

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS, AMBIENTAIS E DE
TECNOLOGIAS.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO

MARIA ILMA SILVA DIAS

GESTÃO URBANA: Entraves, Desafios e Avanços na
Implementação dos Planos Diretores – Estudo de Caso
Barra do Piraí / RJ.

MARIA ILMA SILVA DIAS

**GESTÃO URBANA: Entraves, Desafios e Avanços na
Implementação dos Planos Diretores – Estudo de Caso
Barra do Piraí / RJ.**

Dissertação, apresentada como exigência para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo, ao Programa de Pós-Graduação na área de Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientador: Prof.^o Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva.

**Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Centro de Ciência Exatas, Ambientais e de Tecnologias
Programa de Pós-graduação em Urbanismo**

Nome: Maria Ilma Silva Dias

Título: Gestão urbana: entraves, desafios e avanços na implementação dos planos diretores: estudo de caso Barra do Piraí - RJ.

Dissertação de Mestrado em Urbanismo

BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva

1º Examinador: Prof^a. Dr^a. Laura Machado de Mello Bueno

2º Examinador: Prof. Dr. Fábio Mariz Gonçalves (USP)

Campinas, 17 de fevereiro de 2011.

*À cidade, onde plantei minhas raízes
e aprendi a amar.....*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo incentivo, amor e carinho e, especialmente, agradeço a Júlio César Sobral Pinto Dias, meu eterno amigo e companheiro, que muito me incentivou e ajudou na elaboração do trabalho.

À brilhante orientação do Professor Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva, pela sua dedicação e compromisso em todo o processo de elaboração desta dissertação.

À Professora Dr^a. Laura Machado de Mello Bueno e ao Professor Dr. Fábio Muriz Gonçalves, pela disponibilidade em fazer parte da banca e pelas valiosas orientações dadas durante o exame de qualificação.

Aos Professores Wilson Ribeiro dos Santos Júnior, Jane Victal Ferreira Duduch, Ivone Salgado, Manoel Lemes da Silva e Dênio Munia Benfatti, pelos ensinamentos, apoio, estímulo e importantes sugestões.

Aos colegas de turma, pela acolhida, troca de conhecimentos e maravilhosos momentos de descontração.

À Prefeitura Municipal de Barra do Piraí, na pessoa do Excelentíssimo Prefeito José Luis Anchite, pela confiança depositada e à amiga Manoela de Moraes Silva que, enquanto Secretária Municipal de Obras, autorizou e incentivou a realização deste trabalho.

Aos amigos do Departamento de Pesquisa e Planejamento Urbano que, na minha ausência, precisaram fazer outras tarefas, além daquelas que lhes eram pertinentes.

É inútil determinar se uma cidade deve ser classificada entre as cidades felizes ou infelizes. Não faz sentido dividir as cidades nessas duas categorias, mas em outras duas: Aquelas que continuam ao longo dos anos e das mutações a dar forma aos desejos e aquelas em que os desejos conseguem cancelar a cidade ou são por esta cancelados.

✦ *Ítalo Calvino (As Cidades Invisíveis)*

RESUMO

DIAS, Maria Ilma Silva. *Gestão urbana: entraves, desafio e avanços na implementação dos planos diretores: estudo de caso Barra do Pirai – RJ*. 2011. 158f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2011.

Este trabalho teve como objetivo analisar os Planos Diretores elaborados e implementados na cidade de Barra do Pirai/RJ, com ênfase nos períodos pós-constituente e pós-Estatuto da Cidade, com a finalidade de verificar se estes são realmente utilizados pela administração pública como instrumento gestão e planejamento. O método utilizado é o estudo de caso, elaborado através de pesquisa bibliográfica, análise de documentos e pesquisa de campo através de entrevistas. O estudo parte da Constituição de 1988, com o reconhecimento dos municípios como entes federados e a obrigatoriedade da execução do ordenamento territorial local, através de seus Planos Diretores. Faz uma análise histórica e teórica da importância do papel dos Planos Diretores como instrumento de planejamento e gestão urbanos no Brasil e a reforço dado, as administrações na implementação de políticas públicas através dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade. Destaca a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano realizado pela Governadoria do Estado do Rio de Janeiro, em 1979, quando incluiu Barra do Pirai no programa de apoio à Cidades Médias, entregando ao município o primeiro estudo urbano da cidade. Segue fazendo análise comparativa dos planos diretores, elaborados e implementados no município, em 1996, por força da Constituição de 1988 e sua revisão em 2006, dentro dos ditames da Lei do Estatuto da Cidade, com a finalidade de verificar quais foram os entraves e desafios enfrentados em cada período e se houve avanços, significativos, na gestão e no desenvolvimento urbano, no recorte histórico apresentado. Conclui a pesquisa demonstrando que apesar das dificuldades na implementação dos Planos Diretores, estes são necessários para o norteamento das ações dos gestores e para aplicação dos instrumentos que possibilitem o município alcançar o objetivo de promover a função social da cidade e da propriedade urbana.

Palavras-chave: Plano Diretor. Planejamento Urbano. Estatuto da Cidade. Gestão Democrática e Gestão urbana.

ABSTRACT

DIAS, Maria Ilma Silva. *Urban management: barriers, challenges and progress in implementation of master plans: case study Barra do Piraí – RJ*. 2011. 158p. Dissertation (Masters in Urbanism) - Posgraduation program in Urbanism, Pontifical Catholic University of Campinas, Campinas, 2011.

This work was aimed at analyzing the Master Plans drawn up and implemented in the city of Barra do Piraí/RJ, with emphasis on postgraduate constituent and post Statute periods of the city, with the purpose of verifying whether these are actually used by the Government as a planning tool, or are developed as a formality to meet the requirements of the law. The study relies upon the Constitution of 1988, with the recognition of municipalities as federated entities and the obligatory application of local spatial planning, through their Master Plans. This dissertation makes a theoretical and historical analysis of the importance of the role of Master Plans as a mean of planning and urban management in Brazil and reinforcement given to administrations in the implementation of public policies by means of instruments provided by the Statute of the City. It also highlights the devising of the Urban Development Plan, conducted by the State of Rio de Janeiro Government, in 1979, when Barra do Piraí was included in the support program for medium-sized cities, delivering the municipality the first urban study of the city. It follows doing comparative analysis of master plans drawn up and implemented in the municipality, in 1996, pursuant to the Constitution of 1988 and its review in 2006, within the dictates of the Law of the Status of the City, with the purpose of verifying what were the barriers and challenges faced in each period and whether there has been significant advances in the management, and urban development in the history clipping presented. The research completes showing that despite difficulties in the implementation of Master Plans, these are required to guide the managers' actions and for application of the instruments that allow the municipality to achieve the objective of promoting the social function of the city and of the urban property.

Keywords: Master plan. Urban planning. Statute of the city. Democratic management and Urban management.

LISTA DE FIGURAS

		Página
FIGURA 01	Mapa das Regiões Administrativas do Estado do Rio de Janeiro	55
FIGURA 02	Mapa esquemático com as cidades que compõem a Região do Médio Paraíba no Estado do Rio de Janeiro	56
FIGURA 03	Mapa da Bacia do Rio Paraíba do Sul	57
FIGURA 04	Mapa esquemático do desenvolvimento econômico no Médio Paraíba	60
FIGURA 05	Mapa Esquemático do Município de Barra do Piraí, com os principais aspectos Físicos Territoriais	64
FIGURA 06	Foto aérea da cidade de Barra do Piraí	65
FIGURA 07	Mapa do Território Municipal, com as Divisões Distritais de Barra do Piraí	66
FIGURA 08	Regiões do Vale do Ciclo do Café	66
FIGURA 09	Fotos da Cidade de Barra do Piraí	67
FIGURA 10	Primeira planta cadastral do Município de Barra do Piraí - 1896	68
FIGURA 11	Planta Cadastral da Cidade de Barra do Piraí - 1895	70
FIGURA 12	Fotos da Ponte Metálica de Barra do Piraí 1898-2008	71
FIGURA 13	Planta do Município de Barra do Piraí em 1934	71
FIGURA 14	Mapa do processo de urbanização da cidade de Barra do Piraí	72
FIGURA 15	Esquema de operação do complexo hidrelétrico do Rio Paraíba do Sul e Lajes	77
FIGURA 16	Planta geral do Município, 1979, na escala 1:50.000	86
FIGURA 17	Delimitação dos Bairros do Distrito Sede, 1979.	87
FIGURA 18	Mapa com o zoneamento proposto para os distritos Sede de Barra do Piraí, 1979.	88
FIGURA 19	Modelo de desenvolvimento do Município de Barra do Piraí e da Região do Médio Paraíba, 1979.	94
FIGURA 20	Mapa com o zoneamento dos Distritos do Município de Barra do Piraí, 1996.	103

FIGURA 21	Mapa do zoneamento do centro da cidade de Barra do Piraí, 1996.	104
FIGURA 22	Mapa que delimitou as Regiões Administrativas na Sede da cidade de Barra do Piraí, 2006.	113
FIGURA 23	Mapa que delimitou as Regiões Administrativas dos Distritos, do Município de Barra do Piraí. 2006.	114
FIGURA 24	Fotos das reuniões realizadas durante a etapa de capacitação do Conselho, nas regiões administrativas, 2006.	116
FIGURA 25	Mapa com a caracterização do território do Município de Barra do Piraí, 2006.	120
FIGURA 26	Mapa do Macrozoneamento do Município de Barra do Piraí, 2006.	130
FIGURA 27	Mapa do Zoneamento da Cidade de Barra do Piraí, 2006.	133
FIGURA 28	Mapa do Zoneamento do Distrito de Dorândia, Município de Barra do Piraí, 2006.	134
FIGURA 29	Mapa do Zoneamento do Distrito de São José do Turvo, Município de Barra do Piraí, 2006.	134
FIGURA 30	Mapa do Zoneamento do Distrito Califórnia da Barra, Município de Barra do Piraí, 2006.	134
FIGURA 31	Mapa do Zoneamento do Distrito de Ipiabas, Município de Barra do Piraí, 2006.	135
FIGURA 32	Mapa do Zoneamento do Distrito de Vargem Alegre, Município de Barra do Piraí, 2006.	135

LISTA DE TABELAS

TABELA 01	Dados comparativos, Município, Região e Estado.	59
TABELA 02	Taxas de crescimento da economia estadual, da capital e do município. 2002-2007.	61
TABELA 03	Colocação das cidades do Médio Paraíba no Índice de Desenvolvimento Municipal, 2006.	62
TABELA 04	Dados demográficos de 1940-2010.	74
TABELA 05	Balanço do número de participantes no processo de elaboração do PDP-BP, 2006.	116
TABELA 06	Quadro comparativo entre os Planos Diretores	143

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01	Demonstrativo da população urbana e rural no ano 2010.	74
-------------------	--	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEP/FABP	Centro de Cultura, Estudo e Pesquisa da Faculdade de Arquitetura de Barra do Pirai.
CEPERJ	Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos.
CGDU	Comitê Gestor de Desenvolvimento Urbano.
CMBP	Conferência Municipal de Barra do Pirai.
CMPU	Conselho Municipal de Planejamento Urbano.
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana.
COMBARRA	Conselho Municipal da Cidade de Barra do Pirai
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DESUR	Coordenação do Desenvolvimento Urbano e Regional
DPPU	Departamento de Pesquisa e Planejamento Urbano
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FERP	Fundação Educacional Rosemar Pimentel
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMHISDU	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento Urbano
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFPM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Econômico
IPI	Imposto sobre produto Industrializado
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MNRU	Movimento nacional pela Reforma Urbana
NITAU	Núcleo Integrado de Pesquisa Aplicada em Tecnologia de Arquitetura e Urbanismo
ONG	Organização Não Governamental
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDDU-BP	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Barra do Pirai.

