

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
Pós-Graduação em Ciência Ambiental

ALEXANDRA DOS PASSOS LYRIO

PLANEJAMENTO URBANO E A QUESTÃO AMBIENTAL:  
Uma análise dos Planos Diretores da região metropolitana do Rio de Janeiro, RJ

Niterói  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ALEXANDRA DOS PASSOS LYRIO

PLANEJAMENTO URBANO E A QUESTÃO AMBIENTAL:  
Uma análise dos Planos Diretores da região metropolitana do Rio de Janeiro, RJ.

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Gestão Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR.

Niterói  
2008

L992

Lyrio, Alexandra dos Passos

Planejamento urbano e a questão ambiental: uma análise dos Planos Diretores da região metropolitana do Rio de Janeiro, RJ / Alexandra dos Passos Lyrio. – Niterói : [s.n.], 2008.

85 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade Federal Fluminense, 2008.

1.Planejamento urbano. 2.Meio ambiente. 3.Desenvolvimento sustentável. 4.Gestão ambiental. 5.Plano Diretor.  
I.Título.

CDD 363.7098153

ALEXANDRA DOS PASSOS LYRIO

PLANEJAMENTO URBANO E A QUESTÃO AMBIENTAL:  
Uma análise dos Planos Diretores da região metropolitana do Rio de Janeiro, RJ.

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Gestão Ambiental.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ  
Orientador

---

Arq. e Urb. Dr. FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA  
Instituto Pereira Passos - PMRJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. CRISTIANE NUNES FRANCISCO  
Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental - UFF

Niterói  
2008

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho ao meu marido, Marcelo, que muito me incentivou para a conclusão do mesmo e ofereceu toda a compreensão e o suporte necessário para esta conquista.

Dedico também ao meu orientador Orlando, por acreditar na relevância deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Orlando Júnior, pelo incentivo ao meu ingresso no mestrado, ao me aceitar como sua orientanda, e pela brilhante orientação na elaboração deste trabalho, mostrando-se sempre solícito e atencioso em todos os momentos.

Ao Marcelo pela companhia, compreensão, amor e um enorme incentivo no decorrer dessa jornada.

A meus pais e irmão pelo apoio, compreensão e amor eterno, em todos os momentos.

À Maria Helena e ao Ivo pelo apoio e incentivo, sempre com muito carinho.

Aos meus amigos pelo apoio, preocupação e carinho, sempre presentes em minha vida.

A todos os amigos do PGCA, que tornaram o mestrado mais feliz e divertido.

A todos, obrigada pela contribuição a minha formação como pessoa.

Em especial a Deus.

“Não tem nome nem lugar. Repito a razão pela qual quis descrevê-la: das inúmeras cidades imagináveis, devem-se excluir aquelas em que os elementos se juntam sem um fio condutor; sem um código interno, uma perspectiva, um discurso. É uma cidade igual a um sonho: tudo o que pode ser imaginado pode ser sonhado, mas mesmo o mais inesperado dos sonhos é um quebra-cabeça que esconde um desejo, ou então o seu oposto, um medo. As cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa”

(As cidades invisíveis, Ítalo Calvino)



## SUMÁRIO

Lista das Tabelas & Quadros .....	ix
Lista das Abreviaturas, Siglas e Símbolos .....	x
Resumo .....	xi
Abstract .....	xii
<b>Introdução</b> .....	1
<b>Capítulo 1.</b> Política Urbana e a Política Ambiental no Brasil Contemporâneo .....	6
1.1. A Construção da Agenda da Reforma Urbana no Brasil .....	6
1.2. A Agenda Ambiental e a questão do Desenvolvimento Sustentável .....	11
1.3. O Direito à Cidade e a questão Ambiental .....	18
<b>Capítulo 2.</b> O Estatuto da Cidade e a questão Ambiental .....	23
2.1. Avanços e limites do Estatuto da Cidade na incorporação da agenda urbano-ambiental .....	23
2.2. Construção do quadro analítico dos Planos Diretores (definição das diretrizes e dos instrumentos) .....	32
2.2.1 QUADRO ANALÍTICO - O Plano Diretor e a Política de Meio Ambiente.....	33
<b>Capítulo 3.</b> Planos Diretores Urbanos .....	36
3.1. O processo de elaboração dos Planos Diretores Urbanos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro .....	36
3.2. Objetivos e diretrizes relacionados à questão ambiental .....	38
3.3. Instrumentos de gestão Ambiental instituídos nos Planos Diretores .....	54
<b>Considerações Finais:</b> limites e avanços dos Planos Diretores na perspectiva do planejamento urbano-ambiental .....	71
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	81

## LISTA DAS TABELAS E QUADROS

<b>Tabela 1</b> – Constituição de 88 – Ordenação da cidade e Plano Diretor .....	24
<b>Tabela 2</b> – Escolha dos municípios e situação dos PDUs.....	37
<b>Quadro 1</b> – Princípios Gerais e Objetivos dos Planos Diretores Relacionados ao Meio Ambiente, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	40
<b>Quadro 2</b> – Ação Articulada da Questão Ambiental nos Níveis Municipal, Estadual e Federal dos Planos Diretores, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	43
<b>Quadro 3</b> – Relação entre a Moradia Precária e o Meio Ambiente, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	46
<b>Quadro 4</b> – Gestão Participativa Relacionada à Questão Ambiental, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	49
<b>Quadro 5</b> – Função Social da Cidade e da Propriedade e a Incorporação do Aspecto Ambiental, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	51
<b>Quadro 6</b> – Definição de Zoneamento Ambiental, sob diversos aspectos, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	55
<b>Quadro 7</b> – Delimitação de Áreas ou Unidades de Preservação, Proteção ou Conservação, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	56
<b>Quadro 8</b> – Instituição de Fundo Específico de Meio Ambiente, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	59
<b>Quadro 9</b> – Delimitação de Áreas de Risco de Inundação e/ou à Ocupação Humana, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	60
<b>Quadro 10</b> – Delimitação de Áreas de Ocupação e Expansão Urbana, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	61
<b>Quadro 11</b> – Localização Preferencial de Comércio, Indústria e Serviços, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	63
<b>Quadro 12</b> – Estabelecimento de Plano Municipal de Meio Ambiente, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	64
<b>Quadro 13</b> – Definição de Instrumentos e Mecanismos de Controle Social na Política e Meio Ambiente, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008.....	66

## **SIGLAS**

ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

EIA- Estudo de Impacto Ambiental

EIV- Estudo de Impacto de Vizinhança

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei de Orçamento Anual

MCidades – Ministério das Cidades

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

PDU – Plano Diretor Urbano

PPA – Plano Pluri-anual

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente

UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFRJ– Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNCED – Conferência das Nações Unidas

## RESUMO

O século XX se caracterizou pela associação do conceito de desenvolvimento ao uso e consumo crescentes do solo, das fontes de energia e dos recursos naturais de forma geral, além de dar origem à formação das concentrações metropolitanas. De acordo como os dados do censo IBGE 2000, 84% da população brasileira reside hoje em áreas urbanas. Tal crescimento acarreta em um aumento na demanda de bens e serviço, no espaço, na energia disponível, nos recursos não-renováveis, na água, nos alimentos, enfim, no que é necessário para a sobrevivência humana. Com crescimento desordenado da população urbana, catástrofes ambientais, concentração da pobreza e falta de políticas públicas adequadas, têm contribuído cada vez mais para o processo de degradação ambiental e em conseqüência, temos cada vez mais nas cidades precariedade nos transportes, habitação, saneamento básico (lixo, captação e tratamento de água), segurança, poluição, saúde pública, miséria, violência, dentre outros exemplos. Diante disso, as questões sócio-ambientais passaram a ser uma das grandes preocupações da sociedade, a fim de minimizar os impactos ambientais e sociais, melhorando a qualidade de vida nas cidades. O enfoque do sistema urbano como parte do ecossistema global, traz à tona o planejamento urbano ambiental, tendo em vista estabelecer a união entre os dois temas fazendo emergir uma demanda por uma mudança no modelo, já ultrapassado, de gestão local para que elaborem soluções atenuantes dos efeitos gerados pela intensificação do processo de degradação ambiental e desvalorização social. Consistiu em objetivo deste trabalho identificar em que medida o debate em torno do Planejamento Urbano das cidades vem incorporando conceitos como a sustentabilidade, a gestão democrática, a função social da cidade e da propriedade e o direito à cidade e de que forma essa concepção se expressou nos Planos Diretores Urbanos, da região metropolitana do Rio de Janeiro, revisados após a promulgação do Estatuto da Cidade. O diálogo entre o planejamento urbano e o ambiental são práticas recentes, e por isso, ainda incipientes, mas que devem ser valorizadas diante da contribuição para a melhoria de vida nas cidades.

## ABSTRACT

The twentieth century was marked by the association of the concept of development and consumption increasing the use of soil, the sources of energy and natural resources in general, and lead to the formation of metropolitan concentrations. According to data from the IBGE 2000 census, 84% of the Brazilian population lives in urban areas today. This growth leads to an increase in demand for goods and services, in space, energy available in non-renewable resources, water, food, finally, in what is necessary for human survival. With disorderly growth of urban population, environmental disasters, concentration of poverty and lack of appropriate public politics, have increasingly contributed to the process of environmental degradation and as a result, we have increasingly precarious in cities in transport, housing, sanitation (garbage, collection and treatment of water), safety, pollution, public health, poverty, violence, among other examples. Given this, the socio-environmental issues have become a major concern of society in order to minimize the environmental and social impacts, improving the quality of life in cities. The focus of the urban system as part of the global ecosystem, brings to light the urban environmental planning, to establish a union between the two themes emerge as a demand for a change in the model, already exceeded, local management to devise solutions for mitigating the effects generated by the intensification of the process of environmental degradation and social devaluation. Consistiu objective of this work in identifying how far the debate on the Urban Planning of cities has been incorporating concepts such as sustainability, democratic management, the social function of the city and property and the right to the city and how that design is expressed in Urban Plans Directors, the metropolitan region of Rio de Janeiro, reviewed after the promulgation of the Statute of the City. The dialogue between the urban planning and environmental practices are recent, and hence, still nascent, but that must be recovered before the contribution to the improvement of life in cities.

## INTRODUÇÃO

A urbanização do Brasil é um fenômeno irreversível que vem sendo constatado pelos censos demográficos das últimas décadas. De acordo como os dados do censo IBGE 2000, 84% da população brasileira reside hoje em áreas urbanas.

Em nosso país, a luta pela chamada “reforma urbana” nasceu do abismo que divide os espaços, em grande parte das vezes adjacentes, reservados aos ricos e aos pobres nas cidades. Essas têm sido apresentadas, comumente, como lugar de concentração de riquezas e tragédias, como obras do esforço coletivo que resulta em proveito de poucos.

Cada vez mais graves, as carências urbanas propiciaram a formação de grupos organizados, conhecidos por “movimentos sociais urbanos”, que passaram a exigir providências do poder público e marcaram o cenário metropolitano nas décadas de 70 e 80. Após décadas de discussão que enfatizavam a necessidade de criação de meios de controle do uso do solo urbano, a organização política do movimento surtiu efeito, no processo constituinte, iniciado em 1987, com a elaboração de uma emenda popular para o capítulo de política urbana. Ainda que em termos nem sempre coincidentes com o que propunha o movimento pela reforma urbana, a Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> marcou a introdução dessa temática na história constitucional brasileira.

Tal lei dedicou um capítulo específico à “política urbana” (artigos 182 e 183). Esses últimos dispositivos destinam-se, fundamentalmente, a exigir da propriedade urbana, e da própria cidade, o cumprimento de sua função social. Para fazer valer isto, a Constituição elegeu o Plano Diretor Municipal como paradigma dessa obrigação, mas represou sua eficácia ao remeter a aplicação das penalidades instituídas à regulamentação em lei federal – exigência agora suprida pelo Estatuto da Cidade<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Senado Federal (2001). Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988, Brasília: Senado Federal.

<sup>2</sup> Lei nº10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade). Diário Oficial da União, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição nº 133, de 11/07/2001.

Este último, por sua vez, foi aprovado após muitos anos de tramitação, através da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. O Estatuto da Cidade oferece aos governos municipais e aos movimentos sociais um conjunto expressivo de instrumentos que na prática, buscam materializar o “direito à cidade”, definido na própria lei como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Resumindo, no Estatuto da Cidade, o objetivo da política urbana pode ser traduzido em quatro pontos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos. Ao reformular a política urbana de desenvolvimento das cidades, vieram à tona discussões importantes referentes aos instrumentos de controle do solo urbano, entre eles o plano diretor e disposições sobre o meio ambiente urbano.

O Plano Diretor Urbano, por sua vez, é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, situadas em regiões metropolitanas, integrantes de aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, integrantes de áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental. Ele é o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município e deveria ser feito ou revisado de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, até outubro de 2006.

Este instrumento traz uma nova concepção de planejamento urbano, com o objetivo fundamental de estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos. Nesta perspectiva, o Plano Diretor se torna um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras e não um mero instrumento de controle do uso do solo. Ele indica os objetivos a alcançar, explicita as estratégias e instrumentos para atingir tais objetivos e oferece os instrumentos necessários para que os mesmos sejam cumpridos.

A nosso ver, a elaboração do plano diretor, torna necessário que todos os municípios brasileiros conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades. Nessa perspectiva, a formulação do Plano Diretor deve ser um processo elaborado e implementado com a participação efetiva dos cidadãos juntamente com a equipe técnica de cada município e com os representantes governamentais.

Entretanto a cidade e o seu contexto urbano-metropolitano têm se configurado, cada vez mais, num considerável desafio dos estudiosos do urbanismo e do meio ambiente. Os problemas ambientais urbanos, nesse cenário, demandam a busca de soluções que ultrapassem o campo restrito de disciplinas isoladas, levando o urbanismo a atingir o patamar de campo prático da interdisciplinaridade.

O enfoque da temática ambiental só pode se dar, por pressuposto, de forma holística. Ao tratar a questão na esfera da cidade e do município, o grande desafio que se coloca é o equacionamento do desenvolvimento urbano sustentado.

As formas de desenvolvimento dos espaços urbanos vêm, nas últimas décadas, evidenciando o desrespeito às características e condições do meio natural sobre o qual se implantam. Em conseqüência, criam-se problemas que, muitas vezes se transformam em catástrofes, afetando o meio natural e a cidade, e nela a vida humana.

De fato, as cidades brasileiras são a expressão do agravamento dos processos de segregação espacial, exclusão social e degradação ambiental. Acrescenta-se ainda a divisão no trato da questão urbana e ambiental, geralmente consideradas de forma isolada pelas administrações públicas, em todos os âmbitos de governo, resultando numa atuação dispersa e conflitante na maior parte dos casos.

Ao mesmo tempo, é verdade que podemos constatar uma crescente importância das questões ambientais e de preservação dos patrimônios cultural e paisagístico na agenda pública, que vem contribuindo para revigorar as propostas de valorização das áreas verdes nos centros urbanos e de conservação e preservação dos seus espaços naturais. De certa forma, a valorização da agenda ambiental também é reflexo da crescente importância que esta temática vem ocupando no cenário internacional.

Nos últimos anos, pelo menos do ponto de vista discursivo, as autoridades mundiais têm se conscientizado da gravidade desse problema. Estão começando, ou pelo menos é isso que se espera, a pensar em estratégias que resultem em uma nova forma de planejar a vida urbana. Com efeito, percebemos com maior freqüência a inclusão de políticas ambientais em diversos programas de governo. Ainda nesse contexto, tem sido cada vez mais valorizada a importância não só da conscientização da sociedade, mas também da participação da mesma no processo do desenvolvimento sócio-ambiental urbano.

No âmbito municipal, é possível reconhecer avanços e limites a esse processo de articulação entre a agenda ambiental e a agenda urbana. Mesmo que alguns planos diretores possam expressar certo sucesso em políticas e práticas do planejamento urbano, inúmeros são



aqueles que não incorporam instrumentos de enfrentamento das situações de degradação sócio-ambiental.

Com o novo modelo de Plano Diretor baseado no Estatuto da Cidade e assumido pelo Ministério das Cidades, há uma nova concepção referente ao enfoque sócio-ambiental nos planos urbanísticos. Todavia, existem inúmeros bloqueios e barreiras à implementação desta nova concepção, seja por parte das administrações municipais, da dinâmica econômica, ou por sua vez, da comunidade local, dentre outros fatores.

Diante desses fatos, podemos indagar sobre as possibilidades e limites dos Planos Diretores fornecerem instrumentos e subsídios para o cumprimento do planejamento ambiental urbano sustentável.

Nesse contexto, a presente dissertação tem como objetivo geral avaliar os Planos Diretores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, identificando suas diferentes concepções, analisando em que medidas estes incorporam a questão ambiental nas suas diretrizes e definem instrumentos para uma nova prática de gestão integrada de planejamento urbano-ambiental. Para tanto, foram selecionados nove planos diretores, entre os planos aprovados até abril de 2008, dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Nessa perspectiva, são objetivos específicos desse estudo:

Construir o quadro de referência teórica para a análise dos planos diretores municipais selecionados, com base na agenda da reforma urbana e no conceito de sustentabilidade ambiental.

Identificar a nova concepção de política urbana no Brasil expressa na agenda da reforma urbana e, institucionalmente, no Estatuto da Cidade, destacando suas articulações com a questão ambiental.

Analisar os planos diretores da região metropolitana do Rio de Janeiro, selecionados com base na agenda da reforma urbana e ambiental, identificando os limites e avanços na incorporação de diretrizes e instrumentos que expressem uma nova prática de planejamento urbano-ambiental.

Para desenvolver o objetivo proposto, a dissertação está estruturada em três capítulos, descritos a seguir.

No primeiro capítulo, será abordado o tema da Política Urbana e a Política Ambiental no Brasil Contemporâneo, baseado em uma revisão bibliográfica expressa por diversos autores como Adauto Lúcio Cardoso, Orlando Alves dos Santos Junior, Grazia de Grazia, Jean Pierre Leroy, Henri Asclerad, David Harvey, dentre outros. Pretende-se também analisar o processo de construção da Agenda da Reforma Urbana, e a forma de atuação dos

movimentos sociais com seus êxitos e limites. Ainda no âmbito de revisão bibliográfica buscaremos sistematizar o debate em torno da Agenda Ambiental e dos conceitos de desenvolvimento sustentável, sob um ponto de vista crítico, além de tratar do Direito à Cidade e das suas interfaces com a questão ambiental.

A partir da discussão dos diversos conceitos encontrados na revisão bibliográfica pretende-se montar um quadro teórico de referência para apoio dos próximos capítulos. Essa construção teórica ajudará na compreensão das dinâmicas relacionadas à questão ambiental urbana.

A seguir, no segundo capítulo, serão abordadas as temáticas do Estatuto da Cidade e a questão ambiental, identificando quais os avanços e limites desse instrumento na incorporação da agenda ambiental-urbana, através da revisão do mesmo e com apoio na revisão bibliográfica realizada no capítulo anterior. Isto ajudará na definição do quadro de análise dos Planos Diretores sob o ponto de vista das diretrizes e dos instrumentos utilizados. Os Planos Diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro serão coletados na internet, quando disponível, ou nas próprias prefeituras municipais.

Por fim, no terceiro capítulo, será realizado um estudo comparativo entre alguns Planos Diretores selecionados entre os municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, sob o ponto de vista sócio-ambiental. A escolha desses municípios foi realizada a partir de dois critérios. Primeiro estes deveriam estar aprovados, o que nos levou a estabelecer como prazo limite o mês de abril de 2008, tendo em vista a data de conclusão desse estudo. Segundo, adotamos um critério populacional, elegendo para nossa avaliação os municípios com mais de 100.000 habitantes, em razão desses municípios, em geral, concentrarem problemas urbanos e ambientais que deveriam ser por princípio abordados no plano diretor. Para o estudo comparativo, foram realizadas duas sistematizações dos Planos Diretores, uma com relação à avaliação das diretrizes e outra para avaliação dos instrumentos.

Na conclusão, buscou-se identificar quais os limites e avanços dos Planos Diretores analisados nos capítulos anteriores, na perspectiva do planejamento urbano-ambiental. Além disso, observamos de que maneira os instrumentos de política urbana adotados foram influenciados pela agenda nacional da reforma urbana e incorporaram o conceito de planejamento urbano-ambiental.

## **CAPÍTULO 1 – POLÍTICA URBANA E A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Neste capítulo apresentamos o debate contemporâneo em torno da política urbana e da política ambiental, tendo como marco a Constituição de 1988, buscando identificar os principais conceitos que fundamentam tanto a agenda da reforma urbana quanto a agenda ambiental. Nessa perspectiva, resgatamos o histórico de construção dessas agendas com a intenção de discutir a relação entre o direito à cidade e o debate em torno do desenvolvimento sustentável. Para tanto, realizamos uma revisão bibliográfica com base em diversos autores como Adauto Lúcio Cardoso, Orlando Alves dos Santos Junior, Marcelo Lopes de Souza, Grazia de Grazia, Jean Pierre Leroy, Edésio Fernandes, Henri Ascelerad, David Harvey e outros. Nosso objetivo foi construir um quadro de referência teórica para a avaliação dos planos diretores, analisados no decorrer dessa dissertação.

### **1.1. A Construção da Agenda de Reforma Urbana no Brasil**

*A cidade não é apenas uma linguagem, mas uma prática.  
Henri Lefebvre*

Parece inegável a constatação que as cidades brasileiras são, em geral, desprovidas de infra-estrutura e planejamento para suprir a demanda decorrente do alarmante crescimento da população urbana, que em 1950 era cerca de 18,8 milhões e em 2000 passou para cerca de 138 milhões de habitantes. Em consequência disto as zonas urbanas passaram a ser palco de profundos problemas sócio-espaciais como a falta de moradia, falta de empregos e de saneamento, por exemplo. Dois grandes conjuntos de problemas associam-se fortemente às grandes cidades: a pobreza e a segregação residencial. À pobreza urbana e à segregação

residencial podem ser acrescentados outros problemas como a degradação ambiental, o sistema precário de transportes, a violência e o tráfico de drogas (SOUZA, 2003, p.82).

Já na década de 50, a idéia da reforma urbana havia aparecido, entretanto o principal problema questionado era a escassez habitacional e não estava ainda posto, pelo menos de uma forma mais explícita, uma reflexão mais geral em torno dos problemas urbanos.

Com o passar do tempo os problemas urbanos tornaram-se inúmeros e cada vez mais freqüentes, motivando assim a luta pela chamada Reforma Urbana no Brasil, que ganhou forças realmente a partir da década de 70, “quando os movimentos sociais urbanos colocaram na cena pública um quadro de profundas desigualdades sociais e degradação ambiental” (GRAZIA, 2003, p.53), questionando assim a qualidade das condições de vida nas cidades. Nesse cenário então surgiu o “movimento social urbano” que consistia em grupos de pressão organizado os quais cobravam do poder público providências com relação à política urbana e à política socioeconômica brasileira com o objetivo de amenizar as enormes carências urbanas.

Os anos de 1980 se caracterizaram por recessão, desemprego, pobreza e concentração de renda. Era o início do fim do regime autoritário no país e o processo de abertura trouxe à tona o debate em torno deste assunto, construindo então um verdadeiro ideário, um conjunto estruturado de idéias a respeito da natureza e dos meios de promoção da reforma urbana (SOUZA, 2003, p.118). Foi nesse contexto que renasceu o movimento da sociedade brasileira, que visava ao alcance da reforma social, principalmente através da reforma urbana.

Podemos definir a reforma urbana como “uma reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social” (SOUZA, 2003, p.112). Ou ainda, “o conjunto de processos sociais e institucionais que, expressando ideais de justiça social no espaço urbano, adquiriu visibilidade pública no país, a partir dos momentos que antecederam a instalação da Assembléia Nacional Constituinte” (TORRES RIBEIRO *apud* SANTOS JUNIOR, 1995, p. 44).

Com o fim do regime militar em 1985, logo se percebeu a necessidade de uma nova Constituição brasileira, marcando a “redemocratização” do país. No interior deste movimento pela democratização da sociedade, surge e se desenvolve o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU (SANTOS JUNIOR, 1995, p.43). Segundo registro de Grazia de Grazia (2003, p. 54), os "princípios fundamentais" das ações do MNRU, foram:

- *Direito à Cidade e à Cidadania*, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida

urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

- *Gestão Democrática da Cidade*, entendida como forma de planejar, produzir, operar, e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

- *Função Social da Cidade e da Propriedade*, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

A partir desta conjuntura o MNRU passa a enfrentar o desafio da disputa política por uma concepção que tem em vista a garantia do direito à cidade a fim de provocar mudanças na qualidade de vida, através de políticas públicas voltadas para o conjunto da população (GRAZIA, 2003, p.53). Este ponto de vista é completado por Aduino Lúcio Cardoso (2003) quando diz que a proposta do MNRU se centrou principalmente em termos da definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – diretamente ligados ao papel do Estado na garantia da reprodução social, e na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade.

Em meados dos anos 80, foi então iniciado o processo de elaboração desta Constituição que substituiria aquela criada em 1967 sob o regime autoritário. Desta vez a sociedade civil poderia participar apresentando diretamente ao Congresso propostas legislativas, denominadas “emendas populares”, segundo Souza (2003, p.118). Os ideais da reforma urbana só foram de fato consolidados com o surgimento do MNRU, que se organiza a partir da busca da participação direta da sociedade no processo constituinte (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 43 e 44). O MNRU havia crescido e influenciado decisivamente as disposições constitucionais (MARICATO, 1994, p.1). Do MNRU participavam Organizações Não-Governamentais, Universidades, movimentos populares e representações técnico-profissionais.

Começou então a ser articulada a Emenda Popular pela Reforma Urbana “que incorporava o acúmulo teórico da questão urbana e o avanço político dos movimentos populares” (GRAZIA, 2003, p.53). Os requisitos para que as emendas fossem recebidas pelo Congresso Constituinte eram de que as mesmas deveriam ter, no mínimo, 30.000 assinaturas além de serem apoiadas por três entidades da sociedade civil. Segundo Grazia de Grazia (2003, p.53), a Emenda popular da Reforma Urbana contou com cerca de 200.000 assinaturas.

