friburgo	938,5	Região Serrana	173.418	177.376 (*)	0,3%	33,7%	Tipo D - Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul

Quadro I. Informações Gerais (cont.)

Município	Área (km ²)	Região	População		Taxa anual (2000-2007)	Famílias com renda mensal até 3 sm (1)	Tipologia
			2000	2007			
Paracambi	186,8	RMRJ	40.475	42.423	0,7%	43,2%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Queimados	76,7	RMRJ	121.993	130.275	0,9%	52,0%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Rio das Ostras	230,4	Baixas Litorâneas	36.419	74.789	10,8%	40,4%	Tipo F - Centros urbanos em espaços rurais prósperos
Santo Antonio de Pádua	610,7	Noroeste Fluminense	38.692	40.145	0,5%	55,5%	Tipo G - Centros urbanos em espaços rurais de média renda
São Francisco de Itabapoana	1 122,3	Norte Fluminense	41.145	41.947	0,3%	75,3%	Tipo H - Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
São João de Meriti	34,7	RMRJ	449.479	468.309 (*)	0,6%	43,8%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Seropédica	268,2	RMRJ	65.260	70.969	1,2%	50,7%	Tipo A - Região Metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo
Três Rios	321,0	Centro-Sul Fluminense	71.976	72.865	0,2%	46,3%	Tipo G - Centros urbanos em espaços rurais de média renda
Valença	1.305	Médio Paraíba	66.308	70.850	1,0%	47,0%	Tipo H - Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
Vassouras	532,4	Centro-Sul Fluminense	31.402	32.495	0,5%	47,9%	Tipo F - Centros urbanos em espaços rurais prósperos
Volta Redonda	182	Médio Paraíba	242.063	255.653 (*)	0,8%	35,6%	Tipo D - Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul

Notas

(*) População estimada

(1) Inclui sem rendimento

(2) Apesar de ter sido retirada da RMRJ no século XXI e estar formalmente incluída na Região da Costa Verde, Itaguaí ainda consta como um tipo de município metropolitano

(3) Renda familiar de Nova Iguaçu, Município ao qual Mesquita pertencia à época do Censo.

(4) Apesar de não constar na classificação considerada, por pertencer à RMRJ, Mesquita foi incluído no Tipo A.

2.1.1. – Aspectos gerais dos planos diretores fluminenses

A pesquisa não pretendeu abarcar todos os detalhes dos planos diretores municipais, mas os aspectos mais relacionados à plataforma da reforma urbana, principalmente no que se refere à promoção do acesso à terra urbanizada, da gestão democrática da cidade e da implementação do direito à cidade, em especial o que diz respeito ao acesso à habitação e aos serviços e equipamentos de saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana. Essa orientação organizou o questionário da pesquisa, estruturado nos tópicos *A – Informações Gerais* (voltado para a caracterização do Município e para a apresentação de aspectos gerais do Plano Diretor), *B - Acesso à terra urbanizada*, *C - Acesso aos serviços e equipamentos urbanos* (com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade) e *D - Sistema de Gestão e Participação Democrática*.

Inicialmente, quatro aspectos abrangentes podem ser destacados da análise dos planos diretores fluminenses:

(1) Os planos diretores, de maneira geral, não enfatizam a promoção do acesso à moradia.

Embora a pesquisa enfatize os aspectos relacionados ao acesso à moradia e à promoção do direito à cidade, nem sempre essa é a tônica dos planos diretores examinados, o que faz com que o questionário da pesquisa seja mais ou menos adequado com relação a expressar o conteúdo dos planos pesquisados, o que não desqualifica o questionário, mas revela um dos limites assumidos pela pesquisa, que optou pela caracterização dos avanços na promoção da função social da propriedade e da cidade. Não é raro, por exemplo, que os planos municipais dediquem mais artigos e orientações para o desenvolvimento econômico e atração de investimentos e empregos do que para as políticas de habitação de interesse social ou de promoção do acesso à terra, de maneira geral. Por outro lado, os planos podem ser muito detalhados com relação à definição de alterações no sistema viário e propostas de intervenções físicas (como é o caso de alguns planos da RMRJ), o que não é enfatizado na pesquisa e, portanto, talvez não apareça com o devido destaque nos relatórios dos pesquisadores.

Aparecem em destaque como ênfases presentes em muitos planos fluminenses os seguintes temas: transporte e mobilidade urbana (especialmente no que se refere a definições e propostas para o sistema viário); preservação ambiental (promoção da qualidade ambiental, preservação dos recursos naturais etc); desenvolvimento econômico (com ênfases que abrangem desde a promoção da competitividade urbana ou do desenvolvimento “sustentável”, até a geração de trabalho e renda para a população de renda mais baixa); turismo (associado ao desenvolvimento econômico ou à preservação ambiental e do patrimônio cultural); habitação de interesse social (quase sempre presente, ainda que não orientando uma estratégia mais ampla); uso e ocupação do solo (revisão do perímetro urbano, orientações para a legislação urbanística, distribuição de densidades, estabelecimento de parâmetros urbanísticos etc); gestão democrática da cidade; e referências às condições relativas à gestão ambiental e ao planejamento e gestão do território.

(2) As assessorias contratadas podem definir uma parte importante do conteúdo dos planos diretores.

Os processos de elaboração dos planos fluminenses foram tratados apenas nos estudos de caso e não puderam ser examinados em profundidade para o conjunto dos municípios analisados. Contudo,

informações de entrevistas, de documentos (estudos e diagnósticos) e das oficinas regionais realizadas permitiram observar uma grande variedade nas formas de condução do processo de elaboração do plano, em especial nos seus aspectos técnicos. Há planos conduzidos inteiramente pelos técnicos das prefeituras, planos onde foram contratadas assessorias que trabalharam em cooperação com as prefeituras e planos onde as assessorias tiveram um papel mais ou menos preponderante na definição do conteúdo do projeto de lei.

Como se observa nos casos de Queimados e Duque de Caxias ou de Magé, Nilópolis e São João de Meriti (todos eles municípios da Baixada Fluminense da Região Metropolitana do Rio de Janeiro), a contratação de uma determinada assessoria para a elaboração do projeto de lei pode definir muito mais do que o método para a elaboração do plano ou as suas ênfases temáticas, e sua influência pode ir além da incorporação de orientações políticas exógenas ou de visões específicas sobre como as cidades devem se desenvolver. Propostas ou parâmetros urbanísticos similares ou iguais são propostos para municípios diferentes, diretrizes para as políticas setoriais se repetem como modelos prontos que servem a todas as cidades, instrumentos do Estatuto da Cidade são regulamentados da mesma forma, independente das características dos municípios e da sua população. Quanto a este último ponto, observou-se que as assessorias são disseminadores de formas de regulamentação dos instrumentos por vezes contrárias às próprias definições do Estatuto e, portanto, sujeitas a questionamentos quanto à sua constitucionalidade.

(3) Não há vinculação entre os instrumentos orçamentários municipais e o Plano Diretor.

As orientações dos planos diretores fluminenses não têm relação direta com o ciclo de elaboração orçamentária subsequente. Mesquita é a única exceção, ao definir percentuais específicos do orçamento para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e para a política de geração de trabalho e renda – resta saber se tais orientações vêm sendo cumpridas.

Embora conste nos planos que o orçamento municipal, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual devem respeitar as orientações e prioridades do Plano Diretor, essas orientações e prioridades são sempre genéricas e não implicam qualquer vinculação com o orçamento.

(4) Os grandes investimentos estão além da influência do Plano Diretor

Embora o questionário indique que deve ser avaliado se o Plano Diretor leva em consideração ou não grandes investimentos em infra-estrutura de logística ou energia, a resposta a esta questão exigiria um acesso maior aos estudos e diagnósticos e ao processo de elaboração dos planos ou um conhecimento prévio maior do município pelo pesquisador responsável, o que está além do escopo da pesquisa. De fato, na maioria dos casos, os pesquisadores responderam que não identificaram relação entre grandes investimentos e o Plano Diretor.

Com exceção das diretrizes relacionadas ao Arco Metropolitano⁷ - que têm destaque não apenas nos planos dos municípios cortados pela rodovia, mas também em planos de municípios próximos, direta ou indiretamente afetados -, ao impacto do COMPERJ⁸ no leste metropolitano, à distribuição dos

7 O projeto do Arco Metropolitano prevê a ligação da BR-101, em Itaboraí, à mesma estrada, em Itaguaí, contornando boa parte da área urbanizada da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, canalizando o tráfego das estradas que chegam ao Rio, e fazendo ligação com o Porto de Itaguaí.

8 De acordo com a Petrobrás, o Comperj – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – produzirá resinas termoplásticas e combustíveis e será construído numa área de 45 milhões de metros quadrados localizada no município de Itaboraí, com investimentos previstos em torno de US\$ 8,38 bilhões (Fonte: Portal da Petrobrás na Internet, acessado em junho de 2009).

royalties do petróleo ou ao impacto das usinas hidrelétricas em Bom Jesus de Itabapoana, os planos não têm relação explícita com investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal ou outros grandes investimentos na região. Boa parte das referências a grandes projetos surgiu nas oficinas regionais ou nas entrevistas dos estudos de caso, onde foi possível observar que, ao menos nos casos identificados, os grandes investimentos se impõem ao Plano como condicionantes externos, ou seja, as grandes definições de investimento são tomadas sem qualquer relação com os planos municipais e os planos não dialogam, como poderiam, com os investimentos existentes ou previstos.

A refinaria da Petrobrás, em Duque de Caxias (REDUC), ou a Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, por exemplo, sequer são mencionadas nos planos e não se relacionam explicitamente a nenhuma estratégia ou diretriz para o desenvolvimento urbano, embora se constituam em projetos estruturantes para essas cidades, especialmente no caso de Volta Redonda, onde a empresa se constitui no maior proprietário fundiário da cidade, segundo informações da oficina regional.

A definição do Comperj fez com que o projeto de lei do Plano de Itaboraí fosse alterado pouco antes da entrega à Câmara Municipal e o Arco Metropolitano provocou uma alteração do Macrozoneamento de Duque de Caxias apenas 1 (um) ano após a aprovação do Plano. Enquanto na oficina no Leste Metropolitano comentava-se que os planos diretores deveriam ser revistos à luz das necessidades e do impacto do Comperj, nos seus sítios na Internet o Governo do Estado do Rio de Janeiro aponta que “quer coordenar todos os planos diretores dos municípios envolvidos direta ou indiretamente com a rodovia [Arco Metropolitano] para promover um desenvolvimento integrado da região” (SEDEIS, 2009)⁹. Apesar da assimetria de poder entre o Estado e os municípios cortados pelo Arco ou afetados pelo Comperj, espera-se, evidentemente, que tais processos de revisão, caso ocorram, observem as prerrogativas municipais no que diz respeito à regulação do uso e ocupação do solo urbano e as orientações do Estatuto da Cidade sobre a participação popular na elaboração dos planos diretores.

2.1.2. – Uma disputa no campo do discurso

Como será visto ao longo deste trabalho, os planos diretores fluminenses, de maneira geral, pouco ou nada avançaram na direção da promoção do acesso à moradia, da redução das desigualdades sociais ou na redistribuição mais justa da riqueza gerada pelo desenvolvimento urbano. Contudo, os processos de elaboração dos planos diretores se constituíram em momentos expressivos – muitas vezes momentos únicos - de discussão sobre a política urbana e sobre as grandes questões das cidades onde ocorreram.

Em todas as oficinas regionais realizadas, os planos foram sempre, em alguma medida, valorizados pelos participantes, mesmo quando críticos contundentes da metodologia, dos formatos de participação, do autoritarismo do Executivo na condução do processo ou da mediocridade dos seus resultados. Mesmo nesses casos, a existência de um plano diretor para a cidade foi saudada, seja como um momento de consolidação mínima de princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano, seja como um corpo visível de normas e orientações gerais que estabelecem uma nova – ou alguma - referência para a cidade.

De fato, se até a aprovação do Estatuto das Cidades e a criação do Ministério das Cidades, ganhavam corpo como referências para pensar as cidades as agendas, ações e programas referendados pelas agências multilaterais internacionais e pelas experiências de gestão empresarial das cidades, a partir de então a agenda da ampliação da competitividade urbana passou a dividir uma parte do seu amplo espa-

9 Sítio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços - SEDEIS, (<http://www.desenvolvimento.rj.gov.br>), acessado em junho de 2009.

ço com os temas re-valorizados da gestão democrática da cidade, da promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda, ou das reivindicações de justiça na distribuição dos bens e ônus do processo de urbanização. Por outro lado, poder-se-ia argumentar que essa afirmação do discurso pela reforma urbana convive, em muitos casos, com afirmações em contrário no mesmo plano, e que se trataria apenas de uma aceitação superficial, pragmática, ou mesmo cínica, em nome da adequação do município aos ditames do governo federal e, portanto, voltada para a construção das condições de legitimação necessárias para o acesso a recursos e programas federais.

De qualquer modo, a disseminação de alguns dos princípios da reforma urbana – como se verá adiante, nem todas as bandeiras são disseminadas pelos planos – não pode ser negligenciada *a priori* como uma mediação inócua, sem respaldo na ação sobre a cidade. Fazer isso seria desconhecer a potência das estratégias discursivas e sua importância no embate pela apropriação social da cidade e na disputa pela construção e legitimação de diferentes visões de mundo. Registre-se, contudo, que o discurso pela competitividade urbana ou pela “sustentabilidade” econômica das cidades também permeia boa parte dos planos fluminenses. É no campo da implementação, da regulamentação e da apropriação social dos planos diretores que será travada a nova disputa pelo significado dos planos diretores fluminenses.

2.2. – Acesso à terra urbanizada

A análise dos planos com relação à promoção do acesso à terra urbanizada, segundo orientação da pesquisa, se concentra nas diretrizes gerais e sua relação com as diretrizes do Estatuto da Cidade, nas definições explícitas ou implícitas da função social da propriedade, nas definições sobre uso, ocupação e parcelamento do solo, nas disposições sobre zonas especiais de interesse social e nos instrumentos do Estatuto relacionados à política fundiária e à indução do desenvolvimento urbano.

Como se verá a seguir, embora a leitura dos planos demonstre a ampla incorporação de um discurso afinado com o objetivos de democratização da cidade e de promoção do acesso à terra, de maneira geral essa incorporação não se traduz em prioridades, compromissos efetivos ou mesmo em diretrizes mais comprometidas com uma distribuição mais justa dos ônus e benefícios da urbanização.

Por outro lado, a avaliação geral do zoneamento em relação ao acesso à terra urbanizada, um dos pontos tratados no questionário, foi pouco desenvolvida na maior parte dos relatórios de pesquisa, seja em função da falta das informações sobre os municípios necessárias para uma avaliação rigorosa e justa, seja em função da precariedade no acesso a todos leis que regem o uso e a ocupação do solo.

2.2.1. – Incorporação das diretrizes do Estatuto da Cidade

As diretrizes do Estatuto da Cidade são parcialmente incorporadas nos planos diretores, em maior ou menor grau, geralmente de modo formal, sem maior rebatimento nas prioridades definidas nas leis. Com relação às diretrizes do Estatuto mais diretamente relacionadas ao acesso à terra urbanizada - ou fundamentais para a implementação de uma política nesse sentido -, observa-se que:

a) todos os planos incorporam (ainda que formalmente) diretrizes sobre regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, garantia do direito à terra urbana e moradia e gestão democrática por meio da participação popular;

b) são menos presentes ou enfatizadas as diretrizes voltadas mais diretamente para a redução das desigualdades sociais e para a redistribuição de renda e investimentos na cidade, como as diretrizes que orientam para a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, para a ordenação e controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos e para a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

2.2.2. – Função social da propriedade

Os planos incorporam a orientação do Estatuto e da Constituição Federal e estabelecem, como objetivo ou diretriz, o cumprimento da função social da propriedade. Contudo, não há necessariamente coerência entre o destaque inicial e o conteúdo do Plano. Não é raro que praticamente qualquer uso ou forma de apropriação do espaço urbano seja definido como coerente com o cumprimento da função social da propriedade, revelando, com frequência, um esvaziamento ou banalização do conceito.

2.2.3. – Condições de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo

2.2.3.1. Perímetro Urbano e Macrozoneamento

As informações sobre o perímetro urbano, embora fundamentais para o entendimento das condições em vigor para o uso, ocupação e parcelamento do solo no território municipal, nem sempre são claras nos planos diretores, que raramente se referem ao fato de os municípios possuírem ou não leis de perímetro urbano em vigor. Como o acesso a outros documentos legais além do Plano nem sempre foi possível no período da pesquisa, as informações a respeito de alterações no perímetro urbano permanecem imprecisas.

Quadro II. Definições sobre o Perímetro Urbano no Plano Diretor

Delimitam o perímetro no Plano Diretor	Não há informações claras no PD	Não há, nem havia, área rural	Remete delimitação para lei específica
Define um perímetro provisório: Seropédica. Diminui o perímetro: Mesquita. Delimita os núcleos urbanos nos distritos rurais: Nova Friburgo e Santo Antonio Pádua. Delimita o perímetro para o distrito sede: Macaé e Barra Mansa (delimita os demais em lei aprovada junto com PD). Não alteram o perímetro: Volta Redonda e Valença. Não há informações suficientes sobre possíveis alterações no perímetro anterior: Bom Jesus de Itabapoana, Cabo Frio, Itaguaí, Bom Jardim e Vassouras.	Duque de Caxias , Magé , São Francisco de Itabapoana, Rio das Ostras, Itaboraí e Três Rios	Belford Roxo (1), São João de Meriti, Nilópolis, Niterói e Queimados	Paracambi, Búzios, Campos, Guapimirim e Macaé (2)

Notas: (1) Indica que a lei poderá delimitar área rural; (2) apenas para as áreas fora do distrito sede.

Pode-se afirmar que doze municípios delimitaram perímetros urbanos no Plano Diretor, destacando-se os casos de Mesquita, que diminuiu seu perímetro urbano, Nova Friburgo e Santo Antonio de Pádua, que delimitaram os núcleos urbanos dos distritos rurais, Volta Redonda e Valença, que mantém o perímetro em vigor, Macaé e Barra Mansa, que delimitam o perímetro urbano no distrito sede e remetem a delimitação dos perímetros dos demais distritos para lei específica. No caso de Barra Mansa, os perímetros dos demais distritos foram definidos em lei aprovada ao mesmo tempo em que o Plano Diretor.

No caso de Duque de Caxias, como se verá nas considerações sobre os estudos de caso¹⁰, o perímetro urbano foi claramente alterado quando houve uma revisão do macrozoneamento apenas um ano após a aprovação do Plano Diretor.

Todos os planos definem macrozonas, sendo que alguns planos de municípios com zonas rurais pré-existent delimitam zonas que exigiriam a revisão do perímetro urbano, mas não há qualquer referência a respeito na lei.

Os condicionantes ambientais ganham destaque mais claro nos casos de Niterói, onde é estabelecido um macrozoneamento ambiental, e Nova Friburgo, cujo plano divide o território em três bacias hidrográficas, subdivididas em áreas de interesse ambiental, de desenvolvimento rural sustentável, de interesse logístico e área urbana.

Cabe destacar ainda os casos de Búzios – cujas condições físicas determinam o macrozoneamento¹¹ –, de Seropédica – que define limites provisórios para as macrozonas – e de Duque de Caxias – onde houve uma revisão do macrozoneamento após a aprovação do plano.

2.2.3.2. – *Coefficientes de aproveitamento e parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo*

Os planos, em geral, remetem a maior parte da legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo para legislação específica.

Poucos planos definem parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo além dos coeficientes de aproveitamento do terreno. Apenas nove definem parâmetros significativos (altura das edificações, taxa de ocupação, atividades permitidas etc) para o uso e ocupação do solo e, também, alguma regra para o parcelamento do solo (ver Quadro III), destacando-se os casos de Bom Jardim, Búzios, Itaguaí, Nova Friburgo, Santo Antonio de Pádua e Valença, que apresentam maior detalhamento das zonas ou dos parâmetros.

¹⁰ Ver tópico 3. Estudos de caso: o processo de elaboração, aprovação e implementação dos planos diretores.

¹¹ O território de Búzios é dividido em Macrozona 1 - Área Peninsular, Macrozona 2 - Área Continental e Macrozona 3 - Áreas Insulares.

Quadro III. Regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo no Plano Diretor

Definem macrozoneamento	Estabelecem Coeficientes de Aproveitamento do Terreno (CAT) - geral ou por zonas / áreas	Estabelecem outros parâmetros urbanísticos além do CAT			Remete toda a regulação de uso, ocupação e parcelamento para lei específica
		Define parâmetro significativo de uso e ocupação do solo	Define alguma regra para o parcelamento do solo	Estabelece que novos loteamentos devem prever percentuais para Habitação de interesse social	
Todos	Armação dos Búzios (1), Bom Jardim, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Friburgo, Queimados, Rio das Ostras, Santo Antonio de Pádua, São João de Meriti e Valença	Armação dos Búzios, Bom Jardim, Duque de Caxias, Itaguaí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Friburgo, São João de Meriti, Santo Antonio de Pádua, Seropédica, Três Rios e Valença	Armação dos Búzios, Bom Jardim, Duque de Caxias, Itaguaí, Mesquita, Niterói (2), Nova Friburgo, Rio das Ostras, Seropédica, Santo Antonio de Pádua e Valença	Vassouras e Niterói (4)	Belford Roxo, Barra Mansa (3), Bom Jesus de Itabapoana, Cabo Frio, Campos (3), Itaboraí, Macaé, Paracambi, São Francisco de Itabapoana, Três Rio e Volta Redonda

Notas:

- (1) O PD define intensidade da ocupação por meio da combinação dos parâmetros de gabarito e taxa de ocupação.
- (2) Vem detalhando sua legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo em planos urbanísticos regionais.
- (3) Elaborou e aprovou a legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo em conjunto com o Plano Diretor.
- (4) Em Niterói, a definição estabelecida já constava do Plano Diretor de 1992 e não foi alterada no processo de revisão, em 2004.

Pelo menos nos casos de Campos, Niterói e Barra Mansa, sabe-se que foram aprovadas leis urbanísticas orientadas pelo Plano Diretor. Niterói detalhou suas normas em Planos Urbanísticos Regionais (PUR), Campos teve aprovadas suas leis de uso e ocupação do solo e parcelamento da terra, elaboradas em conjunto com o Plano Diretor e Barra Mansa aprovou ao mesmo tempo leis para o Plano Diretor, uso e ocupação do solo de áreas urbanas e rurais, Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e ZEIS. Já no caso de Cabo Frio, a legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo, elaborada e enviada em conjunto com o Plano Diretor para a Câmara Municipal, ainda não tinha sido aprovada no período da pesquisa.

Barra Mansa se destaca pela maior flexibilidade na regulação do uso e ocupação do solo, pois permite que a lei seja modificada – inclusive os coeficientes de aproveitamento do terreno – pelo Executivo.

Estabelecem alguma norma sobre o parcelamento da terra os seguintes municípios: Seropédica, Santo Antonio de Pádua, Mesquita e Valença, que estabelecem lote mínimo e/ou testada mínima do lote; Caxias, que define o módulo mínimo para zona com características rurais; Niterói, cuja lei de parcelamento também dá parâmetros específicos para AEIS; Rio das Ostras, que prevê que parcelamentos com mais de 50 há devem ser submetidos a audiências públicas e Estudo de Impacto Ambiental; e Bom Jardim, Nova Friburgo, Itaguaí e Búzios, que detalham as normas nos seus planos. Apenas os planos de Vassouras e Niterói definem que os novos loteamentos devem prever percentuais para habitação de interesse social: em Vassouras, é reservada 10% da área dos novos loteamentos para casas populares e, em Niterói, 5% da área dos novos loteamentos e condomínios é destinada para programas habitacionais para baixa renda. No caso de Niterói, essa definição já constava do Plano Diretor de 1992 e não foi alterada na revisão realizada em 2004.

2.2.3.3. – Zoneamento e políticas específicas para as áreas centrais e sítios históricos

Quase todos os planos têm alguma política ou orientação específica para áreas centrais e/ou sítios históricos. Muitos planos definem zonas ou áreas de preservação do patrimônio cultural, identificam imóveis de interesse cultural, delimitam centros históricos ou estabelecem políticas ou ações voltadas para a “requalificação” ou “revitalização” – são estes os termos mais usados – das áreas centrais ou centros históricos. Não é raro que as políticas para a preservação de sítios históricos sejam associadas a políticas de promoção do turismo ou de promoção econômica, de modo geral, por meio da “reformulação” ou “dinamização” urbanística dos Centros municipais.

2.2.4. – Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

Como mostra o Quadro IV-A, apenas doze planos delimitam Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor, 15 (quinze) planos remetem para delimitação posterior e apenas um – o plano de Três Rios – não dá qualquer orientação a respeito. Vinte planos dão alguma orientação ou diretriz específica para ZEIS e sete não dão nenhuma orientação substantiva além da definição do que são as zonas/áreas, geralmente correspondentes às áreas ocupadas por assentamentos de baixa renda, com eventuais condicionantes, como a exclusão das ocupações em áreas de risco ou a referência genérica à necessidade de legislação específica de uso e ocupação do solo.

Dezessete planos prevêm que, além das áreas ocupadas por população de baixa renda, áreas vazias ou sub-utilizadas podem ser delimitadas como ZEIS, mas apenas um plano – Mesquita -, delimita uma área vazia como ZEIS no próprio plano.

2.2.4.1. – Orientações para ZEIS

Alguns planos definem que as ZEIS devem ser criadas em lei (casos de Cabo Frio, que define comunidades cuja delimitação deve ser feita na Lei de Uso e Ocupação do Solo e Nova Friburgo), enquanto outros estabelecem que a delimitação pode ser feita por ato do Poder Executivo, como Itaguaí, Búzios, Campos, Rio das Ostras e Niterói.

As orientações para ZEIS referem-se, principalmente, a critérios para a sua delimitação, definição de parâmetros urbanísticos, definições sobre a gestão de recursos em ZEIS (formas de controle social, faixa de renda a ser atendida, fundos etc), elaboração de planos específicos de regularização urbanística ou fundiária, implantação de equipamentos públicos e infra-estrutura e aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade.

Entre os municípios fluminenses que mais detalham o tema, pode-se destacar, por exemplo, os casos de Niterói - que define orientações gerais e dá critérios para a criação de ZEIS e define, em Planos Urbanísticos Regionais (PUR), parâmetros urbanísticos para regularização e novas construções em ZEIS – e de Mesquita - que orienta quanto à população a ser atendida, à realização de plano de regularização, à participação popular e à gestão dos recursos e, também, define uma área para investimentos prioritários em saneamento e urbanização, onde as famílias com renda de 0 a 3 salários podem se beneficiar de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

Quadro IV-A. Zonas de Especial Interesse Social nos Planos Diretores Municipais

Delimitam ZEIS no Plano Diretor (definição em mapa ou descrição do perímetro)		Remetem para delimitação posterior		Não delimitam nem dão qualquer orientação a respeito	Prevêem que áreas vazias ou sub-utilizadas podem ser delimitadas como ZEIS
Dão alguma orientação ou diretriz específica para ZEIS	Remetem para lei posterior sem qualquer orientação substantiva	Dão alguma orientação ou diretriz específica para ZEIS	Remetem para lei posterior sem qualquer orientação substantiva		
Armação dos Búzios, Bom Jardim, Campos, Duque de Caxias, Itaboraí, Mesquita, Niterói, Nova Friburgo, Queimados, Valença e Volta Redonda	Rio das Ostras.	Barra Mansa, Belford Roxo, Itaguaí, Macaé, Paracambi, Santo Antonio de Pádua, São Fco de Itabapoana, Seropédica e Vassouras.	Bom Jesus de Itabapoana, Cabo Frio, Guapimirim, Magé, Nilópolis, São João de Meriti	Três Rios	Barra Mansa, Bom Jardim, Campos, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Mesquita (1), Niterói, Nova Friburgo, Paracambi, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, São João de Meriti (2), Santo Antonio de Pádua, Seropédica, Vassouras e Volta Redonda.

Notas:

(1) O Plano de Mesquita é o único que delimita ZEIS em área vazia.

(2) São João de Meriti não faz referência à ZEIS em áreas vazias, mas prevê o levantamento dos terrenos vazios e sub-utilizados para construção de novas unidades habitacionais.

A maioria dos planos não define claramente a população que acessa os projetos habitacionais em ZEIS (Quadro IV-B), referindo-se à população de baixa renda em geral. Apenas Barra Mansa, Belford Roxo, Campos, Itaboraí, Mesquita, Nova Friburgo, Seropédica e Volta Redonda definem a faixa de renda familiar a ser atendida. Mesquita é o município que mais restringe as famílias a serem atendidas (apenas a faixa com renda familiar até 3 salários mínimos), seguido por Volta Redonda e Barra Mansa, que prevêem a faixa de renda até 5 salários mínimos. No outro extremo, Itaboraí prevê a possibilidade de habitação de interesse social para as famílias com renda até 6 salários mínimos e de habitação de mercado popular para famílias com renda até 16 salários mínimos.

Quadro IV-B. Definição da população que acessa os projetos habitacionais em Zonas de Especial Interesse Social nos Planos Diretores Fluminenses

Não definem ou se referem à população de baixa renda em geral	Famílias com renda até 3 salários mínimos	Famílias com renda até 5 ou 6 salários mínimos	Outros parâmetros
Armação dos Búzios, Bom Jardim, Bom Jesus de Itabapoana, Cabo Frio, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Nilópolis, Niterói, Macaé, Magé, Paracambi, Queimados, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, São João de Meriti, Santo Antonio de Pádua, Valença e Vassouras.	Mesquita	Até 5 sm: Barra Mansa, Volta Redonda (*); Até 6 sm: Campos, Nova Friburgo, Belford Roxo, Seropédica.	Itaboraí prevê HIS (renda até 6 sm) ou HMP (renda até 16 sm)

(*) Volta Redonda prioriza a faixa até 3 salários mínimos.

A maioria dos planos não identifica quais instâncias são responsáveis pela gestão dos recursos em ZEIS, com exceção de poucos planos (Caxias, Queimados, Belford Roxo, Paracambi, entre outros) que definem que o Conselho participa no caso do FMHIS ou outros fundos e que os demais recursos são geridos pelo Executivo. Este ponto será retomado mais adiante, nos tópicos relativos à gestão democrática da cidade e à política habitacional.

2.2.5. – Instrumentos de Política Fundiária

Os instrumentos de política fundiária do Estatuto da Cidade estão presentes, de alguma maneira, na maioria dos planos. Raramente, contudo, são auto-aplicáveis e, via de regra, foram regulamentados de forma desarticulada e desvinculada de qualquer estratégia voltada para a promoção do acesso à moradia e ou para a recuperação da valorização fundiária gerada no processo de urbanização.

Como mostra o Quadro V, os instrumentos de política fundiária foram largamente incorporados nos planos diretores, ainda que, freqüentemente, de modo formal ou superficial, sem detalhamento (alguns dos planos citados apenas listam os instrumentos).

Nos próximos itens, serão apresentados em destaque os instrumentos que o Estatuto exige maior detalhamento no Plano Diretor – parcelamento / utilização / edificação compulsórios / IPTU progressivo no tempo e outorga onerosa do direito de construir – e, a seguir, os demais instrumentos destacados no quadro, com a inclusão, ainda da operação interligada, não mencionada no Estatuto da Cidade.

2.2.5.1. – Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo

Todos os planos do Estado do Rio de Janeiro analisados prevêem esses instrumentos e em nenhum deles todo o ciclo é auto-aplicável, com exceção de Barra Mansa¹².

- Delimitação de área para aplicação dos instrumentos

Vinte e dois municípios definem área para aplicação (Quadro VI-A) e apenas seis – Paracambi, Seropédica, Campos, Vassouras, Três Rios e Guapimirim – remetem a delimitação para legislação posterior. Sete municípios “flexibilizam” a delimitação, pois definem áreas no Plano Diretor, mas permitem alterações ou detalhamentos posteriores por lei: Valença define imóveis específicos como passíveis de aplicação dos instrumentos e prevê a possibilidade de criação de novas áreas; Niterói estabelece que os instrumentos podem ou não ser aplicados em toda a área definida, segundo o que definirem os Planos Urbanísticos Regionais; Itaboraí define que os Planos Regionais podem criar novas áreas; Búzios estabelece que poderão ou não ser delimitados terrenos nas áreas indicadas por meio de regulamentação e não de lei; Cabo Frio faculta ao Poder Público Municipal exigir o parcelamento compulsório e estabelece que a lei definirá áreas prioritárias para tal; Rio das Ostras define que a revisão da legislação urbanística poderá rever delimitação e Volta Redonda estabelece que poderão ser criadas novas áreas para aplicação do instrumento, desde que após formulação pelo Poder Executivo, deliberação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e definição em lei específica.

Como o Estatuto estabelece que os planos diretores devem fixar as áreas para aplicação do instrumento – e não leis específicas deles decorrentes, como no caso de outros instrumentos –, verifica-se que quase a metade dos planos fluminenses podem ser questionados quanto à sua constitucionalidade nesse aspecto. Por outro lado, relegar essa discussão apenas aos aspectos jurídico-legais retiraria a importância do debate sobre o momento e o meio institucional adequado para a definição de áreas onde deve ser induzido o desenvolvimento urbano. A definição do Plano Diretor como o campo de definição da aplicação do parcelamento, da edificação ou utilização compulsória e do IPTU progressivo no tempo favorece uma visão integrada das estratégias de desenvolvimento urbano e abre um espaço maior para a participação da população em geral e dos diferentes agentes, não apenas em função da amplitude do tema de discussão de um plano diretor – que deveria envolver toda a cidade e sua região de relação –, mas, também, em virtude do plano diretor ser um momento especial de discussão da política urbana, que envolve um maior leque de técnicos e especialistas de diferentes políticas setoriais e, especialmente, por ser uma lei onde é obrigada a participação da população, o que traz maior visibilidade das questões e conflitos em jogo.

- Detalhamento

Metade dos planos analisados detalha mais a regulamentação dos instrumentos e define critérios de subutilização, não edificação e não utilização: Barra Mansa (que dá todas as condições para a sua aplicação), Bom Jardim, Bom Jesus de Itabapoana, Cabo Frio, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói (tanto no Plano Diretor quanto nos Planos Urbanísticos Regionais), Nova Friburgo, Rio das Ostras, Santo Antonio de Pádua, São João de Meriti e Volta Redonda.

¹² Como será discutido mais adiante, identificar o instrumento como “auto-aplicável” a partir das condições definidas no Plano Diretor não significa necessariamente que haja condições políticas e institucionais para a sua aplicação.

Em Nilópolis, São João de Meriti, Magé e Mesquita e nas ZEIS em Itaboraí, aparentemente o Plano dá condições para que sejam aplicados os institutos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, mas falta ser regulamentado todo o ciclo de aplicação relativo ao IPTU progressivo no tempo.

A maioria dos planos não dá prazo para regulamentação total dos instrumentos. As exceções são Caxias, Macaé, Mesquita, Paracambi e Volta Redonda, que definem um prazo de 1 ano após a validade do Plano Diretor e Queimados, que dá um prazo de 2 anos.

Quadro VI-A: – Parcelamento, utilização e edificação compulsórios e IPTU progressivo no tempo nos Planos Diretores fluminenses

Prevêem os instrumentos	Delimitam área para aplicação			“Flexibilizam” a delimitação da área	Remetem a delimitação para legislação posterior
	Definem critérios de subutilização/não edificação/não utilização	Não dão critérios de subutilização/não edificação/não utilização	Definem tamanho mínimo dos lotes sobre o qual incidem os instrumentos		
Todos	Barra Mansa, Bom Jardim, Bom Jesus de Itabapoana, Cabo Frio, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Friburgo, Rio das Ostras, Santo Antonio de Pádua, São João de Meriti, São Francisco de Itabapoana, Valença e Volta Redonda	Duque de Caxias, Queimados, Belford Roxo, Macaé, Niterói, Itaboraí, Búzios, Cabo Frio, Rio das Ostras, Itaguaí	Nova Friburgo, Bom Jardim, Caxias, Queimados, São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Mesquita, Niterói, Itaboraí, Búzios, Cabo Frio, Bom Jesus de Itabapoana, Rio das Ostras, Barra Mansa, Volta Redonda	Valença, Niterói, Itaboraí, Búzios, Cabo Frio, Rio das Ostras, Volta Redonda	Paracambi, Seropédica, Campos, Vassouras, Três Rios e Guapimirim.

Quadro VI-B: – Parcelamento, utilização e edificação compulsórios e IPTU progressivo no tempo nos Planos Diretores fluminenses

Aparentemente dão condições para serem aplicados com a aprovação do PD		Dá prazo para a regulamentação		
Apenas parcelamento edificação utilização compulsórios	Todo o ciclo de aplicação (definição da progressividade das alíquotas do IPTU etc)	Não dão prazo	Até 1 ano	Atá 2 anos
Itaboraí (nas ZEIS), Nilópolis, São João de Meriti, Magé, Mesquita	Barra Mansa	Búzios, São João de Meriti, Nilópolis, Seropédica, Itaguaí, Niterói, Itaboraí, Bom Jardim, Belford Roxo, Magé, Nova Friburgo, Cabo Frio, Bom Jesus de Itabapoana, Campos, Rio das Ostras, Santo Antonio de Pádua, São Francisco de Itabapoana, Vassouras, Valença, Três Rios, Guapimirim	Caxias, Paracambi, Mesquita, Macaé, Volta Redonda	Queimados

▪ Lote mínimo

Entre os planos que dispõem a respeito do lote mínimo para aplicação dos instrumentos, a maioria (11 planos) estabelece lotes relativamente pequenos (entre 100m² e 360 m²), quatro definem lotes mínimos de 1.000 m² e três lotes com 2000 m² ou mais. Duque de Caxias prevê o lote mínimo maior: os instrumentos incidem apenas em lotes com 10.000 m² ou mais (na Zona de Ocupação Controlada) e 50.000 m² ou mais (na Zona de Ocupação Preferencial) - com exceção das ZEIS, onde o lote mínimo é de 700 m² - e Santo Antonio de Pádua e Búzios (apenas nos lotes não residenciais) os menores, pois não definem limite mínimo de lote para aplicação dos instrumentos (Quadro VI-C).

Quadro VI-C: – Parcelamento, utilização e edificação compulsórios e IPTU progressivo no tempo nos Planos Diretores fluminenses: Lotes mínimos para aplicação dos instrumentos

Sem limite	100m ² a 360m ²	700m ²	1000m ²	2000m ² a 5000m ²	10.000m ² ou mais
Búzios (lotes não residenciais), Santo Antonio de Pádua	Bom Jardim, Mesquita, Niterói, Itaboraí, Búzios (lotes residenciais), Bom Jesus de Itabapoana, Rio das Ostras, Volta Redonda, Paracambi, Barra Mansa, São Francisco de Itabapoana	Caxias e Queimados (em ZEIS)	Nova Friburgo, São João de Meriti, Nilópolis, Magé	Queimados e Cabo Frio	Caxias

▪ Aproveitamento e utilização mínimos

Os coeficientes de aproveitamento mínimo do terreno definidos para edificação variam de maior que 0 (casos de Itaboraí e Barra Mansa, onde qualquer aproveitamento é considerado suficiente) a 0,5 (Bom Jardim, São João de Meriti, Nilópolis, Magé e Mesquita).

Os percentuais de utilização mínima da edificação definidos são: maior que 0 (casos de São João de Meriti, Nova Friburgo, Paracambi, Nilópolis, Magé, Cabo Frio, Santo Antonio de Pádua, Barra Mansa), 20% (Campos, Volta Redonda, São Francisco de Itabapoana), 30% (Bom Jardim) e 40% (Mesquita). Para ser considerado não utilizado ou subutilizado, as edificações devem estar nessas condições por um tempo mínimo que varia de 6 meses (caso de Paracambi) a 5 anos (Mesquita, Barra Mansa, Volta Redonda, São Francisco de Itabapoana, Campos, Cabo Frio).

▪ Isenções

São muitos os tipos de isenção definidos nos planos diretores. Dentre os usos ou situações que isentam o imóvel da aplicação dos instrumentos, cabe destacar os seguintes casos:

- ▶ Imóveis com atividade econômica que não necessite de edificação ou coeficiente de aproveitamento mínimo para se desenvolver (8 municípios¹³);
- ▶ Imóveis exercendo função ambiental essencial segundo parecer de órgão do Poder Executivo (8 municípios);

13 No caso de Itaboraí, é definido que os “Planos Regionais definirão as condições e a localização em que os terrenos não edificados ou subutilizados ocupados por estacionamentos e outras atividades econômicas que não necessitam de edificação poderão ser considerados subutilizados” (PD, art.184, § 3°).

- ▶ Imóveis de interesse ambiental ou cultural (12 municípios);
- ▶ Imóveis integrantes de massa falida ou que tenham outra restrição à ocupação por decisão judicial (9 municípios);
- ▶ Imóveis ocupados por clubes ou associações (8 Municípios).

Além desses casos mais comuns de isenção, há também planos que dão isenção nos casos de um ou mais dos seguintes usos e situações: estacionamentos, transportadoras, garagens de veículos, terminais de carga ou armazenamento, postos de gasolina, edificações em ruínas ou abandonadas, igrejas ou templos, cooperativas habitacionais, habitação de interesse social, equipamentos urbanos e comunitários, etc. Valença, Macaé, Caxias, Queimados e Belford Roxo não definem casos de isenção.

■ Consórcio imobiliário e destinação dos imóveis desapropriados com títulos da dívida pública

A maioria dos planos faz referência à possibilidade de consórcio imobiliário. Volta Redonda define que os imóveis desapropriados com base nos instrumentos devem ser destinados à construção de habitação de interesse social ou equipamentos urbanos. Macaé e Campos definem que a regulamentação do consórcio imobiliário deve prever área para habitação de interesse social e para parques empresariais.

• Comentários finais

Além dos casos de delimitação de áreas para aplicação dos instrumentos em lei específica fora do Plano Diretor, cabe destacar ainda outros casos onde a regulamentação busca brechas que podem ser questionadas, tendo em vista o que estabelece o Estatuto da Cidade. O plano de Belford Roxo institui a possibilidade de “defesa” do proprietário no caso de parcelamento compulsório; Caxias e Queimados prevêem a possibilidade de isenção do IPTU em geral como benefício compensatório de limitações impostas aos imóveis pelo Plano Diretor, com opinamento a respeito pelo Conselho da Cidade; diversos planos permitem que órgãos do Executivo definam caso a caso se os imóveis sujeitos ao parcelamento / edificação / utilização compulsórios estão ou não exercendo função ambiental.

Há também outros casos que, mesmo de acordo com o estabelecido no Estatuto, esvaziam o poder de indução do instrumento para a ocupação dos vazios urbanos. Em Caxias, os lotes mínimos definidos inviabilizam o instrumento, chegando a 10.000 m² na Zona de Ocupação Controlada (corresponde exatamente às áreas mais centrais da cidade) e a 50.000 m² na Zona de Ocupação Preferencial. Em diversos municípios os critérios de subutilização não abrangem imóveis com atividade econômica que não necessite de edificação ou coeficiente de aproveitamento mínimo para se desenvolver, o que significa, na prática, que qualquer aproveitamento econômico (feiras temporárias, estacionamentos, garagens etc) isenta o imóvel das obrigações da lei. Por outro lado, os coeficientes mínimos de aproveitamento do terreno costumam ser baixos, assim como o percentual de utilização exigido às edificações.

2.2.5.2. – Outorga Onerosa do Direito de Construir

Quase todos os municípios prevêem o instrumento – as exceções são Belford Roxo, Búzios e Guapimirim –, mas apenas Nova Friburgo e Santo Antonio de Pádua dão todas as condições para a sua aplicação.

Apenas oito municípios atendem ao disposto no Estatuto, que estabelece que os planos diretores devem definir a área e os coeficientes básico e máximo para aplicação da outorga onerosa do direito de construir (Quadro VII-A). A maioria (15 municípios) remete a definição da área ou dos coeficientes

básico ou máximo para legislação complementar e três municípios – São João de Meriti, Nilópolis e Magé – estabelecem que os coeficientes de aproveitamento máximo podem ser definidos caso a caso pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano ou similar nas áreas onde a lei permitir o instrumento.

Quadro VII-A. Outorga onerosa do direito de construir nos planos diretores fluminenses: Definição das condições para aplicações

Estabelecem todas as condições para a aplicação	Definem área de aplicação e coeficientes de aproveitamento básico e máximo	Remetem para lei complementar a definição de área ou coeficientes básico ou máximo	Remetem para o executivo atribuições do legislativo
Nova Friburgo e Santo Antonio de Pádua	Duque de Caxias, Itaboraí, Mesquita, Nova Friburgo, Queimados, Santo Antonio de Pádua, São Francisco de Itabapoana e Valença	Barra Mansa, Bom Jardim, Bom Jesus de Itabapoana, Cabo Frio, Campos, Macaé, Niterói, Paracambi, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, Seropédica, Três Rios, Vassouras e Volta Redonda	Barra Mansa, Duque de Caxias, Magé, Nilópolis, Queimados, e São João de Meriti

Nos casos de Duque de Caxias e Queimados, o plano remete a regulamentação do processo de concessão da outorga para o Poder Executivo, enquanto o Estatuto exige que a fórmula de cálculo da cobrança, os casos de isenção e a contrapartida do beneficiário sejam definidos em lei municipal. Os casos de Barra Mansa, cuja lei permite que os coeficientes de aproveitamento máximo sejam objeto de deliberação do Conselho da Cidade, de São João de Meriti, de Nilópolis e de Magé, que permite que o Conselho delibere sobre o aproveitamento máximo nas áreas definidas em lei, completam o quadro de municípios que remetem para o Poder Executivo atribuições do legislativo municipal.

Dão prazo para regulamentação do instrumento os planos de Caxias, Paracambi, Volta Redonda (1 ano) e de Queimados e Itaboraí (2 anos).

Quadro VII-B. Outorga onerosa do direito de construir nos planos diretores fluminenses: Coeficientes básicos de aproveitamento do terreno

Variável por zona	menor ou igual a 1	> 1 a 2	Não define
Caxias, Itaboraí, Campo (LUOS), Nova Friburgo, Niterói (PUR), Santo Antônio de Pádua	Queimados, Mesquita, Rio das Ostras, Vassouras, Valença	São João de Meriti, Magé, Nilópolis, Bom Jardim	Paracambi, Seropédica, Cabo Frio, Bom Jeus de Itabapoana, Barra Mansa, Volta Redonda, Três Rios, Macaé

Como mostra o Quadro VII-B, cinco municípios definem baixos coeficientes de aproveitamento básico (até 1,0), 4 (quatro) definem coeficientes maiores do que 1,0 até 2,0 e seis municípios definem coeficientes variáveis por zonas, que podem ser relativamente baixos (como é o caso de Caxias, que prevê o coeficiente 1,0 nas áreas centrais e em áreas industriais e 2,0 em outras áreas) ou muito altos (como é o caso de Campos, onde os coeficientes básicos vão de 3,0 a 5,0). Campos e Niterói definem os coeficientes fora do Plano Diretor (lei de uso e ocupação do solo e planos urbanísticos regionais, respectivamente).

Quadro VII-C. Outorga onerosa do direito de construir nos planos diretores fluminenses: Destinação dos recursos

Finalidades relacionadas à HIS / redistributivas	Finalidades não necessariamente redistributivas	Não define
Mesquita, Campos, São Francisco de Itabapoana	Caxias, Queimados, Magé, Seropédica, Rio das Ostras, Vassouras, Três Rios, Nova Friburgo, Bom Jardim, Niterói, Valença, Macaé, Santo Antonio de Pádua.	São João de Meriti, Nilópolis, Itaboraí, Cabo Frio, B J Itabapoana, Barra Mansa, Volta Redonda

A maioria dos planos não assegura recursos exclusivos para habitação de interesse social ou outras finalidades redistributivas, como investimentos em saneamento ambiental em áreas precárias, construção de equipamentos públicos etc, pois são direcionados para fundos que podem ser também utilizados para financiar o desenvolvimento urbano em geral.

- Comentários finais

O confronto com as orientações do Estatuto – especialmente no que diz respeito à remissão de atribuições para o Poder Executivo –, a definição de coeficientes básicos altos e a desvinculação da aplicação do instrumento da sua vertente redistributiva mostram a fragilidade da regulamentação do instrumento no Estado do Rio de Janeiro. Esvaziada de seus atributos de instrumento de captura e justa redistribuição de parcela da valorização fundiária gerada pelo desenvolvimento urbano, a outorga onerosa do direito de construir pode, em muitos casos, gerar efeito contrário, ao permitir a apropriação privada de novos benefícios (especialmente nos casos onde os coeficientes básicos são superiores à legislação vigente) e o reinvestimento dos recursos em áreas menos necessitadas, que podem incluir as próprias áreas onde eles são arrecadados.

2.2.5.3. – Demais instrumentos

Neste tópico, serão apresentadas observações sobre os demais instrumentos de política fundiária incluídos no questionário da pesquisa básica: operação urbana consorciada, transferência do direito de construir, Estudo de Impacto de Vizinhança, direito de preempção, operação interligada, outorga onerosa de transformação de uso, concessão de uso especial para fins de moradia e direito de superfície.

- Operações urbanas consorciadas

As operações urbanas estão previstas em quase todos os planos analisados – as exceções são Búzios, Cabo Frio, Mesquita e Paracambi –, que as remetem para leis específicas, com exceção dos casos de Duque de Caxias e Queimados, que remetem a regulamentação da operação à mera autorização do Executivo.

Os planos, com algumas exceções, reproduzem os termos do Estatuto da Cidade nas suas orientações – quando existem – para a elaboração de leis específicas. Alguns planos criam algum rito de controle social, ao submeter o plano da operação ao parecer (Caxias, Queimados, Bom Jesus de Itabapoana, Rio das Ostras, Três Rios) ou à prévia aprovação (São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Bom Jardim, Nova Friburgo, Campos, Santo Antônio de Pádua) do Conselho da Cidade, de Desenvolvimento Urbano ou similar.

São João de Meriti, Nilópolis, Nova Friburgo, Santo Antonio de Pádua e Campos incluem a obrigatoriedade de previsão de solução habitacional dentro do perímetro da operação ou nas suas vizinhan-

ças, no caso da necessidade de remoção dos moradores de favelas e cortiços ou de áreas de recuperação / preservação ambiental. São Francisco de Itabapoana e Belford Roxo explicitam a possibilidade da remoção dessa população também para áreas dotadas de infra-estrutura urbana e oferta de trabalho e Magé define que a remoção pode se dar para qualquer área dentro do perímetro urbano.

Treze municípios autorizam a emissão de certificados de potencial adicional de construção (CE-PACs). Alguns planos regulamentam o instrumento em desacordo com o que estabelece o Estatuto da Cidade. Os planos de Caxias e Queimados definem que as operações urbanas serão autorizadas por decreto do Executivo, ouvido o Conselho da Cidade, o que contraria a Lei Federal, que exige a sua regulamentação em lei. Já os planos de Belford Roxo e São Francisco de Itabapoana repetem quase exatamente a mesma regulamentação, ambos em discordância com o Estatuto. Enquanto a Lei Federal exige que as operações atendam sempre a três objetivos (alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental), os planos definem que as operações deverão atender a apenas duas dentre as seguintes finalidades: promoção de habitação de interesse social; regularização de assentamentos subnormais; implantação de equipamentos; ampliação e melhoria das vias estruturais; preservação de áreas de interesse ambiental, paisagístico e cultural; implantação de centros de comércio e serviços; e recuperação de áreas degradadas (Belford Roxo inclui ainda a finalidade de implantação de parques empresariais).

- Transferência do direito de construir

A aplicação está prevista na grande maioria dos planos fluminenses – as exceções são Queimados, Mesquita, Paracambi, Búzios e Guapimirim –, que, geralmente, remetem a sua regulamentação para lei específica.

Nos casos de Nilópolis, Magé, São João de Meriti e Itaboraí, as condições para a transferência estão definidas no Plano Diretor e sua aplicação depende apenas de autorização do Poder Executivo. Em Volta Redonda, o Executivo também pode autorizar a transferência, embora as condições estejam menos detalhadas e o plano permita a transferência nos casos de imóveis necessários para a renovação urbana, o que não é previsto pelo Estatuto da Cidade.

Destacam-se ainda os casos de Santo Antônio de Pádua e Itaboraí, que detalham aspectos da regulamentação do instrumento.

Embora seja relevante para avaliação das formas de regulamentação do instrumento, a pesquisa não favoreceu a realização de uma análise sobre as justificativas que orientaram as definições relativas ao instrumento, especialmente se relacionadas à compensação dos proprietários, à indução do desenvolvimento urbano ou à preservação ambiental, embora alguns relatos permitam identificá-las. Por outro lado, as especificidades do instrumento exigem uma capacidade de gestão, controle e acompanhamento que dependem de determinadas condições institucionais das administrações públicas locais, cuja avaliação, contudo, está além do escopo da pesquisa.

- Estudo de Impacto de Vizinhança

Previsto em todos os planos, com exceção do Plano de Guapimirim, o instrumento geralmente é remetido para regulamentação em lei específica. Nos casos de Bom Jardim, Cabo Frio, Mesquita¹⁴ e Itaguaí, a regulamentação permite a sua aplicação logo após a aprovação do plano.

¹⁴ No caso de Mesquita, onde o plano detalha toda a regulamentação, depoimento de técnico municipal apontou que o município não consegue aplicar a contento o instrumento porque não haveria recursos ou condições técnicas para a análise dos relatórios de impacto de vizinhança.

Além dos planos que possibilitam a sua aplicação imediata, detalham critérios, orientações e linha de corte (limites de área construída, tipos de edificação ou atividade cujo licenciamento depende de EIV) para os empreendimentos os planos de Campos, Caxias e Queimados. Os planos de São João de Meriti, Nilópolis e Magé definem a figura dos “usos geradores de impacto urbanístico”, e, também, quais os empreendimentos de impacto e as linhas de corte relacionadas a porte e atividade que exigem a aprovação de um “Estudo de Impacto Urbanístico”. Já os planos de Belford Roxo, Búzios, Itaboraí, Macaé, Nova Friburgo, Santo Antonio de Pádua, Três Rios e Valença definem, como maior ou menor detalhamento, critérios para classificação dos empreendimentos / atividades segundo o impacto na vizinhança ou para a mitigação dos impactos e outras orientações para a regulamentação do EIV. Os demais planos apenas listam o instrumento e remetem sua regulamentação para lei.

O controle social ou a participação da população no processo de aprovação de relatórios de impacto de vizinhança está previsto, em alguma medida, nos planos de Belford Roxo, Bom Jardim, Cabo Frio, Campos, Caxias, Mesquita, Nova Friburgo Queimados, Santo Antônio de Pádua, Três Rios e Valença.

Apenas nos planos de Mesquita e Valença o Conselho da Cidade delibera claramente sobre a aprovação de empreendimentos. No Plano de Valença, todo EIV é objeto de audiência pública promovida pelo Conselho da Cidade que emitirá resolução pela recusa ou aprovação do empreendimento. Já no caso de Mesquita, apenas a partir de determinado porte o empreendimento deve ser aprovado pelo Conselho – nos demais casos é autorizado pelo Poder Executivo.

O plano de Bom Jardim define que órgão municipal deverá realizar audiência pública e submeter empreendimentos de impacto ao Conselho, enquanto em Três Rios a análise da comissão técnica do Poder Executivo deve ser avalizada pelo Conselho.

Em Cabo Frio, Belford Roxo, Campos e Nova Friburgo, o Conselho da Cidade ou similar deve ser ouvido em todos os casos, sendo que em Campos é obrigatória a realização de audiência pública e, em Friburgo, a audiência pública será realizada apenas se sugerida, na forma da lei, pelos moradores das áreas possivelmente afetadas ou suas associações.

Em Santo Antônio de Pádua, a audiência pública é realizada apenas quando sugerida pelos moradores da área afetada ou suas associações e não há previsão de análise ou parecer do Conselho de Desenvolvimento Urbano, embora todos os documentos relativos ao EIV devam estar disponíveis para a consulta pública.

Nos casos de Caxias e Queimados, o Poder Executivo define se será ou não ouvido o Conselho da Cidade.

- Direito de preempção

O direito de preempção está previsto em todos os planos analisados, mas sempre é remetido para legislação específica. No caso de Belford Roxo, embora o plano apresente o instrumento como auto-aplicável, não são detalhados todos os procedimentos previstos no Estatuto.

A maior parte dos planos dá alguma orientação para a regulamentação do instrumento, seja reproduzindo as condições definidas no Estatuto, seja detalhando aspectos específicos de sua aplicação.

Os planos de Caxias, Queimados, Santo Antônio de Pádua, Búzios, Macaé, Mesquita, Bom Jardim, entre outros, indicam áreas específicas para aplicação do instrumento que, em alguns casos, poderão ser acrescidas de outras definidas em lei. Outros planos, como São João de Meriti e Bom Jesus de Itabapoana, indicam todo o território municipal como área para aplicação do instrumento.

São muitas as formas de articulação entre o macrozoneamento e o perímetro de aplicação do ins-

trumento. Alguns municípios indicam as áreas consolidadas como prioritárias, outros, ao contrário, as áreas de expansão urbana ou, ainda, as zonas ou áreas de especial interesse social.

Entre os planos que dão orientações específicas, pode-se destacar os casos de Mesquita - que delimita perímetro de aplicação do direito de preempção para fins de produção de habitação de interesse social para população com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos - e de São de Meriti, Nilópolis, Magé e Nova Friburgo, que restringem a aplicação do instrumento para lotes com área igual ou superior a 7 mil m² (São João de Meriti) ou a 1 mil m² (Nilópolis, Magé e Nova Friburgo).

- Operação interligada e Outorga onerosa de alteração de uso

Alguns planos estabelecem claramente a possibilidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos mediante contrapartida financeira.

Os planos de Caxias e Queimados prevêem que poderão ser regulamentadas operações interligadas e parcerias público-privadas entre empreendedores privados - agrupados por zonas industriais - e o Poder Público no caso de consolidação de Zonas Especiais de Interesse Ambiental. Outros, como Bom Jesus de Itabapoana, Campo, Vassouras, Guapimirim e Itaboraí, prevêem a possibilidade da outorga onerosa por alteração de uso.

- Concessão de Uso Especial para Moradia e Direito de Superfície

Poucos municípios dão orientação substantiva relacionada aos instrumentos e há fragilidades na interpretação da lei federal em diversos municípios. Em alguns casos, a concessão de uso especial para fins de moradia e o direito de superfície são apresentados como instrumentos que dependem, para sua validade, de autorização do poder público municipal.

(a) Direito de superfície

Há referências desnecessárias ou inadequadas ao direito de superfície nos planos de Belford Roxo, Volta Redonda, Nilópolis, São João de Meriti, Magé, Bom Jardim, entre outros.

Alguns planos, como nos casos de Barra Mansa, Bom Jardim e Cabo Frio, “instituem” o instrumento no Município, como se o mesmo dependesse de regulamentação municipal. O Plano de Belford Roxo, além de “instituir” o instrumento no município, estabelece que a transferência do direito de superfície entre terceiros não poderá se dar sem anuência da Prefeitura. Os planos de Nilópolis, São João de Meriti, Magé e Bom Jardim definem que o Executivo poderá exercer o direito de superfície em áreas particulares onde haja carência de equipamentos públicos e comunitários e, em caráter transitório, para fins de remoção temporária de moradores de núcleos habitacionais de baixa renda, pelo tempo que durar as obras de urbanização, o que também é previsto no Plano de Volta Redonda. Embora as condições sejam coerentes com a instituição da função social da propriedade, não há qualquer referência ao pagamento pela concessão. O Plano de Bom Jardim estabelece ainda, genericamente, que é “proibida a alienação do direito de superfície a terceiros”, o que não tem amparo na lei federal.

Treze planos analisados (Volta Redonda, São Francisco de Itabapoana, Santo Antonio de Pádua, Rio das Ostras, Campos, Cabo Frio, Nova Friburgo, Bom Jardim, Itaboraí, Magé, São João de Meriti, Belford Roxo e Nilópolis) avançam em definições ou critérios que orientam a venda, aquisição ou concessão de direito de superfície por parte do Poder Público Municipal. O plano de Itaguaí remete para lei específica a utilização do direito de superfície em imóveis públicos municipais.

Os planos de Volta Redonda, Santo Antônio de Pádua, Cabo Frio, Nova Friburgo, Bom Jardim, Magé, São João de Meriti e Nilópolis estabelecem que o Poder Público Municipal poderá conceder onerosamente o direito de superfície do solo, subsolo ou espaço aéreo nas áreas públicas de seu patrimônio para exploração por parte das concessionárias de serviços públicos – e Volta Redonda prevê a utilização do subsolo das áreas públicas para implantar estacionamentos subterrâneos. Santo Antonio de Pádua, Nova Friburgo, Cabo Frio, Rio das Ostras, Itaboraí, entre outros, definem ainda que o proprietário de terreno poderá conceder ao Município o direito de superfície para a implementação das diretrizes do Plano. Campos define as finalidades para que o Poder Público conceda o direito de superfície em áreas públicas - infra-estrutura, habitação de interesse social, proteção do patrimônio ambiental, implantação de vias etc - e dispõe que a concessão será onerosa em caso de bens dominiais do patrimônio público¹⁵.

Cabe destacar ainda os planos de São Francisco de Itabapoana – que estabelece critérios para que o Poder Público receba direito de superfície - e Belford Roxo – que define critérios para a concessão do direito de superfície (onerosa ou não) em imóveis municipais, com exceção das áreas de domínio público, cuja concessão de direito de superfície será regulamentada em lei.

(b) Concessão de uso especial para fins de moradia

Metade dos planos não faz qualquer referência ao instrumento e sete planos apenas o listam como um dos instrumentos existentes e disponíveis. Dão alguma orientação relacionada ao instrumento os planos de Belford Roxo, Itaboraí, Búzios, Campos, São Francisco de Itabapoana, Rio das Ostras e Volta Redonda.

Os planos de Campos, São Francisco de Itabapoana e Belford Roxo definem que o Município outorgará o título de concessão de uso especial para fins de moradia nos imóveis públicos municipais, nos termos da Medida Provisória 2220/2001, mas sem fazer referência à data ali estabelecida. Já o Plano de Volta Redonda autoriza o Municipal a alienar ou a outorgar por concessão de uso especial para fins de moradia e por autorização de uso para fins comerciais os imóveis públicos municipais localizados em ZEIS. Nos casos de concessão os lotes terão até 250 m² e nos casos de alienação até 300 m², tendo como finalidade exclusiva a moradia ou o comércio vicinal.

Cabe destacar ainda as ações definidas nos planos de Belford Roxo, Búzios, Itaboraí e Rio das Ostras, que compreendem ações de apoio institucional ou programas de urbanização. O Plano de Belford Roxo define que o Município buscará celebrar convênio com o Governo do Estado, Ordem dos Advogados ou instituições sem fins lucrativos a fim de permitir a melhoria do atendimento pela Defensoria Pública para fins de regularização fundiária. Os planos de Itaboraí, Búzios e Rio das Ostras determinam que o Executivo deverá promover obras de urbanização nas áreas onde foi obtido título de concessão de uso especial para fins de moradia. Búzios, além disso, define que o Poder Público Municipal deverá efetuar os devidos levantamentos e cadastros nas áreas de especial interesse social para fins de implementação do instrumento.

15 O Plano de Campos dispõe ainda que o Executivo deve divulgar a possibilidade de comercialização de direito de superfície entre terceiros.

2.3. – Acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade.

2.3.1. – O Plano Diretor e a Integração das Políticas Urbanas

Embora a integração das políticas urbanas conste entre as diretrizes de muitos planos municipais, poucos pesquisadores identificaram maior profundidade no seu desdobramento em definições, diretrizes, políticas ou programas específicos.

As orientações podem ser genéricas, como no caso de Duque de Caxias e Queimados, que estabelecem que as políticas setoriais e de ordenamento territorial devem ser executadas de forma integrada e complementar, ou específicas, enfatizando determinados campos de integração das políticas, como já orientam as próprias noções de “moradia”, “saneamento ambiental” e “mobilidade”. Os exemplos de Belford Roxo, Magé, São João de Meriti, Nilópolis, Nova Friburgo, Mesquita, Bom Jardim e Campos ilustram as principais formas de expressão dessa integração

- a) Belford Roxo orienta para a integração das políticas de saneamento, gestão de recursos hídricos e meio ambiente ou para a integração das políticas de mobilidade e saneamento no campo da política habitacional.
- b) Magé, São João de Meriti e Nilópolis, a partir da construção da noção de “habitabilidade”, justificam a mesma proposta de verticalização e alargamento das vias que consta nos três planos, em uma articulação das políticas de mobilidade e controle do uso e ocupação do solo que, em uma perspectiva higienista, orientariam para a “melhoria da qualidade do espaço da cidade”.
- c) Nova Friburgo orienta para a integração das políticas setoriais e enfatiza as articulações entre as políticas de meio ambiente, saúde e saneamento.
- d) Mesquita propõe a integração mais ampla das políticas públicas – destacando a necessidade de integração da política urbana municipal com as políticas econômicas e ambientais municipais e regionais – e enfatiza a necessidade de ações e programas voltados para a integração da política de saneamento ambiental com as políticas de saúde, educação, transporte e mobilidade, habitação, implantação de equipamentos públicos e de pavimentação, de forma articulada com ações de educação ambiental.
- e) Em Bom Jardim, as diretrizes que tratam da integração das políticas setoriais estão associadas aos seguintes temas: saneamento e preservação ambiental; desenvolvimento sustentável, que associa o turismo à preservação do patrimônio cultural; e desenvolvimento da agricultura, que enfatiza o desenvolvimento econômico associado a políticas de educação.
- f) Em Campos, seria sobretudo no chamado Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana que se encontrariam os objetivos relacionados à abordagem integrada das políticas.

Búzios – que privilegia a articulação entre valorização ambiental e paisagística e desenvolvimento econômico -, Cabo Frio, Vassouras e Itaguaí também expressam, de alguma forma, campos amplos ou mais restritos de integração das políticas urbanas.

2.3.2. – O Plano Diretor e a Política de Habitação.

As diretrizes para a política habitacional dos planos diretores geralmente incorporam as diretrizes do Estatuto da Cidade, embora essas orientações raramente sejam desenvolvidas com a devida ênfase ao longo das leis ou revertam em definições claras de prioridades. Como se vê no caso da regulamentação dos instrumentos do Estatuto, por exemplo, os planos – com exceções pontuais – não priorizam a promoção de moradia nas áreas centrais ou com boas condições de infra-estrutura nem promovem uma redistribuição de renda e investimentos a favor da população de baixa renda excluída dos processos de acesso à terra urbanizada via mercado. Além disso, poucos municípios aproveitaram o momento de elaboração do Plano Diretor para criar as condições mínimas para atender as exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Entre as diretrizes para a política de habitação, existentes nos planos fluminenses, podem ser citadas aquelas voltadas para a regularização urbanística e fundiária de assentamentos de baixa renda, ocupação dos vazios em áreas centrais ou com infra-estrutura, produção de lotes urbanizados para programas de interesse social, aquisição de materiais de construção com assistência técnica, construção de novas moradias, locação social, arrendamento de habitação de interesse social em áreas urbanas e rurais, eliminação do risco da moradia, reassentamento da população residente em áreas de risco, produção de equipamentos e infra-estrutura complementares aos programas habitacionais de interesse social, regularização urbanística e fundiária em ZEIS, integração dos três níveis de governo para a formulação de um plano de ação conjunta para a promoção de HIS, implementação de programas habitacionais integrados à geração de trabalho e renda, priorizar as áreas de moradias populares e de interesse social na distribuição dos equipamentos e serviços públicos sociais e urbanos etc. Há também orientações específicas para a criação e implementação de programas habitacionais específicos relacionados às diretrizes acima, especialmente com relação à elaboração e implementação de programas de regularização fundiária.

2.3.2.1. – Instrumentos para a política habitacional

Fora referências pontuais relativas à delimitação de ZEIS e definição de área para parcelamento / edificação / utilização compulsórios, não foi identificada nos planos “a definição de uma estratégia de aumento da oferta de moradias na cidade pela intervenção regulatória, urbanística e fiscal na dinâmica de uso e ocupação do solo urbano”, como consta no questionário da pesquisa, mas apenas orientações gerais a respeito.

Os planos tampouco contem instrumentos específicos voltados para as cooperativas populares além de diretrizes como aquelas que constam dos Planos de Vassouras - apoiar e desenvolver programas de cooperativas de habitação popular, mediante assessoramento e aperfeiçoamento técnico –, Volta Redonda - que propõe estimular as alternativas de associação ou cooperação entre moradores para a efetivação de programas habitacionais e Macaé – tem como diretriz o apoio à formação de cooperativas e prevê assistência técnica e jurídica para a regularização fundiária e urbanística¹⁶.

Os pesquisadores também tiveram dificuldade em relacionar parâmetros de uso e ocupação do solo e função social da propriedade, tal como solicitado no questionário, seja pelo fato de a maioria dos Planos não definir parâmetros, seja pelo acesso precário à legislação de uso do solo municipal, seja pela falta de informações e maior conhecimento sobre seu território de aplicação e, certamente, pela fragi-

¹⁶ Lei Orgânica de Cabo Frio diz genericamente que o município apoiará a criação de cooperativas de moradores destinadas à construção de casas próprias e auxiliará a população de baixa renda na edificação de suas habitações.

lidade conceitual (ou imprecisão) dos planos com relação às situações nas quais a propriedade cumpre ou não sua função.

- Os instrumentos do Estatuto da Cidade

Com relação aos instrumentos do Estatuto da Cidade e suas interfaces com a política habitacional e a oferta de moradia, já foram apresentadas em destaque em tópico específico (2.2.4. *Zonas Especiais de Interesse Social*) as abordagens tímidas com relação às ZEIS, especialmente no que se refere à sua instituição em áreas vazias.

Como se viu, poucos planos reservam recursos da outorga onerosa exclusivamente para programas habitacionais de interesse social e a definição do que é a população de baixa renda a ser atendida com os programas habitacionais em ZEIS é elástica o suficiente para incorporar populações não necessariamente prioritárias para programas subsidiados pelo Poder Público.

Quanto à delimitação de áreas para o parcelamento, edificação e utilização compulsória e IPTU progressivo no tempo, em apenas um caso foram definidas todas as condições normativas para a sua aplicação imediata. Nos demais casos, geralmente não são sequer dados prazos para a sua regulamentação.

Há, contudo, planos municipais como Mesquita e Bom Jardim, que avançam na definição de condições de subutilização que podem apoiar uma política voltada a promoção de moradia em articulação com a priorização de investimento em habitação de interesse social e a regulamentação de consórcios imobiliários, entre outras ações. Evidentemente, pode-se apenas supor que as áreas eventualmente definidas para a aplicação dos instrumentos correspondam de fato a áreas com infra-estrutura e serviços, adequadas para a oferta de moradia: o caso de Caxias nos dá um exemplo claro de como as definições e conceituações das áreas nos planos podem estar descoladas das realidades locais¹⁷.

- Criação de condições institucionais e recursos para habitação de interesse social

O escopo da pesquisa não permitiu que fossem feitos maiores levantamentos sobre os municípios, de modo que é possível que municípios que não aparecem no Quadro VIII já tenham seus fundos municipais de habitação funcionando, assim como seus planos de habitação em andamento.

A análise se centrará nas informações dos planos diretores, leis e outros documentos disponíveis à época da pesquisa.

¹⁷ Como se verá mais adiante, no tópico 3. *Estudos de caso: o processo de elaboração, aprovação e implementação dos planos diretores*, o Plano de Caxias apresenta como áreas prioritárias para ocupação algumas das áreas com piores condições de acessibilidade e infra-estrutura de saneamento ambiental do município.

Quadro VIII. Política de Habitação nos planos diretores fluminenses: definições sobre Fundos e Planos Municipais de Habitação

Criam Fundo Municipal para Habitação ou Desenvolvimento Urbano				Dão orientação / diretriz para a elaboração de Plano municipal de habitação
Criam Fundo com recursos exclusivos para habitação de interesse social	Dão orientações para a criação de fundo exclusivo para HIS	Criam fundo não exclusivo para HIS	Criam fundo, mas não detalham se será exclusivo para HIS	
Duque de Caxias, Queimados, Paracambi, Magé e Mesquita	Belford Roxo, Búzios, Campos, Barra Mansa	Niterói, Itaboraí, Bom Jardim, Friburgo, Santo Antonio de Pádua, Volta Redonda, Valença, Três Rios, Guapimirim	Nilópolis, São João de Meriti	Mesquita, Caxias, Queimados, Belford Roxo, Campos, Itaboraí, Friburgo, Rio das Ostras, Santo Antonio de Pádua, Itaguaí

Como se vê no Quadro VIII, a maioria dos planos dá orientações para a criação de fundos que apoiem programas de habitação de interesse social. Contudo, apenas cinco planos criam fundos com recursos exclusivos para este fim: Caxias, Queimados, Paracambi, Mesquita e Magé, sendo que os quatro primeiros criam Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social. Belford Roxo, Búzios, Campos e Barra Mansa dão orientações para a criação de fundo exclusivo para habitação de interesse social, sendo que Barra Mansa já criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social por meio da Lei Complementar No. 51, aprovada em conjunto com o Plano Diretor.