PDP-BP	Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí.
PDU-BP	Plano de Desenvolvimento Urbano do Município de Barra do Piraí.
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei.
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMBP	Prefeitura Municipal de Barra do Piraí.
PNCCPM	Programa Nacional de Apoio às Cidades e Capitais de Porte Médio
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento.
PPA	Plano Plurianual.
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
RM	Região Metropolitana
SECPLAN	Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro
SEDUMA	Secretaria de desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEPLAN-PR	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SUPLAN	Superintendência de Planejamento.
TCE/RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.
TFP	Tradição, Família e Propriedade
UGB	Universidade Geraldo Di Biase.
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZCA	Zona de Comércio Atacadista.
ZC	Zona Comercial.
ZC-B	Zona Comercial de Bairro
ZCE	Zona Central
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZEIP	Zona Especial de Interesse Patrimonial
ZH	Zona Habitacional.
ZHP	Zona Habitacional Periférica
ZIN	Zona Industrial
ZOC	Zona de Ocupação Controlada
ZPA	Zona de Preservação Ambiental
ZPE	Zona de Projetos Especiais.
ZPR	Zona de Preservação.
ZRU	Zona Rural
ZUR	Zona Urbana

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. CONTEXTO E PROBLEMATIZAÇÃO	23
2.1. Reforma Urbana e a Constituição de 1988	23
2.2. Plano Diretor: Fundamentação Teórica	29
2.3. Planejamento e Gestão Urbanos	44
2.4. Estatuto da Cidade: Princípios que Sustentam a Lei	49
3. ESTUDO DE CASO: BARRA DO PIRAÍ – A PÉROLA DO PARAÍBA	55
3.1. Apresentação da Região do Médio Paraíba	55
3.2. Caracterização do Município	63
3.2.1. Aspectos Físicos Territoriais	63
3.2.2. Histórico da Cidade de Barra do Piraí	67
3.2.3. Características Demográficas	74
3.2.4. Processo de Urbanização	75
3.2.5. Legislação Urbanística	78
4. PLANOS DIRETORES: DA ELABORAÇÃO À PRÁTICA	81
4.1. Plano Diretor pré-constituente	81
4.2. Plano Diretor pós-constituente	89
4.2.1. Processo de Elaboração	90
4.2.2. Diagnóstico	91
4.2.3. Principais Diretrizes e Instrumentos	95
4.2.4. Gestão Democrática da Cidade	98
4.2.5. Zoneamento	101
4.2.6. Implementação: Entraves, Desafios e Avanços	106
4.3. Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade	110
4.3.1. Processo de Elaboração	110
4.3.2. Diagnóstico.	117
4.3.3. Principais Diretrizes e Instrumentos	121
4.3.4. Gestão Democrática da Cidade	125
4.3.5. Macrozoneamento e Zoneamento	129
4.3.6. Implementação: Entraves, Desafios e Avanços	137

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
6. REFERÊNCIAS	151
7. ANEXOS	158

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹, 84,35% da população vivem em áreas urbanas, resultado de constante e rápida migração de grande contingente populacional, em curto espaço de tempo, para os centros urbanos. Esse deslocamento populacional tem origem na transformação das formas de produção de capital e na adoção de modelo de desenvolvimento econômico que parte de grandes investimentos nas áreas urbanas, trazendo profundas transformações aos municípios. Observa-se, a partir desse período, que os problemas urbanos e sociais se agravaram, principalmente, no que se refere à promoção da segregação e à reprodução das desigualdades sociais.

Devido à necessidade de ordenar o processo acelerado de urbanização, vivido pelas cidades, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) nos anos 70, que instituiu o planejamento urbano nas administrações municipais, através dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que tinham como objetivo principal promover o desenvolvimento e o equilíbrio das cidades de forma integrada. Os PDDIs, elaborados em ambiente político autoritário e de caráter puramente tecnocrático, utilizavam como principal instrumento o zoneamento, que através de parâmetros urbanísticos, desenvolveriam uma cidade racionalmente produzida. Porém, no processo de elaboração, os PDDIs não reconheciam a realidade das desigualdades urbanas e sociais, provocadas pelo processo de urbanização excludente e por interesses econômicos.

Junto ao processo de redemocratização, vivido pelo país, nos anos 80, vários setores da sociedade organizada, especificamente os movimentos sociais e sindicais, organizações não-governamentais, entidades de pesquisa e setores técnicos, mobilizaram-se em torno de discussões de caráter social e urbano,

¹ A população total do Brasil, segundo censo 2010 é de 190.732.694 habitantes, ocorrendo um aumento de 12,3%, inferior ao da década passada, que foi de 15,6%. Em 2000, 81,25% da população era urbana; hoje são 84,35%. Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

promovendo a elaboração de agenda reformista pautada na concepção de uma política democrática e na justiça social.

Embora o debate da questão urbana tenha ocorrido desde 1982, quando foi publicado o anteprojeto da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), bem como, com o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral” publicado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), somente com o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que se organizou a participação direta da sociedade no processo constituinte, conseguindo através de emenda popular incluir algumas propostas relativas às questões da gestão municipal, do planejamento urbano e da política urbana, no texto final da Constituição Federal, reconhecendo, assim, a necessidade do enfrentamento da problemática urbana.

Uma das principais questões que estava em jogo na elaboração da Constituição Federal era a discussão sobre o direito à propriedade. A inclusão do princípio da função social da cidade e da propriedade urbana foi o foco do debate. Ao se traçar um caminho para implementar esse novo princípio constitucional, atribuiu-se ao Plano Diretor Municipal o papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbanos, incorporando os princípios da gestão democrática, do ordenamento da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve também grande transformação no cenário político-administrativo do país, com o reconhecimento dos municípios como entes federados, atribuindo-lhes maiores competências no que diz respeito às políticas de interesse local e autonomia para elaborar sua própria Lei Orgânica, bem como, lhes foi assegurado maior participação na distribuição da receita pública. Além dessas atribuições, coube, também, a alguns municípios, com a população de mais de 20.000 habitantes, a obrigatoriedade e responsabilidade da execução do ordenamento territorial e do planejamento urbano, através da elaboração de seus Planos Diretores.

As transformações econômicas ocorridas, no país, através do processo de globalização, vinculadas às novas demandas adquiridas pelos municípios, com a

Constituição de 1988, acarretaram grande impacto na gestão local, aumentando as demandas sociais e ampliando ainda mais as obrigações e ações dos municípios.

Partindo da proposta da Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborada pelo então, CNDU, que resultou no Projeto de Lei (PL) 775/83, após um processo lento e de difíceis discussões, que durou mais de 10 anos, foi aprovada, através da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, a lei denominada “Estatuto da Cidade”, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade reúne normas relativas à ação do poder público em prol do interesse público, da segurança, do bem estar social e ao direito a cidades sustentáveis e oferece aos gestores públicos uma série de instrumentos, como meios para atingir esses objetivos. Possui princípios fundamentais que são a função social da cidade e da propriedade urbana e a gestão democrática das cidades. Regulamenta os instrumentos de gestão e de uso e ocupação do solo que poderão ser implementados por meio do Plano Diretor, conforme previsto na Constituição de 1988. O Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos do Estatuto da Cidade, recomenda a importância da observação das diretrizes gerais da lei, na utilização e aplicação dos instrumentos.

O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade, quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais previstas 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 urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda (BRASIL, 2001, p.33).

Dessa forma, o Plano Diretor, idealmente, incorporaria todos os setores sociais, econômicos e políticos num novo modelo de planejamento, que teria como objetivo construir um compromisso entre cidadãos e governos, definir os aspectos de uso e ocupação do solo urbano, democratizar as oportunidades e os recursos para toda a população, de modo a contribuir para reduzir as desigualdades, redistribuir os riscos e benefícios decorrentes do processo de urbanização e promover a gestão democrática das cidades.

Contemplando antiga reivindicação dos movimentos sociais da luta pela reforma urbana e observando-se os grandes desafios enfrentados pelos entes federados frente ao processo de urbanização acelerado e ao agravamento das questões sociais em todo o país, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades com a missão de promover a reforma urbana e combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados e ampliando o acesso da população à moradia, a urbanização, ao saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana. A idéia foi concentrar programas e ações, em apenas um órgão, acabando com o recorte setorial, antes disperso, em vários órgãos do governo.

Com a implantação do Ministério das Cidades, os municípios passaram a receber apoio para o desenvolvimento do planejamento urbano local através de vários tipos de programas, que abrangem o fortalecimento da gestão municipal e capacitação técnica dos quadros da administração pública municipal e o financiamento de planos e projetos setoriais que envolvem o planejamento territorial, saneamento, habitação, transporte e mobilidade urbana. As Conferências das Cidades e a implantação dos Conselhos das Cidades a nível nacional, estadual e municipal foram outro grande avanço na política urbana. Em 2004 foram aprovadas as leis do Marco Regulatório do Saneamento Ambiental e a lei do Fundo de Habitação de Interesse Social.

Porém, ainda assim, mesmo contando com o apoio institucional do Ministério das Cidades e com toda a legislação de apoio à implementação dos Planos Diretores, a crescente necessidade de serviços urbanos, a carência de recursos, a falta de capacitação do funcionalismo público municipal e a ineficiência na implementação dos instrumentos de planejamento urbano são, até hoje, problemas encontrados na gestão urbana, na maioria dos municípios brasileiros.