Como sintetiza Aduino Lúcio Cardoso (2003, p.30), a Emenda Popular pela Reforma Urbana era baseada nos seguintes princípios:

- *Estado fica obrigado a assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos:* este é o princípio fundamental que caracteriza a emenda. Uma série de novos direitos são definidos para garantir o acesso à moradia, infra-estrutura e serviços urbanos, todos subordinados ao direito à condições de vida urbana digna e justiça social, ao qual ficaria submetido inclusive, o direito de propriedade.
- *Submissão da propriedade à sua função social:* o objetivo principal desta formulação é estabelecer limites à hegemonia do direito de propriedade privada do solo urbano. Parte do princípio de que o exercício desse instituto é um dos principais causadores dos mecanismos geradores de desigualdades sociais na produção e estruturação do espaço urbano. Pressupõe, portanto, o estabelecimento de instrumentos que fortaleçam a regulação pública do uso do solo, de modo que a prática privada e pública daquele direito não prejudique o interesse coletivo.
- *Direito à cidade:* este princípio almeja um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduz na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização.
- *Gestão democrática da cidade:* significando aqui a ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa. A concretização deste princípio se traduziria na proposição de leis e nos processos de elaboração e implantação de políticas urbanas, dando ênfase à representação das entidades comunitárias.

Mesmo com objetivos inovadores para tratar da questão urbana, a proposta da Emenda Popular não foi totalmente incorporada ao texto constitucional. Originalmente este documento possuía 23 artigos que abrangiam vários temas e por fim foram incorporados apenas dois artigos na Constituição de 1988, dentro do Capítulo da Política Urbana. Como foram somente dois artigos, vale a pena reproduzi-los:

**Art.. 182** - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

**Art. 183** - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião<sup>3</sup>.

Tendo em vista o escrito acima, cabe chamar a atenção para dois aspectos. Primeiro, o texto constitucional elegeu o plano diretor municipal como paradigma da obrigação de alcançar o objetivo da função social da cidade e da propriedade, o que não estava proposto na emenda popular. Segundo, que no momento em que vincula a função social da cidade e da propriedade ao plano diretor, a Constituição sugere uma certa autonomia municipal na sua definição, o que reforça o processo de municipalização e descentralização das políticas urbanas que marcaram a própria constituição (CARDOSO, 2003, p.32).

Devido à drástica redução dos números de artigos sobre a política urbana propostos na Emenda popular pela Reforma Urbana, pode-se concluir que a pressão do MNRU sobre o processo Constituinte não foi muito favorável. Souza (2003, p.120) afirma que “diante desse resultado, pareceu restar como opção, concentrar os esforços em uma tentativa de converter os planos diretores municipais em meios de promoção da reforma urbana, mediante a previsão de instrumentos e mecanismos capazes de contribuir para o atingimento dos objetivos da reforma”.

Com o fim dos trabalhos da Constituinte, as atenções se voltam para os Estados e municípios, aqueles responsáveis pela elaboração das constituições estaduais, estes, pelas Leis orgânicas e os Planos diretores. Nesse sentido, aconteceu um largo debate, do qual fazia parte principalmente o meio técnico-acadêmico ligado ao planejamento urbano, que buscavam estabelecer novos parâmetros e diretrizes para os planos diretores (CARDOSO, 2003, p.33).

Edésio Fernandes (2002) expressou a importância atribuída aos municípios:

O direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe especialmente ao governo municipal promover

<sup>3</sup>

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

A nosso ver, mesmo com alguns fracassos em relação à sugestão da Emenda popular para o texto constitucional, temos conquistas que devem ser registradas. A introdução do capítulo *Da Política Urbana* em nossa constituição marcou a introdução dessa temática na história constitucional brasileira e, além disso, o princípio da “função social da propriedade”, que esteve presente em outras constituições brasileiras anteriores à de 1988, só alcançou uma definição consistente neste último texto, no artigo 182.

Entretanto, a reforma urbana no Brasil continua e enfrenta ainda diversos entraves. Vale a pena ressaltar aqui que a bandeira da “reforma urbana” até hoje não é muito conhecida pela opinião pública brasileira, e permanece na maior parte das vezes concentrada entre intelectuais desse nicho de estudo. Arelado a este fato encontramos obstáculos políticos, técnicos, culturais, econômicos e jurídicos.

Assim, para que haja um avanço na política de planejamento urbano no país é necessário difundir o ideário da reforma urbana extraindo sínteses de fácil compreensão, sob a forma de propostas claras e operacionalizáveis (SOUZA, 2003, p.121).

## **1.2. A Agenda Ambiental e a questão do Desenvolvimento Sustentável**

*O tipo de natureza que poderemos ter condições de produzir nos anos vindouros terá fortes efeitos sobre formas sociais emergentes e mesmo novas*  
David Harvey

Nas últimas décadas o crescimento da população urbana brasileira foi alarmante. Os movimentos migratórios inter-regionais e os intra-regionais, de natureza rural-urbana, em todo o país foram acelerados em função da atração provocada pelo crescimento industrial e de serviços urbanos, além das transformações estruturais ocorridas na agricultura. Uma consequência disto é que, conforme citado anteriormente, de acordo como os dados do censo IBGE 2000, 84% da população brasileira reside hoje em áreas urbanas.

Devido à inúmeros problemas existentes nas cidades, citados no início deste trabalho, a população não encontra condições adequadas, na maior parte dos centros urbanos, para exercer atividades básicas como trabalhar, estudar, habitar, divertir-se,... Tal fato influencia diretamente na qualidade de vida destas populações. O acesso à infra-estrutura e serviços coletivos urbanos – educação, saúde, segurança, saneamento, transporte, energia,



comunicação e moradia da moradia, torna-se condição essencial para a qualidade de vida minimamente digna (GRAZIA & QUEIROZ, 2001, p.38). De fato, são grandes as conseqüências perversas do crescimento desordenado e sem planejamento. Nesse cenário, a ocupação urbana

desordenada e precária, perpetuada por remendos de infra-estrutura, gera efeitos para a cidade como um todo – por meio de inundações recorrentes a cada período de chuvas, incremento dos congestionamentos nas principais vias de circulação - e desvia recursos do Poder Público necessário para dotação ou recuperação das condições de habitabilidade em áreas nas quais o processo de urbanização já foi deflagrado (MORETTI & FERNANDES, s.d.).

Com efeito, de acordo com Leroy (2002, p.57), as grandes cidades brasileiras, “por força da falta de cuidado, planejamento e democratização de renda e acesso ao solo e à infra-estrutura, tornaram-se espaços de degradação social e ambiental”.

A questão é que a situação de degradação ambiental em que o país se encontra pode ser atribuída, pelo menos em seus traços mais estruturais, à forma de desenvolvimento das cidades brasileiras. Nessas verificam-se diversas áreas sujeitas a enchentes e desmoronamentos, que causam enormes tragédias; altos índices de poluição; situação precária de saneamento básico que engloba o abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento do lixo, drenagem e controle de vetores e outros inúmeros problemas.

Segundo Maricato (1994), outros aspectos de degradação ambiental não se restringem apenas às metrópoles e podem ser vistos em cidades de todos os tamanhos, que repetem uma forma predatória de ocupação do solo: devastação da vegetação, erosões, comprometimento da rede hídrica com esgotos domésticos ou industriais e lixo sólido (cuja coleta deficiente é causadora de freqüente obstrução de córregos), impermeabilização contínua da superfície, priorização do transporte individual poluidor, inadequados movimentos de terra e cortes de taludes, aterramento de mangues, execução de grandes avenidas em fundos de vales com canalização fechada de córregos, entre outras características gerais.

Um aspecto que devemos ressaltar com relação à questão ambiental nas cidades brasileiras é que esta não pode ser dissociada do processo de desenvolvimento da desigualdade e da exclusão social. A discriminação ambiental é apenas parte do universo da exclusão social que inclui ainda menos oportunidades de emprego (particularmente emprego formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável (MARICATO, 1994, p.2)

É importante relembrar que a atitude predatória tem raízes históricas, desde o Brasil colônia, com a exploração das riquezas naturais como pau-brasil, cana-de-açúcar, borracha,

exploração mineral e áreas de floresta. Nesta época também não existia planejamento e a política atuava de forma fiscalizadora sem a intenção de fornecer soluções aos problemas decorrentes dessa exploração, prevalecendo a busca pelo lucro a qualquer custo. Sobre isso Sergio Buarque de Holanda (1971, p.74) destaca: “Mesmo em seus melhores momentos, a obra realizada pelos portugueses teve um caráter mais acentuado de feitorização do que de colonização. Não convinha que aqui se fizessem grandes obras, ao menos quando não produzissem imediatos benefícios”.

A sociedade brasileira foi formada com estas raízes de exploração e lucro a todo custo, acostumando-se com as conseqüências de degradação que esse descontrole causou. A paisagem modificada passou a ser comum para cada geração, uma vez que as mesmas não conheceram sua estrutura original. Para Leroy (2002, p.57), no caso do Brasil,

o processo foi agravado pela presença especialmente forte de quatro fatores: a) a sensação de inesgotabilidade dos recursos; b) a postura parasitária diante dessa abundância natural, origem de uma tecnologia descuidada e extensiva; c) o desprezo pela natureza tropical; d) uma ocupação baseada desde o início na apropriação concentrada da terra, no latifúndio.

Falamos então de diversos problemas ocorridos nas cidades, muitas vezes resultantes de fatos históricos, e que têm como uma das conseqüências a degradação do meio ambiente. O somatório dos efeitos desastrosos dos processos de urbanização ocorridos em várias nações do planeta colocou em pauta a continuidade do desenvolvimento em meio a duas crises elaboradas como questões e compreendidas cada vez mais como interdependentes: a questão urbana e a questão ambiental (SANTOS & MOTTA, 2001, p.85).

Para o agravamento dos fatos, em nosso país a política urbana foi sempre tratada em separado da política ambiental. Sobre isso Vera Rezende (2003, p.139) afirma que “a preocupação com a política urbana encontra-se em geral desvinculada da preocupação com o meio ambiente urbano, ambas presentes na Constituição”. Isso é constatado na lei constitucional de 1988, na qual foram elaborados capítulos separados para a política urbana e para a política ambiental, mas a cada dia estes termos, urbano e ambiental, têm tornado-se mais próximos. Na lei, a política ambiental trata apenas de recursos naturais, ecossistemas, ecologia e outros estritamente naturais não citando as áreas urbanas.

Diversas razões de ordem cultural e social fazem com que o tratamento da questão ambiental urbana ainda não tenha se difundido, a não ser entre as pessoas deste campo de estudo. Uma das explicações para este tratamento separado das questões ambientais e urbanas

é que o campo dos estudos ambientais e dos estudos urbanos apresentam diferenças, por originarem-se de áreas de conhecimento diversas (REZENDE, 2003, p.140).

Precisamos pensar cada vez mais em uma política urbana que contemple também as questões ambientais e para isso o primeiro passo seria a união do termo ambiental e urbano, fazendo surgir então o Planejamento ambiental urbano. A tentativa de uso da expressão *meio ambiente urbano* visa unir aspectos físicos, naturais e construídos do espaço urbano com aspectos de qualidade de vida urbana, entendida como o fundamento e uma síntese entre o bem-estar individual, o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento econômico (REZENDE, 2003, p.141).

A construção de algum movimento político amplo em torno de toda a questão da “responsabilidade perante a natureza e perante a natureza humana” exige negociação e tradução entre diversos hábitos mentais que advêm dos modos desiguais pelos quais a vida material, as práticas sociais e os sistemas de conhecimento são orquestrados e organizados (HARVEY, 2004, p.292).

A formação desse pensamento que une o urbano à questão ambiental cresce, no Brasil, durante a Conferência das Nações Unidas (UNCED) para o meio ambiente (1992), no Rio de Janeiro (Rio-92). As questões referentes à proteção dos recursos naturais são vistas como prioridade, a fim de serem aliadas ao processo de desenvolvimento. Nesta conferência o debate internacional se deu em torno de estratégias voltadas para o desenvolvimento sustentável.

O debate da UNCED-92 foi baseado na publicação *Nosso Futuro Comum* (1987), ou Relatório de Brundtland<sup>4</sup>, no qual surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável. Neste relatório, foi definido que “*desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades*”. Pela primeira vez trata-se a questão ambiental além do enfoque *strictu sensu*, mas também associado à pobreza e à degradação ambiental como conseqüências de um modo de desenvolvimento desigual no que tange a produção, distribuição e consumo de riquezas. Desta forma a questão ambiental adquire outra concepção, mais abrangente.

Seria o aparecimento do conceito do termo *desenvolvimento sustentável*, que veio à tona a partir do Relatório Brundtland em 1987, capaz de ser um elo de articulação entre políticas sociais, de crescimento econômico e de proteção ambiental, apontando possíveis sínteses entre o ambiental e o urbano?

---

<sup>4</sup> Durante os anos 80, as Nações Unidas encarregaram uma comissão internacional de alto nível, presidida por Mrs. Go Brundtland, Primeira Ministra da Noruega, de efetuar amplo estudo a respeito dos problemas globais de ambiente e desenvolvimento.

A nosso ver, uma das maiores heranças da Rio-92 – por sua vez, herança do Relatório Brundtland – foi despertar de forma mais incisiva a consciência mundial para os problemas ambientais globais. A questão ambiental e sua interface com o desenvolvimento passaram a ser assunto de salas de aula, pesquisas, debate familiar em praticamente todos os lugares. Portanto, não pode mais ser ignorada pelos governos e nem pelos debates em torno das políticas públicas.

Nessa perspectiva cabe ressaltar que da Rio-92 resultou também a Agenda 21, que consiste em um documento assinado por cerca de 170 países componentes dessa conferência e tem como premissa básica uma série de formulações e diretrizes para o “desenvolvimento sustentável” no mundo para o século XXI, inclusive no plano local, através das Agendas 21 locais. Para alguns autores, tal documento reflete o consenso global e as responsabilidades políticas no mais alto nível de integração entre desenvolvimento e ambiente (SATO & SANTOS, 1999, p. 23). A Agenda 21 deve ser um processo de planejamento participativo que resulta na análise da situação atual de um país, estado, município, região, setor e planeja o futuro de forma sustentável. E esse processo deve envolver toda a sociedade na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazo.<sup>5</sup>

No entanto, a Agenda 21, conforme Leroy (2002, p. 17) tem o propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso. Também associa o desenvolvimento sustentável ao crescimento econômico afirmando que é este que irá diminuir a pobreza e melhorar o meio ambiente. Coloca, dessa forma, o crescimento econômico como premissa para alcançar o tão almejado desenvolvimento sustentável. Contudo, sabemos que o crescimento econômico não é a fórmula para alcançar a sustentabilidade e nem a redução da pobreza, pelo contrário, ele pode aumentar ainda mais as disparidades já existentes, portanto é uma falha que este seja um dos principais objetivos para uma sociedade sustentável.

Além disso, este documento trata de forma igualitária todos os países e atores sociais na sua responsabilidade pela busca da sustentabilidade como se todos fossem igualmente responsáveis pela recuperação e preservação do meio ambiente. O grande equívoco neste caso é que não somos todos iguais – não temos a mesma cultura, tradição, base material, ecossistemas e valores – e nem possuímos a mesma igualdade de participação ou mesmo nos

---

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=597>, acessado em 20.05.2008, às 15h35min.

apropriamos dos recursos e da energia provenientes da natureza da mesma forma. Também não contribuimos da mesma forma para a destruição dos recursos naturais. Uma minoria de cerca de 20% da humanidade consome cerca de 80% dos recursos naturais, produzindo ao mesmo tempo cerca de 80% da poluição e da degradação ambiental que ameaçam o planeta como um todo, especialmente através do chamado “aquecimento global” (LEROY, 2002, p. 15).

Não obstante todas estas contradições, na nossa opinião, mesmo com esses equívocos temos que considerar que a Agenda 21 contribuiu para alarmar as preocupações com o meio-ambiente, criou estratégias que devem sim ser discutidas e aprimoradas, pois esta agenda elaborada não deve ser considerada apenas um documento, mas sim um processo.

O termo que surgiu, em 1987, denominado como “desenvolvimento sustentável” é um termo complexo e talvez por isso, utilizado muitas vezes de forma banalizada ou vazia no discurso. Por isso abordaremos alguns pontos de vista sobre esta expressão para entendermos e adotarmos uma definição que norteará este estudo.

A própria definição do termo no Relatório de Brundtland (descrita anteriormente), não é capaz de perceber a diversidade social que existirá no futuro e nem mesmo a do próprio presente, além disso, as metas são definidas baseadas nos efeitos que se almejam atingir e não pelos processos sociopolíticos que deverão ocorrer em nome de tal pretensão.

Em grande parte das vezes a sustentabilidade é entendida como “um princípio em evolução”, “um conceito infinito”, “que poucos sabem o que é” (ACSELRAD, 1999, p.2). Por isso os discursos disputam a definição mais “adequada” ao termo, de acordo com os objetivos e idéias mais convenientes àquele discurso. A preocupação nesta situação é o fato de que o discurso vai por um lado e a prática para outro, uma vez que existe um discurso sobre a sustentabilidade que se quer e a dominante, a qual está ligada à primeira palavra do termo – desenvolvimento –, e nada mais é do que o desenvolvimento econômico. Assim,

não podemos deixar de associar também o recurso à noção de sustentabilidade urbana a estratégias de implementação da metáfora cidade-empresa, que projetam na “cidade sustentável” alguns dos supostos atributos de atratividade de investimentos, no contexto da competição global. Conduzir as cidades para um futuro sustentável significa neste caso promover a produtividade no uso dos recursos ambientais e fortalecer as vantagens competitivas. (ACSELRAD, 1999, p.4).

Tanto o *desenvolvimento* que conhecemos quanto o *desenvolvimento sustentável* como hoje está proposto são frutos da apropriação do mundo material por parte de uma minoria que conseguiu impor sua vontade ao conjunto da humanidade (LEROY, 2002, p.18). A sustentabilidade é associada ao mercado e ao sistema de idéias que o alimenta, logo serve aos

seus interesses. Ao tomarem para si o desenvolvimento sustentável, o mercado e o pensamento economista dominante buscam obscurecer a existência de uma dinâmica social que combina apropriação privada do mundo material e aprofundamento das desigualdades (LEROY, 2002, p. 19).

Neste discurso dominante, o que importa é a quantidade e não a qualidade do que se produz e para quem se produz. Como afirma Harvey (2004, p. 291),

algum tipo de discurso hegemônico fundado no conhecimento dos economistas e engenheiros também veio a dominar a discussão das questões ambientais e a determinar como devemos conceber nossa responsabilidade perante a natureza humana. Transformar tudo em mercadoria e submeter quase todas as transações (incluindo as vinculadas à produção do conhecimento) à lógica singular da lucratividade comercial e ao cálculo de custo-benefício é um modo dominante de pensar.

A sustentabilidade remete a relações entre a sociedade e a base material de sua reprodução. Portanto, não se trata de uma sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, mas sim das formas sociais de apropriação do uso desses recursos e deste ambiente (ACSELRAD, s.d., p.1, mimeo). É necessário que os outros segmentos da sociedade, muitas vezes deixados de fora desse processo, tomem consciência para criticar tais valores dominantes e encontrem outra forma de ver o futuro. Dessa maneira, a sustentabilidade sai do campo estritamente econômico e pode ser entendida como o processo pelo qual as sociedades administram suas condições materiais, redefinindo os princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição de seus recursos ambientais (LEROY, 2002, p. 18).

É também preciso considerar a necessidade de cada lugar, país e região para que estes enfrentem seus próprios problemas e a partir daí tracem suas perspectivas em relação ao futuro, construindo assim modelos autênticos de transição para a sustentabilidade, levando em consideração seus valores, culturas, tradições, economias, políticas e relações sociais. Vale lembrar que a busca da sustentabilidade não pode se dar de forma isolada pois o mundo está interligado e a política adotada por uma região deve ter o cuidado de não ser prejudicial a um outro povo ou lugar.

Ao nosso ver, o caminho para chegar a tal transição para sustentabilidade é por meio do debate democrático<sup>6</sup> e da ampla participação social, através dos movimentos sociais para que estes novos modelos entrem em vigor. A transição para um novo modelo de

---

<sup>6</sup> Entendemos democracia, pois, como processo. Como processo de subversão interminável, de luta infundável, na medida em que cada conquista nos confronta com novos desafios, necessidades, ameaças, sonhos, perigos, ideais. Processo que deve ser necessariamente se espraiar do individual para o coletivo (LEROY, 2002, p.23).

desenvolvimento articula dois movimentos: de um lado, a construção imaginária de um futuro desejável e, de outro, o esforço de entendimento das condições de sua viabilização (ACSELRAD, s.d., p.5).

A transformação esperada é que as cidades deixem de ser vítimas da exploração dos recursos naturais, causa da degradação e escassez, e do trabalho, o que gera desigualdade e injustiça, e passem a ser cenário de formas sociais de apropriação dos recursos e do ambiente através de relações sociais mais justas. Para alcançarmos o objetivo da sustentabilidade todos os atores sociais terão que admitir novas funções. O Estado deverá resgatar suas funções sociais, as empresas deverão assumir o compromisso social de substituir formas tradicionais de valorizar o espaço em detrimento de outras sustentáveis e a população, por sua vez, deve defender seus interesses sociais, fazendo valer a participação social sem influências das diferenças existentes.

Transformar as camadas populares em sujeitos políticos de seu ambiente material, econômico e cultural – esse é o desafio da construção da sustentabilidade democrática em nosso país (LEROY, 2002, p.25). É necessário estabelecer uma nova dinâmica social e econômica, em moldes contrários da que está em vigor, com o objetivo de fortalecer a participação popular e a desconcentração de riqueza e renda para que os recursos naturais sejam usufruídos adequadamente do ponto de vista ecológico e também de maneira justa e equitativa. Adotamos então para este estudo, baseado nestes motivos e nas colocações de Leroy (2002), o termo denominado *sustentabilidade democrática* e não mais *desenvolvimento sustentável*.

Mas esta meta não pode ser encarada como um obstáculo insuperável. A apropriação igualitária dos recursos naturais, com equidade de gênero e etnia, qualidade de vida, democratização das políticas públicas, fortalecimento da sociedade civil, geração de trabalho e renda, aperfeiçoamento das oportunidades culturais e educativas estão inseridas nas premissas do *direito à cidade*.

### **1.3. O Direito à Cidade e a questão ambiental**

*“A cidade não pára, a cidade só cresce: o de cima sobe e o de baixo desce”*  
*A cidade*, música de Chico Science, Grupo Nação Zumbi.

Como vimos, a urbanização acelerada e desenfreada, principalmente na década de 80, proporcionada pelos interesses dos investimentos do capital financeiro e da abertura de

mercados, na corrida ao lucro e à acumulação de capitais, transformou as cidades em um palco de profundos abismos sociais. Este problema revelou a necessidade de uma discussão profunda sobre a reforma urbana, através de mudanças de modelos de desenvolvimento e legislações. Parte-se de uma visão crítica sobre o modelo de urbanização vigente, que protege a existência de grandes latifúndios urbanos, propicia o adensamento e a verticalização sem precedentes, dificulta o acesso aos bens e serviços e equipamentos urbanos para as classes menos favorecidas, e desta forma, configuram-se como instrumentos legítimos de exclusão social. Com efeito, é preciso pensar em um novo paradigma de política pública.

É importante ressaltar, para completar, que, como afirma Santos Junior, a exclusão social não pode ser compreendida na sua complexidade com base apenas na dimensão da pobreza, em relação ao acesso à renda para consumo privado, mas também em outros fatores geradores de fortes desigualdades sociais que caracterizam a sociedade brasileira. Nesse espectro, encontram-se tanto os direitos já amplamente reconhecidos como indispensáveis a uma vida digna como saúde, educação, transporte, habitação, meio ambiente, etc., quanto outros aspectos sociais diversos, como as discriminações de raça, gênero, sexualidade e faixa etária.<sup>7</sup>

Baseado nesse histórico surgiu o conceito do *Direito à Cidade* que luta para que as cidades brasileiras sejam mais justas, democráticas e sustentáveis, por meio da implementação de políticas públicas nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal. Tais políticas devem ser voltadas a assegurar que nas cidades sejam promovidas a distribuição justa da riqueza, cultura e conhecimento para todos os seus habitantes. Para isto devem se basear nos princípios norteadores da política urbana e da agenda da reforma urbana como o de assegurar o pleno exercício da cidadania<sup>8</sup>, condições dignas de vida, da gestão democrática da cidade<sup>9</sup> e da função social da cidade e da propriedade. Nesse sentido,

os princípios elaborados pelo MNRU, por demandarem medidas que podem atingir lógicas estruturais como a justiça social, exigem, por coerência, que o Estado retome sua função social e assegure os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e

---

<sup>7</sup> SANTOS Jr., Orlando Alves dos. Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001, pág. 131.

<sup>8</sup> Como vimos nos princípios fundamentais do FNRU, segundo Grazia (2003), o Direito à cidade e à Cidadania é entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes da cidade na condução de seus destinos.

<sup>9</sup> *Gestão Democrática da Cidade*, entendida como forma de planejar, produzir, operar, e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular. Grazia, op cit.



serviços, isto é, que assegure o direito à cidade para todos, através da elaboração e implantação de instrumentos e mecanismos redistributivos (GRAZIA, 2003, p. 55).

Cada indivíduo deve ter consciência da importância de seu papel na preservação ambiental e procurar exercer a cidadania mediante a participação no planejamento da cidade. O Direito à Cidade abrange tanto os direitos civis e políticos, representado pelo direito à gestão democrática das cidades, como pelos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. O direito à cidade democrática, justa, equitativa e sustentável pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos previstos em Pactos e Convênios internacionais de Direitos Humanos, por todos os habitantes tais como: o direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; o direito de constituir sindicatos; o direito a uma vida em família; o direito à previdência; o direito a um padrão de vida adequado; o direito à alimentação e vestuário; o direito à habitação adequada; o direito à saúde; o direito à água; o direito à educação; o direito à cultura; o direito à participação política; o direito à associação, reunião e manifestação; o direito à segurança pública; o direito à convivência pacífica; o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o direito ao lazer e vários outros que complementam a base de um sistema que valorize em seu ordenamento conjuntural a gestão urbano-ambiental.