Nove municípios criam fundos de desenvolvimento urbano não exclusivos para habitação. Friburgo, em paralelo com o processo de criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial no Plano Diretor, destinado às finalidades previstas no art. 26 do Estatuto da Cidade, estava criando o seu FMHIS e Conselho gestor. Já no caso de Niterói, cabe destacar que os recursos do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação Popular e Regularização Fundiária devem ser aplicados prioritariamente nas Áreas de Especial Interesse Social e em planos e projetos estabelecidos pelo Poder Executivo para cumprimento das diretrizes fixadas no Plano Diretor e que 30% dos recursos auferidos com a outorga onerosa destinam-se obrigatoriamente para programas habitacionais.

Apenas dez municípios orientam para a elaboração de Plano Municipal de Habitação: Caxias, Queimados, Belford Roxo, Mesquita, Campos, Rio das Ostras, Santo Antonio de Pádua, Nova Friburgo, Itaguaí e Itaboraí. Os planos mais detalhados a respeito são os de Campos, Mesquita e Nova Friburgo, que definem o conteúdo mínimo do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, dão orientações e definem prazo para a sua elaboração – 1 ano para Mesquita e 2 anos para os demais.

Os planos de Caxias e Queimados prevêm a elaboração de Plano Estratégico Habitacional Municipal para caracterização de “áreas subnormais”, em ZEIS. A única meta clara é o remanejamento de população de áreas de risco, de zonas especiais denominadas como “Área de Reserva – AR” e definidas para a implantação de sistema viário e de zonas especiais de interesse ambiental.

No plano de Niterói não é definida a obrigatoriedade de elaboração de plano municipal de habitação, porém o município já elaborou seu Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais – PEMAS no âmbito do Programa Habitar Brasil BID (HBB).

2.3.2.2. – Comentários finais

Apenas o plano de Mesquita reserva recursos anuais do orçamento para habitação de interesse social e nenhum dos demais planos dá definições objetivas relativas ao orçamento municipal, à lei de diretrizes orçamentárias ou ao plano plurianual.

No que se refere à definição de critérios de gênero, etnia/raça ou de outras políticas afirmativas, cabe destacar apenas os casos de Mesquita - que dá preferência de titulação à mulher nos processos de regularização fundiária - e de Campos, que, além dessa mesma orientação, estabelece cotas para idosos, deficientes e famílias de menor renda chefiadas por mulheres na implantação de programas e projetos habitacionais de interesse social.

Os mecanismos de controle social na política de habitação serão tratados mais adiante no tópico reservado à gestão democrática da cidade.

2.3.3. – O Plano Diretor e a Política de Saneamento Ambiental.

O tema do saneamento foi abordado pela maioria dos planos em capítulo específico (19 planos), em seção referente às obras e infra-estrutura urbana (3 planos) ou articulado à política de meio ambiente (1 plano). Três planos apresentam diretrizes pontuais ao longo da lei e dois não abordam nem superficialmente a política de saneamento.

No plano conceitual, a maioria dos planos define o saneamento básico de forma ampliada, envolvendo, pelo menos, o abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistema de drenagem e de resíduos sólidos. Vinte planos assumem essa concepção. Entretanto, nem sempre essa concepção ampliada se refletirá no conteúdo do plano, em termos da definição de diretrizes, objetivos e metas. Também não identificamos orientações concretas para a gestão integrada dos mesmos.

Quadro IX. Concepção de Saneamento Básico

Concepção ampliada	Concepção restrita	Não aborda o tema do saneamento
20 planos: Belford Roxo, Magé, Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti, Niterói, Três Rios, Vassouras, Campos, Rio das Ostras, Macaé, Santo Antônio de Pádua, São Francisco de Itabapoana, Duque de Caxias, Guapimirim, Queimados, Seropédica, Nova Friburgo, Itaboraí, Volta Redonda	6 municípios: Bom Jardim, Armação de Búzios, Paracambi, Itaguaí, Cabo Frio e Bom Jesus de Itabapoana	2 municípios: Barra Mansa, Valença

2.3.3.1. – Planejamento das ações em Saneamento

Embora a concepção ampliada do saneamento básico tenha sido adotada em vinte planos, o planejamento integrado desses componentes só aparece explicitamente em nove planos, que indicam a elaboração de planos de saneamento integrando os componentes básicos. Em dez municípios, a elaboração de planos está restrita a alguns componentes e em oito planos não se faz qualquer menção a elaboração de planos. Nesse item, abordamos todas as indicações referentes aos planos, independentemente de estar vinculado ou não a uma estratégia de universalização.

A ênfase do planejamento recai sobre os componentes da drenagem e dos resíduos sólidos com planos previstos por, respectivamente dezessete e dezesseis planos diretores. Enquanto que os planos de esgotamento sanitário foram indicados em doze planos e os planos de abastecimento de água em dez planos. A baixa previsão de planos de água e esgoto pode estar relacionada à cultura de concessão desses serviços por parte de vários municípios às empresas estaduais de água e esgoto, transferindo não só a prestação de serviço como o planejamento e a regulação dos mesmos.

A Lei Nacional de Saneamento Básico de janeiro de 2007 estabelece que a atribuição de planejar os serviços é intransferível, mesmo em casos de concessão dos serviços. Entretanto, a maioria dos municípios aprovou seus planos diretores antes da lei ou ainda não tinham conhecimento do conteúdo da mesma. Cabe também ressaltar que não foi possível saber se existem planos de saneamento já elaborados pelos municípios, tendo em vista que a análise ficou restrita a lei do plano diretor.

As referências quanto às metas e objetivos dos planos são frágeis e somente nove planos estipulam prazos para elaboração dos planos de saneamento.

Quadro X. Indicações dos Planos Diretores quanto à formulação de Planos de Saneamento

Planos integrados	Planos setoriais (Resíduos Sólidos / Esgoto / Drenagem)	Não prevê a elaboração de planos
9 municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Três Rios, Campos, Nova Friburgo; Macaé, Santo Antônio de Pádua e Guapimirim.	11 municípios: Esgoto, drenagem e resíduos sólidos: Armação de Búzios Água, esgoto e macro-drenagem: Queimados Drenagem e Resíduos Sólidos: Magé, São João de Meriti, Nilópolis e Itaboraí Esgoto e Drenagem: São Francisco Resíduos sólidos: Rio das Ostras e Seropédica Micro e macro drenagem: Niterói Itaguaí: Plano de Saneamento Ambiental, mas não define componentes.	8 municípios: Bom Jardim, Barra Mansa, Volta Redonda, Paracambi, Valença, Cabo Frio, Bom Jesus de Itabapoana, Vassouras

2.3.3.2. – Diretrizes, Objetivos e Metas para a Política de Saneamento Ambiental

Na maioria dos planos diretores (vinte dos vinte e oito planos) identificamos diretrizes gerais para os componentes do saneamento básico, englobando as questões referentes ao abastecimento e tratamento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem e manejo das águas pluviais, e coleta, tratamento e disposição final do lixo. Também são comuns as referências à expansão e à qualidade dos serviços ou da infra-estrutura do saneamento; à proteção dos recursos hídricos, e à educação ambiental.

Em geral, as orientações para o saneamento se limitam a princípios, diretrizes e objetivos com pouca aplicabilidade em termos de metas e instrumentos de orientação do poder público no desenvolvimento da política de saneamento. Cabe destacar, como veremos a seguir com maior detalhamento, que a maioria remete as definições para o momento de elaboração de planos ou de grupos de trabalho sobre determinada questão ou componente da política de saneamento. Tampouco foram definidos recursos e áreas prioritárias para investimento em saneamento.

Associamos a fragilidade das definições na área do saneamento à precariedade de indicadores e diagnósticos referentes ao setor. Isso pode ser verificado, tanto na análise dos diagnósticos utilizados

para a elaboração dos planos diretores, como pelas diretrizes estabelecidas em vários planos quanto à necessidade de produção de diagnósticos, estudos e elaboração de cadastro das redes.

Além da remissão aos planos, identificamos orientações relativas ao licenciamento de empreendimentos habitacionais, condicionando sua aprovação à instalação da infra-estrutura de saneamento, à instalação de infra-estrutura (separação entre rede de esgoto e rede de drenagem) e à regulação e/ou prestação dos serviços (produção autônoma dos serviços pelo município ou controle sobre a prestação de serviços pela concessionária de serviços de água e esgoto).

Na seção referente ao zoneamento ou nos objetivos gerais dos planos diretores também identificamos diretrizes genéricas de interface entre a política fundiária/habitacional com a política de saneamento, como incentivar a ocupação e o adensamento de áreas infra-estruturadas, de forma a evitar a ociosidade, e a de coibir a expansão urbana para áreas com deficiência de serviços de saneamento. Entretanto, como já comentado anteriormente no capítulo referente ao acesso à terra urbanizada e na seção sobre política de habitação, a maioria dos pesquisadores tiveram dificuldades para analisar a coerência dos parâmetros de uso e ocupação do solo e dos instrumentos de política urbana com a ampliação do acesso à terra urbanizada.

Nesse sentido, com algumas exceções, as indicações referentes à universalização do acesso aos serviços de saneamento ou à ampliação das redes de infra-estrutura para todo o município se constituem como objetivo bastante genérico.

2.3.3.2. – Instrumentos da política de saneamento ambiental

Se por um lado identificamos que vinte e um planos estabelecem diretrizes genéricas de universalização para todos ou alguns componentes do saneamento, por outro, cabe destacar que somente dez municípios definiram instrumentos vinculados a esse objetivo. Dois instrumentos se destacam: a elaboração de planos de saneamento ambiental com diretrizes de universalização ou expansão dos serviços de água, esgotamento sanitário, manejo das águas pluviais e resíduos sólidos, e as orientações quanto à regulação dos serviços prestados pela concessionária de água e esgoto.

Em relação aos planos de saneamento, destacam-se os casos de Belford Roxo, Mesquita, Nova Friburgo, Três Rios, Campos, Macaé, Santo Antônio de Pádua e São Francisco de Itabapoana.

Com relação às concessionárias dos serviços de água e esgoto, destacam-se as diretrizes referentes ao estabelecimento de metas de universalização e ampliação progressiva dos serviços em quantidade e qualidade: casos de Belford Roxo (através da revisão do contrato com a CEDAE); Niterói (através da apresentação anual de programas pela concessionária de acordo com os parâmetros do PD e dos PUR – Planos Urbanísticos Regionais); Rio das Ostras (através do estabelecimento de metas progressivas); Itaboraí (através de entendimentos com a concessionária); e Campos (adequar e revisar periodicamente os planos de investimentos dos serviços de água e esgoto às diretrizes contidas no plano diretor). Sem falar explicitamente na questão de ampliação dos investimentos, o PD de Bom Jesus de Itabapoana estabelece como diretriz a revisão e a normatização da concessão dos serviços da CEDAE, disciplinando e definindo obrigações da concessionária.

Os municípios de Magé, Nilópolis e São João de Meriti foram os únicos a estabelecerem prazos para universalização dos serviços de água e esgoto (20 anos para os serviços de coleta e tratamento de esgoto. Para abastecimento de água, Nilópolis estabeleceu o prazo de 4 anos e São João de Meriti o prazo de 5 anos, entretanto não indicam instrumentos para alcançar essas metas.

Mesmo não estando explicitamente vinculados a uma estratégia para universalização, alguns planos dão orientação para a questão da tarifa social e do acesso da população de baixa renda aos serviços.

Esses são os casos de Mesquita (diretriz de garantir a população de baixa renda, o abastecimento de água para o atendimento das necessidades básicas, mesmo em caso de inadimplência); São Francisco de Itabapoana (implantação de cobrança diferenciada do serviço de abastecimento de água, de acordo com a faixa de renda, o consumo dos usuários e a qualidade da infra-estrutura instalada), Bom Jardim (colocar em prática tarifas sociais para os serviços de água) e Macaé (implementar estrutura tarifária, que garanta a sustentabilidade financeira do sistema, contemplando tarifa social, com vista à integração e participação de usuários identificados como carentes).

Em relação à produção dos serviços de saneamento, em sete planos identificamos indicações quanto à municipalização dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário. Os planos de São João de Meriti, Magé e Nilópolis indicam a municipalização dos serviços de reservação e distribuição de água. Duque de Caxias e de Queimados prevêm estudos para a criação de companhia municipal de água e esgoto. O plano de Queimados traz uma indicação para que esta companhia municipal seja criada através de parceria público-privada. O plano de Rio das Ostras indica a criação de companhia municipal e estabelece prazo até 2009 para absorver a responsabilidade pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e Bom Jardim estabelece como diretriz a ampliação progressiva da responsabilidade local pela prestação de serviços de saneamento básico.

Em Bom Jesus de Itabapoana a indicação é inversa, pois prevê avaliar se ficará responsável pela produção dos serviços: realizar estudo de viabilidade econômica do SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto, tendo em vista que a arrecadação não cobre as despesas. No plano de Campos a definição de criar a EMHAB – Empresa Municipal de Habitação, Saneamento e Urbanismo não tem como objetivo produzir os serviços, mas o de regular e fiscalizar os mesmos.

Em relação à articulação do zoneamento e dos instrumentos de política urbana com a política de saneamento destacamos que a maior parte dos planos não estabeleceu orientações claras a respeito da ampliação da oferta e do acesso à moradia em áreas infra-estruturadas. Na maioria dos planos, essa articulação se restringe as diretrizes gerais, como: i) corrigir as distorções do desenvolvimento urbano de forma a otimizar a utilização da infra-estrutura instalada e evitar a expansão urbana desordenada; ii) ampliar ocupação dos vazios em áreas centrais ou com infra-estruturadas; iii) produção de equipamentos e infra-estrutura complementares aos programas habitacionais de interesse social; e iv) regularização urbanística e fundiária em ZEIS.

Os planos que definem parâmetros para o zoneamento dizem privilegiar a ocupação de áreas infra-estruturadas ou em melhores condições. Entretanto, não foi possível, pelo escopo e metodologia da pesquisa, identificar a coerência dos parâmetros estabelecidos, seja pela fragilidade dos diagnósticos existentes, seja pela ausência de acesso à legislação anterior e conhecimento da dinâmica imobiliária dos municípios, ou, ainda, pela transferência para as leis complementares de uso e ocupação do solo a definição de parâmetros urbanísticos básicos. No estudo de caso realizado em Duque de Caxias, foi possível perceber que o plano apresenta como áreas prioritárias para ocupação algumas das áreas com piores condições de acessibilidade e infra-estrutura de saneamento ambiental do município.

Em relação aos instrumentos de política urbana com impacto na política de saneamento, destacam-se o Estudo de Impacto de Vizinhança, incorporando diretrizes quanto à análise da capacidade da infra-estrutura de saneamento na análise da viabilidade de implantação de empreendimento habitacional, comercial ou industrial. Mesmo sem estar necessariamente vinculado à política de saneamento, o instrumento relativo ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória em áreas vazias ou subutilizadas também deve ser destacado. Entretanto, como já foi mencionado, com poucas exceções, este foi fragilmente incorporado pelos planos diretores.

2.3.3.3. – Recursos para a política de saneamento

Outro instrumento fundamental de qualquer política pública diz respeito aos recursos orçamentários ou de fundos específicos para o planejamento das ações. Entretanto, somente 6 (seis) planos fazem referências explícitas aos recursos para a política de saneamento. Dos seis, apenas Campos e Búzios estabelecem investimentos em saneamento sem estar vinculado a programas habitacionais. Campos institui diretriz de criação de fundo que contemple ações em saneamento (Fundo de Habitação e Saneamento) e Búzios, define que parte dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano pode ser aplicado em saneamento de interesse social. Em Magé e em Mesquita é permitido aplicar recursos em saneamento, desde que em caráter complementar aos programas de habitação ou de regularização fundiária. E em Itaboraí e Volta Redonda, os investimentos em saneamento devem estar associados às ações de ordenamento e direcionamento da expansão urbana. Os casos de Friburgo, Barra Mansa e Três Rios permitem investimentos em infra-estrutura, mas não fica claro se estes estão voltados para a política de saneamento.

Por fim, cabe destacar a diretriz de São Francisco de Itabapoana, de destinar os recursos auferidos com a aplicação dos instrumentos urbanísticos para a melhoria do sistema de esgotamento sanitário.

Quadro XI - Recursos para a política de saneamento

Planos que prevêem recursos para saneamento	Não prevê recursos ou não detalha finalidades do Fundo de Habitação ou de Desenvolvimento Urbano
<p>Recursos de Fundo para saneamento sem estar vinculado a programas habitacionais: Campos e Búzios</p> <p>Recursos em drenagem e saneamento vinculados ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana: Itaboraí e Volta Redonda</p> <p>Recursos em saneamento ambiental em caráter complementar aos programas de habitação e regularização fundiária: Magé e Mesquita</p> <p>Casos não explícitos: Friburgo (fundo permite a promoção de infra-estrutura para revitalização urbanística), Barra Mansa (recursos do fundo permite aplicar em infra-estrutura) e Três Rios (fundo permite melhoria ou substituição de infra-estrutura em programas de revitalização dos espaços urbanos.</p>	<p>19 municípios: Belford Roxo, Bom Jardim, Duque de Caxias, Paracambi, Queimados, Seropédica, Niterói, Valença, Macaé, Itaguaí, Cabo Frio, Bom Jesus de Itabapoana, Vassouras, Santo Antônio de Pádua, São Francisco de Itabapoana, São João de Meriti, Nilópolis e Rio das Ostras</p>

2.3.3.4. – Considerações finais

A maioria dos planos não traz indicações quanto à extensão da rede de saneamento na expansão urbana, com exceção das diretrizes gerais, que destacamos a seguir: i) São Francisco de Itabapoana: articulação dos órgãos responsáveis pelo planejamento e controle urbano com a concessionária de água e esgoto para integrar as diretrizes e medidas relativas ao uso do solo à capacidade de infra-estrutura implantada e prevista para o Município; ii) Niterói: os projetos da empresa concessionária devem se adequar aos parâmetros de expansão e adensamento estabelecidos no PD e nos Planos urbanísticos e Regionais a serem elaborados; iii) Duque de Caxias, Queimados, Belford Roxo e Campos: o licenciamento da expansão urbana está condicionado à disponibilidade instalada ou projetada dos sistemas de abastecimento de água; iv) Campos: elaborar estudo para ampliação da rede de micro drenagem urbana para áreas de expansão urbana.

Poucos planos estabeleceram orientações para ações articuladas com outros níveis de governo. Destacamos as seguintes indicações: i) Mesquita: apoio à cooperação metropolitana para a realização de programas e ações na área de saneamento ambiental que incluam a conclusão dos projetos de saneamento ambiental em andamento no território municipal, em especial as obras não concluídas do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara e do Programa Nova Baixada; ii) Seropédica: prevê a promoção e articulação com órgãos estaduais e federais para garantir a destinação adequada dos resíduos industriais; iii) Duque de Caxias: elaboração e implementação do Plano Diretor de Macrodrenagem Urbana Municipal a ser viabilizado conjuntamente com outros níveis de governo e de forma integrada ao Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara; iv) São João de Meriti e Nilópolis: criação de instância metropolitana para assegurar fornecimento suficiente de água potável; v) Belford Roxo: articular planos e projetos municipais com planos e projetos estaduais e federais, visando a melhoria dos serviços de saneamento básico; vi) Búzios: parcerias intermunicipais e com outras instâncias governamentais para a gestão dos resíduos sólidos e para os recursos hídricos; vii) Queimados: proteção das nascentes de água e programas de educação ambiental; e viii) Itaboraí: cadastro das redes e instalações existentes. Nilópolis, São João de Meriti e Magé fazem indicações específicas de articulação com os municípios da metrópole do Rio de Janeiro para a promoção do Plano de Drenagem, sem envolver o governo do estado.

Por fim, cabe ressaltar que nenhum plano estabeleceu orientações quanto à política de equidade de gênero ou de outras políticas afirmativas e quanto à vinculação entre as estratégias em saneamento e o orçamento municipal.

Os mecanismos de controle social na política de saneamento serão tratados mais adiante no tópico reservado à gestão democrática da cidade.

2.3.4. – O Plano Diretor e a Política de Mobilidade e Transporte.

A política de mobilidade e transporte é enfatizada e detalhada em muitos planos fluminenses, cujas diretrizes incorporam formalmente quase sempre as diretrizes do Estatuto da Cidade. Como foi possível observar em alguns casos, muitos planos propõem ligações viárias e uma série de intervenções físicas relacionadas à implantação de sistemas de transporte não abrangidas diretamente pelo questionário e que, portanto, não transparecem nos relatórios. Entre os municípios que mais definem diretrizes e detalham propostas para a mobilidade e transporte destacam-se Armação dos Búzios, Barra Mansa, Belford Roxo, Campos, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Friburgo e Queimados, entre outros.

2.3.4.1. – Diretrizes para a melhoria da mobilidade

As diretrizes para a política de mobilidade e transporte nos planos diretores fluminenses abrangem orientações para melhorar, estimular ou priorizar o transporte público coletivo, integrar o sistema de transportes, reduzir tarifas, articular acessibilidade a propostas de uso e ocupação do solo, elaborar planos de mobilidade, implementar alterações no sistema viário, promover a integração municipal e/ou regional, melhorar a integração entre áreas urbanas e rurais, implantar e garantir a acessibilidade universal, democratizar o espaço público e o sistema viário, priorizar a circulação de pedestres, implantar programas e projetos voltados para pedestres, pessoas com deficiência ou restrições de mobilidade, implantar/expandir ciclovias, melhorar o espaço público, melhorar o trânsito e

garantir a mobilidade com fluidez, segurança e eficiência, entre outras orientações e propostas gerais e específicas de atuação.

Municípios como Caxias, Queimados, São João de Meriti, Magé, Nilópolis, Mesquita, Nova Friburgo, São Francisco de Itabapoana e Volta Redonda dão orientações gerais relativas às tarifas no transporte público, com ênfase na inclusão social.

A preocupação com a gestão do transporte aparece com maior ênfase nos planos de Niterói e Nova Friburgo (orientam para criação de sistema integrado de transportes), Queimados e Caxias (integração física e tarifária dos modos de transportes), Campos (regulação dos transportes públicos) Belford Roxo (parcerias entre governo municipal e concessionárias de transportes para a construção de Estação Rodoviária), Seropédica (articulação com órgãos estaduais e federais), Queimados (criação de fundo e conselho municipal de segurança e trânsito), São Francisco de Itabapoana (redução dos custos operacionais de transportes), entre muitos outros.

Os relatórios dos pesquisadores registraram muitas propostas específicas de modificação do sistema viário em planos municipais de municípios da Região Metropolitana (Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Caxias, Niterói e Queimados) e do Médio Paraíba (Barra Mansa), muitas delas relacionadas à melhoria da integração regional (acessibilidade a rodovias de integração estadual e nacional) ou à implantação de obras viárias que superassem elementos compartimentadores do território. Propostas sobre integração regional ou micro-regional constam dos planos de Queimados, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Nilópolis e Santo Antonio de Pádua, que, ao lado de outros municípios como Barra Mansa e Volta Redonda, orientam também para a integração interna do Município com propostas que vão da revisão tarifária até transposições (passarelas ou viadutos) sobre vias férreas, rios, etc, ampliação e construção de novas vias, melhoria da integração entre distritos ou entre áreas urbanas e rurais.

A implantação da acessibilidade universal está presente em muitos planos como São João de Meriti, Belford Roxo, Nilópolis, Nova Friburgo, Bom Jesus de Itabapoana, Campos, Volta Redonda, Niterói, Bom Jesus de Itabapoana, entre outros.

A democratização do sistema viário e do acesso aos espaços públicos está incluída como diretriz nos planos de Vassouras, Magé, Niterói, Belford Roxo, Nova Friburgo, Macaé, entre outros, assim como a construção ou ampliação de ciclovias (Caxias, Vassouras, São Francisco de Itabapoana, etc) ou a priorização da circulação do pedestre e a implantação de programas e projetos destinados à proteção da circulação de pedestres, ciclistas, pessoas com deficiência ou restrição de mobilidade (Niterói, Bom Jesus de Itabapoana, São Fco de Itabapoana, SJM, Nilópolis, Magé, Búzios, Santo Antônio de Pádua, etc). Volta Redonda e Bom Jesus de Itabapoana, em especial, enfatizam a promoção da acessibilidade das pessoas com necessidades especiais.

Muitos planos têm referências genéricas à necessidade de integração e articulação com diferentes níveis de governo ou outros municípios na promoção da política municipal de mobilidade - Caxias, São João de Meriti, Volta Redonda, Búzios, Valença, Cabo Frio, Macaé, Santo Antonio de Pádua e São Francisco de Itabapoana são alguns exemplos.

2.3.4.2. – Utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade

Os pesquisadores, de modo geral, não identificaram maiores relações ou articulações entre os instrumentos regulamentados e a política de transporte e mobilidade, além de disposições genéricas estabelecidas na regulamentação da outorga onerosa do direito de construir ou das operações urbanas consorciadas.

Os planos que destinaram recursos da outorga onerosa do direito de construir para fundos que

podem financiar o desenvolvimento urbano de modo geral – Caxias, Queimados, Magé, Seropédica, Rio das Ostras, Vassouras, Três Rios, Nova Friburgo, Bom Jardim, Niterói, Valença, Macaé e Santo Antonio de Pádua – certamente podem aplicá-los em obras viárias ou ações de melhoria do transporte público. As operações urbanas explicitamente vinculadas à política de mobilidade estão previstas em planos como Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, entre outros, mas todos os planos que prevêem operações urbanas consorciadas certamente podem articulá-las a projetos de melhoria do transporte e da mobilidade urbana.

Quanto a outros instrumentos, cabe destacar os casos dos planos de Caxias e Queimados, que criaram no macrozoneamento a figura da Área de Reserva (AR), destinada à implantação de obras de infra-estrutura, especialmente para a implantação de avenidas expressas e arteriais.

2.3.4.3. – Plano Municipal de Mobilidade

Dezessete planos (Quadro XI) definem que deverão ser elaborados planos municipais de mobilidade ou similar. Entre estes, destacam-se os planos diretores de Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, Nova Friburgo e Campos que detalham mais as diretrizes e dão prazos para a sua elaboração¹⁸.

O Plano de Belford Roxo indica que suas definições e diretrizes para a mobilidade urbana sejam complementadas, detalhadas e regulamentadas no Plano Municipal Integrado de Mobilidade Urbana (PMIMU), de modo a atender ao disposto no artigo 41 do Estatuto da Cidade, que prevê a obrigatoriedade de plano de transporte urbano integrado para cidades com mais de quinhentos mil habitantes, embora a população de Belford Roxo, segundo as estimativas do IBGE para 2008, ainda não tenha atingido essa marca (chegaria a cerca de 495 mil).

Os planos de Duque de Caxias e de Queimados apontam ainda para a necessidade de revisão do Plano Diretor de Transportes Urbanos – PDTU estadual, elaborado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Quadro XII – Planos de mobilidade ou transporte nos planos diretores fluminenses

Detalham diretrizes ou critérios para a sua elaboração	Prevêem, mas não dão orientação substantiva para a sua elaboração	Não prevêem planos de mobilidade
Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, Nova Friburgo e Campos	Niterói, Macaé, Rio das Ostras, Bom Jardim, Armação dos Búzios, Bom Jesus de Itabapoana, Santo Antonio de Pádua, Barra Mansa, São Francisco de Itabapoana, Seropédica, Três Rios, Guapimirim	São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Cabo Frio, Itaboraí, Itaguaí, Paracambi, Queimados, Valença, Vassouras e Volta Redonda

2.3.4.4. – Comentários finais

Poucas definições estabelecidas nos planos para a política de mobilidade são auto-aplicáveis, como os casos pontuais onde há definição no Plano Diretor de largura mínima das vias segundo a hierarquia viária ou de outras definições sobre o sistema viário. dezessete municípios¹⁹ definem total ou parcialmente a hierarquia viária, mas geralmente remetem seu detalhamento para leis ou planos posteriores.

¹⁸ Os demais planos que orientam para os planos de mobilidade apresentam diretrizes gerais ou apenas listam a obrigatoriedade dos planos, estabelecendo ou não prazos para a sua elaboração.

¹⁹ Caxias, Queimados, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Itaguaí, Mesquita, Itaboraí, Bom Jardim, Seropédica, Nova Friburgo, Búzios, Campos, Macaé, Santo Antonio de Pádua e Volta Redonda.

Apenas dois municípios apontam para a criação de fundo para financiar melhorias no sistema de mobilidade municipal: Queimados (Fundo de Segurança e Trânsito) e Macaé. Contudo, como visto, os recursos dos fundos de desenvolvimento urbano criados em diversos planos podem também ser orientados para projetos que envolvem investimentos em transporte, sistema viário e melhoria da acessibilidade, além das modalidades de financiamento definidas em operações urbanas.

Por fim, resta apontar que, da mesma forma que as demais políticas setoriais, não houve definições relativas ao orçamento municipal, à lei de diretrizes orçamentárias ou ao plano plurianual, mas, apenas, orientações muito gerais, sem impacto nas definições de investimento.

Os mecanismos de controle social na política de mobilidade e transporte serão tratados mais adiante no tópico reservado à gestão democrática da cidade.

2.3.5. – O Plano Diretor e a Política de Meio Ambiente.

As diretrizes dos Planos Diretores municipais analisados para a Política de Meio Ambiente são, em geral, bastante genéricas e semelhantes, com exceção de algumas especificidades municipais relativas à recuperação de áreas degradadas por atividades econômicas desenvolvidas em cada um dos municípios.

Algumas diretrizes aparecem em grande parte dos planos, tais como: (i) preservação, conservação e recuperação do meio ambiente; (ii) implementação, incentivo e agilização do licenciamento ambiental; (iii) incentivo à criação de espaços territoriais especialmente protegidos, unidades de conservação e áreas verdes urbanas; (iv) integração da variável ambiental ao planejamento territorial, às ações do plano diretor e à expansão urbana; (v) uso racional, despoluição e proteção dos recursos hídricos; (vi) controle da ocupação em áreas de risco, encostas, áreas sujeitas à inundação ou margens de corpos hídricos.

Em um menor número de planos, aparecem diretrizes relacionadas ao planejamento da ampliação da arborização urbana; à implementação e/ou atualização do sistema de informações ambientais; e à garantia ou incentivo à participação popular/comunitária na política ambiental.

Diretrizes específicas derivadas de impactos de atividades econômicas sobre o meio ambiente foram identificadas nos seguintes planos: (i) Queimados – descontaminação dos resíduos tóxicos industriais do antigo Centro Tecnológico de Resíduos (CENTRES), e recuperação de áreas que sofreram exploração com lavras de areia; (ii) Belford Roxo – recuperação das áreas degradadas de extração mineral; (iii) Seropédica - recuperação das lagoas dos areais; (iv) Itaboraí - minimização dos impactos negativos das atividades de mineração; (v) Macaé – minimização dos impactos negativos das atividades de mineração e definir metas de redução da poluição, em especial as oriundas da indústria do petróleo.

Além das diretrizes quanto ao reassentamento e à proibição de ocupação de áreas de risco, como as encostas e margens de cursos hídricos (garantidas em lei federal), foram identificados em três planos, dispositivos restritivos à moradia de interesse social. O plano de Queimados prevê o remanejamento da população dos assentamentos habitacionais em áreas de interesse ambiental, assim como o de Seropédica, o qual indica a possibilidade de regularização ou remanejamento de moradias em áreas de preservação ambiental ou áreas de preservação permanente. O Plano de Campos estabelece que as Unidades de Conservação de qualquer categoria (exceto APA), bem como APPs, não poderão integrar Áreas de Especial Interesse Social.

2.3.5.1. – Instrumentos da política ambiental (zoneamento ambiental e instrumentos jurídicos e fiscais)

Os instrumentos definidos nos Planos Diretores para a política ambiental são, na maioria das vezes, aqueles previstos pela Política Nacional de Meio Ambiente²⁰ (Lei nº 6938 de 1981). Somente dois Planos não definiram instrumentos da política ambiental.

Destacam-se os seguintes instrumentos de política ambiental:

- i) Zoneamento (seja ele ambiental, ecológico-econômico ou outro com definição de áreas com restrições ambientais) - aparece como instrumento em vinte e um planos diretores, ainda que em alguns casos dependa de lei específica.
- ii) Criação de espaços territoriais especialmente protegidos - as Unidades de Conservação e áreas de preservação previstas em quatorze planos.
- iii) Exigência de licenciamento de atividades poluidoras – Foi estabelecida em nove planos, sendo que, destes, apenas seis explicitam a necessidade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) ou Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Dois planos que não mencionam o licenciamento ambiental, por outro lado, apontam a exigência destes instrumentos (EIA/RIMA).
- iv) Sistema de informações ambientais – previsto em quatro planos.
- v) Instrumentos fiscais: oito planos criam ou apontam que o município já conta com Fundo Municipal de Meio Ambiente, sendo que destes, Mesquita e Campos contam com outros instrumentos fiscais – a aplicação de recursos arrecadados com multas de crimes ambientais na recuperação de áreas degradadas e de matas ciliares, e a concessão de incentivos fiscais, respectivamente.
- vi) Instrumentos jurídicos: seis planos apontam a existência de Código Ambiental e dois incluem nos instrumentos da política ambiental Termos de Ajustamento de Conduta ou Termo de Responsabilidade Ambiental.
- vii) Elaboração e implementação de planos ou programas específicos – Somente o município de Belford Roxo prevê um plano semelhante a um plano de meio ambiente (Plano de Conservação Ambiental) e dez planos diretores prevêem a elaboração de planos específicos, como o de arborização urbana, de áreas verdes, de recursos hídricos, etc.

O Quadro XII sintetiza os instrumentos da política ambiental presentes em cada um dos planos diretores.

²⁰ “São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (i) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; (ii) o zoneamento ambiental [regulamentado pela Lei 4297, que estabelece os critérios para o zoneamento ecológico-econômico]; (iii) a avaliação de impactos ambientais; (iv) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (v) os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; (vi) a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal [...]; (vii) o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; (viii) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; (ix) as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; (x) a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente [...]; (xi) a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente [...]; (xii) o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; (xiii) instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.” - Lei 6.938 de 1981, art. 9.

Quadro XIII – Instrumentos da política ambiental²¹

Município	Instrumentos da política ambiental identificados no PD
Caxias	Licenciamento ambiental; EIA/RIMA; Zonas Especiais de Interesse Ambiental; zoneamento ambiental; Unidades de Conservação.
Queimados	Licenciamento ambiental; EIA/RIMA; Zonas Especiais de Interesse Ambiental; Unidades de Conservação.; zoneamento ambiental.
Belford Roxo	Zoneamento (necessita de lei específica); estudo prévio de impacto ambiental; Plano de Conservação Ambiental (a ser elaborado).
SJM	Zoneamento; elaboração de um Código ambiental.
Paracambi	Zoneamento ambiental (a ser elaborado no prazo de 120 dias após a aprovação da lei); Unidade de Conservação.; estudo prévio de impacto ambiental (EIA); Código ambiental.
Nilópolis	Criação de áreas protegidas; zoneamento ambiental (lei específica)
Magé	Zoneamento (lei específica); Código Ambiental de Magé (já existe).
Seropédica	Zoneamento
Itaguaí	Zoneamento ambiental
Mesquita	Fundo de Meio Ambiente (aplicação de recursos arrecadados com multas de crimes ambientais na recuperação de áreas degradadas e de matas ciliares); Unidades de Conservação de proteção integral.
Niterói	Zoneamento ambiental; Unidades de Conservação. e outras áreas protegidas; Fundo Municipal de Conservação Ambiental; Estudo de Impacto Ambiental; sistema de informações sobre o meio ambiente.
Itaboraí	Zoneamento, relatório de qualidade do meio ambiente, criação de espaços territoriais especialmente protegidos; Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; licenciamento ambiental e avaliação de impactos; certificação ambiental; termo de compromisso ambiental; termo de ajustamento de conduta.
Bom Jardim	-
Nova Friburgo	Zoneamento
Armação de Búzios	Zoneamento com definição em mapas; Unidades de Conservação; licenciamento ambiental; avaliação de impacto ambiental.

²¹ Os planos relacionados à política de meio ambiente estão relacionados em seção e tabela específica a seguir.

Quadro XIII – Instrumentos da política ambiental (cont.)

Cabo Frio	Zoneamento com definição em mapas.
Bom Jesus de Itabapoana	(Não teve acesso aos anexos)
Campos	Zoneamento com definição em mapas; Unidades de Conservação; delimitação de APPs; implantação do Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental; institucionalização do Fundo Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo; incentivos fiscais e Estudo prévio de Impacto Ambiental.
Rio da Ostras	Zoneamento Ambiental e Costeiro; Licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; Sistema Municipal de Informações Ambientais; Unidades de Conservação.
Macaé	Zoneamento, criação de áreas protegidas, Código Ambiental (instrumento jurídico), sistema de informações sobre o meio ambiente.
Santo Antônio de Pádua	Zoneamento ambiental; instituição de Unidades de Conservação; Plano de Recursos Hídricos.
São Francisco de Itabapoana	Definição de zonas de interesse ambiental e paisagístico com padrões específicos para preservação e recuperação; elaboração do zoneamento ambiental municipal; Plano de Arborização Urbana (a ser elaborado).
Vassouras	Código Ambiental Municipal; a criação de Unidades de Conservação; licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; Sistema Municipal de Informações Ambientais (a ser criado); Agenda 21 local; Plano de Preservação Ambiental e Cultural
Barra Mansa	-
Volta Redonda	Licenciamento ambiental; Termo de Responsabilidade Ambiental – TRA; EIA/RIMA.
Valença	Código Ambiental; Sistema Municipal de Meio Ambiente; licenciamento ambiental; criação de zonas de proteção ambiental e Unidades de Conservação.
Três Rios	Zoneamento ambiental (a ser elaborado) ; programa de revitalização proteção de nascentes (implementar); implementar programa de recuperação das matas ciliares e reflorestamento das encostas; implementar programa de revitalização dos rios; Implantar as Unidades de Conservação. Municipais, Corredores Ecológicos e correspondentes zonas de amortecimento; Implementar o sistema de gestão compartilhada para as zonas de amortecimento das Unidades de Conservação. Federal e Estadual.
Guapimirim	Zoneamento; criação de áreas de proteção e conservação; Programa de Controle e Recuperação das Unidades de Conservação Ambiental; Programa de proteção de encostas e de baixadas sujeitas à inundação; Programa de Educação Ambiental e de Defesa do Meio Ambiente; Programa de Proteção, Recuperação e Valorização do Patrimônio Histórico-Cultural e do Ambiente Urbano.

2.3.5.2. Plano Municipal de Meio Ambiente e Planos específicos

Os Planos Diretores analisados não fazem nenhuma referência à elaboração ou existência de um plano municipal de meio ambiente²². A exceção é o Plano de Belford Roxo, que prevê a criação de Plano Municipal de Conservação Ambiental (também chamado no plano diretor de Plano de Proteção e Preservação Ambiental) com os seguintes objetivos: (i) promover a integração com a Política Nacional de Meio Ambiente; (ii) integração com a política de uso e controle do solo urbano; (iii) ampliar a diversidade da flora, fauna, fontes hídricas e cursos d'água; (iv) minimização dos custos ambientais, sociais e econômicos, e dos inconvenientes e danos causados pela degradação do meio ambiente; (v) incentivo à adoção de energias renováveis e não-poluentes.

Em dez planos diretores estão previstos apenas planos específicos da política de meio ambiente, onde se destacam os planos de recuperação de recursos hídricos e os planos de arborização urbana e o de áreas verdes.

i) Plano de Recuperação de Recursos Hídricos (6 municípios): Duque de Caxias; Queimados; Itaboraí (Recuperação Ambiental de Cursos de Água (já elaborado); Campos (Plano de Manejo de Pequenas Bacias Hidrográficas e Plano de Proteção dos Espelhos e dos Cursos D'Água); Macaé (plano de intervenção nas faixas marginais dos corpos hídricos do perímetro urbano); Santo Antônio de Pádua (participar da elaboração de Planos de Recursos Hídricos, de acordo com a legislação federal e estadual vigentes).

ii) Plano de Arborização Urbana (6 municípios): Macaé, São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias (em especial em áreas de assentamentos habitacionais de baixa renda, logradouros públicos e topos de morros); Magé e São João de Meriti (vegetação urbana); e Belford Roxo (Plano de Qualificação Ambiental Urbana, que prevê ampliação das áreas verdes e arborização de logradouros).

iii) Plano de Áreas Verdes (3 municípios): Magé e São João de Meriti (áreas verdes e lazer); e Itaboraí (de recuperação das áreas verdes).

iv) Plano de Gerenciamento Costeiro: Macaé

v) Planos com temas mais gerais: Os municípios de Caxias e de Vassouras prevêem planos de caráter mais geral, (respectivamente, Plano de Ações da Agenda 21 Local e Plano de Preservação ambiental e Cultural), entretanto, não especificam os conteúdos dos mesmos.

O quadro abaixo sintetiza os municípios que estabelecem plano de meio ambiente, apenas planos específicos ou nenhum deles.

Quadro XIV – Planos Municipais de Meio Ambiente

Não prevê Plano de Meio Ambiente e nenhum plano específico	Prevê apenas planos específicos da política ambiental	Plano de Conservação Ambiental
17 Planos: Paracambi, Nilópolis, Seropédica, Guapimirim, Itaguaí, Mesquita, Niterói, Bom Jardim, Nova Friburgo, Armação de Búzios, Cabo Frio, Bom Jesus de Itabapoana, Rio das Ostras, Barra Mansa, Volta Redonda e Valença, Três Rios	10 Planos: Duque de Caxias, Queimados, São João de Meriti, Magé, Itaboraí, Campos, Macaé, Santo Antônio de Pádua, Vassouras,, São Francisco de Itabapoana e	Belford Roxo

Fonte: Relatórios municipais de avaliação dos Planos Diretores do Estado do Rio de Janeiro.

²² Cabe ressaltar que o escopo da pesquisa não permitiu identificar quantos municípios já tinham elaborado plano de meio ambiente antes da elaboração do plano diretor.

2.3.5.3. – Delimitação de áreas com diretrizes específicas de uso e ocupação em virtude de questões ambientais

Em cinco planos não foi possível verificar a existência de delimitação uma vez que os pesquisadores não tiveram acesso aos anexos que continham os mapas. São os casos de Bom Jesus de Itabapoana, São Francisco de Itabapoana, Valença, Três Rios e Guapimirim. Nos planos de seis municípios (São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Bom Jardim, Vassouras e Barra Mansa) não há qualquer das delimitações acima, uma vez que não existe zoneamento (ou mesmo macrozoneamento) com delimitações em mapa; nestes casos, o zoneamento depende de lei específica ou o plano aponta a necessidade de revisão do zoneamento e atualização dos mapas, como é o caso de Vassouras.

Dos dezessete planos restantes, todos apresentam delimitações de “áreas de restrição ambiental”, seja no zoneamento ou no macrozoneamento (geralmente estabelecido como “macrozona ambiental”) e há indicações das restrições impostas a estas áreas ao longo do plano). Consideramos também como áreas de restrição ambiental, as *unidades de conservação*, *áreas de utilização e recuperação dos recursos* e *zonas de transição* no zoneamento, uma vez que todas estas definições são especificações de áreas com restrições mais genéricas.

Da mesma forma, dezesseis planos apresentam delimitações de “áreas de utilização e conservação dos recursos naturais”, que podem aparecer sob diversas formas, seja como unidades de conservação (que, via de regra, podem destinar-se à conservação de recursos), seja como APPs ou outras.

Ao contrário das delimitações acima, que ocorrem na maioria dos planos, a delimitação de “áreas de preservação permanente em função de situações críticas existentes” ocorre em apenas um plano. A maioria apenas reafirma o compromisso de manter as APPs nas áreas previstas pela legislação federal sem, no entanto, delimitá-las ou criar APPs em função de situação específica.

Em treze planos foram delimitadas unidades de conservação em mapas, sejam elas federais, estaduais ou municipais. Em relação às “zonas de transição entre as áreas a serem preservadas, conservadas e ocupadas” ocorre de diferentes formas em quatro planos. Em geral são classificadas como “zonas de ocupação controlada” que segundo as determinações constantes dos planos servem como zonas de transição.

Em menor número de planos identificamos a delimitação de “áreas de recuperação da fauna e flora” e de “áreas de recuperação dos recursos hídricos” (sete planos respectivamente). Além da delimitação de “áreas a serem recuperadas ambientalmente” presente em seis casos.

A delimitação de cada uma destas áreas nos vinte e oito planos pesquisados encontra-se assinalada no quadro a seguir.

Quadro XV – Delimitação de áreas com diretrizes específicas de uso e ocupação em virtude de questões ambientais.

Planos	Delimitações								
	áreas de restrição ambiental	áreas de utilização e conservação dos recursos naturais	APPs em função de situações críticas existentes	áreas a serem revitalizadas	áreas a serem recuperadas ambientalmente	Unidades de Conservação	zonas de transição entre áreas a serem preservadas, conservadas e ocupadas	áreas de recuperação e proteção da fauna e flora	áreas de recuperação dos recursos hídricos
Caxias	X	X	-	-	X	X	X	-	-
Queimados	X	X	-	-	-	X	-	X	-
Belford Roxo	X	X	-	-	-	X	-	X	X
São João de Meriti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paracambi	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Nilópolis	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Magé	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Seropédica	X	X	-	-	-	-	-	-	X
Itaguaí	X	X	-	-	X	X	X	X	X
Mesquita	X	X	-	-	-	X	-	-	X
Niterói	X	X	-	-	-	X	-	-	-
Itaboraí	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Bom Jardim	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Friburgo	X	X	-	-	-	X	-	-	-
Armação de Búzios	X	X	-	-	X	X	X	X	-
Cabo Frio	X	X	-	-	-	X	-	-	-
Bom Jesus de Itabapoana*									
Campos	X	X	-	X	X	-	-	X	X
Rio das Ostras	X	X	-	-	X	X	X	X	-
Macaé	X	X	-	-	-	X	-	-	-
Santo Antônio de Pádua	X	X	X	-	-	X	-	-	X

Quadro XV – Delimitação de áreas com diretrizes específicas de uso e ocupação em virtude de questões ambientais (cont.).

Planos	Delimitações								
	áreas de restrição ambiental	áreas de utilização e conservação dos recursos naturais	APPs em função de situações críticas existentes	áreas a serem revitalizadas	áreas a serem recuperadas ambientalmente	Unidades de Conservação	zonas de transição entre áreas a serem preservadas, conservadas e ocupadas	áreas de recuperação e proteção da fauna e flora	áreas de recuperação dos recursos hídricos
São Francisco de Itabapoana*									
Vassouras	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Barra Mansa	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Volta Redonda	X	X	-	X	X	X	-	X	X
Valença*									
Três Rios*									
Guapimirim*									
Total	17	16	1	2	6	13	4	7	7

* Pesquisadores não tiveram acesso aos mapas com as delimitações.

2.3.5.4. – Compatibilização do planejamento territorial com o diagnóstico ambiental:

A compatibilização entre o planejamento territorial e o diagnóstico ambiental foi realizada tendo como parâmetro a delimitação de áreas nos planos diretores, que levem em conta os riscos à ocupação humana, as condições dos ecossistemas locais na ocupação e expansão urbana e na implantação de atividades produtivas.

Apenas quatro Planos apresentam a delimitação de “áreas de risco à ocupação humana”: Belford Roxo, Santo Antônio de Pádua, Volta Redonda e Campos. Esse risco geralmente está associado às áreas de inundação. Apenas quatro planos apresentaram delimitação de “áreas de risco de inundações”, a despeito dos freqüentes problemas que muitos dos municípios em questão apresentam com enchentes. Dentre os municípios da Baixada Fluminense, por exemplo, apenas Belford Roxo apresentou tal delimitação (os outros municípios foram: Campos, que como se sabe também é freqüentemente atingido por enchentes, Santo Antônio de Pádua e Volta Redonda). Em nenhum dos planos foi verificada a delimitação de “áreas de risco geológico” nem o “mapeamento da geomorfologia do solo e aptidões”. Volta Redonda foi o único município que apresentou mapeamento de declividades.

A delimitação de áreas de ocupação e de expansão urbana, considerando as condições dos ecossistemas locais e a capacidade de suporte da infra-estrutura ocorre em um número bem maior de planos

(doze). Santo Antônio de Pádua e Campos foram os únicos que apresentaram a delimitação de áreas com restrição de impermeabilização dos solos.

Em dois planos registra-se a delimitação de áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades de infra-estrutura urbana geradoras de impacto nos ecossistemas locais.

Em relação à delimitação de áreas de atividades econômicas identificamos as seguintes situações: i) delimitação de áreas de atividades agrícolas em treze planos (em grande parte delimitadas no macrozoneamento); ii) localização preferencial do comércio em treze planos; iii) delimitação de áreas de atividades de exploração em cinco planos (refere-se às áreas onde há exploração de recursos naturais, sendo normalmente delimitadas em função de exploração mineral, com exceção de Queimados, que delimita especificamente lavras de areia); e iv) delimitação de áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades econômicas geradoras de impacto nos ecossistemas locais em três planos.

Como é possível perceber pelo exposto acima, as áreas mais comumente delimitadas são áreas com restrições/especificações mais genéricas, como “áreas de ocupação e de expansão urbana”, “áreas de atividades agrícolas” e “localização preferencial do comércio”. Estas delimitações ocorrem, em grande parte dos casos, no próprio macrozoneamento municipal.

Quadro XVI – Compatibilização do planejamento territorial com o diagnóstico ambiental

Planos	1 (a)	2(b)	3(c)	4(d)	5(e)	6(f)	7(g)	8(h)	9(i)	10(j)	11(k)	12(l)
Caxias	-	-	-	-	-	X	-	X	-	X	-	-
Queimados	-	-	-	-	-	X	-	-	X	X	-	-
Belford Roxo	X	-	-	-	-	X	X	-	-	X	-	-
SJM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paracambi	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-
Nilópolis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Magé	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Seropédica	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	-	-
Itaguaí	-	-	-	-	-	-	-	X	-	X	-	X
Mesquita	-	-	-	-	-	X	-	X	-	X	-	-
Niterói	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Itaboraí	-	-	-	-	-	X	-	X	X	X	-	-
Bom Jardim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Friburgo	-	-	-	-	-	X	-	X	X	X	-	-
Armação de Búzios	-	-	-	-	-	X	-	X	-	X	-	-
Cabo Frio	-	-	-	-	-	X	-	X	-	X	-	-
Bom Jesus de Itabapoana*												
Campos	X	-	-	-	X	X	X	X	-	X	X	-
Rio da Ostras	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-
Macaé	-	-	-	-	-	X	-	-	-	X	X	-
Santo Antônio de Pádua	X	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X
São Franc. de Itabapoana*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vassouras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Barra Mansa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Volta Redonda	X	-	-	X	-	X	X	X	-	-	-	-
Valença*												
Três Rios*												
Guapimirim*												
Total	4	0	0	1	2	12	3	13	5	13	3	2

Notas:

(a) Delimitação de áreas de risco de inundação; (b) Delimitação de áreas de risco geológico; (c) Mapeamento da geomorfologia dos solos a aptidões; (d) Mapeamento de declividades; (e) Delimitação de áreas com restrição de impermeabilização dos solos; (f) Delimitação de áreas de ocupação e de expansão urbana; (g) Delimitação de áreas de risco à ocupação humana; (h) Delimitação de áreas de atividades agrícolas; (i) Delimitação de áreas de atividades de exploração; (j) Localização preferencial de comércio, indústria e serviços; (k) Áreas especiais instituídas em correspondência com atividades econômicas geradoras de impacto; (l) Áreas especiais instituídas em correspondência com atividades de infra-estrutura urbana geradoras de impacto nos ecossistemas locais.

* Os pesquisadores não tiveram acesso aos mapas com as delimitações.

2.3.5.5. – Fundo e recursos orçamentários para a política de meio ambiente

A maioria dos planos (vinte e um) não menciona a existência ou diretriz de criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente²³. Os planos que fazem referência à existência de fundo específico de meio ambiente ou determinam sua criação e aqueles que não fazem nenhuma menção ao fundo podem ser observados no quadro a seguir.

Quadro XVII - Instituição de fundo específico de meio ambiente.

Faz referência a Fundo de Meio Ambiente já existente ou determina sua criação	PD não faz nenhuma referência a Fundo de Meio Ambiente semelhante
Mesquita; Niterói; Itaboraí; Armação de Búzios; Campos; Rio das Ostras; Macaé.	Duque de Caxias; Queimados; Belford Roxo; São João de Meriti; Paracambi; Nilópolis; Magé; Seropédica; Itaguaí; Bom Jardim; Nova Friburgo; Cabo Frio; Bom Jesus de Itabapoana; Santo Antônio de Pádua; São Francisco de Itabapoana; Vassouras; Barra Mansa; Volta Redonda; Valença; Três Rios; Guapimirim.

Fonte: dados dos relatórios municipais de avaliação dos Planos Diretores do Estado do Rio de Janeiro.

Dos sete planos que tratam da questão, apenas o de Niterói cria o Fundo Municipal de Conservação Ambiental cuja gestão fica a cargo da Secretaria de Meio Ambiente, estabelecendo que suas receitas sejam destinadas à implantação e gerenciamento de unidades de conservação municipais e ações de controle e recuperação ambiental. Existe a necessidade de regulamentação do funcionamento, gestão e normas de aplicação dos recursos do fundo, sendo estabelecido prazo de 180 dias após a aprovação do Plano Diretor.

Dois planos determinam que ele seja instituído: Macaé e Rio das Ostras, estabelecendo prazos de respectivamente, seis meses e um ano.

Os Planos de Campos e Itaboraí incluem os fundos de meio ambiente nos instrumentos da política ambiental, mas ao que parece, eles já existiam. Búzios e Mesquita também parecem já contar com fundo de meio ambiente.

A destinação do Fundo de Meio Ambiente não varia muito entre estes municípios. Em geral, os recursos estão voltados ao suporte financeiro de programas e projetos ambientais, recuperação de ecossistemas e áreas degradadas, qualificação de profissionais que atuem na área e garantia de participação da sociedade civil.

Apenas Niterói e Búzios especificam o órgão gestor do fundo, sendo a Secretaria de Meio Ambiente no caso de Niterói, e o órgão ambiental municipal, no de Búzios. Estes dois municípios também são os únicos a especificar as receitas do fundo. Em comum, destinam para o Fundo: as receitas decorrentes da aplicação de instrumentos previstos em lei; o produto de operações de crédito celebradas com organismos nacionais ou internacionais; as subvenções, contribuições, transferências e participações do Município em convênios, contratos e consórcios, relativos ao desenvolvimento urbano e à conservação ambiental; as dotações, públicas ou privadas; o resultado da aplicação de seus recursos. Especificamente, o plano de Niterói estabelece ainda como fonte as receitas decorrentes da cobrança de multas por infração à legislação urbanística, edilícia e ambiental, as taxas de ocupação de terras públicas municipais e as receitas decorrentes da concessão onerosa da autorização de construir. O plano de Armação de Búzios prevê recursos dos royalties de petróleo.

²³ Cabe ressaltar que o escopo da pesquisa não permitiu identificar quantos municípios já tinham instituído fundo de meio ambiente antes da elaboração do plano diretor.

Não foram observadas definições relativas ao orçamento municipal nem a prioridade de investimentos no caso da política ambiental em nenhum dos planos diretores em questão.

2.3.5.6. – Instrumentos e mecanismos de participação e controle social na política de meio ambiente

Somente treze planos diretores prevêem algum instrumento de participação e controle social, tais como Conselhos de Meio Ambiente ou realização de audiências públicas; os outros quinze não estabelecem qualquer instrumento de participação e controle social na política de meio ambiente, sendo que o plano de Nilópolis afirma que deve ser estimulada a participação da sociedade nos assuntos relativos ao meio ambiente, sem especificar como. Estas informações foram sintetizadas no Quadro XVI.

Dentre os Planos que estabelecem tais instrumentos, dez mencionam Conselho de Meio Ambiente e dez, audiências públicas. Alguns planos mencionam outras formas de participação e controle social, como acesso a informações relativas à questão (São João de Meriti); e Conferência municipal de meio ambiente (Macaé) .

Quadro XVIII – Instrumentos de participação e controle social na política de meio ambiente.

Conselho de Meio Ambiente	Audiências públicas	Outros
Mesquita, Niterói, Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos, Macaé, Santo Antônio de Pádua, Vassouras, Barra Mansa, Guapimirim.	São João de Meriti, Mesquita, Niterói, Itaboraí, Armação de Búzios, Campos, Rio das Ostras, Macaé Vassouras, Barra Mansa.	São João de Meriti (acesso a informações) e Macaé (Conferências municipais de meio ambiente).

Fonte: dados dos relatórios municipais de avaliação dos PDs do Estado do Rio de Janeiro.

2.3.5.7. – Comentários finais

Os objetivos estabelecidos pelos planos diretores analisados para a política ambiental são bastante genéricos e, via de regra, não vão além daqueles expressos nas diretrizes. Tampouco há o estabelecimento de metas concretas, sendo os objetivos de maior concretude aqueles que dizem respeito à elaboração de planos específicos para aspectos ambientais, como a elaboração de Plano de Recuperação da Cidade dos Meninos em Duque de Caxias no prazo de 180 dias após a aprovação do Plano Diretor.

De uma forma geral, os instrumentos e definições estabelecidas para a política ambiental no Plano Diretor, não são auto-aplicáveis, sendo muito genéricos e necessitando de regulamentação por leis específicas, como é o caso das determinações de instituição de um fundo de meio ambiente, da criação de um código ambiental, e da necessidade de lei específica para o zoneamento. Este último instrumento, entretanto, é relativamente auto-aplicável naqueles planos que não o remetem para lei específica e delimitam áreas com destinações específicas em mapa, além de estabelecerem no próprio plano as diretrizes para estas áreas.

Instrumentos como o licenciamento ambiental e a elaboração de EIA/RIMA podem ser também considerados auto-aplicáveis, se partirmos do princípio que eles seguirão as regras estabelecidas na legislação federal.

Da mesma forma, a criação de espaços especialmente protegidos, estabelecida como instrumento na metade dos planos analisados é relativamente auto-aplicável, uma vez que as normas para a criação

destes espaços estão estabelecidas em lei federal. O próprio Plano Diretor de Queimados cria uma UC municipal: a APA Guandu-Jagatirão.

Em relação às ações articuladas com outros entes governamentais na política de meio ambiente, destacam-se as de licenciamento ambiental e a adequação da legislação municipal à Federal e Estadual. Por outro lado, quando são tratados temas referentes aos recursos hídricos, vários planos priorizam a ação articulada com outros municípios, fato que reflete o reconhecimento de que estas questões devem ser tratadas no âmbito da área de abrangência da bacia hidrográfica.

2.3.6. – O Plano Diretor e a Política Metropolitana

A pesquisa abrangeu doze municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dez deles da Baixada Fluminense (Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Magé, Mesquita, Nilópolis, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica) e dois do leste metropolitano (Itaboraí e Niterói)²⁴.

As diretrizes contidas nos planos da Baixada²⁵ e de Itaboraí incorporam quase sempre²⁶ referência aos demais municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em especial nos temas meio ambiente, saneamento ambiental e transporte e mobilidade. Os planos de Mesquita, São João de Meriti, Nilópolis e Magé, especialmente, detalham uma série de orientações e destinam seções específicas (títulos e/ou capítulos) para a integração metropolitana. Niterói, além das diretrizes voltadas para melhorar as ligações com o Rio de Janeiro e São Gonçalo, aponta genericamente para a promoção de mecanismos de cooperação entre os governos federal, estadual e municipais metropolitanos e a sociedade na formulação e execução da política municipal e regional de desenvolvimento urbano.

Os planos expressam também percepções e anseios sobre a inserção dos diferentes municípios na RMRJ e destacam funções metropolitanas como pólo industrial, cultural e turístico (Caxias), centro industrial, centro de estocagem e de distribuição de hortigranjeiros (Queimados) ou centro dinâmico regional (Belford Roxo), além de indicarem áreas propícias ao turismo rural, cultural, ambiental e de negócios (Itaboraí) ou a parques metropolitanos de lazer (Nilópolis).

Em especial, as referências sobre a RMRJ ou sobre espaços microrregionais (Baixada Fluminense) enfatizam as questões relativas ao transporte e à mobilidade, ao saneamento e à preservação ambiental.

- Transporte e mobilidade metropolitana

Por um lado, o compartilhamento das questões relacionadas ao transporte e à mobilidade urbana fez com que os planos diretores da Baixada Fluminense, de maneira geral, orientassem para a integração metropolitana e definissem ações específicas para a melhoria da mobilidade articuladas com propostas de alcance regional. Por outro lado, a fragmentação interna dos municípios originou, com frequência, diretrizes gerais e propostas específicas para integração intra-municipal ou com municípios vizinhos. Assim, os planos definem novos traçados viários, acessos à rodovias estaduais e federais – e aqui se destaca a importância do Arco metropolitano -, transposições de vias férreas, rodovias etc.

24 Itaguaí, que também é coberto pela pesquisa, fazia parte da RMRJ até 2002, quando lei estadual retirou os municípios de Itaguaí e Mangaratiba da Região Metropolitana e juntou-os a Angra dos Reis e Parati na Região da Costa Verde.

25 O Plano de Seropédica, na extrema periferia oeste, faz referência também à necessidade de melhorar a integração com Itaguaí e a Região da Costa Verde, de maneira geral.

26 Guapimirim não dá qualquer orientação relativa à RMRJ ou aos municípios mais próximos.

A referência à região metropolitana, na Baixada Fluminense, se observa ainda (i) nas orientações para a integração física ou tarifária do transporte – que suscitou orientações diretas ou tímidas na maioria dos planos diretores –; (ii) nas orientações para a realização de gestões para a revisão do Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, elaborado pelo governo estadual (planos de Duque de Caxias e Queimados); (iii) nos casos de São João de Meriti, Magé e Nilópolis, cujos planos autorizam o Poder Público Municipal a se consorciar com outros municípios da Baixada de modo a “conseguir a plena integração funcional”²⁷ no campo da circulação e da mobilidade urbana; (iv) nas orientações relacionadas à implantação do Arco Metropolitano e sua função na integração metropolitana, como é o caso dos planos de Nilópolis, São João de Meriti, Belford Roxo, Magé e Duque de Caxias, sendo que apenas os dois últimos são seccionados pela rodovia.

O Plano de Itaboraí, no leste metropolitano, destaca, entre as suas diretrizes, a necessidade de articulação de todos os meios de transporte que operam no Município em uma rede única, de alcance metropolitano, integrada física e operacionalmente.

Já no Plano de Niterói, que polariza os municípios ao leste da Baía de Guanabara, as orientações relativas ao transporte e à mobilidade metropolitana referem-se à melhoria da ligação com a capital, no outro lado da Baía, e com São Gonçalo, o grande, populoso e pobre município conurbado ao norte. Há diretrizes específicas para a implantação de um sistema de transporte público de alta capacidade para ligação com São Gonçalo e para a criação de novas alternativas de ligação de diversos bairros de Niterói com São Gonçalo, através de sistema integrado de transportes coletivos. Com relação à integração com o Rio, o Plano propõe estimular a descentralização física do sistema de transporte hidroviário.

- Saneamento e preservação ambiental

Os planos de Duque de Caxias, Queimados, Belford Roxo, São João de Meriti, Magé, Nilópolis, Mesquita e Paracambi apresentam orientações voltadas para a articulação de ações, gestão compartilhada ou outras formas de cooperação relacionadas ao saneamento ou à preservação ambiental.

O Plano de Caxias propõe a gestão compartilhada dos recursos hídricos e ações de cooperação com outros municípios para proteção de nascentes, controle de poluentes que afetam mananciais, etc, além de apontar a necessidade de integrar o Plano Diretor de Macrodrenagem Urbana Municipal ao Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara. O Plano de Belford Roxo também orienta para a ação articulada com o governo estadual e municípios vizinhos para a proteção e recuperação ambiental das bacias hidrográficas compartilhadas.

O Plano de Queimados faz referência à necessidade de articulação das políticas dos diferentes níveis de governo na área de saneamento ambiental e destaca a necessidade de estudo para instalação de central regional de disposição e tratamento de resíduos sólidos de forma integrada com os municípios vizinhos de Japeri, Seropédica, Paracambi e Pirai, este último fora da RMRJ.

Os planos de São João de Meriti, Magé e Nilópolis autorizam o Poder Público Municipal a se consorciar com outros municípios interessados da Baixada Fluminense e órgãos federais e estaduais “para conseguir a plena integração funcional, econômica, social e de serviços públicos” particularmente nas questões ligadas ao meio ambiente, ao transporte e mobilidade urbana, como já apontado, e ao saneamento básico. O Plano de Magé prevê ainda a possibilidade de consorciamento para a exploração dos mananciais de água visando sua distribuição e geração de energia elétrica.

27 A citação cabe aos três planos, que, elaborados com o apoio da mesma assessoria, repetem dezenas de artigos com pouca ou nenhuma mudança.

O Plano de Mesquita orienta para cooperação metropolitana na área de saneamento ambiental e para a colaboração na elaboração de um plano ambiental para a Baixada Fluminense. Propõe ainda a promoção da articulação com a Prefeitura de Nova Iguaçu para a realização de ações de proteção da Área de Proteção Ambiental de Gericinó-Mendanha.

- **Gestão compartilhada e cooperativa: comentários finais**

Algumas das propostas de cooperação são relacionadas a instrumentos específicos de gestão.

Além das recomendações já citadas sobre consorciamento com municípios da Baixada, os planos de São João de Meriti, Magé e Nilópolis autorizam o Poder Público Municipal participar de gestões para a criação de “órgão metropolitano autônomo de iniciativa dos municípios para gerir os assuntos comuns da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, enquanto não houver legislação superior impositiva que regule a matéria”²⁸. O Plano de Caxias recomenda a criação de convênios de cooperação mútua com municípios metropolitanos para controle da poluição dos recursos hídricos e recomenda que o Executivo incentive a criação de um Conselho Intermunicipal de Gestão de Bacias dos Rios da Baixada.

O Plano de Mesquita orienta para a construção de acordos com municípios vizinhos para melhorar a acessibilidade e a integração tarifária metropolitana, para o fortalecimento da sua participação na gestão compartilhada do Parque Municipal de Nova Iguaçu e para a promoção metropolitana na área da cultura, por meio do apoio ao Fórum Regional Governamental de Cultura e à constituição de fóruns culturais da sociedade civil que abranjam também os demais municípios da RMRJ.

2.4. – Sistema de Gestão e Participação Democrática

Para avaliação do componente relativo à gestão democrática da cidade, tomamos como referência os instrumentos e mecanismos previstos no capítulo IV do Estatuto da Cidade

2.4.1. – Instituição de Conselho da Cidade ou similar

A aprovação dos planos diretores foi decisiva para a criação dos Conselhos da Cidade (ou Conselho de Política Urbana ou similar). Dos vinte e oito planos analisados, 20 (vinte) criaram ou prevêm órgãos colegiados de política urbana. Somente seis municípios²⁹ tinham instituído Conselho e apenas Itaguaí e Bom Jesus de Itabapoana não prevêm Conselhos da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano (Quadro XIX). Em Itaguaí está prevista a criação de Conselhos Comunitários e em Bom Jesus, a criação do Fórum da Cidade (órgão colegiado para implementação do plano diretor).

²⁸ A citação cabe aos três planos.

²⁹ O Plano Diretor de Barra Mansa alterou o nome do Conselho do Plano Diretor, passando a se chamar Conselho da Cidade.

Quadro XIX – Instituição do Conselho Municipal da Cidade ou similar

Criação (ou indicativo) do Conselho da Cidade na lei do plano diretor	Conselho criado antes do PD	Não prevê Conselho da Cidade
20 municípios: Mesquita; Três Rios; Duque de Caxias; Paracambi; Itaboraí; Nova Friburgo; Bom Jardim; Campos; Sto Antônio de Pádua; Volta Redonda; Cabo Frio; Rio das Ostras; Belford Roxo; Armação de Búzios; São Francisco de Itabapoana; Guapimirim; Nilópolis; São João de Meriti, Magé e Macaé(*)	6 municípios: Vassouras, Seropédica, Queimados, Niterói, Barra Mansa e Valença	2 municípios: Itaguaí (Conselhos Comunitários) e Bom Jesus de Itabapoana (Fórum da Cidade)

Notas: (*) No caso de Macaé está previsto o Conselho Diretor, que é a integração da representação de todos os demais Conselhos Setoriais.

Se, por um lado, pode-se constatar que o processo de elaboração dos planos diretores foi fundamental para disseminar a implantação de órgãos colegiados do tipo Conselho a fim de garantir a participação da sociedade em torno da política urbana, por outro lado, cabe destacar que, diferentemente dos Conselhos de Saúde e Assistência Social, que criaram um sistema nacional de participação de caráter deliberativo, a maioria dos Conselhos da Cidade ou de Política Urbana, criados ou previstos, tem caráter consultivo. Ou seja, a participação da sociedade na elaboração de planos e projetos urbanos e no controle social, tem apenas caráter opinativo para a maioria dos planos diretores.

2.4.1.1. – Natureza das decisões do Conselho: deliberativo, consultivo ou ambos

Para analisar a natureza das decisões do Conselho, primeiramente procuramos identificar como a lei definia a natureza das suas decisões. Depois, analisamos as atribuições do Conselho, procurando perceber em que efetivamente o Conselho poderia deliberar.

Somente quatorze municípios definiram o caráter das decisões do Conselho na lei do plano diretor, destes apenas quatro se definem como deliberativos, sete apresentam dupla dimensão - deliberativa e consultiva e três definem que as decisões do Conselho têm caráter consultivo. Treze planos não definiram o caráter das decisões do Conselho, sendo que em três municípios (Queimados, Seropédica e Vassouras), que tinham instituído Conselho antes da aprovação do plano diretor, não foi possível ter acesso à lei de criação (Quadro XX).

Quadro XX – Caráter das decisões dos Conselhos segundo as leis dos planos diretores

Deliberativo	Deliberativo / Consultivo	Consultivo	Não definiu	Não definiu; Conselho anterior ao Plano Diretor
4 municípios: Mesquita, Niterói, Volta Redonda e Três Rios	7 municípios: Belford Roxo, Barra Mansa, Bom Jardim, Valença, Bom Jesus Itabapoana, Macaé e Rio das Ostras	3 municípios: Armação de Búzios, Guapimirim, Cabo Frio	10 municípios: Duque de Caxias, São Francisco de Itabapoana, Santo Antônio de Pádua, Campos, Magé, Nilópolis, Paracambi, São João de Meriti, Itaboraí e Nova Friburgo.	3 municípios: Queimados, Seropédica, Vassouras

Entretanto, quando analisamos as atribuições dos Conselhos, oito municípios apresentam atribuições meramente consultivas e somente três municípios (Mesquita, Três Rios e Duque de Caxias)

apresentam prerrogativas de deliberar na aprovaço de planos, projetos e polítics de desenvolvimento urbano ou na aprovaço de planos setoriais de habitaço, saneamento ambiental e transporte e mobilidade. Em quatorze municípios, os Conselhos não deliberam sobre planos e projetos, mas é possível identificar atribuiçoes deliberativas específicas (Quadro XXI).

Quadro XXI – Caráter das decisões dos Conselhos da Cidade segundo suas atribuiçoes

Caráter deliberativo do Conselho na aprovaço de planos e projetos de desenv. urbano	Não deliberam sobre planos e projetos de desenvolvimento urbano, mas apresentam atribuiçoes deliberativas específicas	PDs com finalidades ou atribuiçoes consultivas	Não definiram finalidades ou atribuiçoes do Conselho (lei de criaço do Conselho é anterior ao PD)
3 municípios: Duque de Caxias, Mesquita ³⁰ e Três Rios ³¹	14 municípios: Paracambi; Queimados; Niterói; Itaboraí; Nova Friburgo; Bom Jardim; Campos; Santo Antônio de Pádua; Valença; Volta Redonda; Cabo Frio; Macaé; e Rio das Ostras e Bom Jesus de Itabapoana.	8 municípios: Belford Roxo; Armaço de Búzios; Barra Mansa; São Francisco de Itabapoana; Guapimirim; Nilópolis; São João de Meriti; e Magé	2 municípios: Vassouras e Seropédica.

Obs. Itaguaí não prevê formaço de Conselho da Cidade ou similar.

Dos quatorze planos com atribuiçoes deliberativas específicas, destacamos cinco tipos de atribuiçoes deliberativas: i) deliberaço no processo de implementaço da política urbana; ii) deliberaço sobre legislaço complementar ao PD; iii) aprovaço da aplicaço de instrumentos de política urbana; iv) aprovaço de contratos e convênios do poder público municipal; v) deliberaço sobre recursos orçamentários; vi) aprovaço de relatórios anuais de gestão; e vii) deliberaço sobre planos específicos.

Em oito planos sobressai a natureza deliberativa no processo de implementaço do Plano Diretor, principalmente através da definiço de prioridades, estratégias e diretrizes. Os Conselhos dos municípios de Nova Friburgo, Santo Antônio de Pádua e Cabo Frio deliberam sobre questões referentes à implementaço do plano diretor, os de Niterói e Bom Jardim deliberam sobre as diretrizes para implantaço dos instrumentos e programas urbanos, os de Macaé e Rio das Ostras sobre questões normativas para aplicaço da legislaço urbanística. O Conselho de Valença também incide sobre a implementaço do plano diretor, tendo em vista que elabora, aprova e acompanha a agenda municipal de desenvolvimento urbano (temas, programas e projetos prioritários do plano diretor).