O recorte histórico da pesquisa é o pós-constituente de 1988, marco da mudança do regime político, momento de abertura política no Brasil, passando pelas intensas transformações frente à revolução informacional que o mundo vem incorporando, até o ano 2010.

A pesquisa tem como objetivo geral investigar o processo de planejamento urbano municipal, apontando os entraves e desafios enfrentados pela administração pública na implementação do Plano Diretor, bem como os avanços alcançados, no decorrer desse período, considerando principalmente o reforço dado ao processo de planejamento com os instrumentos de gestão, disponibilizados no Estatuto da Cidade. Dentro das questões acima, a pesquisa pretende fundamentalmente verificar se o Plano Diretor:

- Vem sendo utilizado como instrumento de gestão e planejamento nas administrações públicas e se suas diretrizes estão sendo acompanhadas pelos gestores públicos;
- Está cumprindo o princípio constitucional da função social da cidade e da propriedade urbana e da gestão democrática;
- Se não se limita em sua implementação, ao mero controle do uso e ocupação do solo urbano (VILLAÇA, 2005).

O estudo de caso é sobre a cidade de Barra do Piraí, Região do Médio Paraíba, no Estado do Rio de Janeiro, escolhida por três motivos básicos: (i) pelos aspectos físico-territoriais: topografia muito acentuada e grandes barreiras físicas, compostas por dois rios e a estrada de ferro, que cortam toda a cidade nos dois sentidos, dificultando o desenvolvimento da expansão urbana; (ii) pelo passivo ambiental que sofre devido ao desvio dos Rios Paraíba do Sul e Rio Piraí, com a finalidade de abastecimento de água para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro; (iii) por ser uma cidade de destaque na história do Estado do Rio de Janeiro que, devido à sua localização privilegiada, recebeu a implantação do maior entroncamento ferroviário da América Latina, na época.

Importante, também, esclarecer que a autora há vinte e dois anos trabalha na Prefeitura Municipal de Barra do Piraí, Secretaria Municipal de Obras, quase que exclusivamente ligada ao setor de planejamento urbano, o que amplia o conhecimento em torno do objeto de pesquisa. Durante esse anos, a autora pôde participar do processo de elaboração do Plano Diretor pós-constituente, junto à consultoria contratada e coordenou o processo de revisão em 2006, pós-Estatuto da

Cidade. Fez parte dos Conselhos de Planejamento Urbano (CMPU) desde 1989 e hoje é Presidente do Conselho Municipal da Cidade (COMBARRA). Durante os anos de 1997 a 2000 ocupou o cargo de Secretária Municipal de Obras, através do qual pôde perceber, claramente, os entraves da administração municipal e a importância da política na implementação do processo de planejamento.

Como método de pesquisa, além da bibliografia consultada sobre o tema abordado, foram feitos levantamentos e coleta de dados sobre a região do Médio Paraíba, procurando caracterizar a importância da região, onde está inserida a cidade estudo de caso. Quanto ao município, foram feitas coleta e recorte de dados históricos e do processo de urbanização, através de pesquisa na bibliografia existente sobre a cidade e levantamentos cartográficos, bem como pesquisa dos dados socioeconômicos e físico-territoriais, procurando caracterizar e delinear o perfil do município estudado, dentro dos aspectos levantados.

Também foi realizado o levantamento histórico da legislação urbanística do município e a identificação de outros instrumentos de planejamento utilizados na gestão, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei de Orçamento Anual (LOA), nos diferentes períodos estudados.

Quanto aos Planos Diretores, foi feita análise do histórico e do conteúdo de cada plano através de documentos e cartografias, bem como procurou-se identificar as ações previstas, através das atas dos conselhos existentes, nos diferentes períodos estudados.

Para complementar a pesquisa foram levantados dados através de entrevistas junto a técnicos da área de planejamento, buscando aqueles que puderam participar da elaboração e implementação dos Planos Diretores; com o coordenador e consultor contratado, responsável pela elaboração dos dois planos; com o prefeito municipal (reeleito), que na época da implementação do plano de 1996 era Vice-prefeito; e com dois membros do Conselho Municipal da Cidade de Barra do Piraí (COMBARRA).

O estudo de campo teve, por finalidade, aprofundar, de forma empírica, as questões lançadas no projeto de pesquisa, buscando dados que revelassem as contradições, potencialidades e entraves, na implementação dos Planos Diretores.

Para melhor compreensão, o estudo estrutura-se em quatro partes. A primeira parte trata da contextualização e problematização dos aspectos que fundamentam a elaboração e a implementação de Planos Diretores, como a Reforma Urbana e a Constituição de 1988, os conceitos e fundamentação teórica de planejamento e gestão urbanos e os princípios do Estatuto da Cidade.

Na segunda parte é apresentada a Região do Médio Paraíba, com suas principais características e a cidade de Barra do Piraí, estudo de caso, abrangendo os aspectos históricos, sociais e econômicos, bem como, seu processo de urbanização.

Na terceira parte os Planos Diretores, dos diferentes períodos estudados, foram sistematizados procurando separar e analisar cada etapa do processo, para análise comparativa entre eles. Foram levantadas as informações sobre o processo elaboração, conteúdo, implementação, suas diretrizes e as ações previstas nos planos.

Finalmente são feitas as considerações conclusivas ressaltando os principais desafios, entraves e avanços da gestão urbana, no recorte histórico, bem como, procura-se identificar até que ponto a cidade está conseguindo, através dos Planos Diretores, atingir o objetivo da função social da cidade e da propriedade urbana.

2. CONTEXTO E PROBLEMATIZAÇÃO

2.1. REFORMA URBANA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os questionamentos sobre os problemas urbanos iniciam-se nos anos 60. A discussão tomou novo impulso em 1977, quando o CNDU, ligado ao Ministério do Interior, criou a primeira versão da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano. Em 1982, a CNBB lança o documento denominado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, que ressaltava os estoques de terra com fins especulativos no espaço urbano e defendia a necessidade de controle público sobre o mercado imobiliário, com a finalidade de combater as desigualdades sociais.

Somente em 1983 o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano foi enviado à Câmara de Deputados, sob o nº 775/83, colocando como base da política de desenvolvimento urbano a questão social, através da noção da função social da propriedade e também da melhoria da qualidade de vida nas cidades. O projeto de Lei foi amplamente debatido e criticado, principalmente pelo setor imobiliário e pelos empresários da construção civil. Apesar de não aprovado, o PL 775/83 contribuiu muito através do debate que se configurou em torno das questões urbanas e semeou o campo das discussões pré-constituintes, fazendo surgir novas articulações pela reforma urbana.

Segundo Grazia (2002), o movimento pela reforma Urbana propunha novo modelo de política urbana, com as seguintes orientações:

- Direito à cidade, através de investimentos urbanos que poderiam favorecer as necessidades coletivas das camadas populares, submetidas à situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana.
- Instituição da gestão democrática, com ampla participação popular, nas discussões das políticas urbanas;
- Introdução de novos instrumentos de política fundiária e fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, que garantiriam o funcionamento do

mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização.

Uma das principais questões era a apropriação do solo urbano, através de práticas econômicas que tornavam a cidade objeto de lucro, onde nem todos tinham direito à cidade, apenas aqueles que podiam pagar o tributo urbano. Os que não podiam, acabavam por buscar as periferias, normalmente locais sem nenhuma infraestrutura e longe do local de trabalho.

Para as camadas populares a questão fundamental não é a propriedade, mas o lugar que elas ocupam na cidade. Elas são em parte proprietárias, mas vivem em espaços marcados pela total precariedade de condições de vida. Neste sentido, o espaço urbano aprofunda as desigualdades sociais da nossa sociedade: por exemplo, são aqueles que mais necessitam do transporte que moram mais longe do local de trabalho e pagam, relativamente, mais caro para se locomoverem na cidade; em contraposição, aqueles que já absorvem a maior parte da renda monetária são justamente os que desfrutam das melhores condições urbanas e, ao mesmo tempo, possuem os imóveis de mais alto valor. (RIBEIRO, 1986, p.8).

O processo de crescimento desigual e excludente das cidades foi um dos principais problemas levantados pela reforma urbana. A forma como os investimentos públicos eram feitos, prioritariamente nas áreas apropriadas pelo setor imobiliário e pela iniciativa privada, acabava por segregar os menos favorecidos, obrigando-os a cada vez mais se afastarem para as periferias e favelas, já que não possuíam renda suficiente para se estabelecer nessas áreas mais valorizadas. Sobre o fato, Ozório e Menegassi (2002, p.54), assim descrevem:

A reversão do modelo de desenvolvimento urbano passa pelo redirecionamento da apropriação dos investimentos públicos que tradicionalmente foram apropriados pela iniciativa privada, fruto da prática de estender a cidade para regiões distantes, por força de interesses especulativos. O modelo adotado pelo poder público sempre repetiu a receitas das oligarquias, em que a gestão e a distribuição dos recursos segue um padrão centralizador, clientelista e paternalista, cujo destino principal foram as classes de maior poder aquisitivo. A maioria das zonas urbanas delineadas pelos loteamentos e conjuntos habitacionais (mal) construídos pelo Estado, foram criadas nas periferias, com um custo social elevado devido a falta de infra-estrutura e à carência de serviços.

Grazia (2003, p.55) explicita que há necessidade, por parte do poder público, de assumir o papel de regulador da função social, assegurando o acesso

igualitário aos bens e serviços por todas as camadas da população, objetivando o direito à cidade para todos.

As cidades são construídas a partir da ausência de um planejamento urbano, estimulando, dessa forma, a consolidação de um mercado imobiliário restritivo e especulativo no qual os interesses do lucro provocam uma desapropriação desigual do território e dos bens produzidos, obrigando quase metade da população de cada cidade a morar em lugares afastados, com carência de serviços básicos ou de má qualidade ou, então, em áreas de risco. É preciso, portanto, uma regulação pública da produção privada, formal e informal, submetida, fundamentalmente, ao controle social.

Nessa postura pode ser observada uma tentativa de inversão de processo de segregação espacial, implantado pelo poder público, ao longo dos anos, que se consolida por meio do modelo de valorização de algumas áreas, de interesse financeiro e especulativo, mais, urbanizado e provido de infraestrutura, que expulsa a população, com menor renda, dessas áreas. Esse processo, objeto de discussão da reforma urbana, foi uma das principais reivindicações dos movimentos sociais. A idéia era anular as distorções no modelo de crescimento urbano e contemplar, prioritariamente, as necessidades coletivas na implementação de políticas públicas, através de instrumentos que garantissem o acesso de toda a população aos benefícios da urbanização.