Existe hoje uma luta no campo jurídico no sentido de consolidar o Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito e sua articulação com os demais ramos do Direito Público, tais como: constitucional, administrativo, tributário e principalmente o ambiental. Na nossa opinião, a implantação desse novo ramo jurídico – Direito Urbanístico, é um fato vantajoso, todavia, deve-se lembrar que sempre teremos que estudar a política urbana em conjunto com a proteção do meio ambiente, ou seja, com a gestão ambiental sustentável e democrática, para uma urbanização sempre voltada para a sadia qualidade de vida do cidadão.

A integração entre a política urbana e a política ambiental é o padrão a ser buscado atualmente, a fim de que o Direito à cidade seja garantido e a proteção do meio ambiente se torne eficaz nas cidades, mas será que existe uma reciprocidade de ideais entre o Direito à cidade e a agenda ambiental?

Em nosso ponto de vista, o Direito à cidade ainda é incipiente com relação à questão ambiental, pois é formado, muitas vezes, por interesses contraditórios. A síntese entre o ambiental e o urbano apresenta conflitos devido aos processos sociais dos agentes e aos interesses envolvidos nesta articulação. Muitas temáticas ambientais não são problematizadas na agenda urbana e vice-versa. Como exemplo podemos apontar as áreas de preservação ambiental de encostas e o aquecimento global que não constam na agenda urbana, por sua

vez, a agenda ambiental pouco dialoga com a falta de moradia e com a questão da mobilidade urbana.

Vencer esses obstáculos são primordiais para o alcance efetivo do direito à cidade possibilitando assim a conquista da função social da cidade, e com isso um diálogo equilibrado entre desenvolvimento urbano e meio ambiente.



Através do resgate do debate e do processo de construção da agenda da reforma urbana e da agenda ambiental, buscamos identificar alguns conceitos chaves como referência teórica para este estudo, que sintetizamos a seguir:

a) Sustentabilidade democrática.

Ao nos perguntarmos qual o futuro que queremos para as nossas cidades, antes de responder qual a forma ideal para o planejamento, é necessário perguntarmos para quê e para quem queremos tais mudanças. É preciso imaginar um futuro desejável e entender de que maneira poderemos criar as condições para sua viabilização. A partir daí poderemos traçar um modelo de planejamento baseado na construção democrática das cidades buscando legitimar os atores, levar em conta as diversidades existentes no local de modo a permitir que sejam reconhecidas diferentes formas culturais de relação com a base material das sociedades. Nessa perspectiva, nosso referencial agora será *Sustentabilidade democrática*, pois só assim, com a participação de todos os setores, de diferentes origens e posses, é que atingiremos as condições básicas que colaboram para um país sustentável.

Um ponto importantíssimo para completar este debate é a união da questão urbana com a questão ambiental. Um planejamento de cidades que não leve em consideração o *Planejamento urbano ambiental*, não será eficaz, já que os dois termos têm forte ligação no que diz respeito ao desenvolvimento urbano.

b) Gestão democrática da cidade

Colocar a cidadania como condição para o desenvolvimento, a nosso ver se faz necessário, pois assim o cidadão pode participar de modo direto ou indireto na formação do governo e na sua administração. Nesse sentido uma estratégia fundamental para exercermos a gestão democrática da cidade é ampliar a participação efetiva da sociedade nos destinos da transformação urbano-ambiental. Isto significa a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade envolvendo iniciativas que abranjam a transparência das ações de governo e o acesso à informações. Outro ponto é adotar a política de inversão de prioridades e a abertura

dos canais de participação popular, tendo em vista o alcance da hegemonia na sociedade em torno do programa democrático e popular. Esta participação é, portanto, um processo que se constrói e que tem o objetivo de criação de uma nova cultura política democrática em detrimento à cultura de “exclusão” criada historicamente pelas elites dominantes deste país.

#### c) Direito à cidade

Para que a participação tenha peso igual entre os membros componentes da sociedade o alcance da equidade social é fundamental. Fazer valer o direito à cidade é, antes de tudo, um compromisso com a justiça social sob o ponto de vista distributivo e espacial, eliminando a desigualdade no acesso aos benefícios de base material. Isto é, garantir o atendimento dos direitos básicos como saneamento, educação, habitação, lazer, trabalho, saúde e outros, possibilita a igualdade no acesso e interpretação das informações, de modo que, o cidadão possa formar sua própria opinião crítica.

O direito à cidade deve ser meta não só dos gestores públicos, através da efetivação de políticas de planejamento urbano, mas também, da população em geral, que, em primeiro lugar, deve ter consciência da importância de seu papel e deve procurar exercer a cidadania mediante a participação no planejamento da cidade.

#### d) Função social da cidade e da propriedade

A cidade ideal é aquela que é bem planejada, que dispõe de um desenvolvimento equilibrado, que permite ao ecossistema urbano relacionar-se racionalmente com os demais ecossistemas, garantindo assim, o respeito à função social da propriedade e à dignidade humana. Assegurar a função social da cidade significa que todos, indistintamente, possam ser incluídos na sociedade, beneficiando-se de condições dignas de moradia e de um meio ambiente urbano equilibrado.

Foi o Estatuto da Cidade que, em 2001, contribuiu para a união dos termos urbano e ambiental ao criar instrumentos visando a garantia do direito às cidades sustentáveis. Além disso, foi a partir desta mesma lei que os conceitos abordados acima como Gestão democrática, Direito à cidade e Função social da cidade e da propriedade foram regulamentados em nosso país.

Desta forma, no capítulo seguinte discutiremos sobre a importância do Estatuto da Cidade para a questão do Planejamento urbano ambiental no Brasil, buscando identificar seus avanços e limites, com base nos conceitos apresentado acima.

## **CAPÍTULO 2 – O ESTATUTO DA CIDADE E A QUESTÃO AMBIENTAL**

No presente capítulo discutimos o Estatuto da Cidade, lei sancionada em 2001, e sua relação com a questão ambiental. Também abordamos as legislações que contribuíram com a importância da questão urbana, tendo em vista a necessidade das mesmas para a elaboração dos Planos diretores municipais mais eficientes. O objetivo aqui é identificar as diretrizes e os instrumentos abordados no Estatuto e verificar se estes realmente estabelecem um diálogo entre a questão urbana e a questão ambiental. Em resumo, buscamos identificar quais os avanços e limites desse instrumento na incorporação da agenda ambiental-urbana, através de uma leitura crítica do mesmo com apoio em uma revisão bibliográfica e nos conceitos estabelecidos no capítulo anterior. Com esta análise do Estatuto, elaboramos um quadro analítico dos Planos diretores da RMRJ a fim de identificar se os instrumentos e diretrizes propostos por aquela lei foram aplicados na construção dos Planos Diretores Urbanos, aspecto este que será abordado no próximo capítulo.

### **2.1. Avanços e limites do Estatuto da Cidade na incorporação da agenda urbano-ambiental**

*“Um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica... Ele é, acima de tudo, um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e cada vez mais justa e social”. Marcelo Lopes de Souza, 2003.*

Iniciando este capítulo, descrevemos, sob ordem cronológica, o avanço da legislação em nosso país referente à questão urbana, especificamente, sobre as premissas com relação ao Plano diretor das cidades. Resumindo, o que foi abordado sobre esse assunto na Constituição de 88, no Estatuto da Cidade e mais tarde na Resolução 34 do Conselho das Cidades.

No Capítulo 1, tomou-se conhecimento do Artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que tratava dentro do Capítulo Da política urbana questões sobre a política de desenvolvimento urbano. Outros artigos da Constituinte tratam também desse aspecto, conforme a tabela abaixo.

**Tabela 1.** Constituição de 88 – Ordenação da cidade e Plano Diretor

<b>Constituição 88</b>	<b>Conteúdo específico dos incisos e parágrafos</b>
Artigo 21	Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
Artigo 29	O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;
Artigo 30	Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
Artigo 182	A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

Fonte: BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

A lei federal não propôs de forma detalhada como seriam estruturados os planos diretores, conseqüentemente muitos planos foram elaborados de maneira superficial, ou seja,

não incluíram os problemas presentes nas cidades e competentes ao poder municipal, além de não incorporar as demandas provenientes das diversas camadas da população.

Após alguns anos de tramitação entre a Câmara e o Senado, foi aprovada pelo Congresso Nacional, em 2001, a lei nº 10.257, denominada como Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Esta lei regulamenta os artigos 182 e 183 presentes na Constituição de 1988 referentes ao capítulo intitulado Da política urbana. A lei buscou estabelecer em seus artigos outros conteúdos que os Planos diretores municipais deveriam conter, além dos mencionados na Constituinte. Todavia, ainda estava insuficiente a abrangência sobre o conteúdo dos planos. Esta lei tratou de forma, por vezes sintéticas, sobre o tema que foi contemplado em seu artigo 42:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III - sistema de acompanhamento e controle.

(BRASIL, Estatuto da Cidade, 2001).

Este artigo e outros diversos instrumentos desta mesma lei preocupam-se com a demarcação geográfica e espacial das áreas urbanas visando a aplicação de instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios que possam ser aplicados com o objetivo de atuar em favor da regulação territorial.

O enfoque maior desta lei é o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade, além de buscar garantir o direito às cidades “sustentáveis”. Nesta lei o direito à cidade é especificado, em seus vários parágrafos, como o direito à moradia, a terra, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos ao trabalho e ao lazer. Propõe também ordenar e controlar o uso do solo de maneira que evite a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental.

Além disso, diversos instrumentos para o ordenamento da política urbana são apresentados como os planos diretores, o tombamento de imóveis, o usucapião especial de imóvel urbano e outros. No que tange às novidades propostas na lei, com relação à legislação até então vigente, podemos destacar três temas, como os instrumentos que orientam a forma de uso e ocupação do solo; a idéia da participação direta do cidadão nos processos decisórios para a gestão da cidade; e a preocupação com o processo de regularização fundiária.

Ao confrontarmos as diretrizes e os instrumentos efetivamente incluídos na nova lei, constatamos que a maior parte das teses da emenda popular, que não estão presentes na Constituição, foram agora abordadas no Estatuto da Cidade. Como afirma Cardoso (2001, p.40), na sua versão final, o Estatuto da Cidade incorporou boa parte dos princípios e instrumentos discutidos nos últimos anos.

As diretrizes gerais da política urbana expostas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade, quando os instrumentos previstos pelo mesmo forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais abordadas na lei. A aplicação pelos municípios do Plano Diretor, da operação urbana consorciada, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, tem que atender às diretrizes como a de combater a especulação imobiliária, da gestão democrática da cidade, da implementação do direito a cidades sustentáveis, da promoção da regularização da urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

Mesmo com uma visão ampla sobre o urbano, o Estatuto não tratou detalhadamente sobre o conteúdo mínimo que deveria existir em um plano diretor municipal. Esta lacuna só foi respondida pelo Conselho das Cidades – ConCidades<sup>10</sup>, esfera de participação da sociedade na política de desenvolvimento urbano federal, que tem entre suas atribuições, a responsabilidade de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257 e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano. Nesse sentido, o ConCidades aprovou, em 2005, a Resolução 34, que rege sobre o conteúdo mínimo dos Planos diretores e passou a ser exigido legalmente. Segundo esta resolução, os planos diretores devem conter, no mínimo:

- (i) as ações e medidas que assegurem o cumprimento das funções sociais da cidade (promoção da qualidade de vida de cada cidadão e do bem-estar coletivo) e da propriedade urbana (uso do solo urbano estabelecido pelo poder público em prol do interesse coletivo em detrimento do interesse particular do proprietário), tanto na zona urbana quanto na zona rural;
- (ii) os objetivos, temas prioritários e estratégias necessárias ao desenvolvimento da cidade e organização territorial do município;
- (iii) os instrumentos de política urbana contidos no artigo 42 do próprio Estatuto. Mais especificamente, segundo a Resolução 34, os planos devem contemplar: a universalização da infra-estrutura urbana básica (água, esgoto, coleta de lixo,

---

<sup>10</sup> Criado em 2004, consiste em um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano.

iluminação pública, calçamento das vias); o acesso da população de baixa renda e de populações tradicionais (ribeirinhos, quilombolas, indígenas etc.) à terra urbanizada; a preservação do patrimônio histórico, cultural ou artístico; a mobilidade das pessoas pelo território municipal; a instituição de políticas ambientais (incluindo recursos hídricos) e de saúde pública; e garantir áreas para a indução de atividades econômicas voltadas para pequenos empreendimentos, inclusive os de agricultura familiar. Além de reafirmar a necessidade de espacializar previamente todos os instrumentos a serem aplicados pelo governo municipal, são cobradas pela Resolução 34 as respectivas indicações/delimitações de todas as áreas sobre as quais incidirão as ações do plano elencadas no parágrafo anterior por meio de mapas propositivos.

(BRASIL, Ministério das Cidades, 2005)

Uma comparação entre as definições presentes desde a promulgação da Constituinte em 88 até a Resolução 34 em 2005 mostra a evolução das leis urbanas no Brasil e a preocupação crescente no ordenamento das cidades. O principal documento que regula a expansão da malha urbana é o Plano diretor, daí a necessidade de que este tenha um texto completo e que realmente englobe as necessidades das diversas camadas da população além dos problemas enfrentados nas cidades, na tentativa de corrigi-los ou mesmo amenizá-los.

Diversas são as questões que estão presentes nos conflitos urbanos e por isso criar uma lei que envolvesse, mesmo que às vezes superficialmente, a maior parte dos problemas foi um avanço para legislação urbanística o que mostra a importância do Estatuto da Cidade. Associamos à essa relevante lei o fato de que a mesma servirá de base para orientação da confecção ou revisão dos Planos diretores para todos os municípios brasileiros.

No presente estudo abordamos algumas diretrizes e instrumentos presentes no Estatuto que se relacionam com os conceitos definidos no capítulo anterior e estreitamente ligados à questão ambiental. Abordados conforme sugere o Estatuto estas diretrizes e seus instrumentos, que denominamos como a Sustentabilidade democrática, a Gestão democrática da cidade, a Função social da cidade e da propriedade e o Direito à cidade, contribuirão positivamente para o processo de formação das cidades.

#### **a) Sustentabilidade democrática**

Dentre os vários instrumentos e diretrizes citados anteriormente, percebemos no Estatuto da Cidade um claro esforço de associar o direito à cidade com o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado nas áreas urbanas. Esta visão de união entre o ambiental e o urbano é uma grande novidade do Estatuto, uma vez que essa concepção não aparece em nenhuma outra lei, até então em vigor. Os conflitos existentes entre estes dois campos são, na maior parte das vezes, deixados de lado na política urbana do Brasil. Como afirma Rezende (2003, p.140), “é o Estatuto da Cidade, entretanto, que, ao regulamentar os artigos da



Constituições referentes à política urbana, avança na construção dessa união, estabelecendo a garantia do direito a cidades sustentáveis, apesar da permanência de problemas para sua efetivação”. Sob o ponto de vista de Alfonsin (2003, p. 96), mais do que nunca as cidades brasileiras têm o desafio de unir a gestão urbana e a ambiental, integrando as políticas de planejamento urbano, habitacional e ambiental.

Ainda que o conceito de desenvolvimento sustentável, abordado pela primeira vez no Relatório de Brundtland e agora no Estatuto da cidade, seja bastante questionado por se deixar apropriar de diferentes maneiras dependendo do ponto de vista de cada ator, devemos reconhecer que este conceito consistiu em um importante avanço, embora insuficiente, na busca de um futuro com cidades sociais e ambientalmente sustentáveis.

Falando ainda da questão ambiental devemos destacar que instrumentos importantes foram confirmados e criados no Estatuto, possibilitando o diálogo das questões urbanas e ambientais, como a previsão do Zoneamento ambiental e o Estudo prévio de impacto ambiental (EIA), já existentes, e agora complementados pelo Estudo de impacto de vizinhança (EIV), que é um instrumento novo. O objetivo deste instrumento é, de acordo com a lei, “definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal”, além disso, o “EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (BRASIL, Estatuto da Cidade, 2001). Em seu texto Rezende (2003, p.149) afirma que o EIV representa um elo entre o espaço construído e o meio ambiente, pois essas construções ou atividades, embora de pequeno porte, contribuem para a degradação do meio ambiente em nível local. Vale lembrar que o EIV não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo prévio de impacto ambiental, requerido nos termos da legislação ambiental.

A relação direta entre as formas de ocupação do solo e o impacto no meio ambiente torna-se preocupante para as novas gerações, levando em conta as novas regulamentações que regem o meio urbano. Após a obrigação da revisão ou elaboração dos Planos Diretores pelo Estatuto da Cidade, acredita-se que estes apresentem em seu texto uma crescente preocupação com as questões ambientais, uma vez que o pensamento ecológico tornou-se uma nova diretriz para a consciência do planejamento das cidades.

## **b) Gestão democrática da cidade**

A gestão democrática da cidade é tida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das mesmas, baseada nos princípios constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e da participação popular. Valorizar o exercício dos direitos políticos e da cidadania deve ser o objetivo a ser respeitado nos processos de gestão nas cidades. Para Alfonsin (2003, p.96), o planejamento da cidade, após o Estatuto, passa a ser uma função pública a ser compartilhada entre o Estado e a sociedade, e deve estar baseado na observação dos direitos humanos e na sustentabilidade dos processos urbanos. É a gestão democrática que deve conduzir a política urbana.

Diversos instrumentos que visam contribuir para o planejamento e gestão de cidades democráticas estão previstos na lei do Estatuto da cidade. Em épocas passadas o planejamento representava a racionalidade tecnocrática, e agora, após esta lei, é visto como um instrumento importante para aproximar a população dos governantes com o objetivo de realizar uma gestão que contribua para a vida democrática das cidades (GRAZIA, 2001, p.65). Esse é um passo importante e de acordo com Maricato & Santos Júnior (2006, p.1-2) “a participação da sociedade civil por meio da representação de interesses diversos tem o papel de garantir, em primeiro lugar a inclusão, no debate democrático, daqueles que estiveram historicamente alheios das discussões sobre os rumos do país e em segundo lugar fazer aflorar os conflitos de interesses e dar a eles um tratamento democrático o que é inédito em nossa sociedade, na escala considerada”.

Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, audiências e consultas públicas, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, além de plebiscitos, referendun popular, gestão orçamentária participativa formam parte deste conjunto de instrumentos. O objetivo maior é integrar o planejamento, a elaboração, a execução das políticas e legislação municipais e, ao mesmo tempo, fortalecer a cidadania, como completa Souza (2003, p.130), que a democratização do planejamento e da gestão é, mais que um objetivo, um princípio fundamental. Mesmo no interior de uma sociedade na qual prevalecem a separação estrutural entre dirigentes e dirigidos é possível alcançar êxitos nesse sentido.

Mas, nem sempre, a participação ocorre da maneira como deveria, com a efetiva participação da população. Segundo Correia (2001, p.160), a participação é usada como um meio de legitimação que possibilita o controle do Estado diante de tensões provenientes de conflitos sociais. É o que chamamos de participação induzida na qual a sociedade é estimulada a cooperar com o objetivo da integração social e, dessa forma, camuflar o caráter

excludente das políticas públicas. De acordo com Souza (2003, p.131) “é preciso criar uma série de condições favoráveis para que a instância de participação tenha vida efetiva e não se desvirtue, ou sirva apenas de fachada ou artifício de legitimação nas mãos dos governantes”.

O direito à participação popular será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política e econômica da cidade e para isso torna-se necessário a capacitação política dos diversos grupos sociais. Como afirma Grazia (2003, p.66) tanto a população como os governantes precisam se apropriar das barreiras e das estratégias necessárias para alcançarmos a gestão democrática. Para a efetivação legal da participação social, da maneira que o Estatuto prega, precisamos divulgar e debater de forma intensa a lei até que esta se torne instrumento real de defesa dos direitos sociais no processo de democratização das cidades, uma vez que a sociedade estando direta e fortemente envolvida neste processo, terá um papel de colaboração mais eficiente, principalmente no que diz respeito à fiscalização do cumprimento das leis.

### **c) Direito à cidade**

Como vimos, as cidades são palco de profundas desigualdades sociais e fortemente desestruturadas do ponto de vista do acesso aos bens, distribuição justa dos recursos, igualdade nos sistemas de educação e saúde, etc. Isto se resume na negação do direito à cidade, segundo Maricato e Santos Junior (2006, p.3), na medida em que a configuração da zona urbana se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação precária, na deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental.

O Estatuto da Cidade reafirma o dever de se cumprir o conceito do *Direito à Cidade* quando institui instrumentos e diretrizes que propiciem o alcance do mesmo.

O direito à cidade é procedente dos princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. Está incluído à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio-ambiente, o direito a cidades sustentáveis e tem uma meta fundamental que consiste em tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis. É um novo direito fundamental<sup>11</sup>, que surgiu das normas constitucionais da política urbana incorporada na Emenda popular de reforma urbana, a qual já apontava a necessidade do reconhecimento constitucional dos direitos urbanos.

---

<sup>11</sup> Direitos Fundamentais são aqueles considerados indispensáveis à pessoas humanas, necessárias para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual.

Seria o desenvolvimento do pleno exercício do direito à cidade a diretriz chave da política urbana que deve ser implantada nas cidades brasileiras?

Esta não é uma meta fácil, pois são muitos os conflitos existentes em nossa sociedade. A acumulação de capitais como meta principal para muitos e o crescimento e organização das cidades aliadas a tais objetivos é tradição em nosso país. De acordo com Harvey (2004, p.291), o risco e a incerteza pela qual passamos assumem a escala, complexidade e conseqüências de longo alcance em virtude dos processos que produziram as amplas transformações industriais, tecnológicas, urbanas e demográficas, bem como a desigualdade que testemunhamos ao longo do século XX.

Resolver estes conflitos requer uma parceria muito competente entre administração e a sociedade, incluindo-se aqui principalmente os que são marginalizados e ignorados na produção das cidades, a população de baixa renda.

Nem sempre uma lei, mesmo que esta aborde inúmeras questões importantes e necessárias entra em vigor efetivamente, queremos dizer, nem sempre as cidades que possuem uma lei clara de planejamento urbano organizam-se melhor neste sentido. É necessário que a população conheça a lei e saiba entendê-la para que possam então reivindicar seus direitos e fazer a sua parte. Para isto, promover a equidade na educação proporcionando a formação uma possível crítica pessoal de interpretação da lei é fundamental e ainda contribui para o aumento da probabilidade de sua efetivação.

#### **d) Função social da cidade e da propriedade:**

O conceito de Função social da cidade e da propriedade engloba a organização do espaço físico como fruto da regulação social, ou seja, a cidade deve contemplar todos os seus habitantes e não somente aqueles que estão no mercado formal da produção capitalista. Tradicionalmente a organização do uso e ocupação do solo urbano no Brasil sempre partiu do pressuposto de que a cidade não tem divisões entre os incluídos e os excluídos socialmente.

Segundo o Estatuto (BRASIL, 2001, Lei 10.257), “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”. Para que se alcance este conceito da função social algumas diretrizes gerais foram criadas como a

garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; gestão democrática; cooperação entre governos; corrigir as distorções provocadas pelo

crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; justa distribuição dos benefícios; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído e várias outras (BRASIL, Estatuto das Cidades, 2001, art.2º).

Ao reafirmar a função social da propriedade a lei nº 10.257 assegura, segundo Grazia (2003, p.68), o direito à propriedade mediante ao cumprimento de sua função social e delega ao município a adequação do equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais sobre a propriedade, podendo penalizar os proprietários quando estes não cumprirem a função social.

O Plano Diretor Urbano foi eleito pelo Estatuto como uma lei a ser elaborada pelos municípios brasileiros com a finalidade de traçar os principais objetivos, que devem ser atingidos para o pleno atendimento de sua “função social”, no planejamento das cidades. Cabe a ele adaptar as funções sociais da cidade, através da normatização das formas de ocupação do solo, do estabelecimento das prioridades políticas e da determinação das áreas de interesse turístico, ecológico ou social. Na prática o Plano Diretor define, por exemplo, áreas de ocupação consolidadas, aponta áreas onde não devem mais ser autorizadas novas construções, e promove a renovação imobiliária em regiões pouco ocupadas. Ele deve priorizar o interesse comum em detrimento da soberania da propriedade privada, ao apontar as diretrizes gerais para o crescimento das cidades, contidas na lei do Estatuto da cidade.

Tendo em vista as atribuições delegadas aos Planos diretores municipais nos perguntamos: Critérios e objetivos como qualidade ambiental, habitação, transportes, cultura, lazer, enfim, aqueles que permitem à cidade exercer sua função social, priorizando o coletivo, foram considerados na elaboração dos Planos Diretores da RMRJ?

## **2.2. Construção do quadro analítico dos Planos Diretores (definição das diretrizes e dos instrumentos)**

*“Ao mudar nosso mundo mudamos a nós mesmos. Como, então, pode algum de nós falar de mudança social sem ao mesmo tempo estar preparado, em termos tanto mentais como físicos, para alterar a si mesmo?” David Harvey, 2004.*

Conforme a revisão bibliográfica produto do Capítulo 1 e a análise do Estatuto da Cidade, no Capítulo 2, montamos um quadro analítico que orientou o estudo comparativo dos Planos Diretores da RMRJ. A construção desse roteiro tomou como referência o programa de pesquisa desenvolvido pela *Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos*

*Planos Diretores Participativos*<sup>12</sup> e a metodologia e os indicadores desenvolvidos pelo Ministério das Cidades por meio do *Projeto TAL Ambiental*<sup>13</sup>, adaptando-os para este estudo. O principal objetivo do MCidades, através desse projeto, consiste no desenvolvimento e aplicação da metodologia de Planos Diretores Participativos com destaque para a sustentabilidade ambiental em parceria com o Ministério do Meio Ambiente a fim de contribuir na formulação e implementação da política de planejamento urbano integrado com a política ambiental.

A metodologia adotada, a partir deste quadro, consiste em uma pesquisa que avaliará quais dos itens indicadores estão presentes nas leis dos Planos diretores dos municípios selecionados, no que tange os conceitos sobre Gestão participativa, o Direito à cidade, a Função social da cidade e da propriedade e, principalmente, a Sustentabilidade democrática. Esses itens indicadores foram subdivididos em Sistematização dos objetivos e diretrizes e Sistematização dos instrumentos, que serão descritos no Capítulo 3, bem como o critério de escolha dos municípios que serão estudados.