Quanto à deliberaço de leis complementares ao PD, cabe ressaltar que estas incidem sobre o executivo, mas dependem da aprovaço da Câmara Municipal. Em seis municípios o Conselho delibera sobre os seguintes projetos de lei: i) lei de parcelamento e uso e ocupaço do solo (Paracambi); ii) processos de alteraço do uso do solo urbano (Bom Jesus de Itabapoana); iii) projetos de lei sobre política territorial como pré-requisito para seu encaminhamento à Câmara (Cabo Frio); iv) operaçoes urbanas antes de ir para a Câmara (Bom Jardim); v) sobre toda a legislaço integrante do plano diretor ou nos casos de leis específicas (Volta Redonda); vi) parâmetros urbanísticos da Macrozona Especial e da Macrozona de Estruturaço e Qualificaço Urbana (Itaboraí).

30 O Conselho de Mesquita participa da elaboraço e aprova os planos de habitaço, saneamento ambiental e de mobilidade.

31 Entretanto, o Plano Diretor de Três Rios não detalha as atribuiçoes do Conselho, somente a finalidade de propor, avaliar e validar políticas, planos e programas de desenvolvimento sustentável.

Outro tipo de deliberação identificado, relaciona-se à aprovação ou à negação de aplicação de instrumentos de política urbana. Sete municípios discriminaram deliberações específicas a essa questão: i) Outorga onerosa: negar concessão onerosa, caso tenha impacto não suportável pela infra-estrutura ou meio ambiente (Bom Jardim); e aprovar índices de planejamento para cálculo da outorga onerosa (Santo Antônio de Pádua e Friburgo); ii) Estudo de Impacto de Vizinhança – aprovar os EIV (Nova Friburgo, Mesquita, Três Rios, Santo Antônio de Pádua e Cabo Frio - emite parecer) e decidir se há necessidade de realização de EIV ou audiência pública para aprovar ou recusar empreendimento proposto para a ZEU – Zona de Expansão Urbana (Valença).

Destaca-se também as atribuições dos Conselhos relativas à aprovação de contratos e convênios do poder público municipal, que foram adotadas em três municípios. Os Conselhos têm o poder de aprovar: i) os contratos de concessão de serviços públicos de coleta de lixo, água e esgoto e transporte (Mesquita, Duque de Caxias e Queimados); e ii) a realização de convênios com órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais (Duque de Caxias).

A deliberação sobre recursos orçamentários foi prevista em Queimados e Duque de Caxias (definir diretrizes e critérios para a distribuição do orçamento) e em Mesquita (deliberar sobre os critérios de destinação de recursos para o orçamento participativo). A aprovação de relatórios anuais de gestão da política urbana, importante mecanismo de monitoramento das ações referentes à política urbana foi incorporada como atribuição dos Conselhos de Macaé e Rio das Ostras.

Por último, alguns planos estabelecem que o Conselho delibera sobre planos específicos, como é o caso do Plano de Regularização Fundiária (Campos) e o de urbanização nas ZEIS (Bom Jardim e Campos).

Quadro XXII: Detalhamento das deliberações do Conselho a partir das suas atribuições ou finalidades

Incidência do processo deliberativo	Municípios
Delibera sobre planos, projetos e política de desenvolvimento urbano	3 municípios: Mesquita, Três Rios e Duque de Caxias
Delibera sobre planos específicos	2 municípios: urbanização nas ZEIS – Bom Jardim e Campos (também regularização fundiária)
Delibera na implementação do plano diretor: estratégias ou diretrizes para implementação de políticas, planos e projetos; definição de normas p/ aplicação da legislação urbanística ; e aprovação da agenda prioritária	8 municípios: Nova Friburgo, Santo Antônio de Pádua, Cabo Frio, Niterói, Bom Jardim, Macaé, Rio das Ostras e Valença
Delibera sobre legislação complementar ao PD a ser encaminhada à Câmara	6 municípios: Volta Redonda, Paracambi, Bom Jesus de Itabapoana, Cabo Frio, Bom Jardim e Itaboraí
aprovação de contratos e convênios do poder público municipal	3 municípios: Duque de Caxias, Mesquita e Queimados
deliberação sobre recursos orçamentários	3 municípios: Duque de Caxias, Mesquita e Queimados
aprovação de relatórios anuais de gestão	2 municípios: Macaé e Rio das Ostras
aprovação ou à negação de aplicação de instrumentos de política urbana	7 municípios: Cabo Frio, Mesquita, Bom Jardim, Santo Antônio de Pádua, Três Rios, Valença e Nova Friburgo

2.4.1.2. – Os Conselhos e as políticas urbanas de uso e ocupação do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade

Outra questão importante na análise dos Conselhos de Política Urbana é perceber se estes integram as políticas fundiária, habitacional, de saneamento e de transporte e mobilidade (tal como o Conselho Nacional das Cidades) ou se estabelecem órgãos colegiados somente para uma dessas políticas ou, ainda, se fragmentam a participação na política urbana em vários Conselhos.

Grande parte dos planos não detalham as políticas setoriais de incidência do Conselho. Dos vinte e sete planos que prevêem Conselhos³², apenas doze explicitam que os Conselhos incidem de forma integrada sobre a política urbana. Em quatro planos são previstos Conselhos setoriais específicos e o de Guapimirim incide apenas sobre a política fundiária e de habitação.

Quadro XXIII – Integração das políticas urbanas setoriais nos Conselhos

Integração das políticas urbanas setoriais no Conselho	Somente política fundiária e habitação	Fragmentação das políticas urbanas em vários Conselhos	Não detalha as políticas setoriais de incidência do Conselho
12 municípios: Duque de Caxias, Mesquita, São João de Meriti, Nilópolis, Niterói, Magé, Bom Jardim, (Nova Friburgo e Santo Antônio de Pádua - pelos planos previstos), Volta Redonda, Queimados e Barra Mansa	Guapimirim	4 municípios: Belford Roxo, Itaboraí, Campos e Macaé ³³ .	10 municípios: Paracambi, Armação de Búzios, Cabo Frio, Três Rios, Bom Jesus, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana (Seropédica, Valença e Vassouras ³⁴).

Obs. Itaguaí não prevê formação de Conselho da Cidade ou similar.

2.4.1.3.– Composição dos Conselhos da Cidade ou de Política Urbana

Dos vinte e sete planos que criaram ou prevêem Conselhos, dez não definem a composição na lei do plano diretor, sendo que quatro municípios já tinham instituído Conselho da Cidade antes do plano. Dos 17 (dezessete) planos que definiram a proporcionalidade da representação entre governo e sociedade na composição do Conselho, nove estabeleceram a paridade entre governo e sociedade e oito apenas previam uma representação maior dos segmentos da sociedade (Quadro XXIV).

O detalhamento da participação dos segmentos sociais na composição do Conselho foi realizado em apenas dez planos. A participação do segmento movimento popular é igual ou superior a 25% em sete planos: Barra Mansa, Bom Jardim, Campos, Duque de Caxias, Niterói, Paracambi e Volta Redonda. Somente três planos (Belford Roxo, Itaboraí e Mesquita) estabelecem que a representação do movimento popular é menor do que este percentual.

Cabe também destacar que alguns planos estabeleceram inovações no formato dos Conselhos,

32 Consideramos na análise das características dos órgãos colegiados na política urbana, o Fórum da Cidade previsto em Bom Jesus de Itabapoana, mesmo que não se constitua como um Conselho propriamente dito.

33 O Plano de Macaé fragmenta a participação na política urbana através da criação de Conselhos setoriais de Habitação e de Mobilidade, entretanto prevê a criação do Conselho Diretor, de forma a incidir sobre a implementação do plano e integrar a totalidade das políticas setoriais, devendo considerar a representação dos Conselhos Municipais existentes na sua composição.

34 Não foi possível consultar a lei de criação dos Conselhos de Seropédica, Valença e Vassouras, que foram criados antes da aprovação do plano diretor.

como a integração de representantes dos segmentos sociais com instâncias de representação de base territorial. Este é o caso de Friburgo, que integra na composição do Conselho, representantes dos segmentos e das Unidades Territoriais de Planejamento. O plano de Três Rios prevê a constituição de duas Câmaras Comunitárias Distritais, com objetivo de assessorar nas decisões do Conselho, sendo constituídas por quatro membros de entidades civis e/ou formadores de opinião por distrito. E no caso de Bom Jardim está prevista a representação de uma associação de moradores por Unidade Territorial de Planejamento no Conselho.

Por fim, cabe ressaltar que, nenhum plano diretor analisado estabeleceu critérios de gênero para a composição do Conselho.

Quadro XXIV - Composição dos Conselhos da Cidade ou de Política Urbana

Número de representantes da sociedade civil é maior do que a do governo	Representação paritária entre governo e sociedade	PD não define a composição na lei ³⁵
8 municípios: Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Magé ³⁶ , Mesquita, Niterói, Barra Mansa ³⁷ , Volta Redonda	9 municípios: Belford Roxo, Bom Jardim, Paracambi, Itaboraí, Nova Friburgo, Três Rios, Macaé, Rio das Ostras e Santo Antônio de Pádua.	10 municípios: Vassouras, Queimados, Seropédica, Armação de Búzios, Cabo Frio, Guapimirim, Valença, Bom Jesus de Itabapoana, Campos e São Francisco de Itabapoana

Obs. Itaguaí não prevê criação do Conselho da Cidade, somente Conselhos Comunitários.

2.4.1.4. – Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

Se os Conselhos da Cidade ou de política urbana (ou similares) foram disseminados com a aprovação dos planos diretores, o mesmo não se pode dizer dos Conselhos Gestores dos Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social. Vinte e um planos criam ou prevêem a criação de Fundo de Habitação de Interesse Social ou de Política Urbana, mas apenas quinze criaram ou indicam a criação do Conselho Gestor de Fundo.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, aprovado em 2005, prevê a criação de Fundo, Conselho Gestor com caráter deliberativo e plano de habitação de interesse social como condições para que os municípios possam acessar os recursos do Fundo Nacional. Entretanto, dos quinze planos que criam ou prevêem Conselho Gestor, apenas cinco expressam o caráter deliberativo do mesmo; quatro Conselhos têm caráter consultivo e seis planos não trazem definições sobre essa questão.

Uma questão importante a ser destacada é que alguns planos colocaram como atribuição do Conselho da Cidade ou de Política Urbana a gestão dos recursos do Fundo, como são os casos de oito municípios: Duque de Caxias, Mesquita, Paracambi, Queimados, Itaboraí, Armação de Búzios, Valença e Santo Antônio de Pádua. O sistema nacional permite essa possibilidade e pode ser uma estratégia para que não se fragmente as decisões referentes à definição da política de habitação e a definição da aplicação de recursos.

35 Vassouras, Valença, Queimados e Seropédica já tinham instituído Conselhos antes da aprovação do Plano Diretor.

36 Em Nilópolis, Magé e São João de Meriti, a representação do segmento de empresários, clube de serviços e profissionais liberais é significativa (1/3 do total) em comparação dos demais Conselhos.

37 10% da representação do Conselho é de concessionárias de serviços públicos.

Quadro XXV - Criação de Conselho Gestor e natureza das suas decisões

Conselho Gestor deliberativo	Conselho Gestor consultivo	Não define caráter do Conselho Gestor	Não cria Conselho Gestor
5 municípios: Mesquita, Duque de Caxias, Queimados, Magé ³⁸ , Valença.	4 municípios: Armação de Búzios, Nova Friburgo, Itaboraí e Santo Antônio de Pádua	6 municípios: Belford Roxo, Nilópolis, Paracambi, São João de Meriti, Volta Redonda, Campos.	13 municípios: Guapimirim, Itaguaí, Seropédica, Niterói, Cabo Frio, Bom Jardim, Barra Mansa, Vassouras, Três Rios, Bom Jesus, Macaé, Rio das Ostras, e São Francisco.

2.4.2. – Mecanismos de Democratização do Orçamento

Dos vinte e oito planos analisados, dezessete prevêm algum mecanismo de democratização do orçamento. Mesmo que o Estatuto da Cidade estabeleça a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas como condição para aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, em onze planos não foi previsto nenhum mecanismo de democratização orçamentária.

Além das audiências públicas, mecanismo identificado em seis planos, sobressaem outros dois mecanismos de democratização do processo de formulação do orçamento: a consulta prévia ao Conselho da Cidade ou de Política Urbana (previsto em seis planos) e o Orçamento Participativo – OP (previsto em seis planos). Um mecanismo inovador para a democratização da elaboração do Plano Plurianual foi previsto por Vassouras, ao tornar obrigatória a realização de Conferência Municipal durante esse período.

2.4.2.1. – Democratização do orçamento através de debates, audiências e consultas públicas

A forma de aplicação desses mecanismos nos planos diretores não foi além da diretriz estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Com exceção do plano de Paracambi, que estabelece que poder público deve apresentar a proposta de destinação de recursos especificando os recursos por áreas temáticas e localização geográfica, os demais não especificam nos planos como ocorrerão os debates, as audiências e as consultas públicas. Também destaca-se o plano de Mesquita, que utiliza o espaço da audiência pública para prestar contas da execução orçamentária (discriminando as despesas executadas por programa).

2.4.2.2. – Democratização do orçamento através do Orçamento Participativo – OP

As análises sobre as experiências de orçamento participativo (OP) no Brasil têm demonstrado que as administrações municipais têm classificado como OP uma diversidade de formatos de consulta a população que apresentam enormes diferenças de concepção - às vezes, uma simples audiência pública é considerada como OP. Diferenças quanto ao caráter das decisões (deliberativo, consultivo), quanto ao objeto da deliberação (sobre um percentual dos investimentos, sobre a totalidade dos investimentos, sobre todo o orçamento), quanto aos espaços de participação (audiências públicas nos bairros, Conselho específico, Conselhos setoriais, audiências municipais por tema ou a combinação de mais de um mecanismo) são freqüentes.

A criação do OP pelo plano diretor poderia ser uma oportunidade para definir o formato da exi-

38 O governo municipal tem a maioria da representação do Conselho Gestor de Magé (três contra dois da sociedade).

gência do Estatuto da Cidade de realizar debates, audiências e consultas públicas. Entretanto, na análise dos planos fica difícil perceber a diferença de formato de OP, tendo em vista que somente Mesquita e Valença estabelecem diretrizes para o seu funcionamento. Em Mesquita, o OP deve definir a aplicação de recursos e o Conselho da Cidade delibera sobre os critérios de destinação de recursos para o OP. Em Valença, o Conselho deve estabelecer as diretrizes de funcionamento do OP.

2.4.2.3. – Democratização do orçamento através de consulta prévia ao Conselho da Cidade ou de Política Urbana

O debate prévio no Conselho (de Política Urbana ou do Orçamento) da proposta orçamentária do poder executivo foi identificado em seis planos. Em Campos³⁹ e em Volta Redonda, o Conselho tem apenas papel consultivo de propor diretrizes para a alocação dos recursos. Em quatro planos, o Conselho tem papel deliberativo: definir diretrizes e critérios para a distribuição do orçamento (Queimados e Duque de Caxias); deliberar sobre os critérios de destinação de recursos para o OP (Mesquita); e definir as diretrizes orçamentárias através de Conselho específico de orçamento (Barra Mansa).

De modo geral, além do baixo detalhamento do formato do mecanismo a ser utilizado para a democratização do orçamento (somente oito planos estabeleceram diretrizes para o funcionamento do mecanismo de democratização), somente Mesquita e Campos instituíram mais de uma mecanismo de democratização.

Quadro XXVI – Instituição de mecanismo de democratização do orçamento

Prevêem mecanismo de democratização do orçamento	Não definem mecanismos de democratização do orçamento
17 municípios: Mesquita; Barra Mansa; Belford Roxo; Bom Jardim; Macaé; Campos; Valença; Paracambi; Niterói; Itaboraí; Queimados; Duque de Caxias; Volta Redonda; Magé; Nilópolis; São João de Meriti; e Vassouras.	11 municípios: Búzios; Cabo Frio; Três Rios; Bom Jesus Itabapoana; Rio das Ostras; Santo Antônio de Pádua; São Francisco de Itabapoana; Guapimirim; Seropédica; Itaguaí; e Nova Friburgo

Quadro XXVII - Mecanismos de democratização do orçamento

Orçamento Participativo – OP	Órgãos colegiados / Conselhos	Audiências Públicas
Seis municípios: Mesquita, Valença, Belford Roxo; Bom Jardim; Macaé e Campos	Seis municípios: Conselho da Cidade ou de Política Urbana: Queimados, Duque de Caxias, Campos, Mesquita e Volta Redonda; Conselho específico: Barra Mansa.	Seis municípios: Paracambi, Magé, Nilópolis, São João de Meriti, Vassouras e Niterói (audiências e consultas públicas);

Obs. O Plano Diretor de Itaboraí prevê a realização de assembléias e reuniões de elaboração do orçamento.

2.4.3. – Casos obrigatórios de Audiência Pública e Conferências Municipais da Cidade (ou de assuntos de interesse urbano)

Pelo Estatuto da Cidade, os debates, as audiências e as consultas públicas se constituem como um dos instrumentos para a gestão democrática da cidade e se constituem como obrigatórios para aprova-

39 No caso de Campos, todos os Conselhos devem debater a proposta orçamentária.

ção das leis orçamentárias na Câmara Municipal (lei orçamentária anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual). Se a instituição de órgão colegiado tem o sentido de garantir a participação permanente dos segmentos sociais na formulação e implementação da política urbana, as audiências públicas se constituem como mecanismo de consulta ampla à sociedade, que deve ocorrer antes das intervenções, planos e projetos relevantes serem implementados. Para que esse instrumento se efetive como instrumento de democratização, o Plano Diretor deve prever casos obrigatórios para a sua realização. Entretanto, sete planos não estabeleceram orientações para a realização de audiências públicas.

Dos vinte e um planos que estabeleceram casos obrigatórios, o de maior incidência para a realização de audiências públicas, são os casos passíveis de realização de estudo de impacto de vizinhança – EIV. Essa obrigatoriedade está presente em treze planos.

As audiências públicas para a aprovação de leis orçamentárias – mecanismo já assegurado no Estatuto da Cidade – está presente em seis planos. Destaca-se ainda na democratização da gestão orçamentária, a instituição de audiência pública para prestação de contas da execução orçamentária (caso de Mesquita) e para debater e avaliar os critérios de aplicação dos recursos do Fundo de Habitação proposta pelo Conselho Gestor (caso de Magé).

As audiências também são previstas pelos planos de Duque de Caxias, Mesquita⁴⁰ e Queimados como instrumentos de publicização e debate dos contratos de concessão de serviços públicos de água, esgoto, lixo e transporte. Nestes casos percebe-se a articulação entre os mecanismos de participação permanente na política urbana através de representação dos segmentos sociais, como são os Conselhos da Cidade e os canais de consulta ampla à sociedade através das audiências públicas.

Também identificamos a previsão de audiências públicas para aplicação de instrumentos da política fundiária, como a definição ou alteração dos parâmetros das AEI – Areas de Especial Interesse (Armação de Búzios), a reconsideração dos regimes urbanísticos - plano de bairro (Barra Mansa) e a aprovação das leis de uso, ocupação e parcelamento do solo (Mesquita).

Por fim, cabe ressaltar que sete planos indicam mais de uma situação obrigatória para a realização de audiências, como é o caso de Mesquita, Magé, Nilópolis, Paracambi, São João de Meriti, Vassouras e Nova Friburgo. Friburgo generalizou a realização de audiências públicas para todos os casos relativos à aprovação de planos e projetos complementares ao plano diretor.

Quadro XXVIII - Previsão de casos obrigatórios de Audiências Públicas

Prevêem casos obrigatórios	Não prevêem casos obrigatórios
21 municípios: Duque de Caxias, Magé, Mesquita, Nilópolis, Queimados, Paracambi, São João de Meriti, Barra Mansa, Valença, Niterói, Itaboraí, Nova Friburgo, Bom Jardim, Vassouras, Campos, Santo Antônio de Pádua, São Francisco de Itabapoana, Três Rios, Macaé, Rio das Ostras e Armação de Búzios	7 municípios: Belford Roxo, Cabo Frio, Volta Redonda, Bom Jesus de Itabapoana, Guapimirim, Itaguaí e Seropédica

⁴⁰ No caso de Mesquita, além das audiências públicas para aprovar os contratos de concessão de serviços públicos, estão previstas audiências anuais para avaliar o cumprimento dos objetivos e metas previstos nos contratos de concessão.

Quadro XXIX - Tipos de casos obrigatórios de Audiências Públicas

Temas de Audiência Pública	Municípios
Aprovação (ou subsídio) de EIV	13 planos: Nilópolis, Paracambi, São João de Meriti, Magé, Valença, Itaboraí, Bom Jardim, Vassouras, Campos, Santo Antônio de Pádua, Três Rios, Macaé e Rio das Ostras.
Leis orçamentárias	6 planos: Nilópolis, Paracambi, São João de Meriti, Magé, Vassouras e Niterói
Prestação de contas da execução orçamentária	Mesquita
Critérios de alocação do Fundo de Habitação	Magé
Aprovação das leis de uso, ocupação e parcelamento do solo	Mesquita
Definição ou alteração dos parâmetros das AEI (Áreas de Especial Interesse)	Armação de Búzios
Reconsideração dos regimes urbanísticos - plano de bairro	Barra Mansa
Planos e projetos complementares ao Plano Diretor	Nova Friburgo
Aprovação de contratos de concessão de serviços públicos	3 planos: Duque de Caxias, Queimados e Mesquita
Alterações e ampliações das diretrizes gerais previstas no PD	São Francisco de Itabapoana
Não prevêem audiências públicas	7 planos: Belford Roxo, Cabo Frio, Volta Redonda, Bom Jesus de Itabapoana, Guapimirim, Itaguaí e Seropédica

Em relação às Conferências Municipais da Cidade (ou sobre assuntos de interesse urbano), pode-se dizer que, mesmo sendo considerada como mecanismo de gestão democrática por vinte e um planos, tiveram poucas indicações quanto a sua finalidade e atribuições. Esse mecanismo não foi previsto pelos planos de Itaguaí, Queimados, Belford Roxo, Rio das Ostras, Armação de Búzios, Cabo Frio, Barra Mansa, Volta Redonda e Três Rios não incluem as Conferências como um dos mecanismos de gestão democrática.

Em geral, o Conselho Municipal da Cidade tem atribuição de convocar e organizar as Conferências e, em alguns casos, é no âmbito das Conferências que deve ser realizada a escolha dos representantes dos segmentos sociais no Conselho. Em vários casos, há vinculação da Conferência com o ciclo nacional de Conferências, tanto em termos dos temas a serem tratados, como em termos da sua periodicidade (em geral de 2 em 2 anos ou de 3 em 3 anos). Em geral, os planos não definem os participantes das Conferências, remetendo para o Conselho a atribuição de convocar, organizar e definir o temário. Os casos de Itaboraí e de Vassouras merecem ser destacados pela vinculação dos participantes a uma base territorial (regional/distrito). Itaboraí define que somente os delegados eleitos por segmento nas Assembléias Regionais podem participar e Vassouras permite a combinação entre representantes das Assembléias Distritais e delegados indicados por entidades representativas.

Dos planos que estabelecem os objetivos e as atribuições desse mecanismo de participação, destacam-se os seguintes casos: i) Vassouras – delibera sobre proposta de alteração do plano diretor e

sobre o plano plurianual⁴¹; ii) Mesquita – instância deliberativa do sistema de planejamento (avaliar e estabelecer diretrizes e medidas referentes à política de desenvolvimento urbano e rural); iii) Itaboraí, Paracambi, Rio das Ostras, Magé, São João de Meriti e Nilópolis - debater relatórios anuais de gestão, sugerir ao poder executivo adequações nas ações estratégicas, e no caso dos três últimos, aprovar plano de trabalho bianual; iv) Campos – definir estratégias para implementação do PD; debater proposta de alteração do PD e legislação; v) Friburgo – debater planos e projetos complementares ao PD; vi) Paracambi - elaboração e avaliação das políticas públicas; debate sobre metas e prioridades (a ser regulamentado em lei própria).

2.4.4. – Sistema de Gestão e Planejamento da Política Urbana

Quase todos os planos fazem referência a criação ou revisão do sistema de gestão e planejamento, integrando um órgão responsável pela política urbana e secretarias afins, as instâncias de participação (geralmente o Conselho da Cidade) e o sistema de participação. As diretrizes e objetivos são bastante semelhantes no sentido de: i) criar as condições institucionais para implementação do plano e revisão da legislação complementar; ii) monitorar o processo de implementação do Plano Diretor; iii) viabilizar mecanismos de articulação intersetorial com base num sistema de informações sobre a política urbana e iv) assegurar planejamento participativo.

Em relação ao sistema de informações e cadastros, fundamentais para subsidiar a tomada de decisão e o processo participativo, é importante sinalizar algumas questões: i) não foi possível perceber pela leitura dos planos a existência de cadastros imobiliário ou multifinalitários; ii) a maioria dos planos estabelecem orientações para a criação de um sistema de informação, detalhando cadastros e informações relativas à política fundiária, habitacional, ambiental e de infra-estrutura urbana; e iii) nos poucos diagnósticos que tivemos acesso foi possível perceber a precariedade das informações referentes ao item anterior.

Com exceção dos planos que prevêm formas descentralizadas e regionalizadas de planejamento e gestão, não foi possível identificar elementos práticos dos sistemas de planejamento, tendo em vista, que na maioria das vezes, o detalhamento dos papéis dos órgãos integrantes e as estratégias de integração das ações foram remetidas para apreciação posterior.

Em alguns planos o formato regionalizado está associado a processo participativo no planejamento das ações no território, como são os casos de Niterói, que remete para os Planos Urbanísticos Regionais (prevendo ampla participação) a definição dos planos urbanísticos (detalhando a legislação da área), e o caso de Itaboraí, que prevê planos distritais com participação dos bairros correspondentes na sua discussão e aprovação. De modo mais específico, o plano de São Francisco de Itabapoana estabelece que os representantes das Regiões Administrativas (membros de associações de moradores e entidades de classe) terão como finalidade acompanhar as intervenções e ações nas Zonas de Especial Interesse das suas respectivas Regiões Administrativas. E de forma mais localizada através da relação direta do Governo com representantes de áreas a serem urbanizadas localizadas em ZEIS (plano de Barra Mansa) e através de consulta à população residente em Área de Especial Interesse Social no caso de definição ou alteração de parâmetros urbanísticos (caso de Búzios).

Nos casos de Friburgo e de Belford Roxo, o princípio da descentralização da gestão não está as-

41 Vassouras inova ao estabelecer que, além das Conferências convocadas pelo Conselho Nacional das Cidades, estas serão realizadas ordinariamente durante a elaboração do Plano Plurianual, e extraordinariamente para deliberar sobre proposta de alteração da lei do Plano Diretor.

sociado a mecanismos de participação. Em Friburgo aparece como diretriz de descentralização, tendo como base as Unidades Territoriais de Planejamento instituídas no PD e em Belford Roxo através da instituição de cinco unidades de planejamento territorial no plano diretor.

Também estão previstos, em alguns planos, debates regionais e representação de base territorial no espaço das Conferências e dos Conselhos. Itaboraí e Vassouras prevêem debates regionais antecedendo a realização de Conferência Municipal através de assembléias regionais e distritais, respectivamente. Nessas assembléias são escolhidos delegados para a Conferência Municipal (Vassouras permite também a participação de delegados indicados pelas entidades representativas. O plano de Bom Jardim destina uma vaga no Conselho para representante de Associação de Moradores por Unidade Territorial de Planejamento e o plano Três Rios prevê a constituição de duas Câmaras Comunitárias Distritais, com objetivo de assessorar o Conselho em suas decisões.

Em relação aos mecanismos e instrumentos de monitoramento do plano diretor, destaca-se a atribuição de acompanhamento e proposição de medidas para a implementação do plano pelo Conselho da Cidade (ou similar) e a exigência de formulação de relatório anual de gestão por parte da prefeitura, a ser divulgado e debatido no âmbito das Conferências Municipais da Cidade (já comentado anteriormente). Os relatórios anuais estão previstos em seis planos e tem como objetivo avaliar o cumprimento dos objetivos e metas do plano diretor e sugerir ao poder executivo adequações nas ações estratégicas.

Por fim, cabe mencionar que, se o monitoramento da implementação do Plano Diretor foi instituído como atribuição dos Conselhos criados, o mesmo não se pode dizer da interferência do Conselho no processo de revisão ou alteração dos planos. Além das diretrizes mais genéricas de assegurar a participação da sociedade no processo de revisão do plano diretor e da realização de debates e audiências públicas, identificamos o condicionamento do processo de revisão ou alteração dos planos à apreciação da proposta por parte do Conselho e de Conferência da Cidade em dez planos. Estes são os casos de Mesquita, Nilópolis, Itaboraí, Cabo Frio, Volta Redonda, Campos, Macaé, Santo Antônio de Pádua e Friburgo, que exigem que o Conselho se posicione antes da proposta ser encaminhada à Câmara. Alguns planos condicionaram a revisão ou alteração à realização de Conferência Municipal, como foram os casos de Vassouras, que coloca como obrigatória a realização de Conferência da Cidade *para alterar a Lei do Plano Diretor*. São João de Meriti, Campos e São Francisco de Itabapoana definem que as Conferências podem sugerir alterações a serem consideradas no processo de revisão.

2.4.5. – Considerações finais sobre Gestão Democrática

Para a análise dos planos diretores quanto à gestão democrática destacamos três dimensões: i) grau de incorporação dos mecanismos de participação; ii) orientações e diretrizes de funcionamento desses mecanismos; e iii) articulação entre os mecanismos de participação previstos no Plano Diretor.

Grau de incorporação dos mecanismos de participação

Tomando como referência o capítulo IV sobre a gestão democrática da cidade do Estatuto da Cidade (2001), percebemos que todos os planos diretores analisados estabeleceram diretrizes para a gestão democrática em capítulo ou seção específica (com exceção do plano de Seropédica que estabelece diretrizes ao longo do texto da lei) e a maioria indica a utilização dos mecanismos previstos no Estatuto.

Os mecanismos mais utilizados dizem respeito a instituição de Conselho da Cidade ou de Política

Urbana, a previsão de casos obrigatórios de realização de audiências públicas, a previsão de conferências da cidade e de mecanismos diversos para a democratização da gestão orçamentária.

A iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁴² foi prevista em vários planos, mas somente o de Itaboraí e o de Rio das Ostras definiram diretrizes para a sua utilização: 2% dos eleitores do município, o número mínimo para apresentação de projeto de impacto estrutural sobre a cidade e 2% dos eleitores da área da sub-prefeitura, se o projeto for de impacto restrito à área (Itaboraí) e de 5% dos eleitores em Rio das Ostras. As consultas públicas também foram incorporadas pelos planos sem maiores orientações. As exceções foram: Armação de Búzios que prevê consulta à população residente nas AEIS para definição ou alteração de parâmetros e Vassouras que estabelece diretrizes para a sua utilização.

Por um lado, cabe ressaltar a importância da instituição de mecanismos básicos de democratização da política urbana, tendo em vista que, diferentemente de outras políticas setoriais, que nos anos 90 instituíram Conselhos e realizam periodicamente Conferências, as iniciativas de democratização da política urbana, compreendendo a política fundiária, de habitação, de saneamento ambiental e de mobilidade são pontuais e em número reduzido considerando o conjunto das cidades brasileiras. A pesquisa realizada no estado do Rio de Janeiro confirma tal afirmação: dos vinte oito planos analisados, somente seis municípios tinham criado Conselho da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano.

A participação permanente de representantes de segmentos sociais na política urbana através de Conselho se constitui num importante avanço obtido na lei dos planos diretores. Com exceção do plano de Itaguaí, todos os demais instituíram Conselhos da Cidade ou de Política Urbana⁴³. Esse processo se torna mais importante se considerarmos que a maioria das experiências de Conselhos na política urbana enfatizaram a dimensão técnica em detrimento da incorporação dos sujeitos populares⁴⁴.

Também destacamos que mais da metade dos planos (15) analisados prevêem a implementação de pelo menos três mecanismos de gestão democrática: Conselho de Política Urbana, mecanismo de democratização do orçamento (orçamento participativo, Conselho e/ou audiência pública) e audiências públicas como obrigatórias para casos determinados no plano diretor.

Por outro lado, é importante enfatizar que a maioria dos planos adota um caráter consultivo no funcionamento dos mecanismos de participação, não detalha as diretrizes de funcionamento desses mecanismos e prevê baixo grau de articulação entre os mesmos. Também é significativo o número de planos que não prevê mecanismo de democratização do orçamento (11 planos), que prevê a instituição de Fundo de Habitação ou de Desenvolvimento Urbano, mas não prevê Conselho Gestor (6 planos) e não define casos obrigatórios para a ocorrência de audiência pública (7 planos).

Se a constituição de Conselho alcançou quase a totalidade dos planos analisados, na análise das atribuições dos Conselhos, somente os planos de Duque de Caxias, Mesquita e Três Rios deliberam e aprovam os planos e projetos de desenvolvimento urbano. Os demais apresentam algumas atribuições deliberativas quanto ao processo de implementação dos planos e projetos, às leis a serem encaminhadas à Câmara, aos parâmetros para utilização dos instrumentos de política urbana e a outras questões importantes, mas específicas.

42 A iniciativa popular de projeto de lei foi instituída em várias leis orgânicas e não foi objeto de destaque nos planos diretores.

43 Itaguaí indica apenas a constituição de Conselhos Comunitários. O plano de Bom Jesus prevê a implementação do Fórum da Cidade com natureza semelhante ao do Conselho no sentido de garantir a participação dos segmentos sociais.

44 As experiências de gestão democrática das cidades que combinaram mecanismos de participação territorial e de representação dos dos segmentos sociais, do orçamento participativo e dos Conselhos de Política Urbana deliberativos são importantes e significativas, mas em menor número.

Orientações e diretrizes de funcionamento dos mecanismos de participação

Em geral, os planos são frágeis no sentido de definir a diretriz de funcionamento dos mecanismos de participação. No caso dos Conselhos de Política Urbana, não foi possível identificar, em dez planos, se o Conselho incide sobre as políticas urbanas de habitação, de uso do solo, de saneamento ambiental e de mobilidade. No caso dos seis planos que indicam a instituição do orçamento participativo, importante instrumento de democratização orçamentária, não é possível identificar a natureza desse mecanismo, tendo em vista a ausência de definição (os planos de Mesquita e de Valença remetem para o Conselho esta definição).

Articulação entre os mecanismos de participação previstos no Plano Diretor

Também é baixo o grau de articulação dos mecanismos de participação previstos pelos planos diretores.

Os mecanismos de participação previstos no Estatuto da Cidade têm naturezas diferenciadas, abrangendo dinâmicas de participação direta e indireta, consultiva e deliberativa, temáticas amplas e específicas, que deveriam ser articuladas num sistema de gestão democrática. Ou seja, além do funcionamento permanente e periódico do Conselho, de forma a garantir a participação dos representantes segmentos sociais, outros mecanismos de participação devem estar assegurados e articulados a fim de ampliar a participação da população indo além dos setores organizados.

Na análise dos planos identificamos articulação desses mecanismos somente para os casos de democratização do orçamento ou do fundo de habitação de interesse social e para a aprovação de contratos de concessão de serviços públicos. Os planos de Mesquita e de Campos estabelecem que o Conselho define os critérios e parâmetros para o funcionamento do Orçamento Participativo e o plano de Magé prevê que as decisões do Conselho Gestor do Fundo são submetidas a audiência pública. Os planos de Duque de Caxias, Mesquita e Queimados estabelecem que o Conselho aprova a realização de contratos de concessão dos serviços públicos de água, esgoto, coleta de lixo e transporte e que esta decisão deve estar amparada na realização de audiências públicas. Em alguns planos, coloca-se como facultativo aos Conselhos promoverem audiências públicas sobre assuntos relevantes da política urbana.

Por fim, cabe ressaltar, que as fragilidades identificadas nos planos, no que se refere à gestão democrática, não anulam os avanços obtidos, tendo em vista o contexto, anterior aos planos, de extrema fragilidade do processo de participação da sociedade na condução da política urbana. Essa afirmação é reforçada pela maioria dos participantes das quatro oficinas regionais que realizamos no Estado do Rio de Janeiro, onde mesmo percebendo fragilidades no processo de elaboração e no produto final dos planos diretores, a avaliação é de que ocorreram avanços, principalmente no que diz respeito à abertura de processos de participação.

Nesse sentido, a institucionalização de mecanismos básicos de participação pelos planos diretores pode se constituir em elementos importantes para aprofundar a democracia nas cidades. Os Conselhos, previstos em quase todos os planos, têm um papel fundamental na implementação desses e de outros mecanismos e o desafio de construir um sistema articulado de gestão democrática.

Quadro sintético de mecanismos selecionados de participação e gestão democrática previstos nos planos diretores

Planos	Conselhos de Política Urbana	Instituição de Conselho da Cidade ou similar		Instituição de Conselho Gestor		Democratização do Orçamento		Casos obrigatórios de Audiências
		Atribuições deliberativas	Atribuições Consultivas	Conselho Gestor deliberativo	Conselho Gestor consultivo	OP; Conselho; Audiências Públicas	Diretriz de funcionamento	
Armação de Búzios	Conselho de Planejamento		X		X	Nenhum		Parâmetros AEIS
Barra Mansa	Conselho do PD alterado para Conselho da Cidade		X		Não criou Conselho Gestor	Conselho específico	Não	Regimes urbanísticos
Belford Roxo	i) Planejamento e Gestão; ii) Habitação		X		Não define caráter	OP	Não	Não
Bom Jardim	Conselho da Cidade	X			Não criou Conselho Gestor	OP	Não	EIV
Bom Jesus de Itabapoana	Não cria Conselho da Cidade, somente Fórum da Cidade	X			Não criou Conselho Gestor	Nenhum		Não
Cabo Frio	Conselho do Plano Diretor	X			Não criou Conselho Gestor	Nenhum		Não
Campos	Conselhos de: i) Habitação e Saneamento; ii) Transporte; iii) Conselho de Meio Ambiente e Urbanismo anterior ao PD	X			Não define caráter	OP e Conselho	Pelo menos 1 reunião de cada Conselho s/ orçamento	EIV
Duque de Caxias	Cria o Conselho da Cidade	X		X		Conselho da Cidade	propõe diretrizes e critérios p/ distribuição do orçamento	Contratos c/ concessionária

Quadro sintético de mecanismos selecionados de participação e gestão democrática previstos nos planos diretores

Planos	Conselhos de Política Urbana	Instituição de Conselho da Cidade ou similar		Instituição de Conselho Gestor		Democratização do Orçamento			Casos obrigatórios de Audiências
		Atribuições deliberativas	Atribuições Consultivas	Conselho Gestor deliberativo	Conselho Gestor consultivo	OP; Conselho; Audiências Públicas	Diretriz de funcionamento		
Guapimirim	i) Conselho de Política Urbana e Habitação		X	Não criou Conselho Gestor		Nenhum		Não	
Itaboraí	Conselho de Política Urbana; e diretriz de fortalecer Conselho de Habitação.	X			X	assembléias de elaboração do orçamento		EIV	
Itaguaí	Não institui Conselho da Cidade	Prevê somente Conselhos Comunitários		Não criou Conselho Gestor		Nenhum		Não	
Macaé	i) Conselho Diretor de Políticas Públicas; ii) de Habitação; e iii) de Mobilidade	X		Não criou Conselho Gestor		OP		EIV	
Magé	Conselho da Cidade		X	X		Audiência Pública		Leis Orçamentárias e Fundo HIS	
Mesquita;	Conselho da Cidade	X		X		OP e Conselho da Cidade		Contratos c/ concessionária e Lei de Uso e Ocupação do Solo	
Nilópolis	Conselho de Desenvolvimento da Cidade		X	Não define caráter		Audiência Pública		Leis Orçamentárias e EIV	

Quadro sintético de mecanismos selecionados de participação e gestão democrática previstos nos planos diretores

Planos	Conselhos de Política Urbana	Instituição de Conselho da Cidade ou similar		Instituição de Conselho Gestor		Democratização do Orçamento		Casos obrigatórios de Audiências
		Atribuições deliberativas	Atribuições Consultivas	Conselho Gestor deliberativo	Conselho Gestor consultivo	OP; Conselho; Audiências Públicas	Diretriz de funcionamento	
Niterói	Conselho de Política Urbana (substitui o de Urbanismo e Meio Ambiente)	X			Não criou Conselho Gestor	Audiência Pública	Não define	Leis Orçamentárias
Nova Friburgo	Conselho de Desenvolvimento Urbano	X			X	Nenhum		Planos complementares ao PD
Paracambi	Cria Conselho de Desenvolvimento da Cidade	X			Não define caráter	Audiência Pública	Propostas orçamentárias apresentadas por áreas temáticas e localização	Leis Orçamentárias e EIV
Queimados	Conselho da Cidade foi criado antes do PD	X			X	Conselho	Define diretrizes e critérios para a distribuição do orçamento	Contratos c/ concessionária
Rio das Ostras	Cria Conselho de Política Urbana - 3 meses para regulamentar	X			Não criou Conselho Gestor	Nenhum		EIV
Santo Antônio de Pádua	Conselho de Desenvolvimento Urbano 6 meses p/ regulamentar	X			Conselho de Desenvolvimento Urbano	Nenhum		EIV

Quadro sintético de mecanismos selecionados de participação e gestão democrática previstos nos planos diretores

Planos	Conselhos de Política Urbana	Instituição de Conselho da Cidade ou similar		Instituição de Conselho Gestor		Democratização do Orçamento		Casos obrigatórios de Audiências
		Atribuições deliberativas	Atribuições Consultivas	Conselho Gestor deliberativo	Conselho Gestor consultivo	OP; Conselho; Audiências Públicas	Diretriz de funcionamento	
São Francisco de Itabapoana	Conselho do Plano Diretor		X	Não criou Conselho Gestor	Conselho Gestor	Nenhum		Alteração diretrizes PD
São João de Meriti	Cria Conselho de Desenvolvimento da Cidade		X	Não define caráter		Audiência Pública		Leis Orçamentárias e EIV
Seropédica	Conselho da Cidade antes do PD	Conselho criado antes PD		Não criou Conselho Gestor	Conselho Gestor	Nenhum		Não
Três Rios	Conselho do Desenvolvimento Sustentável da Cidade	X		Não criou Conselho Gestor	Conselho Gestor	Nenhum		EIV
Valença	Conselho da Cidade foi criado antes do PD	X		X		OP	Concidade estabelece diretrizes para funcionamento do OP	EIV
Vassouras	Conselho da Cidade foi criado antes do PD	Cons. da Cidade antes PD		Não criou Conselho Gestor	Conselho Gestor	Audiência Pública	Não define	Leis Orçamentárias e EIV
Volta Redonda	Conselho de Desenvolvimento Urbano	X		Não define caráter		Conselho	Conselho: papel consultivo de propor diretrizes para alocação dos recursos	Não

3. – Estudos de caso: o processo de elaboração, aprovação e implementação dos planos diretores

No caso do Estado do Rio de Janeiro, foram escolhidos dois importantes municípios para a realização de estudos de caso, onde os planos diretores e seus vínculos com os processos locais puderam ser vistos mais de perto. Niterói, ex-capital do antigo Estado do Rio de Janeiro e atual pólo do leste metropolitano, e Duque de Caxias, populoso município⁴⁵ na Baixada Fluminense, sede da 3ª maior refinaria de petróleo da Petrobrás do país. O primeiro concentra os melhores indicadores de qualidade de vida e o menor percentual de famílias pobres entre os municípios pesquisados. O segundo, apesar de ser o 2º maior arrecadador de ICMS e o 3º maior PIB do Estado, concentra uma série de questões típicas das periferias metropolitanas relacionadas à precariedade da moradia e do saneamento ambiental.

A leitura dos relatórios dos estudos de caso permitiu constatar as grandes diferenças entre os processos de elaboração e de implementação dos planos diretores de Niterói e Duque de Caxias.

A Prefeitura de Niterói elaborou seu plano com os funcionários municipais, enquanto a Prefeitura de Duque de Caxias contratou uma assessoria – Fundação Dom Cintra – que conduziu o processo com pouca interferência do pessoal técnico da administração local. Em Niterói, o que foi pesquisado foi o processo de elaboração e implementação da Lei nº 2123 de 04 de fevereiro de 2004, que revisava pontualmente o Plano Diretor de 1992 – o processo é muitas vezes referido como a “adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade” –, aprovado no ambiente de conquista da Constituição de 1988. Grande parte dos processos pesquisados se relaciona com práticas anteriores de planejamento da Prefeitura de Niterói, onde há uma tradição de elaboração de planos locais e previsão de instrumentos de política fundiária desde 1992.

Em Duque de Caxias, o antigo plano diretor foi elaborado em 1970 e regulamentado em 1972, e não representava uma orientação relevante para a cidade. Os decretos que disciplinam o uso, ocupação e parcelamento do solo e a regularização e legalização de edificações desde a década de 1970 – e suas diversas modificações – são as referências existentes para os órgãos de planejamento local. O Plano Diretor Urbanístico do Município de Duque de Caxias – Lei Complementar nº 01 de 31 de outubro de 2006 –, portanto, estabelece um novo marco de referência para o desenvolvimento urbano municipal.

O exame do caso de Caxias, especialmente, permite constatar como a análise estrita da lei impossibilita uma avaliação acurada das diretrizes estabelecidas nos planos diretores. As áreas indicadas pelo Plano Diretor como prioritárias para ocupação, por exemplo, em função da disponibilidade de infra-estrutura urbana e da sua privilegiada centralidade “cuja intensificação de ocupação é estratégica para a consolidação da cidade compacta e econômica e dos vetores adequados de expansão urbana”, correspondem, na verdade, em sua grande parte, a áreas precárias em termos de saneamento ambiental, distantes dos centros de emprego.

Como se verá a seguir, tanto Niterói quanto Duque de Caxias viveram processos insuficientes de participação popular na elaboração de seus planos. Quanto à implementação, enquanto a administração pública de Niterói dá seqüência à regulamentação iniciada em 1992, em um ambiente político conflituoso, a Prefeitura de Caxias, até o momento⁴⁶, praticamente ignorou o Plano Diretor e suas orientações e definições sobre uso e ocupação do solo.

45 864.392 habitantes, de acordo com a estimativa do IBGE para 2008.

46 Este relatório refere-se às medidas implementadas até julho de 2009.

3.1. – Processo de elaboração e aprovação

Os pontos a seguir destacam aspectos dos processos de elaboração e aprovação dos planos diretores de Niterói e Duque de Caxias e não pretendem esgotar a complexidade dos processos, dado o escopo deste relatório. Para um maior aprofundamento das questões destacadas, devem ser consultados os relatórios de estudo de caso específicos.

Formatos adotados no processo de participação

Em Niterói, foram implantados os formatos de participação adotados à época de elaboração do Plano Diretor de 1992, compreendendo audiências públicas e seminários temáticos, alguns deles também promovidos pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Associação de Engenheiros e Arquitetos de Niterói, entre outras entidades. Ressalta-se que o Conselho Municipal (COMUMA), previsto no PD original e instalado em 1993 com atribuição de acompanhar a sua implementação, deixou de funcionar em 1998. Durante o processo de revisão de 2004, não havia sido ainda instalado o COMPUR, criado em 2004, que continua em funcionamento até a presente data (2009).

Em Caxias, a participação praticamente se limitou às reuniões do Núcleo Gestor do Plano Diretor. Processos mais amplos de participação ocorreram apenas na realização de dois dias de seminários temáticos, do Fórum do Plano Diretor e do curso de capacitação de multiplicadores, os dois últimos com um dia de duração cada um. Mais tarde, a Câmara de Vereadores promoveu 4 (quatro) audiências públicas.

A metodologia da participação foi objeto de severas críticas por parte da sociedade (principalmente da Federação das Associações de Moradores – MUB) em Caxias e fator de conflitos que dominou a pauta das reuniões do Núcleo Gestor até quase no final do processo. Apesar de o MUB ter insistido em encontros descentralizados nos diferentes distritos municipais, o processo limitou-se a reuniões na área central, o que inviabilizou a participação de grande parte da população.

Intensidade e abrangência da participação

Em Caxias, a participação foi superficial, envolvendo principalmente as organizações sociais vinculadas à política urbana e ambiental e os participantes do Núcleo Gestor do Plano, que realizou 12 reuniões ordinárias e duas extraordinárias, sendo que algumas reuniões não obtiveram quórum. Não foi realizada nenhuma campanha sistemática de mobilização e as atividades - seminários, curso de capacitação e Fórum - contaram com pouco mais de 60 (sessenta) participantes.

Em Niterói, há um relativo consenso entre os agentes locais entrevistados de que houve muito pouca participação na revisão do Plano Diretor. O debate teria se limitado a fóruns restritos e técnicos, não tendo sido dedicado tempo e esforço para ampliação da mobilização da sociedade. O processo, entretanto, pode ter influenciado os acordos firmados um ano antes da aprovação do Plano entre os diferentes segmentos sociais e a Prefeitura, no âmbito da mobilização do 1º ciclo nacional de Conferências das Cidades, no sentido de retomar a instalação do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, o que se deu logo após o Prefeito sancionar a Lei de revisão do Plano Diretor.

Segmentos envolvidos no processo de discussão pública

Entre os segmentos que participaram do processo de revisão do Plano Diretor em Niterói, podem se destacar os empresários da construção civil e do mercado imobiliário, membros dos Conselhos Comunitários regionais, associações de Moradores, a Federação das Associações de Moradores de Niterói - FAMNIT, a Universidade Federal Fluminense – UFF, ADEMI, CDL – Clube dos Dirigentes Lojistas, entre outras entidades. As demandas dos movimentos populares apresentadas pela FAMNIT concentraram-se especialmente na regularização fundiária e urbanização de favelas. Segundo técnicos municipais entrevistados, os empresários que atuam no mercado imobiliário, em geral, não participaram dos fóruns de discussão ampliada - sobretudo junto com movimentos sociais e associações comunitárias -, mas buscavam fóruns privilegiados, além de canais diretos junto aos vereadores na Câmara Municipal.

Em Caxias, o processo de elaboração do plano envolveu principalmente as organizações sociais vinculadas à política urbana e ambiental, como a Associação de Arquitetos e Engenheiros (ADAE), o MUB – que corresponde à Federação das Associações de Moradores e que representava o movimento popular, único segmento a formalizar propostas para o Plano Diretor – e algumas ONGs ambientalistas. Além desses segmentos, destaca-se a representação da UNIGRANRIO, importante universidade privada de Caxias, e o SINDIPETRO – Sindicato dos Petroleiros. A Associação Industrial e Comercial de Caxias integrava o Núcleo Gestor, mas participou de poucas reuniões, enquanto a Câmara de Vereadores participou do processo por meio de um vereador. A própria Prefeitura se envolveu pouco, com exceção de alguns funcionários designados para acompanhar o processo. Os momentos de maior participação das associações de moradores ocorreram somente no curso de capacitação de multiplicadores – inócuo em termos de participação no processo de definição de propostas -, nos dois Seminários Temáticos e no Fórum do Plano Diretor.

Atividade de formação/capacitação para os atores sociais

A Prefeitura de Niterói não atuou na promoção de atividades de capacitação social para a revisão do Plano Diretor e tampouco a Prefeitura de Caxias dedicou maior espaço à formação e capacitação dos atores sociais. O único momento dedicado especificamente à capacitação no âmbito do processo de elaboração do Plano Diretor de Caxias foi a realização de um curso de capacitação de multiplicadores com um dia de duração. Evidentemente, dependendo da profundidade dos debates, poder-se-ia qualificar como “atividades de formação/capacitação” a realização de palestras no âmbito dos seminários temáticos realizados tanto em Caxias quanto em Niterói. No caso de Niterói, não há maiores informações a respeito, mas, no caso de Caxias, a maior fragilidade do processo de capacitação está relacionada à sua desvinculação dos processos de leitura da cidade e da discussão sobre os instrumentos possíveis de serem utilizados no processo de planejamento da cidade.

Solo urbano para a habitação: participação dos atores sociais na construção do Plano Diretor

Em Niterói, a FAMNIT, entre outras Associações de Moradores, sobretudo de favelas e assentamentos precários, atuaram com maior participação nas discussões relacionadas à criação de Áreas de Especial Interesse Social, com apoio de equipe da Universidade Federal Fluminense. Durante a elaboração da lei de adequação do plano diretor aprovada em 2004, estava no centro do debate municipal a consolidação da política habitacional de interesse social e a regulamentação de instrumentos de captura de mais valias fundiárias previstos no Estatuto da Cidade, principalmente a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Em Caxias, as questões relativas à política do uso do solo não foram debatidas no Plano Diretor e a delimitação do macrozoneamento sequer foi apresentada para discussão. As ZEIS e sua localização em mapa foram apresentadas em reunião do Conselho Gestor, mas a questão não foi objeto de aprofundamento quanto à finalidade do instrumento e quanto aos critérios para sua delimitação. Não houve também debate quanto aos parâmetros definidos para os instrumentos de política fundiária.

Temas que geraram mais controvérsias ou conflitos

Em Niterói, a revisão do plano diretor ficou concentrada na incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade ou, ainda, na criação do Fundo Municipal de Regularização Fundiária e seu Conselho Gestor.

As audiências públicas foram o principal espaço institucionalizado para negociar e pactuar temas de maior conflito, mas, de acordo com o relatório do estudo de caso, é possível supor que as reuniões preparatórias e a própria 1ª Conferência Municipal da Cidade tenham tido um papel importante para que os agentes envolvidos firmassem os acordos que viabilizaram a aprovação, na íntegra e por unanimidade, do Anteprojeto que originou a Lei Municipal de Adequação do Plano Diretor aprovada em 2004.

Em Caxias, os poucos conflitos que apareceram foram minimizados e postergados para o momento da elaboração das leis complementares, geralmente com apoio na justificativa da exigüidade de tempo para a elaboração do Plano, pois, iniciado em fevereiro de 2006, o processo deveria estar concluído em outubro. O conflito quanto à metodologia da participação acompanhou todo o processo e foi discutido até a nona reunião do Conselho, em agosto.

Tempo para amadurecimento das propostas

Depoimentos dos atores entrevistados na pesquisa em Niterói apontam que o processo de revisão do plano diretor em 2004 deveria ser mais prolongado, permitindo maior abrangência e inclusão de um maior número de pessoas no debate.

No caso de Caxias, o movimento popular se manifestou diversas vezes pela ampliação do prazo de elaboração do Plano, e, certamente, o tempo foi insuficiente para o desenvolvimento das propostas. As reuniões do Núcleo Gestor se limitaram, na maioria das vezes, ao debate sobre o processo de participação e a organização de atividades e os segmentos sociais tiveram menos de um mês para debater as propostas apresentadas pela prefeitura/consultoria no Fórum do Plano Diretor e nas 4 audiências públicas que antecederam a aprovação do projeto na Câmara.

Incorporação das propostas oriundas do processo participativo

No caso de Niterói, as informações são controversas a respeito. Enquanto alguns dos depoimentos recolhidos e matérias de jornais pesquisados apontam que muitos acordos foram desprezados, enfraquecendo o processo participativo de maneira geral, outros atores sociais envolvidos afirmaram que, em geral, as opiniões expressas nas audiências públicas foram absorvidas pela Prefeitura. Entretanto, de acordo com os próprios representantes da Prefeitura, mesmo quando a decisão sobre determinados assuntos era encaminhada para votação em plenária durante as Audiências Públicas, a Prefeitura sempre deixou claro que tinha a última palavra. Os depoimentos e as informações recolhidas durante a pesquisa sugerem que os acordos principais não ocorreram nas audiências públicas, mas em espaços de negociação restritos.

Em Caxias, dentre as propostas do MUB que foram incorporadas, destacam-se às relativas à cria-

ção de Conselho da Cidade deliberativo, incidindo de forma integrada sobre as políticas fundiária e de habitação, de saneamento ambiental e transporte e mobilidade. Para as políticas setoriais, foi estabelecida a obrigatoriedade de elaboração de planos setoriais com participação do Conselho. Especificamente para a política de saneamento e transporte, o Plano define a necessidade de participação da sociedade na aprovação de contratos de concessão de serviços públicos, através de audiência pública e deliberação do Conselho. Em relação a outras propostas, sempre pontuais, destacam-se as relativas à questão ambiental, levantadas por ONGs ambientalistas, como a que prevê a criação de um Grupo de Trabalho (GT) da Cidade dos Meninos, área degradada ambientalmente por pó de broca, com o objetivo de definir estratégia de uso e de recuperação ambiental da área. Algumas diretrizes pontuais aprovadas nas Conferências da Cidade também foram incorporadas.

O processo de discussão e aprovação na Câmara de Vereadores

A atualização do Plano Diretor de Niterói pouco mobilizou a atenção da população, caracterizando-se como um processo pouco participativo e que não gerou confrontos públicos. O projeto de lei de adequação do Plano de 1992 ao Estatuto da Cidade foi aprovado na íntegra, por unanimidade. A lei não modificou o plano original significativamente, incluindo apenas algumas condições para aplicação dos novos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Como os detalhamentos e aprofundamentos do Plano eram relegados aos planos urbanísticos regionais (PUR), estes concentraram os conflitos e as discussões.

Em Caxias, o processo de elaboração do plano contou apenas com a participação de um vereador. Contudo, quando o projeto de lei chegou à Câmara, foi aprovado sem emendas. Não houve participação e sequer acompanhamento da sociedade nesse momento.

3.2. – Processo de implementação

Entre outubro de 2006 e maio de 2009, praticamente nada foi implementado do Plano Diretor de Duque de Caxias. Nenhum instrumento foi regulamentado e a implementação do Plano parece se resumir à criação do Conselho da Cidade e do Grupo de Trabalho GT – Cidade dos Meninos.

A implementação da revisão do Plano Diretor Niterói, entre 2004 e 2009, resultou em muito mais ações e normas, mas a pesquisa revelou também fragilidades relacionadas à regulamentação das leis complementares e à condução do processo participativo.

Elaboração de leis e regulamentações complementares ao Plano Diretor

Apenas um ano após a aprovação do Plano Diretor, a Prefeitura de Caxias enviou e aprovou junto à Câmara Municipal projeto de lei elaborado sem nenhuma participação popular que alterava o macrozoneamento de modo a permitir uma maior intensidade da ocupação em áreas hoje praticamente desocupadas ao longo do futuro Arco Metropolitano. Nenhuma outra lei ou regulamentação prevista no Plano Diretor de Duque de Caxias foi elaborada até junho de 2009.

Além disso, apesar do Plano definir que os coeficientes de aproveitamento básico só podem ser ultrapassados com o pagamento da outorga onerosa do direito de construir ou após a instalação de redes de esgotos, de água e drenagem, conforme o caso, os órgãos da Prefeitura de Duque de Caxias vem licenciando as novas edificações segundo os coeficientes de aproveitamento definidos pela legislação an-

terior ao Plano Diretor, sempre superiores aos coeficientes básicos definidos e eventualmente superiores mesmo aos novos máximos estabelecidos.

A revisão do Plano Diretor de Niterói, por sua vez, modificou o conteúdo do PD de 1992 apenas no que se refere à sua adequação ao Estatuto da Cidade e não alterou a orientação básica de remeter para os cinco Planos Urbanísticos Regionais – PUR da Cidade (um para cada região da cidade) a definição dos principais parâmetros urbanísticos e das condições para efetivação da aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e do IPTU progressivo e da outorga onerosa do direito de construir. Após a revisão do Plano Diretor, o único PUR aprovado foi o PUR da Região Norte, que estabeleceu o coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,5 para toda a área e regulamentou a outorga onerosa do direito de construir estabelecendo o coeficiente básico de 1,0, mas restringindo-a às edificações de usos comerciais, de serviços ou mistas, esvaziando o instrumento do seu potencial de captura de mais-valias fundiárias. O primeiro PUR Praias da Baía foi aprovado em 1995 e, em 2002, foi revisado e aprovado junto com o PUR da Região Oceânica, antes da adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade. O PUR das Praias da Baía foi alterado, em 2008, pela terceira vez, de maneira pontual, com modificações relacionadas ao aumento do potencial construtivo e à criação de exceções à regra geral. Até junho de 2009, os PURs da Região de Pendotiba e da Região Leste não haviam sido elaborados.

Instalação de espaços e mecanismos de participação

Os espaços de participação de Niterói são conquistas que devem ser atribuídas mais às Conferências Municipais realizadas entre 2003 e 2005 do que ao Plano Diretor. Contudo, deve-se registrar que as reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, recriado na lei que revê o Plano Diretor, vêm acontecendo regularmente desde maio de 2004 e suas atas podem ser acessadas pela internet. As reuniões são mensais ou extraordinárias, quando necessário, e são abertas à participação da população que tem direito de voz, enquanto apenas os conselheiros têm o direito de voto. Poucas pessoas, além dos conselheiros, participam das reuniões e a maior dificuldade é justamente a falta de quorum, ou a demora para que ele se forme, diminuindo o tempo de debate das questões pertinentes aos problemas da cidade.

O Conselho gestor do Fundo Municipal de Habitação (FUHAB), também criado em 2004, executa tarefas exclusivamente operacionais, enquanto as prioridades de investimentos e política habitacional são discutidas no COMPUR. Segundo o relatório do estudo de caso, o COMPUR, contudo, não vem exercendo suas atribuições de maneira plena, assumindo um papel de “instrumentalização burocrática” das articulações feitas por determinados segmentos sociais mais organizados. A dificuldade de mobilização e manutenção do engajamento da sociedade através do conselho municipal pode ser associada aos frágeis resultados obtidos tanto através das decisões do conselho, como através das deliberações feitas durante as plenárias das Conferências Municipais. No período recente, entre 2005 e 2008, conforme depoimentos de representantes da própria Prefeitura, o conselho vem enfrentando dificuldades de manter o calendário e a pauta em dia por falta de quorum, tanto em reuniões ordinárias como extraordinárias. Foi registrado, também, que nas reuniões ordinárias do COMPUR, muitas vezes são feitas propostas que não são levadas à execução pelos órgãos do executivo.

Segundo depoimentos recentes de técnicos da Secretaria Municipal de Urbanismo, durante a elaboração do PUR da Região Norte (aprovado em 2005), a Prefeitura de Niterói buscou aperfeiçoar o processo participativo a partir de metodologias e experiências anteriores. Os mecanismos de gestão democrática, contudo, permanecem como desafios para a institucionalização da participação e controle social. Se, por um lado, a Conferência das Cidades e o COMPUR abriram novos espaços de pressão da

sociedade por uma gestão urbana mais democrática, por outro lado, também propiciaram que o Poder Público legitimasse suas ações perante a sociedade, a revelia de conquistas sociais mais sólidas.

Já quanto à gestão democrática em Caxias, cabe destacar a criação do Conselho da Cidade que, contudo, apesar de suas reuniões periódicas, não tem cumprido com as suas atribuições, que inclui a aprovação da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, a aprovação dos contratos de concessão dos serviços públicos e a participação na elaboração e aprovação dos planos de habitação, saneamento ambiental e transporte e mobilidade. Nem mesmo os projetos do PAC têm sido monitorados pelo Conselho, excetuando-se as reuniões esporádicas onde se fez uma explicação genérica sobre os projetos do PAC em Caxias.

4. – Os Planos diretores fluminenses – comentários finais

No item 2 deste trabalho, um conjunto de considerações foram levantadas e discutidas sobre os planos diretores: (1) os planos diretores, de maneira geral, não enfatizam a promoção do acesso à moradia; (2) as assessorias contratadas podem definir uma parte importante do conteúdo dos planos diretores; (3) não há vinculação entre os instrumentos orçamentários municipais e o Plano Diretor; e (4) os grandes investimentos estão além da influência do Plano Diretor (ver 2.1.1. *Aspectos gerais dos planos diretores fluminenses*). Ao longo deste documento, outros aspectos específicos foram identificados e analisados com maior ou menor profundidade, em função das informações disponíveis e do próprio escopo da pesquisa.

Resta, finalmente, destacar um conjunto de questões e conclusões e reforçar determinadas considerações e análises realizadas nos diversos tópicos.

1. Praticamente não há orientações relacionadas a gênero, etnia/raça ou outras políticas afirmativas, além do estabelecimento de critérios para a promoção da acessibilidade universal ou para assegurar a mobilidade das pessoas com necessidades especiais. Pode-se destacar o caso de Mesquita, que orienta para a priorização da concessão do título de propriedade à mulher nos processos de regularização fundiária, ou o caso de Campos, que estabelece cotas para idosos, deficientes e famílias de menor renda chefiadas por mulheres na implantação de programas e projetos habitacionais de interesse social.

2. A análise dos planos diretores não pode ser desvinculada da sua conjuntura política e institucional. Um plano aparentemente tímido pode ser, ao final, o melhor plano que a conjuntura permitiu, assim como um plano genérico com boas diretrizes pode contribuir mais para a redução das desigualdades sociais e a ampliação da participação na gestão da cidade do que um plano aparentemente “eficaz” nos termos da sua lei. Afinal, a “auto-aplicabilidade” dos planos ou dos seus instrumentos é uma construção social que não é resolvida no meio jurídico, mas na política, como sinalizam alguns aspectos das análises dos estudos de caso.

3. Determinados conceitos e noções aplicados nas cidades grandes podem corresponder a outros significados nas cidades do interior ou mesmo nas periferias metropolitanas. A dispersão das moradias precárias pelo tecido urbano na Baixada Fluminense, por exemplo, poderia justificar a definição de uma zona ou área de especial interesse social em outros moldes além daqueles definidos no Município do Rio de Janeiro, onde costumam corresponder a assentamentos precários bem delimitados e segregados do seu entorno. Tampouco o conceito de “área central” encontra a mesma ressonância nos municípios periféricos, especialmente os municípios menores onde mesmo alguns dos “sub-centros” utilizados pela população local estão fora do território municipal.

4. Em muitos casos, parece haver uma falta de correspondência entre os instrumentos disponíveis para a indução do desenvolvimento definidos no Estatuto da Cidade e a estrutura institucional dos municípios brasileiros. Afinal, algumas formas de regulamentação – como a gestão e monitoramento da transferência do direito de construir ou a emissão de CEPACs em operações urbanas, por exemplo – exigiriam cadastros eficientes, equipe técnica qualificada e estrutura de gestão raramente verificável nos municípios fluminenses que as implementam. A questão, de certo, refere-se não apenas à capacidade atual de gestão, mas, também, às formas de construção das condições para enfrentar essas limitações institucionais, como se pode aferir a partir do caso dos conselhos de saúde e educação e seus avanços ao longo do tempo.

5. Por outro lado, a regulamentação dos principais instrumentos do Estatuto se mostrou tímida ou, em alguns casos, contrária às próprias diretrizes da lei federal. Como se pode concluir a partir de determinados planos, raramente há iniciativas de recuperação de mais valias fundiárias geradas por investimentos públicos e pode-se verificar que há regulamentações da outorga onerosa do direito de construir que se tratam, de fato, da concessão de novas vantagens e novas apropriações privadas do esforço social. Além disso, muitos planos regulamentam o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo de forma a esvaziar o seu potencial de intervenção no mercado de terras e de indução e direcionamento do desenvolvimento urbano, enquanto abrem espaço para a regulamentação de operações urbanas que não garantem a realização de melhorias sociais.

6. Alguns planos propõem a concentração de poder no Poder Executivo, às vezes em desacordo com a lei federal – como nos casos onde é permitida a realização de operações urbanas por ato do Executivo –, às vezes por meio de uma regulamentação dos instrumentos do Estatuto que favorece o aumento do seu poder discricionário. Pode-se destacar aqui o paradoxo, visível em determinados planos diretores, que propõem um aumento de poder do Executivo na regulação e a criação de novas formas de controle social cujos ritos de deliberação dificilmente acompanharão o ritmo de decisão relacionado à flexibilização das regras urbanísticas.

7. Certamente houve avanços na institucionalização de canais de participação no processo de elaboração dos planos diretores fluminenses, embora a maior parte dos conselhos e instâncias de representação e controle social tenha caráter apenas consultivo. Contudo, há casos específicos que ensejam um debate maior sobre a definição do que deve ser objeto de legislação e o que pode ser definido por meio da democracia direta ou deliberação dos conselhos e outras formas de representação política. Vide, por exemplo, os casos de Barra Mansa, São João de Meriti, Nilópolis e Magé, que remetem a definição do aproveitamento máximo dos terrenos à deliberação do Conselho.

8. Como foi possível observar nas oficinas regionais realizadas e nas análises dos estudos de caso, o momento da discussão do plano é um momento de articulação política e de discussão sobre as questões urbanas, muitas vezes único na cidade e, como tal, foi valorizado por praticamente todos os representantes dos movimentos sociais, mesmo aqueles extremamente críticos aos planos de seus municípios. De fato, o Estatuto permitiu o deslocamento da discussão sobre o planejamento urbano para além das definições pragmáticas dos planos estratégicos municipais e da participação restrita aos atores sociais com maior poder de investimento. Sem abandonar a crítica e o registro das decepções quanto aos planos diretores recentes (desvinculação com o orçamento, fragilidade na regulamentação, ausência de mecanismos de captura de mais valias fundiárias, mecanismos insuficientes de participação e controle social, entre outras), é importante que, também, se valorize o processo de elaboração dos planos diretores como um momento de construção do debate político sobre a cidade e de construção de referências com efeitos a serem ainda observados na (des)legitimação de políticas específicas em curso.

UMA EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO: TÉCNICOS E MORADORES NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR SOCIOESPACIAL DA ROCINHA.

Luiz Carlos Toledo

1. – Introdução

Passados cinco anos da publicação, em 2004, do livro Plano Diretor Participativo pelo Ministério das Cidades, parece-nos oportuno, senão necessário, rever alguns conceitos e procedimentos ali detalhados que orientaram nos anos subseqüentes a elaboração e atualização de centenas de Planos Diretores Municipais no país.

Nossa afirmação de forma alguma coloca em dúvida o enorme avanço metodológico dos Planos Diretores realizados com ampla participação da população, como determina o Ministério da Cidade, em relação aos Planos de Desenvolvimento Locais financiados nos anos 60, pelo extinto SERFHAU, quando a participação foi sumariamente excluída das atividades de planejamento, por ser considerada uma ameaça à “segurança nacional”.

Nesse texto, focalizamos, principalmente, os procedimentos recomendados para realização da “Leitura da Cidade”, apontada na publicação do Ministério como um dos principais instrumentos para a identificação das questões e potencialidades urbanas e apresentamos o caso do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha, elaborado sob minha coordenação¹, como contraponto a esses procedimentos:

“Ler a cidade” é a primeira etapa de elaboração de um Plano Diretor. Nessa etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. A leitura da cidade começará por leituras técnicas e leituras comunitárias, independentes, mas realizadas no mesmo período. Diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de “Ler a cidade” não é leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade. A leitura técnica ajuda a entender a cidade, pela comparação entre dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura disponíveis. Esse trabalho deve ser feito pela equipe técnica da Prefeitura e, se necessário, pode ser complementado com estudos contratados ou que envolvam universidades regionais ou outras instituições de ensino e pesquisa. Mais do que reunir dados globais e médias locais do município, a leitura técnica deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e, sempre que possível, deve considerar o contexto regional de cada município; dentre outros. A leitura da cidade constitui um processo de identificação e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de

¹ O Plano foi realizado em conjunto por três escritórios de arquitetura e engenharia – MT Arquitetura, Arquitraco e Paralela Engenharia – vários consultores independentes e a intensa participação de moradores.

vista dos diversos segmentos sociais. Deve contemplar as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados, procurando enfocar todo o território do município. Nenhuma leitura é jamais exclusivamente técnica, ou é expressão, exclusivamente, das idéias de quem a elabore. Isso significa que até os problemas, os conflitos e as avaliações de potencialidades podem variar conforme os grupos sociais que os elaborem. A leitura participativa, portanto, é ocasião para que todos conheçam visões e modos de pensar diferentes dos seus. Desta forma, as leituras técnicas produzidas pelos profissionais da Prefeitura ou por consultores devem ser enriquecidas com as leituras comunitárias, feitas pela população, sob os pontos de vista dos diferentes segmentos socioeconômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros. A leitura da cidade reúne registros de memória das pessoas e grupos sociais, aponta elementos da cultura e da vivência e, assim, permite que se construam releituras coletivas dos conflitos, problemas e potencialidades. Para alimentar e consolidar a leitura comunitária é importante que o público encontre as informações sistematizadas na leitura técnica, construídas em linguagem acessível à maioria; essas informações são importantes para orientar as discussões, no sentido de estabelecer uma compreensão geral do município. Dentre os aspectos que todos devem conhecer destacam-se, por exemplo, a distribuição dos equipamentos públicos e de infraestrutura existentes na cidade; a relação entre terras disponíveis para habitação e possibilidade de acesso a elas (para diferentes faixas de renda); localização e caracterização das áreas mais importantes (ou mais ameaçadas) para preservação ambiental e cultural, dentre outros. (Ministério das Cidades, 2004)

Segundo a recomendação do Ministério, a “leitura da cidade” deveria ser feita através de duas leituras independentes: uma técnica e outra comunitária que serviria para “enriquecer” a primeira, “produzida por profissionais da Prefeitura ou por consultores”. Nota-se que os autores do texto, certos da infalibilidade do saber técnico, nem de longe consideraram possível que a leitura comunitária pudesse questionar a validade da leitura técnica, restando-lhe apenas a opção de enriquecê-la. Além disso, falta à leitura comunitária um mínimo de autonomia por ser usualmente conduzida por técnicos que também tem a missão de alimentá-la e consolidá-la. Com tantas funções controladoras, os técnicos, por mais experientes que sejam, dificilmente conseguem limitar sua atuação a de **animadores** do processo participativo, como seria desejável.

Esse papel, no entanto, só poderia ser exercido se o próprio formato das leituras comunitárias fosse modificado e dada a sua condução às lideranças locais, devidamente capacitadas para exercer as atribuições desse novo papel, que incluiria o estabelecimento de objetivos e prioridades para a realização da leitura.