Via-se como importante ferramenta para reverter o processo de segregação sócioespacial, por qual passavam as cidades, a participação popular, através de mecanismos institucionais, como forma de levar à gestão urbana o olhar daqueles que se sentiam prejudicados com o modelo de crescimento em uso.

A realização de uma Reforma Urbana implica necessariamente o estabelecimento de um controle social sobre a cidade, de forma que seu crescimento possa se dar em razão das necessidades de sua população ao invés dos interesses daqueles que têm nela um objeto de acumulação. Este é um pressuposto para o enfrentamento do perverso processo de privatização dos ganhos com a cidade e a socialização dos custos de seu crescimento. (RIBEIRO, 1986, p.9).

O PL 775/83, instituía que a participação popular deveria ser incentivada e que a mesma seria facultada pelo poder público, na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Duas pautas, do ponto de vista institucional, estiveram presentes nos movimentos sociais e profissionais pela questão urbana: a autonomia municipal e a gestão democrática.

O lento debate da PL 775/83 acabou prejudicando o andamento das discussões, já que, paralelamente, sobressaíam novos debates em torno da nova Constituição. Assim, posteriormente, o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que possuía representatividade de movimentos populares, ONGs, universidades e entidades técnicas profissionais, encabeçou a proposta de elaboração de emenda popular à Constituição Federal. Com o apoio de várias entidades, a emenda da reforma urbana foi entregue em agosto de 1987, à Assembléia Nacional Constituinte.

Segundo Grazia (2002, p.31), após muitos debates e discussões, apenas algumas propostas da emenda popular foram incorporadas ao texto constitucional, que garantiu um capítulo específico dedicado à política urbana, abrindo no caput do artigo 182 a condição da regulamentação, através de legislação complementar, de instrumentos da política de desenvolvimento urbano, conforme verificado abaixo:

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 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

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

O artigo 39 da Constituição também deu maior autonomia aos municípios, concedendo a eles o direito de legislar e prestar serviços de interesse local, suplementar a legislação estadual e federal no que couber e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Importante considerar que, somente após anos de debates, o movimento pela reforma urbana conseguiu fazer com que a Constituição de 1988 incorporasse o princípio da função social da propriedade e da cidade, embora esse tenha sido incorporado de forma a torná-lo dependente do desenvolvimento do Plano Diretor, contrariando, assim, os objetivos e as aspirações depositadas pela sociedade civil

na apresentação da emenda popular. Apesar disso, é inegável que “Ao atrelar a função social da propriedade e da cidade ao Plano Diretor, o texto sugere certa autonomia municipal na sua definição” (CARDOSO, 2003, p.32).

Em decorrência da possibilidade de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, vários setores ligados à reforma urbana passaram então a se articular e discutir a regulamentação de instrumentos urbanísticos, fazendo com que 1989 fosse, também, no âmbito federal, o ano de grande produção de projetos de lei. Vários Deputados Federais, entidades técnicas, acadêmicas e comunitárias e as entidades articuladas no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), apresentaram novos projetos, propostas e emendas, objetivando a regulamentação dos instrumentos.

A ideia era tentar retomar algumas das propostas que foram eliminadas no processo da constituinte. Havia, portanto, a necessidade de se apresentar novo projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. Assim foi elaborado o PL 181/89, de autoria do Senador Pompeu de Souza, que foi denominado Estatuto da Cidade. Posteriormente, durante sua tramitação na Câmara, foi transformado em PL 5.788/90.

Novamente, interesses contrários aos ideários de uma reforma urbana dificultam sua tramitação. Entidades representativas da construção civil, do setor imobiliário e proprietários de terras, contando com o reforço de uma facção conservadora da igreja católica, Tradição, Família e Propriedade (TFP), lutavam pela retirada do PL do Congresso.

Para andamento do projeto de lei, o FNRU, de forma articulada com políticos, utilizou estratégias políticas para conseguir a passagem do projeto por diversas comissões, até ser aprovada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano. Quando encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, novamente o FNRU precisou se articular, por meio de manifestos e apoio de outras entidades, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) para a aprovação do projeto. Em abril de 2001, o projeto de lei chega, finalmente, ao Senado para aprovação e, em julho de 2001, obteve a sanção presidencial.

A partir de então, entra em vigor a lei denominada Estatuto da Cidade, sob o nº 10.257, de 10 de julho de 2001, fruto de muita disputa, resultante de interesses contraditórios em torno do tema. O Estatuto da Cidade não se propõe a resolver todos os problemas urbanos, apenas se apresenta como suporte jurídico-institucional que expressa o consenso social e político elaborado pela sociedade organizada, nesse longo processo histórico em torno da questão urbana e da importância de se estabelecer instrumentos que garantam a construção de um projeto de sociedade igualitária e justa.

Do ponto de vista jurídico, Alfonsin (2003), ressalta que a lei do Estatuto da Cidade não pode ser encarada como a salvação para os problemas urbanos, mas sim como suporte e sustentação às gestões públicas, para que as mudanças no processo de urbanização possam concretizar o sonho de cidades mais justas e democráticas.

Os movimentos sociais tiveram importante papel na análise da situação de expansão urbana e da segregação, socioespacial, que ocorria nas nossas cidades, e se mobilizaram em torno de discussões, debates e propostas, imbuídos do sentimento de busca da justiça social. Foram anos de debates, para se conseguir incluir o capítulo da política urbana na Constituição e mais 13 anos para regulamentar os instrumentos institucionais, jurídicos e tributários, concretizados no Estatuto da Cidade.

Com os novos Planos Diretores, elaborados pós Estatuto da Cidade e de acordo com os preceitos instituídos pela lei, nos quais a gestão democrática, a função social da propriedade urbana e justiça social são os princípios fundamentais, verifica-se que é necessário avançar. Hoje já existem os instrumentos necessários para aplicar e tentar resolver ou minimizar os problemas urbanos, detectados pelos movimentos sociais que defendiam a reforma urbana. Entretanto, os problemas se agravaram e novos problemas surgiram. É preciso, ainda, muita articulação política, técnica e social para conseguir, primeiramente, implementar esses instrumentos e depois analisar, a médio e longo prazo, se os efeitos produzidos por eles estão conseguindo atingir os objetivos de reverter o processo de exclusão e segregação, que até hoje vêm ocorrendo.

2.2. PLANO DIRETOR – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A necessidade de planos urbanos veio com o desenvolvimento capitalista e o advento do industrialismo. Preocupados com o grande processo de urbanização, que ocorria nas principais cidades, médicos e engenheiros estudavam e se mobilizavam, buscando soluções para os problemas de infraestrutura urbana e de higienização da cidade. Apesar de não poderem ser considerados “urbanistas”, foram estes os primeiros a se preocupar com o processo de urbanização e os problemas sociais acarretados por tal processo (RIBEIRO; CARDOSO, 1989).

A busca por solucionar os problemas urbanos motivou o surgimento dos primeiros planos urbanísticos. Segundo Villaça (1999), um dos planos mais representativos para o Rio de Janeiro foi de Pereira Passos que, quando prefeito, apresentou plano de melhoramentos, publicado em 1903, que previa várias obras de embelezamento.

O autor destaca que, nesse período, os planos eram discutidos abertamente, antes de serem implementados e, ao contrário do que aconteceria no futuro, eles eram efetivamente implementados. Ainda segundo o autor, isso era possível, porque o caráter hegemônico da classe dominante era tão acentuado que lhe era possível impor o conjunto de soluções que lhe parecesse mais adequado, sem se preocupar em encontrar subterfúgios para ocultar suas verdadeiras intenções. Porém, para Rezende (1982), o plano de Pereira Passos não chegou a constituir um Plano Diretor e nem se inseriu dentro de um planejamento.

Dentro desse processo de urbanização, surgiram, na década de 20, os primeiros “urbanistas”, incentivados por profissionais europeus e americanos que há muitos anos já consideravam e tratavam a questão urbana como uma ciência e implementavam os primeiros grandes Planos. No Brasil, o primeiro Plano Diretor foi elaborado para a cidade do Rio de Janeiro, em 1930, ainda como capital da República, pelo arquiteto francês, A. H. Donat Agache².

² O francês Donat Alfred Agache foi contratado durante mandato do Prefeito Antônio Prado Junior e desenvolveu um grande relatório com diretrizes urbanísticas para a cidade do Rio de Janeiro, no período 1926-1930. (RESENDE. 2002. p.40).

O Plano Agache foi um marco no urbanismo brasileiro, sendo o primeiro grande estudo dos problemas urbanísticos da cidade, remodelando-a, buscando soluções para seu crescimento natural, organizando a vida coletiva e propondo modificações administrativas que pudessem atender à demanda. Tinha como objetivos principais resolver os problemas funcionais da cidade e dar ao Rio de Janeiro o embelezamento digno de uma capital. Apesar do Plano ter a intenção de abranger a cidade toda, conteve-se especificamente na área central da cidade e aprofundou-se nos aspectos ligados à estética e ao saneamento, buscando ser um plano de remodelação e embelezamento. A partir desse plano, foi editado, também, o primeiro Código de Obras da cidade, em 1937, que serviu de modelo para muitas outras cidades.

Outro ponto básico do Plano Agache foi o estabelecimento do zoneamento, que tinha como finalidade moldar a cidade, associando suas funções e elementos com a forma urbana e a estética.

Muito usado à época, o zoneamento constitui, segundo o autor³, uma tentativa de impor uma ordem às cidades, visando evitar o caos, que se estabeleceria caso o crescimento das cidades fosse deixado à livre iniciativa. No entanto, constitui também, instrumento de defesa de partes privilegiadas do espaço urbano contra usos indesejáveis, mantendo o alto valor da terra nesses locais. Trata-se de salvaguardar o valor da propriedade, o que deixa claro a preocupação quanto à desvalorização dos imóveis pela mistura de usos, e talvez, grupos sócio-econômicos diversos (REZENDE, 1982, p.80).

A autora mostra que o zoneamento foi utilizado como instrumento de segregação espacial, separando alguns usos indesejáveis, com a finalidade de manter altos preços em locais já privilegiados.

Ribeiro e Cardoso (1989) argumentam que, a partir do Plano Agache e do racionalismo de Corbusier⁴, na década de 30, surgiram os primeiros “urbanistas”, e chamam atenção também para o fato de que, na época, a organização e controle da cidade era discutida utilizando-se não só a racionalidade técnica, mas também a filosofia.

³ Autor do Plano Agache (Donat Alfred Agache). Grifo nosso.

⁴ Lê Corbusier, arquiteto francês de origem suíça (1887-1965) estabeleceu os princípios básicos da técnica de construção racionalista e funcional que influenciou o desenvolvimento da arquitetura a partir dos anos 20. Fonte: Disponível em: <www.educ.fc.ul.pt/icm/icm2000/icm33/corbusier.htm>. Acesso em 23/10/2010.