A análise centra-se somente nas leis dos Planos diretores e não foi avaliado nenhum outro documento complementar utilizado para elaboração das mesmas, já que nosso interesse consistia, não no processo de construção dos planos, mas na avaliação do documento aprovado pelos municípios. O objetivo principal deste quadro analítico é perceber como cada um dos quatro conceitos foram incorporados em cada lei e, em especial, como estes conceitos dialogam com a questão ambiental. O produto desta pesquisa possibilita aos municípios identificar as situações de irregularidades, deficiências e êxitos no tratamento das questões urbano-ambientais servindo de base para uma futura revisão destes documentos.

### **2.2.1 QUADRO ANALÍTICO - O Plano Diretor e a Política de Meio Ambiente.**

Buscar-se-á identificar nas avaliações dos PDUs desenvolvidos pelos municípios alguns aspectos, separados entre diretrizes e instrumentos:

#### **DIRETRIZES**

1. A definição de princípios e objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e o eventual estabelecimento de metas concretas.

---

<sup>12</sup> Pesquisa com Coordenação composta pelo (i) Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Programas Urbanos; (ii) IPPUR/UFRJ – Observatório das Metrôpoles; (iii) Polis; (iv) Fase, iniciada em janeiro de 2008 e ainda em desenvolvimento no momento de elaboração desta dissertação.

<sup>13</sup> TAL Ambiental – Projeto de Assistência Técnica para a agenda de Sustentabilidade Ambiental, com edital lançado pelo Ministério das Cidades em 2007.

- (i) Princípios norteadores do plano
  - (ii) Objetivos dos planos diretamente relacionados com a questão ambiental
2. A definição de áreas e/ou ações, envolvendo a questão ambiental, a serem desenvolvidas em articulação com os demais municípios, estado e o governo federal.
3. Gestão participativa relacionada à política ambiental:
- 3.1. Verificar as diretrizes relativas à gestão participativa relacionada à política ambiental. A existência de definições relativas ao orçamento municipal (PPA, LDO e LOA), como a determinação de prioridades de investimentos, ou a definição de obras e investimentos concretos na área ambiental, por exemplo.
4. As diretrizes para o tratamento de moradias de interesse social relacionados com o meio ambiente. Verificar particularmente se existem dispositivos restritivos à moradia de interesse social como:
- (i) A remoção de moradias existentes em áreas de preservação ou medidas preventivas para conter a instalação de novas moradias.
  - (ii) A provisão de condições adequadas de saneamento ambiental para as habitações precárias.
5. A incorporação da dimensão ambiental na definição da função social da cidade e da propriedade.

## INSTRUMENTOS

6. Gestão participativa relacionada à política ambiental:
- 6.1. A definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de meio ambiente. (identificar os instrumentos concretos: audiência pública, conselhos, etc)
7. A definição de instrumentos específicos visando a sustentabilidade ambiental (zoneamento ambiental e instrumentos jurídicos e fiscais). Verificar se o plano:
- (i) Institui zoneamento ambiental, envolvendo Áreas de restrição ambiental; Áreas de utilização e conservação dos recursos naturais; Áreas de preservação permanente em função de situações críticas existentes; Áreas a serem revitalizadas e Áreas a serem recuperadas ambientalmente e outras.
  - (ii) Delimita áreas ou unidades de preservação, proteção ou conservação, e se esta delimitação faz parte do zoneamento ambiental.
  - (iii) A instituição de fundo específico de meio ambiente e suas fontes de recursos.

8. A compatibilização do planejamento territorial com o diagnóstico ambiental, através das seguintes definições:
- (i) Delimitação de Áreas de Risco de Inundação e/ou à ocupação humana.
  - (ii) Delimitação de Áreas de ocupação e de expansão urbana, considerando as condições dos ecossistemas locais e a capacidade de suporte da infra-estrutura.
  - (iii) Localização preferencial de comércio, indústria e serviços.
9. O estabelecimento de plano municipal de meio ambiente, seus objetivos, suas diretrizes e o estabelecimento de prazos.



O Estatuto da Cidade norteia uma política urbana includente, sustentável e baseada na equidade social. Os instrumentos abordados por ele desviam a atuação do mercado privado a favor dos interesses coletivos, cooperam na regularização fundiária de ocupações humanas informais e democratizam a gestão municipal.

Mesmo que o Estatuto ainda se caracterize por uma lei que não atingiu seus objetivos principais, a nosso ver a lei teve um grande êxito, pois não ignorou a crise urbana que atinge as cidades brasileiras, pelo contrário, tenta intervir nesta realidade com um conjunto de instrumentos a fim de transformá-las. Isso se justifica com as diretrizes gerais enunciadas pela lei que destaca a gestão democrática e participativa, a sustentabilidade urbano-ambiental, a defesa das cidades socialmente justas com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Entretanto os instrumentos apontados na lei devem estar submetidos às diretrizes gerais desta mesma lei, pois assim minimizam o risco de serem utilizados com a finalidade de atender a interesses contrários aos objetivos almejados pelo Estatuto.

Fazer valer o Estatuto é um desafio que envolve não só a administração pública, mas também dimensões sociais, políticas, culturais e jurídicas. Agora a participação popular na gestão das cidades, os direitos humanos e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado estão no centro das atenções da agenda urbana. É obvio que não é tão simples assim resolver a questão urbano-ambiental, já que a lei é um instrumento e precisa de um processo de governança urbana adequada para, enfim, atingir seus objetivos e seu potencial.



## **CAPÍTULO 3 – PLANOS DIRETORES URBANOS**

Como vimos o Plano Diretor Municipal foi eleito como principal instrumento para regulamentar as diretrizes e os instrumentos propostos na lei do Estatuto da Cidade. Diante da importância desta delegação é objetivo deste trabalho avaliar os Planos Diretores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com base no quadro analítico elaborado no capítulo anterior, avaliando como a questão ambiental foi incorporada aos mesmos.

### **3.1. O processo de seleção dos Planos Diretores Urbanos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**

*"De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às suas perguntas". Ítalo Calvino, Cidades Invisíveis.*

Quando criada, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro era formada por um total de 14 (quatorze) municípios. Nos últimos anos a metrópole fluminense passou por uma reformulação na quantidade e nos municípios componentes com a saída de alguns municípios importantes como Petrópolis, Mangaratiba e Itaguaí. Em contrapartida, alguns distritos se emanciparam como Belford Roxo, Queimados e Mesquita, dentre outros. Hoje, 17 (dezesete) municípios formam a RMRJ, segundo a Lei complementar nº 105/2002: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Mesquita e Tanguá.

Para o presente estudo, foram selecionados os Planos Diretores Municipais da RMRJ revisados ou elaborados após a promulgação da lei do Estatuto da cidade em 2001. Segundo o Estatuto da Cidade, todos os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes,

integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional têm a obrigatoriedade de elaborar seus planos diretores.

De acordo com esta determinação do Estatuto, todos os municípios da RMRJ deveriam elaborar ou revisar seus Planos Diretores até outubro de 2006. Esta data foi prorrogada até 30 de junho de 2008 pelo Senado, a pedido da Comissão de Desenvolvimento Urbano, através da alteração do Projeto de Lei 7648/06, que já havia prorrogado o prazo até dezembro de 2007.

Dois critérios de seleção foram então estabelecidos para a escolha dos municípios que formaram o estudo comparativo deste trabalho, o primeiro critério consistiu na aprovação destes planos até abril de 2008 pelas Câmaras municipais dos respectivos municípios e o segundo critério adotado foi a escolha de municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes, por entender que estes apresentam, em geral, problemas urbanos e ambientais de maior amplitude.

Os Planos Diretores dos municípios do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e São Gonçalo não passaram pela aprovação das Câmaras municipais até o mês de abril de 2008 e, portanto, não farão parte deste estudo.

Com base em dados do IBGE 2007 no que se refere à população e consultas aos municípios da RMRJ sobre a aprovação dos Planos Diretores, montamos a seguinte tabela:

**Tabela 2** – Escolha dos municípios e situação dos PDUs.

	<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>População (hab.) Contagem 2007 (IBGE)</b>	<b>Situação dos PDUs em abril/2008</b>
1	Belford Roxo *	480.555	Aprovado
2	Duque de Caxias *	842.686	Aprovado
3	Guapimirim	44.692	-
4	Itaboraí *	215.792	Aprovado
5	Japeri	93.197	-
6	Magé *	232.171	Aprovado
7	Mesquita *	182.495	Aprovado
8	Nilópolis	153.581	Aprovado
9	Niterói *	474.002	Aprovado
10	Nova Iguaçu *	830.672	Em aprovação

11	Paracambi	42.423	-
12	Queimados	130.275	Aprovado
13	Rio de Janeiro *	6.093.472	Em aprovação
14	São Gonçalo *	960.631	Em aprovação
15	São João de Meriti *	464.282	Aprovado
16	Seropédica	72.466	-
17	Tanguá	28.322	-

(\*) População estimada.

(-) Não farão parte deste estudo.

Fonte: IBGE, Contagem da população 2007 e Prefeituras Municipais da RMRJ

Conforme a tabela acima e os critérios pré-estabelecidos, resumimos em 09 (nove) os municípios que fizeram parte deste estudo comparativo: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Queimados e São João de Meriti.

Para a análise dos PDUs utilizamos o quadro analítico desenvolvido no Capítulo 2, com diversos tópicos que abordam os quatro conceitos chaves dessa dissertação: a gestão participativa, o direito à cidade, a função social da cidade e da propriedade e, principalmente, a sustentabilidade democrática, divididos em dois eixos de análise: (a) objetivos e diretrizes relacionados à questão ambiental e (b) avaliação dos instrumentos de gestão ambiental incorporados nos planos.

É importante ressaltar que esta pesquisa tomou como base as leis dos Planos Diretores, não incorporando na análise outras legislações que se refiram especificamente à área ambiental, o que, de um lado, limita as possibilidades de conclusões acerca da gestão ambiental dos municípios selecionados, mas, por outro, permite inferir acerca das concepções em torno dos planos diretores, em termos da incorporação da dimensão ambiental no planejamento da cidade.

### **3.2. Objetivos e diretrizes relacionadas à questão ambiental**

Neste tópico, buscamos identificar nos planos diretores avaliados os seguintes aspectos: (i) a incorporação do ideário da reforma urbana e da dimensão ambiental nos princípios estabelecidos; (ii) a definição de objetivos relacionados diretamente à questão ambiental e o eventual estabelecimento de metas concretas; (iii) a definição de áreas e/ou ações, envolvendo a questão ambiental, a serem desenvolvidas em articulação com os demais municípios, estado e o governo federal; (iv) diretrizes para o tratamento da de moradias de

interesse social; (v) diretrizes relativas à gestão participativa relacionada à política ambiental; e (vi) a incorporação da dimensão ambiental na definição da função social da cidade e da propriedade.

(i) Princípios norteadores dos planos diretores

Os princípios norteadores dos planos da RMRJ se resumem, em geral, na idéia de promover a função social da cidade e da propriedade, a sustentabilidade e a gestão democrática participativa. As funções sociais da cidade de São João de Meriti, Nilópolis e Magé correspondem ao direito à cidade para todos, o que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer e à segurança. Já as funções sociais da propriedade são cumpridas quando estas são utilizadas para habitação, para todas as classes sociais e proteção do meio ambiente, dentre outros. A sustentabilidade é definida pelos planos como o desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. A gestão democrática pretende incorporar a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento.

Os demais municípios como Belford Roxo e Itaboraí abordam a questão ambiental em seus princípios sob o ponto de vista da proteção e recuperação do meio ambiente e também na promoção da sustentabilidade ambiental. Já demais municípios tratam da questão ambiental urbana de forma genérica e restrita, como Duque de Caxias e Queimados que propõem o uso ecologicamente equilibrado do território e Mesquita que se refere somente à questão do saneamento ambiental.

Os princípios adotados são amplamente abstratos e não especificam exatamente como a dimensão ambiental será abordada nos municípios. Baseiam-se em conceitos gerais, que como vimos na revisão bibliográfica do Capítulo 1, são muitas vezes utilizados de forma vazia no discurso como é o caso do termo sustentabilidade. Na definição da maior parte dos planos o emprego desse termo está associado com o desenvolvimento econômico e, além disso, não leva em consideração a diversidade social, política e cultural que existe sob formas diferentes em cada território. Como vimos no capítulo 1, Acsegrad (s.d., mimeo) sustenta que

a sustentabilidade remete relações entre a sociedade e a base material de sua reprodução e por isso é necessário rever as formas sociais de apropriação desses recursos. Para isto todos os segmentos da sociedade deveriam estar envolvidos no processo de administrar suas condições materiais, com condições iguais de participação, redefinindo os princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição dos recursos ambientais, conforme afirma Leroy (2002), também no capítulo 1.

Por outro lado, mesmo que caracterizados de maneiras abstratas, os princípios abordavam de alguma forma a questão ambiental, seja sob a ótica da sustentabilidade, do equilíbrio ecológico ou mesmo do saneamento ambiental. De fato foram incipientes, mas significaram um avanço na política urbana que por muitos anos sequer citavam algo do âmbito ambiental em suas premissas.

(ii) Objetivos dos planos diretamente relacionados com a questão ambiental:

Os objetivos relacionados com a questão ambiental na maior parte das vezes se referem à sustentabilidade, à proteção ambiental e ao saneamento ambiental como é o caso dos municípios de Duque de Caxias, Queimados, Itaboraí, Magé, Nilópolis e São João de Meriti. Belford Roxo e Niterói incorporam dentre os seus objetivos o componente ambiental relacionado diretamente com o planejamento territorial, como, por exemplo, quando adotam a qualidade ambiental como condição para o uso e ocupação do solo e quando visam estabelecer um sistema de planejamento urbano e ambiental.

As definições dos objetivos gerais e estratégicos dos planos abordaram muitos tópicos da questão ambiental como referência à qualidade ambiental, ao conforto ambiental, à harmonia entre o ambiente natural e construído também associado às definições do uso e ocupação do solo, à preservação e proteção ambiental e outros. Esta abordagem ampla da questão ambiental nos objetivos expressos nos planos diretores também pode ser considerada uma vitória da luta para o planejamento urbano associado ao planejamento ambiental, mesmo que ainda seja insuficiente, na maior parte das vezes. A tentativa de unir essas duas vertentes do planejamento e então fazer valer o termo planejamento urbano-ambiental ainda está distante de ser alcançada, mas na revisão desses planos observamos que os primeiros passos já foram dados.

**Quadro 1 – Princípios Gerais e Objetivos dos Planos Diretores Relacionados ao Meio Ambiente, Municípios Seleccionados – RMRJ, 2008**

Municípios da RMRJ	Princípios	Objetivos relacionados à questão ambiental
Belford Roxo	Prioridade do interesse coletivo sobre o individual; <b>proteção ao meio ambiente</b> ; inclusão social; desenvolvimento associado a <b>sustentabilidade ambiental</b> e gestão integrada das políticas municipais.	Aumentar a eficiência econômica do município, tendo como referência a qualidade ambiental; incorporar o componente ambiental no ordenamento do território; adotar o componente ambiental na definição dos critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo; qualificar a área central do município oferecendo conforto ambiental e lazer.
Duque de Caxias	Desenvolver o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade; uso <b>socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território</b> e integração das políticas municipais.	Promover a relação harmônica entre o meio ambiente natural e construído, a preservação do patrimônio ambiental; estabelecer mecanismos para atuação conjunta pública e privada nas transformações como a recuperação e manutenção das áreas de interesse ambiental; estimular a participação social em especial no planejamento e controle ambiental e urbano; Preservar e recuperar os ecossistemas naturais do Município, com a finalidade de promover padrões ambientais satisfatórios e sustentáveis.
Itaboraí	Inclusão social; direito à cidade para todos; respeito das funções sociais da cidade e da propriedade; direito à moradia digna; universalização da mobilidade e acessibilidade; prioridade ao transporte coletivo público; <b>preservação e recuperação do ambiente natural</b> ; fortalecimento do setor público; descentralização da administração pública e participação da população.	Elevar a qualidade de vida da população; promover o desenvolvimento sustentável; elevar a qualidade do ambiente urbano; assegurar aos habitantes o acesso à condições seguras de qualidade do ar, da água e de alimentos; promover e tornar mais eficientes, em termos ambientais os investimentos dos setores público e privado;
Magé	Define como princípios a função social da cidade e da propriedade, a <b>sustentabilidade</b> e a gestão democrática e participativa.	Promover o desenvolvimento econômico local com sustentabilidade; elevar a qualidade de vida da população, assegurando saneamento ambiental, infra-estrutura, espaços verdes e de lazer qualificados; elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da proteção dos ambientes natural e construído; fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental; estimular parcerias com institutos de ensino e pesquisa visando à produção de conhecimento científico e a formulação de soluções tecnológica e ambientalmente adequadas às políticas públicas; promover a inclusão social por meio de políticas públicas sustentáveis.
Mesquita	Garantir a gestão democrática da cidade; promoção de um ambiente propício à formação de novos sujeitos sociais coletivos; garantia de pleno acesso à informação sobre a administração pública municipal;	Assegurar o desenvolvimento das atividades agrícolas de forma articulada com a preservação da Área de Proteção Ambiental de Mesquita; colaborar na construção das condições políticas, sócio-ambientais, institucionais e de integração na economia regional necessárias para um

	<p>promoção da qualidade de vida da população, da igualdade e da justiça social; consideração das desigualdades sociais na elaboração e implementação das políticas municipais; promoção da coordenação das diferentes políticas urbanas; garantia do direito à vida em um <b>ambiente salubre</b>.</p>	<p>desenvolvimento compatível com a qualidade ambiental.</p>
<p>Nilópolis</p>	<p>Função social da cidade e da propriedade; <b>sustentabilidade</b> e gestão democrática participativa.</p>	<p>Promover o desenvolvimento econômico local com sustentabilidade; elevar a qualidade de vida da população, assegurando saneamento ambiental, espaços verdes e de lazer qualificados; elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da proteção dos ambientes natural e construído; fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental; estimular parcerias com institutos de ensino e pesquisa visando à produção de conhecimento científico e a formulação de soluções tecnológica e ambientalmente adequadas às políticas públicas; promover a inclusão social por meio de políticas públicas sustentáveis.</p>
<p>Niterói</p>	<p>Não fala diretamente dos princípios</p>	<p>Compatibilizar o uso e ocupação do solo com a proteção do ambiente natural e construído; viabilizar a urbanização e a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda; estabelecer um sistema de planejamento urbano e ambiental; proporcionar a melhoria da qualidade ambiental; estimular a implantação de transportes coletivos não poluentes.</p>
<p>Queimados</p>	<p>Define como princípios que o Plano Diretor e suas revisões devem promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, e o uso socialmente justo e <b>ecologicamente equilibrado do território</b>, de forma a assegurar aos habitantes condições de bem estar e segurança.</p>	<p>Objetiva promover a relação harmônica entre o meio ambiente natural e construído, e o acesso à infra-estrutura social e urbana; elevar o padrão de vida urbana, particularmente no que se refere, dentre outros, ao saneamento básico e à qualidade ambiental;</p> <p>No Artigo 6º objetiva recuperar e promover a identidade de Queimados no cenário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, qualificando a sua imagem com algumas peculiaridades como referência metropolitana na preservação dos fragmentos florestais e no reflorestamento para recomposição de corredores ecológicos. Além disso, preservar e recuperar os ecossistemas naturais do Município, com a finalidade de promover padrões ambientais satisfatórios e sustentáveis, tendo em vista, no que couber, uma gestão ambiental compartilhada com os municípios vizinhos;</p>
<p>São João de Meriti</p>	<p>Incorpora e define a função social da cidade e da propriedade; incorpora a noção de <b>sustentabilidade</b> e a gestão</p>	<p>Promover o desenvolvimento econômico local com sustentabilidade; elevar a qualidade de vida da população, assegurando saneamento ambiental, espaços verdes e de lazer</p>

	democrática.	qualificados; elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da proteção dos ambientes natural e construído; fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental; estimular parcerias com institutos de ensino e pesquisa visando à produção de conhecimento científico e a formulação de soluções tecnológica e ambientalmente adequadas às políticas públicas; promover a inclusão social por meio de políticas públicas sustentáveis.
--	--------------	---

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados para esta pesquisa.

(iii) A definição de áreas e/ou ações a serem desenvolvidas de forma articulada com os níveis de governo municipal, estadual e federal.

Em geral, todos os planos abordam em diversos artigos a promoção da cooperação entre os três níveis de governo que são os municipais, os estaduais e os federais. A relação com os governos municipais está ligada a questões em comum entre as cidades vizinhas ou integrantes de uma mesma região, através de convênios ou consórcios. Já a relação em nível Estadual e Federal está mais relacionada com a da fiscalização e gestão em áreas de interesses comuns. A maior parte dos planos sugere o envolvimento das questões ambientais nessa articulação com os demais governos. Como exemplo temos Belford Roxo que instaura como diretriz o controle e gerenciamento de recursos hídricos do município em articulação com órgãos federais e estaduais e estabelece controlar e monitorar as atividades potencialmente geradoras de impactos ambientais negativos, em articulação com órgãos estaduais e federais e os municípios de Duque de Caxias, Niterói e Queimados que propõem uma gestão ambiental compartilhada respectiva aos recursos hídricos.

Com ressalva, temos o município de Mesquita que destinou um artigo de sua lei para tratar das orientações para a integração regional e metropolitana que aborda diversas diretrizes diretamente relacionadas com a questão ambiental na região, como a integração entre os três níveis de governo para promover a melhoria das condições de salubridade ambiental, a cooperação nas áreas de conservação e preservação ambiental e no controle da qualidade do ambiente urbano e a colaboração na elaboração de um plano ambiental da Baixada Fluminense dando ênfase ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e manejo dos resíduos sólidos.

Este é um exemplo com a preocupação ambiental regional que deve ser utilizado como referência para os demais municípios uma vez que a ligação entre os mesmos é enorme devido à aproximação geográfica. A articulação entre os níveis de governo e os municípios vizinhos torna-se importante na medida em que debates, leis e fiscalização sobre assuntos



referentes à questões ambientais comuns são implantados em conjunto, podendo dessa forma, sanar ou solucionar o problema com maior eficácia.

**Quadro 2 – Ação Articulada da Questão Ambiental nos Níveis Municipal, Estadual e Federal dos Planos Diretores, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008**

Municípios da RMRJ	Ação articulada com relação à questão ambiental nos níveis municipal, estadual e federal.
Belford Roxo	<p>No Artigo 7º defende desenvolver relações regionais, nacionais e internacionais com associações e instituições multilaterais, bem como com organismos governamentais para estabelecer parcerias e convênios, sem definir explicitamente os objetos dessas parcerias e convênios.</p> <p>No Artigo 18 estabelece controlar e monitorar as atividades potencialmente geradoras de <b>impactos ambientais</b> negativos, em articulação com órgãos estaduais e federais;</p> <p>No Artigo 53, instaura como diretriz o <b>controle e gerenciamento de recursos hídricos</b> do município em articulação com órgãos federais e estaduais.</p>
Duque de Caxias	<p>No Artigo 6º, propõe uma <b>gestão ambiental compartilhada</b> com os municípios vizinhos, em especial referida aos recursos hídricos.</p>
Itaboraí	<p>Aumentar a eficácia da ação governamental, promovendo a integração e a <b>cooperação com o governo federal, estadual e com os municípios</b> da Região Metropolitana e da Bacia ou Região Hidrográficas a que Itaboraí está integrado, no processo de planejamento e gestão das questões de interesse comum, sem definir explicitamente os objetos de interesse comum.</p>
Magé	<p>Associa o planejamento local ao regional contribuindo para a <b>gestão integrada na área metropolitana</b>, sem definir explicitamente questões relacionadas ao meio ambiente.</p>
Mesquita	<p>No Artigo 3º propõe a integração metropolitana na elaboração e implementação de políticas públicas de interesse comum, sem definir explicitamente questões relacionadas ao meio ambiente. Já no Artigo 76 traça uma série de diretrizes referentes à integração regional que engloba a colaboração entre os três níveis de governo para a <b>melhoria das condições de salubridade ambiental</b>, a cooperação nas <b>áreas de conservação e preservação ambiental</b> e no controle da qualidade do <b>ambiente urbano</b> e a colaboração na elaboração de um <b>plano ambiental da Baixada Fluminense</b> dando ênfase ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e manejo dos resíduos sólidos. Também propõem a criação de consórcios públicos na região metropolitana para a gestão dos serviços de <b>saneamento ambiental</b>.</p>
Nilópolis	<p>Associa o planejamento local ao regional contribuindo para a <b>gestão integrada na área metropolitana</b>, sem definir explicitamente questões relacionadas ao meio ambiente.</p>
Niterói	<p>Está inserido entre os objetivos do plano criar mecanismos para a integração do município com o Estado e com a União e com os demais municípios, no que diz respeito aos interesses comuns, sem definir explicitamente questões relacionadas ao meio ambiente.</p> <p>No Artigo 40 propõe a incorporação do gerenciamento dos recursos hídricos à <b>gestão do meio ambiente</b> municipal integradas com o Estado e a União.</p>
Queimados	<p>No Artigo 7º faz parte das diretrizes da política ambiental promover agilidade nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de interesse municipal, articulando e integrando as ações dos diversos entes públicos <b>federais e estaduais</b> no Município. No Artigo 36 propõe promover gestões junto a <b>outros níveis de</b></p>

	<b>governo</b> e à iniciativa privada a fim de reunir esforços para algumas ações como proteger as nascentes de água no território municipal como reserva de capital natural para abastecimento e promover soluções naturais de drenagem urbana, ampliando as condições de infiltração das águas pluviais no solo.
São João de Meriti	Associa o planejamento local ao regional contribuindo para a <b>gestão integrada na área metropolitana</b> , sem definir explicitamente questões relacionadas ao meio ambiente.

Fonte: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados para esta pesquisa.

- (iv) Diretrizes para o tratamento das habitações de interesse social, especialmente no que concerne (a) à remoção de moradias existentes em áreas de preservação ou à medidas preventivas para conter a instalação de novas moradias; e (b) à provisão de condições adequadas de saneamento ambiental para as habitações precárias.

Os planos se referem, em sua maioria, à remoção das habitações situadas em áreas de risco e à tentativa de coibir novas ocupações em áreas impróprias, entretanto alguns não especificam se estas áreas são de proteção ou interesse ambiental. Determinadas cidades mencionam a remoção das populações que vivem às margens dos rios e o município de Duque de Caxias que visa restringir a ocupação acima da cota 50. Como medidas preventivas para a ocupação de áreas impróprias propõem programas de esclarecimento e fiscalização e, em alguns casos, a oferta de habitações em locais adequados.