Um dos eventos que consideramos mais importantes da Leitura Comunitária, sob esse novo formato, além daqueles em que os participantes levantam, qualificam e priorizam os problemas da comunidade, é a própria avaliação da Leitura Técnica pela comunidade, momento em que os técnicos, em linguagem acessível, teriam a oportunidade não só de disponibilizar os dados com que trabalharam mas também apresentar e defender suas conclusões. A leitura comunitária feita dessa forma, mais do que “enriquecer”, iria primeiramente desconstruir a leitura técnica, para posteriormente legitimá-la numa nova construção em que as duas leituras tornam-se uma só, constituindo um único somatório de saberes. Afinal de contas **urbanismo não é uma disciplina exclusiva de iniciados**, já que todos nós, incluindo os moradores da Rocinha, temos de resolver diariamente complexos problemas urbanísticos sob pena de nem mesmo podermos sair de casa.

Na elaboração do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha pudemos testar com relativo sucesso alguma inovações metodológicas que caminham nesse sentido, razão pela qual acreditamos ser importante conhece-las.

2. – O Caso da Rocinha

Rocinha, maior favela da na Zona Sul da Cidade do Rio de Janeiro, localizada entre os bairros de São Conrado e Gávea, habitados por populações de renda alta, viveu recentemente um momento especial em sua longa história: o da elaboração de seu Plano Diretor de Urbanização. O caráter emblemático da Rocinha, seus contrastes em relação aos bairros vizinhos, os fatos que antecederam a realização do seu Plano Diretor e, principalmente, seu processo de elaboração estimulou-nos a descrevê-lo, não como mais um estudo de caso e sim como uma experiência que contribua para a realização de planos mais democráticos que, além de atender os anseios da população, possam contribuir para a construção de uma cidade mais inclusiva².

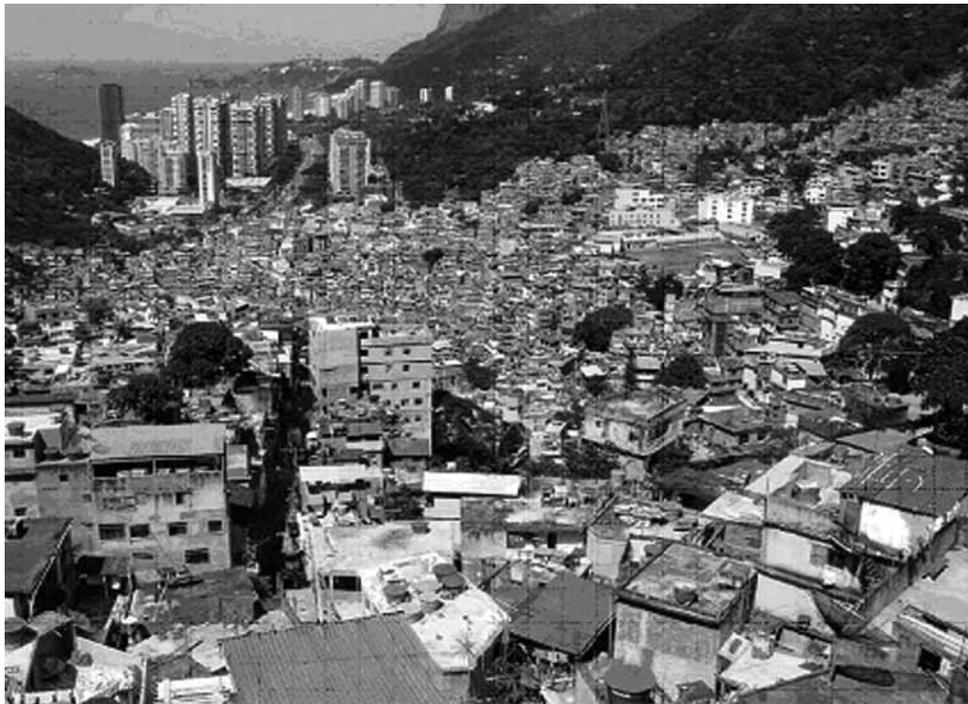


Fig. 1 – A Rocinha com São Conrado ao fundo

A elaboração do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha foi, sem dúvida, uma experiência transformadora para técnicos e moradores da comunidade que juntos colaboraram para a construção do

² Em meados de 2009 os trabalhos de elaboração do Plano Diretor terminaram, mas independentemente de sua conclusão, algumas propostas começam a ser implantadas pelo Governo Federal em convênio com o Governo do Estado através do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento). O PAC da Rocinha envolve investimentos de aproximadamente R\$ 180.000,00 (cento e oitenta milhões de reais) a serem aplicados até o final de 2010 em projetos de infra-estrutura, equipamentos urbanos, habitações, regularização fundiária e reflorestamento. O Plano Diretor, entretanto, terá um tempo de implantação mais longo, estimado em pelo menos dez anos.

Plano. Transformação decorrente não só de um convívio prolongado, mas também das práticas de planejamento adotadas e de um exame permanente da sua aplicabilidade e dos resultados alcançados.

Na Rocinha, verdadeira cidade com seus mais de 100 mil habitantes, optamos por fazer uma **única leitura**, conduzida por técnicos e moradores, passo a passo, pacientemente com avanços e recuos, mas com resultados surpreendentes, no que concerne a compreensão dos problemas e potencialidades da favela e, principalmente, na transformação dos técnicos e habitantes da favela quanto à postura em relação ao trabalho. A presença de moradores na equipe e a troca permanente de idéias entre esta e a população, ora através de intermináveis conversas no escritório de campo, ora em reuniões que atraíam centenas de moradores ou ainda em reuniões menores nos sub-bairros da favela, permitiu que velhos problemas fossem melhor compreendidos e tratados de forma mais inovadora. Nesse processo, os que vieram de fora tiveram a oportunidade de abandonar muitos preconceitos e a partir de então enxergar uma outra Rocinha, que diante de seus olhos adquiria cores, sons, movimentos até então insuspeitos. Alguns, com espanto, puderam perceber até mesmo algum sentido em sua inusitada organização espacial.

Os de dentro também se transformaram, vendo suas contribuições valorizadas e incorporadas ao trabalho e, pouco a pouco, passaram a tê-lo como seu e se antes os preconceitos e desconfianças preponderavam, agora a confiança e o comprometimento dominavam o grupo, dando lugar a um processo que mais do que participativo poderia ser chamado de colaborativo.

Talvez tudo isso tenha sido possível graças a algumas circunstâncias que fariam do Plano Diretor da Rocinha uma experiência única, mas talvez não e, se acreditarmos nessa última hipótese, seria importante além de conhecer a forma como o plano foi elaborado, as circunstâncias que permitiram levá-lo a cabo.

Nesse sentido, poderíamos apontar duas delas como determinantes para a direção tomada pelo trabalho. A primeira foi o fato do Plano da Rocinha não ter tido as amarras impostas pelos contratantes, como ocorreu com os projetos do Favela Bairro da Secretaria de Habitação do Rio de Janeiro e, no passado, com os Planos Locais de Desenvolvimento financiados pelo SERFHAU. Todos esses trabalhos foram desenvolvidos sob uma coordenação metodológica severa, através de verdadeiros manuais de elaboração feitos pelos órgãos contratantes. O fato é que, se num primeiro momento, os manuais serviram para orientar equipes menos experientes, num segundo momento, dificultaram a incorporação de inovações metodológicas, já que tentativas nesse sentido raramente eram aceitas pelos contratantes. O excessivo detalhamento desses manuais resultava numa homogeneização de procedimentos incompatível com as especificidades de cada caso e se muitos dos dados e procedimentos solicitados pareciam irrelevantes, outros, considerados importantes pelas equipes de elaboração, nem mesmo integravam os manuais, produzidos muitas vezes por técnicos com pouca experiência prática e nenhuma de campo.

Livres de uma normalização metodológica, os Planos Diretores da Rocinha, do Complexo do Alemão e de Manguinhos, realizados simultaneamente por equipes diferentes, puderam seguir caminhos distintos, ainda que tenham tido o mesmo contratante, o Governo do Estado do Rio de Janeiro³.

A segunda circunstância foi a existência na comunidade, não só de um forte desejo de ter um Plano Diretor, como também um movimento nesse sentido, empreendido pelas associações de moradores da Rocinha, São Conrado e Gávea, reunidas em fórum criado para discutir problemas comuns agravados pelas ocorrências conhecidas como a Guerra da Rocinha⁴. Nele surgiu, pela primeira vez, a

3 A forma de contratação desses três Planos também não foi homogênea. Enquanto o Plano da Rocinha foi contratado a partir de um Concurso Nacional promovido pelo Governo do Estado e o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB RJ, os outros dois trabalhos foram contratados sem licitação, já que a empresa contratada era autora dos Planos Diretores de Manguinhos e Alemão, elaborados anteriormente para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

4 Em abril de 2004, os traficantes do Vidigal tentam tomar a Rocinha. O confronto causa a morte de pelo menos 17 moradores da Rocinha e de uma mulher que passava pela Avenida Niemeyer e que teve seu carro metralhado pelos invasores. Durante o

idéia de se elaborar um Plano Diretor para a favela, decisão assumida posteriormente pelo Governo do Estado, que decidiu, em 2005, realizar um Concurso Público Nacional de Idéias, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, IAB-RJ, para escolher a equipe que teria a missão elaborar o Plano Diretor. Somente no final de 2006, o concurso seria lançado, tendo nosso grupo se sagrado vencedor.

A decisão do Governo do Estado de atender à comunidade, viabilizando a elaboração do Plano Diretor, não pode ser creditada apenas à pressão das três associações, mas também ao desejo do Governo Estadual de ocupar o grande espaço deixado vazio pela Prefeitura da Cidade na urbanização das grandes favelas, excluídas do Programa Favela Bairro. É inquestionável que essa atribuição seria da Prefeitura e que sua total omissão durante o período de elaboração do Plano Diretor deveu-se exclusivamente a questões políticas, resolvidas com a troca da administração em 2009. Essa omissão, inclusive, permitirá que o Plano Diretor da Rocinha possa sofrer a crítica de não ter implantado novos parâmetros de uso e ocupação do solo, atribuição exclusiva da Prefeitura Municipal.



Fig. 2 – O Complexo da Rocinha em 2007

3. – O Arranjo Metodológico

Um ano antes do lançamento do concurso, alguns membros da equipe que mais tarde seria formada para dele participar, tiveram a oportunidade de coordenar os Planos Participativos de onze municípios da região serrana do Espírito Santo, todos com populações muito menores do que a da Rocinha. Esse trabalho, executado segundo a metodologia do Ministério das Cidades e acompanhado de perto por alguns dos seus técnicos, foi importante para a posterior construção de um novo arranjo metodológico utilizado na elaboração do Plano Diretor da Rocinha, estruturado a partir do mesmo modelo participativo, mas com algumas diferenças importantes.

conflito, os bairros da Rocinha e São Conrado ficaram isolados, durante uma semana, do restante da cidade.

Durante a realização dos onze planos diretores, sentimos claramente a dificuldade para conhecermos em profundidade as diferentes realidades com que nos deparávamos, ainda que o modelo participativo facilitasse em parte sua apreensão. A participação, no nosso modo de ver, não deve ser entendida como uma via de mão única e se por um lado, o processo de captação dos saberes locais permite aos técnicos vivenciar e compreender realidades diferentes das suas, por outro, o seu comprometimento em relação às questões levantadas por seus interlocutores é fundamental. Caso contrário, a confiança e o respeito, condições imprescindíveis ao sucesso do processo participativo, não se estabelecerão, transformando-o numa caricatura burocrática de si mesmo.

Na Rocinha, resolvemos parcialmente essa questão formando uma equipe cujo núcleo principal foi constituído por técnicos que já tinham atuado na comunidade e pela presença de dois moradores da comunidade, profundos conhecedores da realidade local. As principais idéias que integraram nossa proposta surgiram após intensas discussões dessa equipe. Pequenas dificuldades iniciais de alguns técnicos em trabalhar em igualdade de posição com os dois moradores da comunidade foram rapidamente superadas e substituídas por admiração, confiança e respeito mútuo.

Ainda na fase do concurso essas discussões se ampliaram, passando a envolver grupos de moradores em encontros, conversas e debates que nos convenceram da importância de estarmos permanentemente abertos ao diálogo e a receber a colaboração da população na formulação dos diagnósticos e propostas. No prazo de três meses completamos todos os levantamentos de campo, os diagnósticos e propostas e elaboramos a apresentação do trabalho.

Nesse curto espaço de tempo, nos reunimos com os moradores, ora em encontros formais, ora em conversas realizadas em plena rua, nos becos, nas casas ou em locais como o Largo do Pastor Almir, onde explicamos nosso trabalho para dezenas de crianças, já que serão elas as maiores beneficiadas com a implantação do Plano.



Fig.3 – Reuniões com as crianças da Rocinha e com os moradores da Rua 4.

A experiência adquirida na organização de reuniões participativas, nos onze municípios pertencentes à Região Serrana do Espírito Santo, permitiu que aprimorássemos a metodologia neles utilizada, sempre com o objetivo de aprofundar a interação entre o conhecimento técnico e os saberes da comunidade.

Com o objetivo de desmistificar o saber técnico e de tornar mais compreensíveis problemas supostamente complexos utilizamos, por exemplo, maquetes muito simples feitas de isopor, para explicar e discutir o relevo local, um forte condicionante do processo de ocupação da Rocinha. Essa iniciativa permitiu que os moradores retornassem com questionamentos, informações e sugestões importantes que dificilmente existiriam sem o auxílio da maquete. São experiências como essa que chamamos de processo participativo de mão dupla, ou ainda melhor, de processo de planejamento colaborativo.

Para que seja criado um ambiente propício a essa forma de planejar, diversos fatores são fundamentais, dentre eles destacamos a necessidade da equipe permanecer o maior tempo no campo, já que é precisamente dessa imersão, do contacto com a população e com o território que, na maioria das vezes, surgem as idéias mais criativas. Foi por essa razão que elegemos uma pequena birosca da Rocinha como nosso escritório de campo durante os três meses de duração do concurso e graças a essa imersão, à confiança conquistada junto à população e ao ambiente colaborativo que foi construído, que pudemos apresentar ao júri do IAB propostas fundamentadas em uma única leitura da comunidade e não em leituras técnica e comunitária independentes, como sugerido na metodologia formulada pelo Ministério das Cidades.

Atendendo ao edital do concurso, elaboramos um diagnóstico sobre os aspectos físicos, socioeconômicos e culturais abrangendo toda a comunidade, aprofundado em uma área escolhida pela equipe e definida como “Área Exemplar”. O mesmo foi feito com as propostas apresentadas, divididas entre aquelas que abrangiam toda a comunidade e as que se referiam à área exemplar. A validade das propostas formuladas, exaustivamente discutidas com a população, comprovou-se posteriormente quando algumas foram consideradas prioritárias pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC das Favelas.

O contato permanente com a população foi mantido após o concurso, em reuniões que atraíram centenas de moradores, como as realizadas no pátio da Capela Nossa Senhora da Boa Viagem e na Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha e ainda em escolas, creches e associações de moradores, onde, em grupos menores, discutíamos os problemas de cada vizinhança.



Fig. 4 – Reunião no pátio da Capela Nossa Senhora da Boa Viagem

O escritório de campo logo revelou-se como o local ideal para reuniões com pequenos grupos ou ainda com lideranças locais, mantendo as portas abertas a comunidade durante todo o tempo de elaboração do Plano. A divulgação do trabalho para os mais de 100 mil habitantes da Rocinha exigiu

outros meios de comunicação além das reuniões, entre os quais a distribuição de panfletos, a criação de um programa semanal de rádio, a utilização dos serviços de auto-falante e a gravação de programas transmitidos pela TV-ROC.

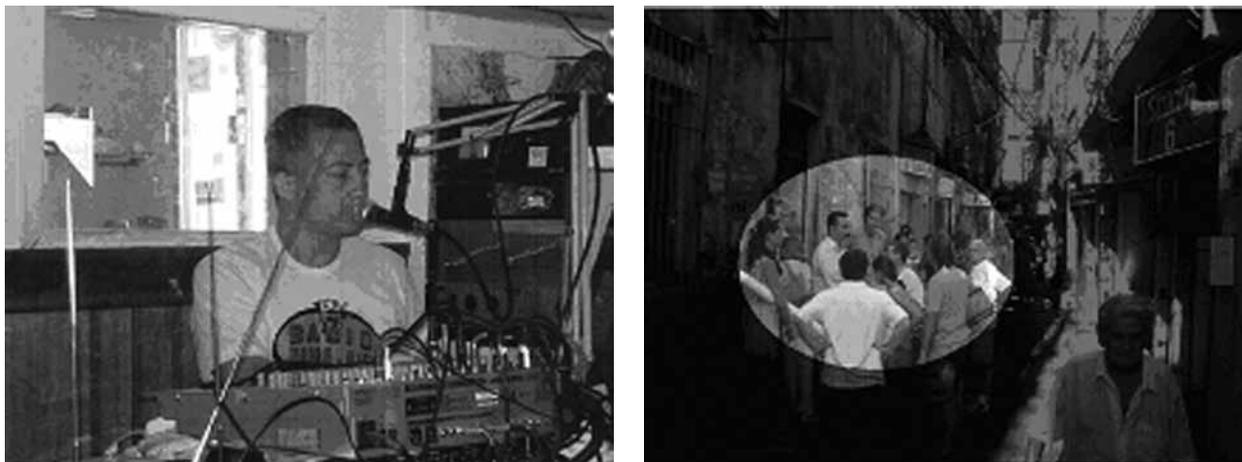


Fig. 5 – Recursos de divulgação utilizados

Desde o início da elaboração do Plano, instalamos um escritório de campo, onde parte importante do trabalho foi realizado. A implantação de uma base local facilitou, além das reuniões da equipe, a capacitação da equipe selecionada para fazer os levantamentos de campo, a constituição de grupos de estudo e, principalmente, serviu para estimular ainda mais o contacto com os moradores. Dotado de computadores, impressoras e de uma ploter, foi possível realizar no escritório de campo a maioria dos mapas de levantamento, digitalizados e impressos na própria Rocinha.



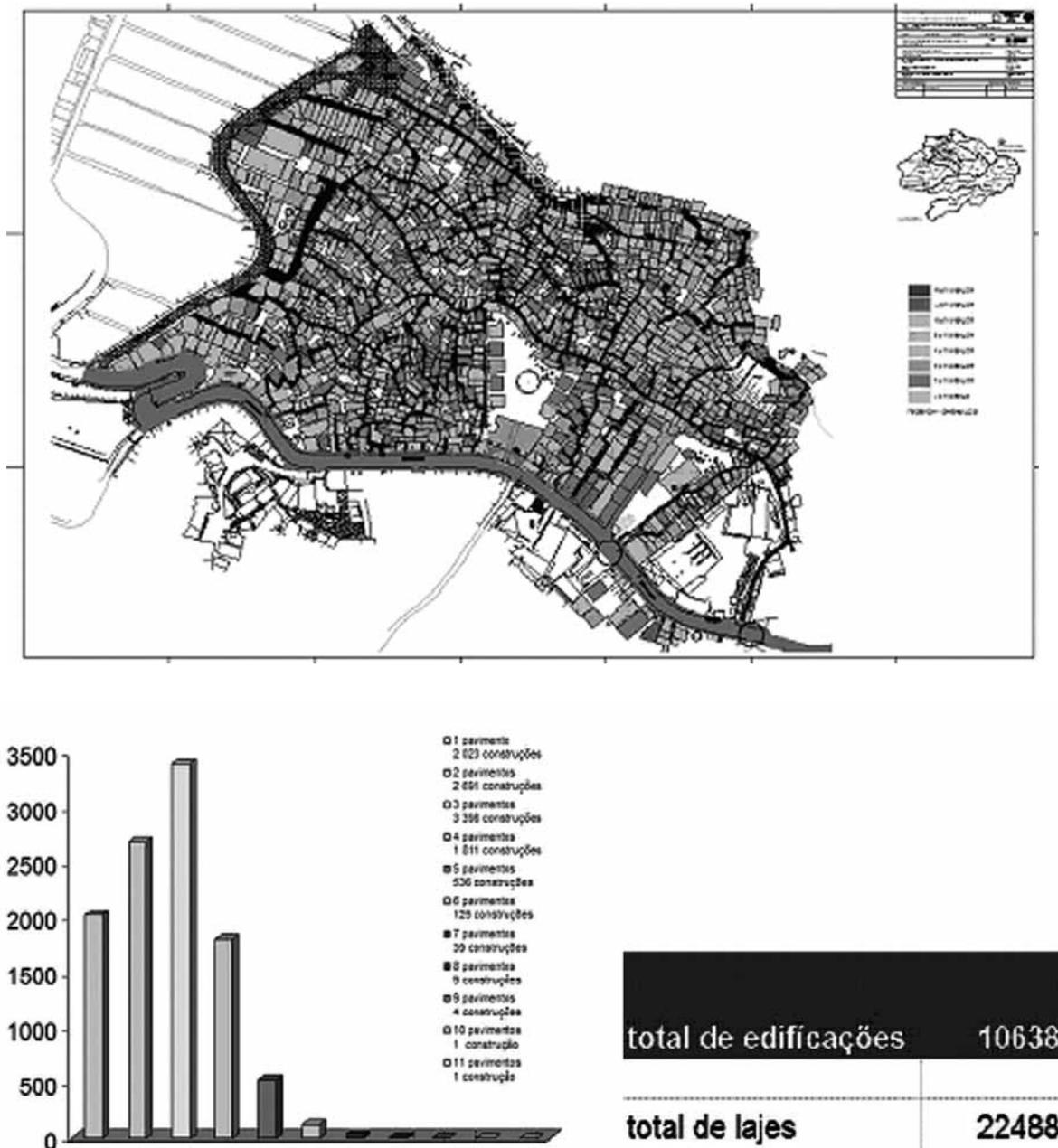
Fig. 6 – Nosso segundo escritório na Rocinha

Outra decisão importante nessa fase foi o de incluir mais moradores da Rocinha na equipe, capacitando-os para a realização do trabalho. Neste sentido, contratamos onze jovens da comunidade, cursando o ensino superior ou escolas técnicas, como estagiários que se juntaram a outros onze jovens vindo de fora, para realizar os levantamentos físicos e socioeconômicos, organizar os dados recolhidos e digitalizá-los quando necessário. A capacitação dessa equipe de apoio iniciou-se com uma apresentação geral do escopo do trabalho a ser realizado, seguida de um curso intensivo teórico e prático, sendo a parte prática do curso ministrada por um dos moradores integrante da equipe principal. Um dos levantamentos reali-

zados por esses jovens e pelos membros da equipe principal que os acompanhavam consistiu na identificação do número de pavimentos e do uso de todas as edificações existentes na Rocinha.

Nos oito meses que durou o levantamento, a digitalização e a análise dos dados obtidos, as equipes formadas por três jovens, coordenados por um arquiteto, além de concluírem os levantamentos, tiraram inúmeras fotos documentando os problemas urbanísticos, habitacionais e de infra-estrutura com que se deparavam, discutidos, no final de cada dia, com a equipe principal.

Fig. 7 – Alguns resultados do levantamento



A análise dos dados levantados permitiu chegarmos a uma estimativa mais ou menos confiável do número de habitantes da Rocinha, até então inexistente, estimado em 110.000, número mais tarde validado pelo censo realizado durante a implantação do PAC. Nota-se que a Rocinha se coloca como uma

comunidade mais populosa que alguns municípios metropolitanos, tais como Itaguaí e Japeri e com a mesma ordem de grandeza de Queimados.

O empenho demonstrado por esses jovens logo nos animou a ampliar os conhecimentos transmitidos durante o curso de capacitação, através de um ciclo de palestras sobre questões urbanísticas e história das cidades, onde tratávamos de comparar os problemas da comunidade com situações semelhantes vividas no passado. As palestras acabaram por atrair, além dos nossos estagiários, várias lideranças locais, fazendo com que nosso objetivo, apesar de ambicioso, fosse, em boa parte, atingido, pois pretendíamos formar na Rocinha o maior número de pessoas que pudessem, após nossa saída, continuar a refletir sobre o desenvolvimento local e, principalmente, manter vivo o compromisso da comunidade com o Plano Diretor. O título dado ao ciclo de palestras - “Urbanizantes” - foi uma homenagem da equipe a um promotor cultural e ator da comunidade que recomendava com boa dose de razão:

“Antes de urbanizarmos a Rocinha precisamos urbanizar a cabeça dos seus moradores.”

Outro exemplo de planejamento colaborativo foi a forma encontrada para elaborar uma proposta cultural para Rocinha, chamada de Carta da Rocinha pelas autoridades, técnicos e moradores que participaram de sua elaboração. Antes de passarmos a relatar o processo adotado na feitura da Carta, acreditamos ser importante explicar a forte relação que havíamos identificado entre desenvolvimento cultural e urbanismo na Rocinha, que justificou a ênfase dada ao tema no Plano Diretor.

Conhecendo a Rocinha há muitos anos, sabíamos da importância dada por seus moradores às manifestações culturais locais que iam muito além dos ensaios da Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha, ora através de eventos de massa, como a encenação da paixão de Cristo, na Semana Santa e shows com grandes artistas, realizados nos pátios de estacionamento das empresas de ônibus, ora manifestações menores, conduzidas por grupos de teatro, capoeira, fotografia, cinema, dança e artes plásticas, entre outros. Valorizar essas manifestações e principalmente manter a comunidade a frente desses eventos nos pareceu fundamental, não só para preservar e promover a forte identidade cultural da Rocinha, mas também para valorizar a importância de seus agentes culturais cujo prestígio, de certa forma, se contrapunha a atração exercida pelo crime organizado entre os jovens.

Para que a proposta cultural fosse construída a partir dos artistas e animadores, decidimos organizar um Fórum Cultural que reunisse na comunidade autoridades, personalidades e técnicos da área cultural e os representantes locais. O Fórum, além de contar com a presença de autoridades dos Governos Estadual e Municipal, propiciou pela primeira vez o encontro entre os diversos grupos de artistas da Rocinha, que até então pouco se falavam. Para que o Fórum fosse realmente representativo, primeiramente fizemos um levantamento das principais manifestações e de seus realizadores, depois, com a ajuda desses representantes, organizamos o Fórum, que em dois fins de semanas seguidos colocou frente a frente as autoridades e instituições culturais do Governo do Estado e os moradores para, em conjunto, estabelecerem uma proposta de desenvolvimento cultural para a comunidade – A Carta Cultural da Rocinha⁵.

5 A concepção gráfica do cartaz de divulgação do evento destacou o trabalho de uma pintora da Rocinha.



**PLANO SÓCIO ESPACIAL
DO BAIRRO DA ROCINHA**

**1º FORUM
CULTURAL
DA ROCINHA**

SÁBADO DIA 21 DE JULHO
DAS 9:30 ÀS 12:30 HORAS
ABERTURA
DAS 14:00 ÀS 16:30 HORAS
APRESENTAÇÃO E DEBATE
PLANO CULTURAL
LOCAL: IGREJA METODISTA DO
CAMINHO DO BOIADEIRO, 25

SÁBADO DIA 28 DE JULHO
DAS 9:30 ÀS 12:30 HORAS
APRESENTAÇÃO E DEBATE
CENTRO DA CULTURA
DAS 14:00 ÀS 16:30 HORAS
APRESENTAÇÃO E DEBATE
IMAGENS
LOCAL: IGREJA NOSSA SENHORA DA
BOA VIAGEM, ESTRADA DA GAVIA, 445

CERTIFICADO PARA OS PARTICIPANTES

APDS

SEO	EMCP	UPMMR
SECRETARIA ESTADUAL DE OBRAS	SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS	SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS
SEC	NET	AMABB
SECRETARIA ESTADUAL DE CULTURA	SECRETARIA DE CULTURA	ALVC

FIG. 8 – Cartaz de divulgação do Fórum Cultural.

Outra medida importante foi o permanente contato com as três associações locais de moradores. Manter um canal aberto com todas as associações e suas lideranças não foi tarefa das mais fáceis, mas mostrou-se indispensável para respeitar a relação de forças entre elas, estabelecendo um ambiente proativo. Aprendemos, depois de alguns tropeços, que se as lideranças não forem permanentemente informadas de todas as etapas do processo de planejamento é provável que a população deixe de as consultar, passando a buscar informações em fontes, muitas vezes, mal informadas ou, o que ainda causa mais transtorno, junto à equipe de elaboração, enfraquecendo, em ambos os casos, as organizações locais.

Dado o tamanho da Rocinha, decidimos dividir a comunidade em oito Áreas de Intervenção (AI) de forma a facilitar os levantamentos, diagnósticos e proposições. As AIs foram formadas pela reunião de sub-bairros com características locacionais, topográficas, urbanísticas e sociais semelhantes. A delimitação das AIs procurou ainda acompanhar os limites dos setores censitários e os estabelecidos pelo Programa Saúde da Família, coordenado por uma enfermeira, atualmente diretora do Posto de Saúde e moradora da Rocinha desde criança.

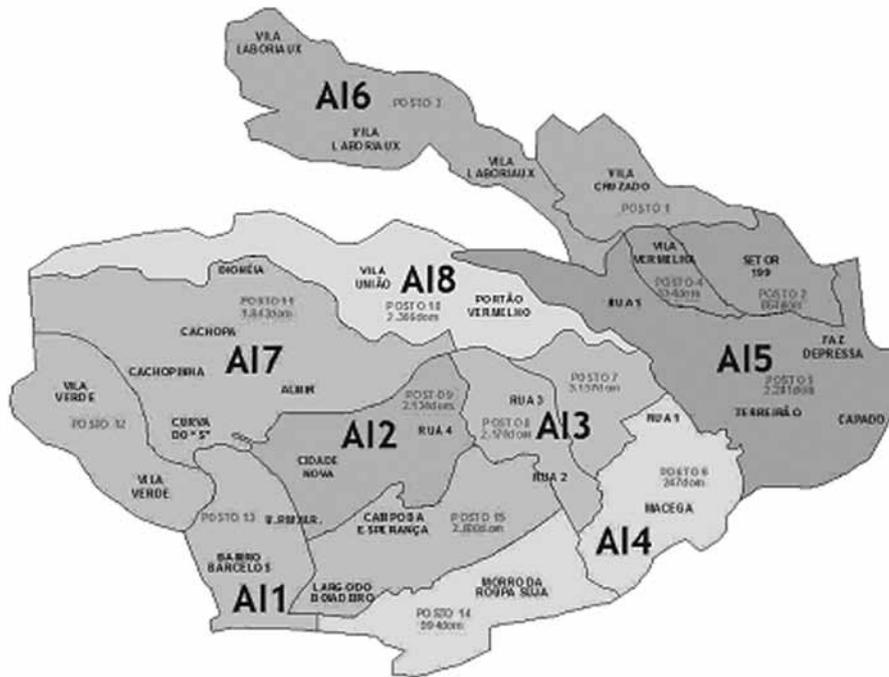


FIG. 9 – Áreas de Intervenção

Dois fatores nos parecem fundamentais para que as linhas gerais do Plano Diretor possam ser preservadas. O primeiro é a participação do Governo Municipal na implantação do Plano, já que por motivos políticos a Prefeitura ignorou o projeto até recentemente. A elaboração de um Plano de Estruturação Urbana (PEU) pela Prefeitura, discutido com a sociedade e submetido à Câmara Municipal é indispensável à institucionalização e aperfeiçoamento do Plano.

O segundo fator refere-se à necessidade de não se interromper o processo de planejamento iniciado na Rocinha e, principalmente, de se manter o interesse da população pelo projeto. As sementes nesse sentido foram lançadas, algumas já germinaram, como a criação de um fórum de acompanhamento do plano, de um fórum cultural e um conselho de desenvolvimento turístico, todos em pleno funcionamento, e o que é ainda melhor, toda a população discutiu, participou e colaborou para a realização do Plano, notadamente, dezenas de jovens, capacitados durante o trabalho são hoje seus defensores entusiasmados.

4. – Recomendações

4.1 – Maior liberdade metodológica

Percebemos na Rocinha que a liberdade metodológica que tivemos para a realização do plano foi um ingrediente fundamental para os resultados atingidos. Isso porque, ao longo de quase dois anos de trabalho, tivemos que ajustá-la mais de uma vez, ora em função de novos problemas e também oportunidades com que nos deparávamos, ora por fatores externos tais como a troca da administração estadual e o próprio PAC. Com base nesse aprendizado perguntamos se não seria um equívoco a adoção de me-

metodologias excessivamente detalhadas, verdadeiros manuais que ao inibir qualquer tipo de criatividade na sua utilização, nos constroem a tratar de forma similar situações, em sua maioria, bastante diversas.

Não seria melhor construir diferentes metodologias a partir das especificidades de cada caso, do caráter participativo e colaborativo desse tipo de trabalho e do estudo de experiências que apostaram numa maior liberdade de atuação, como foi o caso da Rocinha, entre outros?

4.2 – Preparação da população para a realização do Plano

Outra circunstancia fundamental para o desenvolvimento do Plano Diretor da Rocinha, como vimos anteriormente, foi a existência de um forte movimento a favor de sua realização. O Fórum que reuniu as associações de São Conrado, Gávea e Rocinha e, posteriormente, o Fórum organizado pelo Governo do Estado que, desta vez, colocou frente a frente as lideranças da Rocinha e as autoridades estaduais, serviu, entre outras coisas, para preparar a população para receber o trabalho.

A realização do concurso, a presença de um representante da Rocinha no júri e o contacto com as equipes concorrentes durante os três meses de preparação das propostas mobilizaram a população a ponto de surgirem verdadeiras torcidas a favor de um ou outro concorrente. Tudo isso nos leva a crer que seria importante uma cuidadosa mobilização da população antes do inicio do Plano Diretor. A realização de fóruns, seminários e oficinas explicando o trabalho e capacitando os moradores interessados em seu acompanhamento seria de grande utilidade para a equipe que viesse a realiza-lo.

4.3 – Forma de contratação do Plano

Finalmente gostaríamos de acrescentar que os critérios e a forma de seleção e contratação das equipes de execução dos Planos Diretores são extremamente importantes. Essa seleção, na maioria das vezes, vem sendo feita por licitações com propostas técnicas e propostas de preços e até mesmo por concorrências decididas pelo menor preço. Não nos parece que essas formas de seleção sirvam para escolher as melhores equipes, principalmente no que se refere ao comprometimento com o trabalho, condição indispensável à condução de um processo participativo.

Acreditamos que a realização de concursos, onde os licitantes têm oportunidade de comprovar sua capacidade e criatividade, apesar dos problemas que envolvem concorrências desse tipo, ainda nos parece a melhor solução para selecionar as equipes de elaboração.

ANÁLISE DOS IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA – PLANOS DIRETORES E LEIS DE ZONEAMENTO – NA ESTRUTURA URBANA DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU

*Rosane Lopes de Araujo
Alice Vainer*

O processo de elaboração de Planos Diretores nos municípios brasileiros nem sempre acompanha a análise da legislação urbana, que orienta e define o uso e a ocupação do solo de seu território. Fato que, por vezes, ocasiona conflitos e conduções díspares entre as diretrizes e princípios do Plano Diretor e as determinações das normas urbanísticas.

Tendo por objetivo aprofundar esta questão, colocando em pauta o papel das normas em relação aos Planos e a concretização da ocupação da cidade, serão avaliadas no presente trabalho as propostas contidas nos Planos Diretores para o uso e a ocupação do solo, bem como a legislação urbana editada antes e depois da aprovação destes Planos.

O foco da análise será o Município de Nova Iguaçu, considerando a sua relevância no contexto da Baixada Fluminense e a aprovação de seu primeiro Plano Diretor na década de 1990 com suas revisões, tendo em vista inclusive a modificação de sua delimitação territorial, provocada pela emancipação de alguns de seus distritos, que gerou novos municípios – Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita. Ressalta-se ainda que se encontra em tramitação no Legislativo, a proposta do Plano Diretor Participativo para a cidade.

1. – A Cidade de Nova Iguaçu

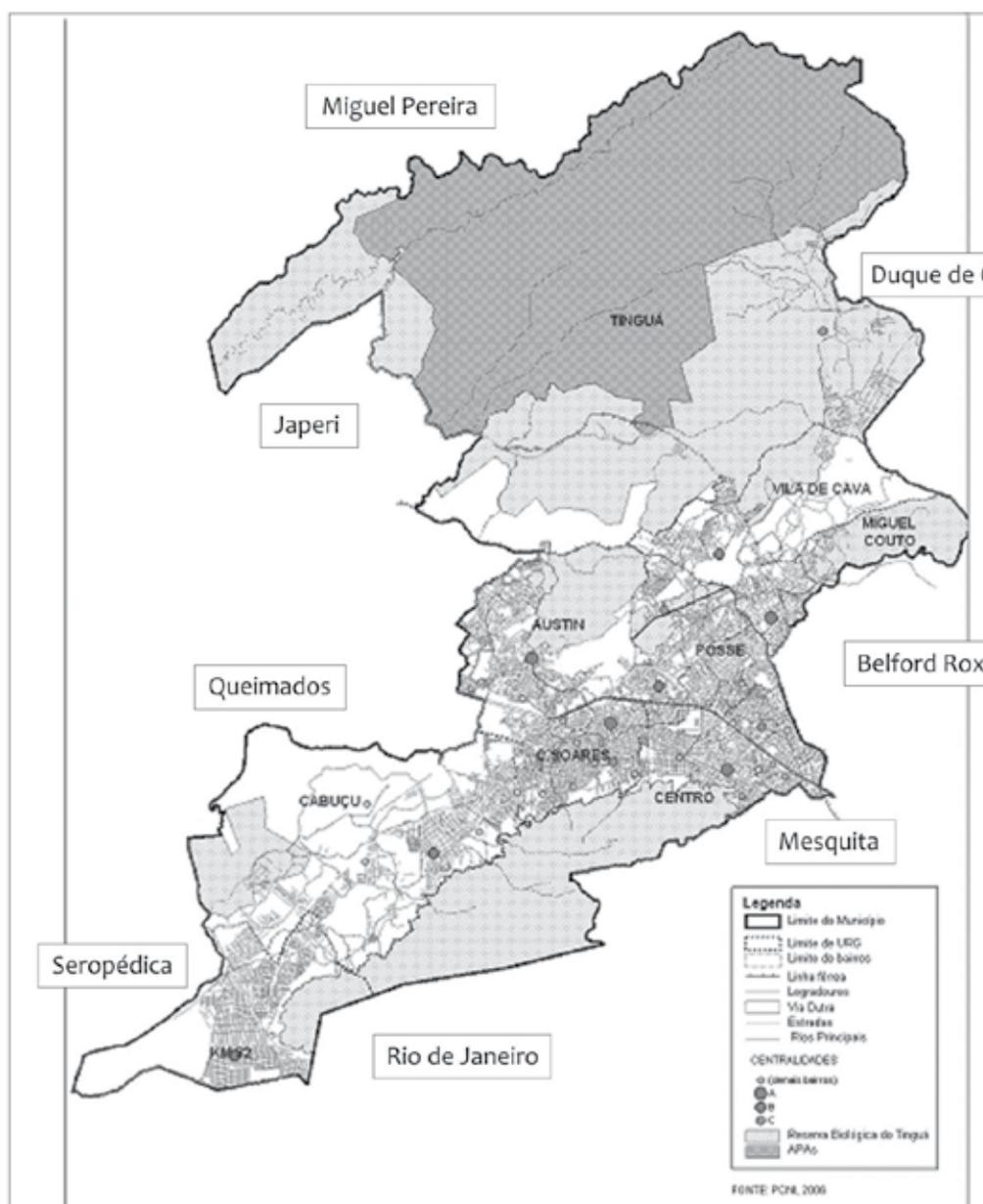
Nova Iguaçu possui 524 km² de área territorial, sendo a maior cidade em extensão na Baixada Fluminense e a segunda maior da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Fazendo limites com os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Mesquita, Miguel Pereira, Queimados, Seropédica e Rio de Janeiro, capital do Estado, a cidade tem como principais acessos rodoviários a Rodovia Presidente Dutra (BR-116) e a antiga Rio-São Paulo (BR-465), a Estrada de Madureira (RJ-105), a Estrada de Adriánópolis-Jaceruba (RJ-113), a Av. Governador Roberto Silveira (RJ-111) e a Via Light (RJ-081).

Com uma ocupação decorrente do declínio da produção agrícola, em particular do cultivo de laranjais, a cidade de Nova Iguaçu teve sua formação territorial urbana a partir do parcelamento de áreas antes destinadas à citricultura. Tendo a ferrovia e as estradas como eixos de atração e ligação, os loteamentos se concretizaram, caracterizando uma expansão sem infra-estrutura, desordenada e desarticulada, especialmente em relação à malha viária.

Situada na Baixada Fluminense, área identificada pela presença marcante da população de baixa

renda e pela precariedade de infra-estrutura, a cidade teve seu crescimento associado a um conjunto de fatores, como o alto custo dos lotes e habitações na cidade do Rio de Janeiro, a malha ferroviária de extensão significativa e a construção da Rodovia Presidente Dutra no início dos anos 1950, que, além de acelerar o processo de expansão periférica da capital, incorporou Nova Iguaçu ao tecido metropolitano do Rio de Janeiro. Ressalta-se ainda que a busca por oportunidades nas grandes cidades, conjugada ao interesse da população de baixa renda pela segurança representada pela moradia em terrenos próprios e passíveis de futuras ampliações, contribuiu significativamente para a expansão dos parcelamentos no Município (PCNI, 2002).

O transporte ferroviário teve papel significativo na estrutura de ocupação da cidade, tendo na linha da Central do Brasil e em seus ramais, elemento essencial para o surgimento e a consolidação de alguns bairros, como Centro, Prata, Comendador Soares e Austin, situados em sua área central. Por outro lado, o transporte rodoviário viria a consolidar a ocupação, com a rodovia Presidente Dutra, a abertura da Via Light e a melhoria de uma malha viária auxiliar.



Fonte: PCNI, Via Pública. Projeto para o Plano Diretor Participativo, 2008.

Com 67% do território delimitado como áreas ambientais¹, que apresentam problemas ocasionados pelo desmatamento, ocupações irregulares, poluição por esgoto e pressão da expansão urbana, o Município apresenta uma ocupação desigual, onde o centro de comércio e serviços apresenta melhores níveis de urbanização, detendo aproximadamente 85% dos benefícios urbanos da cidade e caracterizando-se por certa vitalidade do mercado imobiliário, com alguma verticalização e oferta de moradia para classe média e alta. Para além deste centro, tem-se a periferia, composta por loteamentos precários implantados de forma fragmentada, em grande parte carente de equipamentos e infra-estrutura, ocupados a partir de casas unifamiliares autoconstruídas (PCNI, 2002).

Segundo a contagem de população do IBGE/2007, Nova Iguaçu abriga 830.672 pessoas. Em relação à composição demográfica do Município, observa-se que este sofreu um incremento “pelo intenso deslocamento populacional verificado no espaço intrametropolitano fluminense, pois Nova Iguaçu recebeu uma boa parcela dos migrantes do município do Rio de Janeiro e também dos migrantes periféricos oriundos de Duque de Caxias, Nilópolis e São João de Meriti” (Oliveira, 2006). Dados da Fundação CIDE indicam que a população do Município cresceu a taxas mais altas do que a média metropolitana: entre 1991 e 2000, enquanto a metrópole cresceu em média 1% ao ano, Nova Iguaçu apresentou taxas de crescimento médio anual em torno de 2% (PCNI, 2008).

Com relação à renda, de maneira geral, a população iguaçuana apresenta baixo rendimento. De acordo com o diagnóstico elaborado para subsidiar a proposta do Plano Diretor Participativo (PCNI, 2008), o rendimento nominal mensal dos chefes de domicílios, na média do Município, corresponde a 3,24 salários mínimos (2000). No entanto, a maior parte dos chefes de domicílio, cerca de 66%, encontra-se na faixa de renda entre 0 a 3 salários mínimos. Destes, um percentual significativo (13%) não têm rendimento e somente 4% dos chefes de domicílios têm renda superior a 10 salários mínimos e 1% acima de 20 salários mínimos.

O déficit habitacional de Nova Iguaçu (FJP, Déficit Habitacional do Brasil, 2000) foi calculado em aproximadamente 23 mil moradias, representando cerca de 8,8% do total de domicílios existentes. Destes, verifica-se que o principal componente do déficit é a coabitação. Mais de 17 mil famílias compartilham unidades residenciais, enquanto 4.300 vivem em cômodos provavelmente alugados. Os domicílios rústicos e improvisados, quase sempre associados às ocupações (favelas) representam cerca de 1.000 famílias. Quanto à inadequação dos domicílios existentes, parte significativa dos domicílios particulares permanentes existentes em Nova Iguaçu apresenta algum tipo de problema, sendo o maior deles relacionado à carência de infra-estrutura (33,76%), seguido do adensamento excessivo (12,65%) (PCNI, 2008).

1 Parte do território de Nova Iguaçu, ou seja, aproximadamente 35% é caracterizado por floresta do tipo Mata Atlântica e foi declarado pela UNESCO como Reserva da Biosfera e a partir do pelo Decreto Federal n. 97.780, de 1987, definido como **Reserva Biológica do Tinguá**.

A cidade conta ainda com o **Parque Municipal de Nova Iguaçu**, que foi criado pela Lei Municipal n. 6.001, de 1998, possuindo uma área de 1.100 hectares. Sua diversidade de recursos naturais permitiu ao parque ser denominado, em 2004, como o primeiro Geoparque do Brasil.

As **Áreas de Proteção Ambiental (APAs)** de Nova Iguaçu foram definidas por legislações municipais editadas entre 1998 e 2002:

- **APA do Rio D'Ouro:** com aproximadamente 3.112,466 m², localiza-se na região centro norte do município e faz divisa com o município de Japeri. Além da vegetação, apresenta mananciais que formam a bacia do Rio D'Ouro e a cabeceira do Rio Iguaçu;
- **APA Guandu-Açu:** antes denominada APA Ilha do Tarzan, possui uma área de 8.701.250m² e está localizada no oeste do município;
- **APA Tinguazinho:** antiga APA São José. Com 11.027.690,45m², situa-se na região centro norte de Nova Iguaçu;
- **APA do Tinguá:** antes denominada APA Tinguá/Iguaçu. Possui 5.331.975m² e está situada na região norte do município;
- **APA Jaceruba:** antiga APA Rio São Pedro de Jaceruba, apresenta 2.474.480m² e está localizada na região noroeste do município, fazendo divisa com Miguel Pereira e Japeri;
- **APA Retiro:** antiga APA Geneciano, possui 10.268.648,33m² e localiza-se na região nordeste. Faz divisa com Belford Roxo;
- **APA Gericinó-Medanha:** definida por legislação estadual, totaliza uma área de 10.500 hectares e está localizada na região sul de Nova Iguaçu. No ano de 1996 foi considerada pela UNESCO como Reserva da Biosfera.

Além das APAs, foi delimitada a **Área de Especial Interesse Ambiental (AEIA)** do **Morro Agudo**, em 2001.

Os assentamentos precários existentes, em especial loteamentos, implantados antes da aprovação da Lei Federal n. 6.766/1979, que estabeleceu normas reguladoras para parcelamentos e loteamentos, foram lançados com arruamento prévio e consentimento das autoridades sem que fosse obrigatório ao loteador dotar a área de infra-estrutura. Tal situação agravou a questão da precariedade da urbanização no Município, aumentando a demanda por investimentos públicos em áreas carentes de infra-estrutura.

Irregulares ou clandestinos, muitos loteamentos oferecem terrenos a baixo custo, em áreas desprovidas de urbanização e de documentação legal. Observa-se que, em estudo recente (PCNI, 2008), identificou-se um contingente elevado de população que adquiriu, pagou e edificou nos lotes, não conseguindo acesso ao registro desses imóveis por várias razões, que variam de irregularidades na formalização dos parcelamentos à imperfeição nos títulos que receberam. As situações abrangem áreas destinadas a uso público que foram ocupadas e a grilagem de lotes².

Em relação às favelas, levantamentos apontam para a existência de 84 a 100 desses assentamentos em Nova Iguaçu. Tendo como característica arranjos espaciais sem um traçado regular ou ainda um desenho assemelhado ao parcelamento, mas com dimensões de lotes menores e área desprovida de obras públicas ou infra-estrutura, em especial de saneamento, as ocupações de terras identificadas como favelas localizam-se nos morros do centro da cidade com aproximadamente 200 famílias, nas margens do Rio das Botas com cerca de 3.000 famílias vivendo em situação de risco, com a possibilidade de inundações, e no leito do extinto ramal ferroviário Austin - Santa Cruz onde vivem 1.500 famílias (PCNI, 2002).

Segundo levantamento realizado para o Plano de Regularização Fundiária de Nova Iguaçu (PCNI, Fundação CDDH Bento Rubião, 2008) junto aos órgãos relacionados às áreas que apresentam assentamentos precários, destaca-se que, em relação ao Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o Núcleo Colonial Tinguá, que vai até Duque de Caxias, foi emancipado e regularizado, tendo tido, entretanto, divisões de parcelamento que descaracterizaram o loteamento legalizado. O Iterj (Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro) registra 25 áreas ocupadas no Município por populações de baixa renda. Existem ainda terras de propriedade da Santa Casa da Misericórdia que foram parceladas e ocupadas irregularmente, apresentando situações de áreas doadas por terceiros que foram alienadas pelos usufrutuários, áreas abandonadas exploradas por grileiros e áreas ocupadas por assentamentos populares. Quando à Cehab (Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro), os quatro conjuntos habitacionais produzidos pela Companhia tiveram suas áreas regularizadas fundiariamente, porém seus moradores possuem apenas escrituras de compra e venda e suas edificações não se encontram legalizadas. A Rede Ferroviária Federal (RFFSA) possui cerca de trezentos e trinta imóveis em Nova Iguaçu, estando a maior parte ocupada irregularmente. Ressalta-se ainda a existência de ocupações em faixas non aedificandi e de segurança ao longo das linhas da ferrovia.

Além de integrar a imensa periferia da cidade do Rio de Janeiro, que atrai diariamente um significativo número de pessoas rumo ao trabalho na capital, Nova Iguaçu possui uma economia própria, com certa diversidade de atividades instaladas. A principal atividade econômica é o comércio, seguido pelo segmento de serviços. Ambos caracterizam o Centro e outras centralidades regionais. Ressalta-se ainda que, com relação às atividades ligadas ao setor terciário, o município pode ser considerado uma referência regional, destacando-se um possível crescimento futuro das necessidades de serviços na região, mediante o desenvolvimento de atividades ligadas ao porto de Sepetiba e à EADI - Estação Aduaneira do Interior de Nova Iguaçu.

Quanto às atividades industriais, existe uma concentração em alguns eixos, em especial na

2 Termo utilizado para a posse de terras alheias mediante falsas escrituras de propriedade.

Rodovia Presidente Dutra, permitindo com essa interligação viária o transporte da produção. Nesse sentido, observa-se que a Via Light, que liga os bairros da Pavuna, no Município do Rio de Janeiro, ao Município de Nova Iguaçu, onde estão situados expressivos contingentes populacionais tidos como periféricos e também um elevado número de empresas, estando próxima da Rodovia Presidente Dutra, reforça a lógica de valorização dos eixos de transportes que viabilizam o deslocamento e a acessibilidade de pessoas e mercadorias.

Exercendo funções de centralidade no âmbito da periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o Município adquire nos anos 1990 uma nova configuração territorial, administrativa e política, decorrente das emancipações de alguns de seus distritos, como Belford Roxo (1990), área bastante populosa; Queimados (1990), onde se localiza o Pólo Industrial; Japeri (1991); e mais tarde, Mesquita (1999).

A Lei Orgânica Municipal de Nova Iguaçu data de maio de 1990 e o primeiro Plano Diretor, de 1992. Com a revisão deste Plano, aprovada em 1997, a cidade é toda delimitada como área urbana e passa a contar com uma organização do território, que, segundo seu artigo 12, “tem por finalidade a instituição de um modelo de planejamento e gestão consonante com os conteúdos e potencialidades de ordem geo-econômica, urbanística e ambiental da Cidade, visando o seu desenvolvimento integrado e efetivo”. Sob este preceito, o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (PDDUS), ainda em vigor, divide o Município em setores e unidades de planejamento (Setor de Planejamento Integrado – SPI e Unidades Regionais de Governo – URG), que passam a agregar diversos bairros. Observa-se que Mesquita deixa de ser tratado como distrito, sendo inserido no Setor de Planejamento Integrado Sudeste, composto por três URGs: Mesquita, Banco de Areia e Chatuba. Situação que se altera, em 1999, com a criação do Município de Mesquita e a conseqüente exclusão deste Setor do perímetro de Nova Iguaçu. O tema acerca dos Planos será tratado de forma mais detalhada na segunda parte do presente trabalho, com a análise do **Município e seus Planos Diretores**.



Fonte: PCNI, Via Pública. Projeto para o Plano Diretor Participativo, 2008.

No âmbito político, Nova Iguaçu elege para os mandatos de 1989-1992 e 1993-1996 dois prefeitos do Partido Democrático dos Trabalhadores (PDT), Aluisio Gama de Souza e Altamir Gomes Moreira, pertencentes ao mesmo partido que, no Rio de Janeiro, empossa Marcelo Alencar (1989-1992) e no período seguinte, um prefeito oriundo de suas bases, César Maia. Para o período 1997-2000, quando é revisado o Plano Diretor de 1992, sendo aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável e editadas legislações relativas ao uso e ocupação do solo, o prefeito eleito é Nelson Roberto Bournier de Oliveira, do PSDB, que migra posteriormente para o PMDB. Reeito para a administração 2001-2004, renuncia em 2002 para ser deputado federal. As eleições de 2004 levam ao governo da cidade um político do Partido dos Trabalhadores (PT), Lindberg Farias, que promove uma nova revisão do Plano Diretor, cujo projeto de lei, relativo ao Plano Diretor Participativo, encontra-se em tramitação na Câmara de Vereadores. Com uma coligação que agregou vários partidos (PT, PDT, PSB, PV, PCdoB, PTdoB, PR, PTN, PRB e DEM) o então prefeito é reeleito para o mandato 2009-2012.

Segundo informações da Prefeitura (PCNI, 2009), a cidade de Nova Iguaçu foi a terceira no país, depois de Rio de Janeiro e São Paulo, a receber recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). São R\$ 450 milhões a serem investidos em infra-estrutura, destacando-se a obra de duplicação do viaduto da Posse e a ampliação da Estrada da Posse, considerada estratégica pela ligação com o Arco Rodoviário Metropolitano, que ligará Itaboraí ao Porto de Itaguaí, passando por Nova Iguaçu. É ressaltada ainda a

atração que as intervenções públicas vêm ocasionando, com novos empreendimentos no setor privado da ordem de R\$ 2 bilhões, observando-se que construtoras têm se interessado em implantar na cidade condomínios de classe média, no modelo Barra da Tijuca, bairro situado na capital, Rio de Janeiro. Neste cenário, inclui-se o lançamento de um mega empreendimento no Município, chamado de Cidade Paradiso, nos moldes dos loteamentos/condomínios fechados denominados “bairros planejados”, cujo investimento tem por incentivo a acessibilidade, estando a 4,5 Km da Rodovia Presidente Dutra e próximo ao futuro Arco Rodoviário, que tem interseções passando por vias locais³. Localizado na região de Cabuçu, onde o padrão de urbanização é precário, estima-se que tal empreendimento quando concluído terá mais de 120 mil habitantes vivendo em aproximadamente 32 mil unidades distribuídas em uma área de 4,5 milhões de m², cujos terrenos foram adquiridos pela CR2 Empreendimentos Imobiliários, responsável pela realização da construção em parceria com a Prefeitura⁴. Além de casas e apartamentos, são previstas áreas destinadas ao comércio, à logística e às indústrias leves, bem como um complexo recreativo. Os preços das unidades residenciais de dois quartos variam de 60 a 70 mil reais.

Objetivando enriquecer a análise dos impactos da legislação urbana em Nova Iguaçu, segue uma compilação de dados relativos às áreas que compõem o seu território. Como as informações disponíveis referem-se aos seus cinco Setores de Planejamento Integrado (SPI) e nove Unidades Regionais de Governo (URG), que, por sua vez, agregam seus sessenta e oito bairros, o trabalho seguiu esta forma, a qual será objeto de reflexão mais adiante.

Dos Setores de Planejamento Integrado, Unidades Regionais de Governo e Bairros

1. – Centro

O Setor de Planejamento Integrado do Centro abrange três Unidades Regionais de Governo: Centro, Posse e Comendador Soares. Destas, a do Centro abrange o maior número de bairros, 16.

ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO		
Lei Complementar n. 06, de 1997 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS) de Nova Iguaçu		
Setores de Planejamento Integrado (SPI)	Unidades Regionais de Governo (URG)	Bairros (Lei de abairramento n. 2.952, de 17/12/1998 e Decreto n. 6.083, de 12/01/ 1999)
Centro	Centro	Centro, Califórnia, Vila Nova, Juscelino, Caonze, Bairro da Luz, Santa Eugênia, Jardim Iguaçu, Chacrinha, Moquetá, Viga, Rancho Novo, Vila Operária, Engenho Pequeno, Jardim Tropical, Prata
	Posse	Posse, Cerâmica, Ponto Chic, Ambai, Nova América, Carmary, Três Corações, Kennedy, Parque Flora, Bairro Botafogo
	Comendador Soares	Comendador Soares, Ouro Verde, Jardim Alvorada, Danon, Jardim Palmares, Rosa dos Ventos, Jardim Pernambuco, Jardim Nova Era

3 O futuro Arco Rodoviário Metropolitano terá interseções em Nova Iguaçu, tais como as Estradas do Retiro, Iguaçu Velho, São Bernardino e Santa Perciliana, as Avenidas Vilar Novo e Vilar Grande, como também a Rua Coronel Alberto Melo (Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Obras, 2007. Disponível em www.amchamrio.com.br).

4 Conforme informação disponível na página eletrônica www.cidadeparadiso.com.br. Acesso em março de 2009.

1.1 – URG Centro

O Centro de Nova Iguaçu está entre as mais dinâmicas áreas de comércio de todo o Estado do Rio de Janeiro. Além da boa acessibilidade, é servido de infra-estrutura, equipamentos sociais e de lazer, abrigando as classes de renda mais altas da cidade. Trata-se da área urbana melhor equipada e com maiores investimentos do município.

Em relação à distribuição da população do município, a URG Centro abriga cerca de 22% dos habitantes residentes no município (175.562 pessoas), tendo a maior concentração no bairro Centro, com 28.867 habitantes. Com uma densidade de 86,63 hab/ha, apresenta os maiores percentuais de população adulta e de idosos da cidade, enquanto que o índice de chefes jovens, com até 29 anos de idade, é o mais baixo de todo o município.

Os índices de renda nesta URG, como o rendimento nominal médio e a porcentagem dos chefes que têm rendimento maior que 20 salários mínimos, são maiores que a média municipal (PCNI, 2008). Com relação ao rendimento mensal médio do chefe de domicílio, a maior parte da URG Centro abriga chefes com renda entre 5 e 10 salários mínimos (2000).

Esta região concentra mais de 60% do total das atividades econômicas desenvolvidas em Nova Iguaçu, com um diversificado pólo de comércio e serviços, de caráter regional, localizado, sobretudo, no bairro do Centro. Além disso, a URG Centro se destaca pela presença de atividades relacionadas aos esportes e lazer, com a Vila Olímpica, a Pista do Aeroclube e o SESC Nova Iguaçu, como também ao comércio atacadista, indústrias, cosméticos, transportes e extração.

No bairro do Centro, principal referência dessa região, a diversidade das atividades e sua concentração refletem-se significativamente na distribuição dos usos do solo, predominando o uso misto, enquanto que nos bairros do entorno o uso residencial é predominante. Já nos bairros localizados ao longo da Rodovia Presidente Dutra, manchas de uso residencial com incidência de serviços e indústria são identificadas, ratificando o papel da estrada no estímulo a atividades não residenciais.

Totalizando 50.160 domicílios (PCNI, 2009), observa-se que a espacialização geral dos usos da URG Centro se diferencia bastante da maioria das outras URGs do município, ressaltando-se que essa região é a única a apresentar alguma concentração de áreas com verticalização, ainda que a maior parte do território tenha uma ocupação horizontal, como predomina no restante do município.

Ao sul da linha férrea, nos bairros Centro, Caonze e Bairro da Luz estão quase todas as quadras com forte incidência de edificações com seis ou mais pavimentos. Destacam-se alguns lançamentos imobiliários nesta área, especialmente no bairro do Centro, com edificações multifamiliares de 15 a 20 pavimentos, que oferecem unidades de 2, 3 ou 4 quartos, cujos valores podem variar de R\$150.000,00 a R\$300.000,00⁵. Ainda que nas áreas situadas no limite da Serra da Madureira existam ocorrências relevantes de espaços vazios, o que se justifica pela necessidade de preservação desta região, essa URG possui um maior adensamento construtivo em relação às demais (PCNI, 2008).

Apesar de concentrar bairros que apresentam melhores condições sócio-econômicas e de infra-estrutura em relação ao restante do Município – Califórnia, Caonze, Centro, Chacrinha, Jardim Tropical, Rancho Novo e Vila Nova (Oliveira, 2006), com um padrão de urbanização mais consolidado, um melhor estado de conservação das edificações e uma maior presença de vias com traçado regular, com guias e pavimentação – a URG Centro apresenta problemas de infra-estrutura, especialmente de drenagem, com pontos de ocorrência de enchentes, particularmente nas áreas ocupadas nas várzeas do

5 Informação disponível em www.zap.com.br. Acesso em março de 2009.

Rio da Prata e do Rio Brotas, além de pontos vulneráveis a inundações na Vila Operária e em Viga.

Quanto à mobilidade, essa região apresenta condições favoráveis de acessibilidade e oferta de transporte coletivo, sendo cortada pela Via Ligth e pela Rodovia Presidente Dutra, responsáveis pela integração do município com a Baixada e com outros pólos metropolitanos. Nessa URG se localizam a estação de Nova Iguaçu, a Rodoviária e a maioria dos pontos finais dos ônibus urbanos e interurbanos. Entretanto, o congestionamento de veículos, os passeios estreitos e mal cuidados, a falta de locais de estacionamento, as ruas sem conservação e a drenagem insuficiente prejudicam a área. Segundo o diagnóstico elaborado para a elaboração do Plano Diretor Participativo, a manutenção da centralidade do Centro requer benfeitorias no sistema viário, reorganização do sistema de transporte coletivo e melhoria da acessibilidade sobre rodas, incluindo a continuação da Via Ligth até Madureira, de forma a permitir nova e fácil ligação com o subúrbio do Rio de Janeiro (PCNI, 2008).

Sobre os assentamentos precários, registram-se ocupações em áreas públicas (praças, viaduto e morros acima da cota 100), em áreas particulares e em áreas de fragilidade ambiental (margem de rio). Além disso, identificam-se na região três loteamentos irregulares (Jardim Rosa de Maio, Jardim da Paz e Santa Eugênia) e um clandestino (PCNI, Plano de Regularização Fundiária de Nova Iguaçu, Fundação CDDH Bento Rubião, 2008).

1.2 – URG Posse

A URG Posse é uma das mais dinâmicas regiões do município, devendo parte de sua centralidade à presença do Hospital da Posse, importante equipamento de saúde tanto para Nova Iguaçu como para a Baixada Fluminense.

Concentra a segunda maior população do município (117.834 pessoas), com uma densidade média de 73,28 hab/ha. Apesar da distribuição relativamente homogênea da população, os bairros Cerâmica e Carmary são os mais densos. Por outro lado, a região apresenta ainda áreas predominantemente vazias, estando parte significativa destas no limite da Área de Especial Interesse Ambiental (AEIA) do Morro Agudo, com uma topografia mais acidentada, conformada por morros.

Quanto ao rendimento mensal médio do chefe de domicílio, a URG apresenta significativas porcentagens da população nas faixas salariais entre 3 e 5 e 5 e 10 salários mínimos (2000), entretanto, a maior parte se encontra na faixa entre 1 e 3 salários mínimos (PCNI, 2008).

Além do uso residencial, predominante em toda a URG, atividades de comércio e serviços têm presença significativa, concentrando-se basicamente no bairro da Posse e Kennedy. Sendo uma centralidade expressiva e relativamente consolidada no município, o bairro da Posse, assim como o da Cerâmica, apresenta melhores condições de acessibilidade por estar junto à Rodovia Presidente Dutra, com localização estratégica para atividades que necessitam de distribuição e logística. Ainda na Posse verifica-se a incidência do uso misto, assim como nos bairros Ambaí e Ponto Chique, em menor grau.

Referência importante na mobilidade da região, a Rodovia Presidente Dutra é meio de circulação de um trânsito intenso de trabalhadores nos acessos do Município, decorrente da existência de indústrias e do eixo de ligação com o Rio de Janeiro. Destaca-se ainda que, devido à localização da Posse, seus principais eixos viários são importantes ligações, inclusive de transporte coletivo, entre inúmeros bairros e o centro de Nova Iguaçu e as estações ferroviárias. No contexto local, a Avenida Governador Roberto Silveira representa uma das mais importantes ligações viárias com os bairros mais distantes, fazendo a transposição da Dutra. Entretanto, a deficiência da conexão entre bairros, característica do

Município, também é um problema na URG Posse, que, apesar das ligações existentes, apresenta uma malha viária insuficiente e fragmentada.

A maior parte do território desta região é ocupada por um padrão de ocupação horizontal (que inclui também galpões), apresentando algumas poucas quadras com edificações entre 4 a 5 pavimentos, situadas nos bairros Kennedy e da Posse, a maioria conjuntos habitacionais de promoção pública (PCNI, 2008). Totalizando 33.666 domicílios (PCNI, 2009), registra-se nesta URG empreendimentos com financiamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal, destinados à faixa de renda de 5 a 10 salários mínimos, oferecendo unidades de dois quartos, com cerca de 50 m², no valor de R\$48.000,00⁶.

Embora as edificações se caracterizem por um padrão construtivo baixo, nas centralidades é possível localizar construções com melhor grau de conservação. Ressalta-se ainda o padrão de urbanização baixo nos bairros Parque Flora e Ambaí, com ocupações precárias em morros, carência de infra-estrutura adequada e adensamento desordenado. Tal condição é melhor nos bairros Cerâmica e Kennedy, onde existe um arruamento bem traçado, porém sem pavimentação, além de boa cobertura de abastecimento de água.

Em relação aos assentamentos de baixa renda, a maioria das ocupações está em área pública (11 do total de 22) e o restante em áreas particulares, estando três situadas em Área de Preservação Permanente (APP) e quatro em morros. Além disso, registram-se quatro loteamentos irregulares (Dois Irmãos, PAR Caixa e Gama 1 e 2) e um clandestino (PCNI, Plano de Regularização Fundiária de Nova Iguaçu, Fundação CDDH Bento Rubião, 2008).

1.3 – URG Comendador Soares

A URG Comendador Soares se localiza no setor leste do município e a nordeste da URG Centro. Abriga aproximadamente 13% da população (108.614 pessoas) com densidade média elevada, especialmente nas áreas mais próximas à Rodovia Presidente Dutra.

É uma região que apresenta fortes contrastes sócio-econômicos, com índices que se aproximam das unidades periféricas, tendo, em relação ao rendimento mensal médio dos responsáveis por domicílio, a maior parte dos chefes na faixa de renda entre 1 a 3 salários mínimos (2000) (PCNI, 2008).

As atividades econômicas na área são relativamente diversificadas, concentrando-se próximas aos eixos viários e à estação ferroviária, com destaque para aquelas relacionadas aos cosméticos. O bairro Comendador Soares concentra boa parte dessas atividades, enquanto os bairros Jardim Palmares e Jardim Pernambuco constituem as menores participações nas atividades econômicas da URG.

Apesar da incidência dos usos comerciais e de serviços, o uso residencial é predominante na URG, onde, ainda que alguns bairros apresentem melhor padrão de urbanização – Comendador Soares, Jardim Alvorada, Jardim Nova Era, Ouro Verde, Jardim Pernambuco –, a condição é insatisfatória, sendo caracterizada por ruas sem pavimentação e percentuais médios de cobertura de abastecimento de água pela rede geral. Além disso, são observadas heterogeneidades internas, como no caso de ocupações precárias à margem do Rio Botas, no bairro de Ouro Verde e Jardim Pernambuco. O restante dos bairros da URG apresenta grande parte das ruas sem pavimentação, com incidência de pontos de enchentes, e também uma topografia inadequada à ocupação urbana, sujeita a escorregamentos.

6 Idem.

Somando 31.032 domicílios, o território da URG apresenta uma ocupação de construções horizontais, estando nos principais corredores de tráfego as edificações com melhor estado de conservação.

Quanto à acessibilidade e mobilidade, esta região tem uma malha viária fragmentada, com ligação interna entre os bairros por meio de linhas de transporte municipal. Existem dois importantes corredores viários em seus limites: Estrada de Madureira e Avenida Coronel Bernardino de Melo, que acompanha a linha férrea. O bairro Comendador Soares destaca-se por abrigar uma estação do trem metropolitano, constituindo-se em uma importante centralidade da cidade, embora necessite ser qualificada. Comportando um terço do número total de domicílios da URG, esse bairro tem seus limites ao norte marcados pela Rodovia Presidente Dutra, que corresponde a um forte elemento de estruturação urbana, constituindo um expressivo obstáculo de difícil transposição (PCNI, 2008).

2. – Sudoeste

O Setor de Planejamento Integrado Sudoeste abrange duas Unidades Regionais de Governo: Cabuçu e Km-32, esta última assim denominada devido ao bairro que lhe deu o nome (Km-32) se localizar no referido quilômetro da antiga estrada que interligava a capital federal do Rio de Janeiro a São Paulo (BR 465).

ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO		
Lei Complementar n. 06, de 1997 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS) de Nova Iguaçu		
Setores de Planejamento Integrado (SPI)	Unidades Regionais de Governo (URG)	Bairros (Lei de abairramento n. 2.952, de 17/12/1998 e Decreto n. 6.083, de 12/01/ 1999)
Sudoeste	Cabuçu	Cabuçu, Palhada, Valverde, Marapicu, Lagoinha, Campo Alegre, Ipiranga
	Km-32	Km-32, Paraíso, Jardim Guandu, Prados Verdes

2.1 – URG Cabuçu

Com grande extensão territorial, cerca de 66 hectares, a URG Cabuçu tem uma baixa densidade populacional (11,51 hab/ha), abrigando 76.350 habitantes, aproximadamente 10% da população residente no município.

Sua ocupação, que soma 21.814 domicílios (PCNI, 2009), é predominantemente horizontal, sendo mais rarefeita nas áreas de característica rural, como no bairro de Campo Alegre. No entanto, ao longo da Estrada de Madureira, atual Avenida Abílio Augusto Távora, que é o principal eixo de circulação da região, a área é mais densa, com a presença de vários loteamentos. Como a maior parte das edificações resulta do tradicional processo de auto-emprego em etapas, da casa própria, o estado de conservação e o padrão construtivo das unidades são baixos.

Os indicadores sócio-econômicos revelam que a URG tem cerca de 50% dos chefes de domicílios com renda nominal mensal de até três salários mínimos (2000), enquanto que 14,5% não possuem qualquer rendimento (PCNI, 2008). Os bairros com a renda média do chefe mais baixa, abaixo de dois salários, são Campo Alegre e Lagoinha, onde residem 13.968 pessoas.

Quanto ao uso do solo, como na maior parte do município, predomina o uso residencial, com áreas ocupadas por loteamentos que apresentam habitações de até três pavimentos. Nas áreas próximas à Estrada de Madureira, tem-se a presença de uso misto (comércio, serviços, industrial, ou institucional) e de comércio e serviços. Nos bairros Cabuçu, que abriga grande parte da população (28% do total), Campo Alegre, Marapicu e Valverde registram-se alguns pontos de comércio atacadista; em Cabuçu e Valverde, atividades ligadas ao transporte; em Cabuçu, indústrias.

Verifica-se ainda a presença de áreas vazias, com glebas situadas ao sul da Estrada de Madureira, junto a Serra de Madureira, formando uma faixa territorial no limite da cota 100. Já os terrenos ociosos localizam-se, em geral, em loteamentos que não foram ainda totalmente ocupados, próximos aos bairros Ipiranga, Palhada, Campo Alegre e Cabuçu. Destaca-se que nos bairros Palhada e Campo Alegre, próximo à divisa com o município de Queimados, existem grandes glebas vazias, que correspondem às áreas destinadas a empreendimentos aprovados ou em aprovação na Prefeitura. Entretanto, as glebas situadas no limite da APA Gericinó e da cota 100 correspondem a áreas de preservação.

Com um baixo padrão de urbanização, apresentando vários pontos sujeitos às inundações, a estrutura viária de muitos desses bairros ainda é precária, apesar das recentes intervenções de asfaltamento. Tendo somente as principais vias de acesso pavimentadas, muitas das vias locais são demarcadas pelos limites dos lotes, não possuindo guias, calçadas ou linhas de drenagem demarcadas. Nos bairros Palhada e Campo Alegre existem trechos com carência de água encanada. Observa-se que o bairro de Marapicu apresenta um padrão relativamente melhor, encontrando-se menos adensado, com apenas alguns núcleos ocupados e grandes glebas vazias. Vale destacar que, excetuando-se das precárias condições de urbanização e ocupação predominantes, loteamentos/condomínios fechados direcionados à população de maior poder aquisitivo vêm sendo implantados nesta região⁷, produzindo áreas estanques de padrões diferenciados sem permeabilidade com a realidade do entorno.