Com efeito, a intervenção sobre o espaço urbano deveria eliminar as disfunções geradas por um descompasso entre os princípios que norteavam o uso e ocupação do solo urbano e as modernas técnicas desenvolvidas pela indústria, ao mesmo tempo, que se buscava adequar o crescimento das cidades às necessidades humanas, consideradas universais. (RIBEIRO; CARDOSO, 1989, p.207).

Para Villaça (2005), com o Plano Agache, a ideia do Plano Diretor alastrou-se entre nós, passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, arquitetos, engenheiros, políticos, centros universitários, empresários e pela imprensa.

O Plano de Agache foi entregue no final da administração do então prefeito Antônio Prado Júnior, inviabilizando sua implementação, que ficou à mercê de uma nova análise da administração posterior. Outro fator que dificultou a implementação do plano foi a revolução de 30. Somente após alguns anos de sua elaboração o plano foi parcialmente executado, sendo aproveitadas algumas proposições, principalmente na área central da cidade. O Plano Agache serviu de inspiração para muitos outros planos que surgiram nas décadas posteriores.

Na década de 60, grandes problemas surgem com a migração do campo para a cidade. O crescimento urbano acelerado veio acompanhado pelo crescimento do setor de serviços e pelo alto consumo. Em meio às discussões, as cidades brasileiras continuavam a atrair cada vez mais pessoas em busca de oportunidades de emprego e renda. Sobre o fato, Villaça destaca que:

A acumulação capitalista não apenas possibilitou novos investimentos em empreendimentos varejistas, como também estimulou a expansão do consumo de uma sociedade que mantinha crescente contato com a Europa, através da imigração, da navegação a vapor, do telégrafo e da imprensa. Foi enorme a transformação dos hábitos de consumo que a sociedade urbana brasileira sofreu naquele período, especialmente no Rio de Janeiro (VILLAÇA, 2001, p. 252).

Em 1965, novo Plano Diretor é elaborado para a cidade do Rio de Janeiro, agora Estado da Guanabara, no governo de Carlos Lacerda. O novo plano, de autoria do grego Constantino Doxiádis⁵, abrangia não só a cidade, mas todo seu

⁵ Plano Doxiadis, ficou conhecido como Plano Policromático e deu ênfase as vias que comporiam o sistema viário da cidade do Rio de Janeiro, como a Linha Vermelha e Linha Amarela. Fonte: Disponível em: <http://cubano.ws/info-atual/plano-dioxiadis>. Acesso em 23/10/2010.

entorno, considerando a região metropolitana. O Plano Doxiádis, publicado em 1965, não saiu do papel e, somente em 1992, 27 anos depois, o então governador Leonel Brizola começou a construção da Linha Vermelha idealizada no Plano Doxiadis e, em 1995, o Prefeito César Maia inicia a construção da Linha Amarela, que também fazia parte do plano.

Numa análise sobre o fundamento dos dois primeiros planos elaborados para o Rio de Janeiro, ambos herdados de tradições européias, Rezende (1982) define o que é Plano Diretor e qual seu objetivo, ressaltando que este está vinculado ao planejamento racional e, portanto, pressupõe conhecimento completo do objeto de estudo e sua implementação perfeita por parte dos órgãos executantes do plano. Continuando, a autora destaca:

O plano diretor tenta fazer crer que a cidade seja um conjunto de construções e usos do solo que podem ser arranjados e rearranjados, através de planejamento, sem levar em conta os determinantes políticos, sociais e econômicos. Sua utopia é evidenciada na proposta do desenho físico como capaz de ordenar padrões de relações sociais, e até subverter a estrutura de classes ou, ainda como modelo de sociedade sem classes. (REZENDE, 1982, p.31).

A autora faz uma crítica ao modelo desenvolvido nos dois planos diretores que, apesar de elaborarem bom diagnóstico para a cidade, têm como base o desenvolvimento territorial, sem se preocupar com os conflitos sociais e econômicos que interagem com o cotidiano e com o desenvolvimento das cidades.

Podemos perceber, portanto, que a própria adoção do plano diretor típico como instrumento de planejamento já pressupõe um conteúdo ideológico não-explicito, cujo objetivo é conhecer o objeto e ordenar a cidade sem, contudo, resolver os problemas essenciais. Ignorar o social e o econômico, atendendo-se ao físico e deixando-lhe a tarefa de resolver os conflitos, é uma constante dos planos diretores. Ao ignorar o social e o econômico, ignoram também a maioria dos conflitos urbanos. Ao ignorá-los, não se obrigam, portanto, a resolvê-los (REZENDE, 1982, p. 32).

No final dos anos 60, ocorreu rápido crescimento demográfico, devido à migração campo-cidade, causando inúmeros problemas urbanos nas cidades. Com a finalidade de conter e ordenar esse processo, surge a concepção do planejamento tecnocrático. As políticas passam a ser centralizadas e concebe-se a ideia de um abrangente e vasto sistema nacional de planejamento.

Nesse contexto é criado o SERFHAU e os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrados. O principal objetivo desses planos era preencher a lacuna observada nos planos anteriores quanto aos aspectos sociais e econômicos. O PDDI visava não só aos aspectos físicos territoriais, mas também aos socioeconômicos e aos institucionais, daí o nome “integrado”. Com a criação do SERFHAU, houve, também, grande disseminação de criação de secretarias e departamentos de planejamento urbano nas cidades brasileiras, dando novo impulso à gestão urbana.

Secretarias, institutos, departamentos de planejamento urbano disseminaram pelas cidades do país, com a missão de promoverem “seu desenvolvimento integrado e equilibrado”, ou seja, seu crescimento e modernização de forma racional e controlada a priori – para que não se produzisse o desvio, a forma de apropriação do espaço imprevisto e em desacordo com as normas. Foi nesse período que entraram em cena os Planos Diretores, e novos instrumentos de intervenção no espaço, como o zoneamento (ROLNIK, 1989, p.218).

Coube ao SERFHAU a missão de orientar, organizar e difundir a ideia da necessidade de elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento nas cidades, tendo este caráter multidisciplinar e técnico. As atribuições do SERFHAU foram regulamentadas em 1966, através do Decreto Federal nº 59.917, sendo suas principais tarefas a coordenação e elaboração das políticas nacionais de planejamento local integrado, através de estabelecimento de normas e roteiros para os planejadores, proposta de legislação, assistência técnica e difusão de experiências, dentre outras atribuições.

A assistência técnica às prefeituras foi uma das grandes ações do SERFHAU que também fixava regras, propunha financiamentos, apoio e controle técnico, cabendo aos municípios elaborarem seus planos através de contratação de consultoria especializada. Quanto ao fato, Lamparelli destaca:

Duas tendências se destacaram: os favoráveis à contratação de escritórios e técnicos para elaboração dos PDs e os que preferiam formar pessoal dentro das próprias prefeituras e dar à gestão urbana as características de um processo de planejamento. (LAMPARELLI, 1989, p.113).

Após a fase de elaboração de vários PDDIs nas cidades brasileiras, muitas foram as críticas, principalmente de planejadores, acadêmicos e outras áreas das ciências sociais. As avaliações e críticas aos PDDIs apontavam que esses não

foram capazes de orientar o desenvolvimento das cidades e os investimentos públicos e que muitos foram elaborados de forma precária, apenas para cumprir uma formalidade imposta pelo Estado e para que o município permanecesse habilitado a receber recursos que seriam gastos nas ações de interesses políticos.

Por fim a ineficácia dos Planos Diretores era frequentemente atribuída a ausência de nexos obrigatórios, instituídos por lei, entre o disposto no Plano e a ação pública, executiva e normativa, que se seguiria. O Plano assumia muitas vezes, o caráter de “Carta de Intenções” que a ninguém obrigava, tornando impossível às coletividades e aos cidadãos reclamarem eficazmente (inclusive no campo jurídico) o seu cumprimento. (COSTA, 1994, p.12)

Os planos eram muito criticados pela falta de consistência e pelas contradições em propostas práticas, nem sempre coerentes com os objetivos propostos. Outro fator destacado pelo autor eram as grandes metas e propostas apontadas no plano, que se sabia, totalmente inviáveis do ponto de vista financeiro do município.

Para Moreira, (1989) a criação do SERFHAU marcou um período relevante da história do planejamento local. Apesar disso, o autor também ressalta que o equívoco do modelo de Plano Diretor adotado pelo SERFHAU foi a racionalidade e a concepção de que um competente estudo preliminar e um excelente diagnóstico fossem suficientes para definir objetivos e soluções, a médio e longo prazo, ignorando que essas são prerrogativas do poder local, que as faz em benefício dos grupos políticos que o compõe. O autor, concluindo, afirma que:

Outro aspecto relevante no planejamento a nível municipal, dos anos 60/70, é a concepção do plano diretor como um plano a médio e longo prazo, do qual a administração extrai seu plano de ação. Tudo se passa como se todas as categorias sociais tivessem permanentemente os mesmos objetivos, como se não houvesse alterações na composição do poder local. Seu equívoco é desconhecer que as diferentes categorias sociais tem diferentes objetivos, assim como tem, a cada momento, diferentes convergências de interesses, que resulta em constantes mutações na composição do poder local, mesmo quando não há sucessão. Nestas condições o plano diretor praticamente se confunde com o plano de ação do prefeito. (MOREIRA, 1989, p.187).

Em 1970, após o fracasso dos PDDIs, o SERFHAU é extinto. O planejamento urbano atravessa uma fase de descrédito após os poucos resultados obtidos com os planos diretores, até então. De maneira geral, a literatura sobre o SERFHAU aponta o fracasso dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, ao modelo tecnoburocrático que se implantou e pela ausência da participação

popular na sua elaboração, devido ao autoritarismo e à centralização política da época.

Villaça (1993) ressalta que, apesar dos inúmeros planos elaborados nas décadas de 70, ainda não havia um consenso entre os profissionais da área, sobre o que realmente é um Plano Diretor.

Parece-nos claro que os Planos Diretores entraram em crise nos anos 70/80, após uma década de euforia, como foi a de 60, quando foram financiadas pelo Governo Federal centenas de Planos Diretores em todo o país. Essa crise se manifestou não só através da queda do prestígio desses planos junto a políticos, técnicos e junto à sociedade em geral, mas também através de uma generalizada discórdia entre técnicos, quanto à concepção do que venha ser um Plano Diretor (VILLAÇA, 1993, p.1).