Em geral, os municípios caracterizam as políticas municipais de meio ambiente e saneamento um conjunto de ações que asseguram o atendimento das necessidades básicas, no mínimo, de toda a população independentemente de sua situação sócio-econômica. Essas ações englobam o abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta e destino dos resíduos sólidos. Alguns municípios, como exemplo Nilópolis, ainda acrescentam a estas ações a distribuição de energia elétrica, a iluminação pública e a pavimentação. O município de São João do Meriti, também incorpora as mesmas ações de Nilópolis e acrescenta ainda o controle de vetores. A maior parte dos municípios propõe implementar o saneamento básico em todo território, principalmente nas áreas ainda não contempladas.

A política habitacional tem uma ligação estreita com o meio ambiente. O crescimento acelerado das áreas urbanas fez com que estas se tornassem palco de profundos problemas sócio-espaciais como a falta de moradia, falta de empregos e de saneamento, por exemplo. Como vimos no Capítulo 1, dois grandes conjuntos de problemas associam-se fortemente às grandes cidades: a pobreza e a segregação residencial. À pobreza urbana e à segregação residencial pode ser acrescentado outro problema como a degradação ambiental. Com a falta de espaços legais destinados à ocupação disponíveis nas cidades para a população desprovida

de recursos e oportunidades, restaram para a construção da moradia as áreas ilegais como topos de morros, encostas e margens de curso d'água, muitas vezes caracterizados como áreas de risco. A população então instalada nestes espaços precisa ser contemplada com melhores condições de moradia, saneamento e infra-estrutura adequados ou mesmo serem removidos e realocados em espaços dignos de se estabelecer uma moradia, a fim de garantir melhor qualidade de vida para os cidadãos e contribuir para a preservação e recuperação do meio ambiente urbano.

**Quadro 3 – Relação entre a Moradia Precária e o Meio Ambiente, Municípios Seleccionados – RMRJ, 2008**

<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>(a) definições relativas a moradias em áreas de preservação</b>	<b>(b) definições relativas à provisão de condições adequadas de saneamento ambiental para as habitações precárias.</b>
Belford Roxo	No Artigo 56, para controlar enchentes o deverá priorizar a <b>remoção de população das áreas de risco</b> , com sua recolocação para locais próximos e seguros; No Artigo 75, visa <b>melhorar as condições das moradias precárias</b> e eliminar as situações de risco para os moradores; No Artigo 82 propõe a implantação de programas de esclarecimento à população para <b>evitar o surgimento de novas moradias</b> em áreas de risco e irregulares. No Artigo 120 visa <b>coibir a ocupação nas áreas ribeirinhas</b> , sujeitas à inundação e manter livres da ocupação residencial as áreas destinadas à bacia de retenção.	No artigo 2º da lei coloca como pré-requisito contribuir para a regularização jurídica e a integração e melhoria urbana de assentamentos informais produzidos à margem das normas urbanísticas, especialmente favelas, loteamentos clandestinos inclusive em áreas de risco. Não fala diretamente sobre o saneamento.
Duque de Caxias	No Artigo 7º propõe promover as condições ambientais das áreas acima da cota 50, <b>restringindo a sua ocupação</b> , fomentando o reflorestamento com leguminosas e gramíneas e a conservação de matas remanescentes; Desenvolver de forma integrada com os órgãos municipais competentes de obras e infra-estrutura, de habitação e de ordenamento e controle urbano, Programa de Ação Municipal para Recuperação de Recursos Hídricos, contemplando adequado <b>remanejamento de população ribeirinha</b> em situação de risco, recuperação de mata ciliar e tratamento de efluentes; No Artigo 16 propõe <b>remanejar população em áreas de risco</b> ou de interesse ambiental, para áreas dotadas de infra-estrutura, equipamentos coletivos e serviços urbanos, próximas da moradia anterior.	No Artigo 7º estabelece implantar um Programa Municipal de Arborização Urbana, em especial em áreas de assentamentos habitacionais de baixa renda, logradouros públicos e topos de morros, no âmbito do órgão municipal ambiental competente.
Itaboraí	No Artigo 57, definem como ação estratégica implantar parques lineares dotados de	No Artigo 80 é diretriz da política habitacional a requalificação de áreas

	<p>equipamentos comunitários de lazer, como forma de uso adequado de áreas disponíveis, <b>desestimulando invasões e ocupações indevidas</b>. No artigo 76 visa <b>coibir o surgimento de assentamentos irregulares</b>, implantando sistema eficaz de fiscalização e definir as condições e parâmetros para regularizar os assentamentos consolidados, incorporando-os à estrutura urbana, respeitado o interesse público e o meio ambiente; No Artigo 79, através da política habitacional, pretende <b>coibir novas ocupações</b> por assentamentos habitacionais inadequados nas áreas de preservação ambiental e de mananciais, nas remanescentes de desapropriação, nas de uso comum e nas áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados e a destinação adequada a essas áreas.</p>	<p>de cortiços e urbanização de favelas por meio de ações integradas com outros órgãos da Prefeitura, do Estado e do Governo Federal, sem falar explicitamente do saneamento básico.</p>
Magé	<p>Não se refere sobre o assunto</p>	<p>No Artigo 58 define que os serviços de saneamento ambiental integrado deverão se estender a toda a área do município, com 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;</p>
Mesquita	<p>No Artigo 6º propõe o <b>reassentamento da população residente em áreas de risco</b> nos casos em que for inviável ou contrária às normas ambientais a implementação de medidas de erradicação do risco;</p>	<p>No Artigo 10º define como diretriz a prioridade do saneamento ambiental e pavimentação nas áreas de assentamento precários, zonas de Especial Interesse Social e áreas com piores condições de moradia.</p>
Nilópolis	<p>Não se refere sobre o assunto</p>	<p>No artigo 48 propõe dar prioridade de atendimento, com relação ao Saneamento ambiental, às áreas ainda não servidas por redes de água potável e esgoto sanitário.</p>
Niterói	<p>No Artigo 40 fixa como diretriz o mapeamento das Áreas de Riscos, com desenvolvimento de estudos geotécnicos dos morros das cidades, priorizando aqueles com ocupação humana, entretanto não define o que fazer com as ocupações irregulares. No Artigo 43 declara como áreas de preservação permanente, aquelas que apresentarem características de declividade, altitude e cobertura vegetal não recomendada para a ocupação humana, a fim de não alterar o meio ambiente, mas também não propõe soluções para aquelas áreas já ocupadas indevidamente.</p>	<p>Propõe a inserção das favelas e loteamentos no planejamento da cidade, promovendo a urbanização dessas áreas, não fala diretamente sobre o saneamento básico.</p>
Queimados	<p>No Artigo 7º faz parte da política ambiental do município desenvolver de forma integrada com os órgãos municipais competentes de obras e infra-estrutura, de habitação e de</p>	<p>No Artigo 26 propõe ações de caracterização de assentamentos habitacionais precários, de concepção de projetos e obras de infra-estrutura</p>

	ordenamento e controle urbano, 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, de forma articulada com Conselhos e Comitês de Bacias dos rios da Bacia de Sepetiba; O Artigo 8º institui que nas faixas marginais ribeirinhas poderão ser instaladas vias urbanas que exerçam a função de <b>limite físico de contenção do avanço de assentamentos habitacionais</b> sobre os recursos hídricos. No Artigo 24 propõe <b>remanejar população em áreas de risco</b> ou de interesse urbanístico ou de interesse ambiental, para áreas dotadas de infraestrutura, equipamentos coletivos e serviços urbanos, preferencialmente nas circunvizinhanças da moradia anterior.	ou melhorias habitacionais e de manutenção das benfeitorias realizadas.
São João de Meriti	Não se refere sobre o assunto	No artigo 55 propõe dar prioridade de atendimento, com relação ao Saneamento ambiental, às áreas ainda não servidas por redes de água potável e esgoto sanitário. Além disso, promover a recuperação de áreas já degradadas do município.

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados para esta pesquisa.

(v) Diretrizes relativas à gestão participativa relacionada à política ambiental.

Neste item, buscou-se avaliar não apenas a incorporação de diretrizes gerais relacionadas à participação e ao controle social, mas também a existência de definições relativas ao orçamento municipal (PPA, LDO e LOA), como a determinação de prioridades de investimentos, ou a definição de obras e investimentos concretos na área ambiental, por exemplo.

A participação social relacionada ao enfoque ambiental foi abordada na maioria dos planos diretores selecionados, ora dentro da política de meio ambiente ora nos princípios e objetivos gerais. Magé foi o único município que não associou a participação da sociedade à questão ambiental, talvez pelo fato de que a política de meio ambiente de seu território é definida por uma outra lei, o Código Ambiental de Magé, mencionado como referência a este assunto na lei de seu plano diretor.

Os Planos Diretores são definidos nos municípios como parte integrante do processo de planejamento municipal e submetem o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual às diretrizes e as prioridades naqueles contidas. Nenhum plano tratou especificamente das definições e prioridades relativas ao orçamento municipal que inclui o

Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual. Somente o plano de Duque de Caxias e Queimados definiram como objetivo estratégico promover a destinação de verbas orçamentárias para elevar as condições gerais saneamento ambiental, em especial de infra-estrutura de rede de esgotos, de macro-drenagem, de abastecimento de água, bem como para áreas verdes urbanas, de interesse ambiental e para o ordenamento urbano.

A participação social como diretriz para o planejamento é fundamental no desenvolvimento de cidades justas e democráticas. Como sustentamos no capítulo 2, estamos de acordo com Alfonsin (2003) quando ela argumenta que, o planejamento da cidade, após o Estatuto, passa a ser uma função pública com o objetivo de ser compartilhada entre o Estado e a sociedade. É a gestão democrática que deve conduzir a política urbana. Constatamos na maioria dos planos que a participação foi inserida nas diretrizes dos mesmos, entretanto, os aspectos ambientais passíveis da opinião pública não foram exatamente especificados, sendo abordados, muitas vezes, de maneira geral e abstrata. Os municípios que definiram o setor ambiental específico a ser influenciado pela participação social fizeram referência estritamente ao saneamento ambiental. A exceção coube ao município de Mesquita criou um Programa de Educação Ambiental a fim de orientar a população nas tomadas de decisão, um aspecto importantíssimo para contribuição na formação de opiniões e avanço dos conhecimentos ambientais, ignorados pela maioria da sociedade.

**Quadro 4 – Gestão Participativa Relacionada à Questão Ambiental, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008**

<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>(i) Diretrizes relativas á gestão democrática</b>
Belford Roxo	No Artigo 52 é objetivo da <b>política de meio ambiente</b> promover a participação popular nas medidas para conservação, melhoria e aproveitamento do meio ambiente. Não trata especificamente das prioridades de investimento da LDO, LOA e PPA, nem mesmo com relação à questão ambiental.
Duque de Caxias	No Artigo 5º um dos objetivos consiste em estimular a efetiva participação social na gestão municipal e em especial nos sistemas municipais de planejamento e <b>controle ambiental e urbano</b> ; No Artigo 6º constitui um objetivo estratégico promover a destinação de verbas orçamentárias para elevar as condições gerais <b>saneamento ambiental</b> , em especial de infra-estrutura de rede de esgotos, de macro-drenagem, de abastecimento de água, bem como para áreas verdes urbanas, de interesse ambiental e para o ordenamento urbano. Não trata especificamente das prioridades de investimento da LDO, LOA e PPA.
Itaboraí	No Artigo 10, é diretriz do plano a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, principalmente aqueles que trazem mais <b>riscos ao ambiente natural</b> ou construído; Não trata especificamente das prioridades de investimento da LDO, LOA e PPA.

Magé	No Artigo 10 define que a gestão da política urbana se fará de forma democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, entretanto não fala especificamente da participação ligada diretamente à questão ambiental. Também não trata especificamente das prioridades de investimento da LDO, LOA e PPA.
Mesquita	No Artigo 4º defende a garantia de gestão democrática através da participação popular na elaboração, definição de prioridades, implementação e monitoramento das políticas públicas; No Artigo 10º prevê a participação da população na formulação e implementação das políticas de planejamento dos serviços de <b>saneamento ambiental</b> ; No Artigo 16 é diretriz da <b>política de conservação, recuperação e controle ambiental</b> o fortalecimento e capacitação dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação do município para o manejo da biodiversidade e ecossistema local, garantindo ampla participação da sociedade civil. Também propõe a elaboração da <b>Agenda 21 local</b> com a participação da sociedade civil através de comissões para discussão, elaboração, implantação e monitoramento articulados com <b>programas de educação ambiental</b> . Não trata especificamente das prioridades de investimento da LDO, LOA e PPA.
Nilópolis	No Artigo 59 atribui ao poder público o dever de defender, resgatar e recuperar o patrimônio ambiental da cidade aliado à participação comunitária, criando regras de racionalização do uso dos recursos naturais, controle e zoneamento das atividades poluidoras. No Artigo 63 fica delegado ao município estimular a participação da sociedade para a <b>proteção dos assuntos relacionados ao meio ambiente</b> , através de cursos de educação ambiental e acesso às informações deste âmbito. Também não trata especificamente das prioridades de investimento da LDO, LOA e PPA.
Niterói	No Artigo 104 a lei cria o Conselho Municipal de Política Urbana que consiste em um órgão colegiado que reúne membros do poder público e da sociedade civil e tem a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano com participação social além de integrar as <b>políticas saneamento ambiental</b> e trânsito. Não trata especificamente das prioridades de investimento da LDO, LOA e PPA.
Queimados	No Artigo 5º um dos objetivos consiste em estimular a efetiva participação social na gestão municipal e em especial no sistema municipal de <b>planejamento e controle ambiental e urbano</b> ; No Artigo 6º constitui um objetivo estratégico promover a destinação de verbas orçamentárias para elevar as condições gerais <b>saneamento ambiental</b> , em especial de infra-estrutura de rede de esgotos, de macro-drenagem, de abastecimento de água, bem como para áreas verdes urbanas, de interesse ambiental e para o ordenamento urbano. Não trata especificamente das prioridades de investimento da LDO, LOA e PPA.
São João de Meriti	No Artigo 63 fica delegado ao município estimular a participação da sociedade para a <b>proteção dos assuntos relacionados ao meio ambiente</b> , através de cursos de educação ambiental e acesso às informações deste âmbito. Também não trata especificamente das prioridades de investimento da LDO, LOA e PPA.

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados para esta pesquisa.

(vi) Função social da cidade e da propriedade e a questão ambiental.

Alguns municípios como Itaboraí, Magé e São João de Meriti definem as funções sociais da cidade como ao direito à cidade para todos, o que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer e à segurança. Niterói acrescenta a estes itens a preservação, proteção e recuperação dos patrimônios ambientais. De acordo com os municípios de Belford Roxo,

Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói e São João de Meriti a propriedade imobiliária que cumpre sua função social quando, respeitadas as funções sociais da cidade, for utilizada para proteção do meio ambiente ou qualidade do ambiente urbano natural, dentre outros itens. Já o município de Duque de Caxias e Queimados não definiram especificamente o que seriam as funções sociais da cidade e da propriedade em sua lei, enquanto o município de Mesquita não aborda o conceito de função social da cidade.

Os conceitos de função da cidade e da propriedade expressos nos planos fazem parte também dos princípios fundamentais do MNRU enquanto a função social da propriedade está presente nos princípios da Emenda Popular encaminhada ao Congresso, conforme abordamos no capítulo 1 (Grazia, 2003 e Aduato, 2003). Este conceito foi adotado na Constituição de 88 em seu artigo 182 que elegeu o plano diretor como modelo para alcançar a função social da cidade e da propriedade. Mais uma vez o conceito foi reafirmado, em 2001, no Estatuto da Cidade que definiu como maior enfoque maior da lei o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade. Podemos, então, observar a importância da assimilação da função social da cidade e da propriedade nos princípios norteadores dos planos. A função social prioriza os interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais adotando o conceito do direito à cidade para todos.

Para alcançar as metas do direito à cidade, citadas acima, e então proporcionar às cidades e às propriedades o cumprimento de suas funções sociais diversos instrumentos foram criados pelo Estatuto da Cidade e serão analisados no próximo item deste capítulo.

**Quadro 5 – Função Social da Cidade e da Propriedade e a Incorporação do Aspecto Ambiental, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008**

<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>Função social da cidade e da propriedade e a incorporação do aspecto ambiental</b>
Belford Roxo	No Artigo 2º condiciona o cumprimento da função social da propriedade se esta estiver de acordo com as políticas de planejamento e gestão fixadas no plano diretor e atender às necessidades do cidadão quanto à qualidade de vida além de cumprir requisitos como viabilizar programas de <b>preservação e recuperação paisagística e ambiental</b> e compatibilizar o uso da propriedade com a <b>preservação da qualidade do ambiente urbano e natural</b> . Não define especificamente a função social da cidade.
Duque de Caxias	No Artigo 3º estabelece que a cidade deve promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território, de forma a assegurar aos habitantes condições de bem estar e segurança, entretanto não define em sua lei o que seriam as funções sociais nem da cidade e nem da propriedade.
Itaboraí	No Artigo 9º define como funções sociais para o município: proporcionar condições gerais para melhor habitar e desempenhar atividades econômicas, sociais e o pleno exercício da cidadania; garantir <b>qualidade ambiental</b> e paisagística; facilitar o



	deslocamento e a acessibilidade com segurança e conforto para todos, priorizando o transporte público coletivo; criar pontos de atratividade, com a implantação de equipamentos de turismo, eventos e negócios; prover infra-estrutura urbana básica e de comunicação e prover infra-estrutura de educação e saúde. No Artigo 11 define que a propriedade cumpre sua função social quando atende à lei do plano diretor e à requisitos como a compatibilidade do uso da propriedade com a <b>preservação da qualidade do ambiente urbano e natural</b> e a <b>recuperação de áreas degradadas</b> ou deterioradas visando à <b>melhoria do meio ambiente</b> .
Magé	No Artigo 7º trata que as funções sociais da cidade correspondem ao direito à cidade para todos, o que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao <b>saneamento ambiental</b> , à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade e acessibilidade, ao trabalho, ao trabalho na agricultura, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, à segurança, à <b>fruição antrópica das condições ambientais</b> , e à <b>proteção quanto aos riscos ambientais, desmoronamentos e inundações</b> . No Artigo 8º conceitua que a função social da propriedade só será alcançada se esta for utilizada para, dentre outros itens, a <b>preservação do meio ambiente</b> .
Mesquita	No Artigo 2º define que a propriedade cumpre sua função social quando atende ao plano diretor e, dentre outros itens, à união das propostas de desenvolvimento econômico com a promoção da redução das desigualdades sociais e da <b>preservação ambiental</b> . Não fala especificamente sobre a função social da cidade.
Nilópolis	No Artigo 7º define as funções sociais da cidade como o direito à cidade para todos, no qual incorpora o direito ao <b>saneamento ambiental</b> . No Artigo 8º a função social da propriedade é concretizada quando respeitadas as funções sociais da cidade e quando a propriedade for utilizada para, dentre outros itens, a <b>proteção do meio ambiente</b> .
Niterói	No Artigo 2º define função social da cidade como o direito de todo cidadão ter acesso à moradia, transporte público, <b>saneamento básico</b> , energia elétrica, iluminação pública, saúde, educação, segurança, cultura, lazer, recreação e à <b>preservação, proteção e recuperação dos patrimônios ambiental, arquitetônico e cultural</b> . A propriedade, segundo o Artigo 5º cumprirá sua função social quando condicionada às funções sociais da cidade e às exigências do plano diretor, sendo uma delas o aproveitamento e utilização da propriedade compatíveis com a <b>preservação da qualidade do meio ambiente</b> .
Queimados	No Artigo 3º estabelece que a cidade deve promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território, de forma a assegurar aos habitantes condições de bem estar e segurança, entretanto não define em sua lei o que seriam as funções sociais nem da cidade e nem da propriedade.
São João de Meriti	No Artigo 7º define as funções sociais da cidade como o direito à cidade para todos, no qual incorpora o direito ao <b>saneamento ambiental</b> . No Artigo 8º a função social da propriedade é concretizada quando respeitadas as funções sociais da cidade e quando a propriedade for utilizada para, dentre outros itens, a <b>proteção do meio ambiente</b> .

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados para esta pesquisa.

Os objetivos e diretrizes relacionados com a questão ambiental estão presentes em diversos aspectos nos planos municipais. Analisamos em primeiro lugar os princípios norteadores, que mesmo que caracterizados de maneiras abstratas, abordavam de alguma forma a questão ambiental, seja sob a ótica da sustentabilidade, do equilíbrio ecológico ou mesmo do saneamento ambiental. De fato foram incipientes, mas significaram um avanço na política urbana que por muitos anos sequer citavam algo do âmbito ambiental em suas premissas. As definições dos objetivos gerais e estratégicos dos planos também adotaram

muitos tópicos ligados à questão ambiental o que pode ser considerado um ótimo sinal em favor da luta para o planejamento urbano associado ao planejamento ambiental, mesmo que ainda seja insuficiente, na maior parte das vezes.

Um outro ponto verificado foi a articulação entre os municípios e destes com os níveis de governo estadual e federal. Constatamos que a maioria deles propõe a formação de parcerias com outras instâncias de governo para viabilizar empreendimentos ou mesmo para a fiscalização e sugerem a questão ambiental nessa articulação.

Ao analisarmos a questão da habitação em conjunto com o meio ambiente, vimos que a maior parte dos planos mencionam adotar medidas que proporcionem condições mais adequadas de moradia, a remoção daquelas em áreas de risco e medidas preventivas para a instalação de novas, além de fazerem referência à melhoria do saneamento ambiental nas situações precárias. Realmente a questão da habitação foi um fator relevante na definição das diretrizes dos planos e sua relação com a questão ambiental também ajudada pelo fato de estas estarem intimamente ligadas.

Sobre a participação social, constatamos na maioria dos planos que esta foi inserida nas diretrizes dos mesmos, entretanto, os aspectos ambientais passíveis da opinião pública não foram exatamente especificados, sendo abordados, muitas vezes, de maneira geral e abstrata. Os municípios que definiram o setor ambiental específico a ser influenciado pela participação social fizeram referência estritamente ao saneamento ambiental.

A importância da assimilação da função social da cidade e da propriedade esteve presente nos princípios norteadores dos planos. A função social prioriza os interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais adotando o conceito do direito à cidade para todos e para alcançar as metas definidas por este conceito e então proporcionar às cidades e às propriedades o cumprimento de suas funções sociais, diversos instrumentos foram criados pelo Estatuto da Cidade com o dever de serem implementados pelos planos diretores municipais. Daí a relevância de sua análise no próximo item deste capítulo.

Como já registrado anteriormente, Resende (2003) nos lembra que, a tentativa de uso da expressão meio ambiente urbano tem o objetivo de unir aspectos físicos, naturais e construídos do espaço urbano com aspectos de qualidade de vida nas cidades, entendida como o fundamento e uma síntese entre o bem-estar individual e o equilíbrio ambiental. Podemos adiantar, com relação à avaliação das diretrizes, que a tentativa de unir as duas vertentes do planejamento – ambiental e urbano – e então fazer valer o termo planejamento urbano-ambiental ainda está distante de ser alcançada, mas na revisão desses planos observamos que os primeiros passos já foram dados.

### **3.3. Instrumentos de gestão Ambiental instituídos nos Planos Diretores**

No que tange ao tratamento da gestão ambiental, buscamos verificar a incorporação de instrumentos específicos visando a sustentabilidade ambiental (zoneamento ambiental e instrumentos jurídicos e fiscais), a compatibilização do planejamento territorial com o diagnóstico ambiental e os instrumentos de gestão participativa relacionada à política ambiental. Nossa análise foi estruturada nas seguintes questões: (i) a instituição de zoneamento ambiental; (ii) a delimitação de áreas ou unidades de preservação, proteção ou conservação; (iii) a instituição de fundo específico de meio ambiente; (iv) a delimitação de áreas de risco de inundação e/ou à ocupação humana; (v) delimitação de áreas de ocupação e de expansão urbana; (vi) localização preferencial de comércio, indústria e serviços; (vii) o estabelecimento de plano municipal de meio ambiente; e (viii) a definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de meio ambiente.

#### **(i) Zoneamento Ambiental**

Neste tópico, buscamos identificar a instituição de zoneamento ambiental pelos planos diretores, envolvendo áreas de restrição ambiental, áreas de utilização e conservação dos recursos naturais, áreas de preservação permanente em função de situações críticas existentes, áreas a serem revitalizadas, áreas a serem recuperadas ambientalmente e outras.

O Zoneamento Ambiental é importante em uma política urbano ambiental pois tem por finalidade delimitar geograficamente áreas territoriais, com o objetivo de estabelecer regimes especiais de uso da propriedade e dos recursos naturais nela existentes, articulando os conflitos socioambientais existentes. É ele quem determina normas e padrões de proteção ambiental visando alcançar a melhoria da qualidade ambiental no território com base na legislação ambiental vigente.

Essa delimitação de áreas auxilia no planejamento e gestão das áreas municipais, entretanto, a maioria dos planos diretores analisados não define o Zoneamento Ambiental, alguns o citam como instrumento mas delegam a uma outra lei complementar o dever de elaborá-lo. Apenas o município de Niterói define o Zoneamento Ambiental em seu plano municipal e também delimita, dentro deste, o Macrozoneamento Ambiental e as Áreas de Especial Interesse Ambiental caracterizadas como aquelas destinadas à ocupação de unidades de conservação ambiental e preservação permanente, além das Zonas urbanas que terão critérios de uso e ocupação definidos de acordo com suas destinações.

Sem a definição do zoneamento ambiental nos planos diretores fica desarticulada a interface urbana ambiental nos municípios. Cada uma das leis, a do plano diretor e a do zoneamento ambiental, delimitam suas áreas de acordo com seus usos e interesses e, pode acontecer, em decorrência disso alguns conflitos, prejudiciais para o desenvolvimento urbano ambiental coerente da cidade.