Em relação à acessibilidade e mobilidade, observa-se que a Estrada de Madureira, que faz uma articulação de caráter regional e liga a região das URGs Cabuçu e Km 32 ao centro da cidade, concentra as linhas de ônibus, com intensa circulação de veículos e pedestres. No entanto, o transporte coletivo rodoviário que serve aos bairros e loteamentos mais afastados da referida estrada é escasso, fazendo com que grande parte desta população vença as distâncias caminhando.

Intervenções recentes na região estão buscando alterar o quadro de precariedade da infra-estrutura, como o projeto PAT-Prosaneer Cabuçu, contemplando projetos integrados de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, sistema de drenagem, sistema viário, relocação, remanejamento e reassentamento de população (PCNI, 2008).

7 Segundo informações da Prefeitura, estão em aprovação dois destes empreendimentos no Setor de Planejamento Integrado Sudoeste, um na URG Cabuçu e outro na Km 32. Caracterizadas atualmente como imensos vazios, estas áreas vão dar lugar a loteamentos/condomínios fechados para uma população de melhor poder aquisitivo do que a média destas regiões e do município. A infra-estrutura e a acessibilidade são pontos frágeis para estas iniciativas, que contam com investimentos públicos, em especial as obras do futuro Arco Rodoviário Metropolitano, que se tornará viável com a extensão da Via Light, facilitando a ligação até Madureira e, depois, até a Barra da Tijuca, pela Linha Amarela (PCNI, 2008).

2. 2 – URG Km 32

A URG Km 32 localiza-se no extremo da região sudoeste, fazendo divisa com o Município de Seropédica. Abriga em seu território 57.467 pessoas, cerca de 8% da população total de Nova Iguaçu, vivendo em 16.419 domicílios (PCNI, 2009).

A ocupação desta região está relacionada ao corredor viário da Estrada de Madureira (RJ 105) – que além de interligar a Baixada Fluminense com a zona oeste do Rio de Janeiro, apresenta características de corredor urbano local, com intenso trânsito de veículos e pedestres –, e também ao traçado da antiga estrada que ligava a capital federal do Rio de Janeiro à São Paulo (BR 465), cujo quilômetro 32 deu o nome ao bairro e conseqüentemente à URG, conforme citado anteriormente.

Observa-se que as áreas mais adensadas correspondem a loteamentos que foram se consolidando ao longo da antiga Estrada RJ-SP e em direção à Estrada de Madureira, próximo aos bairros Jardim Guandu e Paraíso. Destaca-se que uma das áreas de maior adensamento, com mais de 350 hab/ha, corresponde, por exemplo, ao conjunto habitacional da Cehab. Por outro lado, no restante da URG é significativo o percentual de áreas vazias, inclusive próximo ao limite com o Rio de Janeiro.

Em relação à situação sócio-econômica, registra-se o maior percentual de chefes com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos (41,8%) do Município, além de computar cerca de 19% de chefes com até 1 salário mínimo, resultando em aproximadamente 60% dos chefes de famílias classificados nas faixas de renda mais baixa. Apresentando, em média, rendimento nominal mensal do chefe de 2,41 salários mínimos (2000), esta URG se enquadra nas mais pobres de Nova Iguaçu (PCNI, 2008).

O comércio de serviço local é a atividade econômica mais importante da região, tendo em seguida os serviços e a extração mineral. Vale ressaltar que o comércio e os serviços concentram-se ao longo dos eixos viários – antiga RJ-SP e Estrada de Madureira, em direção à Cabuçu –, e que, dentre os bairros, o de Prados Verdes, área com característica rural, desenvolve além de atividades agrícolas, o comércio atacadista e atividades industriais; e o Km 32, apresenta alguma atividade vinculada ao transporte e ao comércio atacadista.

O uso residencial também é predominante nesta URG, como no restante do Município. As construções são em sua maioria horizontais, carecendo de infra-estrutura, inclusive nos bairros mais adensados.

Quanto à acessibilidade e mobilidade, destaca-se que a Estrada de Madureira carece de melhorias, apesar de ser um eixo estrutural do Município conforme o PDDUS de 1997. A situação precária de seu trajeto, incluindo seus passeios ou mesmo a inexistência destes em alguns trechos, prejudica a circulação de veículos e pedestres, de grande importância na região. Além disso, o transporte coletivo não promove a conexão entre as áreas da URG distantes dos corredores viários, uma vez que o atendimento das linhas de ônibus é restrito às principais vias, fazendo com que a população residente em alguns loteamentos fique sem acesso, tendo que percorrer longas distâncias a pé ou de bicicleta. Neste cenário, as vias de caráter local nem sempre claramente delimitadas, carecem de infra-estrutura, em especial pavimentação e drenagem.

A URG apresenta 24 loteamentos irregulares, sendo um destes em área pública. Têm-se ainda a identificação de três ocupações, uma delas situada na área da Serra de Marapicu, delimitada como Área de Preservação Permanente (PCNI, Plano de Regularização Fundiária de Nova Iguaçu, Fundação CDDH Bento Rubião, 2008).

3. – Noroeste

O Setor de Planejamento Integrado Noroeste abrange apenas uma Unidade Regional de Governo: Austin, que é formada por oito bairros.

ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO		
Lei Complementar n. 06, de 1997 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS) de Nova Iguaçu		
Setores de Planejamento Integrado (SPI)	Unidades Regionais de Governo (URG)	Bairros (Lei de abairramento n. 2.952, de 17/12/1998 e Decreto n. 6.083, de 12/01/ 1999)
Noroeste	Austin	Austin, Riachão, Inconfidência, Carlos Sampaio, Tinguazinho, Cacuia, Rodilândia, Vila Guimarães

3.1 – URG Austin

Localizada a noroeste do Município, a URG Austin abriga 96.199 pessoas, aproximadamente 11% da população total de Nova Iguaçu. Os bairros mais adensados localizam-se próximo ao traçado da Rodovia Presidente Dutra e da linha férrea: Austin, Vila Guimarães e Rodilândia.

Os indicadores sócio-econômicos para a região apontam que a renda média do chefe de família é de 2,26 salários mínimos mensais (2000), sendo inferior a do Município, que é de 3,2 salários mínimos (PCNI, 2008).

Segundo informações da Prefeitura (PCNI, 2009), a URG apresenta 27.485 domicílios, tendo uma ocupação fundamentalmente residencial e horizontal. A incidência de outros usos, como o de comércio e serviços, ocorre em pequenas proporções em determinados trechos, a saber: ao redor da estação ferroviária, próximo à Rodovia Presidente Dutra, ao longo das Estradas Riachão, Luis Mário Rocha Lima e José Luis Silva, e também da Avenida Coronel Monteiro de Barros. Ressalta-se que, apesar de não se configurar um centro de comércio e serviços, a URG Austin representa uma centralidade para o Município, em função da presença da estação ferroviária e o grande fluxo de pessoas que ali transitam.

A região desenvolve ainda algumas atividades agropecuárias, localizadas em grande parte no bairro Tinguazinho, com uma ocupação esparsa formada por chácaras e sítios.

O padrão de urbanização da URG é baixo, tendo um percentual significativo de vazios urbanos. Além do arruamento em grande parte indefinido e sem pavimentação, a cobertura da rede de água é insuficiente, assim como a rede de esgoto. Caracterizada pela carência de infra-estrutura e saneamento, Austin apresenta ainda áreas de risco e pontos de enchentes em seus bairros.

Observa-se que, em relação à mobilidade, se por um lado o trem metropolitano e a Rodovia Presidente Dutra configuram-se em dois importantes eixos; por outro, caracterizam-se como barreiras para a circulação intraurbana. Os ônibus fazem o transporte coletivo e, tal como nas demais regiões, atendem somente a algumas áreas, em geral, próximas às vias principais.

Quanto aos loteamentos irregulares, estes somam 21 nesta URG, além de um clandestino. São identificadas ainda 14 ocupações em morros, cinco em áreas particulares e outras cinco em Áreas de Preservação Permanente (PCNI, Plano de Regularização Fundiária de Nova Iguaçu, Fundação CDDH Bento Rubião, 2008).

4. – Nordeste

O Setor de Planejamento Integrado Nordeste é composto por duas Unidades Regionais de Governo, a de Vila de Cava e de Miguel Couto, que somam 113.907 habitantes distribuídos pelos seus 11 bairros.

ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO		
Lei Complementar n. 06, de 1997 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS) de Nova Iguaçu		
Setores de Planejamento Integrado (SPI)	Unidades Regionais de Governo (URG)	Bairros (Lei de abairramento n. 2.952, de 17/12/1998 e Decreto n. 6.083, de 12/01/ 1999)
Nordeste	Vila de Cava	Vila de Cava, Santa Rita, Rancho Fundo, Figueiras, Iguaçu Velho, Corumbá
	Miguel Couto	Miguel Couto, Boa Esperança, Parque Ambaí, Grama, Geneciano

4.1 – URG Vila de Cava

Situada em uma área com forte influência das estações da antiga Estrada de Ferro Rio D'Ouro, hoje Central do Brasil, a URG Vila de Cava reúne parte significativa da história de formação do município, com vestígios de onde foi fundada a primeira vila de Nova Iguaçu. Apresenta uma densidade média de 20,52 hab/ha, abrigando uma população de 63.035 habitantes, que se concentra entre os ramais da linha férrea. No restante da região, a densidade é mais baixa, com uma ocupação caracterizada por chácaras, atividades agrícolas e áreas de preservação.

A situação sócio-econômica desta URG é uma das mais baixas de Nova Iguaçu (PCNI, 2008), com o rendimento médio dos chefes de famílias em torno de 2,26 salários mínimos (2000).

Em função de se localizar junto à URG Tinguá, situada a grande distância do centro do município, a região pode ser considerada uma centralidade para aos bairros próximos, tendo o setor de comércio e serviços como principal atividade. Destaca-se que o bairro de maior desenvolvimento de atividades econômicas é o de Santa Rita, que além do comércio atacadista, detém quantidade significativa de imóveis relacionados ao setor de transportes.

Quanto à ocupação do território, merece destaque a presença de Áreas Ambientais, como a de Especial Interesse Ambiental (AEIA) do Morro Agudo e a Área de Proteção Ambiental (APA) do Tinguá. No restante da URG, excetuando-se as áreas vazias, o uso residencial é o de maior incidência, havendo também o uso misto e o de comércio e serviços, em especial ao longo dos eixos viários principais. O total de domicílios na URG Vila de Cava é de 18.010, com a maior parte localizada no bairro de Santa Rita, aproximadamente 40% (PCNI, 2009).

A infra-estrutura, como em grande parte do município, é precária, com ocupações em áreas de fragilidade ambiental, como morros e margens de rios e córregos. O baixo padrão de urbanização se apresenta nas ruas sem pavimentação, em grandes áreas com abastecimento insuficiente de água e sem rede de esgoto sanitário, em diversos pontos de enchentes e alagamentos, enfim, em uma ocupação desordenada e carente de serviços básicos.

A acessibilidade também está entre as condições desfavoráveis da região, sendo necessária a melhoria tanto de seus eixos principais, como a Estrada de Adrianópolis, como de suas vias interiores, devido ao traçado irregular e à falta de pavimentação. Quanto à mobilidade, como em outras áreas da

cidade, a URG não dispõe de transporte coletivo adequado, sendo por um lado, atendida precariamente por algumas linhas de ônibus que transitam por vias principais, e, por outro, não atendida pela via férrea, uma vez que o ramal que corta alguns de seus bairros destina-se apenas a transportar cargas.

Em relação às ocupações na região, registram-se cinco em áreas públicas, quatro em áreas particulares e duas em Áreas de Preservação Permanente (APP). Identificam-se ainda sete loteamentos irregulares e três clandestinos (PCNI, Plano de Regularização Fundiária de Nova Iguaçu, Fundação CDDH Bento Rubião, 2008).

4.2 – URG Miguel Couto

Caracterizada como uma das regiões mais adensadas do município, com 30,39 hab/ha, a URG Miguel Couto tem sua população, que soma 50.872 habitantes, concentrada em bairros mais próximos à URG Centro, como Miguel Couto e Parque Ambaí.

Quanto aos indicadores sócio-econômicos, a região apresenta renda média dos chefes de família de 2,59 salários mínimos (2000), um pouco acima das URGs mais periféricas (PCNI, 2008).

O bairro Miguel Couto é uma das centralidades mais importantes do município, agrupando, em relação à URG, cerca de 70% das atividades de comércio, comércio atacadista e serviços, além de concentrar 60% das atividades de lazer e diversão.

Em seu território situa-se a Área de Proteção Ambiental do Retiro, cuja topografia é acidentada e onde existem núcleos de atividade rural, com uma ocupação mais esparsa. O uso nas demais áreas é em sua maioria residencial, com alguma presença de comércio e serviços de caráter local. Os domicílios, que somam 14.534 (PCNI, 2009), são predominantemente de um pavimento chegando ao máximo de três. Observa-se ainda, que a região possui grandes áreas não ocupadas, mesmo em bairros considerados adensados, e que o padrão de urbanização é precário, tal como em grande parte do município, sendo freqüentes ruas não pavimentadas, pontos de enchentes e carência no abastecimento de água.

Em relação à acessibilidade e mobilidade da URG, existem três eixos principais por onde transitam veículos, pedestres e bicicletas: a Estrada de Iguaçu, a Avenida Luís Lemos e o chamado Corredor da Posse. Destas, somente as duas últimas recebem o transporte coletivo por ônibus. O restante das vias na região se destina ao tráfego local, sendo somente as vias principais pavimentadas, restringindo assim a mobilidade da população, não atendida adequadamente pelo transporte público.

São computadas nesta URG seis ocupações, sendo uma em área pública, outra em área particular, duas em Área de Preservação Permanente (APP) e duas em morros. Identificam-se, ainda, dois loteamentos irregulares e um clandestino (PCNI, Plano de Regularização Fundiária de Nova Iguaçu, Fundação CDDH Bento Rubião, 2008).

5. – Norte

O Setor de Planejamento Integrado Norte abrange apenas uma Unidade Regional de Governo, a de Tinguá, onde residem 13.328 pessoas (PCNI, 2009).

ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO		
Lei Complementar n. 06, de 1997 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS) de Nova Iguaçu		
Setores de Planejamento Integrado (SPI)	Unidades Regionais de Governo (URG)	Bairros (Lei de abairramento n. 2.952, de 17/12/1998 e Decreto n. 6.083, de 12/01/1999)
Norte	Tinguá	Tinguá, Montevidéu, Adrianópolis, Rio D'Ouro, Jaceruba

5.1 – URG Tinguá

Tendo a maior parte de seu território delimitada como áreas ambientais – APA e Reserva Biológica –, a URG Tinguá difere das demais regiões do município por esta particularidade e também por apresentar a maior extensão, aproximadamente 99 Km².

Sua população é a menor de todas as URGs, concentrando-se em uma área de ocupação antiga, do período da construção do ramal da antiga Estrada de Ferro Rio Do Ouro. Por conseguinte, esta é a região menos adensada de Nova Iguaçu.

A renda média dos chefes de família é de 2,33 salários mínimos (2000), tendo cerca de 30% dos chefes ganhando até 1 (um) salário mínimo, caracterizando uma situação sócio-econômica precária, como em algumas outras regiões do município (PCNI, 2008).

As atividades econômicas são o comércio atacadista e os serviços, funcionando em grande parte no bairro Tinguá. Nota-se que, no caso do bairro de Adrianópolis, cuja população é a maior da URG (3.893 habitantes), com uma ocupação predominantemente residencial, o atendimento às demandas por comércio e serviços ocorre na URG Vila de Cava, em razão da sua proximidade.

A tipologia de ocupação na região se diferencia das demais URGs em função do tamanho dos lotes e de suas glebas, com a presença de chácaras e sítios, onde a maior parte é protegida ambientalmente. Destaca-se no restante do território a incidência do uso residencial e misto, com construções esparsas, variando entre um e três pavimentos.

Carecendo de infra-estrutura, a maioria de suas ruas não tem pavimentação ou redes de saneamento, sendo precária também a distribuição de água e a coleta de lixo. A acessibilidade da região ocorre através da Vila de Cava, única ligação com o restante da cidade. A URG é atendida somente por uma linha de transporte coletivo.

Em relação às ocupações, do total de 12, seis estão em áreas públicas e quatro em áreas particulares, sendo uma delas situada em Área de Preservação Permanente (APP), assim como as outras duas. Destaca-se que os cinco loteamentos identificados são clandestinos (PCNI, Plano de Regularização Fundiária de Nova Iguaçu, Fundação CDDH Bento Rubião, 2008).

2. – O Município e seus Planos Diretores

A Cidade de Nova Iguaçu foi objeto de três Planos Diretores, o primeiro no início da década de 1990, o segundo em 1997 e o terceiro, ainda sob a forma de Projeto de Lei, em 2007. Na análise dos conteúdos destes planos foi possível observar as diferentes tendências relacionadas ao planejamento de cidades e os distintos momentos políticos em que foram elaborados. Desta maneira, o presente trabalho trata de cada um desses planos separadamente, fazendo a conexão entre eles quando for o caso.

2.1 – O Plano Diretor de 1992

Na Constituição Federal de 1988, promulgada no processo de redemocratização do país, além da descentralização administrativa, que possibilitou que os municípios adquirissem autonomia para elaborar suas próprias Leis Orgânicas e administrar os recursos decorrentes da reforma fiscal, algumas das propostas apresentadas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana foram incorporadas no capítulo destinado à Política Urbana. O texto constitucional reconheceu o alcance da função social da cidade como competência municipal a ser realizada pelo Plano Diretor, para cidades com mais de 20.000 habitantes (ARAUJO, 2005).

Com princípios (i) de direito à cidade e à cidadania – universalizando o acesso aos equipamentos e serviços urbanos; (ii) da gestão democrática da cidade – priorizando a participação popular - e (iii) da função social da cidade e da propriedade – prevalecendo o interesse comum sobre o direito individual da propriedade, o modelo da Reforma Urbana foi seguido tanto na elaboração de Leis Orgânicas Municipais, como de planos diretores. É neste contexto que, em 1989, é aprovada a Constituição Estadual do Rio de Janeiro e, em 1990, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, capital do Estado, como também a de Nova Iguaçu. Mais tarde, em 1992, tanto o Rio de Janeiro quanto Nova Iguaçu ganham seus primeiros planos diretores aprovados por lei.

Destaca-se que, tanto no Rio de Janeiro quanto em Nova Iguaçu, os prefeitos do período 1989-1992, Marcello Alencar e Aluisio Gama de Souza respectivamente, são do Partido Democrático dos Trabalhadores (PDT), partido de base populista fundado por Leonel Brizola, nome representativo na política carioca. Apesar do perfil democrático presente nos planos diretores das duas cidades, a fragilidade do processo de participação popular não permitiu sua legitimação por grande parte da sociedade civil, ficando a implementação de suas propostas fortemente dependente da decisão política.

Em um cenário que fortalece o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, as semelhanças encontradas nos planos elaborados para o Rio de Janeiro e Nova Iguaçu permitiram traçar alguns paralelos que vieram enriquecer a análise, situando as propostas nos momentos em que foram realizadas e seus respectivos desdobramentos. Um deles, além do que já foi citado, diz respeito ao fato dos planos das duas cidades terem sido aprovados pelo Legislativo no último ano das administrações que os elaboraram, vindo a enfraquecer sua implementação, tendo em vista que a regulamentação de grande parte de seus instrumentos seria posterior à aprovação da lei.

A agenda da Reforma Urbana está presente nos dois planos, mesmo que parcialmente – Nova Iguaçu não aborda a função social da cidade e da propriedade. Além da preservação e proteção do meio ambiente, tem-se ainda em comum a descentralização administrativa, as políticas setoriais, o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, e alguns instrumentos, como as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e os de caráter legal e financeiro: os Fundos de Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente, o Parcelamento

e Edificação Compulsórios, o IPTU Progressivo, a Contribuição de Melhoria e a Concessão Onerosa do Direito de Construir. Ressalta-se que, com exceção das AEIS e dos Fundos, os demais instrumentos, dependentes de regulamentação em lei específica, não foram implementados.

Tendo a participação da comunidade como pressuposto no processo de planejamento e gestão da cidade, a Lei n. 2.372, de 1992, que aprova o Plano Diretor de Nova Iguaçu, cria os Conselhos Comunitários, a Comissão Municipal de Saneamento e os Conselhos Municipais de Cultura e de Política Urbana. Como já mencionado anteriormente, apesar de instituídas as instâncias participativas, estas tiveram seu papel enfraquecido em relação à concretização das propostas do plano.

A política de Valorização do Patrimônio Cultural e da Recuperação Ambiental é instituída, estabelecendo que o programa de preservação, conservação e recuperação ambiental se relacione às Zonas de Especial Interesse Ambiental e que na criação de Áreas de Proteção Ambiental (APA) sejam definidas as restrições de uso nestas regiões da cidade. Além disso, determina que o Executivo Municipal promova a implantação do processo de avaliação de impacto ambiental, compreendendo o Estudo Técnico de Impacto Ambiental (ETA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RI). Tal como no Rio de Janeiro, apesar da existência do Conselho Municipal de Meio Ambiente – o de Nova Iguaçu é ainda anterior ao plano diretor de 1992 –, a utilização dos Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental não se consolidou. Quanto à delimitação e regulamentação dos parâmetros para as áreas ambientais, no caso de Nova Iguaçu, as respectivas leis são editadas somente no final dos anos 1990, já na vigência do plano aprovado em 1997.

Ainda em relação ao Rio de Janeiro e Nova Iguaçu, destaca-se a vinculação do Plano Plurianual (PPA) e das diretrizes orçamentárias aos objetivos e às diretrizes estabelecidas pelo plano diretor. Entretanto, sendo propostas que apresentam a ordenação do território como uma de suas diretrizes de desenvolvimento da política urbana, postergam a edição das normas de parcelamento da terra, de uso e ocupação do solo, das construções e edificações, como também do licenciamento e fiscalização de obras, determinando que as mesmas sejam objeto de leis específicas. Por conseguinte, tais iniciativas não aconteceram no período subsequente ao plano, destacando-se que Nova Iguaçu permaneceu sem uma legislação específica de parcelamento da terra e do uso e ocupação do solo até o final dos anos 1990, e que, no caso do Rio de Janeiro, estas normas não foram revisadas, estando em vigor as que foram elaboradas na década de 1960 e de 1970, respectivamente.

O Plano Diretor de Nova Iguaçu abrange todo o território municipal – os Distritos da Sede, Vila de Cava, Mesquita, Japeri, Miguel Couto, Cabuçu, Austin, Comendador Soares e Engenheiro Pedreira –, estando em fase final o processo de desmembramento dos Distritos de Queimados e Belford Roxo. Estes dois municípios criados ficaram sob as determinações do plano até que instalassem suas administrações e editassem suas legislações.

Dentre as diretrizes estabelecidas para as normas de ordenação do território e de controle da urbanização, ressalta-se a valorização e recuperação do Centro, a integração interbairros (núcleo-periferia e centro) com a melhoria da rede viária e dos transportes públicos, a valorização dos centros de bairros, bem como a regularização fundiária em loteamentos e assentamentos.

Dividindo o território municipal em urbano e rural, o plano define o macrozoneamento da sua porção urbana em duas áreas: a **comprometida com a ocupação urbana**, que inclui as áreas urbanizadas, a Zona Central, os Subcentros, as Zonas Industriais e as Zonas Residenciais; e a de **expansão urbana**, que compreende os espaços periféricos – transição entre a área comprometida com a ocupação urbana e a área rural –, ou seja, áreas de baixa densidade, com grande percentual de lotes vazios, remanescentes agrícolas, áreas invadidas e assentamentos, bem como áreas destinadas à industrialização. A parte rural do município abrange as áreas verdes, que representam mais de 50% do território, e as áreas

de restrição à ocupação urbana – a Zona Agrícola, a Zona de Especial Interesse Ambiental e outras áreas impróprias à urbanização.

O Capítulo da Política Urbana define o zoneamento e alguns parâmetros para áreas da cidade, seguindo o estabelecido pelo macrozoneamento, a saber:

A **área comprometida com a ocupação urbana** é composta por **unidades urbanas consolidadas**, que são constituídas por vilas, bairros e demais áreas da cidade, afora o Centro. Tais unidades englobam os Centros de Atividades, os Eixos de Comércio e Serviços, os Eixos de Usos Múltiplos, a Zona de Uso Industrial, a Zona de Uso Diversificado e as Zonas Residenciais.

Zona Central (ZC) – dividida em Zona Núcleo ou ZC1; Subzona de Expansão da Zona Central ou ZC2; e Periferia da Zona Central ou ZC3.

Até que sejam fixados novos índices, através de um regime urbanístico que oriente a renovação urbana, o gabarito para estas áreas varia de 4 a 10 pavimentos.

Zona Residencial (ZR) – compreende três categorias: a unifamiliar (ZR1) – admite usos comerciais e de serviços locais, assim como de lazer; a uni e multifamiliar (ZR2) – permite o adensamento horizontal; e a multifamiliar (ZR3) – possibilita o crescimento vertical e as vilas, desde que condicionados à solução adequada de esgotamento sanitário.

O plano determina que as terras de propriedade municipal situadas no interior das ZRs sejam destinadas à produção de habitação para a população de baixa renda e à instalação de serviços públicos. E destina à lei própria, a ser elaborada posteriormente, a densidade de ocupação e demais parâmetros urbanísticos destas Zonas.

A **área de expansão urbana** abrange a **Zona Residencial Especial (ZRE)** – que admite parcelamentos e condomínios horizontais; e a **Zona de Sítios (ZS)**, com a finalidade produtiva ou ao recreio.

As **Zonas de Uso Industrial** estão presentes nas duas áreas, tanto a comprometida com a ocupação urbana como a de expansão urbana, devendo ser objeto de regulamentação específica, concernente à natureza da atividade, seus eventuais efeitos poluidores e suas restrições ambientais. São divididas em Zonas de Uso Estritamente Industrial (ZEI) e Zonas de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI).

Podendo também se situar nas duas macrozonas urbanas, as **Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)** contemplam tanto as áreas ocupadas por população de baixa renda de forma irregular, como os terrenos públicos ou vazios urbanos de propriedade particular a serem destinados à produção de habitação popular. As ações e obras específicas de regularização fundiária são previstas para as AEIS localizadas no interior das Zonas Residenciais e a construção de habitações de interesse social autorizada nas Zonas Residenciais Especiais.

A criação de núcleo técnico municipal para assistência técnica à população, em especial quanto ao usucapião urbano, e a concessão do Direito Real de Uso, mediante aprovação em lei, são estabelecidos como pré-requisitos das ações de construção de habitação de interesse social e de regularização fundiária nas AEIS. Determina-se ainda que os projetos localizados nestas áreas incluam a participação da população organizada nas suas etapas de concepção, execução e implantação.

Para a identificação das AEIS, assim como para a elaboração do plano de ação destinado às mesmas, foi estabelecido um prazo de 240 dias a contar da aprovação do plano diretor. Tal como as demais iniciativas relacionadas às Áreas de Intervenção Prioritária – Projeto Integrado de Renovação Urbana da Zona Central, Estabelecimento da densidade de ocupação e demais parâmetros urbanísticos para a Zona Residencial, Ordenação do uso do solo na faixa marginal da Rodovia Presidente Dutra, Projeto de saneamento ambiental e Projetos de Alinhamento da Cidade –, a serem realizadas mediante o plano aprovado, estas também não foram concretizadas.

A determinação de revisão do plano em cinco anos é realizada, como veremos adiante, com um novo plano diretor, aprovado em 1997.

2.2 – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável (PDDUS)

O planejamento urbano recebe na década de 1990 a influência de dois modelos de cidade, de diferentes visões – a democrática, voltada para o desenvolvimento urbano, e a estratégica, direcionada para o desenvolvimento econômico. Apesar de sua natureza diversa, ambos são calcados em características físico-territoriais, as quais, ao implicar em efeitos concretos para a vida da cidade, constituem uma área de grande atuação e interesse do governo municipal.

Neste contexto, depois de ter seu primeiro plano diretor com um perfil mais democrático, com instrumentos de caráter participativo e redistributivo, Nova Iguaçu promove a sua revisão. Nesta nova versão, orienta sua proposta físico-territorial ao desenvolvimento urbano e sustentável, tendo por principais objetivos, reafirmar a tendência da cidade como centro polarizador de caráter regional, constituir um modelo de planejamento e gestão territorial que fortaleça a sua unidade político-administrativa, garantir o desenvolvimento sustentável de seu ambiente, promover o bem-estar e a melhoria de qualidade de vida de seus habitantes, bem como ordenar o pleno desenvolvimento das funções econômicas e sociais da cidade.

Observa-se que parte desses objetivos encontra-se no modelo de Plano Estratégico desenvolvido para cidades brasileiras, como no caso do Rio de Janeiro, que publicou seu plano em 1996, visando tornar a cidade um pólo de atratividade – regional, nacional e internacional –, através de ações que privilegiam o viés econômico. Tal modelo, que associa a cidade a uma empresa, ressalta a eficiência na atuação da administração pública, a racionalização de recursos, a parceria público-privada e a potencialização econômica de seus centros. Vale destacar que, em 1999, Nova Iguaçu também elabora seu Plano Estratégico, tendo como referência o planejamento estratégico de Barcelona e Rio de Janeiro.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável (PDDUS) é aprovado pela Lei Complementar n. 06, de 12/12/1997, no primeiro ano de governo de Nelson Roberto Bournier de Oliveira, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), eleito para o período 1997-2000. Mais tarde, o então prefeito migra para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sendo reeleito para a administração 2001-2004, a qual renuncia em 2002, quando assume o vice-prefeito Mário Pereira Marques Filho, que se mantém no governo até 2004.

Vale ressaltar que, dias antes do PDDUS ser aprovado, tem-se publicada a Lei n. 2.868, de 03/12/1997, estabelecendo as diretrizes da política municipal de meio ambiente. Além de objetivos e princípios, a lei determina competências, áreas de intervenção (dentre as quais controle da poluição, saneamento básico, condições ambientais das edificações e unidades de conservação), e a ampliação da política de meio ambiente através de instrumentos, como o Conselho e o Fundo Municipal para o Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente; o zoneamento ambiental e as normas, critérios e parâmetros de qualidade ambiental; a avaliação de impactos ambientais e análise de riscos; e a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e de relevante interesse ecológico, e outras unidades de conservação.

Destaca-se que, diferente do que ocorreu na edição do plano diretor de 1992, após a publicação da lei que institui o PDDUS são editadas legislações complementares, relativas ao uso e ocupação do solo e também às áreas ambientais. Tais edições ocorrem ao longo da administração municipal que elaborou o plano, de 1997 a 2000, e no período subsequente, com sua reeleição para 2001-2004. Desta forma, obje-

tivando elucidar a análise, seguiremos relacionando as propostas do referido plano à legislação complementar publicada posteriormente.

2.2.1 – Do Plano

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável (PDDUS) define que o então Município passa a denominar-se Cidade de Nova Iguaçu, dando-lhe assim um perfil urbano. Tal afirmativa se consolida na determinação de que o perímetro urbano compreende todo o território da cidade, desconsiderando a presença de áreas rurais.

Em seu reduzido conteúdo (possui 60 artigos, aproximadamente metade do plano de 1992), o plano dispõe seus objetivos, diretrizes gerais e instrumentos, a saber: o macrozoneamento, a organização territorial, a ocupação e uso do solo, a estruturação do sistema viário e as políticas de desenvolvimento urbano e de meio ambiente, sendo esta última consignada na Lei n. 2.868, de 1997, citada anteriormente. Detendo-se às determinações mais gerais, estabelece em suas disposições finais e transitórias o prazo máximo de dois anos para que o Executivo apresente o Plano Estratégico da Cidade, onde serão definidas as diretrizes das políticas públicas setoriais.

Semelhante ao disposto em 1992, fica estabelecido que o plano é o instrumento básico de ordenação do território e de desenvolvimento urbano e sustentável da Cidade de Nova Iguaçu, orientando as ações do Poder Executivo Municipal e de todos os agentes públicos e privados que atuam na municipalidade, visando obter um controle mais eficiente do uso e ocupação do solo, a racionalização dos investimentos públicos, a orientação dos investimentos privados e a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente (art. 7º.).

Dentre as diretrizes do PDDUS, encontra-se a otimização da infra-estrutura e dos serviços públicos, com a ocupação dos vazios urbanos; a potencialização econômica dos centros; a consagração do sistema viário estrutural e das vias principais como Eixos de Desenvolvimento Urbano; a definição das áreas especiais estratégicas; a promoção da descentralização da gestão; a compatibilização do desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente; e o estabelecimento de mecanismos de participação da comunidade no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução.

2.2.1.1 – Da Política de Desenvolvimento Urbano

A Política de Desenvolvimento Urbano visa o desenvolvimento sócio-econômico da cidade, por meio da “implementação de instrumentos operacionais e financeiros de Política Urbana e da adoção de um conjunto de normas complementares a este Plano que permita a gestão e o controle do espaço urbano e propicie a melhoria da qualidade de vida da população” (art. 34).

Dentre suas diretrizes destaca-se a ordenação do território, a atuação conjunta dos setores público e privado, a distribuição justa da infra-estrutura e dos serviços públicos, a recuperação em prol da coletividade da valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade privada, o aumento da produção imobiliária de atendimento à população de baixa renda e o cumprimento da função social da propriedade.

Para alcançar seu objetivo, a Política de Desenvolvimento Urbano conta com instrumentos operacionais e financeiros, além de normas complementares.

Considerado de âmbito operacional, o **Conselho de Política Urbana** é criado pelo Plano Diretor, que o institui como um órgão consultivo e fiscalizador da Prefeitura em questões referentes à política urbana. O Conselho será parte integrante da estrutura organizacional do órgão responsável pela política urbana da Prefeitura e terá representação paritária do Poder Público e da sociedade civil, devendo ser regulamentado posteriormente por Decreto.

Os **Planos de Estruturação Urbana** também são operacionais, sendo o instrumento pelo qual serão definidas as ações do Poder Executivo Municipal relacionadas às políticas setoriais de habitação e regularização fundiária, de implementação de infra-estrutura, de circulação e transporte, de urbanização integrada e de localização de equipamentos urbanos, tendo por referência os Setores de Planejamento Integrado. Fica estabelecido o prazo de trezentos e sessenta dias após a publicação do PDDUS para a apresentação ao Legislativo destes Planos.

Ainda no campo operacional, o instrumento da **Urbanização Consorciada** deverá ser utilizado “em empreendimentos conjuntos da iniciativa privada e dos poderes públicos federal, estadual e municipal, sob a coordenação deste último, visando à integração e à divisão de competências e recursos para a execução de projetos comuns” (art. 42). Poderá ocorrer por iniciativa do Poder Público ou através de propostas de interessados, avaliado o interesse público pelo órgão responsável pela política urbana da Prefeitura e ouvido o Conselho de Política Urbana. A aplicação deste instrumento será objeto de lei específica.

Vale ressaltar que para este estudo foram compiladas as normas vigentes para o município referentes à política urbana, não tendo sido identificadas edições posteriores ao PDDUS cujo conteúdo abordasse os instrumentos operacionais relativos aos Planos de Estruturação Urbana e à Urbanização Consorciada.

Dentre os instrumentos financeiros, o Plano Diretor cria o **Fundo de Desenvolvimento Urbano**, sendo um “órgão de natureza contábil-financeira, sem personalidade jurídica, que tem como objetivo o financiamento dos planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento urbano integrado da cidade” (art. 46). Competirá ao órgão responsável pela política urbana da Prefeitura a gestão deste instrumento, a ser regulamentado posteriormente por Decreto.

Destaca-se que, em 1998, o Decreto n. 5.997 regulamenta o Conselho de Política Urbana (CONPURB) e o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) de Nova Iguaçu. Além de estabelecer as atribuições do Conselho, o referido Decreto define a sua composição, sendo formado por vinte membros com direito a voto. Em relação ao Fundo, ressalta-se que não há participação da sociedade civil em sua gestão, que fica a cargo de setores da administração municipal.

Além do Fundo de Desenvolvimento Urbano, o outro instrumento financeiro tratado no PDDUS são as **Operações Interligadas**, que constituem a “alteração pelo Poder Público, nos limites e na forma definidos em lei, de determinados parâmetros urbanísticos, mediante contrapartida dos interessados, igualmente definida em lei” (art. 49).

Fica estabelecido que as contrapartidas podem ser sob a forma de recursos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano, de obras de infra-estrutura, de terrenos e habitações destinados à população de baixa renda e de recuperação do meio ambiente ou do patrimônio histórico-cultural.

Tal como a Urbanização Consorciada, a realização deste instrumento fica dependente de parecer favorável do órgão responsável pela política urbana da Prefeitura, ouvido o Conselho de Política Urbana. No caso específico das Operações Interligadas cuja contrapartida será de recuperação do meio ambiente poderá também ser ouvido o Conselho Municipal de Meio Ambiente, instrumento criado antes do primeiro Plano Diretor da Cidade, conforme abordado anteriormente neste trabalho.

A regulamentação dos critérios e parâmetros para a utilização das Operações Interligadas é objeto, em 1999, do Projeto de Lei n. 3.050, ainda em trâmite no Legislativo.

As **normas complementares** relativas à Política de Desenvolvimento Urbano abrangem as legislações específicas referentes à Lei de Parcelamento do Solo, ao Código de Obras e Edificações, bem como ao Código de Convivência e Posturas. Leis posteriores ao PDDUS editaram tais normas, que abordaremos adiante.

2.2.1.2 – Do Macrozoneamento

O Macrozoneamento divide Nova Iguaçu “em grandes zonas que consagram as vocações presentes em seu território em função de suas atuais características e potencialidades” (art. 9º.). Ressalta-se que tal divisão, ao adotar como vocação a situação existente de cada área, tendo em vista as suas particularidades, acaba por ratificar a realidade, com uma aparente naturalização da desigualdade sócio-espacial da cidade.

O plano dispõe que a delimitação dessas áreas deve levar em conta os grandes eixos de desenvolvimento da cidade, sem, contudo, defini-los. Entretanto, como uma de suas diretrizes consagra o sistema viário estrutural e as vias principais como Eixos de Desenvolvimento Urbano, acreditamos serem estes, os citados no macrozoneamento.

As grandes zonas são assim estabelecidas:

Zona Urbana Consolidada – semelhante à área comprometida com a ocupação urbana, presente no plano diretor de 1992, compreende as áreas de maior adensamento, caracterizando-se pela quase totalidade do parcelamento do solo e pela maior diversidade de atividades.

Zona de Expansão Urbana – tal como no plano de 1992 (área de expansão urbana), corresponde aos espaços periféricos onde se efetivam os vetores de ocupação progressiva. Caracteriza-se por baixa densidade de ocupação, grandes percentuais de lotes vagos tanto nos loteamentos existentes, quanto nos parcelamentos não consolidados.

Zona de Transição (Cinturão Verde) – compreende as áreas onde se encontram atividades agrícolas e pecuária de pequena escala, sendo formada basicamente por sítios e chácaras, com uma ocupação de baixa densidade e edificações dispersas.

Zona de Preservação Ambiental – corresponde à Reserva Biológica do Tinguá, regida pelo Decreto Federal n. 97.780, de 1989, e pela Lei Municipal n. 1.561, de 1991; e à Área de Proteção Ambiental do Mendanha-Gericinó, objeto da Lei Estadual n. 1.331, de 1988.

Nota-se que, no plano de 1992, as Zonas de Transição e de Preservação Ambiental estão incluídas na porção rural do território.

2.2.1.3.1 – Da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS

O detalhamento das Áreas de Predominância de Usos é matéria da Lei de Uso e Ocupação do Solo (n. 2.882/1997), com a classificação de usos e a determinação de parâmetros de compatibilidade entre usos, além de índices de controle urbanístico. Vale notar que a referida lei, que ainda regula a fiscalização e respectivas sanções, foi objeto de revisão pouco tempo depois de sua aprovação, através da Lei n. 2.885, de 13/02/1998, cujas alterações ressaltamos abaixo.

As **Áreas de Negócios** (AN) são classificadas segundo as características de sua localização:

Central: ANC1 – área central, e ANC2 – área de expansão do centro.

Local: ANL 1 – subcentros de comércio, e ANL 2 – núcleos urbanos isolados localizados na Zona de Transição (Cinturão Verde) da Cidade.

As **Áreas Residenciais** (AR) são definidas de acordo com a intensidade da área construída e a tipologia das construções:

De alta e média densidade:

AR1 – predominam as construções multifamiliares de pequeno porte (revisado pela Lei n. 2.885/1998); e

AR2 – com edifícios de até quatro pavimentos.

De baixa densidade:

AR3 – predominam as edificações unifamiliares; e

AR4 – de construções unifamiliares destinadas a sítios e chácaras.

As **Áreas Especiais** (AE) são classificadas em relação às suas características, tendo um tratamento diferenciado em relação às demais áreas, quanto ao uso e ocupação do solo. Ressalta-se que o chefe do Executivo Municipal fica autorizado por esta lei a criar Áreas Especiais (AE), com características e índices próprios, bem como transformá-las ou extingui-las.

De Interesse Ambiental: AE1 – correspondem a encostas e cristas de morros isoladas, a vertentes e cristas de morros e de serras reconhecidas como áreas de risco devido a instabilidade de suas encostas; a zonas de proteção de mananciais e nascentes de rios ou córregos; e as áreas acima da cota 100 metros ou com declividade superior a 50%, excetuando-se aquelas delimitadas como AT2 (a definição destas áreas no PDDUS foi objeto de revisão através da Lei n. 2.885/1998).

De Interesse Paisagístico ou Histórico e Cultural: AE2; e

De Interesse Social ou Urbanístico: AE3 – aquelas ocupadas por famílias de baixa renda, compreendendo loteamentos irregulares e clandestinos, áreas de risco, adensamento pela justaposição de várias unidades no lote, grupamentos ou habitações coletivas em condições precárias, ou ainda vazios urbanos com potencial de ocupação de usos habitacionais de caráter popular. Além disso, áreas que representem especial interesse urbanístico para o desenvolvimento da cidade, desde que sejam públicas (incluído pela Lei n. 2.885/1998).

A LUOS determina ainda que as Áreas Especiais de Interesse Ambiental e de Interesse Paisagístico ou Histórico-Cultural (AE1 e 2), devido às suas características peculiares, terão sua delimitação e seus Índices de Controle Urbanístico definidos pelo chefe do Poder Executivo Municipal, através de Decreto.

Ressalta-se que, em relação às iniciativas normativas que abordam a questão ambiental após a

publicação do PDDUS, tem-se a criação do Parque Municipal de Nova Iguaçu pelo Decreto n. 6.001, de 1998, e a instituição do **Código de Meio Ambiente da Cidade**, através da Lei n. 3.129, de 2000⁸.

As **Áreas Estratégicas (AT)** incluem tanto as áreas industriais quanto aquelas ao longo da Rodovia Presidente Dutra, além dos eixos estruturais e de articulação da cidade.

Áreas de Atividades Industriais: AT1 – destinadas a implantação de unidades industriais de médio e grande porte que, pela natureza de suas atividades, exijam localização especial, dotada de infraestrutura urbana compatível e mecanismos de proteção ambiental adequados.

Áreas de Atividades Controladas: AT2 – que apresenta atividade econômica vinculada às atividades de extração mineral ou de manuseio, fabricação ou estocagem de explosivos ou de produtos que apresentem algum grau de periculosidade ou risco à população (revisado pela Lei n. 2885/1998).

Eixos Estratégicos de Atividades Diversificadas: AT3 – correspondem às faixas lindeiras dos Eixos de Integração, Estruturais e de Articulação, definidos no PDDUS, vocacionados à localização de atividades econômicas diversificadas, configurando-se como corredores de desenvolvimento da Cidade. Subdividem-se em:

ED1 – áreas marginais à Rodovia Presidente Dutra;

ED2 – área marginal aos Eixos Estruturais, caracterizada pela presença de atividades de pequeno e médio porte;

ED3 – área marginal aos Eixos de Articulação, compreendendo atividades de pequeno porte.

Ressalta-se que a descrição das delimitações das Áreas de Uso Predominantes, bem como das suas divisões e subdivisões, não fazem parte da LUOS, que autoriza a sua instituição por Decreto do Prefeito da Cidade de Nova Iguaçu.

Em 2001, a Lei n. 3.259 institui a Área Estratégica de Urbanização Integrada: AT4, localizada no Setor de Planejamento Integrado Sudoeste, na Unidade Regional de Governo de Cabuçu. A área é dividida em Zonas, a saber:

ZI (industrial) - destinada à implantação de atividades industriais, restrito a empresas classificadas como de baixo risco ambiental e atividades vinculadas a transporte, estocagem e armazenamento;

ZC (comércio e serviços) – uso predominante comercial e de serviços da caráter local e regional;

ZM (mista) – destinada à implantação de unidades residenciais e comerciais de caráter local;

ZR (residencial) – destinada ao uso unifamiliar e multifamiliar, além do uso popular, relativo às habitações de baixa renda.

Ficam ainda estabelecidos, de acordo com as Zonas acima descritas, os Índices de Controle Urbano, o percentual da distribuição de áreas e usos (reservas urbanas, sistema viário), bem como a compatibilização de usos aceitáveis e adequados.

Em seguida, a Lei n. 3.260, também de 2001, sem excluir o disposto na lei anterior, de n. 3.259, cria a

8 Posteriormente, em 2001, é criada a Área de Especial Interesse Ambiental do Morro Agudo e a Área de Proteção Ambiental da Ilha do Tarzan (Decretos n. 6.383 e n. 6.413, respectivamente). As Áreas de Proteção Ambiental (APA) do Morro de São José, do Rio D'Ouro, do Iguaçu/Tingüá, do Rio São Pedro de Jaceruba e do Gericiano são instituídas em 2002 por meio dos Decretos n. 6.489, n. 6.490, n. 6.491, n. 6.492 e n. 6.493. Em 2004, projetos de leis elaborados objetivam revisar estas normas, como o de n. 3.586, que institui a APA Tinguazinho, revogando o Decreto n. 6.489, de 2002. Além deste, outros Projetos de Lei criam APAs e revogam os Decretos anteriores de 2002: n. 3.587 – APA Tingüá (revoga o Decreto n. 6.491/2002); de n. 3.588 – APA Rio D'Ouro (revoga o Decreto n. 6.490/2002); de n. 3.591 – APA Guandu-Açu (revoga o Decreto n. 6.413/2002); de n. 3.592 – Jaceruba (revoga o Decreto n. 6.492/2002); de n. 3.593 – do Retiro (revoga o Decreto n. 6.493/2002); e de n. 3.594 – Morro Agudo (revoga o Decreto n. 6.383/2001).

Área Estratégica de Urbanização Integrada: AT4 e revisa a Lei de Uso e Ocupação do Solo (n. 2.882/1997). Nesta norma fica definido que a AT4 compreende as áreas destinadas à implantação de projetos de urbanização que ocupem áreas iguais ou superiores a vinte e cinco hectares e que, pela natureza, abrangência, diversidade e intensidade das atividades contempladas, promovam transformações significativas para estrutura econômica, social e espacial da cidade. Além disso, determina-se que a aprovação dos projetos nesta área fica condicionada à apresentação e aprovação prévia de Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA e Relatório de Impactos Urbanísticos – RIURB, não isentando o cumprimento de outras exigências decorrentes das normas federais e estaduais, em especial a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Observa-se que a referida lei também altera os limites da Área Residencial de baixa densidade (AR3), da Área Residencial de sítios e chácaras (AR4) e da Área Especial de interesse ambiental (AE1), descrevendo suas novas delimitações.

Retornando à análise quanto a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ressalta-se que esta define ainda os usos predominantes (residencial, comercial e de prestação de serviços, misto, industrial, institucional, extrativista e agropecuário), subdividindo-os em categorias. Destacam-se os critérios adotados para as categorias definidas como de pequeno porte – área construída inferior ou igual a 200 m²; de médio porte – de 200 a 2.000 m²; e de grande porte – acima de 2.000 m².

Além disso, fica estabelecida a compatibilização dos usos predominantes e as Áreas de Predominância de Usos, com a classificação de adequados, aceitáveis e incompatíveis. Desta forma, uma área pode agregar uma diversidade de usos relacionados a diferentes atividades, ressaltando-se que a lei não aponta correlação entre a instalação dessas atividades com a infra-estrutura, que, em grande parte da cidade é insuficiente e precária, exigindo Estudo de Impacto Urbanístico somente para aquelas de grande porte, como shopping center, supermercados e hospitais.

São definidos também os índices de controle urbanístico, que determinam parâmetros relativos à testada do lote, à área total do lote, ao afastamento frontal, à taxa de ocupação e à taxa de vagas de estacionamento, como também ao índice de utilização adequado e ao índice de utilização aceitável – relação entre a área total edificada e a área do lote quando o uso for considerado, respectivamente, adequado ou aceitável. Vale ressaltar ainda a autorização da ocupação do espaço aéreo, para o uso comercial e de prestação de serviços, sobre o leito dos ramais ferroviários e rodovias federais, devendo ser utilizados os índices das Áreas de Uso Predominante em que estiverem localizados os espaços.

2.2.1.3.2 – *Da Lei de Parcelamento do Uso do Solo Urbano*

O parcelamento do uso do solo urbano é objeto da Lei n. 2.961, de 21/12/1998, devendo atender ainda ao estabelecido na Revisão do Plano Diretor – LC n. 06/1997, na Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS – Lei n. 2.882/1997, e na Lei de Diretrizes da Política de Meio Ambiente – Lei n. 2.868/1997; como também ao que determinam as normas federais e estaduais, em especial a Lei Federal n. 6.766/1979 e a Lei Estadual n. 1.130/1987, regulamentada pelo Decreto Estadual n. 9.760/1987.

São considerados parcelamentos do solo os projetos de loteamento, desmembramento ou remembramento de lotes, bem como aqueles relativos a conjuntos habitacionais, condomínios e vilas. Determina-se que, quando for o caso, a aprovação destes projetos ficará sujeita, após prévia autorização do órgão municipal competente, ao Conselho de Política Urbana (COMPURB) e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA).

A referida lei exclui da possibilidade de parcelamento terrenos situados em Áreas Especiais de Interesse Ambiental – AE1 e de Interesse Paisagístico ou Histórico e Cultural – AE-2, além daqueles

localizados em Áreas Estratégicas de Atividades Controladas – AT-2, cuja restrição é vinculada à modificação ou não do uso existente. Incluem-se também nesta condição: áreas em encostas e cristas de morros recobertas por florestas, zonas de proteção de mananciais e nascentes de rios ou córregos, bem como terrenos acima da cota altimétrica 100 metros e os alagadiços e sujeitos a inundações ou que tenham sido aterrados com materiais nocivos à saúde.

A categoria dos lotes varia conforme a área em que se situam, segundo o quadro a seguir.

Áreas de Uso Predominante		Categoria do lote	Tamanho mínimo do lote		Taxa de Ocupação Máxima (%)	Índice de Utilização Máximo (%)	
			Área (m ²)	Testada (m)		Usos Adequados	Usos Aceitáveis
Especial	AE 3	L 1	125,00	8,00	70	100	70
Negócios	ANL 2	L 2	150,00	8,00	70	300	200
Residencial	AR 3	L 2	150,00	8,00	70	100	70
Negócios	ANC 1	L 3	300,00	10,00	70	900	600
	ANC 2	L 3	300,00	10,00	70	600	400
	ANL 1	L 3	300,00	10,00	70	600	400
Residencial	AR 1	L 3	300,00	10,00	70	600	400
	AR 2	L 3	300,00	10,00	70	300	200
Estratégica	AT 1	L 4	1.000,00	20,00	50	100	70
	AT 2	L 4	1.000,00	20,00	20	100	70
	ED 1	L 4	1.000,00	20,00	50	100	70
Residencial	AR 4	L 5	1.200,00	20,00	20	50	35

As reservas urbanas são estabelecidas de acordo com o uso e o número de habitações, conforme demonstrado abaixo.

Reservas urbanas mínimas (% da superfície bruta do parcelamento)			
Uso	Número de habitações	Equipamentos comunitários	Espaços livres*
Residencial	< 100	-	10
	101 a 500	5	10
	501 a 1.000	7,5	10
	1.001 a 2.000	10	12,5
	> 2.000	12,5	12,5
Industrial / Comercial / Serviços		10**	

* Os parcelamentos terão como mínimo um jardim a cada 100 lotes ou habitações, ou fração deste parâmetro, destinando um mínimo de 10% das áreas livres para este fim. Já os parcelamentos com mais de 500 lotes ou habitações terão como mínimo um parque urbano, destinando a este um mínimo de 40% das áreas livres.

** Será estabelecida pela Prefeitura a divisão do percentual determinado para as reservas urbanas mínimas (10%) entre áreas de uso público destinadas a equipamentos comunitários e espaços livres.

Observa-se ainda que o número de habitações nos parcelamentos resulta do cálculo que se baseia na área a ser parcelada e no Índice de Utilização Máximo, dentre outros elementos que compõem a seguinte fórmula:

$$\text{Número de Habitações} = \frac{\text{SBP} \times \text{IU}}{100} \times \frac{\text{IM}}{\text{SM}}$$

SBP – Superfície Bruta do Parcelamento expressada em m² (metros quadrados) de solo.

IU – Índice de Utilização máximo da área de uso predominante onde se localizam os terrenos do parcelamento, segundo a Lei n. 2.882/97 de “Uso e Ocupação do Solo”. Este índice se expressa em m²c/m²s (metro quadrado construído por metro quadrado de solo).

IM – Índice Médio de utilização = 0,50

SM – Superfície Média por habitação, correspondente ao m²c (metros quadrados construídos) = 75

Para os diferentes tipos de faixas *non aedificandi* são determinadas as respectivas distâncias, tanto para aquelas decorrentes de rios ou quaisquer cursos d’água; da estrutura viária referente aos Eixos de Integração, Estruturação e Articulação definidos no Plano Diretor; das ferrovias; das redes de transmissão de energia elétrica; de oleodutos de gases e líquidos; quanto para as áreas de aproximação de vôo do aeródromo e de implantação de redes de serviços gerais de infra-estrutura. Possuindo várias destas faixas em seu território, o processo de ordenamento urbano municipal adquire maior complexidade, especialmente pela ocupação irregular de algumas destas áreas.

Os parcelamentos deverão se integrar ao sistema viário municipal, assegurando a acessibilidade geral e local do território da cidade. Determina-se ainda que o comprimento máximo das quadras seja de duzentos metros, com exceção dos parcelamentos destinados exclusivamente a fins industriais, cujo parâmetro não se aplica. Destaca-se também que para cada tipo de parcelamento (destinados ao uso habitacional, industrial ou comercial e serviços) serão exigidos equipamentos comunitários (creche, escolas, posto de saúde, quadra de esportes, centro comunitário, terminal de ônibus, posto policial, ou ainda comércio e serviços), que variam segundo o uso da área parcelada e o número de habitações.

O parcelador será responsável pela pavimentação e arborização das vias, assim como pela implantação das redes locais dos serviços de infra-estrutura (água, esgoto e drenagem de águas pluviais – com sistema de separador absoluto, energia elétrica e iluminação pública). Observa-se que, em decorrência das obrigações do parcelador e da lei municipal sobre Urbanização Consorciada (não editada), poderão ser estabelecidos acordos especiais com a Prefeitura através de convênios urbanísticos.

Destaca-se ainda que para os parcelamentos situados em Áreas Especiais de Interesse Social (AE3), destinados especificamente à população de baixa renda, serão estabelecidos padrões urbanísticos específicos.

A lei trata separadamente dos parcelamentos sob a forma de **conjuntos habitacionais, condomínios e vilas**, determinando parâmetros para cada um deles. Para os conjuntos habitacionais verticais, a taxa de ocupação será de, no máximo, 40%; e para os horizontais, de 60%. Além da infra-estrutura básica obrigatória para os demais parcelamentos, será exigida a implantação dos serviços de incêndio, telefonia, gás canalizado e coleta de lixo.

Quanto aos condomínios, estes deverão atender às determinações legais estabelecidas para os parcelamentos em geral e para os conjuntos, devendo ainda cumprir exigências específicas, como ter suas glebas ou lotes de terrenos com área máxima de 20.000 m² e testada mínima de 50 m para logradouro público. No caso das vilas, estas terão que cumprir as condições determinadas para os condomínios e para os conjuntos, com exceção da área máxima, que será de 2.000 m², e da testada mínima para logradouro público, que será de 15 m.

Sobre os **parcelamentos ilegais**, fica estabelecido que o adquirente de lote deverá suspender o

pagamento das prestações restantes e notificar ao parcelador, o que poderá ser efetuado pela Prefeitura ou pelo Ministério Público.

O **parcelamento fechado** é também tratado pela lei, sendo destinado exclusivamente ao uso residencial. Pode ter o perímetro cercado ou murado no todo ou em parte, com vias de acesso e de saída, onde serão permitidas instalações de portões, portarias e guaritas. Caracterizam-se ainda pela outorga, por parte da Prefeitura, à Associação de moradores, por tempo indeterminado, de concessão de direito real de uso para as áreas públicas situadas no interior do parcelamento, como as vias locais de circulação e os espaços livres. Dos espaços livres correspondentes às reservas urbanas, somente 35% poderá ser objeto de concessão, os 65% restantes, sobre os quais não será outorgada a concessão, deverão situar-se externamente ao perímetro do parcelamento, assim como as áreas destinadas aos equipamentos comunitários, que também não serão objeto de concessão.

Destaca-se que os terrenos das reservas urbanas de viário local e espaços livres incorporados ao parcelamento fechado passarão a pagar as taxas e impostos legalmente estabelecidos, enquanto dure a concessão, como terrenos não edificados.

Em dezembro de 1999, é publicada a Lei n. 3.036, estabelecendo medidas e incentivos para a participação do município de Nova Iguaçu no Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal. São estabelecidos parâmetros específicos para a produção de conjuntos residenciais destinados à população com renda de até 5 sm, dentre eles o de 10% da superfície bruta do parcelamento para reserva de área para uso público e equipamentos sociais, independente do número de habitações. A lei concede ainda incentivos fiscais, como a isenção de taxas municipais relativas às licenças de obras e de ISS sobre a execução dos empreendimentos.

Posteriormente, a Lei n. 3.121, de 2000, altera a Lei n. 2.961, de 1998, visando permitir e incentivar a produção de **parcelamentos de pequeno porte**, com até cem unidades habitacionais. Esta tipologia de parcelamento somente poderá ser aplicada na Área Urbana Consolidada, e deverá estar inserida nas seguintes Áreas de Uso Predominante: Área de Negócios – ANC 1 e 2; ANL 1 e 2; e Área Residencial de alta densidade – AR 1.

Para os parcelamentos de até 10 unidades não existe obrigatoriedade para as reservas urbanas mínimas, ficando determinado para aqueles que contenham de 11 a 100 unidades um percentual relativo aos espaços livres: 5% – de 11 a 50 unidades; e 10% – de 51 a 100 unidades. As reservas urbanas de parcelamentos de até 50 unidades ficam dispensadas de doação à Prefeitura.

No mesmo ano, a lei de n. 3.122 cria normas e incentivos à produção imobiliária de empreendimentos do tipo vila, definindo-os como a agregação de unidades residenciais, unifamiliares ou bifamiliares, em conjuntos habitacionais horizontais, agrupadas de forma isoladas, geminadas ou superpostas, alinhando-se em série ao longo de rua interna.

Quanto aos parâmetros específicos para as vilas, observa-se a redução da testada mínima do lote, que é de 15 m, passando a ser de 10 m para aquelas que tenham até 10 unidades, e de 12 m para as que possuam até 25 unidades. Em relação ao gabarito, as edificações terão, no máximo, três pavimentos, sendo que o último não poderá ocupar mais do que 60% da área de projeção do térreo, devendo estar localizado na parte posterior da construção. As larguras das ruas variam conforme o estacionamento de veículos, tendo 6 m no caso das vagas se localizarem no térreo das edificações, e 3, 4 ou 5 m, conforme o comprimento das vias, no caso de vilas que apresentem espaço coletivo para a guarda dos veículos. Os grupamentos habitacionais em vilas poderão ser fechados, constituindo assim condomínios com fracionamentos ideais da propriedade, sendo suas ruas de uso particular.

2.2.1.3.3 – Do Código de Obras e Edificações e Da Mais Valia

Em 2000, pela Lei n. 3.120, institui-se o Código de Obras e Edificações da Cidade, estabelecendo-se condições construtivas e parâmetros para a concessão de licenciamentos. No entanto, a legalização de edificações construídas sem licença de obras está presente em normas anteriores, como na Lei nº 3.052, de 1999, que trata da legalização predial e do reconhecimento de modificações e acréscimos em edificações existentes. Mais tarde, em 2001, a Lei nº 3.319 dispõe acerca da regularização e legalização de imóveis, através da utilização do instrumento da Mais Valia, devendo efetuar-se a cobrança conforme a Lei nº 2.866, de 1997. Observa-se que o cálculo relativo ao pagamento da Mais Valia varia conforme a metragem das edificações, incluindo aquelas de pequeno porte, ou seja, de até 70 m².

Vale observar ainda que a Lei nº 2.112, de 1991, que instituiu o Código Municipal de Posturas de Nova Iguaçu, é alterada em 1998 pela Lei nº 2.953.

2.2.1.4 – Da estruturação espacial da cidade

Visando instituir um modelo de planejamento e gestão territorial, o PDDUS divide Nova Iguaçu em Setores de Planejamento Integrado (SPI) e em Unidades Regionais de Governo (URG), “consonante com os conteúdos e potencialidades de ordem geo-econômica, urbanística e ambiental da Cidade” (art. 12). Neste sentido, a definição das URGs parte da homogeneidade das áreas, considerando “seus aspectos e dinâmicas urbana, econômica, social e ambiental, caracterizando-se como contigüidades espaciais de vínculos locais” (art. 19), relativas à predominância de formas de parcelamento e uso do solo, à presença de atividades comuns, ao raio de polaridade do centro local e à correspondência representativa. Observa-se que, correspondendo às frações que expressam os processos e tendências de estruturação espacial do município, tal organização acaba por ratificar, de certa maneira, a configuração e a desigualdade sócio-espacial presente no território.

ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO		
Lei Complementar n. 06, de 1997 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS) de Nova Iguaçu		
Setores de Planejamento Integrado (SPI)	Unidades Regionais de Governo (URG)	Bairros (Lei de abairramento n. 2.952, de 17/12/1998 e Decreto n. 6.083, de 12/01/ 1999)
Centro	Centro	Centro, Califórnia, Vila Nova, Juscelino, Caonze, Bairro da Luz, Santa Eugênia, Jardim Iguaçu, Chacrinha, Moquetá, Viga, Rancho Novo, Vila Operária, Engenho Pequeno, Jardim Tropical, Prata
	Posse	Posse , Cerâmica, Ponto Chic, Ambai, Nova América, Carmary, Três Corações, Kennedy, Parque Flora, Bairro Botafogo
	Comendador Soares	Comendador Soares, Ouro Verde, Jardim Alvorada, Danon, Jardim Palmares, Rosa dos Ventos, Jardim Pernambuco, Jardim Nova Era
Sudeste	Mesquita	Mesquita, Vila Emil, Cosmorama, Edson Passos, Santa Terezinha
	Banco de Areia	Banco de Areia, Rocha Sobrinho, Jacutinga, Santo Elias
	Chatuba	Chatuba
Sudoeste	Cabuçu	Cabuçu, Palhada, Valverde, Marapicu, Lagoinha, Campo Alegre, Ipiranga
	Km-32	Km-32, Paraíso, Jardim Guandu, Prados Verdes
Noroeste	Austin	Austin, Riachão, Inconfidência, Carlos Sampaio, Tinguazinho, Cacuia, Rodilândia, Vila Guimarães
Nordeste	Vila de Cava	Vila de Cava, Santa Rita, Rancho Fundo, Figueiras, Iguaçu Velho, Corumbá
	Miguel Couto	Miguel Couto, Boa Esperança, Parque Ambai, Grama, Geneciano
Norte	Tingua	Tingua, Montevideu, Adrianópolis, Rio D'Ouro, Jaceruba

Destaca-se que tanto os Setores de Planejamento Integrado como as Unidades Regionais de Planejamento passam a ser a referência espacial para o planejamento e a gestão da cidade, especialmente quanto à definição e controle de suas políticas públicas setoriais. Em 1999, com a emancipação de Mesquita, a cidade perde o Setor Sudeste de Planejamento Integrado, com suas respectivas URGs e bairros.

2.2.1.4.1 – Da Lei de abairramento

Em 1998, Nova Iguaçu tem seus bairros definidos e institucionalizados pela Lei nº 2.952. Classificados como a menor unidade da divisão político-administrativa do município, os bairros são hierarquizados de acordo com a polaridade e centralidade de cada um. Além disso, são excluídas do abairramento as Zonas de Preservação Ambiental da Reserva Biológica do Tinguá e da Área de Proteção Ambiental do Mendanha-Gericinó.

Conforme as categorias apresentadas no quadro abaixo, os bairros são hierarquizados no âmbito central e local. A partir desta classificação, podem ser observados alguns aspectos relevantes da estruturação espacial da cidade:

- possuindo o único bairro de alcance central com âmbito regional, metropolitano e intermunicipal, a URG Centro agrega o maior número de bairros locais não auto-suficientes;
- os principais bairros dos Setores de Planejamento Integrado (SPI) Sudeste, Noroeste, Nordeste e Norte, que dão nome às respectivas Unidades Regionais de Governo (URG) – Mesquita, Austin, Vila de Cava e Miguel Couto, e Tinguá – são centrais e de âmbito municipal destes Setores. Destaca-se ainda que a URG Vila de Cava é a única do município que apresenta dois bairros de alcance central e de âmbitos diferenciados, o primeiro, já citado, em relação ao SPI, e o segundo, Santa Rita, referente à URG. Além disso, o bairro de Tinguá possui uma classificação dupla, conjugando o alcance central e o âmbito local em torno de núcleos rurais.
- as demais URGs apresentam seus principais bairros (Posse, Comendador Soares, Banco de Areia, Chatuba, Cabuçu e Km-32), na categoria central de âmbito da URG, além de outros de alcance local, classificados como auto-suficientes e não auto-suficientes.

Vale destacar que ainda fazem parte do abairramento as URGs relativas ao distrito de Mesquita (Mesquita, Banco de Areia e Chatuba), que posteriormente, seria emancipado. Mais tarde, em 1999, os bairros de Nova Iguaçu tiveram seus limites descritos através do Decreto n. 6.083, revisado em 2003, pelo Decreto n. 6.629.

URG	Bairros	Categoria do bairro	
		Central	Local
Centro	Centro	âmbito regional, metropolitano e intermunicipal	-
	Santa Eugênia, Moquetá, Rancho Novo, Jardim Tropical, Prata	-	auto-suficientes
	Califórnia, Vila Nova, Juscelino, Caonze, Bairro da Luz, Jardim Iguaçú, Chacrinha, Viga, Vila Operária, Engenho Pequeno	-	não auto-suficientes
Posse	Posse	âmbito da URG	-
	Cerâmica, Ambai, Carmary, Parque Flora, Bairro Botafogo	-	auto-suficientes
	Ponto Chic, Nova América, Três Corações, Kennedy	-	não auto-suficientes
Comendador Soares	Comendador Soares	âmbito da URG	-
	Rosa dos Ventos	-	auto-suficiente
	Ouro Verde, Jardim Alvorada, Danon, Jardim Palmares, Jardim Pernambuco, Jardim Nova Era	-	não auto-suficientes
Mesquita	Mesquita	âmbito municipal do SPI	-
	Edson Passos	-	auto-suficiente
	Vila Emil, Cosmorama, Santa Terezinha	-	não auto-suficientes
Banco de Areia	Banco de Areia	âmbito da URG	-
	Rocha Sobrinho, Santo Elias	-	auto-suficientes
	Jacutinga	-	não auto-suficiente
Chatuba	Chatuba	âmbito da URG	-
Cabuçu	Cabuçu	âmbito da URG	-
	Palhada, Marapicu	-	auto-suficientes
	Valverde, Lagoinha, Campo Alegre, Ipiranga	-	não auto-suficientes
Km-32	Km-32	âmbito da URG	-
	Paraíso	-	auto-suficiente
	Jardim Guandu, Prados Verdes	-	não auto-suficientes
Austin	Austin	âmbito municipal do SPI	-
	Cacuaia, Vila Guimarães	-	auto-suficientes
	Riachão, Inconfidência, Carlos Sampaio, Tinguazinho, Rodilândia,	-	não auto-suficientes
Vila de Cava	Vila de Cava	âmbito municipal do SPI	-
	Santa Rita	âmbito da URG	-
	Rancho Fundo, Figueiras, Iguaçú Velho, Corumbá	-	não auto-suficientes
Miguel Couto	Miguel Couto	âmbito municipal do SPI	-
	Boa Esperança, Parque Ambaí, Grama, Geneciano	-	não auto-suficientes
Tinguá	Tinguá	âmbito municipal do SPI	em torno de núcleos rurais
	Montevidéu, Adrianópolis, Rio D'Ouro, Jaceruba	-	em torno de núcleos rurais

2.2.1.5 – Da estruturação do Sistema Viário

A estruturação do sistema viário de Nova Iguaçu efetiva-se através da hierarquização da malha viária e da definição dos corredores de circulação e transporte.

Neste contexto, a malha viária da cidade é composta pelos seguintes Eixos: de Integração, com função de ligação entre pólos nacionais; Estruturais, de articulação regional; e de Articulação, relativos ao conjunto das vias estruturais entre si e ao sistema de composição interbairros. As demais vias do município são consideradas como locais.

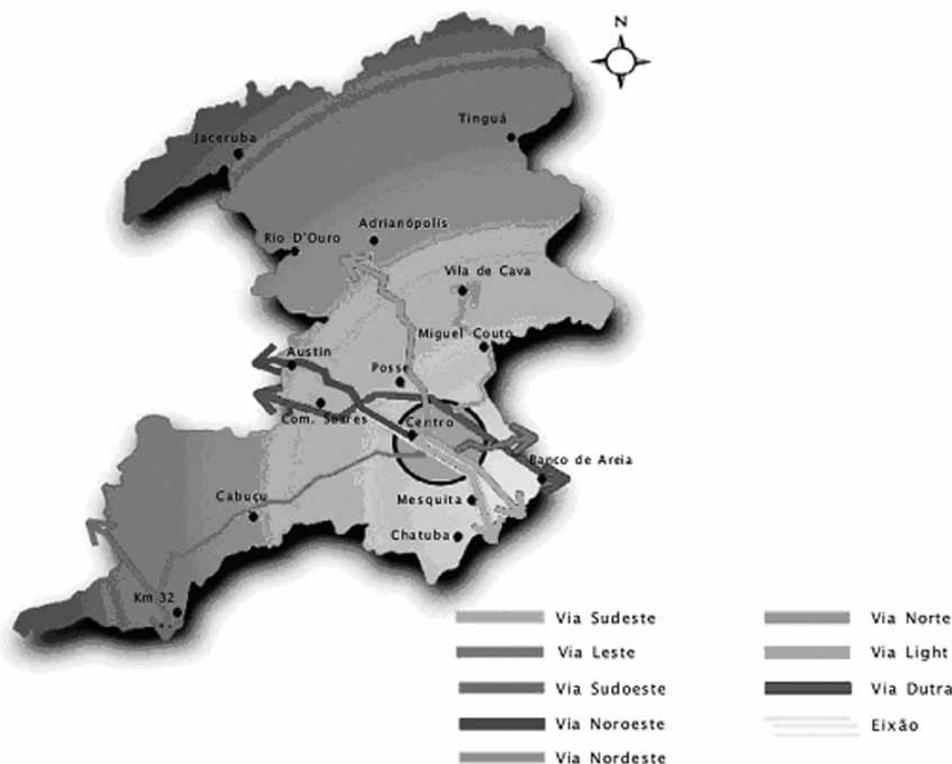
Garantindo a integração com outros mercados, possibilitando que Nova Iguaçu exerça um papel de centro de caráter regional, a Rodovia Presidente Dutra é o Eixo de Integração da cidade. Já os Eixos Estruturais, que exercem função de integração intersetorial, são constituídos pelas principais Avenidas, Estradas e Ruas do município, estando incluída também nesta categoria a Via Light. Quanto aos Eixos de Articulação, estes representam um maior número de vias, considerados indispensáveis na ligação entre bairros.

O PDDUS determina ainda que o sistema viário principal da cidade “dar-se-á pela implantação dos Corredores de Circulação e Transporte, que terá como objetivo estruturar o sistema viário e articular os fluxos viários no território” (art. 31). Fica determinado ainda que nestes corredores o Poder Executivo Municipal deverá implantar gradativamente Projetos de Alinhamento, a serem definidos posteriormente por Decreto.

Compreendendo os Eixos Estruturais, os Corredores de Circulação e Transporte são assim definidos:

- **Via Dutra** – trecho da Rodovia Presidente Dutra localizado dentro do perímetro da cidade;
- **Via Sudeste** – Eixos Estruturais paralelos ao ramal ferroviário da FLUMITRENS, entre o centro e a divisa com o município de Nilópolis;
- **Via Leste** – Eixos Estruturais que ligam o centro à divisa do município de Belford Roxo;
- **Via Sudoeste** – ligação entre o centro de Nova Iguaçu e a Zona Oeste do Rio de Janeiro, além dos municípios de Itaguaí e Seropédica;
- **Via Noroeste** – Eixos Estruturais que ligam o centro à localidade de Austin;
- **Via Nordeste** – liga o centro da cidade às localidades de Miguel Couto, Vila de Cava e Tinguá;
- **Via Norte** – Eixos Estruturais que ligam o centro à localidade de Santa Rita;
- **Via Light** – Eixo Estrutural de mesmo nome – liga o centro de Nova Iguaçu aos municípios de Nilópolis e São João de Meriti, bem como ao bairro da Pavuna, no Rio de Janeiro.
- **Eixão** – formado pela continuidade entre as Vias Sudeste e a Noroeste, até a confluência com a Rodovia Presidente Dutra.