Lamparelli (1989) aponta um dos grandes equívocos dos PDDIs, que foi a ausência da participação popular na sua elaboração, deixando de atingir, assim, as questões relacionadas à desigualdade e segregação sociais. Os movimentos sociais apontavam o fracasso dos planos diretores, já que esses não conseguiam mudar em nada a realidade vivida pela maioria da população.

A colocação em prática dos planos diretores era sempre parcial e privilegiava os interesses das classes dominantes. Por isso, eles aparecem como um grande fracasso quando avaliados pela população, por analistas de sensibilidade social e pelos indicadores sociais. Pode-se afirmar, de maneira geral, que não é no âmbito dos Planos Diretores que se solucionam questões relevantes como desigualdades sociais e distribuição de renda. (LAMPARELLI, 1989, 112).

Durante o processo acelerado de urbanização em todo país, começam a surgir grandes bairros nas periferias e, motivados pelas necessidades básicas, como água potável, luz, transporte, esgoto etc., pequenos movimentos sociais se articulam e se politizam na busca de melhores condições de vida. Crescem os movimentos sociais e a pressão, desses, em torno das questões urbanas. “Na década de 80, com a crise do milagre e o questionamento de ordem pública institucional do país, a questão urbana se politizaria e entrariam em cena na disputa pelo espaço, atores invisíveis na política até então” (ROLNIK, 1989, p.219).

Grazia (2003) também aponta a importância da articulação dos movimentos sociais que, fazendo parte, ou de alguma maneira envolvidos com a realidade das desigualdades sociais presentes, principalmente nas grandes cidades, colocou em cheque as lideranças políticas que se viram obrigadas a se mobilizar em

torno da questão. Com isso mudou-se o discurso, procurando dar relevância à participação popular nos processos de planejamento. Tal discurso foi amplamente debatido durante o movimento pela reforma urbana que, através da sociedade organizada, conseguiu colocar, na Constituição de 1988, um capítulo dedicado à política urbana. Começava aqui uma nova fase dos planos diretores.

Os movimentos sociais urbanos, que na década de 70 colocaram na cena pública um quadro de profundas desigualdades sociais, degradação ambiental e das condições de vida, comprometeram as lideranças políticas, na década seguinte, a implementar uma bandeira de luta capaz de articular de maneira global as reivindicações expressas por grandes mobilizações realizadas contra a política urbana e socioeconômica brasileira. (GRAZIA, 2003, p.53).

Com a Constituição de 1988, a elaboração de planos diretores passa a ser obrigatória para cidades com mais de 20.000 habitantes. O Plano Diretor é definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e teria como foco principal o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e a participação popular.

O art. 30 da Constituição deu autonomia aos municípios e lhes atribuiu a competência e a responsabilidade de elaborar e definir a política de desenvolvimento urbano local. Novos Planos Diretores foram elaborados, em diversas cidades do país. Com novas responsabilidades e novos instrumentos da política urbana, muitos municípios elaboraram seus planos. Dessa vez, em algumas cidades, contando com a “participação popular” muitas vezes de forma precária, cuja utilização, por parte das equipes de elaboração, de termos técnicos e de pouca clareza, conseguia definir objetivos, metas e ações por eles estabelecidos e referendá-los pela participação popular.

A Constituição exigiu, também, no art. 29, que os municípios elaborassem e aprovassem suas Leis Orgânicas e nessas também deveria ser reservado um capítulo destinado à política urbana, especificamente constando a obrigatoriedade de elaboração de seus Planos Diretores.

Após análise dos planos precedentes e das novas experiências na elaboração e implementação dos Planos Diretores Pós-Constituinte, muitas ainda são as críticas ao modelo de planejamento que tem no Plano Diretor as principais

ferramentas. O Professor Villaça é um dos autores que mais se envolveu na questão, considerando a demasiada importância que é dada aos Planos Diretores.

Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país (VILLAÇA, 2005, p.10).

Há de se pensar mais profundamente essa afirmativa, partindo da premissa de que, ao se analisar o histórico da implementação dos Planos Diretores, percebe-se que a sociedade, de maneira geral, mais especificamente arquitetos, engenheiros, políticos, acadêmicos e aqueles que de alguma maneira se envolvem nos problemas sociais, não encaram o Plano Diretor como um instrumento que irá transformar a cidade, tanto que, durante todos esses anos, ele vem sendo muito criticado pelas suas falhas e inoperância. Tem-se a impressão de que todos acreditam que é indispensável que se tenha planejamento, independente dos meios e que esse possa contribuir para a solução e controle dos problemas urbanos.

Como bem colocou Lamparelli (1989) “numa conjuntura tão incerta e nebulosa, pode-se até duvidar da utilidade de planos. Mas a história demonstra que planos são necessários, ainda que flexíveis e sujeitos a constantes revisões”. Apesar disso, o autor já previa as dificuldades que seriam enfrentadas pelos Planos Diretores Pós-Constituinte, levando em consideração que a Constituição se apoiou em princípios abstratos e de difícil consenso para definir “função social da propriedade”, deixando a cargo dos Planos Diretores a “tarefa de resolver questões polêmicas, conflitos de interesses muitas vezes inconciliáveis e pressões de necessidades engendradas pelo desenvolvimento desigual”.

Villaça (1999) também destaca que os Planos Diretores fazem parte de um conceito ideológico e, portanto, fora da realidade e cita que o Plano Diretor é “Uma criação da razão pura, uma construção mental baseada na ideia pura descolada da realidade social”. O autor também ressalta que os Planos Diretores não interessam a nenhuma classe social que detenha o poder, ao setor imobiliário e nem mesmo aos políticos (prefeitos e vereadores) que veem nele uma possibilidade de “camisa de força” contra seus interesses e, por isso, são a favor de um Plano

Diretor que contenha somente diretrizes gerais, fazendo-o com que seja um plano inócuo.

É consenso, entre vários autores, que os Planos Diretores contêm, em seus diagnósticos, objetivos, metas e propostas somente para parte da cidade, a que chamamos de “cidade legal”. A cidade que se desenvolveu ao largo dessa e, a que realmente sofre com os problemas urbanos, é marginalizada e fica fora dos planos e do planejamento. Sobre o fato, Maricato (2007) diz que “O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas”. Completando, a autora destaca “Para a cidade ilegal, não há planos nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias”. Villaça (1999) ressalta “Os problemas da maioria da população, aquela enorme parcela que é forçada viver à margem da lei urbanística (e de muitas outras leis), são ignoradas pelos Planos Diretores e seus princípios gerais”.

Villaça (1993), numa análise dos planos nos anos 90, faz uma importante colocação sobre o motivo pelo qual muitos Planos Diretores não saíram das prateleiras dos órgãos de planejamento. Para isso, o autor vê duas possibilidades de se entender Plano Diretor: a primeira como conceito e definição dados através de suas propriedades e características, como por exemplo: que o Plano Diretor deve ser um processo contínuo, que envolve revisão permanente, que se funda em um diagnóstico etc.

Tal Plano Diretor é uma abstração. Na prática, não há nada que se aproxime desse modelo abstrato. Dir-se-á que é um modelo que serve de guia, de parâmetro para as ações concretas sobre a cidade. Dir-se-á que não há nenhum Plano diretor que tenha atendido totalmente às características acima, mas que mesmo assim o conceito abstrato é fundamental como guia para as ações concretas (VILLAÇA, 1993, p.3).

A segunda possibilidade seria entendê-lo pelo seu processo histórico e as transformações pelas quais vêm sofrendo ao longo de todos esses anos. Segundo o autor, os planos não atingiram seus objetivos porque foram feitos de acordo com a primeira opção, sem levar em consideração a história.

A incoerência desse modo de pensar está basicamente no fato de que as abstrações, exatamente por serem descoladas da realidade, por serem fruto da autonomia da idéia, por não terem sido constituídas pelo processo histórico, congelam a realidade e não podem servir de guia para a história concreta. A história passa-lhes ao largo, enquanto elas permanecem imutáveis. É o que tem acontecido com a história urbana do Brasil desde as primeiras décadas do século. A história urbana tem passado ao largo – na verdade toda a sociedade tem passado ao largo dos Planos Diretores (VILLAÇA, 1993, p.3).

No tocante à metodologia utilizada e ao conteúdo, dos Planos Diretores, Villaça (1999) acredita que, muitas vezes, não há necessidade de aprofundados diagnósticos técnicos para se conhecer a realidade municipal, já que os problemas são conhecidos por toda a população, e normalmente os diagnósticos não causam nenhuma grande revelação. Igualmente critica o conteúdo dos planos que colocam “tudo”, e acredita que esse modelo era utilizado com a finalidade de obstruir o plano e tirar-lhe objetividade.

Durante a década de 90 continuava a luta pela regulamentação dos instrumentos urbanísticos necessários, para que os objetivos do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, estabelecidos na Constituição de 1988, fossem alcançados. Em 2001 foi aprovada a Lei nº 10.257 de 10 de outubro de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que trouxe nova dinâmica ao planejamento urbano. Agora, a tentativa é que, através da Lei do Estatuto da Cidade, consiga-se, conforme preconizado por Villaça, implementar planejamento urbano que tenha como características conceitos absorvidos pela história e não por ideologias.

Poucas leis na história do Brasil foram construídas com tanto esforço coletivo e legitimidade social. A aprovação do Estatuto da Cidade é uma conquista dos movimentos populares, que se mobilizaram por mais de uma década na luta por sua aprovação. Esta luta foi conduzida a partir da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna. (BRASIL, 2001, p.17).

Baseado nas experiências anteriores quanto à elaboração e o conteúdo de Planos Diretores, o Ministério das Cidades abriu uma grande campanha para a formulação de novos planos, oferecendo “Guia de Elaboração de Planos Diretores Participativos” e fornecendo para muitas cidades recursos financeiros para elaboração de seus planos.

Com a finalidade de ampliar os debates, fazendo com que todos participassem das discussões, o Ministério das Cidades criou a campanha “Cidade para Todos”, e proporcionou um grande avanço na política urbana local, com o lançamento das Conferências Municipais, que vieram a contribuir com as discussões em torno de temas urbanos e com maior participação popular.

Nunca se discutiu tanto a política urbana como nos últimos anos após o Estatuto da Cidade. Novos Planos Diretores foram elaborados, em muitas cidades, de forma democrática e transparente. Dessa vez, os Planos Diretores deveriam integrar os setores sociais, econômicos e políticos nas discussões, pactuando um compromisso com o desenvolvimento urbano e com a gestão democrática.