**Quadro 6 – Definição de Zoneamento Ambiental, sob diversos aspectos, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008**

<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>Definição de Zoneamento Ambiental</b>
Belford Roxo	Não define o Zoneamento Ambiental.
Duque de Caxias	Não define o Zoneamento Ambiental.
Itaboraí	O Artigo 181 declara que para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de Itaboraí adotará, dentre outros, alguns instrumentos de política urbana como o zoneamento ambiental. No Artigo 231 diz que a Lei instituirá o <b>zoneamento ambiental</b> do Município, como instrumento definidor das ações e medidas de promoção, proteção e recuperação da qualidade ambiental do espaço físico-territorial, segundo suas características ambientais. O zoneamento ambiental deverá ser observado na legislação de Uso e Ocupação do Solo.
Magé	O Artigo 40 determina que o <b>zoneamento ambiental</b> será definido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, e terá que se adequar aos preceitos e diretrizes definidas no Código Ambiental de Magé, Lei municipal nº 1743/2006.
Mesquita	No Artigo 101 o <b>Zoneamento Ambiental</b> é definido como instrumento de planejamento municipal da política Urbana, entretanto não define especificamente como se dará este zoneamento apenas diz que os instrumentos referentes a este artigo serão regidos por leis próprias, conforme determina o Estatuto da Cidade.
Nilópolis	Não define o Zoneamento Ambiental.
Niterói	Destina o Título II ao <b>Zoneamento Ambiental</b> do município e inserido neste o Macrozoneamento Ambiental e as Áreas de Especial Interesse. No Artigo 20 institui a Zona de Ocupação Urbana que terá critérios de uso e ocupação definidos de acordo com suas destinações ficando garantidas áreas de preservação permanente através das Áreas de Especial Interesse Ambiental. O Artigo 23 define a Área de Especial Interesse Ambiental como aquela destinada à ocupação de unidades de conservação ambiental e preservação permanente. Também define as Áreas de Risco de ocupação e Áreas de Preservação do Ambiente Paisagístico, todas componentes do Zoneamento Ambiental.
Queimados	Não define o Zoneamento Ambiental.
São João de Meriti	Não define o Zoneamento Ambiental.

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados, sistematização da autora, 2008.

(ii) Delimita Áreas ou unidades de preservação, proteção ou conservação.

A maioria dos planos define áreas de preservação, proteção e também de unidades de conservação. Essas áreas têm o objetivo de proteger os topos de morros, cursos d'água, matas

ciliares, recuperar áreas degradadas e criar e preservar praças, parques, além de valorizar a arborização urbana. Através das Macrozonas de preservação ambiental ou Áreas especiais de interesse ambiental os municípios definem como são caracterizadas essas áreas e seus limites encontram-se em anexo nas leis. Alguns estabelecem áreas ou unidades de conservação como Mesquita que cria a Área de Conservação Ambiental do Gericinó, Niterói que criou a Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas de Niterói e transformou a Estação Ecológica do Parque da Cidade de Niterói em Parque da Cidade e Queimados que criou a Área de Proteção Ambiental Guandu-Jacatirã, todas delimitadas em anexo na Lei. Como a maioria não instituiu o Zoneamento Ambiental na lei essas áreas não constam como inseridas no mesmo.

A definição das áreas de proteção, preservação e conservação no plano diretor definidas fora do zoneamento ambiental, caracteriza como frágil a relação urbano ambiental, uma vez que, não incorpora o meio ambiente como um todo na cidade. Essa ausência na correlação entre essas duas temáticas já que a maioria dos planos, apesar de reconhecer como um instrumento, delega o desenvolvimento do zoneamento ambiental a uma outra lei, prejudica a definição exata das abrangências referentes a questões urbanas e questões de âmbito ambiental. Como os mapas foram elaborados separados, muitas vezes, pode ocorrer o conflito de áreas destinadas a uma ou outra função.

**Quadro 7 – Delimitação de Áreas ou Unidades de Preservação, Proteção ou Conservação, Municípios Seleccionados – RMRJ, 2008**

<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>Delimitação de Áreas ou Unidades de Preservação ou Conservação</b>
Belford Roxo	No Artigo 121 o plano define a área da <b>Macrozona de Preservação Ambiental</b> a parte do território localizada na região norte e noroeste do município, com ocupação rarefeita, com extensas áreas livres e características morfológicas marcadas pela sucessão de pequenas elevações e pela presença de vales em meandros com pequenos cursos d'água, para a qual serão definidas ações efetivas de planejamento e controle da ocupação que orientem o aproveitamento adequado de suas potencialidades e garantam a manutenção e a valorização de suas qualidades ambientais. Os limites estão definidos em anexos da lei. Não menciona se estas áreas fazem parte do zoneamento ambiental. No Artigo 150 define a Área Especial de Interesse Ambiental e que seus limites serão estabelecidos na Lei de Zoneamento do território Municipal.
Duque de Caxias	O Artigo 8º considera <b>áreas de preservação permanente</b> , para efeito desta Lei, as formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água do Município. O Artigo 54 considera Zonas Especiais de Interesse Ambiental aquelas constantes do Anexo VII do plano diretor. O Artigo 11 denomina <b>Zonas Especiais de Interesse Ambiental</b> como instrumento fundamental de gestão territorial da política ambiental municipal e as indica em anexo nesta lei. No Artigo 128 fica criado o Grupo de Trabalho GT - Zonas Interesse Ambiental, no âmbito da Secretaria Municipal de Meio-Ambiente, para delimitar as Zonas Especiais de Interesse Ambiental dispostas nesta lei, as nascentes e lençóis d'água, as

	<p>respectivas faixas de amortecimento, bem como elaborar diretrizes para implantação de Jardim Zôo-Botânico Municipal e alternativas de área para implantação de nova Usina de Resíduos Sólidos Municipal.</p>
Itaboraí	<p>O Artigo 131 define o <b>Sistema de Áreas Verdes do Município</b> é constituído pelo conjunto de espaços significativos ajardinados e arborizados, de propriedade pública ou privada, necessários à manutenção da qualidade ambiental urbana tendo por objetivo a <b>preservação, proteção, recuperação</b> e ampliação desses espaços. O Artigo 152 define as <b>Zonas Especiais de Preservação Ambiental</b> como aquelas porções do território destinadas a proteger ocorrências ambientais isoladas, tais como remanescentes de vegetação significativa e paisagens naturais notáveis, áreas de reflorestamento e áreas de alto risco onde qualquer intervenção será analisada especificamente. O Artigo 155 define a <b>Zona Especial de Preservação Permanente</b> compreende, independentemente de sua localização: as florestas preservadas; as áreas situadas acima da cota de altitude de 100m (cem metros); bem como as faixas marginais de cursos d'água, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com larguras pré-definidas na lei. Ainda institui no Artigo 236, com a finalidade de <b>proteger, recuperar e melhorar a qualidade ambiental</b> do Município, o Programa de Intervenções Ambientais, que compreende um conjunto de ações voltadas, dentre outras, para a ampliação das áreas integrantes do Sistema de Áreas Verdes; o aumento das áreas permeáveis do solo; controle de inundações; recuperação de nascentes e despoluição de cursos d'água; recuperação de áreas degradadas; identificação e reabilitação, para novos usos de áreas contaminadas; controle da poluição do ar e emissões de ruído e radiações e a preservação das Áreas de Proteção aos Mananciais. E ainda no Artigo 279 são consideradas <b>áreas protegidas</b> todas as margens de cursos de água, lagos e lagoas existentes no Município, na forma das Resoluções CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente e das legislações federal, estadual e municipal pertinentes.</p>
Magé	<p>No Artigo 37, institui Áreas que serão regidas por legislações próprias conforme a Lei de Zoneamento (também não expressa no plano) e cria a <b>Área de Especial Interesse Ambiental</b>. O Artigo 128 define como <b>áreas verdes</b> municipais o conjunto de praças, parques, e de áreas de vias públicas arborizadas que contribuem para a melhoria da qualidade ambiental do município.</p>
Mesquita	<p>No Artigo 78 o plano define a <b>Macrozona de Proteção Ambiental</b> que compreende as áreas de proteção ao ambiente natural, delimitada em anexo na mesma lei. A lei institui no Artigo 81 Áreas Especiais como a <b>Área Especial de Conservação Ambiental do Gericinó</b> que compreende o terreno de propriedade do exército conhecido como Campo do Gericinó localizado entre o Rio Sapucaí e o Maciço Gericinó-Mendanha e a <b>Área Especial do Parque Municipal</b> corresponde a área do Parque Municipal de Nova Iguaçu que está inserida no município de Mesquita. Não menciona se estas áreas fazem parte do Zoneamento Ambiental. No Artigo 85 estabelece a <b>criação da Unidade de Conservação Ambiental</b> como orientação para o uso da Área Especial de Conservação Ambiental do Gericinó e no Artigo 86 determina que a Área Especial do Parque Municipal obedecerá ao plano de manejo do Parque Municipal de Nova Iguaçu.</p>
Nilópolis	<p>No Artigo 29, institui Áreas que serão regidas por legislações próprias. Cria a <b>Área de Especial Interesse Ambiental</b> que é definida no Artigo 30 como áreas com cobertura vegetal ou com possibilidade de revegetação, com relevância paisagística, no conforto e no equilíbrio ambiental. Cria também <b>Áreas de Proteção</b> dos rios Sarapuí e Meriti-Pavuna onde serão previstos vias estruturantes, parques e atividades de lazer sob legislação específica. Ainda institui a criação de <b>Áreas Verdes</b> não ocupáveis que são definidas no Artigo 131 como o conjunto de praças, parques, áreas e vias públicas arborizadas que contribuem para a melhoria da qualidade ambiental. Estas áreas criadas não são mencionadas no plano como parte do Zoneamento Ambiental.</p>
Niterói	<p>No Artigo 20 institui a Zona de Ocupação Urbana que terá critérios de uso e ocupação definidos de acordo com suas destinações ficando garantidas <b>áreas de preservação permanente</b>. No Artigo 23 define a Área de Especial Interesse</p>

	<p>Ambiental como aquela destinada à <b>ocupação de unidades de conservação ambiental e preservação permanente</b>. Define também a Área de Preservação do Ambiente Paisagístico aquela que contemplem características notáveis <b>importantes de preservar</b>. Todas fazem parte do Zoneamento Ambiental. No Artigo 43 define que serão declaradas como áreas de preservação permanente aquelas que apresentarem características de declividade, altitude e cobertura vegetal que não seja recomendada para a ocupação humana ou outras atividades que alterem o meio ambiente. No Artigo 44 fica <b>criada a Área de Proteção Ambiental das lagunas e Florestas</b> de Niterói representada pelas lagunas de Piratininga e Itaipu, pela zona costeira e pelos remanescentes significativos de Mata Atlântica existentes nos morros e serras locais, definida exatamente em mapa anexado à lei. O Artigo 47 transforma em <b>Parque da Cidade</b> a atual Estação Ecológica do Parque da Cidade de Niterói, mantendo os mesmos limites que estão indicados em mapa anexado à lei.</p>
Queimados	<p>No Artigo 8º consideram-se <b>áreas de preservação permanente</b>, para efeito desta Lei, as formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água do Município, desde o bordo de seu nível d'água mais alto, em faixa marginal. O Artigo 63 define as <b>Zonas Especiais de Interesse Ambiental</b> como aquelas destinadas à <b>proteção, preservação e recuperação de recursos naturais</b> e de valor paisagístico. No Artigo 65 fica <b>criada a Área de Proteção Ambiental (APA) Guandu-Jacatirão</b>, delimitada em anexo na Lei. Estas áreas criadas não são mencionadas no plano como parte do Zoneamento Ambiental.</p>
São João de Meriti	<p>No Artigo 37, institui Áreas que serão regidas por legislações próprias conforme a Lei de Zoneamento (também não expressa no plano). Cria a <b>Área de Especial Interesse Ambiental</b> que é definida no Artigo 38 como áreas com cobertura vegetal ou com possibilidade de revegetação, com relevância paisagística, no conforto e no equilíbrio ambiental. Cria também <b>Áreas de Proteção</b> dos rios Sarapuí e Meriti-Pavuna onde serão previstos vias estruturantes, parques e atividades de lazer a serem expressos em legislação específica. Ainda institui a criação de <b>Áreas Verdes</b> não ocupáveis que são definidas no Artigo 139 como o conjunto de praças, parques, áreas e vias públicas arborizadas que contribuem para a melhoria da qualidade ambiental. Estas áreas criadas não são mencionadas no plano como parte do Zoneamento Ambiental.</p>

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados, sistematização da autora, 2008.

### (iii) Instituição de fundo específico de meio ambiente.

A maior parte dos municípios não institui um Fundo Específico de Meio Ambiente. Alguns citam este instrumento em suas diretrizes ambientais ou mesmo nos instrumentos, mas não o criam de fato. Somente o plano diretor de Niterói cria tal instrumento e de que maneira será realizada a captação dos recursos para abastecer tal fundo, além disso define que os recursos devem ser aplicados na implantação e gerenciamento das unidades municipais de conservação ambiental e na realização de ações necessárias para o controle e recuperação ambiental.

Dessa maneira fica confirmada a fragilidade da relação ambiental urbana pois sem definição prévia de recursos, como priorizar as demandas das questões ambientais presentes

nos municípios? A questão ambiental então se torna retórica. Presente nas diretrizes mas sem respaldo em instrumentos importantes como este.

**Quadro 8 – Instituição de Fundo Específico de Meio Ambiente, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008**

<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>Instituição do fundo específico de meio ambiente</b>
Belford Roxo	Não institui o Fundo Específico de Meio Ambiente.
Duque de Caxias	Não institui o Fundo Específico de Meio Ambiente.
Itaboraí	O Artigo 181 declara que para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de Itaboraí adotará, dentre outros, alguns instrumentos de política urbana como o <b>Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável</b> , entretanto não o detalha.
Magé	Não institui o Fundo Específico de Meio Ambiente.
Mesquita	Não institui o Fundo Específico de Meio Ambiente.
Nilópolis	Não institui o Fundo Específico de Meio Ambiente.
Niterói	No Artigo 18 cria o <b>Fundo Municipal de Conservação Ambiental</b> de natureza fiscal contábil. Será constituído de recursos como as dotações orçamentárias, as receitas decorrentes da aplicação dos instrumentos previstos na lei, os produtos de operações de créditos celebradas com organismos nacionais ou internacionais, as subvenções, contribuições, transferências e participações do município em convênios, contratos e consórcios, relativos à conservação ambiental, as dotações públicas ou privadas, o resultado da aplicação de seus recursos e as receitas decorrentes da cobrança de multas por infração à legislação ambiental. No Artigo 19 institui que os recursos deste fundo serão aplicados na implantação e gerenciamento das unidades municipais de conservação ambiental e na realização de ações necessárias para o controle e recuperação ambiental.
Queimados	Não institui o Fundo Específico de Meio Ambiente
São João de Meriti	Não institui o Fundo Específico de Meio Ambiente.

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados, sistematização da autora, 2008.

**(iv) Delimitação de Áreas de Risco de Inundação e/ou à ocupação humana.**

Em geral, os municípios definem como áreas de risco de inundação aquelas situadas às margens de rios, e as de risco à ocupação humana como aquelas áreas de ocupação localizadas em encostas, topos de morros e faixas de proteção. Entretanto a maioria dos planos apesar de citarem as áreas de risco na lei, não define seus limites em no território. Quando a área ocupada causa risco para a população ou para o meio ambiente são necessárias intervenções do governo com políticas públicas que promovam a inserção dessas famílias em lugares com condições propícias para habitação, promovendo assim melhoria na qualidade



habitacional e contribuindo para a preservação e conservação do espaço natural, principalmente as margens dos rios e as encostas.

**Quadro 9 – Delimitação de Áreas de Risco de Inundação e/ou à Ocupação Humana, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008**

Municípios da RMRJ	Delimitação das áreas de risco
Belford Roxo	O Artigo 119 define a Macrozona de Ocupação Restrita abrangendo áreas situadas nas faixas marginais de cursos de d'água e <b>sujeitas a inundações</b> , marcadas pela presença de ocupações irregulares, sendo consideradas como impróprias à urbanização pela legislação estadual e federal, para a qual ficam estabelecidas diretrizes e medidas voltadas à prevenção dos riscos de vida para a população aí residente. Os limites estão definidos em mapas anexados à lei.
Duque de Caxias	No Artigo 16 consideram-se em <b>áreas de risco</b> moradias situadas em locais como Faixas marginais de proteção de águas superficiais e nascentes, Faixa de proteção de adutoras, gasodutos, oleodutos e de redes elétricas de alta tensão; Faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais; Áreas que oferecerem riscos à segurança individual e coletiva e inviabilizam a implantação de serviços urbanos básicos, tais como áreas sujeitas a deslizamentos e inundações.
Itaboraí	O Artigo 152 define as Zonas Especiais de Preservação Ambiental como aquelas porções do território destinadas a proteger ocorrências ambientais isoladas, tais como as <b>áreas de alto risco</b> onde qualquer intervenção será analisada especificamente.
Magé	Não delimita as áreas de risco de inundação nem de ocupação humana.
Mesquita	Não delimita as áreas de risco de inundação nem de ocupação humana.
Nilópolis	Não delimita as áreas de risco de inundação nem de ocupação humana.
Niterói	No Artigo 23, que especifica a Área de Interesse Ambiental, declara como <b>Área de Risco</b> aquela que pode expor a população a risco de vida e prejuízos econômicos, tais como encostas e locais sujeitos à inundação.
Queimados	No Artigo 25 consideram-se em <b>áreas de risco</b> moradias situadas em locais como Faixas marginais de proteção de águas superficiais e nascentes, em especial dos Rios Abel, Camorim, Queimados e Camboatá; Faixa de proteção de adutoras, gasodutos, oleodutos e de redes elétricas de alta tensão; Faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais; Áreas que oferecerem riscos à segurança individual e coletiva e inviabilizam a implantação de serviços urbanos básicos, tais como áreas sujeitas a deslizamentos e inundações.
São João de Meriti	Não delimita as áreas de risco de inundação nem de ocupação humana.

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados, sistematização da autora, 2008.

(v) Delimitação de Áreas de ocupação e de expansão urbana.

Todos os municípios definem as zonas ou áreas de ocupação ou expansão urbana. Muitos ainda as subdividem com denominações classificadas de acordo com a infra-estrutura do local. Os limites destas áreas são definidos em anexo nos planos diretores e a caracterização e denominação das mesmas variam de município para município, sendo que a

maioria associa essas informações referentes à ocupação à infra-estrutura e dificilmente fazem referência à capacidade do ecossistema local, nesse âmbito somente se referem à ocupação associada à preservação ambiental.

Dessa maneira, podemos afirmar que as áreas de ocupação e expansão das cidades são definidas basicamente em função da infra-estrutura existente, que funciona como pré-requisito para a ocupação urbana, e a capacidade suporte do ecossistema do local não é levada em consideração. Este fato remete mais uma vez à falta de diálogo entre o planejamento urbano e o ambiental. As condições do ecossistema local deveriam ser levadas em consideração com importância igual ou, até mesmo, maior do que a infra-estrutura, uma vez que a desconsideração do mesmo pode acarretar problemas ambientais irreversíveis.

**Quadro 10– Delimitação de Áreas de Ocupação e Expansão Urbana, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008**

<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>Delimitação das áreas de ocupação e expansão urbana</b>
Belford Roxo	O Artigo 117 denomina a <b>Macrozona de Ocupação Controlada</b> como uma fração do território municipal que apresenta baixa densidade demográfica, descontinuidade das áreas parceladas e edificadas, morfologia marcada pela sucessão de pequenas elevações, com áreas livres nos topos das elevações e presença de processos de erosão que surgiram de formas inadequadas de ocupação e retirada da cobertura vegetal, para as quais ficam estabelecidas diretrizes e medidas voltadas à regulação do uso e ocupação e a <b>preservação ambiental</b> . Os limites estão definidos em anexo à Lei.
Duque de Caxias	Nas Macrozonas define no Artigo 40 que as <b>Zonas de Ocupação</b> são todas urbanas e se classificam, segundo seu nível máximo de adensamento permitido, em Controlada, Básica e Preferencial, em função das condições e disponibilidade de <b>infra-estrutura</b> urbana, capacidade da rede viária e das diretrizes estratégicas de expansão urbana do Plano Diretor.
Itaboraí	O Artigo 156 define a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, que correspondem à ocupação urbana do ponto de vista geotécnico, as áreas com incidência de vegetação remanescente significativa e aquelas que integram os mananciais prioritários para o abastecimento público regional e metropolitano onde a <b>ocupação urbana ocorreu de forma ambientalmente inadequada</b> , o objetivo principal é qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos decorrentes da ocupação indevida do território. Uma das subdivisões desta macrozona é a Zona urbana que também é subdividida e é formada, dentre outras, pela Área de Urbanização Consolidada que tem o objetivo de alcançar transformações urbanísticas para controlar a expansão de novas edificações e a saturação de <b>infra-estrutura</b> existente.
Magé	O Artigo 37 define a <b>macrozona Urbana</b> como aquela que compreende as áreas locadas e ocupadas em locais que possuam ou permitam a implantação de infra-estrutura urbana a custos compatíveis. É dividida em Zona Urbana Consolidada e Zona Urbana de Ocupação Progressiva. A primeira é a que dispõe de <b>infra-estrutura básica</b> e complementar enquanto a segunda é aquela que dispõe de somente da infra-estrutura básica.
Mesquita	O Artigo 78 define que a <b>Macrozona de Ocupação Urbana</b> compreende as áreas

	de ocupação urbana consolidada. No Artigo 79 é dever desta macrozona direcionar o adensamento urbano para as áreas com melhores condições de moradia e servidas por <b>infra-estrutura</b> , equipamentos e serviços públicos.
Nilópolis	O Artigo 28 define que o município é constituído pelas macrozonas <b>Urbana Consolidada</b> e a <b>Área de Desenvolvimento Estratégico</b> . A primeira abrange a parte do território ocupada atualmente e a segunda engloba a área ocupada pelo Campo de Gericinó. No Artigo 64 considera a área do Campo de Gericinó como a única área passível de expansão da cidade e uma das diretrizes de ocupação desta área é a <b>reserva de espaços para preservação ambiental</b> . Em nenhuma das duas áreas há referência das condições do ecossistema local ou infra-estrutura suporte.
Niterói	No Artigo 20 institui a <b>Zona Urbana</b> como aquela adequada à urbanização, efetivamente ocupada ou destinada à expansão. O Artigo 21 prioriza o adensamento nos locais onde a <b>infra-estrutura</b> instalada suporte a intensificação do uso e ocupação do solo e em segundo plano aqueles onde a infra-estrutura possa ser mais facilmente instalada.
Queimados	O Artigo 50 define as <b>Zonas de Ocupação Controlada</b> são as que apresentam restrições a uma ocupação mais intensiva do solo. O Artigo 52 define as <b>Zonas de Ocupação Básica</b> são as que apresentam potencial de urbanização subaproveitado, com ocupação não consolidada, <b>déficit de infra-estrutura</b> , de sistema viário, de transporte, de comércio e serviços, e onde a ocupação do solo deve ser de intensidade moderada. O Artigo 54 define as <b>Zonas de Ocupação Preferencial</b> como aquelas de privilegiada centralidade, próximas da infra-estrutura básica e dos equipamentos urbanos, com boas condições de acesso e cuja intensificação de ocupação é estratégica para a consolidação da cidade compacta e econômica e dos vetores adequados de expansão urbana.
São João de Meriti	O Artigo 36 define as zonas Urbana e Consolidada. A <b>zona urbana</b> é classificada como a que possui infra-estrutura básica como água potável, esgotamento sanitário, distribuição de energia elétrica e manejo das águas pluviais. Já a <b>zona urbana consolidada</b> é aquela que possui, além da infra-estrutura básica, iluminação pública, pavimentação e rede de telefonia. Em nenhuma das duas zonas há referência às condições do ecossistema local.

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados, sistematização da autora.

(vi) Localização preferencial de comércio, indústria e serviços.

Em geral os municípios definem as áreas destinadas ao comércio e serviços e indústria em seus macrozoneamentos sendo que a maior parte cria estas áreas com o objetivo de potencializar as atividades econômicas. Poucos fazem uma associação entre o meio ambiente e o estabelecimento dessas áreas, simplesmente não levam em consideração essa questão. As exceções cabem ao município de Belford Roxo que atribui diretrizes e ações com o objetivo de promover a requalificação do ambiente urbano nas áreas destinadas às atividades de comércio, serviços e indústrias, enquanto Queimados propõe a requalificação urbana e paisagística. Já o município de Itaboraí submete os processos industriais à métodos adequados de controle e tratamento de efluentes e, o último município a atrelar estas áreas com a questão ambiental é Mesquita, que propõem a realização de estudos e adoção de medidas mitigadoras para eventuais impactos ambientais provocados por grandes empreendimentos.