CORREDORES DE CIRCULAÇÃO DE TRANSPORTE



Fonte: PMNI. PDDUS, 1997.

Observa-se que o sistema viário é tratado no Plano Diretor basicamente sob a condição de sua estruturação e classificação, não sendo relacionado a uma política setorial de transporte municipal ou até mesmo a um plano de integração com a política de desenvolvimento urbano. Vale destacar que a infra-estrutura não se caracterizou no PDDUS como um componente de interferência na política urbana, ou seja, mesmo tendo como uma de suas diretrizes a justa distribuição da infra-estrutura, esta não foi associada diretamente às propostas de zoneamento ou de parcelamento do solo, ou ainda à compatibilização de usos ou aos índices de controle urbanístico.

2.2.2 – Da revisão do Plano

Além das normas já citadas, que vieram a modificar em parte o conteúdo do PDDUS após a sua publicação, em 2001 a Lei n. 3.261 dispõe sobre a sua revisão, tendo como principal objetivo a exclusão da área do novo município de Mesquita da estruturação espacial de Nova Iguaçu, retirando-se desta o Setor de Planejamento Integrado Sudeste e as respectivas Unidades Regionais de Governo – Mesquita, Banco de Areia e Chatuba. A referida lei altera ainda a delimitação das Zonas que compõem o macrozoneamento, o Sistema Viário da Cidade, bem como o Setor de Planejamento Integrado e a Unidade Regional de Governo Centro.

2.3 – O Plano Diretor Participativo (PDP)

O novo governo municipal, eleito em 2004, promove a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável – PDDUS, através de um processo participativo. Adequando-se aos preceitos constitucionais da função social da cidade e da propriedade, bem como ao direito à cidade e à moradia, sob os princípios da Lei Federal n. 10.257, de 2001, relativa ao Estatuto da Cidade, Nova Iguaçu elabora em 2007 seu Plano Diretor Participativo (PDP), cujo Projeto de Lei enviado ao Legislativo no ano seguinte, ainda se encontra em tramitação.

Em um processo de fortalecimento dos instrumentos redistributivos da Reforma Urbana, parte deles tratado no plano diretor de 1992, Nova Iguaçu redefine sua política urbana nesta nova proposta de plano, buscando uma gestão democrática e participativa, sem, com isso, abandonar totalmente o conceito sustentável e estratégico calcado no PDDUS.

Somando mais de 190 artigos, o PDP consiste no instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de gestão territorial da cidade, e institui o Sistema de Gestão Integrada e Participativa Municipal.

Segundo seu art. 3º, o plano

estabelece diretrizes e objetivos das políticas de desenvolvimento urbano e da gestão territorial, regulamenta instrumentos urbanísticos, estabelece diretrizes para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo e define ações, programas, planos, projetos e obras a serem observados até o ano de 2017.

Dentre as diretrizes que deverão ser observadas nas políticas para o território, tem-se a compatibilização entre o desenvolvimento econômico, urbano e rural e a sustentabilidade ambiental e social e do patrimônio cultural; a universalização do acesso ao saneamento básico e garantia do direito à habitação digna; a redução das desigualdades territoriais, em todas as políticas públicas desenvolvidas; a promoção da distribuição de usos e a intensificação do aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à capacidade, presente ou prevista, da infra-estrutura, da mobilidade e do atendimento à rede pública de serviços; o reconhecimento dos assentamentos existentes, desde que sua urbanização seja compatível com a segurança dos moradores, o interesse público e social e o respeito às condições ambientais; além da priorização do transporte coletivo público em relação ao individual na utilização do sistema viário principal; do fortalecimento de centralidades de bairro; e do estímulo à recuperação da memória do município.

2.3.1 – Da Política Territorial da Cidade

A política territorial proposta para Nova Iguaçu tem como eixos a identidade da cidade, o desenvolvimento social, o desenvolvimento econômico sustentável, o desenvolvimento rural sustentável, o saneamento básico e infra-estrutura, a habitação, o meio ambiente, a mobilidade e a estruturação territorial. Estes eixos transformam-se em políticas, cujos objetivos gerais e específicos são tratados no plano.

Ressalta-se que a política municipal de desenvolvimento econômico tem como um de seus objetivos específicos o de fortalecer e potencializar a vocação do centro de Nova Iguaçu como pólo de comércio e serviços da Baixada Fluminense, além de qualificar o eixo da Rodovia Presidente Dutra a fim de dinamizar as atividades industriais e de logística na região. Também a atração do investimento

imobiliário faz parte destes objetivos, assim como o fortalecimento e a potencialização da vocação turística da cidade em função das áreas de proteção ambiental existentes.

Quanto à política de saneamento básico e infra-estrutura, inclui-se em seus objetivos específicos a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, a expansão do abastecimento de água e do sistema de esgotamento sanitário, bem como a extensão da pavimentação e da drenagem para a totalidade do território. Observa-se que estes são pontos nevrálgicos para o desenvolvimento urbano de Nova Iguaçu, cujas condições atuais em relação à infra-estrutura são, em sua maioria, de precariedade.

Tendo como principal objetivo a garantia da moradia digna, a política municipal de habitação visa promover a regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e a produção habitacional de interesse social, como também combater a ocupação de áreas inadequadas para o uso habitacional e assegurar a assistência técnica e jurídica para a população de baixa renda.

O PDP define ainda que a habitação de interesse social é aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos (sm), quando promovida pelo poder público, igual ou inferior a 10 (dez) sm, quando promovida pela iniciativa privada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário e até uma vaga de garagem. Devendo o município promover programas por iniciativa própria ou em conjunto com o Estado e a União, objetivando atender prioritariamente famílias com renda entre zero e três sm, possibilitando a concessão de subsídios para aqueles que não tenham capacidade de adquirir uma moradia.

A política de meio ambiente tem por objetivo preservar e recuperar as áreas de preservação ambiental e qualificar as áreas urbanizadas, em consonância com as políticas municipais de habitação e de saneamento básico e infra-estrutura. Um de seus objetivos específicos consiste em promover o turismo ecológico e a conscientização ambiental, uma vez que 60% do território municipal são ocupados por áreas ambientais.

Outro ponto de fragilidade para o desenvolvimento urbano do município é tratado por uma política, a de mobilidade. A melhoria da acessibilidade, do transporte coletivo e da integração viária dentro do município e para fora dele estão presentes nos objetivos específicos desta política.

A política de estruturação do território visa especialmente ordenar a expansão urbana, garantindo a função social da cidade e da propriedade, bem como fortalecer e ampliar as centralidades do município.

2.3.2 – Da Gestão integrada e participativa

O Sistema Municipal de Gestão Integrada e Participativa coordenará as ações do Poder Executivo Municipal e definirá os mecanismos de implementação, revisão e atualização do Plano, de forma articulada com os processos de elaboração e execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Plano Plurianual, do Orçamento municipal e das políticas públicas em geral.

Compõe este Sistema os órgãos responsáveis pelo planejamento e gestão da Política Territorial e das políticas de Habitação e Regularização Fundiária, Meio Ambiente, Saneamento, Desenvolvimento Econômico e Social e Trânsito, Transporte e Mobilidade e Patrimônio Cultural; além do Sistema Municipal de Informação para o Planejamento e Gestão Territorial; das instâncias municipais de participação social; e do Fundo Municipal de Política Urbana e Gestão Territorial.

O Conselho Municipal de Política Urbana e Gestão Territorial – COMPURB, assim como os Conselhos Municipais de Políticas Setoriais, a Conferência da Cidade de Nova Iguaçu e os Comitês

Locais de Acompanhamento são instâncias de participação social contidas no PDP, dentre outras, como as audiências públicas.

Destaca-se que o Conselho Municipal de Política Urbana contido no PDDUS, muda de nome, passando a chamar-se Conselho Municipal de Política Urbana e Gestão Territorial, sendo regido por novas disposições, especialmente quanto ao seu caráter, que passa a ser permanente, deliberativo e fiscalizador.

Quanto ao Fundo Municipal de Política Urbana e Gestão Territorial – FUMPURB, este também se origina do Fundo de Desenvolvimento Urbano instituído no PDDUS, ampliando-se, porém, seu escopo, tanto no que diz respeito aos recursos a serem captados, que incluem transferências estaduais e federais, em especial às do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, como à destinação destes recursos, indo da implementação de infra-estrutura e saneamento básico ao custeio da produção habitacional de interesse social, além de outras iniciativas que visem à melhoria do ambiente urbano.

2.3.3 – Da Divisão Administrativa do Município

As delimitações dos bairros e Unidades Regionais de Governo (URG) serão objeto de revisão, através de lei específica, a partir de discussões promovidas em instâncias participativas da cidade, assim como em audiências públicas convocadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana e Gestão Territorial – COMPURB. Enquanto a referida lei não for aprovada, mantêm-se as URGs conforme o PDDUS.

2.3.4 – Da Inserção do Município na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A integração de Nova Iguaçu com a Região Metropolitana será objeto de medidas específicas, que segundo o PDP, buscará soluções conjuntas para problemas comuns como o saneamento básico, o transporte e a destinação de resíduos sólidos. Tem-se ainda como objetivo o reforço do papel de pólo comercial e de turismo cultural e ambiental da Baixada Fluminense, além do estímulo à atração de atividades industriais para o município.

2.3.5 – Do Ordenamento Territorial e da Estruturação da Cidade

O território municipal volta a ser dividido em Zona Urbana e Rural, sendo esta última destinada às atividades primárias e de produção de alimentos, bem como às atividades de reflorestamento, de mineração, de agropecuária e outros, desde que aprovadas e licenciadas pelo órgão municipal de meio ambiente.

Também o macrozoneamento da cidade é alterado, sendo estabelecidas as seguintes macrozonas:

- de **Preservação Ambiental Integral** – tem como função básica a preservação da natureza, sendo nela admitidos apenas os usos que não envolvam consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais e vedados quaisquer usos que não estejam voltados à pesquisa, ao ecoturismo e à educação ambiental. Incluem-se nesta macrozona a Reserva Biológica de Tinguá e o Parque Municipal de Nova Iguaçu.

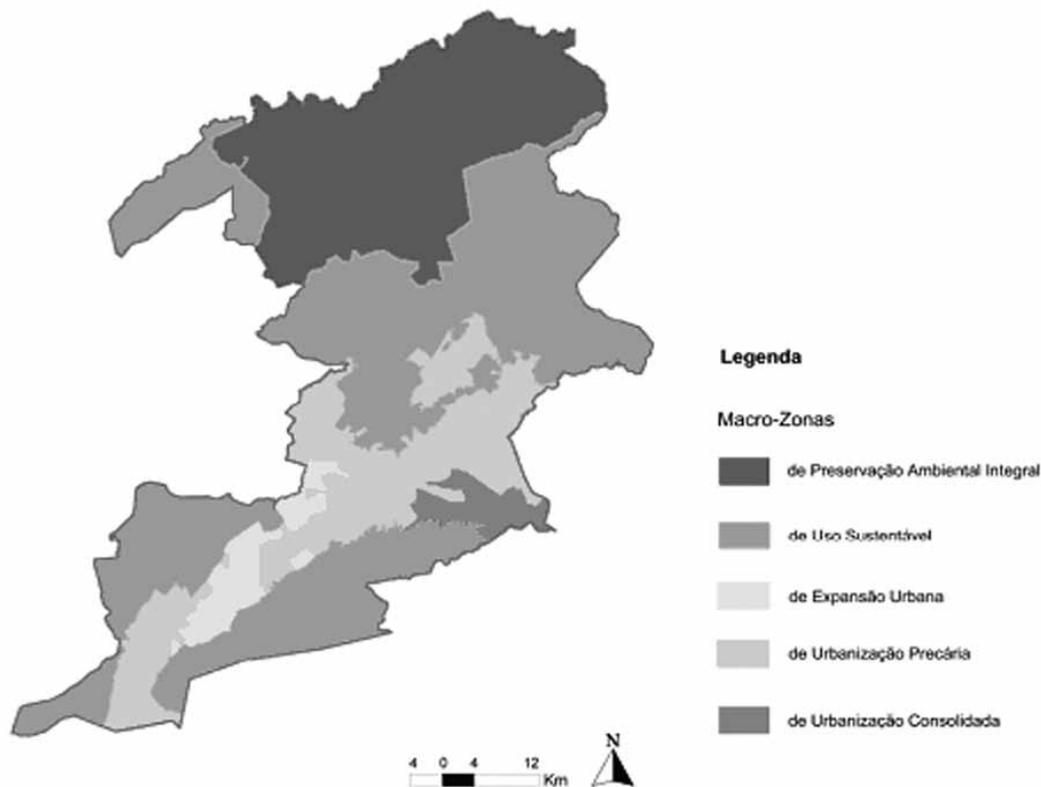
- de **Uso Sustentável** – visa conter o crescimento urbano por meio do uso sustentável de parcela dos recursos naturais existentes respeitando o meio ambiente, sendo nela permitido o desen-

volvimento de atividades econômicas sustentáveis como a agricultura, agropecuária, extração mineral, turismo e lazer e somente serão permitidos parcelamentos destinados a chácaras, desde que compatíveis com a proteção do patrimônio cultural, dos ecossistemas locais, aprovadas e licenciadas pelo órgão municipal de meio ambiente. Fazem parte desta macrozona as áreas definidas como zona rural do município e as Áreas de Proteção Ambiental – APAs.

– de **Expansão Urbana** – composta por áreas desocupadas ou pouco ocupadas situadas no entorno da área urbanizada, cuja finalidade é a promoção de empreendimentos públicos ou privados que devem obrigatoriamente ser planejados e dotados de infra-estrutura, com previsão de acessibilidade. Deverá ser elaborado um Plano de Ocupação Urbana para esta macrozona, definindo o sistema viário estrutural, características específicas de parcelamento, parâmetros de ocupação e usos permitidos. Nesta área poderão ser aplicados os seguintes instrumentos: Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, direito de preempção, consórcio imobiliário, operações urbanas consorciadas e parcerias público-privadas.

– de **Urbanização Precária** – formada por porções de território onde deve ser priorizada a implantação ou complementação de infra-estrutura e equipamentos sociais. É caracterizada por áreas periféricas à malha urbana do município que apresentam parcelamentos com arruamentos identificáveis, desprovidos de infra-estrutura, cujo estágio de ocupação do território por usos residenciais é variável, e comércio e serviços se encontram incipientes, equipamentos incompletos ou insuficientes para as demandas da população residente; bem como por ocupações não passíveis de remoção. Nesta macrozona serão aplicados primordialmente os instrumentos relativos às Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, destinadas à regularização fundiária e urbanística; usucapião especial de imóvel urbano e concessão de uso especial para fins de moradia; direito de preempção, com a finalidade de planejar a implantação de equipamentos sociais; parcelamentos compulsórios em glebas vazias no interior de áreas loteadas; consórcios imobiliários; e parcerias público-privadas.

– de **Urbanização Consolidada** – constituída por porções de território cuja finalidade é obter o melhor aproveitamento das condições privilegiadas de localização e de acessibilidade, com a melhoria da qualidade dos espaços públicos, a reorganização da circulação e do transporte coletivo, o estímulo de atividades de comércio e serviço e a promoção do adensamento nas áreas ainda vazias, servidas de infra-estrutura, evitando sobrecarregar a infra-estrutura instalada. Caracteriza-se por possuir a principal centralidade da cidade; a área com a melhor infra-estrutura; a presença de serviços, comércio e instituições de âmbito municipal e metropolitano diversificados; a concentração de transporte público e terminais de passageiros; além de verticalização e adensamento construtivo significativo. Deverão ser aplicados nesta macrozona, os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios; imposto Predial Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; Zonas Especiais de Interesse Social em áreas vazias para a produção de habitação de interesse social – HIS e em áreas ocupadas irregularmente para a regularização urbanística e fundiária; transferência do direito de construir; outorga onerosa do direito de construir; projetos estratégicos; e operações urbanas.



Fonte: Projeto de Lei Plano Diretor Participativo de Nova Iguaçu, 2008.

2.3.6 – Das Ações Estratégicas de Implementação da Política Territorial

As ações estratégicas de implementação da política territorial do município serão desenvolvidas nos Programas Integrados Pertencer à Nova Iguaçu, Habitar Dignamente Nova Iguaçu, Bairro Escola, Qualificação de Centralidades, Circular em Nova Iguaçu, Preservar o Meio Ambiente, e Trabalhar em Nova Iguaçu.

Dentre os programas, ressalta-se no contexto do ordenamento urbano, o **Habitar Dignamente Nova Iguaçu**, que é subdividido em duas frentes, a de Saneamento e Urbanização e a de Habitação e Regularização.

A frente de **Habitação e Regularização** tem como ações estratégicas o estímulo à produção de novas moradias; o reassentamento de famílias moradoras de áreas não passíveis de urbanização; a regularização de loteamentos irregulares, garantindo segurança na moradia e condições básicas para a urbanização. Para o alcance destas ações deverá ser elaborado o Plano Municipal de Habitação e Plano Municipal de Regularização Fundiária.

As Zonas Especiais de Interesse Social serão delimitadas nesta lei, ficando reconhecidas como ZEIS todas as Áreas Especiais de Interesse Social ou Urbanístico – AE-3, delimitadas anteriormente na LUOS – Lei n. 2.882, de 1997.

Tem-se ainda a classificação das ZEIS em: 1 - áreas públicas ou privadas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, de interesse público na promoção da regularização urbanística e fundiária; e 2 - áreas com predominância de imóveis não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização, de interesse público na promoção de Habitação de Interesse Social - HIS. Nestas áreas poderão ser utilizados os instrumentos de direito de preempção; transferência do potencial construtivo; edificação,

parcelamento e utilização compulsórios e outros relativos ao cumprimento da função social da propriedade, no caso da ZEIS 2. Para cada ZEIS deverá ser elaborado um Plano de Urbanização.

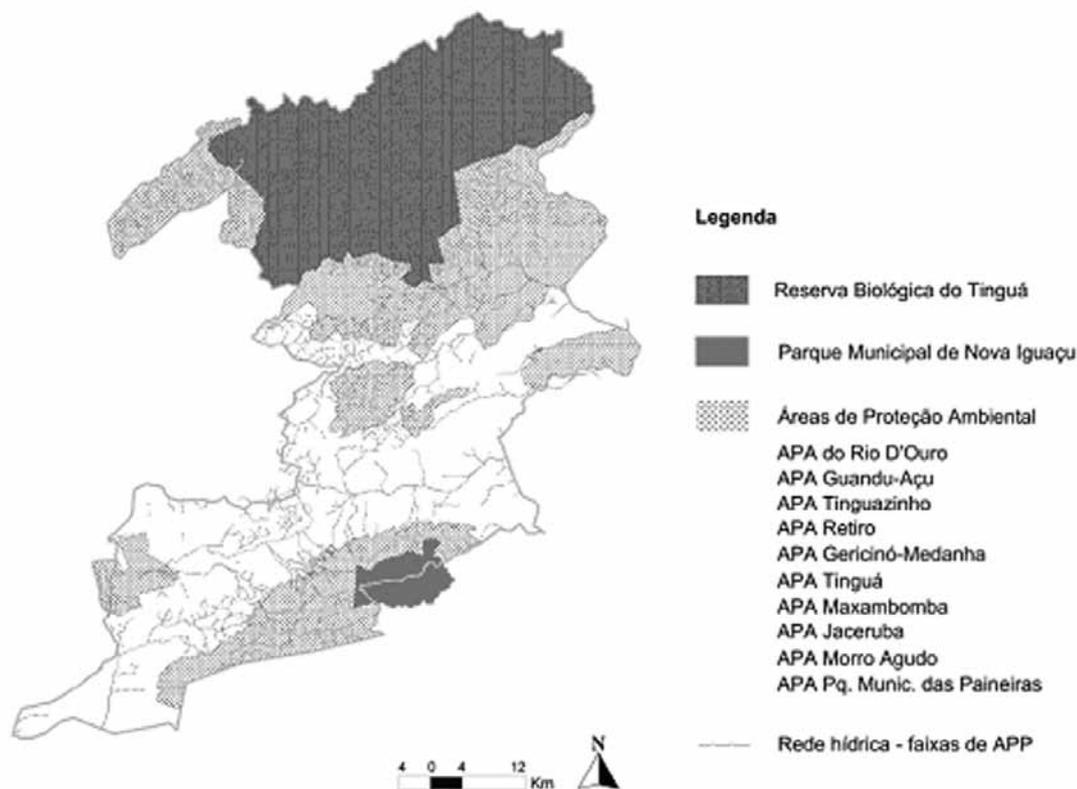
Vale destacar que o Plano Municipal de Regularização Fundiária e o Plano Municipal de Habitação poderão revisar a indicação de perímetros, bem como indicar outros, a serem enquadrados como Zonas Especiais de Interesse Social.

Determina-se também que nas revisões das Leis Municipais de Uso e Ocupação e de Parcelamento do Solo deverão ser criados dispositivos especiais para viabilizar a regularização de parcelamentos existentes, que não se enquadrem como Zonas Especiais de Interesse Social.

Além do Programa relativo à questão habitacional, o **Circular em Nova Iguaçu** trabalha a mobilidade, com ênfase no Sistema Viário Municipal, formado não mais pela denominação de Eixos Estruturais e de Articulação, e sim, por vias de trânsito rápido, arteriais, coletoras e locais, conforme o Código de Trânsito Brasileiro. O transporte coletivo é tratado também com relevância, compondo um sistema, o qual deverá ser organizado na forma de uma única rede, com a operação de todas as linhas e serviços. Tais ações serão matéria do Plano Municipal de Mobilidade que deverá ser elaborado.

Quanto ao Meio Ambiente, o Programa institui, além de outras ações, o Sistema de Áreas Verdes, de forma a favorecer a implementação de corredores ecológicos entre as unidades de conservação existentes. Deverá ser atualizado o Código de Meio Ambiente, com a revisão da Lei n. 3.129, de 2000.

Sobre os projetos especiais, as áreas relativas ao arco metropolitano e à Via Dutra, no trecho em que atravessam o município, assim como à extensão da Via Light, ao aeródromo e ao parque industrial e de logística, serão objeto de planos de ocupação com parâmetros e índices específicos. Tais planos deverão conter Relatório de Impacto Ambiental e estar compatíveis com as restrições previstas para a Área de Preservação Ambiental – APA existente no local.



Fonte: Projeto de Lei Plano Diretor Participativo de Nova Iguaçu, 2008.

2.3.7 – Dos Instrumentos Indutores do Ordenamento do Território

Seguindo o disposto no Estatuto da Cidade, são apresentados os instrumentos urbanísticos e jurídicos **indutores do uso social da propriedade** – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; e Direito de Preempção; e **indutores do desenvolvimento urbano** – Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir. Além destes, constam também os instrumentos **de regulação urbanística e edilícia** – de parcelamento e de uso e ocupação do solo; o Código de Obras e a Lei do Patrimônio Cultural; **de regularização fundiária** – Zonas Especiais de Interesse Social; Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial para fins de Moradia; Usucapião Especial Urbana; e Assistência técnica, urbanística, jurídica e social gratuita; os ambientais – Termo de Compromisso Ambiental; Termo de Ajuste de Conduta; Estudo de Impacto de Vizinhança; Estudo de Impacto Ambiental; Zoneamento Ambiental; e Licenciamento Ambiental; assim como os **de parceria entre os setores público e privado** – Consórcio Imobiliário; Concessão Urbanística; Operações Urbanas Consorciadas; e Parcerias Público-Privadas - PPPs.

2.3.7.1 – Dos Instrumentos Indutores do Uso Social da Propriedade

Os instrumentos indutores do uso social da propriedade deverão ser objeto de lei específica, observando os critérios para sua utilização, definidos no Plano Diretor Participativo.

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: são passíveis de aplicação deste instrumento os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados situados nas macrozonas de Urbanização Precária e de Urbanização Consolidada. Define-se por coeficiente de aproveitamento a relação entre a área construída e a área do lote, podendo este ser “básico”, que determina o potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos; “máximo”, que não pode ser ultrapassado; e “mínimo”, abaixo do qual o imóvel será considerado subutilizado ou inutilizado. Por conseguinte, fica estabelecido para todo o território municipal o coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,2 (dois décimos).

O solo urbano não edificado é aquele cujos terrenos e glebas tenham área igual ou superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), com o coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero. É considerado solo subutilizado aquele em que os terrenos e glebas com área igual ou superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), apresentem o coeficiente de aproveitamento abaixo do mínimo definido para o lote na zona onde se situam.

Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo: aplicado no caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos para a edificação, utilização e parcelamento compulsórios, sendo vedada a concessão de isenções ou de anistias relativas a este imposto.

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: utilizado após os cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Direito de Preempção: o Poder Público Municipal poderá exercer o direito de preempção para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, conforme disposto no Estatuto da Cidade e atendidos os critérios definidos no PDP.

2.3.7.2 – Dos Instrumentos Indutores do Desenvolvimento Urbano

Objetivando a garantia da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público, poderão ser utilizados os seguintes instrumentos:

Outorga Onerosa do Direito de Construir: as áreas passíveis de aquisição de Outorga Onerosa são aquelas em que o Direito de Construir poderá ser exercido acima do permitido pela aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico até o limite estabelecido pelo uso do Coeficiente de Aproveitamento Máximo, mediante a contrapartida estabelecida pelo cálculo apresentado nesta Lei. Para a produção de Habitações de Interesse Social será permitida a utilização do coeficiente máximo, sem contrapartida financeira. Os recursos auferidos com a aplicação deste instrumento serão destinados ao Fundo Municipal de Política Urbana e Gestão Territorial.

Transferência do Direito de Construir: poderá ser autorizada ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a construção em outro local passível de receber o potencial construtivo, deduzida a área construída utilizada, para fins de implantação de parques, áreas verdes, equipamentos urbanos e comunitários; de preservação, quando for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; ou ainda para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Lei específica definirá a fórmula, os mecanismos de transferência e as áreas receptoras de potencial construtivo transferido.

Observa-se que fica mantida a Lei n. 3.050/1999, que regulamenta as Operações Interligadas de natureza urbanística, tanto no que se refere a alteração dos índices urbanísticos como no cálculo das Medidas Compensatórias até que se proceda a revisão de Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS da Cidade de Nova Iguaçu.

2.3.7.3 – Dos Instrumentos de Regularização Urbanística e Edilícia

Deverá ser elaborada a revisão da disciplina de uso e ocupação do solo, incluindo-se os instrumentos referentes ao uso e ocupação do solo, ao parcelamento do solo e ao Código de Obras, adequando-os ao Estatuto da Cidade e ao conteúdo deste Plano.

Tal revisão deverá atender as orientações pertinentes a cada uma das macrozonas definidas anteriormente, segundo o estabelecido abaixo:

- de **Urbanização Consolidada** – incentivar a localização de usos comerciais e de serviços de caráter local e regional; de usos institucionais em todas suas categorias; de tipologias residenciais que agreguem maior densidade de população; de usos mistos nos lotes; e de densidades mais altas.
- de **Urbanização Precária** – incentivo à localização de usos comerciais, serviços e institucionais nas centralidades e ao longo das vias estruturais e coletoras; de usos industriais, artesanais e de pequeno porte nas centralidades e vias estruturais e coletoras; de tipologias residenciais de densidades médias e baixas, como condomínios residenciais, edifícios até 4 pavimentos, casas geminadas entre outras; de usos mistos nos lotes; como também permitir a instalação de usos comerciais e de serviços de caráter vicinal nas áreas com predominância de uso residencial.
- de **Expansão Urbana** – os usos e parâmetros urbanos serão definidos no respectivo Plano de Ocupação.

– de **Uso Sustentável** – permitir a localização de chácara e sítios e demais usos rurais; clubes de campo, hotel-fazenda e outras atividades relacionadas com o eco-turismo; e demais usos permitidos pela legislação ambiental.

– de **Proteção Ambiental Integral** – deverá ser disciplinada pelo zoneamento ambiental específico.

2.3.7.4 – Dos Instrumentos de Regularização Fundiária

O Executivo deverá promover a regularização fundiária e urbanística das áreas delimitadas pelo Plano Diretor Participativo como ZEIS 1 - Zona Especial de Interesse Social. Para tanto, deverá articular os diversos agentes envolvidos no processo de regularização, como representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Cartórios de Registro de Imóveis, das diversas instâncias governamentais, bem como dos grupos sociais envolvidos, com o objetivo de equacionar e agilizar os processos de regularização fundiária.

Da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) – instrumento a ser utilizado nos termos da Medida Provisória n. 2.220/01.

Da usucapião especial de imóvel urbano – fica determinado que o Executivo poderá promover Plano de Urbanização com a participação dos moradores de áreas usucapidas, para a melhoria das condições habitacionais e de saneamento ambiental nas áreas habitadas por população de baixa renda e usucapidas individual ou coletivamente por seus possuidores para fim de moradia, nos termos do Estatuto da Cidade.

Da assessoria técnica, urbanística e jurídica gratuita – deverá ser garantida a indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos da área de Habitação de Interesse Social, buscando promover a inclusão social, jurídica, ambiental e urbanística da população de baixa renda à Cidade, na garantia da moradia digna, particularmente nas ações visando à regularização fundiária, qualificação dos assentamentos existentes e à melhoria das unidades habitacionais de interesse social.

2.3.7.5 – Dos Instrumentos de proteção ambiental e do patrimônio cultural

Fica instituído o **Termo de Compromisso Ambiental** –TCA, a ser firmado entre o Poder Público e pessoas físicas ou jurídicas, resultante da negociação de contrapartidas nos casos de autorização prévia para supressão de espécies arbóreas. Este instrumento será regulamentado por lei específica compatível com o estabelecido no PDP.

Os **Relatórios de Impacto Ambiental** serão exigidos para o licenciamento de empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou ainda que possam causar significativa degradação ambiental, devendo atender às condições determinadas no Plano. Quando o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno, os empreendimentos ou atividades especificados em lei municipal estarão dispensados da obtenção da Licença Ambiental referida no artigo anterior, mas estarão sujeitas à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança por parte do órgão ambiental municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento, conforme dispõe o Estatuto da Cidade.

Deverá ser elaborado o Zoneamento Ambiental do município, a fim de definir os usos e parâme-

tros de ocupação do solo específicos nas Macrozonas de Proteção Ambiental Integral e de Uso Sustentável delimitadas nesta Lei.

2.3.7.6 – *Das Ações Conjuntas do Poder Público com o setor privado*

Utilizando-se o instrumento do **Consórcio Imobiliário**, o Executivo Municipal poderá receber por transferência, imóveis que, a requerimento dos seus proprietários, lhe sejam oferecidos como forma de viabilização financeira do melhor aproveitamento do imóvel.

Por meio da **Concessão Urbanística**, a Administração Municipal fica autorizada a delegar, mediante licitação, à empresa, isoladamente, ou a conjunto de empresas, em consórcio, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da cidade, inclusive loteamento, re-loteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes deste Plano Diretor Participativo.

Lei específica delimitará a área destinada à aplicação de **operações urbanas consorciadas**, onde será realizado um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Na lei que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

Fica autorizado ao Poder Executivo estabelecer **Parcerias Público-Privadas**, nos termos e condições previstos na Lei Federal n. 11.079, de 2004.

É determinado, ainda, no escopo do projeto de lei referente ao Plano Diretor Participativo da Cidade de Nova Iguaçu que seja elaborado até 2010 o Plano Municipal de Saneamento Básico, bem como que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a sua aprovação, se efetue o Plano Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, o Plano Municipal de Drenagem, o Plano Municipal de Mobilidade, além da aprovação do Conselho Municipal de Política Urbana e Gestão Territorial – COMPURB.

Também se enquadra no prazo de 180 (cento e oitenta) dias o encaminhamento ao Legislativo dos projetos de lei relativos à delimitação dos bairros e Unidades Regionais de Governo; à legislação específica para as APAs; e à revisão da disciplina de uso e ocupação do solo.

3. – **Considerações finais**

Município de forte representatividade na Baixada Fluminense, Nova Iguaçu tem uma ocupação urbana marcada fundamentalmente pela carência de infra-estrutura, acessibilidade e equipamentos públicos. Com um território dividido entre áreas ambientais, malha ferroviária e eixos rodoviários, a cidade cresceu ratificando o centro como pólo de atração e gerando uma periferia precária e fragmentada.

A partir do que estabelecem as normas de direito urbano, pode-se melhor apreender o modelo de cidade que se pretende e que vem sendo aplicado em Nova Iguaçu. Uma análise sobre os impactos da legislação urbanística na estruturação da cidade não pode desconsiderar, assim, a forma como o sistema jurídico ordena, define competências e atribuições quanto às normas de ordenação do solo urbano.

A Constituição Federal de 1988 tratou da política urbana em seus artigos 182 e 183. Tais dispositivos, entretanto, permaneceram com eficácia limitada até a publicação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/ 2001), que os regulamentou conforme exigência da própria Constituição. Mesmo com a promulgação do Estatuto da Cidade, porém, a efetividade de uma série de dispositivos restou condicionada à existência e previsão do plano diretor, que foi designado como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, assumindo centralidade no conjunto normativo que trata da estruturação e ordenação do solo municipal. Verifica-se, no entanto, que os planos diretores, de forma geral, não assumiram a tarefa que lhes foi conferida e relegaram, em diversos aspectos, a normatização e regulamentação a outras normas jurídicas.

O plano diretor, que deveria efetivamente estabelecer e regulamentar as políticas e instrumentos de ordenação do solo a fim de possibilitar ao Poder Público a garantia das funções sociais da propriedade e da cidade, restringe-se então a dispor princípios, objetivos, finalidades, programas e instrumentos na maioria sem eficácia imediata e ilimitada. Estabelece princípios que irradiam e imantam o sistema de normas demonstrando a opção política do legislador; objetivos e finalidades que, na realidade, ordenam a execução das políticas públicas e a estruturação dos órgãos de governo; programas que, antecipando a definição das políticas públicas, determinam a sua instrumentalização; e instrumentos que, em sua grande maioria, não são aplicáveis imediatamente, pois carecem de regulamentação.

Da forma como são propostas, tais normas se limitam a traçar esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, ou estabelecer verdadeiros programas a serem cumpridos pelos órgãos legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos. Perde-se assim a oportunidade de regulamentar, apresentar parâmetros, requisitos e, principalmente, territorializar as normas de ordenação do solo municipal, restringindo-se a editar normas de eficácia limitada. Neste sentido, o plano diretor acaba por conferir às outras normas urbanísticas (Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Abairramento, Código de Obras e Edificação e Lei de Parcelamento do Uso do Solo Urbano) importância ainda maior na ordenação do solo e estruturação da cidade.

Os três planos diretores elaborados para Nova Iguaçu possuem diretrizes comuns, como a de fortalecer o centro e melhorar o sistema viário e de transporte. O primeiro plano, de 1992, divide o território em urbano e rural, estabelecendo instâncias participativas e alguns instrumentos da Reforma Urbana, apesar de não abordar a função social da cidade e da propriedade. Suas propostas, porém, não são regulamentadas, carecendo de leis específicas a serem editadas após a sua aprovação.

No segundo plano, de 1997, o município passa a ser denominado Cidade de Nova Iguaçu, com um território predominantemente urbano. A visão estratégica, calcada no desenvolvimento econômico, define uma proposta sintética, em que são tratadas fundamentalmente a divisão territorial em Setores de Planejamento e Unidades Regionais de Governo (URG) e a estruturação do sistema viário. O detalhamento das propostas fica postergado para legislações complementares, que, neste caso, são elaboradas e editadas. Observa-se, ainda, que a definição das diretrizes das políticas públicas setoriais é atribuída ao Plano Estratégico da Cidade, a ser elaborado posteriormente.

Em relação às URGs, estas são definidas no plano como frações dos Setores de Planejamento Integrado e “expressam homogeneidade em seus aspectos e dinâmicas urbana, econômica, social e ambiental, caracterizando-se como contigüidades espaciais de vínculos locais”. Tal definição tem como princípio a similaridade e proximidade de condições entre as diversas áreas, o que acaba por ratificar e consolidar situações de desigualdade sócio-espaciais. A naturalização da ocupação da cidade “tal como ela é”, tem levado à manutenção das condições preexistentes, sem com isso avançarmos na ampliação do acesso à cidade para a população, especialmente aquela de menor poder aquisitivo. No caso de Nova Iguaçu, que carece de infra-estrutura básica na maior parte de seu território e contempla grande extensão de áreas protegidas

ambientalmente, a divisão em unidades para o planejamento pode vir a embaçar uma visão mais integrada de seus problemas e de suas conexões, deixando de incluir para dividir.

Destaca-se que o macrozoneamento proposto pelo plano ratifica o estabelecido anteriormente para a porção urbana do território e cria para a área antes rural a Zona de Transição (Cinturão Verde) e a de Preservação Ambiental. A Zona de Urbanização Consolidada, semelhante à denominada em 1992 como Área Comprometida com a Expansão Urbana, é o Centro da Cidade, e a Zona de Expansão Urbana, anteriormente Área de Expansão Urbana, corresponde às áreas próximas à Comendador Soares, Posse, Km 32, Cabuçu, Austin, Miguel Couto e Vila de Cava.

No período subsequente ao plano de 1997, são publicadas as Leis de Uso e Ocupação do Solo, de Parcelamento do Solo, de Abairramento, bem como o Código de Obras e o Código de Meio Ambiente. A Cidade passa a contar com um arcabouço normativo que visa regulamentar o plano. Ressalta-se que estas legislações são precursoras para a cidade, que até então não possuía leis destinadas ao planejamento e ordenamento do uso e ocupação do solo.

Objetivando revisar o plano de 1997, o Plano Diretor Participativo elaborado em 2007, em tramitação na Câmara Municipal, limita-se a estabelecer normas gerais (princípios, diretrizes e objetivos) e transfere para leis específicas (revisão da LUOS e da Lei de Parcelamento do Solo, bem como elaboração do Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária, Plano Municipal de Drenagem, Plano Municipal de Mobilidade e outros) a função de criar parâmetros, critérios e regulamentos a fim de definir as políticas setoriais e de ordenação do município.

Com uma proposta que reforça a gestão democrática sem abandonar o conceito sustentável e estratégico presente no plano de 1997, o PDP tem por diretrizes, dentre outras, o fortalecimento do centro e a qualificação do eixo da Rodovia Presidente Dutra. O território volta a ser urbano e rural, estabelecendo-se um novo macrozoneamento e ações estratégicas que serão desenvolvidas em Programas Integrados, como o Habitar Dignamente Nova Iguaçu. Tais programas geram Planos Municipais voltados para as políticas setoriais, incluindo-se saneamento, mobilidade e regularização fundiária.

Apesar das três propostas de planos diretores e da legislação editada, as iniciativas públicas ainda estão aquém de seguir as diretrizes propostas para a cidade, estabelecendo prioridades pautadas pelo interesse econômico. Neste sentido, ratificando a lógica de valorização dos eixos de transporte que viabilizam o deslocamento de mercadorias e de pessoas, grandes investimentos públicos foram alocados em obras viárias, como a ampliação da Estrada da Posse, importante para a ligação com o Arco Rodoviário Metropolitano, em detrimento de melhorias de urbanização, acessibilidade e infra-estrutura em áreas carentes ocupadas pela população de baixa renda.

Além disso, visando ilustrar a discussão em relação à implementação dos planos diretores e o impacto da legislação urbanística na estruturação urbana do Município, abordaremos a questão do empreendimento Cidade Paradiso. Idealizado nos moldes dos bairros planejados, tal empreendimento foi implantado na área da Fazenda Cabuçu de reflorestamento, em uma superfície de mais de 4 milhões de m². Vale lembrar que o zoneamento da URG Cabuçu contemplava Áreas Residenciais 2, de média densidade; 3, de baixa densidade; e 4, de sítios e chácaras; apresentando um padrão de urbanização precário.

Projetada na concepção de criar uma Iguaçu Nova, descolada dos problemas relacionados ao município, a iniciativa do capital imobiliário de implantar o Cidade Paradiso ocasionou uma mudança no plano diretor de 1997 e na LUOS, com a criação da Área Estratégica de Urbanização Integrada 4, correspondente à URG Cabuçu. Estabelecendo um zoneamento para a área – comércio e serviços, industrial, misto e residencial –, foram ainda determinados índices construtivos, percentuais de reservas urbanas e usos específicos.



Fonte: www.cidadeparadiso.com.br. Fotos das obras do empreendimento Cidade Paradiso. Nova Iguaçu, 2009.

Baseado no discurso do desenvolvimento econômico a partir de iniciativas imobiliárias, a construção deste mega empreendimento balizou-se tanto na perspectiva de implantação do Arco Rodoviário e de melhorias viárias por parte do poder público, quanto na possibilidade de alteração da legislação urbanística, de forma a viabilizar sua realização. Em um contexto não muito diferente de outras cidades, para tal iniciativa do setor imobiliário curvou-se o plano e a norma, um complementando o outro.

Espera-se que este trabalho possa elucidar a análise do Censo de 2010 para a Cidade de Nova Iguaçu, associando-se as propostas de planejamento contidas nos planos diretores e as normas de uso e ocupação do solo à realidade sócio-espacial a ser apontada nas pesquisas.

Bibliografia

ARAUJO, R. L. O planejamento urbano e a norma de uso e ocupação do solo – a Cidade do Rio de Janeiro na década de 1990. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ, 2005.

CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L.; COELHO, W. R. Habitação social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, A. L. (org.) Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare).

NATAL, J. L. Novas institucionalidades na infra-estrutura de transportes e ‘redesenho’ espacial. In: PIQUET, R. (org.) Rio de Janeiro: perfis de uma metrópole em mutação. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

OLIVEIRA, D. S. Geografia das desigualdades sócio-espaciais: o caso do município de Nova Iguaçu na Baixada Fluminense. Anais do XV ENEP, Caxambu, 2006. Disponível em: www.abep.org.br

PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU – PCNI. Plano Diretor do Município. Lei n. 2.372, de 22/12/1992.

_____. Diretrizes da política municipal de meio ambiente. Lei n. 2.868, de 03/12/1997.

_____. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável da Cidade – PDDUS. Lei Complementar n. 06, de 12/12/1997.

_____ Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Nova Iguaçu – LUOS. Lei n. 2.882, de 30/12/1997.

_____ Revisa a Lei n. 2.882, de 1997 (LUOS). Lei n. 2.885, de 13/02/1998.

_____ Cria o Parque Municipal de Nova Iguaçu. Decreto n. 6.001, de 05/06/1998.

_____ Aprova o abairramento da Cidade de Nova Iguaçu. Lei n. 2.952, de 17/12/1998.

_____ Lei de Parcelamento do Uso do Solo da Cidade de Nova Iguaçu. Lei n. 2.961, de 21/12/1998.

_____ Define as descrições dos bairros da cidade. Decreto n. 6.083, de 12/01/1999.

_____ Regulamenta as Operações Interligadas de natureza urbanística. Projeto de Lei n. 3.050, de 21/12/1999.

_____ Dispõe sobre a legalização predial e o reconhecimento de modificações e acréscimos em edificações existentes. Lei n. 3.052, de 21/12/1999.

_____ Institui o Código de Obras e Edificações da Cidade de Nova Iguaçu. Lei n. 3.120, de 18/08/2000.

_____ Altera a Lei de Parcelamento do Uso do Solo da Cidade de Nova Iguaçu. Lei n. 3.121, de 18/08/2000.

_____ Cria normas e incentivos para empreendimentos do tipo vila. Lei n. 3.122, de 18/08/2000.

_____ Institui o Código de Meio Ambiente da Cidade de Nova Iguaçu. Lei n. 3.129, de 10/11/2000.

_____ Cria a Área Especial de Interesse Ambiental do Morro Agudo. Decreto n. 6.383, de 08/08/2001.

_____ Institui a Área Estratégica de Urbanização Integrada de Iguaçu Nova – AT4. Lei n. 3.259, de 08/11/2001.

_____ Cria a Área de Proteção Ambiental Ilha do Tarzan. Decreto n. 6.413, de 20/11/2001.

_____ Cria a Área Estratégica de Urbanização Integrada – AT4 e revisa a Lei n. 2.882, de 1997 (LUOS). Lei n. 3.260, de 23/11/2001.

_____ Revisa a Lei Complementar n. 06, de 12/12/1997 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável da Cidade – PDDUS). Lei n. 3.261, de 23/11/2001.

_____ Dispõe sobre a regularização e legalização de edificações. Lei n. 3.319, de 28/12/2001.

_____ Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental do Rio D'Ouro. Decreto n. 6.490, de 06/06/2002.

_____ Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental do Iguaçu/Tinguá. Decreto n. 6.491, de 06/06/2002.

_____ Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental do Rio São Pedro de Jaceruba. Decreto n. 6.492, de 06/06/2002.

_____ Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental do Geneciano. Decreto n. 6.493, de 06/06/2002.

_____ Levantamento Preliminar de Informações e Metodologia de Trabalho. VIA PÚBLICA – Gestão do Interesse Público, 2008.

_____ Diagnóstico e Projeto do Plano Diretor Participativo da Cidade de Nova Iguaçu. VIA PÚBLICA – Gestão do Interesse Público, 2008.

_____ Plano de Regularização Fundiária de Nova Iguaçu. Fundação CDDH Bento Rubião, 2008.

_____ Informações sobre a Cidade e as Unidades Regionais de Governo, 2009. Disponível em: www.novaiguacu.rj.gov.br

RIBEIRO, A. C. T. A cidade do Rio de Janeiro: lembrando “A jangada de pedra”, de Saramago. In: PIQUET, R. (org.) Rio de Janeiro: perfis de uma metrópole em mutação. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

SANTOS, A. M. P. Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

O PAC E A HABITAÇÃO POPULAR NA BAIXADA FLUMINENSE

Rossana Brandão Tavares

Adauto L. Cardoso

Colaboração: *Thayssa Rodrigues,
Carolina Mangueira e Daniel Azeredo*

1. – Introdução

Este texto visa apresentar uma síntese das tendências recentes dos investimentos públicos e privados em habitação na RMRJ (Região Metropolitana do Rio de Janeiro), em especial nos municípios da Baixada Fluminense, avaliando seus impactos sobre as oportunidades de acesso à moradia na região. Além disso, será exposto um estudo de caso sobre o processo de reassentamento realizado no âmbito do Projeto Iguaçu, ainda em andamento, no município de Mesquita, RJ.

A primeira parte do estudo foi realizada a partir da seguinte metodologia: (a) aplicação de questionário para a coleta de informações sobre programas/investimentos em habitação, nas secretarias municipais dos principais municípios da Baixada Fluminense (Nova Iguaçu, Belford Roxo, Mesquita e Duque de Caxias); (b) sistematização dos dados para formulação do relatório; (c) levantamento de dados complementares sobre os investimentos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) (d) construção de mapas sobre a realidade habitacional na metrópole.

A segunda parte, referente ao estudo de caso, foi realizada a partir da seguinte metodologia: (a) identificação das situações de reassentamento previstas no âmbito do Projeto Iguaçu, (b) avaliação em campo das possibilidades de realização do estudo, considerando o grau de adiantamento das obras, (c) realização de pesquisa de campo no município de Mesquita e Belford Roxo, com entrevistas junto às famílias a serem reassentadas e verificação das condições habitacionais locais, (d) coleta de dados complementares sobre os conjuntos de destino junto à CEHAB-RJ, (e) sistematização dos dados e elaboração de texto final.

O texto está dividido em quatro partes: (i) contexto político e sócio-urbano, (ii) apresentação do quadro de investimentos públicos e privados nos municípios da Baixada Fluminense, (iii) interação entre os programas e a realidade social e urbana da região e (iv) a problemática do reassentamento, com enfoque no ponto de vista dos moradores.

1. – Contexto político e sócio-urbano

Apresentaremos, a seguir, uma análise dos dados mais gerais referentes à situação deficitária do acesso à habitação de interesse social e, ainda, aos principais programas e projetos habitacionais que impactam hoje o território metropolitano do Rio de Janeiro, destacando, dentre eles, o FNHIS¹ e o

¹ Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Estabelecido pela lei –, agrega recursos orçamentários da União, a serem distribuídos por estados e municípios para fins de aplicação em habitação de interesse social.

PAC². Buscaremos contextualizar o panorama político e sócio-urbano da metrópole e fornecer argumentos sobre a contradição entre o aumento de recursos públicos e a qualidade dos investimentos, objetivando uma avaliação mais aprofundada dos impactos e desafios impostos na região pelo modelo de desenvolvimento urbano empregado pelo governo federal.

O ano de 2005 foi um marco no cenário político habitacional do Brasil, por conta da criação do FNHIS e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), considerados como os principais instrumentos de implementação da política de habitação de interesse social. O seu mecanismo de funcionamento visa a descentralização e a democratização da gestão das decisões sobre a utilização dos recursos destinados aos programas habitacionais. Nesse sentido, os municípios e estados que aderissem ao SNHIS deveriam criar fundos próprios, com seus respectivos conselhos gestores, para que pudessem ter acesso aos recursos federais, via FNHIS. Desta forma, as demandas de financiamento seriam encaminhadas a partir de conselhos gestores locais, sendo o conselho gestor do fundo nacional a última instância de análise das propostas. Atualmente, o FNHIS opera com 4 linhas de ação: a) Ação e Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários; b) Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, dentro da qual está incluída a Ação Produção Social do Habitat, destinada a operação por cooperativas, de forma autogestionária; c) Ação Apoio a Construção de Habitação para Família de Baixa Renda – Modalidade de Prestação de Serviço de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social; d) Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. Cabe ressaltar que a criação do FNHIS veio atender a projeto de lei de iniciativa popular, encaminhado ao Congresso em 1992, quando foram recolhidas um milhão de assinaturas de apoio.

Além do FNHIS, existem dois novos programas nacionais importantes, os quais vieram mudar radicalmente o cenário do acesso à moradia no país: o PAC e o Minha Casa, Minha Vida.

O PAC Habitacional e o PAC Urbanização de Favelas têm como objetivo construir unidades habitacionais e urbanizar favelas a fim de melhorar as suas condições de habitabilidade. Apesar de todos os projetos do PAC apresentarem o discurso da participação popular e destinarem parte dos recursos para a mobilização social, o processo decisório não segue a mesma lógica do FNHIS, já que a aprovação da destinação dos recursos não é objeto de deliberação ou de controle por nenhum tipo de conselho gestor. Apenas têm ocorrido tentativas de monitoramento e controle social dos investimentos a partir de comitês locais, formados no âmbito do trabalho social integrado ao projeto. No entanto, embora as experiências estejam ainda em curso e necessitem avaliações mais acuradas, existem indícios da limitação deste formato no sentido de uma participação popular mais abrangente. Isto porque o processo inicial de aprovação não é debatido com a sociedade civil organizada, visando definir os objetivos e o caráter das intervenções de cada projeto. Na ausência deste processo, o monitoramento e o controle das intervenções não foram, em termos qualitativos, mais incisivos, pois o fornecimento de informações do projeto, assim como a pactuação da metodologia de participação não estavam afinados. Cabe ressaltar, que uma das críticas relativas à forma atual de acompanhamento das intervenções diz respeito à falta de clareza sobre a natureza e sobre os detalhes dos investimentos definidos nos projetos, de forma que os representantes das comunidades e bairros envolvidos possam opinar, monitorar e denunciar.

Além do FNHIS e do PAC, foi lançado, em 2009, o programa Minha Casa, Minha Vida que pretende atingir 14% do déficit habitacional quantitativo, ou seja, construir cerca de 1 milhão de moradias em todo o Brasil. O programa pretende priorizar famílias com renda de até 3 salários mínimos, faixa onde

2 Programa de Aceleração do Crescimento. Criado em 2005, o PAC prevê investimentos em infra-estrutura em todo o país. No âmbito urbano, o PAC prevê investimentos em saneamento e em habitação de interesse social, mais especificamente em urbanização de assentamentos precários (o “PAC das Favelas”).

o déficit habitacional se concentra, mas também abrangerá aquelas com até 10 salários mínimos, através de financiamento. Anunciado em um momento de forte crise econômica, o programa tem um componente anticíclico evidente, priorizando e buscando facilitar os investimentos para a construção de moradias, através de repasse de recursos diretamente para as empresas, alegando-se com isso maior agilidade e redução da carga burocrática ainda presente nas operações da CEF (Caixa Econômica Federal). Num certo sentido, este programa se aproxima do PAC, já que os conselhos são desconsiderados no processo decisório de prioridades e de alocação de recursos. Todavia, diferentemente do PAC, não está voltado para o financiamento do setor público.

O risco do modelo adotado no MCMV é que se repita um processo já experimentado no período do BNH, quando se intensificou a segregação social e urbana nas metrópoles brasileiras. Exemplos como o conjunto Cidade de Deus, em Jacarepaguá, na cidade do Rio de Janeiro, devem servir de alerta do que é possível ser produzido pelo Estado: enclaves de pobreza.

Por outro lado, pode-se dizer que há muitos anos o Brasil não tem um cenário tão favorável no que diz respeito aos recursos aplicados à habitação popular. Tendo isso em vista, o controle sobre estes investimentos aplicados na Baixada Fluminense ganham importância ainda maior, sendo relevante colocar a questão sobre qual a qualidade destes projetos e como tem sido a gestão destes recursos.

A Baixada Fluminense é uma região onde o ideário do direito à cidade ainda precisa ser apreendido e conquistado pela sociedade. Problemas relacionados à precariedade ou à ausência de determinados serviços públicos, como o saneamento ambiental, associados ao descontrole sobre o uso e ocupação do solo, colocam os municípios que a integram entre os mais precários urbanisticamente na metrópole do Rio de Janeiro. Ressalte-se, entre os vários indicadores relevantes, que o déficit habitacional chega a 89,9% na região metropolitana, na faixa de renda até 3 salários mínimos, segundo os dados da Fundação João Pinheiro³. Vejamos o quadro a seguir, que apresenta uma comparação do déficit habitacional e o total de investimentos contabilizados até o último trimestre de 2008, do FNHIS e PAC.

MUNICÍPIO	DÉFICIT HABITACIONAL (2000)			PRODUÇÃO DE MORADIAS DO FNHIS e PAC (2007/2008)		
	Valor Absoluto	% total dos domicílios	Domicílios vagos	Total investido em reais ¹	Total unidades produzidas ²	Diferença entre produção e demanda
Belford Roxo	9.802	8,06	14.855	5.846.300,00	194,88	9.607,12
Duque de Caxias	19.337	8,79	30.857	49.349.100,00	1.644,97	17.962,03
Nilópolis	4.576	10,3	6.051	-	0	4.576
Nova Iguaçu/Mesquita ¹	22.943	8,8	32.226	1.104.700,00	36,82	22.906,18
Paracambi	1.065	9,32	1.537	-	0	1.065
Queimados	3.254	9,76	4.049	-	0	3.254
São João de Meriti	12.446	9,62	17.387	-	0	12.446
Rio de Janeiro	149.200	8,28	223.479	15.297.200,00	509,91	148.690,09

¹ O déficit projetado pela Fundação João Pinheiro foi anterior ao processo de emancipação de Mesquita.

² Considerando o valor da construção de uma unidade habitacional no valor de R\$30.000,00

* Os municípios que não constam valores de investimento, são aqueles que não tiveram investimento direto em produção habitacional.

Fonte: Fundação João Pinheiro (déficit habitacional) e Ministério das Cidades (FNHIS e PAC).

Segundo os dados mais atualizados da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional estimado para 2007, considerando também as inadequações, é de 5.181 milhões de moradias nas áreas urbanas do país e 2.335 milhões de moradias no sudeste, ou seja, cerca 37% do total, sendo a região que apresenta a situação mais grave em termos percentuais. Na região metropolitana do RJ, chegou-se ao número de 376.139 de unidades habitacionais que precisariam ser construídas para atender o déficit. Analisando os principais municípios da Baixada Fluminense, a partir dos dados do ano de 2000, vemos que o município que possui o maior índice de déficit proporcional ao número de domicílios, é o município de Nilópolis, seguido de Queimados e Paracambi. No entanto, entre 2007 e 2008, não houve recursos nem do FNHIS e nem do PAC para a construção de moradias nesses municípios, investimentos que poderiam ser priorizados aí, pois o número de moradias necessárias para a erradicação do déficit é menor do que em Duque de Caxias e Nova Iguaçu, municípios que receberam maior volume de recursos. Além disso, se olharmos para a diferença entre a expectativa de produção através dessas duas modalidades de investimentos (número de unidades produzidas) e a demanda por moradia, o impacto destes recursos é mínimo, não chegando a 2%.

Outra análise interessante diante dos dados da Fundação João Pinheiro diz respeito aos números absolutos de domicílios vagos em cada município. Não é difícil tirar a seguinte conclusão: se fossem investidos recursos para a adequação desses domicílios sem uso, ainda haveria estoque para futuros programas, mesmo que o índice de necessidades habitacionais aumentasse. Ou seja, verificamos aqui, mais uma vez, a dificuldade de se garantir efetivamente a premissa principal do Estatuto da Cidade, aprovado ainda em 2001: a função social da propriedade. O direito individual ainda se sobrepõe ao direito e aos interesses da coletividade. O jogo político e de interesses do poder público caminha em direção inversa às necessidades da população mais vulnerável e que absorve praticamente quase todo o ônus da dinâmica da vida urbana.

Os dados produzidos pela Fundação João Pinheiro também nos revelam que a questão fundiária é um aspecto no âmbito do déficit habitacional que as políticas de regularização fundiária da região devem considerar emergencialmente. Vejamos:

MUNICÍPIO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ² , POR FAIXAS DE RENDA - 2000					
	ATÉ 3		MAIS DE 3 A 5		MAIS DE 5	
	absoluto	percentual	absoluto	percentual	absoluto	percentual
Belford Roxo	4.515	61,08	1.511	20,44	1.366	18,48
Duque de Caxias	6.858	54,94	2.924	23,42	2.701	21,64
Nilópolis	424	42,61	220	22,11	351	35,28
Nova Iguaçu/Mesquita ¹	7.123	54,14	2.907	22,09	3.127	23,77
Paracambi	280	43,01	194	29,80	177	27,19
Queimados	808	52,74	418	27,28	306	19,97
Rio de Janeiro	31.900	40,54	18.383	23,36	28.405	36,10
São João de Meriti	2.965	50,22	1.277	21,63	1.662	28,15

¹ O déficit projetado pela Fundação João Pinheiro foi anterior ao processo de emancipação de Mesquita.

² Considerados apenas casas e apartamentos urbanos.

OBS: Os dados percentuais apresentados consideram toda a região metropolitana do RJ.

Fonte: Fundação João Pinheiro.

A inadequação fundiária⁴ é um dos grandes problemas da Baixada Fluminense. Se olharmos para a sua história de ocupação e urbanização, onde os grileiros foram os principais “organizadores” deste território, não é difícil entender os motivos pelos quais o direito à terra ainda é uma questão importante e que atinge famílias que ocupam áreas públicas, privadas, ou ainda áreas de risco. São João de Meriti, Belford Roxo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Mesquita são os municípios que se destacam em termos quantitativos e onde também esta questão se torna o centro das preocupações da população, principalmente, quando são implementados programas de remoção.

Sendo assim, temos não só um desafio regional, mas nacional quanto ao tratamento político e técnico da problemática habitacional. No caso da Baixada Fluminense, seu histórico de urbanização e de desenvolvimento assinala a precária qualidade urbana que se materializa na questão da moradia e de sua qualidade. Toda a dinâmica que perpassa a mensuração da qualidade de vida na cidade refere-se também ao espaço privado da casa. O saneamento ambiental é uma das questões fundamentais e este fator também tem sido negligenciado no processo de ocupação da região, apesar dos vários programas de investimentos que se desenvolveram desde a década de 1980. Ainda hoje, a população sofre com as descontinuidades do Programa de Despoluição da Baía da Guanabara, Baixada Viva e Nova Baixada, Reconstrução Rio, programas importantes nos últimos 20 anos, que prometiam regularizar e ampliar o acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário com tratamento, e ainda minimizar os impactos das enchentes.

Para que se possa melhor avaliar os impactos dos investimentos ligados ao FNHIS, aos PAC's, ao Projeto Iguaçu, e ao Minha Casa, Minha Vida, deve-se focar não apenas a questão do acesso aos recursos mas também a questão da qualidade dos projetos onde estes recursos estão sendo alocados. Neste sentido, se torna cada vez mais emergente a atenção aos planos de habitação, uma vez que estes podem se tornar instrumentos preciosos para a elaboração de políticas públicas eficazes para a garantia do direito à moradia no país.

2. – Apresentação do quadro de investimentos públicos e privados dos municípios da Baixada Fluminense

Uma análise mais detalhada do quadro atual de ampliação dos recursos em confronto com a realidade da Baixada já evidencia algumas contradições. O texto da política nacional de habitação (2004) aponta, como um dos seus princípios básicos, que a questão habitacional deve ser tratada como uma política de Estado, na qual se fazem indispensáveis a regulação da atuação do mercado imobiliário. A partir dos levantamentos realizados em 2008 e 2009 em alguns municípios da Baixada Fluminense, como veremos a seguir, há diversos casos de empreendimentos privados e públicos que desconsideram tais premissas.

A Baixada Fluminense, diante desta constatação, continua se inserindo como área de expansão do Rio de Janeiro, apresentando agora uma diversificação social, já que tem atraído a classe média e média/baixa e, com isso, gerado uma mudança na dinâmica da população local, antes predominantemente de classe baixa. Cada vez mais a Baixada Fluminense tem atraído construtoras que usualmente atuam em bairros nobres do Rio, tais como Leblon, Ipanema e Barra da Tijuca, evidenciando uma estratégia

4 “A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza. Ressalte-se que a incidência dessa inadequação está longe de se restringir aos chamados “aglomerados subnormais”, e atinge muitos bairros populares, especialmente nos subúrbios e periferias das grandes metrópoles.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2007).

para enfrentar o problema da escassez de localizações adequadas para a expansão geográfica da sua produção, e, por conseqüência, o aumento do preço da terra decorrente da falta de oferta de novos espaços. Estes novos empreendimentos surgem como opção ao saturado mercado imobiliário da capital carioca, ao mesmo tempo em que se configuram como uma nova forma de morar em relação às formas até então prevalentes na Baixada. Cabe ressaltar que, na maioria dos casos, esses empreendimentos destinam-se à chamada “classe C”, ou seja, aos setores inferiores das camadas médias ou setores superiores das camadas populares, com renda entre 6 e 10 salários mínimos e que, desde o fim do SFH, não era atendida pela produção empresarial de moradias.

A Baixada Fluminense apresenta problemas graves com relação à questão da infra-estrutura urbana. A intensificação da ocupação, sem a realização de investimentos paralelos, principalmente em drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento d'água, e sem um cuidadoso e eficaz ordenamento do uso do solo, esbarrará com os limites ambientais que vêm caracterizando o modelo de urbanização na região: enchentes, poluição dos corpos hídricos, etc. Dados do IBGE referentes ao saneamento, ainda que não se aproximem de informações qualitativas mais precisas⁵, mostram que ainda há desafios quanto à universalização dos serviços públicos diante da atual realidade urbana e social. Por mais que os programas imponham, como contrapartidas ou como constituição dos projetos, o componente infra-estrutural, o impacto sobre o sistema existente será enorme diante da intensificação da produção imobiliária. Isto se agrava pela inexistência de informações precisas sobre a situação das redes de abastecimento de água e esgotamento, por exemplo, e pela grande informalidade no acesso aos serviços.

A fim de ilustrar a situação do saneamento na metrópole do RJ e o quanto ainda precisa ser investido para que se atingisse uma situação mais satisfatória, segue abaixo a tabela da PNAD sobre acesso ao saneamento básico na RMRJ em 2005:

Unidade da Federação e Região Metropolitana	Domicílios particulares permanentes urbanos							
	Total ¹	Proporção com serviços de saneamento (%) ²						
		Total	Classes de rendimento médio mensal domiciliar per capita (salário mínimo)					
			Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
Rio de Janeiro	4 787 889	73,9	58,8	67,0	75,2	80,2	87,8	87,5
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	3 735 230	79,5	63,1	73,0	80,9	85,8	91,5	92,2

¹ Inclusive os domicílios sem declaração de rendimento e sem rendimento.

² Domicílios com condições simultâneas de abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral e lixo coletado diretamente.

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005.

Conforme os dados apresentados, os percentuais mais baixos de acesso ao saneamento correspondem às famílias com até 1 salário mínimo (SM). No total, 20,5% da população não tem acesso aos serviços, mas a situação é bem mais precária nas faixas de renda até 1 Salário Mínimo. Houve avanços nos últimos 20 anos, mas ainda estamos longe de uma situação confortável, principalmente se consideramos que uma parte significativa do que é considerado acesso “adequado” aos serviços, segundo os

⁵ Os dados do IBGE são coletados a partir de perguntas feitas ao morador, que nem sempre tem informações corretas sobre a situação real das redes ou dos equipamentos que servem seu domicílio.

dados do IBGE, muitas vezes oculta situações de baixíssima qualidade, como por exemplo, no caso das famosas “linhas brancas” ou “macarrões” (ligações clandestinas de água) ou ainda pelo lançamento de esgoto em rede pluvial ou unitária sem tratamento adequado (fotos 1 e 2).



Com o intuito de compreender como os investimentos públicos e privados estão espalhados na região, foram realizados levantamentos, em 2008 e 2009, nas prefeituras de Mesquita, Nova Iguaçu, Belford Roxo e Duque de Caxias. Abaixo segue a sistematização desse levantamento e mapas que elucidam a localização destes investimentos.