Os planos elaborados, que seguiram o guia de elaboração disponibilizado pelo Ministério das Cidades, além de conter os novos instrumentos da política urbana, estabelecidos no Estatuto da Cidade, incluíram a necessidade de se criar órgão responsável pelo planejamento urbano, a capacitação técnica de equipes locais, a revisão da legislação urbanística e tributária compatível com o novo plano, atualização de cadastros, a integração do orçamento municipal e de políticas setoriais. Além disso, a maioria das cidades constituiu o Conselho da Cidade e criou o Fundo de Desenvolvimento da Política Urbana e Habitacional.

Sempre baseado nas experiências passadas, na análise das inúmeras críticas aos Planos Diretores pregressos, nas discussões sobre o tema nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais, o Guia de Elaboração de Planos Diretores Participativos teve a função de evitar erros do passado, oferecer conjunto de diretrizes e procedimentos que auxiliasse os prefeitos, prefeitura e cidadãos a construir democraticamente seus Planos Diretores e servir de instrumento para implementação de nova fase de planejamento urbano no Brasil.

A maioria dos novos planos foi aprovada em 2006, prazo final para sua aprovação, conforme estabelecido na Lei do Estatuto da Cidade, que entrou em vigor a partir de 2001 e deu o prazo de 5 anos para elaboração dos Planos Diretores (Art. 50), aos municípios enquadrados na obrigatoriedade de sua elaboração.

Esse é um dos pontos apontados por Villaça (2005), que critica a obrigatoriedade imposta pelo Estatuto da Cidade quanto à aprovação dos Planos Diretores, no prazo de 5 anos, sem contudo prever sanções para aqueles que não cumprissem essa obrigatoriedade. Segundo o autor, a tecnocracia nacional não aprendeu com a história.

A mudança, pelo menos, reconhecia que manter um processo de planejamento é mais importante do que ter plano, coisa que os tecnocratas do Estatuto da Cidade parecem não ter aprendido. Nos termos em que foi colocado o Estatuto, no mínimo, se for levado a sério, estimulará a reprodução xerográfica de planos, seu engavetamento e a atuação de profissionais inescrupulosos. É fácil ter Planos Diretores; basta pagar por um – se a procura aumentar o preço deverá cair – e se, por acaso, “o fiscal” (?) aparecer, abrir a gaveta e mostrá-lo. (VILLAÇA, 2005, p.18).

Parece-nos um equívoco acreditar que os “tecnocratas do Estatuto da Cidade”, assim designados pelo autor, não tenham plena consciência da importância do processo de planejamento, bem como, que um plano possa fazer parte dele. Sobre o assunto, Rolnik (1989) Coordenadora Geral do Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos do Plano Diretor, assim como Coordenadora do Guia de Implementação do Estatuto da Cidade, muito antes, já destacava a questão.

Assim o Plano Diretor, **peça de um sistema permanente e contínuo de planejamento** (grifo nosso) indissociável da gestão (que deve ser estabelecido pela Lei Orgânica Municipal) se constitui enquanto pacto, quadro de referência/patamar de negociação possível entre os agentes produtores do espaço urbano (ROLNIK, 1989, p. 220).

Ribeiro e Cardoso (2003) expressam bem a preocupação e a expectativa que temos em torno dos caminhos que a implementação dos novos Planos Diretores Participativos, pautados no Estatuto da Cidade, vão direcionar as cidades brasileiras.

Somos um país de leis que “pegam e que das que não pegam”. Será que o Estatuto da Cidade “vai pegar”? O princípio da função da cidade e da propriedade privada da terra efetivamente resultará na adoção por parte das prefeituras de um novo padrão de política urbana fundada na justiça distributiva? (RIBEIRO;CARDOSO, 2003, p.11).

Segundo Silva (2007), a importância da participação popular em todo o processo de elaboração e implementação dos Planos Diretores é fundamental para que o resultado pretendido seja conquistado e é preciso que todos se conscientizem de que o plano, por si só, não irá resolver todos os problemas da cidade.

As diferenças sociais, a concentração de renda, e o modelo econômico vigente no Brasil e no mundo globalizado carregam grandes contradições que não serão resolvidas com simples planos. O Plano Diretor Participativo tem como objetivo potencializar um “querer” da sociedade que passa estar inserida em um processo de planejamento, na qual, com a participação de diferentes setores, tende-se a identificar e debater tais contradições (SILVA, 2007 p.184).

Somente com a prática será possível podermos avaliar os ganhos conquistados com os novos Planos Diretores e não é factível acreditar que o Estatuto da Cidade assegurará bom desempenho do Plano Diretor, pois ele é somente uma peça importante dentro de complexo sistema, que envolve muito mais que leis e normas, já que é no campo dos interesses que se constrói o espaço urbano. Mas percebe-se que enorme passo foi dado em direção a um novo “modelo” de planejamento, moldado sobre bases fortes de décadas de aprendizado.

Sobre esse aspecto, Alfonsin (2003) reforça a idéia de que, para que o Plano Diretor, utilizando os instrumentos do Estatuto da Cidade, atinja seus objetivos, é necessário que haja eficiência e eficácia no processo de governança do plano.

Por óbvio não temos a ingenuidade de encarar a lei – tomada em si mesma – como panacéia para resolver a complexa equação urbana. Como se sabe, uma boa lei precisa de um bom processo de governança urbana para atingir adequadamente seus propósitos e realizar seu potencial. Lei é instrumento – a avaliação se dá na prática: quem opera, como opera, para que e para quem opera são as perguntas fundamentais (ALFONSIN, 2003, p.101).

Outro grande ponto a ser analisado é o quanto persiste a ideia de Plano Diretor se confundir com a Lei de Zoneamento que tem, por sua vez, grande interesse no mercado imobiliário. Muitos são os que tomam o Plano Diretor como a efetiva aplicação dos parâmetros constantes das leis de Zoneamento.

Inicialmente, a função do zoneamento foi a de separar usos indesejáveis e também de proteger o patrimônio de uma minoria privilegiada. Esse tipo de zoneamento acabou por segregar socialmente o espaço urbano. Com o tempo, outras funções foram dadas, porém conservando as primeiras, como evitar incompatibilidade de diferentes usos, congestionamentos urbanos e controle de densidade.

Com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor passou a abranger não só a área urbana mas também a área rural, apresentando macrozoneamento que abrange o município como um todo. O zoneamento passou a utilizar, como instrumento de controle de densidade, o Coeficiente de Aproveitamento, elaborado segundo a infraestrutura disponível em cada zona. Nessa nova fase, espera-se que o zoneamento traga de novo, uma abrangência, também, na parcela da população excluída dos outros planos, a chamada “cidade ilegal”. Assim, são criadas as ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), com a finalidade de viabilizar a regularização dessa parcela da cidade, bem como de prover o município de áreas destinadas à implantação de habitações que atendam à demanda habitacional do município, evitando, assim, novas áreas irregulares.

O Zoneamento, poderoso instrumento de planejamento urbano, durante todo o período histórico do planejamento no Brasil, vem sendo efetivamente aplicado, diferentemente da maioria dos Planos Diretores que, por diversos motivos expostos acima, acabavam por ficar engavetados. As instruções trazidas pelo Ministério das Cidades, quanto ao processo de elaboração dos Planos Diretores, procuraram evidenciar a importância da elaboração do macrozoneamento e zoneamento, em consonância com os objetivos e diretrizes do Plano Diretor, fazendo com que esses sejam mais um instrumento além dos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade.

Diante de tantas expectativas em torno dos novos Planos Diretores, cujos principais objetivos são: a função social da cidade e da propriedade urbana, a gestão democrática, a justa distribuição de bens e a questão ambiental, nos perguntamos, se após 4 (quatro) anos da implementação da maioria dos planos, se houve avanços na gestão urbana após o Estatuto da Cidade e quais são, ainda hoje, os entraves e os desafios enfrentados pelas administrações na implementação de seus Planos Diretores.

É de suma importância que os Planos Diretores consigam diminuir substancialmente a distância que há entre as intenções, explicitadas no seu conteúdo e a prática.

Ficou claro que não basta ter um plano bem elaborado, dentro de todas as recomendações, se não houver vontade política de fazer, técnicos capacitados para implementá-las, integração entre diferentes setores da administração e participação da população, em todas as fases, principalmente no que tange à fiscalização e ao acompanhamento do plano. Na verdade, os Planos Diretores herdaram a obrigação de dar conta de complexo sistema que, independente de sua vontade, só logrará êxito se houver compromisso de todos.

2.3. PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

Na década de 60, a constante e rápida migração interna ocorrida no Brasil, resultou no deslocamento regional de considerável contingente populacional na busca das oportunidades oferecidas pelas grandes cidades, devido ao crescimento econômico baseado na fixação de indústrias e crescimento dos serviços. Essas cidades sofreram profundas transformações no que tange ao aumento das demandas sociais e urbanas, evidenciando, assim, o despreparo das administrações públicas, tanto no enfrentamento dos problemas, como na promoção de uma cidade justa para todos seus cidadãos. Com isso, o planejamento urbano passa a ser visto como instrumento para controlar o crescimento das cidades, de forma a controlar e minimizar suas mazelas. A partir de 1964, com o início do regime militar, se consolidaria o planejamento com características autoritárias e tecnocráticas.

O governo federal criou, logo após o golpe militar, em 21 de agosto de 1964, a lei nº 4.380, que instituiu o SERFHAU. Suas funções específicas foram regulamentadas em 1966, pelo decreto federal nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966, sendo uma de suas principais tarefas a elaboração e coordenação das políticas nacionais de planejamento local integrado. Através dos PDDIs, estabeleceu-se o planejamento racional-funcionalista, extremamente técnico, que não expressava a vontade política local e muito menos levava em consideração a dinâmica social das cidades. Apesar de não ter logrado êxito, o SERFHAU contribuiu para difundir a prática do planejamento em muitas cidades que criaram órgãos, secretarias e departamentos voltados para estudos e gestão dos problemas urbanos.

Este “modelo” de planejamento caiu em descrédito, por ser tomado como totalmente tecnocrata, apresentando uma racionalidade que não considerava as reais necessidades da população, que não participava do processo. Ribeiro e Cardoso (2003) traduzem o pensamento de classes e movimentos sociais, da época, que buscavam a participação popular nos processos de planejamento.

Abriu-se um imenso combate ao “tecnocratismo”, sobretudo no interior de movimentos sociais e nos meios que agrupavam técnicos progressistas, que contrapunham aos modelos tecnocráticos do governo militar não só a crítica ao Estado, como também, a concepção de que somente as lutas sociais produziram políticas capazes de efetivamente atender às necessidades das camadas populares urbanas. Sem o peso da população organizada, o planejamento urbano, apesar de muitas vezes fundar-se nas boas intenções dos técnicos, estaria fadado a uma ação limitada pelas necessidades de acumulação de capital (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p.106).