**Quadro 11 – Localização Preferencial de Comércio, Indústria e Serviços, Municípios  
Selecionados – RMRJ, 2008**

<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>Áreas para comércio, indústria e serviços</b>
Belford Roxo	O Artigo 109 delimita que a Macrozona de Ocupação Estratégica compreende áreas situadas na extremidade sul do território municipal onde está localizado o <b>centro de comércio e de prestação e serviços da cidade e o principal pólo industrial e de logística</b> do município, que apresentam grande vocação e potencialidades para ampliação de atividades econômicas, para a qual ficam estabelecidas diretrizes e ações voltadas para a <b>requalificação do ambiente urbano</b> , o fomento de desenvolvimento econômico sustentável e a geração de emprego e renda. Os limites desta área estão indicados em anexo na lei do plano diretor.
Duque de Caxias	O Artigo 56 define as Zonas Especiais de Negócios como aquelas destinadas a complexos de empreendimentos econômicos dentre eles os <b>industriais e de serviços</b> , de interesse para a sustentabilidade da economia municipal. O Artigo 62, por sua vez, define as Zonas Especiais de Centros como áreas com vocação para atividades <b>comerciais e de serviços</b> , existentes ou com essa tendência de transformação de uso do solo, e que possuem localizações estratégicas para consolidação de novas centralidades de apoio à população circunvizinha. Esses limites são definidos em anexo na lei.  O Artigo 161 define as Zonas de Uso Diversificado que são destinadas à localização de estabelecimentos <b>industriais</b> cujo processo produtivo seja complementar das atividades do meio urbano ou rural em que se situem, e com elas se compatibilizem. O Artigo 162 delimita as Zonas de <b>Uso Predominantemente Industrial</b> como aquelas destinadas, preferencialmente, à instalação de indústrias cujos processos, submetidos a métodos adequados de <b>controle e tratamento de efluentes</b> , não causem incômodos sensíveis às demais atividades urbanas. O Artigo 159 define a Área de Urbanização Consolidada e como um de seus instrumentos a manutenção do zoneamento restritivo nos bairros estritamente residenciais, com definição precisa dos corredores de <b>comércio e serviços</b> .
Itaboraí	O Artigo 161 define as Zonas de Uso Diversificado que são destinadas à localização de estabelecimentos <b>industriais</b> cujo processo produtivo seja complementar das atividades do meio urbano ou rural em que se situem, e com elas se compatibilizem. O Artigo 162 delimita as Zonas de <b>Uso Predominantemente Industrial</b> como aquelas destinadas, preferencialmente, à instalação de indústrias cujos processos, submetidos a métodos adequados de <b>controle e tratamento de efluentes</b> , não causem incômodos sensíveis às demais atividades urbanas. O Artigo 159 define a Área de Urbanização Consolidada e como um de seus instrumentos a manutenção do zoneamento restritivo nos bairros estritamente residenciais, com definição precisa dos corredores de <b>comércio e serviços</b> .
Magé	No Artigo 44, institui Áreas que serão regidas por legislações próprias conforme a Lei de Zoneamento (também não expressa no plano). Cria o <b>Centro de Bairro</b> definido no Artigo 43 como áreas que centralizam atividades de <b>comércio e serviços</b> em um determinado bairro. Também cria a <b>Área de Negócios de Importância Metropolitana</b> e no Artigo 43 a define como aquela em que se desenvolve atividade de <b>indústria, comércio e serviços</b> da cidade e dos municípios vizinhos.
Mesquita	No Artigo 80 fica definida dentro da Macrozona de Ocupação Urbana a Área de Ocupação Prioritária 2 prioritária para a <b>implantação de grandes empreendimentos</b> não residenciais e sujeitas às condições especiais para uso, ocupação e parcelamento do solo como a realização de estudos e adoção de medidas mitigadoras para eventuais <b>impactos ambientais</b> . No Artigo 81 fica definida a Área Especial de Reabilitação do Centro de Mesquita, também dentro da Macrozona de Ocupação Urbana, como a área de concentração de atividades de <b>comércio e serviços</b> .
Nilópolis	No Artigo 29, institui Áreas que serão regidas por legislações próprias. Cria o <b>Centro de Bairro</b> definido no Artigo 30 como áreas que centralizam atividades de <b>comércio e serviços</b> em um determinado bairro. Também cria a <b>Área de Negócios de Importância Metropolitana</b> e no Artigo 30 a define como aquela em que se desenvolve atividade de <b>indústria, comércio e serviços</b> da cidade e dos municípios vizinhos.
Niterói	Não define especificamente a área de comércio, serviços e indústrias, apenas possui diretrizes para essa área em seu artigo 26.

Queimados	O Artigo 74 define a Área de Diretriz Especial do Centro como a parte do Centro da Cidade, de privilegiada centralidade e acessibilidade, com vocação preponderante para atividades <b>comerciais e de serviços</b> , e que deverá ser objeto de <b>requalificação urbana e paisagística</b> como estratégia indutora da requalificação de toda a área central de Queimados, preservado o uso misto residencial e de comércio e serviços. O Artigo 66 denomina as Zonas Especiais de Negócios de Queimados como aquelas destinadas a complexos de empreendimentos econômicos agropecuários, <b>industriais</b> , de serviços e turísticos, geradores de trabalho e renda, de interesse para a sustentabilidade da economia municipal.
São João de Meriti	No Artigo 37, institui Áreas que serão regidas por legislações próprias conforme a Lei de Zoneamento (também não expressa no plano). Cria o <b>Centro de Bairro</b> definido no Artigo 38 como áreas que centralizam atividades de <b>comércio e serviços</b> em um determinado bairro. Também cria a <b>Área de Negócios de Importância Metropolitana</b> e no Artigo 38 a define como aquela em que se desenvolve atividade de <b>indústria, comércio e serviços</b> da cidade e dos municípios vizinhos.

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados, sistematização da autora, 2008.

(vii) O estabelecimento de plano municipal de meio ambiente.

Quase todos os municípios não criam em seus instrumentos o Plano Municipal de Meio Ambiente. Alguns sugerem a elaboração desse plano mas em uma outra lei específica, elaborada à parte como Niterói, Magé e São João de Meriti. O único município que cria efetivamente o Plano Municipal relacionado ao meio ambiente é Belford Roxo com o Plano Municipal de Qualificação Ambiental Urbana definido na lei como principal instrumento para viabilizar as diretrizes ambientais estabelecidas para o município. São objetivos do plano a melhoria das condições de conforto dos ambientes públicos e a integração com a política de uso e controle do solo urbano, dentre outros. As diretrizes abordam questões como utilizar áreas de planície de inundação para implantação de parques lineares e aumentar a superfície de áreas verdes do município.

A implantação de um plano municipal específico para a área ambiental consiste em um instrumento necessário para viabilizar o caminho de efetivação das diretrizes estabelecidas ao longo dos planos, para que as mesmas não fiquem sem sentido.

**Quadro 12 – Estabelecimento de Plano Municipal de Meio Ambiente, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008**

Municípios da RMRJ	Plano municipal de meio ambiente
Belford Roxo	O Artigo 20 institui o <b>Plano Municipal de Qualificação Ambiental Urbana</b> como o principal instrumento para viabilizar as diretrizes estabelecidas para a Qualificação e o Conforto Ambiental Urbano no município. Deverá ser elaborado e implementado pelos órgãos municipais responsáveis pelo controle urbano, pela

	infra-estrutura física e pela proteção ao meio ambiente. De acordo com o Artigo 202, deverão ser estabelecidas normas para o cumprimento de medidas de manutenção da qualidade do meio ambiente urbano tendo como <b>objetivos</b> a integração com a política de uso e controle do solo urbano; promoção da reforma urbanística estrutural no território do Município; melhoria das condições de conforto e acessibilidade nos ambientes públicos; promoção do desenvolvimento econômico e inclusão social. As <b>diretrizes</b> ficam determinadas no Artigo 203 definem como explorar as possibilidades urbanísticas vinculadas à operação dos corredores de transporte público; utilizar áreas de planície de inundação para parques lineares; garantir uma distribuição mais justa dos equipamentos urbanos e aumentar a superfície de áreas verdes no município. O prazo para entrar em vigor está de acordo com a data de implementação do plano diretor.
Duque de Caxias	Em seus instrumentos não cria o Plano Municipal de Meio Ambiente.
Itaboraí	Em seus instrumentos não cria o Plano Municipal de Meio Ambiente.
Magé	No Artigo 24 institui que a Política Municipal de Meio Ambiente do território de Magé é definida pela Lei nº 1743/2006, Código Ambiental de Magé, que define seus princípios, objetivos e conceitos gerais.
Mesquita	Somente institui no Artigo 15 o Plano Municipal de Saneamento Ambiental.
Nilópolis	Em seus instrumentos não cria o Plano Municipal de Meio Ambiente.
Niterói	No Artigo 82 diz que a legislação municipal e urbanística, edilícia e ambiental que ordena e controla o uso do solo será composta de diversas leis e dentre elas o Código Municipal de Meio Ambiente. Ainda determina que a legislação em vigor deverá ser consolidada e revista, caso necessário, para que se adequar às disposições do novo plano diretor, e deverá ser elaborado o Código Municipal de Meio Ambiente.
Queimados	Em seus instrumentos não cria o Plano Municipal de Meio Ambiente.
São João de Meriti	Não cria o Plano Municipal de Meio Ambiente, somente no Artigo 172 delega ao Poder Público Municipal o envio à Câmara Municipal um projeto de lei criando o Código Ambiental do município no prazo máximo de um ano após a publicação da lei do Plano Diretor.

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados, sistematização da autora, 2008.

(viii) A definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de meio ambiente.

Os canais de participação da sociedade foram assegurados em todos os planos. A maior parte deles definiram para a gestão orçamentária participativa a implantação de conselhos municipais, conferências, assembleias, audiências públicas e outros canais de participação. Entretanto, a maior parte dos municípios institui esses instrumentos e canais de participação de maneira genérica, não os associando especificamente à política de meio ambiente e, aqueles que o fizeram, estabeleceram uma referência com o saneamento ambiental ou vincularam a necessidade da realização de audiências públicas em avaliação do Estudo de impacto ambiental ou de vizinhança para empreendimentos causadores de impactos urbanísticos e ambientais. Vale destacar as exceções. O município de Niterói cria

instrumentos como Conselho Municipal de Meio Ambiente e Conferências sobre assuntos de interesse urbano e ambiental e o município de Queimados institui como canal do planejamento o Conselho da Cidade de Queimados e suas respectivas câmaras de assessoria técnica, comissões e grupos de trabalho para normatização urbanística e ambiental. Todos os municípios instituem o Conselho municipal e delega a este, funções diversas como convocar e organizar a Conferência da cidade, participar de decisões orçamentárias ou relativas a assuntos de impacto considerável na cidade e também em alguns aspectos ambientais inseridos nas mesmas.

A criação de instrumentos para viabilizar e efetivar a participação social torna coerente a gestão democrática defendida nas diretrizes dos planos diretores, contudo, são vinculados canais de participação abrangendo todas as áreas contidas nos planos. Conforme constatamos na definição das diretrizes - que a maioria dos planos abordou a participação relacionada com os aspectos ambientais de maneira geral e abstrata, como os demais temas – nos instrumentos, identificamos apenas dois aspectos definidos claramente nas leis que cabem ao saneamento ambiental e à análise de licenciamento ambiental de alguns empreendimentos.

De qualquer maneira, temos que levar em consideração o avanço contido nos planos analisados com a criação de diversos canais de participação social. Mesmo que não tragam associações específicas relacionadas com a dimensão ambiental, permitem o uso desses canais para suprir este assunto quando assim o couber. Isto é um marco para o início da gestão democrática no Brasil, que aos poucos, ganha a cena também na esfera ambiental.

**Quadro 13 – Definição de Instrumentos e Mecanismos de Controle Social na Política de Meio Ambiente, Municípios Selecionados – RMRJ, 2008**

<b>Municípios da RMRJ</b>	<b>(ii) Mecanismos de controle social</b>
Belford Roxo	No Artigo 219 cria o <b>Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade</b> , a fim de garantir a representatividade popular das populações urbanas e rurais e segundo o Artigo 222 o conselho tem atribuições como conduzir a interlocução entre o Executivo Municipal e a sociedade, articulando informações, demandas e propostas das entidades e da população aos órgãos públicos municipais, dentre outras. Não associa especificamente a participação popular nas questões ambientais.
Duque de Caxias	No Artigo 95 fica criado o <b>Conselho Municipal</b> de Desenvolvimento da Cidade de Duque de Caxias – CONCIDADE, com várias atribuições como apreciar, acompanhar e deliberar sobre a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, em especial os planos e programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação de interesse social, de saneamento ambiental, de transportes e mobilidade urbana, definindo providências para o seu cumprimento e deliberar sobre contratos de concessão dos serviços públicos de coleta de lixo, abastecimento de água, esgotamento sanitário e de transporte, com o apoio de audiências públicas de ampla divulgação e de forma integrada ao Plano

	<p>Diretor e aos Planos Municipais Setoriais, além de convocar e organizar a <b>Conferência Municipal</b> da cidade. O Artigo 68 condiciona o licenciamento dos empreendimentos considerados de impacto à submissão ao órgão municipal competente podendo, a critério deste, ser ouvido o CONCIDADE.</p> <p>Apenas aborda a questão do saneamento ambiental nos canais de participação social, não engloba o meio ambiente como um todo.</p>
Itaboraí	<p>O Artigo 181 declara que para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de Itaboraí adotará, dentre outros, alguns instrumentos de política urbana como a <b>gestão orçamentária participativa</b>. O Artigo 242 determina que o órgão público responsável pelo exame do Relatório de Impacto de Vizinhança <b>deverá realizar audiência pública</b>, antes da decisão sobre o projeto, sempre que sugerida, na forma da lei, pelos moradores da área afetada ou suas associações. O Artigo 255 instaura como componente do sistema municipal de planejamento as instâncias de participação popular, tais como <b>Assembléias Regionais de Política Urbana</b>, a <b>Conferência Municipal</b> de Planejamento Urbano, o <b>Conselho</b> de Política Urbana e demais instâncias de participação e representação regional. O Artigo 263, por sua vez, assegura a participação direta da população em todas as fases do processo de gestão democrática da Política Urbana da Cidade mediante as seguintes instâncias de participação como a Conferência Municipal da Cidade, a Conferência Municipal de Desenvolvimento Urbano, as Assembléias Regionais de Política Urbana, o Conselho Municipal de Política Urbana, as audiências públicas, a iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, os conselhos reconhecidos pelo Poder Executivo Municipal, as assembléias e reuniões de elaboração do Orçamento Municipal, os programas e projetos com gestão popular e a Comissão de Legislação Participativa da Câmara Municipal de Itaboraí. O Artigo 271 institui que serão realizadas no âmbito do Poder Executivo <b>audiências públicas</b> referentes a empreendimentos ou atividades públicas ou privadas em processo de implantação, de <b>impacto urbanístico ou ambiental</b> com efeitos potencialmente negativos sobre a vizinhança no seu entorno, o <b>meio ambiente natural</b> ou construído, o conforto ou a segurança da população, para os quais serão exigidos estudos e relatórios de impacto ambiental e de vizinhança nos termos que forem especificados em lei municipal.</p>
Magé	<p>No Artigo 144 institui que a <b>gestão democrática da cidade</b> será feita com a implantação do <b>Conselho Municipal</b> de Desenvolvimento da Cidade de Nilópolis com dotação orçamentária específica e realização de plenárias na forma de Lei e a <b>participação popular</b> e a criação de espaços de participação popular através de <b>audiências públicas, conferências municipais</b> e projetos de Lei de participação popular. Institui no Artigo 157 que serão realizadas <b>audiências públicas</b> na análise de estudos de Impacto Urbanístico e Ambiental.</p>
Mesquita	<p>O Artigo 94 determina que para o licenciamento de diversas atividades será obrigatória a realização de audiência pública para apresentação do Relatório de impacto de vizinhança. No Artigo 114 determina a composição do Planejamento Participativo com a <b>Conferência e o Conselho da Cidade de Mesquita</b>, as demais instâncias de planejamento participativo, o órgão responsável pelo planejamento e controle do desenvolvimento urbano, os demais órgãos da administração municipal responsáveis pela implementação de políticas afetas ao desenvolvimento urbano ou rural, os sistemas de informação e comunicação e os recursos orçamentários e financeiros disponíveis. No Artigo 121 cria o Conselho da Cidade de Mesquita e atribui a este a função de aprovar, monitorar e fiscalizar, dentre outros, o plano municipal de <b>saneamento ambiental</b>. No Artigo 133 torna obrigatória a realização de <b>audiências públicas</b> para discussão e aprovação de diversos temas, dentre eles a concessão de serviços relativos ao saneamento ambiental. Apenas aborda a questão do saneamento ambiental nos canais de participação social, não engloba o meio ambiente como um todo.</p>
Nilópolis	<p>Cria no Artigo 142 o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão com estruturas e processos democráticos e participativos. No Artigo 147 institui que a gestão</p>



	democrática da cidade será feita com a implantação do <b>Conselho Municipal</b> de Desenvolvimento da Cidade de Nilópolis com dotação orçamentária específica e realização de plenárias na forma de Lei e a participação popular e a criação de espaços de participação popular através de <b>audiências públicas, conferências municipais</b> e projetos de Lei de participação popular. O Artigo 154 determina que serão realizadas audiências públicas na análise de estudos de Impacto Urbanístico e Ambiental.
Niterói	No Artigo 8º define como instrumento de controle social a promoção de <b>audiências públicas e debates</b> , a <b>publicidade</b> quanto aos documentos e informações produzidos, o <b>acesso</b> de qualquer interessado aos documentos e a apreciação nos conselhos municipais existentes. No Artigo 104 fica criado o <b>Conselho Municipal de Política Urbana</b> como canal de participação de diversos representantes da sociedade na política de <b>saneamento ambiental</b> e outras. No Artigo 106 para garantir a gestão democrática da cidade serão utilizados instrumentos como <b>Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conferências</b> sobre assuntos de interesse urbano e <b>ambiental</b> , dentre outros.
Queimados	O Artigo 96 determina que o Sistema de Planejamento Territorial Urbano e Ambiental é integrado pelo órgão municipal competente e pelo <b>Conselho da Cidade de Queimados</b> e suas respectivas câmaras de assessoria técnica, comissões e grupos de trabalho para normatização urbanística e ambiental.
São João de Meriti	No Artigo 155 institui que a gestão democrática da cidade será feita com a implantação do <b>Conselho Municipal</b> de Desenvolvimento Urbano da Cidade de São João de Meriti com dotação orçamentária específica e realização de plenárias na forma de Lei e a participação popular e a criação de espaços de participação popular através de <b>audiências públicas, conferências municipais</b> e projetos de Lei de participação popular. O Artigo 161 determina que serão realizadas audiências públicas na análise de estudos de Impacto Urbanístico e Ambiental.

Fontes: Planos Diretores dos municípios da RMRJ selecionados, sistematização da autora, 2008.

Tendo como base o ideário da reforma urbana e os autores que tomamos como referência para a nossa análise, podemos dizer que os instrumentos de gestão ambiental instituídos nos Planos Diretores dos municípios analisados ficam aquém do esperado. Além disso, podemos dizer que há um descompasso entre as diretrizes instituídas e os instrumentos adotados, já que estes últimos não refletem a contento as diretrizes, normalmente avançadas, afirmadas na maioria dos planos.

Os instrumentos de gestão ambiental instituídos nos Planos Diretores dos municípios analisados ficam aquém do esperado, quando avaliamos as diretrizes. A criação dos instrumentos é fundamental para a aplicação efetiva das diretrizes e o cumprimento dos objetivos traçados. É preciso haver a correlação entre diretriz e instrumento adequado para o alcance da mesma, caso contrário parte do trabalho terá sido em vão.

O zoneamento ambiental, determinado como instrumento obrigatório pelo Estatuto da Cidade, foi reconhecido como tal nos planos municipais, entretanto, a maior parte deles deixou para defini-lo em leis separadas do plano diretor. Sem a definição do zoneamento

ambiental nos planos diretores fica desarticulada a interface urbana ambiental nos municípios. Cada uma das leis, a do plano diretor e a do zoneamento ambiental, delimitam suas áreas de acordo com seus usos e interesses e, pode acontecer, em decorrência disso alguns conflitos, prejudiciais para o desenvolvimento urbano ambiental coerente da cidade.

O mesmo acontece com a definição das áreas de proteção, preservação e conservação no plano diretor delimitadas fora do zoneamento ambiental, tornando frágil a relação entre o planejamento urbano e o ambiental, uma vez que, não incorpora o meio ambiente como um todo no zoneamento da cidade. Essa ausência na correlação entre essas duas temáticas prejudica a definição exata das abrangências referentes a questões urbanas e a questões de âmbito ambiental e, como os mapas foram elaborados separados, muitas vezes, pode ocorrer o conflito de áreas destinadas a uma ou outra função.

Outro instrumento importante para efetivação da relação urbano ambiental é a instituição de um fundo municipal de meio ambiente, entretanto, sem definição prévia de recursos os municípios não podem priorizar as demandas referentes ao meio ambiente. Como a maioria dos planos não o instituiu, fez com que o discurso da importância da questão ambiental nas cidades se tornasse uma retórica, pois mesmo presente nas diretrizes ficou sem o respaldo de instrumentos importantes como este. Um outro ponto que evidencia a falta de diálogo entre as definições do planejamento urbano e ambiental é na configuração das áreas de expansão e consolidação urbana que, em geral, consideram somente a capacidade suporte da infra-estrutura existente não atribuindo importância na avaliação da capacidade do ecossistema local. O mesmo fato é observado na definição das áreas reservadas para atividades de comércio, indústria e serviços que também, na maior parte dos planos, não considera as questões ambientais pertinentes.

O plano municipal de meio ambiente, instrumento de substancial relevância, também não esteve presente como tal em quase todos os planos analisados. Já a participação social, contou com a instituição de diversos mecanismos contemplados em todos os planos como conselhos, conferências, audiências públicas e outros. A criação de instrumentos com o objetivo de viabilizar e efetivar a participação social torna coerente a gestão democrática defendida nas diretrizes dos planos diretores, contudo, são vinculados canais de participação abrangendo todas as áreas contidas nos planos, quase nenhum vincula estes canais à questão ambiental.

A nosso ver, os instrumentos se caracterizaram de maneira insuficiente para o alcance do planejamento urbano ambiental. Muitos instrumentos foram criados, mas sem o diálogo efetivo com a questão ambiental, tornando frágil este laço. Entretanto, há que se considerar a

relevância da criação desses instrumentos, presentes em diferentes pesos e aspectos nos planos, como um avanço nas políticas públicas em nosso país, principalmente com referência ao meio ambiente, pois mesmo incipiente aparece em todos os planos diretores analisados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A concepção de Plano Diretor determinada pelo Estatuto da Cidade, vinculada ao ideário do direito à cidade, requer o reconhecimento da diversidade de agentes e de seus respectivos interesses em relação à dinâmica urbana. Devido a esta multiplicidade de agentes surgem discussões sobre os paradigmas estabelecidos como ideais para a cidade, por isso é necessário reconhecer os conflitos existentes para tentar solucioná-los de forma que beneficie a maior parte da sociedade.

Como vimos no decorrer deste estudo, para que as premissas dos planos diretores sejam efetivas, é necessário que a gestão urbana e gestão ambiental caminhem juntas e que os legisladores e, não com menos peso, a sociedade, regulem e ditem normas que combinem esses dois campos, o meio ambiente e o urbano, para que alcancemos o sonhado Planejamento urbano ambiental em nossos municípios.

A questão é que a situação de degradação ambiental em que o país se encontra pode ser atribuída, pelo menos em seus traços mais estruturais, à forma de desenvolvimento desordenado e acelerado das cidades brasileiras. Nessas verificam-se diversas áreas sujeitas a enchentes e desmoronamentos, que causam enormes tragédias; altos índices de poluição; situação precária de saneamento básico que engloba o abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento do lixo, drenagem e controle de vetores e outros inúmeros problemas.

Como instrumento da gestão urbana, o plano diretor deve ser elaborado de maneira a mitigar tais problemas ambientais urbanos. A nosso ver, para a elaboração do plano diretor, torna necessário que todos os municípios conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e

a buscar a sustentabilidade democrática. Nessa perspectiva, a formulação do Plano Diretor deve ser um processo elaborado e implementado com a participação efetiva dos cidadãos juntamente com a equipe técnica de cada município e com os representantes governamentais.

Nesse contexto, a presente dissertação teve como objetivo geral avaliar os planos diretores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, identificando suas diferentes concepções, analisando em que medidas estes incorporam a questão ambiental nas suas diretrizes e definem instrumentos para uma nova prática de gestão integrada de planejamento urbano ambiental. Para tanto, foram selecionados nove planos diretores, entre os planos aprovados até abril de 2008, dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

No primeiro capítulo, foi abordado o tema da Política Urbana e Política Ambiental no Brasil Contemporâneo. Além disso, foram analisados os processos de construção da Agenda da Reforma Urbana e a forma de atuação dos movimentos sociais, com seus êxitos e limites, no debate sobre a Agenda Ambiental. Visou-se, com isso, construir o quadro de referência teórica para a análise dos planos diretores municipais selecionados, com base na agenda da reforma urbana e no conceito de sustentabilidade ambiental. Nessa discussão foram abordadas quatro definições-chaves utilizadas ao longo do trabalho como a sustentabilidade democrática, a gestão da democracia, o direito à cidade e a função social da cidade e da propriedade.

Uma das conclusões centrais da análise realizada se refere ao sentido do planejamento. Antes de perguntarmos sobre qual futuro queremos para as nossas cidades, é necessário indagarmos para quê e para quem queremos tais mudanças. Só desta forma, é possível imaginar um horizonte desejável e entender de que maneira poderemos criar as condições para sua viabilização. A partir daí poderemos traçar um modelo de planejamento baseado na construção democrática das cidades buscando legitimar os atores, levando em conta as diversidades existentes no local e seus agentes, de modo a permitir que sejam reconhecidas diferentes formas culturais de relação com a base material das sociedades. Acreditamos que dessa maneira podemos alcançar a *sustentabilidade democrática*, pois só assim, com a participação de todos os setores, de diferentes origens e classes, é que atingiremos as condições básicas que colaboram para um país sustentável.

Nessa perspectiva, colocar a universalização da cidadania como condição para o planejamento é uma exigência, que requer a participação dos cidadãos – de modo direto ou indireto – na formação do governo e na sua administração. Nesse sentido, uma estratégia fundamental para exercermos a *gestão democrática da cidade* é ampliar a contribuição efetiva da sociedade nos destinos da transformação urbano-ambiental. Outro ponto consiste em adotar a política de inversão de prioridades e a abertura dos canais de manifestação popular,

tendo em vista o alcance da hegemonia na sociedade em torno do programa democrático e popular.

Para que a participação tenha peso igual entre os membros componentes da sociedade o alcance da equidade social é fundamental. Fazer valer o *direito à cidade* é, antes de tudo, um compromisso com a justiça social sob o ponto de vista distributivo e espacial, eliminando a desigualdade no acesso aos benefícios de base material. Isto é, garantir o atendimento dos direitos básicos para a coletividade como saneamento, educação, habitação, lazer, trabalho, saúde, ao meio ambiente saudável e sustentável, e outros, possibilitando a igualdade no acesso e interpretação das informações, de modo que o cidadão possa formar sua própria opinião crítica.

Entretanto, quando nos referimos à dimensão ambiental, a concepção do direito à cidade ainda se mostra incipiente, incorporando de forma superficial, o que pode ser em parte explicado pelos interesses contraditórios que conformam a dinâmica urbana, ou seja, a síntese entre o ambiental e o urbano apresenta conflitos devido aos processos sociais dos agentes e aos interesses envolvidos nesta articulação. De fato, percebemos que muitas temáticas ambientais não são problematizadas na agenda urbana e vice-versa.