INVESTIMENTOS PÚBLICOS E SUAS CARACTERÍSTICAS:

MUNICÍPIO DE MESQUITA - RJ										
ENDEREÇO DESTINO	Jacutinga	Rocha Sobrinho	Chatuba		Maria Cristina (Margem do Rio Sarapuí)	Banco de Areia / Maria Cristina	Banco de Areia / Maria Cristina	Banco de Areia / Maria Cristina		
PROGRAMA	PAR (3-6 salários)	PAR (3-6 salários)	PAC-FNHIS	Plano de Regularização Fundiária	Plano de Erradicação de risco em assentamentos precários	Programa de Habitação de Interesse Social	Programa de Habitação de Interesse Social	Programa de Habitação de Interesse Social		Plano de Habitação
ANO	2008	2008	2008	2008	2008	2008	2006	2006	2006	2008
MODALIDADE DA AÇÃO				Regularização fundiária		Urbanização de assentamento precário	Tipologia individual	Tipologia individual		
FONTE RECURSOS	FAT-FGTS	FAT-FGTS	FNHIS	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	FNHIS	OGU	OGU		FNHIS
INVEST. TOTAL			R\$ 606.939,65	R\$ 104.500,00	R\$ 114.500,00	R\$ 7.200.000	R\$ 498.881,57	R\$ 1.668.663,65		R\$ 72.000,00
CONTRAPARTIDA DA PREFEITURA			R\$ 113.839,65	R\$ 17.788,00	R\$ 26.941,86	R\$ 1.200.000,00	R\$ 303.881,57	R\$ 986.163,65		R\$ 12.000,00
PROPONENTE	CEF	CEF	Prefeitura de Mesquita	Prefeitura de Mesquita	Prefeitura de Mesquita	Prefeitura de Mesquita	Prefeitura de Mesquita	Prefeitura de Mesquita		Prefeitura de Mesquita
AG. FINANC.	CEF	CEF	CEF	CEF	CEF	CEF	CEF	CEF		CEF
OBJ. CONTRATO			Produção ou aquisição de unidades habitacionais	Identificação e priorização das áreas que estão em situação precária	Identificação das áreas de risco que estão ocupadas para propor ações para redução do risco	Urbanização e regularização do bairro Maria Cristina e construção de 36 unidades	Construção de 15 unidades	Construção de 45 unidades		Construção de diretrizes para políticas de habitação do município
SIT. CONTRATO			Em análise na CEF	Em execução	Em execução	Licitado	Licitado	Licitado		Aprovado (s/ licitação)
PRAZO OBRA			6 meses a contar do início do contrato	6 meses (início abril/08)	6 meses (início abril/08)	8 meses a contar do início do contrato	6 meses a contar do início do contrato	6 meses a contar do início do contrato		6 meses a contar do início do contrato

FAMÍLIAS BENEFICIADAS	262	201	16				15	45	
ORIGEM FAMÍLIAS			Chatuba (Margem do Rio Sarapuí)			Maria Cristina (Margem do Rio Sarapuí)	Banco de Areia / Maria Cristina (Margem do Rio Sarapuí)	Banco de Areia / Maria Cristina (Margem do Rio Sarapuí)	
SIT. RISCO			Enchente		Condições insalubres	Enchente	Enchente	Enchente	
TAMANHO IMÓVEL (m²)	46-49		37,46		46	29	29	29	
TAMANHO DO TERRENO (m²)									
TIPOLOGIA	Prédio de aptos	Casas geminadas	Prédio de aptos. (4 pavs.)		Prédio de aptos. (3 pavs.)	Casas	Casas	Casas	
QTD. CÔMODOS	5	5	5		5	4	4	4	
QTD. QUARTOS	2	2	2		2	1	1	1	
QTD. BANH°	1	1	1		1	1	1	1	
RELAÇÃO C/ PROGS. SANEAMENTO	Não	Não	PAC-SERLA e Urbanização do entorno		Urbanização e regularização	Urbanização e revitalização da margem do rio	Urbanização e revitalização da margem do rio	Urbanização e revitalização da margem do rio	

Fonte: Secretaria de Habitação de Mesquita - (20/05/2008)

MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO - RJ											
NOME CONJUNTO	Vila Umarí	Barro Vermelho	Comunidade Carlos Lamarca	Jardim Pinheiros	Res. Atlântico	Res. Babi II	Vila Pauline	Res. Barão de Congonhas	Res. Castelar		
PROGRAMA	Morar sem Risco	PAC-Serla (Projeto Iguaçú)	Fundo Nacional de Interesse Social	Morar Melhor	PAR - Belford Roxo						
ANO	1999-2000	abr/2008	2008	final 2007	entre os anos de 1996 a 2000 - Primeira gestão da prefeita Maria Lúcia						
MODALIDADE	Construção de tipologia Individual	Construção de tipologia Coletiva	Construção de tipologia Individual	Construção de tipologia Coletiva	Construção de tipologia Coletiva	Construção de tipologia Coletiva	Construção de tipologia Individual	Construção de tipologia Individual	Construção de tipologia Coletiva	Construção de tipologia Coletiva	
FONTE RECURSOS	União	PAC (80% Min das Cidades e 20 % CEHAB)	FNHIS	União / Min. das Cidades/ Prefeitura	PAR/CEF						
INVEST. TOTAL		R\$ 11.500.000,00	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.839.845,90							
CONTRA-PARTIDA DA PREFEITURA	Terreno	Regularizar a situação do conjunto Barro Vermelho e Isenção de taxas de aprovação do projeto.		Terreno, que continuará sendo da prefeitura. Esta só deu a posse, não o título de propriedade.	Cadastramento das famílias e isenção de impostos como ISS, IPTU e ITBI.						
PROPONENTE	CEHAB			Prefeitura de Belford Roxo	Parceria entre CEF e agentes privados.						
AG. FINANC.		Governo Federal	Governo Federal / Ministério das Cidades / FNHIS	Governo Federal / Ministério das Cidades	CEF						
OBJ. CONTRATO	Produção ou aquisição de 56 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 252 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 70 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 80 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 184 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 160 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 144 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 184 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 182 unidades habitacionais		
SIT. CONTRATO	Concluído e Habitado	Em execução (obra)		Concluído e Habitado							
PRAZO OBRA	aprox. 6 anos	1 ano (abr/2009)	11 meses	1 ano e ½ (dez/08-jan/09)		menos de 2 anos		entre os anos de 1999 a 2000			
FAMÍLIAS BENEFICIADAS	56	252	70	80	184	160	144	184	182		

ORIGEM FAMILIAS	Banco de dados da prefeitura de Belford Roxo					
SIT. RISCO	Novo Aurora, Chavante, Gláucia, Santa Tereza	Margens dos Rios Botas e Machambomba	Comunidade Carlos Lamarca / Barro Vermelho	Parque Amorim localidade do Lote XV	Banco de dados da prefeitura de Belford Roxo	
TAMANHO IMÓVEL (m²)	enchentes e ventanias	enchentes	não existe	inundação, enchentes e deslizamentos de terras.	não sabe	
TAMANHO DO TERRENO (m²)	39	39	39	40	45	
TIPOLOGIA	2.000	18.000	entre 12.000 e 19.000	6.000	1.500	1.800
QTD. CÔMODOS	1 pavimento	térreo + 3 pavimentos / 4 aptos por andar +2 térreo/18 blocos	casa geminada	térreo + 3 pavimentos / 5 blocos / 16aptos por blocos	2 pavimentos	2 pavimentos, casa geminada
QTD. QUARTOS	4	5	6	5	6	6
QTD. BANH°	1 (possib. de construção de mais 1 quarto)					
RELAÇÃO C/ PROGS. SANEAMENTO	1					
RELAÇÃO C/ PROGS. SANEAMENTO	Não. Somente projeto de saneamento do conjunto propriamente dito	Sim, dragagem dos Rios - Programa PAC Serla	Ligação das instalações do conjunto com a rede pública	Ligação das instalações do conjunto com a rede pública	Não. A CEF obrigava que a área a ser construída tivesse infra-estrutura urbana	
OBS	Construção de unidades familiares/famílias cadastradas pela Defesa Civil / acompanhadas pela secretaria de bem estar social/GIDUR resp. pela aprovação do orçamento	Construção de unidades familiares/GIDUR resp. pela aprovação do orçamento/trabalho social:CEHAB e Pre-feitura	Construção de unidades familiares/invasão do terreno do CEHAB/demanda do investimento feita pela comunidade com ajuda do CEHAB/GIDUR resp. pela aprovação do orçamento	Construção de unidades familiares/famílias cadastradas pela Defesa Civil / acompanhadas pela secretaria de bem estar social/GIDUR resp. pela aprovação do orçamento	CEF: análise de risco financeiro da família para ver se esta tinha condições de pagar. Este investimento englobava famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, com a possibilidade de arrendamento por 15 anos. Após este período passavam a ser proprietários do imóvel.	
ENDEREÇO DESTINO	Rua Anista Nune s/n (margens do Rio Sarapuí) - Gláucia	Rua 34 s/n - Barro Vermelho	Rua Agat s/n - Barro Vermelho	Rua Lamartine Junior s/n - Lote XV	Av. Atlântica s/n próximo ao Rio Botas	Av. Sami s/n - Recantus
					Rua Iêda, s/n - Pauline	Rua Barão de Congonhas s/n - Recantus
						Travessa Ascendino s/n - Piam

Fonte: Secretaria de Habitação de Belford Roxo - (09/07/2008)

MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU - RJ									
NOME CONJUNTO	Cobrex	Cobrex - CEHAB	JARDIM ALVORADA	NOVA ERA	CRÉDITO SOLIDÁRIO - CAMPAR	CRÉDITO SOLIDÁRIO - IPIRANGA	COBREX - LOTTE 3		
ENDEREÇO DESTINO	Estrada Velha de Santa Rita s/n - Cobrex	Estrada Velha de Santa Rita s/n - Cobrex	Rua Rodrigues Dartagnan s/n - Jardim Alvorada	Rua Sebastião Melo esquina Euclad Melo	Rua Maria do Carmo s/n - Gerar Danon	Estrada Marapicu - Ipiranga	Estrada de Adreanópolis - Cobrex		
PROGRAMA	PAC	PAC - SERLA	PAC	PAC	CRÉDITO SOLIDÁRIO	CRÉDITO SOLIDÁRIO	PRO-MORADIA		
ANO	2008		2007/2008	2007/2008					
MODALIDADE DA AÇÃO	Construção de tipologia individual + urbanização de bairro e terreno	Construção de tipologia individual e coletiva + urbanização de bairro e terreno	Construção de tipologia individual + urbanização de assentamento precário	Construção de tipologia individual + urbanização de assentamento precário	Construção de tipologia individual + urbanização da área pública (Prefeitura)	Construção de tipologia individual + urbanização da área pública (Prefeitura)	Construção de tipologia individual (sobrados) + urbanização de bairro e terreno		
FONTE RECURSOS	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades		
INVEST. TOTAL	R\$10.000.000,00 (infra-estrutura + casas)		R\$10.000.000,00 a 12.000.000,00	R\$ 12.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 15.000.000,00		
CONTRAPARTIDA DA PREFEITURA	20% do valor investido + terreno	Terreno	20% do valor investido + terreno	20% do valor investido + terreno	terreno + infra-estrutura urbana	terreno + infra-estrutura urbana	20% do valor investido + terreno		
PROPONENTE	Prefeitura	CEHAB - Governo do Estado	Prefeitura	Prefeitura	Federação das Associações de Bairro (FAB) + Escritório de Arquitetura	Federação das Associações de Bairro (FAB) + Escritório de Arquitetura	Prefeitura		
AG. FINANC.	Caixa - GIDUR	PAC	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR		
OBJ. CONTRATO	Produção ou aquisição de 132 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 500 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 30 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 30 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 102 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 145 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 624 unidades habitacionais (sendo 400 famílias provenientes do programa PAC-SERLA)		
SIT. CONTRATO	Em execução	Licitado - processo de escolha das áreas	Obra em execução	Obra em execução	Em andamento - assinatura Caixa	Em andamento - assinatura Caixa	Em andamento		
PRAZO OBRA	8 meses (a princípio) (início: 02-03_2008)	1 ano	Máx. 12 meses	Máx. 12 meses			18 meses		
FAMÍLIAS BENEFICIADAS	132 famílias considerando somente as unidades habitacionais a serem construídas, sendo o total de 316 (unidades+bairro)	500 famílias	30 famílias	30 famílias	102 famílias	145 famílias	624 famílias, sendo 400 provenientes do programa PAC-SERLA		

ORIGEM FAMILIAS	123 famílias - local próximo (EXPONIG- local invadido), sendo o restante famílias do local (Cobrex) a serem reassentadas devido ao projeto de urbanização do bairro	Beira dos Rios Botas, Machambomba e Hambai	Pessoas alocadas acima da cota 150m do Morro do Centro	Famílias desabrigoadas por causa da chuva que moram com auxílio aluguel	Famílias indicadas pela Associação	Famílias indicadas pela Associação	Famílias indicadas por causa da chuva que moram com auxílio aluguel
SIT. RISCO	Não existe	Enchentes	Deslizamento e por ser Área de Proteção Ambiental	Enchentes			Enchentes
TAMANHO IMÓVEL (m²)							
TAMANHO DO TERRENO (m²)	70.000 m² (urbanização+casas)	155.000 m²	5.000 m²	3.500 m²	20.000 m²	48.000 m²	200.000 m²
TIPOLOGIA	2 pavimentos (duplex)	casas unifamiliares + 3 blocos com 4 andares	1 pavimento (casas)	2 pavimentos (duplex)	1 pavimento (casas)	1 pavimento (casas)	40% sobrados + 60% casas térreo
QTD. CÔMODOS	5	6	6	6	6	6	sobrados - 6 casas térreo - 5
QTD. QUARTOS	1	2	2	2	2	2	sobrados - 2 casas térreo - 1
QTD. BANH°	1	1	1	1	1	1	1
RELAÇÃO C/ PROGS. SANEAMENTO	Urbanização do bairro Cobrex, juntamente com a construção de creche e praça	Infra-estrutura urbana juntamente com o projeto	Infra-estrutura urbana, juntamente com a construção de praça e áreas de lazer	Infra-estrutura urbana, juntamente com a construção de praça e áreas de lazer	Infra-estrutura urbana em responsabilidade da Prefeitura	Infra-estrutura urbana em responsabilidade da Prefeitura	Infra-estrutura urbana, juntamente com a construção de uma escola
OBS	Construção de unidades familiares/famílias cadastradas por empresa contratada (2005)/ investimento foi demanda da comunidade já que o bairro como um todo estava em péssimas condições, não existindo sequer infra-estrutura urbana	Bairros com maior número de pessoas removidas: Centro, Prata, Jardim Pernambuco / O investimento não foi demanda da comunidade / Aprovação do orçamento pela CEF (GIDUR) / Cadastro das famílias pela prefeitura em parceria com a CEHAB	Cadastramento feito pela Secretaria das Cidades / O investimento não foi demanda da comunidade	Cadastramento feito pela Secretaria de Habitação juntamente com a SENDES (Secretaria de Desenvolvimento Social) / O investimento não foi antes da enchente acontecer / Preferiram realocar as famílias para o bairro Nova Era	Cadastramento das famílias por indicação da Associação onde esta prova que precisa de financiamento para a construção das casas, submetendo esta lista à Caixa e esta aprova ou não o financiamento / Lotes: 6x12m ou 4,2x12m; Área Total Construída: 4.500m²; Área Livre: 4.800m² / Investimento foi demanda da comunidade	Cadastramento das famílias por indicação da Associação onde esta prova que precisa de financiamento para a construção das casas, submetendo esta lista à Caixa e esta aprova ou não o financiamento / Investimento foi demanda da comunidade	Cadastramento feito pela Secretaria de Habitação juntamente com a SENDES (Secretaria de Desenvolvimento Social) / O investimento não foi demanda da comunidade

Fonte: Secretaria de Habitação de Nova Iguaçu - (25/07/2008)

MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS – RJ									
NOME CONJUNTO	CEHAB	Ministério das Cidades - Morar Melhor	Ministério das Cidades - Barão do Pilar	Ministério das Cidades - Trevo das Missões	Crédito Solidário	COBANS - Convênio PSH-II	PAC - Saneamento para Todos	PAC Sarapuí - Cidade dos Meninos - 2º Distrito	PAC Lixão - Vila Ideal
ENDEREÇO DESTINO	Rodovia Rio Magé - Jd. Anhangá	Av. Altemar Dutra - Loteamento Nova Campinás - Bairro Santa Cruz da Serra - 3º Distrito - DC	Loteamento Parque Barão do Pilar - Campos Elísios - 2º Distrito	Parque Paulista - Trevo das Missões	Estrada da Ponte - Chácara Arcampo - Santa Cruz da Serra	Parque Paulista	Campos Elísios / Capivari	Rua Tocantins - Jardim Gramacho	Vila Nova - Centro
PROGRAMA	PAC (Estado)	MORAR MELHOR			CRÉDITO SOLIDÁRIO	Convênio COBANS com Município	PAC (Município)	PAC (Município)	PAC (Município)
ANO		Assinatura: Julho/2004 Data de Vigência: Maio/2009	Assinatura: Junho/2006 Data de Vigência: Out/2009						
MODALIDADE DA AÇÃO	Construção de tipologia individual + urbanização da área pública (Prefeitura) e terreno	Construção de tipologia individual + urbanização da área pública (Prefeitura) e terreno	Construção de tipologia individual + reassentamento de famílias em risco + urbanização da área pública (Prefeitura) e terreno	Construção de tipologia individual + urbanização da área pública (Prefeitura) e terreno	Construção de tipologia individual + urbanização da área pública (Prefeitura) e terreno	Construção de tipologia individual + urbanização da área pública (Prefeitura) + terreno	Saneamento e Construção ETE (3)	Construção de tipologia coletiva + urbanização de assentamento precário	Construção de tipologia coletiva + urbanização de assentamento precário + regularização fundiária
FONTE RECURSOS	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades / Prefeitura	Ministério das Cidades	OGU	CEF/Prefeitura	Ministério das Cidades	FGTS	OGU	OGU
INVEST. TOTAL	R\$ 2.346.000,00 (CEHAB); R\$ 1.932.095,00 / PMDC; R\$ 413.905,00	R\$ 2.442.475,17	R\$ 1.470.000,00	R\$ 1.091.270,72	R\$ 6.573.931,23 (CEF); R\$ 5.776.970,00 / PMDC; R\$ 796.961,23	R\$ 12.000.000,00 (Ministério das Cidades); R\$ 9.000.000,00 / Prefeitura; R\$ 4.000.000,00	R\$ 14.000.000,00	R\$ 11.500.000,00	R\$ 129.000.000,00

CONTRAPARTIDA DA PREFEITURA	R\$ 413.905,00 + terreno + infra-estrutura urbana	R\$ 531.307,17 (Infra-estrutura) + terreno	R\$ 297.658,83 (Infra-estrutura) + terreno	R\$ 103.670,00 (Infra-estrutura) + terreno	R\$ 796.961,23 (Infra-estrutura) + terreno	R\$ 4.000.000,00 (Infra-estrutura) + terreno	20% do valor investido (R\$ 2.900.000,00) + terreno	20% do valor investido (R\$ 2.400.000,00) + terreno	20% do valor investido (R\$ 22.000.000,00) + terreno
PROPONENTE	CÉHAB - Governo do Estado	Prefeitura	Prefeitura	Prefeitura	Prefeitura	Prefeitura	Prefeitura	Prefeitura	Prefeitura
AG. FINANC.		Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR	Caixa - GIDUR
OBJ. CONTRATO	Produção ou aquisição de 85 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 112 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 69 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 35 unidades habitacionais	Rio Solidário - Córsega: Produção ou aquisição de 194 unidades habitacionais Rio Solidário - Sardenha: Produção ou aquisição de 195 unidades habitacionais	Produção ou aquisição de 110 unidades habitacionais	Saneamento e Construção ETE - Parque Bom Retiro (1) - Jardim Ana Clara (1) - Capivari (1)	1º etapa: produção de 70 unidades habitacionais para remanejamento de famílias da Cidade dos Meninos 2º etapa: não definido	1º etapa: produção de 176 unidades habitacionais para segurar verba (obras paralisadas na fundação) 2º etapa: produção de 1220 unidades habitacionais em análise + Urbanização da área + Construção de: 2 Creches, 1 Escola, 1 Posto de Saúde da Família, 1 Centro de Referência da Assistência Social
SIT. CONTRATO	Não iniciado	Obra realizada: 60%	Não iniciado	Licitação - Contratada pela C.E.F			Em análise C.E.F.		Análise C.E.F. - esperando reinício obra (paralisação final 2008)
PRAZO OBRA	1 ano	1 ano - Início obra: Out/2007 Entrega: Agosto/2009	1 ano	1 ano			1 ano	1 ano (1º e 2º etapas)	2 anos a partir do reinício das obras
FAMÍLIAS BENEFICIADAS	85 famílias	112 famílias	69 famílias	35 famílias	389 famílias	110 famílias	70.000 famílias	70 famílias	10.000 famílias
ORIGEM FAMÍLIAS								Cidade dos Meninos	Moradores locais

Analisando o levantamento apresentado, vimos que o quantitativo de investimentos, nestes quatro municípios, pouco incide no déficit habitacional. No entanto, cabe destacar alguns aspectos dos investimentos:

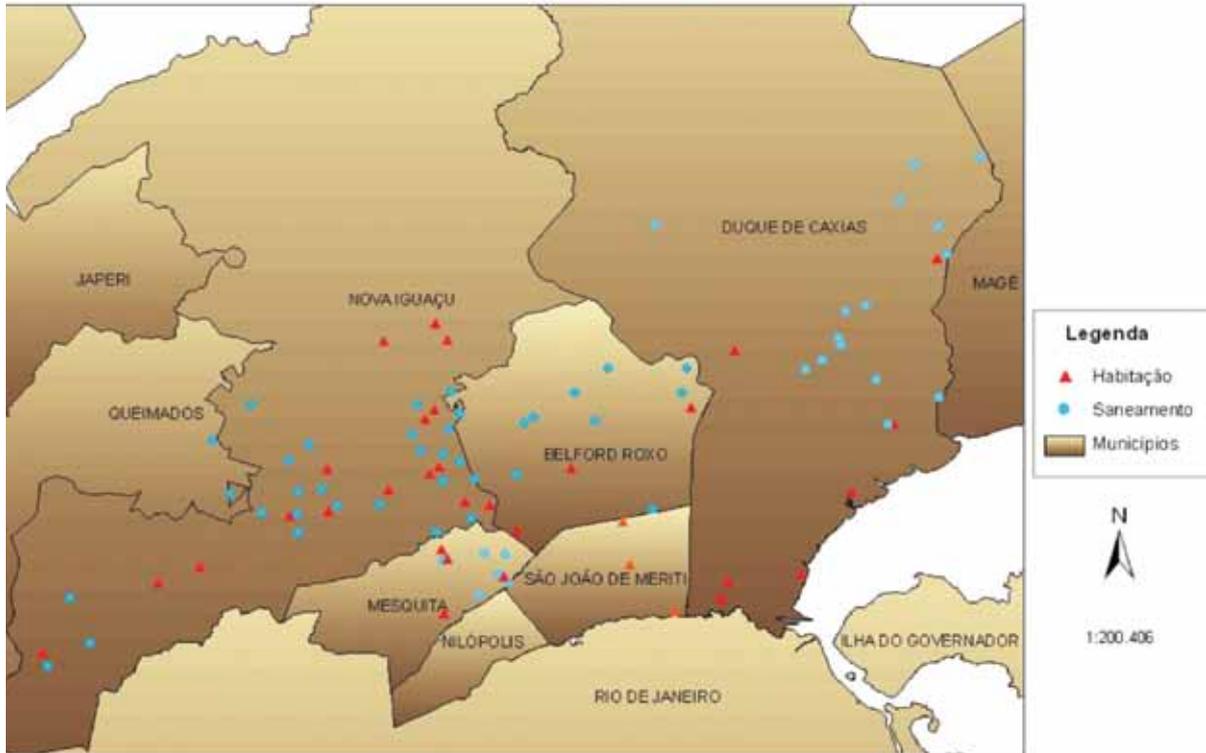
1. Todos os projetos têm como fonte dos recursos o governo federal, seja através de recursos do FNHIS, Morar Melhor e Crédito Solidário, seja de recursos do PAC;
2. Quase todos os municípios têm o componente infra-estrutural, seja como contrapartida ou como integrante da ação nos casos de urbanização associada à produção habitacional, com exceção do PAR (Programa de Arrendamento Residencial), como é o caso do município de Mesquita. Em alguns casos, como nos investimentos do FNHIS em Belford Roxo, é apenas solicitada a ligação à rede existente, aspecto este problemático diante da realidade do saneamento na região;
3. Cerca de 50% dos projetos estão relacionados a processo de reassentamento de famílias em situação de risco;
4. A média de famílias beneficiadas por município é de cerca de 150;
5. Todos os municípios foram beneficiados com recursos do PAC e do FNHIS;
6. Em diversos projetos onde as prefeituras informaram o tamanho das unidades residenciais, constatou-se que a maioria tinha área inferior a 45 m², o que, para uma família com mais de 4 pessoas, pode ser considerada sub-dimensionada, gerando problemas de adensamento domiciliar.

As informações sobre investimentos levantados diretamente nas prefeituras apresentam alguns problemas metodológicos para a análise comparativa, pois o período dos levantamentos se diferencia e nem todas as informações foram repassadas aos pesquisadores. Informações complementares foram levantadas através da Internet, no sítio do Ministério das Cidades, referentes aos investimentos realizados e previstos no âmbito do PAC. Abaixo apresentamos um mapa com a localização destes investimentos.



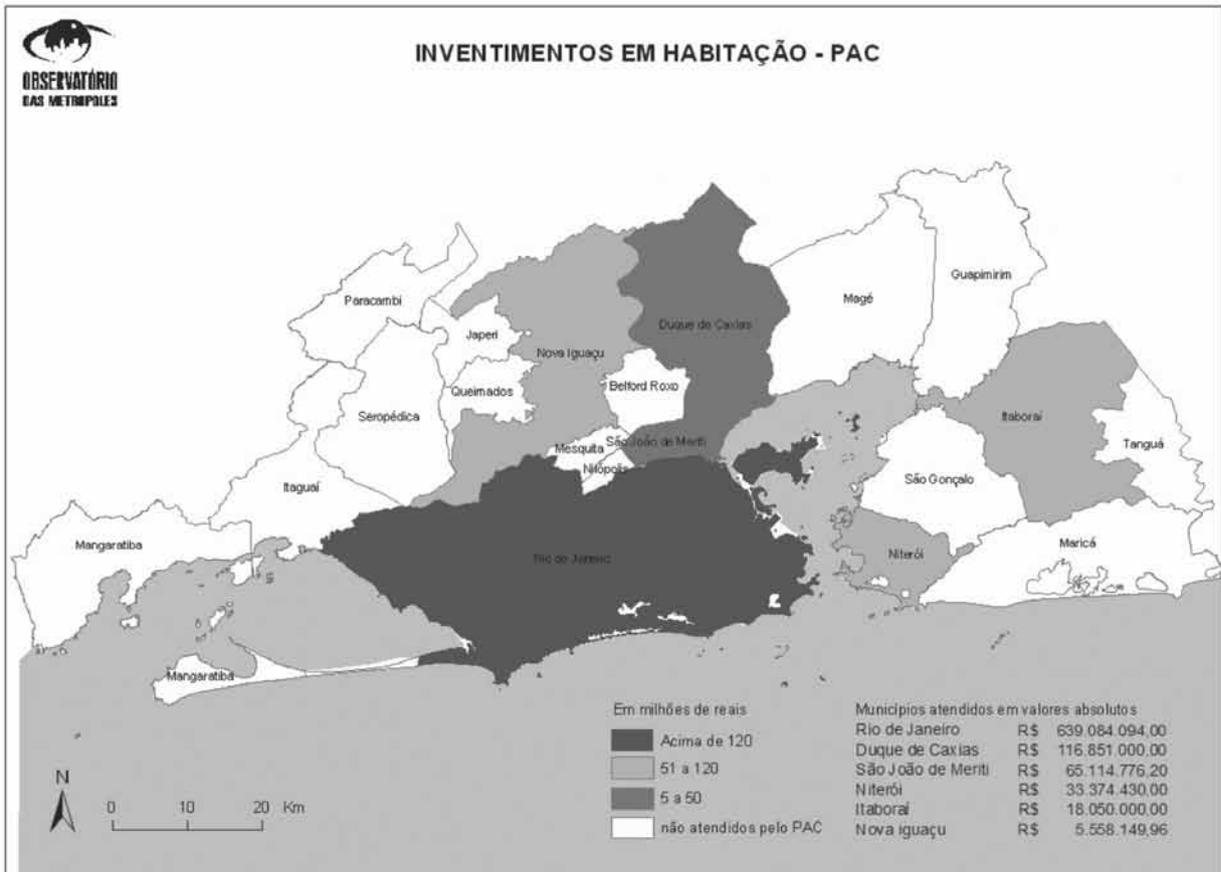
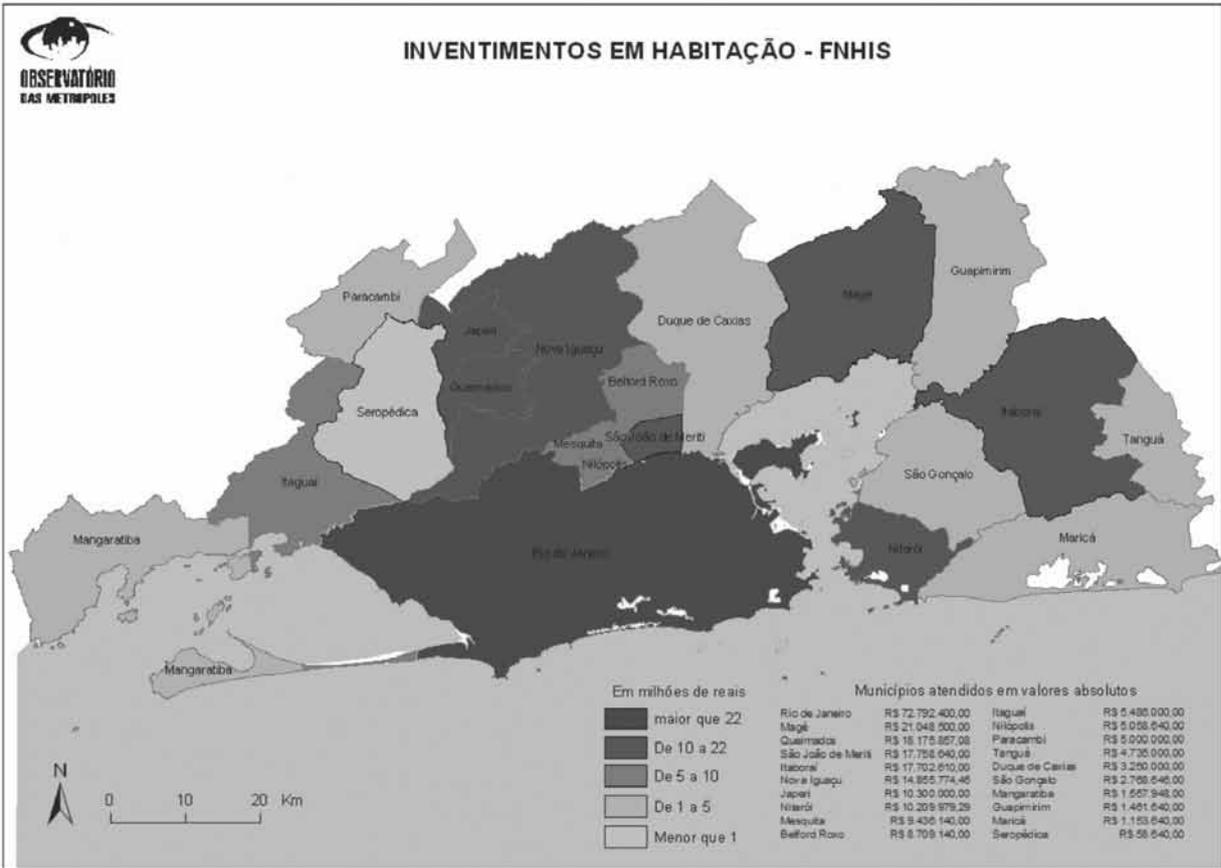
PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC

Ações de Saneamento e Habitação na Baixada Fluminense



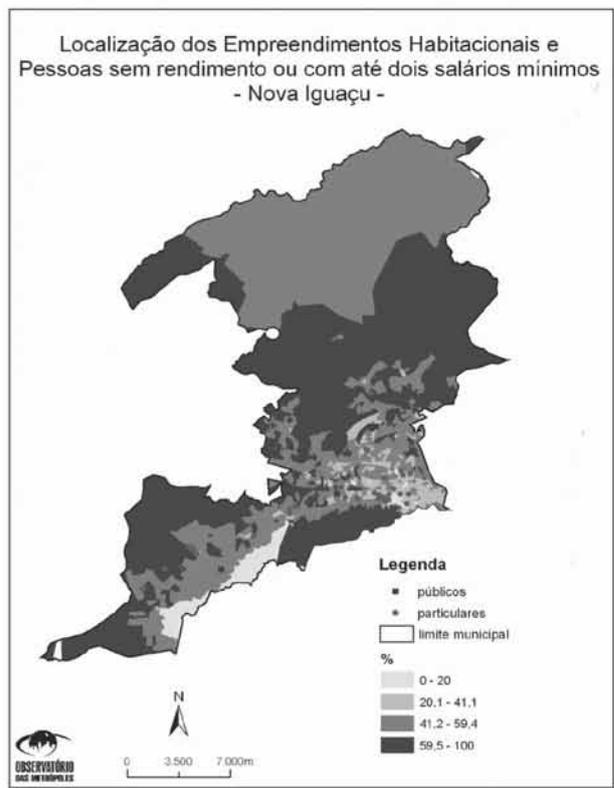
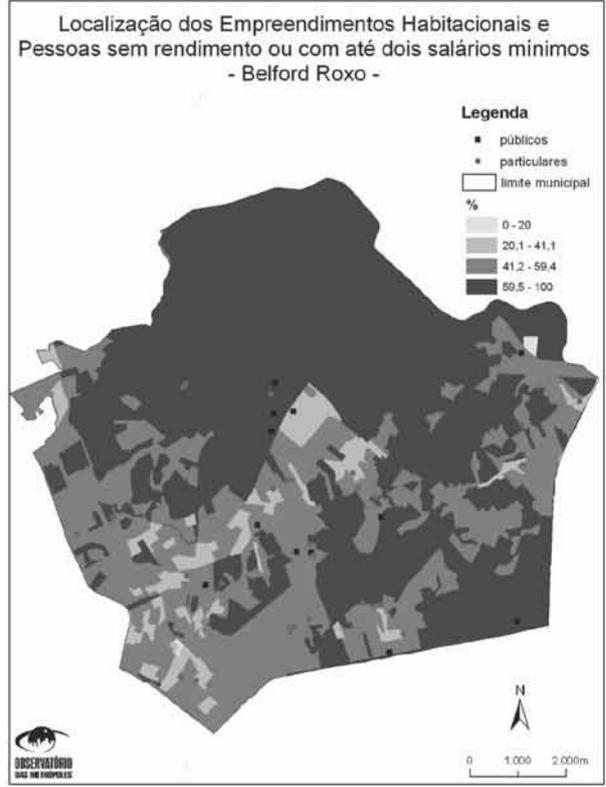
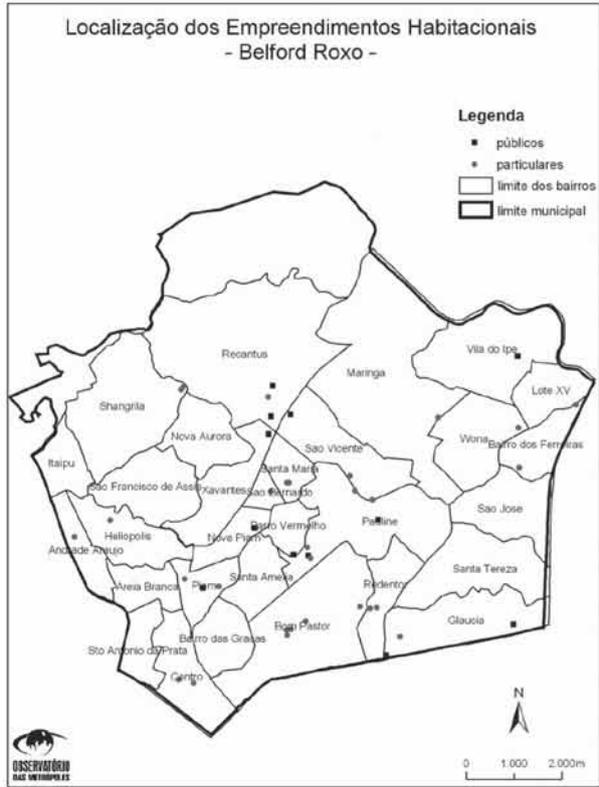
Não é difícil perceber que o município de Nova Iguaçu concentra o maior número de projetos habitacionais e de saneamento, seguido de Duque de Caxias e Belford Roxo. É importante ressaltar a importância econômica e política que Nova Iguaçu e Duque de Caxias possuem na região. Nesse sentido, devem ser considerados tanto a relevância regional de suas atividades comerciais, quanto o perfil social da população (presença proporcionalmente significativa de pessoas de classe média). Deve-se destacar, também, a centralidade que Duque de Caxias ganha pela presença da REDUC/Petrobrás e pela ampliação de seu parque industrial e serviços relacionados. Ou seja, politicamente, o “poder de barganha” destes municípios é muito maior ao dos demais localizados na região.

A seguir, apresentamos três mapas produzidos no final de 2008, sobre os investimentos do FNHIS e do PAC, que ilustram bem a prioridade de investimentos na Baixada Fluminense.





MAPA DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS DE BELFORD ROXO E NOVA IGUAÇU:



Analisando os mapas com a localização dos lançamentos privados de Belford Roxo, percebe-se que estes se encontram distribuídos por todo o município e se localizam, sobretudo, nos bairros que se caracterizam por concentrar o menor percentual de população de baixa renda (até 2 SM). Da mesma forma, em Nova Iguaçu, percebe-se que os empreendimentos privados estão concentrados, principalmente, no centro do município, em áreas onde há menor concentração de população de baixa renda. O grande número de empreendimentos em lançamento demonstra o dinamismo do mercado imobiliário nesta região e os possíveis impactos infra-estruturais na cidade, caso não haja planejamento, tanto no âmbito municipal quanto em relação ao órgão estadual responsável pelo saneamento (CEDAE), no sentido de intervenções que antevejam uma possível sobrecarga no sistema existente.

3. – A interação entre os programas e a realidade social e urbana da região

Diante de tantos investimentos na Baixada Fluminense, seja em habitação, seja em saneamento, fica uma dúvida: qual o grau de interação entre os programas do governo federal e a realidade social e urbana da região?

Já constatamos que, mesmo quando os projetos de habitação consideram o componente infra-estrutural, a CEDAE, companhia estadual responsável pelo abastecimento de água e esgoto, pouco se envolve ou, na maior parte dos casos, não se envolve em absoluto nos programas. Além disso, muitos projetos de urbanização consideram apenas o componente drenagem, uma vez que a responsabilidade pelo acesso e tratamento do esgotamento sanitário está a cargo da CEDAE.

Entretanto, há um projeto específico na região que é preciso estar atento: Projeto do Arco Metropolitano. Esta obra do PAC visa ligar o Porto de Itaguaí ao município de Itaboraí, passando pela Baixada Fluminense. O total investido na construção será de R\$ 1,12 bilhão, sendo 73,7% aplicados em trechos onde não há estradas, e o restante dos recursos em duplicações. O traçado deste projeto passa em áreas consideradas “pulmão”, segundo estudos desenvolvidos pela COPPE/UFRJ. Áreas “pulmão” são locais onde, em período de chuvas fortes, a água pluvial escoar, evitando enchentes em áreas urbanas adensadas. Estas áreas não evitam que os alagamentos ocorram nas cidades, mas podem minimizar bastante os seus impactos. Um investimento deste porte certamente trará conseqüências sobre o fluxo de caminhões de carga e incentivará o surgimento de indústrias e conseqüentemente de comércio, de novos empregos e também de moradias na região. Provavelmente, diante do cenário de aumento da construção imobiliária na Baixada Fluminense, o Arco Metropolitano será um fator de indução para a ocupação. Sem o planejamento adequado, a possibilidade do surgimento de ocupações irregulares é bastante alta, uma vez que o déficit habitacional ainda é grande na região, e a dinâmica econômica que vier a se consolidar no entorno da rodovia será um indutor de fluxo migratório para as áreas próximas.

Este projeto elucida bem como a ausência do debate com a sociedade e de forma integrada entre os municípios da Baixada Fluminense e, ainda, a desconsideração de questões ambientais e urbanas podem vir a radicalizar processos de desigualdade social e de injustiça ambiental. As enchentes e os seus impactos na região, nos períodos de chuvas fortes (final da primavera e verão), são fatores que devem sempre pautar qualquer plano ou intervenção que venha a ser proposto. Neste sentido a questão habitacional ganha centralidade. Isto porque o projeto em questão, assim como o Projeto Iguaçu, estarão, ou já estão, incidindo na problemática habitacional.

Numa tentativa de viabilizar o Projeto Iguaçu, por exemplo, soluções pouco articuladas com as prefeituras e com a própria população atingida pelo processo de remoção, são fatores que sinalizam a importância da construção regional de um plano de habitação de interesse social que considere não apenas a ampliação de recursos, mas também a realidade social, urbana e ambiental existente. Deve também contemplar a participação social nos processos decisórios, a necessidade de dar cumprimento ao princípio da função social da propriedade, considerando-se o número de domicílios vazios na região, a articulação com um plano regional de regularização urbanística e fundiária, além do planejamento para a ampliação e melhoria dos serviços de saneamento ambiental e transporte.

4. – A problemática do reassentamento

Os anos 60 e o início dos anos 70 foram períodos em que o processo de remoções no Rio de Janeiro era marcante nas favelas da zona sul e norte, devido principalmente às políticas desenvolvidas, primeiro pelo então governador do estado da Guanabara, Carlos Lacerda (1960-1964), e depois pelo Banco Nacional de Habitação (1966-1974), que promoveram diversas ações de reassentamentos forçados. Havia uma idéia dominante então, que a construção de conjuntos habitacionais nas periferias iria minimizar os problemas urbanos decorrentes da rápida e desigual urbanização que o país vivenciava na época.

Hoje, o panorama é outro. Vivenciamos um período de cerca de 20 anos onde a ordem é a urbanização de favelas e bairros precários com intuito de integrar estes espaços, que muitas vezes estão nas centralidades urbanas, à dinâmica da cidade. No entanto, a falta de uma política habitacional que enfrentasse o problema do déficit na região metropolitana impôs a diversas famílias pobres a “opção” por morar em locais às margens dos rios, em barrancos, em áreas *non aedificandi*, como as próximas às linhas de transmissão ou tubulações de gás. Frente a este quadro, o governo do estado do RJ, no sentido de viabilizar o Projeto Iguaçu, cujo objetivo principal é minimizar as enchentes na bacia hidrográfica dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí, iniciou um processo de cadastramento de famílias às margens destes rios para, em curto prazo, realizar o reassentamento de cerca de 1200 famílias em áreas consideradas mais críticas. Este número é ainda subestimado, já que a estimativa total de remoções necessárias seria pelo menos sete vezes maior, apenas para desafogar áreas “pulmão” ou de risco para a população.

É importante frisar que a política de remoção adotada no Projeto Iguaçu não incorpora totalmente a Resolução CONAMA 369/2006 para Áreas de Proteção Permanente (APP), a qual considera, na seção IV que dispõe sobre a Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana: *“nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais”*. O critério principal utilizado pelo INEA (Instituto Estadual do Ambiente), responsável pela obra, é de liberação das áreas onde um caminhão/braçadeira, em via canal, possa percorrer para limpeza e manutenção dos rios, o que pode gerar faixas inferiores ao estabelecido na lei federal. O argumento é que se fosse cumprida a legislação federal vigente, ocorreria a inviabilização do projeto, por conta do volume de recursos necessário para tal, isso sem considerar o *custo social* de uma ação de remoção deste porte.

É sobre este *custo social*, que trataremos a seguir, buscando responder as seguintes questões: qual

o impacto desse projeto sobre o cotidiano da população a ser reassentada? A mudança para um conjunto habitacional padronizado representa melhoria na qualidade de vida dessas famílias?

A partir da pesquisa realizada sobre o processo, ainda em andamento, de reassentamento, previsto para o município de Mesquita no âmbito do Projeto Iguaçu, levantamos algumas questões elucidativas sobre como o poder público tem enfrentado esta problemática habitacional.



Mapa fonte: Google Earth
Informações: SERLA/ 2008 – atualmente INEA

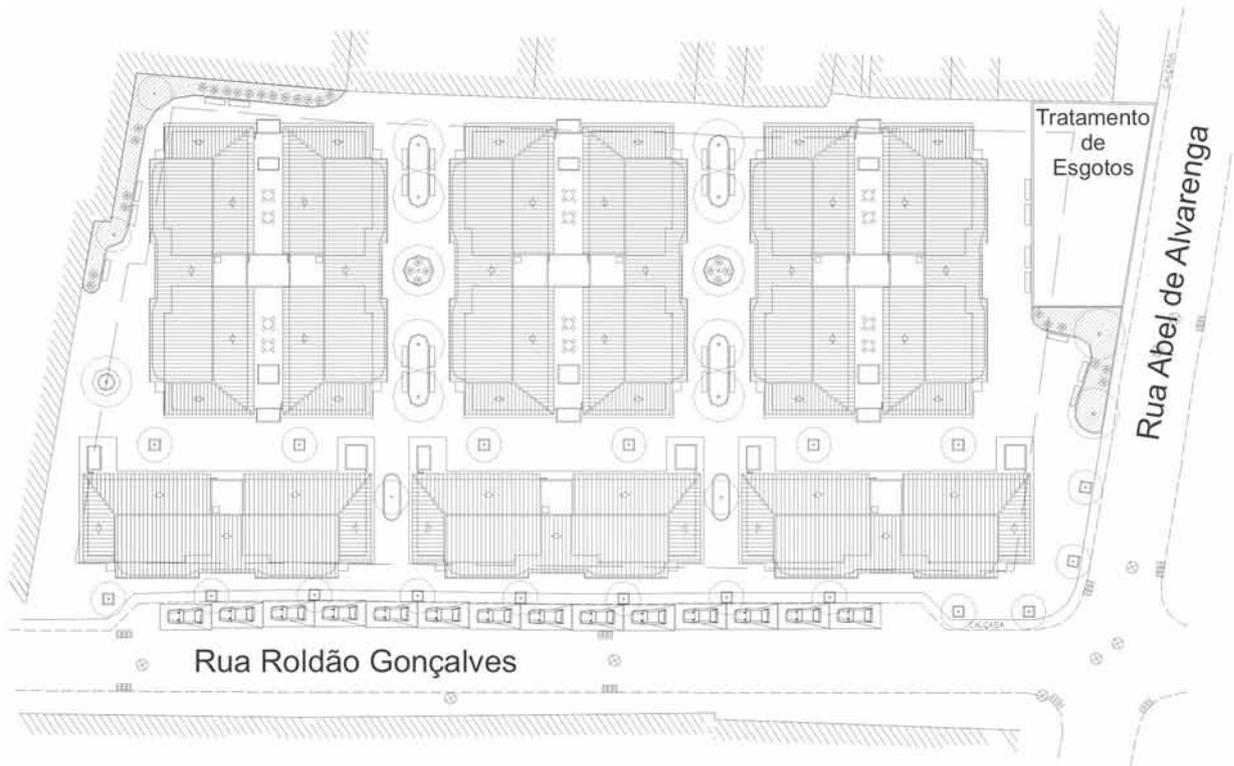
Segundo a divulgação do Governo do Estado no segundo trimestre de 2008, o objetivo geral deste projeto de reassentamento é a promoção da melhoria das condições de vida e de habitabilidade da comunidade, através de:

- Implantação dos sistemas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário;
- Implantação do sistema de drenagem de águas pluviais;
- Implantação de iluminação pública;
- Implantação de sistema de coleta de lixo;
- Desenvolvimento de Programas Sociais de educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda;
- Titulação das Unidades.

O valor do contrato, considerando não só o custo da obra, mas também o trabalho social, seria o seguinte: União (75%) = R\$ 4.181.250,00; Estado (25%) = R\$ 1.393.750,00; TOTAL = R\$ 5.575.000,00. Os prazos estabelecidos:

- ▶ 09 meses de Obras (Início: 15/04/2008 / Término: 15/01/2009);
- ▶ 06 meses de Acompanhamento do Projeto Social (Término: 15/07/2009);
- ▶ 03 meses de Avaliação Final (Término: 15/10/2009).

Esquema do projeto a ser implementado: 144 famílias beneficiárias.



Implantação do conjunto habitacional Roldão Gonçalves (s/escala)



Fachada de um dos blocos (esquema)



Planta das unidades com 2 quartos: 47m² (s/escala)

4. 1. – Diferenças de apropriação do espaço frente ao reassentamento

Serão apresentadas, a seguir, imagens e falas de moradores de duas áreas contíguas, próximas à Barragem de Gericinó, objeto de reassentamento pelo PAC.

ÁREA 1 – Se caracteriza pela precariedade das construções e do saneamento. Constatou-se a insatisfação dos moradores com relação as suas condições de moradia.



Foto 3 - Apropriação do espaço: moradores usam áreas livres.



Foto 4 – Relação das casas com o Rio Sarapuí: as casas são voltadas para o Rio e distam pouco da margem – bairro Chatuba.



Foto 5 – Acesso as residências: área estreita entre o rio e a fachada das casas é usada como acesso extensão.



Foto 6 – Margem do Rio Sarapuí: grande quantidade de lixo.



Foto 7 – Instalações precárias: bomba d'água instalada por morador para recalcar água para sua caixa d'água.



Foto 8 – Improvise: galões são usados como reservatório intermediário



Foto 9 – Falta de saneamento: esgoto é lançado diretamente no Rio.



Foto 10 – Risco de enchentes: moradora indica até aonde chega a água do Rio.

AREA 2 – Se caracteriza por construções de melhor padrão, mais antigas e consolidadas. Os moradores estão insatisfeitos com a remoção.



Foto 10 – As casas tem outra relação com o Rio que passa ao fundo delas.



Foto 11 – Fachada da casa de D. Cremilda, tirada do seu quintal. A casa é sua mais foi construída por sua neta.



Foto 12 – Interior da casa de D. Cremilda: cozinha.



Foto 13 – Interior da casa de D. Cremilda: sala.



Foto 15 – Sala da casa de Célia, que fica em cima da casa de D. Cremilda sua avó.



Foto 16 – Área de seriço (foto acima), 2 quartos, sala cozinha, banheiro e varanda compõem a casa de Seu José, que diz: "Estão nivelando os moradores por baixo".



Foto 17 – Cozinha da casa de Seu José



Foto 18 – Apesar do bom padrão de construção e espaço confortável o Rio passa a menos de 2m dos fundos da casa de Seu José.

Apesar de bastante desinformados sobre a remoção, no período da visita, os moradores da **Área 1** avaliaram positivamente a ação:

“Eu penso em sair daqui, aqui é muito ruim. Quando Rio enche é um transtorno pra gente. Pra onde vão botá a gente é muito bom, tem padaria perto, mercado, não tem barulho, também não tem o Rio perto pra a gente sentir o mesmo cheiro todo dia. Lá é muito bom. Tem rua asfaltada. Não é favela... Graças a Deus que vai realizar nosso sonho!”

Rosana, moradora.

Já os moradores da **Área 2**, também quase sem nenhuma informação sobre a remoção, pensam que serão prejudicados por causa do investimento que fizeram em suas casas ao longo de muitos anos. Também citam prejuízos sociais:

“Já estamos acostumados aqui, lá não sabemos a vizinhança que vamos encontrar”.

Seu Gilmar, morador.

“Tão dizendo que lá é uns quadradinho pequeno que não vai dar pra caber tudo... Nivelaram por baixo: quem tem um barraquinho caindo, vai ficar igual você... Acho que tinha que ter uma avaliação diferente”.

Seu José, morador.

“Dizem que os quarto lá são um ovinho... Eu detesto apartamento”.

Dona Cremilda, moradora há mais de 40 anos.

A partir das falas dos moradores, ficou claro que uma coisa é comum às duas áreas: a falta de informação. Isto devido à não implementação do processo participativo, que, no entanto, é citado no escopo do projeto da CEHAB.

“O Sérgio Cabral já chegou aí e falou que quem não aceitar vai ficar na rua... vai chegar e jogar no chão mesmo”.

Seu José, morador.

“Mas, fizeram uma reunião, aí e um rapaz disse bem assim: ‘Vocês são obrigados a sair e aceitar o apartamento. Vocês dão graças a Deus que o governo tá dando um apartamento, porque a bola-preta vai passar e derrubar tudo. E foi gente grandão de lá de dentro. Falei com meu marido: a gente vai pro apartamento, vende e depois compra uma casa”.

Célia, moradora.

Evidencia-se, nas falas dos moradores, a dicotomia vivida pela população frente ao processo de reassentamento. Em uma mesma comunidade, todas as casas foram construídas pelos próprios moradores, através de processos de autoconstrução, porém estas apresentam padrões diferenciados. Estes padrões não se distinguem apenas pela qualidade do revestimento ou da construção, mas também pelo tamanho. O crescimento das residências ao longo do tempo se dá em função de um acúmulo gradual do investimento familiar na casa, na maior parte dos casos, buscando atender à ampliação do número de pessoas conviventes. Verificou-se, em muitos casos, mais de uma família numa mesma casa.

As famílias que moram em barracos improvisados ou em casas em situação de risco extremo (ex. situações em que parte da casa foi destruída pelas enchentes, ou domicílios em perigo de desmoronamento por erosão das margens) são as que demonstram contentamento com o processo de reassentamento, pois nesse caso há uma clara identificação de melhoria de vida. Já as famílias que residem atualmente em casas com maior área do que os apartamentos oferecidos pela CEHAB, ficam angustiadas devido à perda do elevado investimento pessoal e financeiro feito ao longo dos anos nestas casas e, ainda, devido à tradição local de viver em casas e não em apartamentos, já que esta solução habitacional apresenta menor grau de privacidade e impõe outro tipo de sociabilidade. Além disso, para os dois casos, os vínculos criados na área de entorno onde residem também é considerado um fator importante, já que as redes sociais funcionam como uma forma de proteção social e de garantia da subsistência, isto porque muitos vivem de biscate, ou do comércio e serviço informal, tais como manicure, costura, obra, etc.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é que a falta de informação e de discussão com a comunidade sobre o processo, no sentido de se pensar alternativas, prioridades e dificuldades das famílias, gera insegurança e desconfiança em relação ao poder público. O passado das remoções forçadas e violentas ronda o imaginário da população.

As famílias cadastradas para o reassentamento no conjunto Roldão Gonçalves, Mesquita, ainda aguardam definição, pois há três meses as obras foram paralisadas por problemas contratuais e retomadas há pouco mais de um mês. Ou seja, a CEHAB estava atrasada onze meses com este empreendimento, segundo a previsão divulgada no primeiro semestre de 2008 e não houve formação de nenhuma comissão específica de acompanhamento da situação, no município. Sabemos que em outros municípios atendidos pelo Projeto Iguazu, em locais mais emergenciais ou onde a obra precisava ser iniciada, a indenização ou a compra assistida tem sido a solução para viabilizar os objetivos do projeto. Em casos onde as famílias já estão programadas para serem reassentadas, como em Bangu, mas o conjunto habitacional de destinado não teve finalizadas as suas obras, estas famílias são direcionadas para o aluguel social. Sabe-se que as soluções, como indenização ou aluguel social, colocam os/as moradores em uma situação vulnerável, já que em muitos casos as moradias são bastante precárias e, com isso, o valor da indenização, que é baseado na benfeitoria, atinge um valor máximo que não viabiliza a compra de uma casa (há casos de indenização no valor de R\$5000,00, segundo relatos de moradores de Duque de Caxias). Com relação ao aluguel social, existe sempre a dúvida quanto ao compromisso real do poder público ao longo do tempo, havendo a ameaça da interrupção do pagamento por motivos como falta de recursos, mudança de governo, problemas burocráticos, etc.

Assim, é preciso que qualquer tipo de reassentamento seja tratado democraticamente de modo a evitar soluções individualizadas. Tanto a associação de moradores, como federações e conselhos municipais e estaduais de habitação e das cidades devem se envolver no intuito de garantir o direito à moradia a todos os atingidos pela política de reassentamento.

SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DA ÁGUA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: IMPASSES E PERSPECTIVAS

Ana Lucia Britto

O presente trabalho buscou identificar e avaliar o quadro institucional de gestão das políticas de saneamento ambiental na metrópole do Rio de Janeiro. Foi feita uma análise do modo de gestão de saneamento na região, com foco no abastecimento de água e no esgotamento sanitário, avaliando potencialidades e limites da gestão regionalizada. Foi analisada, através de indicadores do SINIS (Sistema Nacional de Informações em Saneamento), a performance da Companhia Estadual CEDAE em termos de eficiência e de efetividade. Foram também desenvolvidos dois estudos em municípios servidos pela CEDAE, localizados na região da Baixada Fluminense, periferia da RMRJ: Belford Roxo e Nova Iguaçu.

O conjunto de indicadores analisados mostrou que a CEDAE, responsável pela prestação dos serviços à quase todos os municípios metropolitanos (a exceção é Niterói) ainda está distante de implementar uma gestão sustentável do saneamento nas suas três dimensões: ambiental, ética e econômica. No período entre 2007 e 2008, a companhia priorizou claramente esta terceira dimensão.

A CEDAE, até o final de 2006, vinha fechando o ano com resultados financeiros negativos. Entre os problemas que comprometiam o bom despenho da empresa destacavam-se: o baixo índice de hidrometração, o alto índice de perdas, a política tarifária inadequada, a ausência de capacidade de investimento, o alto índice de evasão de receitas e inadimplência, o crescimento exponencial de causas judiciais, a falta de integração entre os sistemas. Em 2007, foi iniciado, pelo governo do estado, um programa de recuperação da companhia, a partir de projeto elaborado pela Fundação Getulio Vargas. Assim, ao longo de 2007 e 2008, a política da CEDAE ficou focada em uma estratégia de recuperação financeira buscando o aumento do índice de faturamento, através da coibição de ligações clandestinas de grandes e médios usuários.

Considerando a **eficiência** como um conjunto de procedimentos que levam a uma gestão sustentável dos serviços e a **eficácia**, como o atendimento universal da população e a preservação da salubridade ambiental, verificamos que através dessa política a CEDAE avançou em eficiência. Todavia, continua limitada a eficácia das ações. De fato, entre 2006 e 2008 priorizou-se a melhoria da eficiência financeira da companhia, visando a sustentabilidade econômica, porém pouco se avançou em termos de ampliação do acesso aos serviços com qualidade e efetividade das ações, tanto em termos sociais quanto ambientais.

Não existe até hoje um programa estruturado de controle de perdas de água nos sistemas de abastecimento. A falta de manutenção adequada da rede é outro problema; ela ocasiona enormes vazamentos, acarretando desperdício e insuficiência de água em determinados pontos, notadamente nas áreas mais afastadas do centro da metrópole.

Por outro lado, a concessionária ainda tem suas ações direcionadas para a promoção da facilidade ao uso e da abundância. As ações voltadas para a ampliação da capacidade de produção dos

macro sistemas, Guandu e Imunana-Laranjal não são acompanhadas de medidas para evitar as perdas ao longo dos sistemas. A CEDAE tem privilegiado a construção de infra-estruturas de grande porte, como sistemas de adução de água e estações de tratamento de esgotos centralizadas e complexas e por um número restrito de abordagens e mecanismos de financiamento. Essa lógica de gestão engendra não somente maiores custos financeiros, mas também custos importantes e frequentemente não previstos em termos sociais e ambientais. A companhia ainda não adotou uma lógica de gestão da demanda, que poderia aumentar a produtividade dos sistemas existentes, através de aperfeiçoamento tecnológico, de conhecimento aprofundado das formas de utilização da água, de implantação de um sistema de tarifas mais aperfeiçoado, e da incorporação da participação dos usuários na gestão dos serviços.

Também não existe um programa para promover o uso racional da água por empresas e domicílios. Em uma perspectiva de gestão sustentável, as ações de conscientização devem acontecer sempre, não só nos períodos de estiagem. O desperdício do presente pode ter conseqüências desastrosas em um possível cenário futuro de redução de chuvas e estiagens prolongadas e conseqüente diminuição do volume de água dos mananciais, notadamente do Guandu, que abastecem a metrópole.

As ações voltadas para a melhoria dos sistemas de esgotamento sanitário também não tem tido a efetividade esperada, o que se revela no atraso nas obras dos programas em desenvolvimento (Programa de Despoluição da Baía da Guanabara e Programa de Esgotamento Sanitário de da Barra e Jacarepaguá) e no baixo cumprimento de metas estabelecidas nesses programas, sobretudo das metas que corresponderiam a um real aumento do acesso aos serviços da população mais carente.

O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG, iniciado no ano de 92, é o maior programa em andamento no estado. Contudo, o mesmo permaneceu dentro da lógica de prioridades que procurava privilegiar as grandes obras centralizadas, gerando expectativa e causando frustrações à população. Foram construídas 04 Estações de Tratamento de Esgotos sem que houvesse implantação de redes coletoras e de troncos, que garantissem o afastamento dos esgotos da porta dos usuários e eliminassem a destinação da carga poluidora dos rios e, conseqüentemente, da Baía de Guanabara. Entre 2006 e 2008, foram priorizadas as obras de conclusão do Sistema Alegria (com a construção de coletores tronco e conclusão das obras da ETE) que serve o município do Rio de Janeiro, mas muito pouco foi realizado na implantação de redes coletoras nos municípios da Baixada Fluminense, que deveriam ser beneficiados pelo programa. Na área de água, foram construídos 08 reservatórios na região da Baixada Fluminense, que ficaram quase 10 anos sem atividade, e que atualmente se encontram em operação parcial, em face aos problemas referentes à insuficiência da adução e à má organização das redes de distribuição.

O Programa de esgotamento sanitário da Barra da Tijuca e Jacarepaguá encontrava-se, no final de 2008, muito atrasado, principalmente no que se refere à implantação dos troncos e das redes coletoras, não obstante a constatação da etapa de conclusão das obras referentes ao emissário submarino e da estação de tratamento de esgotos.

Assim, verificamos que a CEDAE ainda está dando os primeiros passos para alcançar a sustentabilidade econômica. No que diz respeito à sustentabilidade ética, a empresa apresenta um fraco desempenho. No território metropolitano servido pela CEDAE, ainda não temos serviços prestados à totalidade da população urbana, o que significaria 100% de domicílios atendidos com água e com esgoto. Com relação à água, os dados da PNAD para a RMRJ, em 2006, tinha 96,8% dos domicílios ligados à rede de água. O que não significa acesso a serviços com a freqüência adequada, como verificamos nos estudos de caso apresentados a seguir. A situação do acesso ao esgotamento sanitário compromete mais o desempenho da gestão de serviços: o percentual de domicílios ligados à rede na RMRJ era de 81%.

Estudos de Caso: Belford Roxo e Nova Iguaçu

Os estudos de caso, realizados nos municípios de Belford Roxo e de Nova Iguaçu, mostraram que a prestação dos serviços nesses dois territórios pela CEDAE deixa a desejar tanto em termos de eficiência como em termos de eficácia. Os estudos de caso são reveladores de aspectos da qualidade dos serviços que os dados estatísticos mascaram. Assim como a maior parte dos municípios da Baixada, os municípios de Nova Iguaçu e Belford Roxo são servidos majoritariamente pelo Sistema Guandu, ou Sistema Integrado do Rio de Janeiro e Baixada Fluminense. O Sistema Guandu, foi concebido considerando o atendimento à área do atual município do Rio de Janeiro, então Estado da Guanabara, até o ano 2000. Contudo, a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara ampliou a área de influência do sistema, que passou a incluir a Baixada Fluminense, reduzindo sensivelmente o horizonte de auto-suficiência de abastecimento projetado. As obras de extensão da rede de distribuição de água foram realizadas em caráter de emergência, e sempre com alcances inferiores à demanda da época, sendo que as expansões de rede foram sempre, inevitavelmente, superiores à capacidade de adução do sistema.

Somente recentemente a CEDAE deu um tratamento específico ao problema de levar a água produzida no sistema para a região da Baixada Fluminense através da Adutora da Baixada. A Adutora da Baixada, embora ainda insuficiente para o atendimento da totalidade da região, possibilitou uma ampliação do fornecimento de água para parte dos municípios da Baixada. Segundo informações do governo do estado, o município de Nova Iguaçu seria o mais beneficiado pela adutora da Baixada, porém, a própria CEDAE admite que o sistema de abastecimento da região apresenta problemas. Isso porque, apesar da construção da nova adutora e de alguns reservatórios, não foi feita demarcação de setorização (definição das áreas de distribuição e de influência dos reservatórios), o que leva a necessidade de manobras de água e provoca instabilidade nos sistemas. Essa instabilidade é agravada por um controle operacional deficiente, o que, aliado ao baixo índice de medição, acarreta um elevado nível de perdas de água. Ou seja, a quantidade de água disponibilizada para o abastecimento da Baixada é insuficiente e parte dessa água se perde antes de chegar à população, por problemas de operação deficiente dos sistemas.

Principais conclusões do estudo de caso de Belford Roxo

Em Belford Roxo, município criado a partir do desmembramento de um distrito de Nova Iguaçu, a concessão com a CEDAE não chegou a ser regulamentada. Dados do SNIS indicam que a companhia estadual continuou prestando serviços ao município, mesmo sem contrato. Em março 2007, houve uma tentativa de privatização, quando o então prefeito decidiu assumir os serviços para repassar posteriormente a concessão a uma empresa privada. O argumento do prefeito para a mudança no operador dos sistemas seria a irregularidade no abastecimento e o precário funcionamento das infra-estruturas para coleta e tratamento de esgotos. O grupo CIBE, que opera os serviços de água da Águas Guariroba, de Campo Grande (MS), e em 2008, assumiu a operação da Prolagos, da Região dos Lagos (RJ), que abrange cinco municípios fluminenses, e que também venceu a licitação para a concessão privada do serviço de água de Itu (SP), mostrou-se interessado em assumir os serviços. A direção da CEDAE não mostrou maior interesse em assegurar para si a operação dos serviços, em função da área ser considerada deficitária. Segundo o presidente da companhia, em declaração publicada no Jornal da Alerj, só em Belford

Roxo, a CEDAE teria três milhões de contas vencidas, o que totalizaria R\$ 250 milhões que a empresa não teria arrecadado. O presidente da CEDAE afirmou que parcerias precisam ser feitas para que a companhia possa manter a sua rentabilidade. Todavia, mesmo não mostrando maior interesse em manter a operação dos serviços no município a CEDAE reivindica a remuneração pelos ativos instalados no município. Em função da reivindicação da CEDAE, o processo de privatização não avançou, e o novo prefeito que assumiu o governo, em janeiro de 2009, ainda não havia se manifestado à respeito do problema.

Dados do SNIS de 2006 mostram que a totalidade da população urbana era atendida por abastecimento de água; os dados do censo de 2000 revelam que o percentual de domicílios com abastecimento de água inadequado era de 27,8%, já o percentual de domicílios com deficiência no esgotamento era de 21,1%. Todavia, dados do SNIS de 2006 indicam que apenas 4.988 habitantes de Belford Roxo seriam servidos pelo sistema de esgoto, enquanto que por água esta população seria de 344.492. As discrepâncias entre os dados do IBGE e dos SNIS revelam metodologia e conceitos diferenciados das duas pesquisas, porém a pesquisa de campo em Belford Roxo revelou uma precária situação dos serviços de água e esgotamento. Muitos bairros sofrem com o abastecimento de água irregular, sendo o número de ligações clandestinas e de ligações regulares não faturadas bastante importante. Como no conjunto da Baixada Fluminense, várias áreas do território municipal, tanto as de abastecimento regular como as irregulares, sofrem com intermitência no abastecimento, devido a problemas de reservação. Segundo informações da prefeitura, existem no município 3 reservatórios: Lote XV (10.000), construído no âmbito do programa Nova Baixada, Belford Roxo (10.000) e Retiro Feliz (5.000), construídos pelo PDBG, estando estes dois últimos, ainda não ativados e depredados. Segundo o Plano Diretor de Abastecimento de Água da CEDAE o município seria servido por mais três reservatórios (sendo que estes estariam localizados no território do município de Nova Iguaçu) Graça, Jardim Meu Retiro – ZB, Miguel Couto. A existência de integração entre os sistemas dos dois municípios seria um dos impasses a ser enfrentado para uma possível municipalização da gestão dos serviços.

O município faz parte do sistema de esgotamento denominado Sarapuú, sendo que parte dos seus esgotos deveria ser tratada pela ETE Sarapuú. A ETE Sarapuú localiza-se à margem esquerda do Rio Sarapuú, no bairro de Jardim Gláucia, no município de Nova Iguaçu. Ela foi projetada inicialmente com capacidade de tratamento primário de 1,0m³/s, através de tratamento quimicamente assistido, com estabilização alcalina de lodos. Posteriormente foi incluído o tratamento secundário no escopo do projeto. A ETE Sarapuú já opera primariamente e tem unidade secundária concluída, em operação assistida, possibilitando a eliminação de até 90% de carga orgânica. A estação deveria receber esgotos mediante 303 km de redes e troncos coletores. Segundo o diretor de Produção e Grande Operação da Cedae, Jorge Briard, a ETE Sarapuú tem capacidade para tratar 1.500 litros por segundo, mas permanece subutilizada, processando 300 litros por segundo. Na realidade, a ETE está pronta, mas funciona com capacidade mínima, pois os 303 km de rede e coletores tronco previstos para conectar a rede de esgotos à ETE ainda estão parcialmente instalados. Houve um falta de sincronia na execução do sistema, pois apesar da ETE estar finalizada, os coletores tronco ainda não chegaram a mesma. Entre 2007 e início de 2009, essas obras a serem realizadas pela CEDAE, como contrapartida estadual dentro do PDBG, estavam paralisadas.

Quando está em funcionamento, a ETE utiliza aproximadamente 15% da sua capacidade de tratamento de esgoto, captando a água do Rio Sarapuú para ter atividade. Briard lembra que, no caso da ETE Sarapuú, só parte do município de Belford Roxo está sendo atendida por enquanto (a região localizada junto ao rio Sarapuú). A ETE Sarapuú também apresenta problemas de projeto, consolidados e detectados ao longo dos dois primeiros anos de funcionamento, assim como problemas de corrosão e problemas no funcionamento dos equipamentos.

Além da ETE Sarapuí, que serve a outros municípios da Baixada, existem ETEs de abrangência municipal. O projeto Nova Baixada (Governo do Estado), o qual injetou 300 milhões de dólares do BID na região ao longo de 10 anos (o contrato terminou em junho de 2007), construiu outras duas unidades de tratamento em Belford Roxo: Orquídea e Joinville. Ambas estão localizadas nas proximidades do rio Botas (uma área que não será alcançada pela ETE Sarapuí). Projetadas para atender demandas localizadas, elas são de pequeno porte e mais simples, dotadas apenas de sistema primário de tratamento. Mas também não estão desempenhando seu papel. A ETE Joinville, localizada no bairro de Lote XV, foi construída dentro do programa de obras da primeira fase do Nova Baixada, com recursos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, e deveria ser operada pela CEDAE, mas não está em operação. A obra foi realizada pela empresa Sanebras. Segundo o presidente da Federação das Associações de Moradores de Belford Roxo (Femab), a estação de Joinville está toda depredada. Não foram implantados os coletores tronco, nem o sistema de recalque, nem as estações elevatórias, que completariam o sistema.

ETE Orquídea, em Heliópolis, estaria segundo informações da CEDAE, em início de operação. A ETE foi construída dentro do Programa Nova Baixada na sua segunda fase, que beneficiou o bairro de Heliópolis com sistema de coleta e tratamento de esgoto. A ETE funciona com processo composto de gradeamento e desarenação mecânicas, reatores anaeróbios tipo UASB, para futuro pós-tratamento. Em agosto de 2006, a Serla autorizou (portaria N° 468 de 09 de agosto de 2006) a captação temporária de água no Rio Botas para o funcionamento da ETE Orquídea. Segundo o presidente da FEMAB “Orquídea funciona precariamente, nem chega a atender o bairro de Heliópolis, onde está localizada. Não existe uma rede para levar o esgoto até ela”, explica. Na realidade, a ETE Orquídea está tratando uma parte da água do rio Botas, enquanto aguarda pela construção dos coletores troncos.

O conjunto da situação mostra a precariedade do sistema de água e esgotamento sanitário em Belford Roxo, administrado pela CEDAE.

A prefeitura, na última gestão que se encerrou em 2008, promoveu alguns investimentos com recursos do governo federal para melhorar o quadro de precariedade do saneamento no território municipal. Foram realizadas obras de drenagem e pavimentação em áreas do bairro Lote XV não beneficiadas pelo Nova Baixada e, com recursos da FUNASA, obras de implantação de rede de coleta de esgotos e sistema de tratamento com digestor anaeróbico e filtro biológico, no bairro de Hinterland. Todavia, observou-se nas visitas de campo que as obras de pavimentação acabam por reforçar a impermeabilização do solo, desconsiderando princípios de drenagem sustentável. Isso agrava os problemas de inundação que ocorrem no município.

Em 2008, a prefeitura buscava recursos junto ao BID, para o desenvolvimento do programa PROSABEL, que previa obras de urbanização integrada da área de Xavantes, envolvendo: esgotamento sanitário, estações elevatórias, drenagem pluvial, contenção de encostas, pavimentação de ruas existentes e equipamentos urbanos (praças, quadras esportivas e ciclovias). A rede de esgoto implantada deveria levar os efluentes para tratamento na estação Orquídea.

A área de Xavantes, escolhida para o desenvolvimento do PROSABEL, foi uma das selecionadas para a terceira fase do Programa Nova Baixada. Todavia, as obras previstas do programa nesse bairro não foram totalmente realizadas. A causa alegada pelo governo do estado foi o processo de revalorização do real frente ao dólar americano, a partir de meados de 2005, que gerou significativas perdas para o programa, resultantes de variações cambiais. Isso tornou necessário diversos cortes no escopo de obras anteriormente previstos; várias atividades, cujas licitações se encontravam em andamento e outras previstas a licitar, foram canceladas, incluindo, dentre outras, as obras do componente Infra-Estrutura e Melhoramentos, previstas nos Bairros da Fase III (Éden, Parque Fluminense, Xavantes e

Carmari). Foram priorizadas as obras de complementações nos Bairros da Fase I e da Fase II, que já se encontravam em andamento ou em fase terminal. Em Xavantes, foram implantados apenas os equipamentos sociais, não sendo realizada nenhuma obra de implantação de infra-estrutura. O PROSABEL visa, portanto, completar essas obras e ampliar as intervenções para áreas não atendidas do bairro. O projeto foi aprovado pelo BID em abril de 2009, mas ainda não teve início.

Dentro das obras do PAC estão previstas a implantação do sistema de esgotamento sanitário da ETE São Leopoldo - bairros Nova Aurora, Jardim Santa Marta e São Vicente, a serem realizadas pelo município. Também através do PAC estão previstas obras de recuperação do sistema de esgotamento sanitário da ETE de Joinville, a serem realizadas pela CEDAE- governo do estado.

O município também desenvolve obras de pavimentação e drenagem com recursos próprios e recursos do Ministério das Cidades, tanto em áreas formais como em assentamentos precários. As obras não incluem implantação de rede de esgotamento, sendo feitas apenas obras de drenagem para executar a pavimentação, como visto anteriormente, promovendo um aumento da impermeabilização do solo, e desconsiderando técnicas de drenagem sustentável. Nos assentamentos precários as obras fazem parte do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, com recursos Caixa Econômica/Ministério das Cidades.

Um estudo realizado para o projeto Habitar Brasil BID identificou em Belford Roxo, 53 assentamentos subnormais, entre favelas, loteamentos irregulares e clandestinos. A grande homogeneidade do padrão construtivo das casas da maior parte do município de Belford Roxo, que é muito baixo tanto em loteamentos populares quanto em áreas invadidas e favelas, é um dos fatores que dificulta a identificação dos assentamentos subnormais. Em loteamentos regulares ou em favelas é comum a existência de construções sem revestimento ou em processo de expansão, seja através da verticalização ou crescimento horizontal dentro do próprio lote, o que justifica a caracterização do padrão construtivo dos assentamentos como regular. Assim, os assentamentos subnormais em Belford Roxo, muitas vezes não apresentam características de enclave geográfico bem delimitado, confundindo-se com o entorno próximo. Por outro lado, a precariedade de saneamento nas áreas formais dificulta a distinção entre estas e os assentamentos subnormais.

A grande carência de infra-estrutura na maioria dos bairros do município, aponta para a necessidade de intervenção não somente nos assentamentos subnormais, mas também no seu entorno próximo. Caso contrário, os assentamentos precários, quando urbanizados, terão melhores condições urbanísticas e de saneamento que a maior parte da cidade formal. No município surgem alguns enclaves com padrões adequados de infra-estrutura, construídos dentro dos programas habitacionais voltados para o reassentamento de população de baixa renda vivendo em condições de precariedade. Algumas unidades foram construídas através do PAR. Também verificou-se, através de pesquisa desenvolvida no âmbito do Observatório das Metrôpoles pelo professor Aduino Cardoso, uma ampliação significativa da produção imobiliária regular destinada a classe C, o que cria outros enclaves infra-estruturados habitados por essas categorias sociais. Todavia, os problemas estruturais enfrentados pelo município, no que tange a irregularidade no abastecimento de água e ausência de sistemas completos de coleta e tratamento de esgotos, permanecem. A situação do município de Nova Iguaçu não difere muito da situação de Belford Roxo, como mostramos a seguir.

Principais conclusões do estudo de caso de Nova Iguaçu

Segundo dados do IBGE (Censo 2000), a cobertura dos serviços adequados de água supera 96% da população em diversas áreas do centro do município, que apresenta um total de 91,3% da população atendida por rede geral de água com canalização interna. A desigualdade entre centro e periferia com relação ao abastecimento de água é uma das características do município de Nova Iguaçu, onde os indicadores são melhores nos bairros próximos ao centro e piores nas áreas mais ao norte e à oeste do Município. Nos bairros periféricos, contudo, são comuns taxas de abastecimento adequado de água inferiores às médias nacionais, não sendo raras, regiões onde a cobertura adequada de água abrange menos do que 70% da população residente.

A CEDAE não forneceu dados sobre a cobertura de serviços em Nova Iguaçu para o SNIS, em 2006 e em 2007. Dados apresentados pela prefeitura em 2005, indicavam que a CEDAE atendia com abastecimento de água, 53,8% da população urbana.

Apesar da inexistência de informações oficiais sobre a frequência do abastecimento, de acordo com as informações dos técnicos municipais e da população, nem mesmo as escolas estaduais (não havia informações sobre escolas municipais) são bem abastecidas. Apenas o centro foi apontado como área bem atendida pelos serviços de abastecimento de água. A frequência do abastecimento de água é muito baixa – em determinadas áreas a água só chega à noite - e há problemas de falta d'água em boa parte da cidade, mesmo em bairros mais centrais, como a Posse e Comendador Soares, onde a precariedade dos serviços da CEDAE, relativa a vazamentos e à má qualidade da água (em função do odor e da coloração), motivou, inclusive, denúncia dos moradores, registrada no Mapa de Conflitos Ambientais, organizado por equipe do IPPUR-UFRJ.

Segundo estudo sobre habitabilidade, realizado pela Prefeitura em 2005, o atendimento do abastecimento de água por rede da CEDAE abrange 68% dos domicílios permanentes, o que implica que as demais situações de abastecimento por rede geral são realizadas por meio de operações clandestinas, principalmente por derivações inadequadas nas adutoras (PMNI/Via Pública, 2005). Mesmo este percentual atendido pela CEDAE, contudo, pode ser constituído, em parte, por redes construídas pelos moradores e assumidas pela empresa, como constam dos depoimentos de muitos moradores e técnicos, nos estudos de campo realizados, que citaram casos de instalação de rede – muitas vezes em condições precárias – pelos moradores em bairros pobres.

A situação dos serviços de coleta e tratamento de esgoto em Nova Iguaçu é ainda mais precária que a do abastecimento de água. Segundo os dados do IBGE de 2000, nas áreas e bairros mais centrais de Nova Iguaçu, o percentual da população atendida por esgotamento sanitário adequado é bem maior do que nas demais áreas da cidade, onde os percentuais ficam entre 30 e 40% de domicílios ligados à rede geral. Todavia, o que o IBGE identifica como rede geral é o sistema de coleta de águas pluviais, pois apenas uma pequena parte da área central e alguns enclaves em poucos bairros são dotados de sistema separador. Segundo dados da prefeitura, em 2005, apenas 0,4% dos domicílios eram servidos por rede de esgoto em sistema separador.

Nos locais onde a CEDAE implantou rede coletora, existem três ETES construídas (Lagoinha, Palmares e Andrade de Araújo) que não estão operando. A prefeitura admite a dificuldade de implantação de sistema separador no território municipal: as entrevistas realizadas revelaram que em um conjunto de bairros que passaram por obras de urbanização, foram implantadas redes em sistema unitário.

Nova Iguaçu, município bem mais extenso que Belford Roxo, possui uma parte do seu território ainda rural e uma grande parte dentro da Reserva Biológica do Tinguá. As áreas que apresentam maior

precariedade de infra-estrutura estão localizadas, tanto na parte sudoeste, em direção ao município do Rio de Janeiro, quanto na área menos urbanizada, próxima a Reserva Biológica do Tinguá. Em ambas as áreas, a ocupação dispersa dificulta a implantação de sistemas adequados de infra-estrutura, os custos são altos, incompatíveis com a realidade financeira do município.

Em 2005 foi iniciado o projeto PAT-PROSANEAR beneficiando 2.143 famílias da região de Cabuçu/Jardim Laranjeiras, com saneamento básico. Em 2007, no âmbito do PAC, o município foi contemplado com verbas para desenvolvimento de obras de saneamento integrado e urbanização nas favelas dos bairros de Rodilvânia, Parque Imperial, Cabuçu, Três Marias, Ipiranga, Jardim Guandu e Comendador Soares. Ao todo são 88 km de redes de água, 585 km de redes de esgoto, 96 km de drenagem, 126 km de pavimentação, dez elevatórias de esgoto e 13 estações de tratamento de esgotos a serem implantadas. As obras foram divididas em quatro lotes: Lote 1 – Jardim Guandu e Prados Verdes, Lote 2 – Palhada, Jardim Palmares e Jardim Alvorada Lote 3 – Cacua, Inconfidência e Rodilândia e Lote 4 – Jardim Laranjeiras e Jardim Cabuçu. Em alguns bairros os recursos do PAC não foram suficientes para contemplar todas as ruas, sendo que as obras estão sendo realizadas em parte das ruas. Jardim Laranjeiras e Jardim Cabuçu foram novamente objeto de obras, segundo a prefeitura, o que parece estranho, posto que os bairros já haviam sido objeto de obras do projeto PAT Prosanear. A situação sugere que as obras não foram completadas, ou áreas que já urbanizadas, estariam sendo contempladas com recursos do PAC.

No que diz respeito à relação com a CEDAE, o município de Nova Iguaçu vive uma situação particular. O contrato de concessão com a CEDAE venceu em 1993 e não foi renovado. Em novembro de 2004 o prefeito que deixava o governo, assinou um termo aditivo ao contrato anterior, renovando a concessão por mais 30 anos, o que foi questionado na justiça pelo prefeito que assumiu em 2005. A prefeitura se mostra insatisfeita com os serviços prestados pela CEDAE e discute uma possível municipalização da gestão.

A insatisfação dos dois municípios com a CEDAE e a elevada precariedade nos sistemas de saneamento existentes em Belford Roxo e Nova Iguaçu são indicadores de que a gestão regionalizada praticada pela CEDAE é falha em termos de eficiência e de efetividade. Por outro lado, a insustentabilidade do modo de gestão desenvolvido se reflete na situação dos recursos hídricos, como o Rio Botas, que foi objeto de um estudo específico.

Estudo de Caso do Rio Botas

Foi escolhido o Rio Botas, que nasce no município de Nova Iguaçu, na APA Gericinó-Mendanha, e recebe diversos afluentes ao longo de seu trajeto até o município de Belford Roxo, onde deságua no Rio Iguaçu. Este estudo de caso visava observar como os processos de desenvolvimento urbano e os modos de gestão dos serviços se refletem em uma bacia hidrográfica. O estudo se desenvolveu em diferentes frentes:

- I) levantamento e geo-referenciamento de informações tanto do IBGE, como das prefeituras e governo do estado. Foram elaborados diferentes mapas temáticos qualificando diversos aspectos da bacia hidrográfica: situação sócio econômica dos moradores, acesso a serviços de saneamento, infra-estruturas existentes, presença de indústrias.

- II) pesquisa relativa às intervenções realizadas no rio, através de documentos históricos, planos, relatórios de programas desenvolvidos, e trabalhos acadêmicos
- III) pesquisa de campo, levantamento, fotográfico e entrevistas com os moradores que vivem próximo ao rio.

Principais conclusões da pesquisa de campo do Rio Botas.

A sub-bacia do rio Botas assim como as demais da Baixada Fluminense, pelas condições naturais determinadas pelo relevo e clima, são freqüentemente atingidas por fortes temporais que, geralmente, provocam inundações, cujas conseqüências são agravadas pelo processo de ocupação do território. Devido às precárias condições de drenagem e pela inexistência de sistemas de controle de inundações, a grande maioria da população fica exposta a este risco.

O Botas caracteriza-se como uma verdadeira canalização de esgoto a céu aberto, recebendo grandes contribuições de esgotos domésticos, despejos industriais e de lixo. A questão da infra-estrutura (água e esgoto) é certamente o maior desafio, dentre todos os problemas da Sub-bacia do Botas, já que esta gestão se apresenta de forma ainda desarticulada.

De forma geral, a área mais próxima a nascente possui declividades acentuadas e solo pouco permeável, ou seja, o volume de água escoando na superfície é alto e em alta velocidade, quando do período das chuvas intensas. Já na parte leste e central, possui relevo menos acidentado, com escoamento mais lento, águas mais turvas, em conseqüência da poluição (sólidos suspensos no curso dos rios), que ao longo dos anos fez diminuir a calha de escoamento. Os pontos críticos de inundação iniciam-se na junção dos rios Iguaçu e Botas, onde a declividade fica menor. As causas das enchentes são as chuvas torrenciais próximas às cabeceiras e aos pontos de estrangulamento e as alterações dos ângulos de confluência dos rios devido à ocupação desordenada e inadequada das margens dos rios.

A análise dos dados do IBGE referentes aos setores censitários que compõem a sub-bacia do Botas mostra que as condições socioambientais são melhores na nascente do Rio Botas, próximo à APA Geri-cinó-Mendanha, do que quando este se encontra com o Rio Iguaçu, em Belford Roxo. As condições socioambientais das localidades próximas ao Rio Botas, em Nova Iguaçu, são melhores do que no trecho de Belford Roxo. Em Belford Roxo, seu trecho à jusante, o Rio Botas se apresenta mais poluído; já o trecho de Nova Iguaçu recebe somente a poluição de seu próprio território, o que é muito menor.

A pesquisa de campo, onde foram aplicados questionários junto aos moradores que vivem na faixa marginal do Rio Botas, revela que alguns dados coletados são semelhantes às informações dos setores censitários do IBGE, mas outras são bastante diferentes.

Com relação ao abastecimento de água é possível observar que, embora a maioria dos domicílios possua água encanada, quase metade dos entrevistados informou que existem problemas de falta de água. Existe uma grande informalidade no abastecimento, pois quase 50% dos entrevistados não recebem conta da CEDAE. Na nossa pesquisa, em Nova Iguaçu e Belford Roxo, a maioria dos entrevistados disse não possuir rede instalada pela CEDAE e que seu esgoto é lançado no rio, canal, valão, a céu aberto ou em fossa rudimentar. Além disso, uma proporção significativa dos entrevistados disse que o esgotamento tem retorno quando chove (43% em Nova Iguaçu e 45% em Belford Roxo) e causa mau

cheiro (28% em Nova Iguaçu e 38% em Belford Roxo). Entre os domicílios pesquisados, a coleta de lixo é o serviço de saneamento mais difundido, atendendo a 99% dos entrevistados, mesmo que uma parte desses diga que a coleta é insuficiente. Isso é um bom indicador, pois o lixo não coletado normalmente é jogado em terrenos baldios, rios, canais, etc. contribuindo para a poluição e para a proliferação de doenças através dos rios, principalmente nas cheias. Parte significativa dos domicílios entrevistados sofre com inundações. Segundo informações coletadas em campo, 41,2% dos entrevistados afirmam que as residências sofreram situações de enchentes periódicas no bairro e que, em alguns momentos, houve um alagamento intenso, com registro de desabrigados.

As infra-estruturas para coleta e tratamento de esgotos no território da bacia do Botas são extremamente precárias. As redes de coleta de esgotos são praticamente inexistentes. Os esgotos domésticos são escoados pela rede de drenagem, implantada pela prefeitura em diferentes bairros, e carreados para o rio. Muitas casas construídas dentro da faixa marginal de proteção do rio têm suas canalizações de esgotos voltadas diretamente para o rio. Em certos trechos ainda existem valas de esgoto a céu aberto. Calhas de drenagem e pequenos córregos afluentes do Botas recebem a designação de “valão”. Nas vistas de campo que realizamos para aplicação de questionários junto aos moradores que têm suas casas dentro da faixa marginal, ou próximo a esta, verificamos que muitos se queixam do cheiro desagradável exalado pelo rio. Parte do sistema de coleta de tratamento de esgotos do território da bacia do rio Botas, que deveria ter sido implantada pelo Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, nunca chegou a ser implantada.

Um outro problema do Botas é a poluição por resíduos industriais. Localizam-se no território da bacia diferentes indústrias que lançam produtos químicos diretamente no rio. Através de visita de campo e de entrevistas com moradores, verificamos que em determinados dias as águas do rio chegam a adquirir a cor dos produtos químicos lançados. Observamos ainda que as instâncias de gestão de recursos hídricos na região, que poderiam ter uma ação mais consistente voltada para a proteção e recuperação do rio ainda são incipientes. O Comitê da Baía de Guanabara, apesar de já ter sido instituído através do decreto 38.260/05, ainda não conseguiu ter uma atuação na Baixada Fluminense.

A baixa eficácia das ações públicas, implementadas pela CEDAE e pelas prefeituras, voltadas para a melhoria dos sistemas de saneamento no território do rio Botas, assim como a intensificação do processo de ocupação irregular das margens do rio, transformaram partes do rio em um esgoto a céu aberto. Parte da população local, com a qual tivemos contato nas visitas de campo, se refere ao rio como “valão”. Suas margens encontram-se assoreadas ou erodidas. Pouco valorizado na paisagem local, o rio recebe grande quantidade de resíduos, tais como entulhos, galhada e lixo.

Além disso, as obras hidráulicas realizadas no passado fizeram com que em partes do seu percurso ele ficasse confinado a um corredor estreito, formado pelas canalizações em concreto. As obras não trouxeram solução para o problema das inundações, que ainda são recorrentes na época de chuvas intensas. Hoje as principais ações das prefeituras com relação ao Rio Botas são a limpeza e dragagem, para minimizar o problema das inundações. Faz-se necessária, portanto, a construção de uma proposta metodológica de recuperação ambiental do Rio Botas, que possa ser aplicada a outros rios da bacia hidrográfica do Iguaçu-Sarapuí, de forma que estes deixem de ser apenas receptáculo de esgotos e dejetos para se tornarem elementos valorizadores da paisagem.

O Mapa dos Investimentos em Saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O objetivo do mapa é apresentar o trabalho de identificação e análise das ações em saneamento, considerando aqui o abastecimento de água e esgotamento sanitário, realizadas nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dentro de programas e projetos desenvolvidos pela CEDAE, pela prefeitura do Rio de Janeiro e pela prefeitura de Niterói, no período entre 1999 e 2006.

Na identificação e análise dos programas e projetos, verificamos que o governo estadual tem tido um papel claramente preponderante, através do desenvolvimento de macro-programas, financiados com recursos externos, envolvendo diferentes componentes, executados sobretudo pela CEDAE, empresa estadual que detém a concessão da gestão dos serviços da maior parte dos municípios metropolitanos. A única exceção é o município de Niterói que tem seus serviços administrados pela empresa Águas de Niterói. É, portanto, através dos macro-programas que se define a política, se negocia financiamentos, e se desenvolvem projetos específicos. A participação dos municípios nos macro-programas é muito pequena. De fato, a tendência à valorização do poder local e à gestão descentralizada, no caso dos serviços de saneamento, ainda não se viabilizou nesta região. Somente os municípios do Rio de Janeiro e de Niterói desenvolveram ações significativas voltadas para a ampliação dos sistemas de saneamento.

Foram identificados e analisados ao longo da pesquisa os seguintes programas:

- Sistema de esgotamento para a Região do Recreio/Jacarepaguá, Rio Águas, prefeitura do Rio de Janeiro
- Programa Rio Cidade, prefeitura do Rio de Janeiro
- Programa Favela Bairro, prefeitura do Rio de Janeiro
- Obras em Loteamentos Irregulares, prefeitura do Rio de Janeiro
- Despoluição das Praias de São Conrado e Leblon, governo do estado, CEDAE
- Galeria de cintura na Lagoa Rodrigo de Freitas, governo do estado, CEDAE
- Emissário e complementação do sistema de esgotamento da Barra da Tijuca, governo do estado, CEDAE
- Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, governo do estado, CEDAE
- O Programa Baixada Viva /Nova Baixada, governo do estado, CEDAE
- Melhoria do saneamento na Baixada Fluminense

Verificamos que vêm sendo realizados investimentos significativos voltados para a questão do tratamento dos esgotos sanitários, visando uma melhoria geral da qualidade do meio ambiente, através da redução da carga poluidora que é lançada nos corpos hídricos da região. É importante ressaltar que a maior parte dos rios, praias e lagoas localizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro está com sua qualidade comprometida. Todavia, nossa análise nos mostra que os resultados dos programas com relação à melhoria dos corpos hídricos deixam a desejar. O resultado desse trabalho foi um mapeamento dos investimentos no período de 1999 a 2006 e uma análise crítica dos programas e projetos, visando

disponibilizar material informativo (CDs), para reprodução e distribuição nos órgãos interessados e pesquisadores envolvidos com a temática da pesquisa.

Foi feita uma análise dos formatos de articulação/cooperação intermunicipal na gestão dos serviços de saneamento colocados em prática na região metropolitana do Rio de Janeiro, identificando sistemas e infra-estruturas compartilhadas, examinando estruturas de planejamento, sistemas de coordenação de ações, formas de tomada de decisões e conflitos entre atores, e avaliando a compatibilidade/conflito entre ações desenvolvidas pelos responsáveis pela gestão dos serviços na regiões metropolitanas de Rio de Janeiro (CEDAE e prefeituras, trabalhando com o caso de Belford Roxo e Nova Iguaçu, serviço concedido à CEDAE), Companhias Estaduais, ou associação municipal com metas de conservação de recursos hídricos definidas no âmbito da gestão integrada de Bacias Hidrográficas.

Uma das características dos sistemas metropolitanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário é o compartilhamento de infra-estruturas entre os diferentes municípios. No caso das redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos sanitários isso implica em que as ações realizadas em um município podem provocar efeitos no abastecimento de outros municípios. A boa gestão dos sistemas integrados é, portanto, condição para a uma gestão sustentável dos serviços. Essa boa gestão demanda uma cooperação entre os diversos atores envolvidos na gestão dos sistemas (companhias estaduais, órgãos de gestão de recursos hídricos, serviços municipais, e prefeituras). Todavia, a análise realizada demonstra que essa cooperação nem sempre ocorre. Ou seja, apesar ou mesmo por causa da integração física dos sistemas, são frequentes os conflitos institucionais envolvendo diferentes atores da gestão da água. Estes conflitos estão ligados a uma falta de tradição de cooperação e articulação entre municípios metropolitanos.

Região Metropolitana do Rio de Janeiro: formas de cooperação e conflito na gestão do saneamento

Na RMRJ, apesar dos sistemas compartilhados, praticamente inexistente cooperação na gestão das águas e sobretudo do saneamento. O papel dos Comitês de Bacia existentes no território metropolitano na construção dessa articulação é ainda incipiente, como visto em outras partes desse texto.

De fato, a fragmentação institucional, a tendência à setorialização de políticas e ações e uma ineficiência nos prestadores de serviços de saneamento são características que ainda marcam a gestão das águas na metrópole do Rio de Janeiro. Identificamos alguns atores chaves no processo de construção de uma governança da água no território metropolitano: o governo estadual, os governos municipais, a CEDAE, e os órgãos do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (Conselho Estadual de Recursos Hídricos-CERHI; e sobretudo os comitês de bacia hidrográfica- CBH's e suas futuras agências de água). Buscamos avaliar as relações entre esses atores a partir do binômio cooperação/conflito.

Na RMRJ o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos ainda encontra-se em formação, apesar de o Estado dispor de uma legislação específica com base na lei das águas de 1999. A região metropolitana compreende a área de abrangência de dois comitês, sendo que somente um deles - o Comitê de Bacia do Guandu, criado em março de 2002 - encontra-se em fase avançada de organização. O Comitê Guandu apresenta uma estrutura organizada, com seu plenário constituído por 12 representantes dos usuários, 9 da sociedade civil, 4 do governo municipal, 4 do governo estadual e 1 do governo

federal. Ele tem como pontos fortes a boa estruturação e a participação interna. O Plano de Bacia (Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica dos rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim (PERH Guandu)) foi elaborado em 2005, a partir de um processo amplo de discussão, por meio da realização de quatro consultas públicas.

Um dos aspectos positivos do Comitê Guandu é a participação e engajamento dos atores sociais, não somente da sociedade civil, mas também das prefeituras, o amadurecimento do seu funcionamento, apoiado no diálogo e na negociação entre os segmentos que o constitui, bem como a parceria entre o Governo Estadual e os diversos Governos Municipais. Após um processo de organização interna, com o fortalecimento da participação dos diversos segmentos, e com a elaboração do seu Plano Estratégico de Recursos Hídricos, o Comitê Guandu entrou no final de 2007 em uma nova etapa de desenvolvimento, onde se iniciou a implementação das ações previstas pelo plano de bacia, a realização de projetos e a conscientização e disseminação de suas atividades. Desde janeiro de 2004, a cobrança foi instituída na bacia com uma arrecadação anual de R\$ 900 mil; com a adesão da CEDAE, prevista ainda para 2009, esse valor anual alcançará cerca de R\$ 18,5 milhões, constituindo quase 80% da arrecadação total do Estado do Rio de Janeiro.

O outro Comitê de Bacia metropolitana, Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá, foi criado em setembro de 2005. Esta região hidrográfica abrange quase todos os municípios metropolitanos, incluindo total ou parcialmente, as áreas de 17 municípios¹. A Bacia dispõe de um Plano Diretor de Recursos Hídricos, mas esse plano não contou com a participação do Comitê, pois este ainda não estava constituído. O plenário do Comitê é formado por 60 membros, divididos igualmente entre representantes de organizações da sociedade civil, de usuários da água e poder público (17 dos Municípios, 2 do Governo Estadual e 1 do Governo Federal). Diferentemente do Comitê Guandu, a organização desse Comitê tem sido confusa e a participação dos municípios tem sido fraca. Um dos problemas apontados é a falta de apoio efetivo da SERLA e do CERH, o que dificultou sua estruturação, embora comitês na mesma situação tenham conseguido alcançar resultados significativos, como o Comitê Guandu e o Comitê Lagos São João. A Bacia também dispõe de recursos da cobrança pelo uso da água: a arrecadação anual foi de R\$ 650 mil em 2008, esperando-se atingir o valor de cerca de R\$ 2,3 milhões, em 2009. Por outro lado, o fato de envolver territórios com realidades sócio-econômicas, demandas e interesses extremamente diversificados, como a região da Lagoa Rodrigo de Freitas, área de elite do município do Rio de Janeiro, e áreas extremamente carentes da Baixada Fluminense, dificulta a tomada de decisões. Em suma, o Comitê da Baía de Guanabara ainda não conseguiu alcançar expressividade regional. Temos assim dois Comitês com capacidade diferenciada de ação e estruturação, ressaltando que a maior parte do território da RMRJ está dentro da área de atuação do Comitê da Baía de Guanabara, ainda frágil e pouco organizado, não sendo, portanto, articulador de uma possível cooperação.

O outro ator chave na gestão das águas é a CEDAE, responsável pelos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário na maior parte dos municípios da RMRJ. Mesmo sendo a maior usuária da água da região metropolitana e a principal responsável pela poluição dos recursos hídricos, tem-se mostrado pouco disponível a respeitar diretivas estabelecidas pelo Sistema Estadual de Recursos Hídricos, estrutura institucional organizada para garantir o uso sustentável e a preservação dos recursos hídricos. A ação contraditória da CEDAE se revela no problema da poluição do Guandu. As duas lagoas artificiais, situadas a montante da tomada de água, estão com a qualidade de suas águas comprometida

¹ Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Mesquita, Belford Roxo, Nova Iguaçu, Petrópolis, Magé, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito, São Gonçalo, Niterói e Maricá.

em decorrência da poluição oriunda principalmente dos rios Poços/Queimados e Cabuçu/Ipiranga, que recebem esgotos não tratados e efluentes industriais provenientes do Pólo Industrial de Queimados. A poluição junto à tomada de água da Estação de Tratamento de Água (ETA) do Guandu aumenta os custos de produção da água tratada, traz dificuldades operacionais para a ETA e compromete a qualidade da água distribuída à população. As condições do saneamento básico no território da bacia, principalmente em relação ao esgotamento doméstico, são extremamente precárias. Atualmente, menos de 10% da população urbana situada na bacia é servida por rede do tipo separador absoluto e menos de 1% dos esgotos sanitários produzidos sofre algum tipo de tratamento, o restante é lançado in natura nos corpos de água. A implantação e/ou ampliação dos sistemas de coleta e tratamento dos efluentes sanitários, sob responsabilidade da CEDAE, é condição indispensável para reverter a tendência de agravamento da degradação dos corpos hídricos da bacia. Existe, portanto, um paradoxo: a CEDAE vem aumentando continuamente os investimentos para viabilizar a qualidade da água na ETA Guandu, mas não tem um programa específico para a melhoria dos sistemas de coleta e tratamento de esgotos para os municípios de Seropédica, Paracambi, Queimados e Japeri. A CEDAE participa do Comitê Guandu, mas até pouco tempo não respeitava suas decisões. De fato, o maior usuário da bacia, a CEDAE, responsável por quase 97% do valor total da cobrança, até 2008, não estava pagando pelo uso da água.

Os municípios metropolitanos também se apresentam pouco aparelhados para integrar um modelo de gestão integrada e sustentável de serviços de saneamento. Tendo repassado a administração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à CEDAE, eles não conseguem interferir sobre o planejamento e gestão dos serviços implementados por essa companhia. Existe uma insatisfação com os serviços prestados pela companhia, mas não se formaliza o conflito. As tentativas de mudança na gestão, seja pela ruptura de contrato, seja por um questionamento mais explícito das prefeituras em relação à atuação da CEDAE não ocorrem. Da parte da companhia, também não existem maiores iniciativas de estabelecer um diálogo com os municípios. A CEDAE usa o argumento de que as rupturas de contrato não se viabilizarão, pois ela tem ativos nas regiões onde presta serviços e terá de ser remunerada pelos serviços e pelos ativos caso não haja renovação. No caso da RMRJ, são poucos os municípios que disporiam de recursos para arcar com essa remuneração. As afirmativas do diretor comercial da companhia, sobre a relação com o município de Belford Roxo, são ilustrativas do padrão de relação da companhia com os municípios metropolitanos mais pobres: *“Nós temos lá estações de tratamento de esgotos e suprimos o município com água. Trata-se de uma região carente, e nós estamos dispostos a trabalhar em parceria com a prefeitura para que a população tenha um melhor serviço. Mas a forma contratual como isso será feito e quem vai aportar os recursos são questões que terão de ser discutidas. Há algumas situações em que há grande demanda de água e coleta de esgotos, mas às vezes não há a mesma disposição de fazer a remuneração pelos serviços prestados. A CEDAE é uma sociedade anônima, com registro em Bolsa, tem acionistas, e tem que apresentar um desempenho razoável. Trata-se de uma área carente, mas a CEDAE é uma empresa. Esse tipo de coisa tem que ser analisado no contexto do conjunto da oportunidade comercial”*

Mais recentemente, em função das obras do PAC Saneamento, muitos municípios insatisfeitos com a atuação da CEDAE estão revendo suas posições. Só no PAC CEDAE serão investidos na RMRJ R\$ 1.073,65 milhões, dos quais R\$ 734,93 milhões na Baixada Fluminense. A perspectiva de realização de investimentos importantes em seus territórios, pela companhia, funciona como um sedativo para o conflito com os municípios, esmaecendo os poucos questionamentos existentes. Foi com base nessa perspectiva que a CEDAE renovou o contrato com a prefeitura de São Gonçalo, município situado no leste metropolitano.

Analisamos, aqui, o modelo de gestão de recursos hídricos existente, suas estruturas de regulação e gestão e sua capacidade de mediar conflitos relacionados aos recursos hídricos nas bacias hidrográficas metropolitanas, identificando metas e ações voltadas para a conservação dos recursos e suas possíveis interfaces com políticas e ações de saneamento e políticas de planejamento e uso do solo. Examinamos, ainda, os planos de bacia existentes e acompanhamos o funcionamento dos dois Comitês de Bacia metropolitanos, através de participação nas reuniões, sistematização das atas e boletins e entrevistas com membros dessas organizações. Procuramos fazer uma avaliação da compatibilidade/conflito entre ações desenvolvidas pelos responsáveis pela gestão dos serviços na região metropolitana de Rio de Janeiro e as metas de conservação de recursos hídricos definidas no âmbito da gestão integrada de Bacias Hidrográficas.

Principais conclusões

Dentre os dois planos de Bacia analisados, verificamos que o menos estruturado é o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía da de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Marica e Jacarepaguá. Diferentemente do Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica dos rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim (PERH Guandu), ele foi elaborado sem discussão no âmbito do Comitê. Na realidade o Plano foi entregue pelos consultores e apresentado pelo governo do estado no mesmo momento da instalação do Comitê. O Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara – PDRH-BG – foi desenvolvido no âmbito dos Programas Ambientais Complementares do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG. O PDRH-BG foi elaborado pelo Consórcio Ecologus-Agar, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e sob a supervisão da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA e da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, órgãos vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente – SEA.

Já o Plano de Bacia do Guandu, o PERH Guandu, é resultado de um amplo processo de discussão levado a termo nas reuniões mensais com a Comissão de Coordenação e Acompanhamento (CCA), — formalmente constituída pelo Comitê Guandu, pela Agência Nacional de Águas – ANA, pela Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA e pelo Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro – DRM, além de outros atores (Instituto Estadual de Florestas – IEF, representantes de municípios, representantes dos setores usuários da água e da sociedade civil) — e por meio da realização de quatro consultas públicas, assegurando ao Comitê Guandu e a todos os demais envolvidos e interessados na gestão da bacia dos rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim uma participação efetiva na construção do PERH Guandu. Este envolvimento é fundamental, pois o PERH deve ser o norteador das decisões do Comitê e um dos pilares da gestão integrada e participativa dos recursos hídricos nessa bacia hidrográfica.

Este fato torna o Plano da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara mais frágil, independentemente das suas qualidades enquanto instrumento técnico. As ações propostas pelo plano não foram construídas coletivamente a partir de uma interface entre consultores técnicos e atores sociais presentes no Comitê, como nos casos dos Planos do Guandu e do Alto Tietê, o que faz com que poucas dessas ações sejam conhecidas e incorporadas pelos instrumentos de planejamento territorial dos municípios. Diferentes autores destacam a importância do Plano de Bacia como pacto entre atores públicos e da

sociedade civil voltado para uma gestão sustentável das águas em áreas metropolitanas. No caso do Plano da Região Hidrográfica da Baía da de Guanabara, este caráter de pacto nunca chegou a existir. O acompanhamento das reuniões do Comitê instalado em 2007, realizado ao longo de 2007 e 2008, revelou a fraca participação dos governos municipais, o que não ocorre nos outros dois comitês de Bacia (Guandu e Alto Tietê), onde esta participação é reconhecida pelos governos municipais como uma prática importante, estando já consolidada. Mesmo avaliando que essa representação não é suficiente para resolver todo o conjunto de problemas derivados da complexa articulação entre os objetivos de sustentabilidade da bacia em seu conjunto e de desenvolvimento urbano e crescimento econômico de cada um dos municípios, e reconhecendo os conflitos que surgem dos diferentes interesses representados nos Comitês de Bacia, o fato de haver participação é o primeiro passo para a resolução de conflito, para uma concertação entre os diferentes interesses e harmonização de condutas.

Em termos de metas e ações propostas para a conservação dos recursos hídricos e suas possíveis interfaces com políticas e ações de saneamento e políticas de planejamento e uso do solo, a análise dos Planos de Bacia mostrou que também a estrutura apresentada no Plano da Região Hidrográfica da Baía da de Guanabara é também a mais frágil. Um plano de bacia para bacias metropolitanas, onde problemas decorrentes da ocupação irregular e predatória do espaço e da ausência de infra-estruturas sanitárias adequadas são as principais causas de comprometimento da disponibilidade hídrica, deveria dar um tratamento específico e aprofundado às interfaces entre políticas e ações de saneamento, políticas de planejamento e uso do solo e preservação de recursos hídricos em qualidade e quantidade.

O Plano Diretor do Guandu possui um capítulo (12) referente ao quadro político institucional da gestão dos recursos hídricos, onde são abordadas as interfaces com os sistemas municipais de gestão. O Plano assinala que os municípios desempenham papel fundamental na gestão de recursos hídricos, pois são responsáveis pelo uso e ocupação do solo. São eles também que estão mais perto dos problemas de águas e do meio ambiente. O plano enfatiza que a atuação dos municípios na área de recursos hídricos requer o estabelecimento de estruturas organizacionais próprias, freqüentemente no âmbito da estrutura administrativa ambiental, e faz uma análise das estruturas de gestão ambiental dos municípios que compõem a bacia. Porém, ele não aprofunda a análise dos instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo dos municípios existentes no território da Bacia do Guandu, como faz o Plano de Bacia do Alto Tietê.

O Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía da de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Marica e Jacarepaguá não trata especificamente a questão do planejamento e regulação do uso do solo no território da bacia. Não existe capítulo específico relativo ao tema, apenas menções gerais ao processo de ocupação urbana crescente e desordenada. Assim, na RMRJ são fracas as relações entre diretivas de planejamento do uso e conservação de recursos hídricos e as diretivas municipais relativas ao uso e ocupação do solo.

Analisando alguns dos planos diretores municipais aprovados recentemente, a partir de estudo realizado com os PDs de municípios da Baixada Fluminense, verificamos que estes obtiveram avanços em relação aos planos anteriores no trato das questões relacionadas direta ou indiretamente ao uso e conservação dos recursos hídricos. Porém, estes avanços não significaram uma maior integração entre os diferentes instrumentos setoriais de planejamento. Por outro lado, o cenário identificado é o de ausência de planejamento em bases regionais e, em algumas situações, com perspectivas antagônicas para uma mesma base territorial. No caso do problema das enchentes, diretrizes para a expansão ou adensamento urbano de determinadas áreas, por exemplo, podem transferir inundações de um município para outro, inviabilizando a urbanização de áreas situadas em cotas baixas de terreno ou que sofram influência de maré, como é o caso de muitas áreas já ocupadas na Baixada Fluminense.

Verificamos, portanto, que no caso da RMRJ, os instrumentos de planejamento e uso do solo existentes e as ações e políticas implementadas pelos municípios apresentam fraca integração com as metas e ações propostas para a conservação dos recursos hídricos formuladas no âmbito dos Planos de Bacia Hidrográfica metropolitanos. Isso se deve a diferentes fatores, dentre os quais destacamos:

- as características específicas desses planos que não tratam com o devido relevo essa temática,
- a fraca participação dos municípios metropolitanos nos Comitês de Bacia, instâncias de planejamento e gestão dos recursos hídricos e
- a ausência de um corpo técnico permanente e tecnicamente qualificado nas prefeituras (com exceção das prefeituras do Rio de Janeiro e Niterói) e um contingente expressivo de funcionários contratados pelos municípios metropolitanos que não possuem vínculos formais com a administração municipal, sujeitando as secretarias aos ciclos permanentes de descontinuidade a cada mudança de comando nas prefeituras.

Na RMRJ, no que concerne à integração entre as possíveis interfaces e integração entre políticas e ações de saneamento implementadas pelos municípios e CEDAE e as políticas de metas e ações propostas para a conservação dos recursos hídricos, verificamos que como a quase totalidade dos municípios mantém a concessão com a CEDAE, é no âmbito da atuação dessa companhia que se definem as políticas e ações para o saneamento metropolitano. Nesse sentido, identificamos um conjunto de aspectos que limitam/comprometem uma gestão integrada entre serviços de saneamento e recursos hídricos na RMRJ.

A CEDAE é a principal usuária de água da Bacia do Guandu, através da ETA Guandu que abastece mais de 8 milhões de pessoas da RMRJ. Assim, um aspecto de grande interesse para a gestão de recursos hídricos na bacia diz respeito à qualidade da água no local de captação. A CEDAE vem empenhando grande esforço para manter a qualidade de água tratada dentro dos padrões de potabilidade exigidos pela Portaria MS - 518 / 2004 do Ministério da Saúde. Porém, as duas lagoas artificiais, situadas a montante da tomada de água, estão com a qualidade de suas águas comprometida em decorrência da poluição oriunda principalmente dos rios Poços/Queimados e Cabuçu/Ipiranga, que recebem esgotos não tratados e efluentes industriais provenientes do Pólo Industrial de Queimados. A poluição junto à tomada de água da ETA Guandu aumenta os custos de produção da água tratada, traz dificuldades operacionais para a ETA e compromete a qualidade da água distribuída à população, uma vez ser difícil remover, via tratamento convencional, algumas substâncias orgânicas produzidas por cianobactérias. As condições do saneamento básico no território da bacia, principalmente em relação ao esgotamento doméstico, são extremamente precárias. Atualmente, menos de 10% da população urbana situada na bacia é servida por rede do tipo separador absoluto e menos de 1% dos esgotos sanitários produzidos sofre algum tipo de tratamento, o restante é lançado in natura nos corpos de água. A implantação e/ou ampliação dos sistemas de coleta e tratamento dos efluentes sanitários, sob responsabilidade da CEDAE, é condição indispensável para reverter a tendência de agravamento da degradação dos corpos hídricos da bacia. Existe, portanto, um paradoxo: a CEDAE vem aumentando continuamente os investimentos para viabilizar a qualidade da água na ETA Guandu, mas não tem um programa específico para a melhoria dos sistemas de coleta e tratamento de esgotos para os municípios de Seropédica, Paracambi, Queimados e Japeri. A CEDAE participa do Comitê Guandu, mas até pouco tempo não respeitava suas decisões. De fato, o maior usuário da bacia — a CEDAE, responsável por quase 97% do valor total da cobrança — até 2008 não estava pagando pelo uso da água.

Por outro lado, quando observamos as principais diretivas estabelecidas no Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía da de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Marica e Jacarepaguá, organizadas em 15 Programas, verificamos que quatro deles (combate ao desperdício de água, implantação de infra-estrutura hidráulica para o aumento da oferta hídrica, aproveitamento racional da água subterrânea e tratamento de efluentes sanitários) dependem diretamente da ação da CEDAE. Como o plano é recente (2007), consideramos importante para estudos futuros avaliar em que medida os instrumentos de planejamento da CEDAE (Planos Diretores de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário) e os programas e ações desenvolvidos se coadunam efetivamente com as ações e metas estabelecidas nesses quatro programas.

As diretrizes políticas do saneamento ambiental nos planos diretores municipais

Com a aprovação da Lei da Política Nacional de Saneamento em 2007, que passa a vincular o repasse de recursos à existência de Planos Municipais de Saneamento Básico, procede a investigação sobre o tratamento dado pelos Planos Diretores Municipais à questão do saneamento ambiental. Os Planos Municipais de Saneamento devem ser construídos de forma articulada e complementar às diretivas da Política Municipal de Saneamento, explicitadas nos Planos Diretores Municipais, pois é no âmbito destes que se estabelecem os instrumentos para a interação entre o planejamento urbano e as ações de saneamento ambiental. Entre as ações necessárias à elaboração dos Planos Diretores está necessariamente a construção de um diagnóstico dos serviços de saneamento e o levantamento das infra-estruturas existentes. Além de construir um quadro da situação existente, o diagnóstico deve também ter um caráter prospectivo, avaliando em que medida os serviços e infra-estruturas existentes atuam como limitadores do desenvolvimento urbano e propondo, como consequência, programas e ações para enfrentar este problema.

Pretende-se neste trabalho analisar o tratamento dado à questão do saneamento ambiental nos Planos Diretores Municipais recentemente aprovados na região da Baixada Fluminense, onde vivem três milhões e meio de habitantes, dos oito milhões que habitam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). A região concentra uma população que, em média, tem renda familiar de até dois salários mínimos, sendo, na sua maioria, negra, jovem e feminina. Nos oito municípios que conformam a região da Baixada, a realidade dos serviços de saneamento ambiental é precária em todos os seus componentes.

Mesmo nos municípios com mais de 90% de domicílios ligados à rede geral de água segundo o Censo do IBGE-2000, como Nova Iguaçu e São João de Meriti, são conhecidos os problemas relativos à frequência irregular do abastecimento, falta de pressão na rede e má qualidade da água que chega nas residências. Problemas de interrupção e irregularidade no abastecimento implicam na adoção de soluções paliativas. Muitas vezes os moradores recorrem aos poços como solução para cobrir as falhas no sistema de abastecimento de água. Em pesquisa realizada em 2000 pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz, no município de Nova Iguaçu, verificou-se que em um universo de 241 domicílios pesquisados, 80 consumiam água que apresentava um índice de coliforme totais e fecais acima do considerado normal. Dessas 80 casas, 36 recorriam a poços e 44 tinham como fonte de abastecimento apenas a rede pública. Em São João de Meriti, dados do Datasus demonstravam em 2001, que 80% dos atendimentos a crianças de até 5 anos de idade nos dois postos de saúde existentes na cidade, foram causados por doenças de veiculação hídrica, ou seja, pela contaminação através das águas poluídas.

A situação dos serviços de esgotamento, tanto em termos dos sistemas de coleta, quanto no que tange ao tratamento dos efluentes na Baixada Fluminense é ainda mais precária, como mostram dados do Censo do IBGE, indicando importantes déficits no acesso aos serviços. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2000 demonstram que na maior parte dos distritos municipais da Baixada Fluminense não existe sistema separador, sendo os esgotos ligados à rede de drenagem. As estruturas de tratamento de esgotos da Baixada começaram a ser construídas na década de 90 através do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, no entanto, elas funcionam precariamente em função da inexistência de redes de coleta na região. Verificamos ainda que o assoreamento dos rios e canais e a ausência ou a precariedade da rede de drenagem, associados à ocupação ribeirinha para fins industriais e de moradia, ao desmatamento, à crescente impermeabilização do solo com o asfaltamento das vias, juntamente com a coleta e destino inadequado do lixo, colocam parte importante da Baixada Fluminense em situação de risco a enchentes que provocam mortes, perdas materiais, aumento de doenças.

Investimentos históricos realizados na região por diferentes governos estaduais chegam a somar, desde a década de 80, mais de 3 bilhões de reais, sem, no entanto, assegurar efetivamente o acesso universal ao saneamento ambiental, à habitação e a um ambiente com mais qualidade à população. Explicações para isso têm relação com: (i) a falta de um diagnóstico profundo sobre a dimensão do problema na região, orientando corretamente o perfil de intervenção; (ii) a descontinuidade e desintegração entre programas e projetos implementados ao longo desses anos na região. Cada novo programa elaborado e apoiado com financiamento por agências multilaterais não parte de um diagnóstico claro do que efetivamente existe de rede de serviços; (iii) as disputas políticas da região, por muitas vezes descaracterizam os projetos; (iv) falta de controle social, pois embora exista este componente em vários destes projetos, o seu formato não tem permitido a participação efetiva da população; (v) a falta de capacitação institucional, aliada à cultura centralizadora dos governos estaduais em relação à gestão do saneamento; (vi) a forte cultura clientelística nas gestões municipais; (vii) a crescente desmobilização de movimentos organizados, os quais necessitam de formação de novos quadros para acompanhamento crítico da implementação de políticas.

Nesse contexto, foram formulados entre 2005 e 2007 os novos Planos Diretores Municipais analisados neste trabalho. A partir do levantamento e da sistematização dos Planos Diretores Municipais de Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita e São João de Meriti e de dois documentos formulados pelo Ministério das Cidades (Guia para a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento e Plano Diretor Participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos), foi definido um conjunto de questões que orientaram a análise dos planos, no sentido de verificar os seguintes aspectos: se existe uma concepção de integração entre os diferentes serviços que compõem o setor de saneamento ambiental; se as diretrizes de expansão da cidade levam em consideração a capacidade da infra-estrutura de saneamento; se as soluções para o saneamento estão adequadas à realidade social e econômica do município; se existe uma preocupação com a preservação dos mananciais; se o plano trata adequadamente a relação entre as inundações urbanas, ocupação de faixas marginais de rios e a impermeabilização do solo; se existe previsão de soluções adequadas para a disposição final dos resíduos sólidos; se existe uma definição de princípios para a formulação de uma Política Municipal de Saneamento; se são criados canais de acesso à informação e à participação da população; se existe articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação; se existe perspectiva de construção de uma articulação intermunicipal na região da Baixada Fluminense, com vistas à solução dos problemas de saneamento ambiental.

A análise das políticas de saneamento propostas pelos quatro planos diretores municipais selecionados será realizada separadamente para cada município. A partir dos dados levantados apresen-

teremos ao final desse trabalho uma avaliação, em conjunto, da situação dos municípios da Baixada Fluminense, em relação às exigências colocadas pela Política Nacional de Saneamento.

O Plano Diretor de Duque de Caxias não possui um capítulo exclusivo para as políticas de saneamento. A política de saneamento está inserida no capítulo IV que trata da política de obras urbanas, abordando conjuntamente saneamento ambiental (abastecimento de água, drenagem pluvial, esgotamento sanitário, disposição de resíduos sólidos) e outras infra-estruturas urbanas, como fornecimento de energia e iluminação pública. As diretivas com relação ao saneamento encontram-se no artigo 22 que define “diretrizes da política de obras e gestão de infra-estrutura no município”.

Ao examinarmos as soluções para o saneamento compatíveis com a realidade social e econômica do município, precisamos considerar a realidade de Duque de Caxias, onde encontramos, em sua grande parte, uma população em situação de carência, desprovida de serviços de infra-estrutura urbana adequados. É importante identificar as preocupações inseridas na lei que apontam para a solução de tais iniquidades. Existem na lei do PD, determinações que caminham nesta direção, de maneira direta ou indireta. O Plano Diretor inicialmente insere preocupações referentes à redução das desigualdades sociais, no art. 5 relativo aos seus objetivos gerais.

Entre as inúmeras ações instituídas, verifica-se a promoção da função social da propriedade, a relação harmônica entre o meio ambiente natural e construído, o acesso à infra-estrutura social e urbana, a ordenação do parcelamento, a ocupação e uso do solo e a preservação do patrimônio ambiental e cultural; o estímulo ao acesso de toda a população ao abastecimento de água em quantidade suficiente e dentro dos padrões de potabilidade; o apoio a pesquisa de tecnologias de saneamento alternativas e de baixo custo operacional para comunidades carentes; a divulgação e realização de programas de orientação à economia da água e de educação sanitária em relação aos despejos de esgotos e águas servidas; resoluções referentes à problemática dos aterros sanitários e da situação de fragilidade ambiental que a falta de infra-estrutura urbana agrava e que inevitavelmente atinge a população como um todo, entre outros.

Com relação à preservação dos mananciais, destacam-se diferentes incisos do parágrafo VIII, relativos à promoção de gestões junto aos órgãos de governo e à iniciativa privada, no sentido de proteção das nascentes de água localizadas em território municipal e de controle, à montante, dos pontos de captação de água do município e da instalação de empreendimentos poluentes, promovendo, se necessário, convênios de cooperação mútua com outros municípios ou entes públicos. Segundo o PD, o Poder Executivo deverá incentivar a criação de um Conselho Intermunicipal de Gestão de Bacias dos Rios da Baixada.

O PD considera as moradias localizadas nas faixas marginais de rios e mananciais, áreas de risco. No capítulo referente à Política Ambiental, o PD de Caxias propõe o Programa de Ação Municipal para Recuperação de Recursos Hídricos, contemplando adequado remanejamento de população ribeirinha em situação de risco, recuperação de mata ciliar e tratamento de efluentes.

No que se refere à questão relativa às diretivas de expansão da cidade, leva em consideração a capacidade da infra-estrutura de saneamento, destacando a necessidade de condicionar o licenciamento da expansão urbana à verificação da disponibilidade instalada ou projetada dos sistemas de abastecimento de água. Ele destaca também a necessidade de promover soluções naturais de drenagem urbana, ampliando as condições de infiltração das águas pluviais no solo.

A questão do condicionamento da expansão urbana à existência de infra-estrutura também é tratada no título IV relativo ao macrozoneamento, onde estão definidas zonas de ocupação controlada, básica e preferencial, em função das condições e disponibilidade de infra-estrutura urbana, capacidade da rede viária e das diretrizes estratégicas de expansão urbana do Plano Diretor.

Com relação ao artigo 22, verificamos que este não explicita uma concepção de integração entre os diferentes serviços que compõem o setor de saneamento ambiental, porém ele aponta a necessidade de integração entre as ações dos órgãos de governo responsáveis pelas diferentes infra-estruturas. De fato, o termo saneamento aparece poucas vezes no Plano Diretor, sendo tratado na maior parte das vezes como infra-estrutura, o que esvazia o conceito de saneamento ambiental.

Os princípios para a formulação de uma Política Municipal de Saneamento encontram-se, sobretudo, no artigo 22, dentro da Política de Obras e Infra-estruturas. De fato, o PD de Duque de Caxias não trata explicitamente de políticas integradas em prol do saneamento ambiental, entretanto, determina diversas ações em diferentes artigos que seriam as bases para a formulação de uma política municipal de saneamento. Todavia, o Plano Diretor apenas cita a necessidade de elaboração do Plano Municipal de Saneamento, mas não dá relevo a este tema e não define os princípios da Política Municipal de Saneamento.

Dois aspectos merecem destaque: (i) nos objetivos estratégicos faz-se referência aos investimentos de recursos orçamentários em saneamento; (ii) no artigo 22 está prevista a elaboração de estudo de viabilidade sócio-econômica de implantação de uma Companhia Municipal de Águas e Esgoto. Estes dois aspectos revelam um interesse do município em ampliar sua ação no campo do saneamento ambiental. No entanto, esta perspectiva não nos parece efetiva na medida em que as referências ao diagnóstico da situação de saneamento e ao Plano Municipal de Saneamento apresentam-se pouco aprofundadas. Não foi verificado cadastro ou diagnóstico dos serviços de saneamento. Com relação ao diagnóstico, o artigo 21 (Título III – Capítulo IV – Item VIII, a) apenas indica a necessidade de recadastramento da rede de drenagem, para apoio ao planejamento e à manutenção das instalações existentes.

Com relação às soluções para a disposição final de resíduos sólidos, o PD aponta a necessidade de se intensificar medidas para garantir a imediata desativação do Aterro Sanitário de Jardim Gramacho, com a criação de aterro sanitário próprio.

No que concerne à participação social, isto é, à criação de instâncias para a participação da população e canais de acesso à informação, verificamos que o PD cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento da Cidade de Duque de Caxias – CONCIDADE – com suas respectivas câmaras técnicas e com funções propositivas e deliberativas com relação à política municipal de saneamento. O CONCIDADE deverá deliberar sobre os contratos de concessão de serviços públicos de coleta de lixo, de abastecimento de água, esgotamento sanitário, e de transportes, com apoio de audiências públicas de ampla divulgação. Com relação às informações à população sobre serviços de saneamento, não existem diretivas claramente explicitadas.

Examinando a articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação, verificamos que o Plano Diretor procura integração com os órgãos municipais competentes de obras e infra-estrutura, de habitação e de ordenamento e controle urbano.

No que tange uma articulação regional, esta não é tratada com a devida relevância no PD de Duque de Caxias. Este faz referência à necessidade de compatibilidade entre a Política Municipal de Saneamento e o Plano Regional de Saneamento, todavia não faz nenhuma referência a uma possível articulação regional. Esta referência está presente no que concerne aos recursos hídricos: no artigo 7, que define as diretrizes da Política Ambiental do Município, está assinalado que o poder executivo deverá incentivar a criação de um Conselho Intermunicipal de Gestão dos Rios da Baixada.

O PD de Belford Roxo possui um capítulo específico para Meio Ambiente e Saneamento (capítulo IV). Nele são apresentadas as diretrizes para a política municipal de saneamento que incorporam na definição da política um conceito amplo de saneamento ambiental (abastecimento da água; esgotamento sanitário; drenagem, coleta e destino de resíduos sólidos, e proteção ambiental), adotando, por conseguinte, uma visão integrada para as políticas públicas de saneamento. No artigo 52, o Plano aponta, como um dos

objetivos gerais da política de meio ambiente e saneamento para o Município, a adoção de uma visão integrada para as políticas públicas de saneamento básico, gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente. Está colocada como exigência a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, mas não são definidos de forma detalhada os componentes do mesmo. Todavia, o PD destaca em cada um dos componentes do saneamento ambiental a necessidade de elaboração de planos setoriais. Podemos supor que o Plano Municipal de Saneamento Ambiental seria uma agregação de planos setoriais. Este procedimento pode levar a um comprometimento da necessária articulação entre os setores.

Um aspecto a ser destacado é a diretriz que prevê a revisão do contrato com a concessionária CEDAE, a fim de incluir metas e prazos para universalizar os serviços de água, coleta e tratamento de esgoto.

O PD de Belford Roxo faz referência à integração intersetorial quando sinaliza a necessidade de promoção e articulação institucional entre a concessionária de água e esgotos e os órgãos ou entidades responsáveis pela prevenção da saúde pública e meio ambiente para a integração de ações relativas à água distribuída à população.

No que concerne à questão de se as diretrizes de expansão da cidade levam em consideração a capacidade da infra-estrutura de saneamento, verificamos que o Plano destaca dois aspectos importantes: (i) para haver condições de habitabilidade, estas deverão estar condicionadas à existência de infra-estrutura e serviços urbanos; (ii) as áreas já ocupadas devem ser dotadas de infra-estruturas e a expansão urbana deve estar atrelada à implantação de infra-estrutura e à preservação ambiental.

Belford Roxo, como outros municípios da Baixada, apresenta um percentual expressivo de sua população nos extratos de baixa renda. Este é ponto fundamental para avaliar se as soluções indicadas o seu PD estão adequadas à realidade social e econômica do município. No capítulo referente a Meio Ambiente e Saneamento, o Plano aponta, no art. 53 que trata das diretrizes gerais para a gestão da política de meio ambiente e saneamento básico, a redução das deficiências dos serviços urbanos que geram impactos negativos na qualidade de vida da população. No artigo 60, está indicado que para melhorar as condições de saneamento básico no Município, deverá ser planejada a oferta universal de saneamento básico - água, esgoto e drenagem urbana. O PD também avança ao incluir nos Instrumentos de Ordenação Territorial o Plano Municipal de Saneamento Ambiental, que tem entre suas diretrizes, a garantia à acessibilidade aos serviços urbanos em todo território municipal e a garantia da qualidade de vida aos cidadãos. Todavia, não existem explicitados os mecanismos para viabilizar esta garantia do acesso a todos os cidadãos. O Plano Diretor não define áreas prioritárias para investimento em saneamento ambiental. As AEIS (áreas especiais de interesse social) que poderiam servir de indicador para investimentos prioritários serão definidas na lei de zoneamento a ser elaborada. Por outro lado, a inexistência de um diagnóstico da situação real dos serviços de saneamento, precedendo o PD e a falta de uma diretriz clara sobre a necessidade de realizá-lo, compromete uma avaliação da compatibilidade do Plano com a realidade municipal no que diz respeito ao saneamento.

Quanto à existência de uma preocupação com a preservação dos mananciais, verificamos que este é um aspecto bem desenvolvido no PD de Belford Roxo, que inclui uma seção referente ao controle e gerenciamento dos recursos hídricos voltado para a garantia da disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, onde se destacam diferentes medidas voltadas para a necessidade de proteção das áreas de mananciais e de preservação das áreas de nascentes existentes no município.

Existe também no PD uma sessão específica relativa ao controle das enchentes e a redução dos seus efeitos em Belford Roxo, explicitando as ações que o poder público municipal deverá implementar (artigos 56 e 57). Nesta sessão, destaca-se a necessidade de desenvolvimento de um Plano Integrado de Drenagem Urbana, como parte do Plano Municipal de Saneamento Ambiental.

O PD identifica as áreas ribeirinhas desocupadas, localizadas nos bairros ao longo dos rios e córregos que cortam o município como “Áreas de Qualificação Ambiental Urbana”, isto é, áreas consideradas prioritárias para execução de projetos de qualificação e revitalização. As moradias situadas às margens de rios e outros cursos d’água e em áreas sujeitas a inundações são consideradas áreas de risco passíveis ou não de regularização. No capítulo referente ao Macrozoneamento, é definida a Macrozona de Ocupação Restrita que abrange áreas situadas nas faixas marginais de cursos de d’água e sujeitas a inundações, marcadas pela presença de ocupações irregulares, sendo consideradas como impróprias à urbanização pela legislação estadual e federal. Nesta Macrozona, o PD destaca ainda a necessidade de coibir a ocupação nas áreas ribeirinhas, sujeitas à inundação, e de manter livres de ocupação residencial as áreas destinadas à bacia de retenção. O PD aponta a necessidade de utilizar áreas de planície de inundação para parques lineares.

Com relação à disposição final de resíduos sólidos, o PD destaca no artigo 67 a necessidade de instalar o complexo de tratamento e disposição final de resíduos e de realizar a recuperação ambiental das áreas dos antigos aterros sanitários.

Em diferentes artigos o Plano indica que o sistema de planejamento e gestão da cidade será participativo e integrado. No capítulo referente ao meio ambiente e saneamento, o PD de Belford Roxo indica a criação do Conselho de Saneamento Municipal (artigo 53), porém não explicita a composição deste Conselho, que caráter ele terá (deliberativo ou consultivo) nem a forma como ele se articula ao Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade. Este Conselho se constitui, enquanto órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, como fim para promover a integração entre a sociedade e o Poder Executivo Municipal na construção de uma gestão de co-responsabilidade, visando alcançar o desenvolvimento urbano em Belford Roxo. Todavia, em nenhum momento fica explícito o caráter deliberativo deste Conselho, mas, sim, o seu caráter consultivo. O PD de Belford Roxo não explicita os canais de acesso à informação sobre saneamento.

No que tange a articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação destacamos diretiva central de que toda habitação deverá dispor de condições de higiene e segurança que permitam saúde e bem-estar à população, o que representa ser atendida por infra-estrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais básicos. Para isso, estão colocadas as diretivas de dotarem as áreas, já ocupadas, com infra-estruturas e controlar a expansão sempre atrelada à implantação de infra-estrutura; o controle da ocupação de áreas de risco e de novos assentamentos irregulares através de programas de esclarecimento a população e a definição dos programas de regularização fundiária também devem estar atrelados a programas de infra-estrutura urbana. Nas Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS - estabelecidas para fins de regularização urbanística e fundiária e para definição de parâmetros e critérios diferenciados para o parcelamento e a ocupação do solo, são garantidos o saneamento básico, a instalação das redes de serviços urbanos e os equipamentos sociais necessários.

Avaliando se existe perspectiva de construção de uma articulação intermunicipal na região da Baixada Fluminense, com vistas à solução dos problemas de saneamento ambiental, verificamos que este aspecto é mencionado no art. 60 que sinaliza a necessidade de se articular planos e projetos municipais com planos e projetos estaduais e federais, visando a melhoria dos serviços de saneamento básico; não existe, porém, referência a uma articulação intermunicipal, salvo no artigo que menciona a proteção e a recuperação ambiental das bacias hidrográficas compartilhadas.

Quanto ao PD de São João de Meriti, este possui um capítulo específico que trata do saneamento (Capítulo IV - Da Política de Saneamento Ambiental e Serviços Urbanos). A concepção de saneamento do PD de São João de Meriti apresenta uma concepção muito ampla de saneamento, sendo considerados

“serviços públicos essenciais ao saneamento ambiental” da cidade: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo das águas pluviais; distribuição de energia elétrica; gestão de resíduos sólidos; iluminação pública; pavimentação e controle de vetores. A prestação desses serviços deve ser orientada pelos princípios que norteiam a elaboração da Política de Saneamento Ambiental e Serviços Urbanos, a saber: universalização, integralidade, equidade, regularidade e continuidade.

Nesse sentido, as diretrizes da Política de Saneamento Ambiental quando apontam para a necessidade de universalização do acesso, entende que os serviços de saneamento ambiental integrado deverão se estender a toda a área da cidade, sendo dada prioridade ao atendimento das áreas ainda não servidas por redes de água potável e de esgoto sanitário, por meio de complementação ou ativação das respectivas redes de distribuição e coletoras. É dado um prazo de 5 anos para a complementação da rede de distribuição de água do município, com o objetivo de universalizar o abastecimento, a contar da promulgação da Lei. No que concerne ao esgotamento sanitário, o PD de São João estabelece como diretrizes a prioridade a investimentos que proporcionem o impedimento do contacto dos efluentes de esgoto sanitário não tratado com o meio ambiente; ele destaca a necessidade de realizar estudos e projetos para instalação de rede coletora de esgotamento sanitário e respectivo tratamento, com o objetivo de se alcançar a universalização da coleta e tratamento do efluente sanitário no prazo de 20 anos. Apesar do Plano Diretor apontar a necessidade de elaboração de um cadastro da rede existente, formal e informal, para instruir os projetos, não existe referência a um Plano Municipal de Saneamento, com metas de curto, médio e longo prazos, o que seria um instrumento central para tornar viável estas diretivas do Plano. Apenas com relação aos serviços de drenagem é explicitada a necessidade de formulação de um Plano Diretor Municipal de Drenagem Urbana. O PD de São João menciona a necessidade de realização de estudos para a questão da municipalização dos serviços de reservação e distribuição de água potável.

Quando examinamos se as diretivas de expansão da cidade levam em consideração a capacidade da infra-estrutura de saneamento, é preciso considerar que São João de Meriti é um dos municípios com maior densidade de ocupação do país, sendo inexistentes as áreas livres disponíveis para expansão. O PD de São João de Meriti define duas zonas, a urbana e a urbana consolidada: a zona urbana é aquela onde há infra-estrutura básica, como água potável, esgotamento sanitário, distribuição de energia elétrica e manejo das águas pluviais; a zona urbana consolidada é aquela onde além da infra-estrutura básica, há a complementar, como iluminação pública, pavimentação e rede de telefonia.

Como os outros municípios da Baixada, São João de Meriti também apresenta um percentual expressivo de sua população nos extratos de baixa renda. Partindo do princípio de que este é o ponto fundamental para avaliar se o Plano Diretor indica soluções para o saneamento adequadas à realidade social e econômica do município. Não existe nenhuma diretiva específica voltada para a provisão de serviços em áreas de população de baixa renda, ou para as AEIS (Área de Especial Interesse Social). O PD não define áreas prioritárias para investimento em saneamento ambiental.

No que diz respeito à existência de uma preocupação com a preservação dos mananciais, verificamos que não existem mananciais em São João de Meriti. Porém, no capítulo referente à recuperação ambiental, o Plano afirma que deverão ser realizadas ações pelo poder público para melhorar a qualidade ambiental da cidade e conseqüentemente de vida da população, através da recuperação dos principais rios e bacias da região. O PD trata da questão dos recursos hídricos na sessão referente à drenagem. Nesta, ele assinala que o sistema de drenagem urbana municipal deverá ser discutido no âmbito metropolitano, estabelecendo integração das políticas implantadas pelo município, com os demais municípios da Baixada Fluminense, contribuintes do sistema de bacia formados pelos principais rios que passam na cidade. No que diz respeito às faixas marginais de rios, o PD estabelece que estas faixas de proteção de

todos os cursos d'água devem ser adequadas à calha necessária para as vazões máximas, o acesso para manutenção e a preservação da vegetação marginal existente ou revegetação. Este é um aspecto importante para o município de São João de Meriti, que apresenta uma das maiores densidades de ocupação do solo do Brasil, onde, por conseguinte, existe uma forte demanda por terra para ocupação.

Com relação à disposição final de resíduos sólidos, São João de Meriti também apresenta uma particularidade relacionada à densidade de ocupação: não existem áreas disponíveis para a instalação de aterros sanitários. O PD propõe, portanto, a organização de um fórum de discussão metropolitano que contemple, dentre outras questões, a participação dos municípios que possuem problemas com a destinação de seus resíduos, e a organização de uma base de dados intermunicipal que subsidie a elaboração de um plano de controle de resíduos e monitoramento da sua destinação final.

Quanto à questão da participação social, o PD de São João de Meriti tem como princípio a garantia da necessária transparência e a participação dos cidadãos e de entidades representativas no sistema de planejamento e gestão conduzido pelo setor público. A política urbana deve se pautar pelos princípios de gestão democrática e participativa. O art. 156 cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano da Cidade de São João de Meriti, com a finalidade de garantir a implementação do Plano Diretor, as Políticas Públicas e as Leis dela decorrentes, bem como o de assessorar e fiscalizar o Poder Público na consecução destes objetivos, a partir das seguintes políticas: uso do solo e habitabilidade; transporte, mobilidade e acessibilidade; saneamento ambiental e serviços urbanos. O PD de São João aponta também para a realização de conferências e audiências públicas. O Plano não explicita o caráter do Conselho, remetendo essa questão à lei própria que o regulamentará.

Analisando a articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação, verificamos que o PD de São João indica que o poder público fomentará e apoiará as famílias e grupos que desejem obter e promover sua moradia, no entanto, dará prioridade àqueles que vivem em situações de risco. Podemos enquadrar nessas condições a população que vive em áreas de risco de inundação. A preocupação em priorizar os mais necessitados não enfraquece, entretanto, o caráter social atribuído à habitação, pelo Plano Diretor de São João; ao contrário, só o reforça.

Ao analisarmos se o Plano aponta para uma perspectiva de construção de uma articulação intermunicipal na região da Baixada Fluminense, com vistas à solução dos problemas de saneamento ambiental, verificamos que uma das diretrizes da política municipal de saneamento é a previsão de integração do município com os municípios vizinhos e com o Estado, para assegurar fornecimento suficiente de água potável, dado a inexistência, no território de São João de Meriti, de mananciais de água a ser captada para este fim. Além disso, o Art. 166 autoriza o Público Municipal a se consorciar com outros municípios interessados da Baixada Fluminense, órgãos dos Poderes Públicos Estadual e Federal, para conseguir a plena integração funcional, econômica, social e de serviços públicos, particularmente nas questões ligadas a: meio ambiente, circulação e transporte; e saneamento ambiental, em especial macro-drenagem, destino final dos resíduos sólidos, tratamento e destino final do esgoto e abastecimento de água.

O PD de Mesquita, o último a ser analisado, contém um capítulo específico para a política de saneamento ambiental, com a definição das disposições e diretrizes gerais e dos princípios que orientam a formulação do Plano Municipal de Saneamento. Esse capítulo demonstra uma visão ampla e integrada de saneamento ambiental, englobando os serviços de manejo das águas pluviais, manejo de resíduos sólidos, abastecimento de água e esgotamento sanitário. São indicados os princípios que devem orientar a prestação de serviços: universalização, integralidade, equidade, regularidade e continuidade.

Nas diretrizes estão destacadas: a necessidade de integração entre as políticas; a participação social na formulação e implementação das políticas de planejamento, controle e monitoramento dos

serviços de saneamento ambiental; a prioridade do investimento público em saneamento ambiental, sendo estas: os assentamentos precários; as Zonas de Especial Interesse Social; e as áreas com piores condições de moradia.

Com relação à disposição final de resíduos sólidos, o PD de Mesquita propõe a promoção, em conjunto com municípios da Baixada Fluminense, de um sistema de gestão regional integrada dos resíduos sólidos urbanos que permita a destinação final adequada dos resíduos não atingidos pelo sistema de coleta seletiva municipal. Ele não faz, porém, referência à questão do destino final dos resíduos coletados pelo sistema de coleta municipal.

Ao verificarmos se as diretivas de expansão da cidade levam em consideração a capacidade da infra-estrutura de saneamento, observamos que o PD de Mesquita aponta como diretriz geral o direcionamento da expansão e do adensamento da cidade para as áreas com melhores condições de infra-estrutura e de acesso aos equipamentos e serviços públicos, detalhando essa diretriz no capítulo de zoneamento urbano, onde estão definidas as áreas suscetíveis de expansão.

Em relação aos outros PDs analisados, o Plano de Mesquita é o que apresenta, mais claramente, a prioridade para o atendimento em saneamento para a população de baixa renda, se adequando às exigências da realidade sócio-econômica local. Considerando esse aspecto, o Plano indica que a inadimplência do usuário residencial de baixa renda não prejudica a garantia de abastecimento de água, devendo a restrição de acesso aos serviços assegurar o mínimo necessário ao atendimento das exigências de saúde pública.

Ao analisarmos a questão da preservação dos mananciais, verificamos que o PD de Mesquita busca alternativas para o uso racional dos recursos hídricos, a prevenção da poluição, a despoluição dos corpos hídricos e a ampliação da oferta de água de boa qualidade. O Plano cria áreas de preservação de mananciais conforme previsto no Anexo V, que delimita a macrozona de proteção ambiental. No capítulo referente à política habitacional, o PD prevê a ocupação das faixas marginais de proteção dos cursos d'água, com praças e atividades de lazer compatíveis com a sua preservação.

A questão da participação social na formulação das políticas e no controle da gestão pública é um aspecto central do PD de Mesquita, que institui Conferências e Conselho das Cidades, sendo este, deliberativo e tendo entre as suas funções a aprovação, o monitoramento e a fiscalização do Plano Municipal de Saneamento. O PD assinala a necessidade de canais de acesso à informação e à participação, destacando o fornecimento de dados e informações sobre os serviços públicos de saneamento ambiental e a situação de salubridade ambiental.

No que diz respeito à articulação da política municipal de saneamento com a política municipal de habitação, verificamos que o PD de Mesquita aponta o acesso à moradia digna como um direito da população a ser promovido pelo poder público. Ele define como moradia digna a que está ligada às redes de infra-estrutura e é atendida pelos serviços de transporte coletivo, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação, coleta de lixo, telefonia e pavimentação; localiza-se em área servida ou acessível por meio de transporte público e por equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; dispõe de instalações sanitárias adequadas; tem garantidas as condições mínimas de conforto ambiental e habitabilidade, de acordo com padrões técnicos; e é passível de regularização fundiária. A Política Habitacional deve promover o acesso à moradia digna, priorizando os segmentos de baixa renda que se encontram excluídos desse acesso. Para isso, as seguintes ações devem ser realizadas de forma integrada: melhoria e ampliação dos sistemas de saneamento; o reassentamento da população residente em áreas de risco, em áreas com condições adequadas de moradia; a produção de habitação para a população com renda familiar de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos, especialmente nas áreas com melhores condições de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos. O PD

de Mesquita aponta ainda que o Plano Municipal de Saneamento deverá conter ações e programas para a integração da política de saneamento ambiental com as políticas de saúde, educação, transporte e mobilidade, habitação, implantação de equipamentos públicos e de pavimentação, de forma articulada com ações de educação ambiental.

Ao analisarmos se o PD de Mesquita revela uma perspectiva de construção de uma articulação intermunicipal, verificamos que nos princípios e diretrizes gerais está indicada a necessidade de uma articulação regional e metropolitana. O Plano mostra a necessidade de colaborar na construção das condições políticas, sócio-ambientais, institucionais e de integração na economia regional, necessárias para um desenvolvimento justo, saudável e compatível com a melhoria da qualidade ambiental, assim como a importância de promover a integração metropolitana na elaboração e implementação de políticas públicas de interesse comum, especialmente com relação aos municípios da Baixada Fluminense. Nos princípios que orientam a formulação do Plano Municipal de Saneamento está colocado que este deverá ser compatível com planos metropolitanos ou intermunicipais de saneamento ambiental que venham a ser elaborados com participação do Poder Executivo municipal e da população de Mesquita.

Conclusões

A partir das questões propostas em relação à análise dos quatro Planos Diretores, podemos identificar, entre as políticas municipais de saneamento examinadas, aquelas que apresentam uma maior proximidade com as diretrizes da Política de Saneamento concebida pelo poder executivo federal, via Ministério das Cidades.

Verificamos que o entendimento da noção de saneamento ambiental ainda representa um desafio para alguns municípios. A maioria dos Planos Diretores estudados tem, enquanto princípio, uma visão integradora de saneamento ambiental. No entanto, o município de Duque de Caxias não possui um capítulo específico de saneamento, estando esta política inserida no capítulo que trata das obras urbanas. Esta é uma visão clássica, que se tem na região, sobre saneamento: o saneamento como uma questão de obras. Cabe destacar, que mesmo de forma tecnicista, como no caso de Duque de Caxias e Belford Roxo, a questão da universalização do acesso aos serviços é um fator importante nos Planos Diretores dos municípios.

Com relação à articulação entre saneamento e as diretrizes de expansão urbana, com vistas a se constituir um planejamento coerente nas cidades, observamos que é preciso instituir um processo de ocupação e adensamento de acordo com as áreas já servidas de infra-estrutura, como formas de proteger a população dos riscos e da escassez (água) e não sobrecarregar o sistema já implantado. Por outro lado, é preciso explicitar, a partir do zoneamento, as áreas de inundação urbana. A definição dessas áreas é fundamental para que se possa projetar ações futuras, tanto de prevenção quanto de solução para os casos críticos existentes, e com isso também utilizar restrições legais de uso e ocupação do solo, interferindo na densidade populacional dessas áreas. Os municípios de Mesquita, Duque de Caxias, São João de Meriti e Belford Roxo têm uma preocupação clara quanto à necessidade de que as políticas públicas estejam alertas sobre esta problemática, comum nas cidades brasileiras.

Na Baixada Fluminense, a expansão urbana se dá majoritariamente de forma irregular. A população de mais baixa renda tende a ocupar áreas frágeis, sujeitas a frequentes inundações. O controle da ocupação

das áreas de risco, articulado a uma política de provisão de habitação para as camadas de mais baixa renda, é um aspecto central, para o qual apenas o Plano Diretor de Mesquita dá tratamento adequado.

Examinando a adequação das soluções apontadas pelas Políticas de Saneamento dos diferentes Planos Diretores à realidade sócio-econômica dos municípios em questão, observamos que em razão da inexistência de diagnósticos consistentes sobre a real situação dos serviços de saneamento na Baixada, fica, assim, comprometida uma avaliação eficaz da pertinência destas soluções. Todos os Planos Diretores de municípios que tem mananciais em seus territórios manifestam preocupação com a sua preservação. No entanto, são poucos os que propõem medidas articuladas a outros municípios, como é o caso do município de Mesquita. Esta é uma questão importante, pois um rio que recebe as águas usadas, tratadas ou não, mesmo que tenha seu curso restrito ao território municipal, vai desaguar em outro rio, que provavelmente se localizará um outro município. Isto implica necessariamente em pensar soluções dentro da escala de bacia.

Quanto à definição de princípios para a formulação de um Plano Municipal de Saneamento, a análise mostrou que a universalização do acesso aos serviços é uma preocupação apresentada em todos os Planos Diretores. No entanto, a ênfase no papel do Plano como instrumento para alcançar esta universalização é diferenciada, sendo mais destacada no Plano Diretor de Mesquita.

De um modo geral, todos os quatro planos assinalam a importância da adoção dos instrumentos de gestão participativa: audiências públicas, conferências e Conselhos. Porém, o caráter deliberativo dos Conselhos não está claramente afirmado em todos os Planos Diretores, o que fragiliza esta instância de participação da sociedade civil.

Sinteticamente, o que se pode afirmar é que, de modo geral, ainda são necessários avanços em relação à integração metropolitana, aspecto fundamental quando se fala de políticas de saneamento ambiental, principalmente, numa região como a Baixada Fluminense, que possui condições naturais e urbanas adversas e desafiadoras para a busca de soluções técnicas e políticas. Se observarmos o quadro institucional, tanto do governo do Estado, quanto das prefeituras da região, não há nenhuma política específica que garanta uma abordagem metropolitana da gestão territorial. Isto podemos observar, também, nos Planos Diretores. Por mais que os planos estejam tratando das questões específicas dos municípios, é importante que existam formas de estimular as prefeituras a se reunirem para o desenho de políticas urbanas metropolitanas. Os Planos Diretores deveriam ser um destes instrumentos, pelo seu papel de Lei definidora das diretrizes da política urbana municipal.

Um outro aspecto a ser considerado é a capacidade técnica e financeira dos municípios para a implementação das diretrizes traçadas pelos Planos Diretores Municipais. Seria necessário avançar nesta pesquisa, analisando este aspecto. Sem capacidade técnica e financeira, os Planos Diretores Municipais dificilmente conseguirão cumprir o seu papel de ordenador do desenvolvimento urbano municipal, e de se constituir num instrumento para a reversão do quadro de precariedade de infra-estrutura urbana e de falta de moradia, que ainda prevalece na Baixada Fluminense.

Referências Bibliográficas

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Guia para a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento, Brasília, Ministério das Cidades, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, Brasília, Ministério das Cidades, Confea, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELFORD ROXO. Plano Diretor da Cidade de Belford Roxo. Lei Complementar nº084 de 12 de janeiro de 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. Plano Diretor da Cidade de Duque de Caxias S/N da Lei aprovado em 10 de outubro de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MESQUITA. Plano Diretor da Cidade de Mesquita. Lei nº355 de 25 de outubro de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI. Plano Diretor da Cidade de São João de Meriti. Lei Complementar nº089 de 21 de Novembro de 2006.