Vencer esses obstáculos é primordial para o alcance efetivo do direito à cidade possibilitando assim a conquista da *função social da cidade*, e com isso um diálogo equilibrado entre desenvolvimento urbano e meio ambiente. A cidade ideal é aquela bem planejada, que dispõe de um desenvolvimento equilibrado, que permite ao ecossistema urbano relacionar-se racionalmente com os demais ecossistemas, garantindo assim, o respeito à função social da propriedade e à dignidade humana. Assegurar a função social da cidade significa que todos, indistintamente, possam ser incluídos na sociedade, beneficiando-se de condições dignas de moradia e de um meio ambiente urbano equilibrado.

Avançando na análise, no segundo capítulo, foram abordadas as temáticas do Estatuto da Cidade e a questão ambiental, identificando quais os avanços e limites desse instrumento na incorporação da agenda ambiental-urbana

A nosso ver, o Estatuto da Cidade contribuiu para a articulação dos termos urbano e ambiental ao criar diretrizes e instrumentos visando à garantia do direito às cidades sustentáveis. Além disso, foi a partir desta mesma lei que os conceitos como gestão democrática, direito à cidade e função social da cidade e da propriedade ganharam materialidade sendo regulamentados diversos instrumentos visando sua efetivação. Ao confrontarmos as diretrizes e os instrumentos efetivamente incluídos na nova lei, constatamos que a maior parte das teses da emenda popular, que não estão presentes na Constituição,

foram agora abordadas no Estatuto da Cidade. Vimos que diversas são as questões que estão presentes nos conflitos urbanos e, por isso, criar uma lei que envolvesse, mesmo que superficialmente, a maior parte desses problemas foi um avanço para legislação urbanística, o que mostra a importância do Estatuto da Cidade.

A concretização dos objetivos do Estatuto somente se dará, quando os instrumentos previstos pelo mesmo forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais abordadas na lei. A aplicação dos instrumentos pelos municípios através do Plano Diretor deve atender às diretrizes como respectivas aos mesmos, caso contrário, pode se tornar ineficientes instrumentos de grande valia para a ordenação territorial. Entretanto, nem sempre uma lei, mesmo que esta aborde inúmeras questões importantes e necessárias, entra em vigor efetivamente, queremos dizer, nem sempre as cidades que possuem uma lei clara de planejamento urbano organizam-se melhor neste sentido. É necessário que a população conheça a lei e saiba entendê-la para que possam então reivindicar seus direitos e fazer a sua parte.

Mesmo que o Estatuto ainda se caracterize por uma lei que não atingiu seus objetivos principais, ao nosso ver, ela significou um grande êxito, pois parte do diagnóstico da crise urbana que atinge as cidades brasileiras, e busca intervir nesta realidade com um conjunto de diretrizes e instrumentos a fim de transformá-las. Isso se justifica com as diretrizes gerais enunciadas pela lei que destaca a gestão democrática e participativa, a sustentabilidade urbano-ambiental, a defesa das cidades socialmente justas com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O resultado desse capítulo consistiu na elaboração de um quadro de análise dos planos diretores sob o ponto de vista das diretrizes e dos instrumentos utilizados. Este quadro aborda questões articuladas com a temática ambiental, nas diretrizes e instrumentos dos planos diretores, sob diversos aspectos. Na definição das diretrizes foram analisados pontos como a definição de princípios e objetivos dos planos, a identificação de parcerias com os demais municípios, estado ou governo federal, a questão da moradia de interesse social, a gestão participativa e a função social da cidade e da propriedade. Na fixação dos instrumentos verificamos a instituição do zoneamento ambiental, delimitação de áreas de preservação, proteção ou conservação, instituição de fundo específico de meio ambiente, delimitação de áreas de risco de inundação ou ocupação, expansão urbana e localização de indústrias, comércio e serviços, o estabelecimento de um plano municipal de meio ambiente e também a gestão democrática.

Por fim, no terceiro capítulo, realizou-se um estudo comparativo de nove planos diretores selecionados entre os municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, com o objetivo específico de analisar os planos selecionados, com base na agenda da reforma urbana e ambiental, identificando os limites e avanços na incorporação de diretrizes e instrumentos estabelecidos pelo Estatuto, que expressem uma nova prática de planejamento urbano ambiental. Essa análise foi estruturada em dois eixos – o dos objetivos e diretrizes e o dos instrumentos, ambos relacionados com a questão ambiental.

No eixo dos objetivos e diretrizes, nossas análises apontam para as seguintes conclusões:

1. Os princípios e objetivos adotados pelos planos diretores são amplamente abstratos e não especificam exatamente como a dimensão ambiental será abordada nos municípios. Definem-se em conceitos gerais, que como vimos, são muitas vezes utilizados de forma vazia no discurso como é o caso do termo sustentabilidade. Na definição da maior parte dos planos o emprego desse termo está associado com o desenvolvimento econômico e, além disso, não leva em consideração a diversidade social, política e cultural que existe sob formas diferentes em cada território. Por outro lado, mesmo que caracterizados de maneiras abstratas, os princípios e objetivos abordavam de alguma forma a questão ambiental, seja sob a ótica da sustentabilidade, do equilíbrio ecológico ou mesmo do saneamento ambiental. De fato foram incipientes, mas significaram um avanço na política urbana que por muitos anos sequer citavam algo do âmbito ambiental em suas premissas.
2. Em geral, todos os planos contemplam em diversos artigos a promoção da cooperação entre os três níveis de governo que são os municipais, os estaduais e os federais a maior parte dos planos sugere o envolvimento das questões ambientais nessa articulação com os demais governos, no entanto também aqui não foram definidos instrumentos e mecanismos de concretos para efetivar esta cooperação, correndo-se o risco de não se tornar mais uma definição que não vai sair do papel.
3. No âmbito das diretrizes para o tratamento das habitações de interesse social, a maior parte dos municípios propõe implementar o saneamento básico em todo território, principalmente nas áreas ainda não contempladas. Os planos se referem, em sua maioria, à remoção das habitações situadas em áreas de risco e à tentativa de coibir novas ocupações em áreas impróprias, entretanto alguns não especificam se estas áreas são de proteção ou interesse ambiental. Algumas cidades mencionam a remoção das populações que vivem às margens dos rios ou a restrição à ocupação acima da cota 50. Como medidas preventivas para a ocupação de áreas impróprias propõem programas de esclarecimento e fiscalização e, em alguns casos, a oferta de habitações em locais adequados.
4. Sobre as diretrizes referentes à participação social relacionada ao enfoque ambiental constatamos que foram abordadas na maioria dos planos diretores selecionados, ora dentro da política de meio ambiente ora nos princípios e objetivos gerais. Verificamos também, na maioria dos planos, que a participação foi inserida nas diretrizes dos mesmos, entretanto, os aspectos ambientais passíveis da opinião pública não foram exatamente especificados, sendo abordados, muitas vezes, de



maneira geral e abstrata. Os municípios que definiram o setor ambiental específico a ser influenciado pela participação social fizeram referência estritamente ao saneamento ambiental. A exceção coube ao município de Mesquita que criou um Programa de Educação Ambiental a fim de orientar a população nas tomadas de decisão, um aspecto importantíssimo para contribuição na formação de opiniões e avanço dos conhecimentos ambientais, ignorados pela maioria da sociedade.

5. É preciso reconhecer que a dimensão ambiental possibilitou certo alargamento na concepção de direito à cidade e de função social da propriedade. Então vejamos. Se alguns municípios como Itaboraí, Magé e São João de Meriti mantêm a concepção clássica do Estatuto da Cidade, definindo a função social da cidade como o direito à cidade para todos – o que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer e à segurança – é preciso reconhecer que outros municípios avançaram nessa concepção. Niterói acrescenta a estes itens a preservação, proteção e recuperação dos patrimônios ambientais. De acordo com os municípios de Belford Roxo, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói e São João de Meriti a propriedade imobiliária que cumpre sua função social quando, respeitadas as funções sociais da cidade, for utilizada para proteção do meio ambiente ou qualidade do ambiente urbano natural, dentre outros itens. Mas também temos municípios que definiram ou não abordaram a função social da cidade, como Duque de Caxias, Queimados e Mesquita.

No eixo dos instrumentos, nossas análises apontam para as seguintes conclusões:

1. Na avaliação da definição de um zoneamento ambiental dentro da lei do plano diretor municipal, constatamos que a maioria dos planos diretores analisados não o define. Essa delimitação de áreas auxilia no planejamento e gestão das áreas municipais, entretanto, alguns o citam como instrumento, mas delegam a outra lei complementar o dever de elaborá-lo. Apenas o município de Niterói define o Zoneamento Ambiental em seu plano municipal e também delimita, dentro deste, o Macrozoneamento Ambiental e as Áreas de Especial Interesse Ambiental caracterizadas como aquelas destinadas à ocupação de unidades de conservação ambiental e preservação permanente, além das Zonas urbanas que terão critérios de uso e ocupação definidos de acordo com suas destinações. Sem a definição do zoneamento ambiental nos planos diretores fica desarticulada a interface urbana ambiental nos municípios, que muitas vezes, podem defender interesses confrontantes.
2. A maioria dos planos define áreas de preservação, proteção e também de unidades de conservação. Essas áreas têm o objetivo de proteger os topos de morros, cursos d'água, matas ciliares, recuperar áreas degradadas e criar e preservar praças, parques, além de valorizar a arborização urbana. Como a maioria não institui o Zoneamento Ambiental na lei essas áreas não constam como inseridas no mesmo. Alguns estabelecem áreas ou unidades de conservação como Mesquita que cria a Área de Conservação Ambiental do Gericinó, Niterói que criou a Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas de Niterói e transformou a Estação Ecológica do Parque da Cidade de Niterói em Parque da Cidade e Queimados que criou a Área de Proteção Ambiental Guandu-Jacatirã, todas delimitadas em anexo na Lei.

3. A maior parte dos municípios não institui um Fundo Específico de Meio Ambiente. Alguns citam este instrumento em suas diretrizes ambientais ou mesmo nos instrumentos, mas não o criam de fato. Somente o plano diretor de Niterói cria tal instrumento e define de que maneira será realizada a captação dos recursos para abastecer tal fundo, além disso, define que os recursos devem ser aplicados na implantação e gerenciamento das unidades municipais de conservação ambiental e na realização de ações necessárias para o controle e recuperação ambiental.
4. Em geral, os municípios definem como Áreas de risco de inundação aquelas situadas às margens de rios, e as de risco à ocupação humana como aquelas áreas de ocupação localizadas em encostas, topos de morros e faixas de proteção. Entretanto a maioria dos planos apesar de citarem as áreas de risco na lei, não define seus limites no território.
5. Todos os municípios definem as zonas ou áreas de ocupação ou expansão urbana. Muitos ainda as subdividem com denominações classificadas de acordo com a infraestrutura do local. Os limites destas áreas são definidos em anexo nos planos diretores e a caracterização e denominação das mesmas variam de município para município, sendo que a maioria associa essas informações referentes à ocupação à infraestrutura e dificilmente fazem referência à capacidade do ecossistema local, nesse âmbito somente se referem à ocupação associada à preservação ambiental.
6. Em geral, os municípios definem as áreas destinadas ao comércio e serviços e indústria em seus macrozoneamentos, sendo que a maior parte cria estas áreas com o objetivo de potencializar as atividades econômicas. Poucos fazem uma associação entre o meio ambiente e o estabelecimento dessas áreas, simplesmente não levam em consideração essa questão. As exceções cabem ao município de Belford Roxo que atribui diretrizes e ações com o objetivo de promover a requalificação do ambiente urbano nas áreas destinadas às atividades de comércio, serviços e indústrias, enquanto Queimados propõe a requalificação urbana e paisagística. Já o município de Itaboraí submete os processos industriais à métodos adequados de controle e tratamento de efluentes e, o último município a atrelar estas áreas com a questão ambiental é Mesquita, que propõem a realização de estudos e adoção de medidas mitigadoras para eventuais impactos ambientais provocados por grandes empreendimentos.
7. Quase todos os municípios não criam em seus instrumentos o Plano Municipal de Meio Ambiente. Alguns sugerem a elaboração desse plano, mas em outra lei específica, elaborada à parte como Niterói, Magé e São João de Meriti. O único município que cria efetivamente o Plano Municipal relacionado ao meio ambiente é Belford Roxo com o Plano Municipal de Qualificação Ambiental Urbana definido na lei como principal instrumento para viabilizar as diretrizes ambientais estabelecidas para o município. São objetivos do plano a melhoria das condições de conforto dos ambientes públicos e a integração com a política de uso e controle do solo urbano, dentre outros. As diretrizes abordam questões como utilizar áreas de planície de inundação para implantação de parques lineares e aumentar a superfície de áreas verdes do município.
8. Os canais de participação da sociedade foram assegurados como instrumentos em todos os planos. A maior parte deles definiu para a gestão orçamentária participativa

a implantação de conselhos municipais, conferências, assembléias, audiências públicas e outros canais de participação. Contudo, a maioria dos municípios instituiu esses instrumentos e canais de participação de maneira genérica, não os associando especificamente à política de meio ambiente e, aqueles que o fizeram, estabeleceram uma referência com o saneamento ambiental ou vincularam a necessidade da realização de audiências públicas em avaliação do Estudo de impacto ambiental ou de vizinhança para empreendimentos causadores de impactos urbanísticos e ambientais. Vale destacar as exceções. O município de Niterói cria instrumentos como Conselho Municipal de Meio Ambiente e Conferências sobre assuntos de interesse urbano e ambiental e o município de Queimados instituiu como canal do planejamento o Conselho da Cidade de Queimados e suas respectivas câmaras de assessoria técnica, comissões e grupos de trabalho para normatização urbanística e ambiental. Todos os municípios instituem o Conselho municipal e delega a este, funções diversas como convocar e organizar a Conferência da cidade, participar de decisões orçamentárias ou relativas a assuntos de impacto considerável na cidade e também em alguns aspectos ambientais inseridos nas mesmas.

Concluimos, então, ao final da nossa análise que os objetivos e diretrizes relacionados com a questão ambiental estão presentes em diversos aspectos nos planos municipais, e que estes, mesmo que algumas vezes caracterizados de maneiras abstratas, abordavam de alguma forma a questão ambiental, seja sob a ótica da sustentabilidade, do equilíbrio ecológico ou mesmo do saneamento ambiental. De fato tais definições se mostram incipientes, mas significaram um avanço na política urbana que por muitos anos sequer citavam algo do âmbito ambiental em suas premissas.

Ao avaliarmos os instrumentos de gestão ambiental instituídos nos Planos Diretores dos municípios consideramos que ficaram aquém do esperado. É preciso haver a correlação entre diretriz e instrumento adequado para o alcance da mesma, caso contrário parte do trabalho terá sido em vão e o que constatamos foi que muitas diretrizes estabelecidas não obtiveram a criação efetiva de um instrumento adequado para supri-la. A não elaboração do zoneamento ambiental, determinado como instrumento obrigatório pelo Estatuto da Cidade, e também reconhecido pelos planos, marcou a desarticulação entre a interface urbana ambiental nos municípios. Cada uma das leis, a do plano diretor e a do zoneamento ambiental, delimitam suas áreas de acordo com seus usos e interesses e, podem acontecer em decorrência disso alguns conflitos, prejudiciais para o desenvolvimento urbano ambiental coerente da cidade.

O mesmo acontece com a definição das áreas de proteção, preservação e conservação no plano diretor delimitado fora do zoneamento ambiental, tornando frágil a relação urbano ambiental, uma vez que não incorpora o meio ambiente como um todo no zoneamento da cidade. Outro instrumento importante para efetivação dessa relação é a instituição de um

fundo municipal de meio ambiente, entretanto, sem definição prévia de recursos, os municípios não podem priorizar as demandas referentes ao meio ambiente. Como a maioria dos planos não os instituiu, fez com que o discurso da importância da questão ambiental nas cidades se tornasse uma retórica, pois mesmo presente nas diretrizes ficou sem o respaldo de instrumentos importantes como este. Outro ponto que evidencia a falta de diálogo entre as definições do planejamento urbano e ambiental é na configuração das áreas de expansão e consolidação urbana que, em geral, consideram somente a capacidade suporte da infraestrutura existente não atribuindo importância na avaliação da capacidade do ecossistema local. O mesmo fato é observado na definição das áreas reservadas para atividades de comércio, indústria e serviços que também, na maior parte dos planos, não considera as questões ambientais pertinentes.

O plano municipal de meio ambiente, instrumento de substancial relevância, também não esteve presente como tal em quase todos os planos analisados. Já a participação social, contou com a instituição de diversos mecanismos contemplados em todos os planos como conselhos, conferências, audiências públicas e outros. A criação de instrumentos com o objetivo de viabilizar e efetivar a participação social torna coerente a gestão democrática defendida nas diretrizes dos planos diretores, contudo, são vinculados canais de participação abrangendo todas as áreas contidas nos planos, quase nenhum vincula estes canais à questão ambiental.

Em nossa opinião, os instrumentos se caracterizaram de maneira insuficiente para o alcance do planejamento urbano ambiental. Muitos instrumentos urbanísticos foram criados, mas sem o diálogo efetivo com a questão ambiental, tornando frágil este vínculo. Alguns municípios direcionaram uma relevância maior para determinados aspectos, nesse diálogo, enquanto outros optaram por diferentes pontos, algumas vezes satisfatórios. Entretanto, há que se considerar a relevância da criação dos mesmos, presentes em diferentes pesos e aspectos nos planos, como um avanço nas políticas urbanas em nosso país, principalmente com referência ao meio ambiente, pois mesmo incipiente aparece em todos os planos diretores analisados.

A nosso ver, o plano diretor, considerado como o principal instrumento de política urbana municipal, deve desempenhar o papel articulador dos planos e ações que tenham em vista o desenvolvimento urbano ecologicamente equilibrado. O diálogo conflituoso de idéias e interesses gerado pela multiplicidade de agentes, representantes de diversos setores da sociedade, deve ser especificado, apontado para ajudar na construção dos planos municipais. Esse é o processo para a construção coletiva da reflexão crítica e do respeito a todos os

segmentos sociais que deve ser adotado para as políticas urbanas atuais, para que a cidade exerça sua função social.

Fortalecer o debate da temática ambiental e fazê-la caminhar junto ao planejamento urbano, para então chegarmos ao planejamento urbano ambiental, não é uma tarefa fácil, mas como vimos no decorrer da dissertação muitas mudanças na legislação e na concepção do planejamento já começaram. Os desafios são muitos, pois são inúmeras as questões importantes com relação aos problemas urbanos, que devem ser considerados em conjunto, para então decidirmos a melhor maneira para superá-los. Temos que fortalecer o ideário da reforma urbana e suas premissas, através da participação, para então colaborarmos para construção de cidades mais justas, tanto do ponto de vista social como do ecológico.

Para complementar esta discussão queremos aqui enfatizar que a legislação complementar referente à política ambiental não foi analisada, limitando o escopo da nossa análise aos planos diretores em termos da sua concepção no que diz respeito a incorporação da dimensão ambiental. Sob este aspecto é evidente que são necessárias análises da legislação complementar – decorrente do próprio plano diretor – e da legislação especificamente relacionada ao meio ambiente para termos um quadro mais completo da política ambiental dos municípios analisados. Entretanto, a presença ou ausência da dimensão ambiental nos planos diretores revela algo na direção da desarticulação entre o planejamento urbano e a questão ambiental.

A partir das discussões, análises e conclusões geradas neste trabalho, esperamos ter contribuído para a formação da consciência política, do dever de cada cidadão e dos gestores das cidades. Esperamos também, que os resultados dessa avaliação possam contribuir para futuras revisões dos planos diretores municipais e servir como orientação para concepção das premissas urbano-ambientais. Além disso, incorporar o conceito ambiental-urbano, em um curso de cunho interdisciplinar vem colaborar mais uma vez a articulação entre esses dois temas, inclusive dentro da área acadêmica.

Queremos, contudo, reconhecer o avanço significativo da abordagem ambiental inserido na problemática urbana. São práticas recentes, e por isso, ainda incipientes, mas que devem ser valorizadas diante da contribuição para a melhoria de vida nas cidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, Henri. *Sentidos da sustentabilidade urbana*. In *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- ASCELRAD, Henri, MELLO, Cecília, BEZERRA, Gustavo (ORG). *Cidade, Ambiente e Política: problematizando a Agenda 21 local*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- ACSELRAD, Henri. *As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais*. In: \_\_\_\_\_(org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Heinrich Böll, 2004.
- ACSELRAD, Henri. *Discursos da sustentabilidade urbana*. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, Rio de Janeiro: ANPUR, 1999.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda J. & GEWANDSZNAJDER, Fernando - *O Método nas Ciências Naturais e Sociais*. Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- ARANTES, Otilia, Carlos Vainer e Ermínia Maricato (org.), *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- ARANTES, Otilia. *Urbanismo em fim de linha*. In: *Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica*. São Paulo – EdUSP, 1998. Pp. 131-142.
- AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Participação Social no Brasil*. Belo Horizonte: DCP UFMG, [2004?].
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Brasília: Senado Federal, 2001.

- CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de [et al.] *Gestão local e meio ambiente*. Ambient. soc., Campinas, v. 8, n. 1, 2005 . Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acessado em: 01.12.2007.
- COSTA, Heloísa S. M. *Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma Contradição de Termos?*  
In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Nº 2. Março, 2000. Pp. 55-71.
- DINIZ, Clélio Campolina. *Impactos territoriais da reestruturação produtiva*. In RIBEIRO, L. C. (org). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.
- FERNANDES, Edésio; *Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana*. In: *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Edésio Fernandes; Jurema M. Rugani (Org.). Belo Horizonte: IAB-MG, 2002. Pp. 243-254
- FERNANDES, Edésio. *"Apresentação. Um Novo Estatuto para as Cidades Brasileiras"*. Osório, L. M. (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. Pp.7-13.
- FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas*. Nº. 21, Jun de 2000. Pp.211-259. Disponível em: [www.preac.unicamp.br](http://www.preac.unicamp.br). Acessado em: 20.03.2007.
- FURKS, Mario. *Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.
- GANDIN, Danilo. *A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, 11ª edição.
- GRAZIA, Grazia de, QUEIROZ, Leda Lúcia R.F. *A Sustentabilidade do modelo urbano brasileiro: Um desafio*. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE/IBASE, 2001.
- HARVEY, David. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HERCULANO, Selene. *Em Busca da Boa Sociedade*. Niterói: EdUFF, 2006. Pp. 373-403.
- HERCULANO, Selene (Org.). *Meio ambiente : questões conceituais*. Niterói : Pós-graduação em Ciências Ambientais da UFF : Riocor, 2000.
- HERCULANO, Selene.; PORTO, Marcelo Firpo de Souza. & FREITAS, Carlos Machado. *Qualidade de vida e riscos ambientais como um campo interdisciplinar em*

- construção*. In: \_\_\_\_\_(Orgs.) *Qualidade de vida e riscos ambientais*. Niterói: EdUFF, 2000. Pp. 17-26.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.
- LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Tradução de Jorge Esteves da Silva Blumenau: Edifurb, 2000.
- LEROY, Jean Pierre. *Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isto tem a ver com você?* Petrópolis: Vozes, 2002.
- MARICATO, Ermínia. *"Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta"*. In : Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. Pp. 309-325.
- MARICATO, Erminia - *Exclusão social e reforma urbana*. São Paulo, FAUUSP, 1994.
- MARICATO, Ermínia, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade*. In Teoria e Debate, n.º 66, abr-jun, 2006.
- MARICATO, Erminia. *Meio ambiente e Reforma urbana*. Setembro, 2004. mimeo
- MARTÍNEZ ALIER, Joan. *Da economia ecológica ao ecologismo popular*. Blumenau, SC: FURB, 1998.
- MORETTI, Ricardo S., FERNANDES, Agnes. *Sustentabilidade urbana e habitação de interesse social*. São Paulo, s.d. mimeo.
- OLIVEIRA, José Arnaldo de. *Debate I: A participação no Governo Lula – Visões da Sociedade Civil*. In: Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005b. (Publicações Pólis, 47) Versão PDF.
- PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO. Lei complementar nº 084 de 12 de janeiro de 2007.
- PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DUQUE DE CAXIAS. Lei complementar nº 01 de 31 de outubro de 2006.
- PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ITABORAÍ. Lei complementar nº 54 de 27 de setembro de 2006.
- PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MAGÉ. Lei nº 1773 de 20 de outubro de 2006.
- PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE MESQUITA. Lei nº 355 de 25 de outubro de 2006.



- PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS. Lei complementar nº 68 de 03 de outubro de 2006.
- PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE NITERÓI. Lei nº 2123 de 04 de dezembro de 2004.
- PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS. Lei Complementar nº 35 de 21 de dezembro de 2006.
- PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI. Lei complementar nº 89/2006. Título I, Capítulo III, Artigos 6º e 11º.
- PÓLIS – INSTITUTO de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. O que é Política Pública? Para que serve política pública? In: REPENTE (Boletim) São Paulo: Polis. 4p. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. Acessado em: 13.08.2006
- PORTAS, Nuno. *Urbanismo e Sociedade: Construindo o futuro*. In: *Cidade e Imaginação*. Org. MACHADO, D; VASCONCELOS, E. Ed. Prourb, Março, 1996. Pp. 30-39.
- REZENDE, Vera F. *Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade*. In: \_\_\_ *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da Terra*. RIBEIRO, Luiz César de Queiros; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. Pp. 139-152
- RIBEIRO, Ana Clara T. *Reforma urbana nos limites da modernização*. Texto apresentado no III Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS Jr., Orlando Alves. *Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira*. In: Revista Eure. Vol. XXIX, nº88, pp. 79-95. Santiago de Chile, diciembre, 2003.
- SANTOS Jr., Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.
- SANTOS Jr, Orlando Alves dos. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- STEINBERGER, Marília. *A (re)construção de mitos. Sobre a (in)sustentabilidade do (no) Espaço Urbano*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Nº 4. Maio, 2001. Pp. 9-32.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. 128 pp. (Publicações Pólis, 47) Anais do Seminário “Os Sentidos da Democracia e da Participação”; São Paulo, Julho de 2004. Versão PDF.

VAINER, Carlos B. *Cidades, cidadelas e a utopia do reencontro*. In: Cadernos IPPUR Ano XII, N.1 Jan-Jul, 1998.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)