Dentro deste cenário, novas correntes surgiram com a finalidade de fomentar a participação popular no processo de planejamento urbano, como forma de combater os problemas urbanos. Os anos 80, momento de redemocratização no país, foram também de intensas buscas por mudanças e mobilizações sociais. Um dos movimentos mais importantes, do ponto de vista da política urbana, foi o MNRU fruto de uma retomada das questões discutidas no início da década de 60, que conseguiu colocar um capítulo sobre a política urbana no texto constitucional.

A promulgação da Constituição de 1988 promoveu uma grande transformação no cenário político-administrativo do país, reforçando a autonomia dos governos municipais, que assumiram um papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local. Apesar do aumento das transferências constitucionais, não houve ampliação do elenco de tributos, trazendo mais responsabilidades para os municípios do que acréscimo de recursos. Com isso, surgiram novos desafios à gestão municipal e uma diversidade de problemas, tanto no campo das políticas públicas como nas estruturas institucionais.

A Constituição Federal deu novos rumos ao planejamento urbano através da obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, por meio do Art. 182, §1º. O Plano Diretor passa a ser o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, objetivando

“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Após muitas discussões em torno da regulamentação do capítulo de política urbana, Art. 182 e 183, da Constituição de 1988, entra em vigor, em 10 de julho de 2001, a Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade, cujos instrumentos foram disponibilizados com a finalidade de dar suporte jurídico e urbanístico às ações municipais, que buscavam promover a função social da cidade.

Através da Constituição e do Estatuto da Cidade, os municípios possuem hoje instrumentos urbanísticos regulamentados juridicamente, de forma a possibilitar a implementação de novo modelo de planejamento urbano, mesmo levando em conta as dificuldades e reconhecendo seus limites frente aos grandes desafios de conquistar a função social da cidade e da propriedade, do bem estar de seus habitantes e de levar adiante as políticas de democratização do planejamento e da gestão urbana. O planejamento urbano no Brasil vem sendo criticado, ao longo desses últimos nove anos, sendo que nesta nova fase faz-se necessário o olhar crítico sobre os erros do passado e a desmistificação do planejamento como ideologia.

Sobre o fato, Villaça (2000) argumenta que o planejamento, enquanto ideologia, é descolado da realidade, e por isso fica apenas no discurso. Também chama atenção para o fato de que “desenvolveu-se a ideologia que é por falta de planos que os problemas urbanos têm se agravado tanto nas últimas décadas”. Segundo o autor, essa visão, na verdade, esconde a realidade quanto à falta de investimentos do poder público nas áreas mais necessitadas.

A crença de que com ordem, se consegue resolver os problemas urbanos, suaviza e mesmo oculta a verdade que são, necessários investimentos e não apenas “planos” para atacar os problemas urbanos. Claro que os investimentos com “planos” são melhores, mais rentáveis, do que os investimentos “sem planos”. Mas, os “planos” estão longe de ser suficientes. Entretanto a ideologia do “crescimento ordenado” confere a eles um poder que eles, por si só não tem e esconde nossa realidade urbana (VILLAÇA, 2000, p.2).

Reforçando suas colocações, o autor explica que por não incorporar a realidade urbana o planejamento continua sendo visto e elaborado como atividade puramente técnica que não surte nenhum efeito sobre a vida urbana.

Uma atividade fechada em si própria, desvinculada da política, das massas urbanas e da ação real do governo. Nesse processo os planos passam a ser encarados e avaliados, não por seus efeitos sobre as condições da vida urbana, mas por suas características internas, sua lógica e coerência como peças de técnica ou ciência, pelo uso (ou não) dos mais avançados recursos de informática ou pela sofisticação dos diagnósticos técnicos (VILLAÇA, 2000, p.9).

Já Maricato (2007) critica o modelo de planejamento urbano modernista / funcionalista que não se compromete com a cidade real, deixando que ela cresça ao largo dos planos idealizados para a cidade legal. A autora destaca que os Planos Diretores também estavam desvinculados da realidade e da gestão urbana.

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos retificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população (MARICATO, 2007, p. 124).

Para a autora, não é por falta de planos e legislação urbanística que as cidades crescem de modo predatório e sim porque essas desconsideram a ilegalidade de grande parte do território urbano. Maricato (2007) argumenta que a gestão e os investimentos públicos na “cidade legal” aprofunda as desigualdades sociais e que, para reverter esse quadro, é necessário construir a consciência da cidade real com as demandas populares.

A construção de nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas, talvez mais importante do que tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática (MARICATO, 2007, p.189).

Fernandes também chama atenção para o caráter ideológico do planejamento, que causa grande defasagem entre o planejamento e gestão urbana.

Uma das críticas que podem ser feitas ao planejamento urbano é o fato de que a ação estatal frequentemente – implicitamente ou não – pressupõe uma sociedade igualitária, ou sonha com ela. Em muitos casos, exatamente por não ter suporte em um processo político compreensivo e plenamente democrático, e sobretudo, por não reconhecer e incorporar os conflitos que estão na base da produção da cidade, o planejamento urbano acaba por ganhar uma conotação negativa, sobretudo de oposição ao capital imobiliário, o que terminem por comprometer sua validade e eficácia (FERNANDES, 2000, p.39).

Silva expõe os motivos que dificultam a institucionalização de um sistema de planejamento urbano nas prefeituras, que muitas vezes não conseguem incorporar um processo de caráter permanente ao planejamento e que atenda a critérios fundamentais como: aceitabilidade política, exequibilidade, viabilidade econômica, sensibilidade às aspirações populares e dimensões no que se refere ao que pode ser medido em relação a tempo, espaço e volume.

Os municípios sempre tiveram competência para elaborar planos urbanísticos e implantá-los. Poucos, no entanto, estabeleceram um processo de planejamento permanente. Muitos fatores contribuem para dificultar a implantação desse processo, tais como carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e de recursos humanos. Tem assim, certo temor do Prefeito e da Câmara de que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e comando administrativo (SILVA, 2006, p.101).

Ribeiro e Cardoso (2003) referem-se à retomada da discussão sobre planejamento pós-Constituição e Estatuto da Cidade como momento de busca por novo “formato de planejamento que seja capaz de gerar intervenções governamentais que efetivamente promovam a melhoria das condições urbanas de vida, sobretudo para o conjunto de trabalhadores”. Esse formato deverá enfrentar o modelo tecnocrático e incorporar uma visão política da questão urbana. Segundo o autor “O planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos”.

O Plano constituir-se-á no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade. Não se pretende eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes e adotar normas e padrões para a sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados. Trata-se de tornar a cena política da cidade um jogo explicitado, à semelhança do xadrez, no qual as forças sociais se reconhecem mutuamente: no direito de todos jogarem; na diversidade de objetivos e de peso de cada participante e na determinação do seu desenrolar; e sobretudo, na adesão de todos aos compromissos coletivos a serem buscados pela ação de cada um (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p.111).

No tocante à conceituação de gestão e planejamento urbano, Souza (2004) faz importantes colocações quando aborda que o termo “planejamento” há muito vem sendo desacreditado, mas precisamente, pela história de sua trajetória e em substituição a esse, o termo “gestão” passou a ser mais utilizado por ter conotação mais democrática. O autor procura abordar os dois termos, explicando

que planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos.

Para o autor, planejar nos remete ao futuro, ou seja, “planejar significa tentar prever um fenômeno”. Já gestão nos remete ao presente, ou seja, “gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”.

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar e minimizar problemas e ampliar margens de manobra; gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade, sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares (SOUZA, 2004, p.46).

Neste trabalho de pesquisa nos detemos à reflexão de ações planejadas e à gestão dessas ações que, num esforço de todos os atores envolvidos na dinâmica da cidade, permitam o encontro de estratégias de desenvolvimento urbano que alcancem os objetivos do aumento da justiça social e a melhoria da qualidade de vida, previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade.

2.4. ESTATUTO DA CIDADE: PRINCÍPIOS QUE SUSTENTAM A LEI

Após a promulgação da Constituição de 1988, começaram as discussões e articulações em torno da regulamentação do capítulo da política urbana. Assim, foi encaminhado à Câmara Federal o projeto número 181/89, denominado Estatuto da Cidade, mais tarde transformado no PL 7.788/90 que, após quase onze anos de muitas discussões e negociações, foi sancionado pelo Presidente da República, em 10 de julho de 2001, sob o número 10.257/2001.

Fruto de grande e rara mobilização social em busca da defesa do direito à cidade e da participação popular, o Estatuto da Cidade é visto como valioso instrumento da política urbana, que deverá ser utilizado pelas administrações públicas no combate à segregação e às desigualdades sociais, buscando cidades mais justas, ambientalmente sustentáveis e mais democráticas. Nos termos do Artigo 182 da Constituição, o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana

e deverá garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a garantia do bem estar de seus habitantes. Para tanto, os Planos Diretores poderão institucionalizar a regulação urbanística através da utilização dos instrumentos disponibilizados na lei do Estatuto da Cidade, que deverão implementar os objetivos e as diretrizes estabelecidas e expressas nos planos, de forma participativa e democrática.

Como princípios fundamentais, o Estatuto da Cidade deverá ser utilizado para promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantir que a propriedade cumpra sua função social, promover o desenvolvimento sustentável e a gestão democrática da cidade. Para isso, a lei abrange um conjunto de instrumentos urbanísticos que podem ser divididos em instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, instrumentos de financiamento da política urbana, instrumentos de regularização fundiária e instrumentos de democratização da gestão urbana.

Ribeiro e Cardoso (2003) refletem sobre os interesses políticos que sustentam a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Segundo os autores, dois modelos de políticas urbanas estão contidos nele: o primeiro é redistributivo e regulatório quando captura renda gerada pela expansão urbana para financiar ações públicas e ao mesmo tempo regula o uso e a ocupação do solo urbano; e o segundo modelo seria o distributivo, que promove serviços habitacionais e urbanos, regularização fundiária, urbanização de favelas etc.

Podemos constatar desde já que as intervenções distributivas serão muito provavelmente apoiadas por todas as forças, já que, de um lado, os políticos veem nelas um poderoso mecanismo de consolidação e ampliação de suas bases eleitorais e, por outro lado, não intervêm nos interesses econômicos e patrimoniais. Já as ações redistributivas tocam na correlação de forças que em cada cidade transforma em poder corporativo os interesses constituídos em torno da acumulação urbana, compostas pelos circuitos mercantis-imobiliários (renda da terra, lucros na incorporação e ganhos patrimoniais) e mercantis-empregadores (lucros na construção de obras públicas, na exploração de serviços coletivos concedidos) (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p.15).

Cardoso (2003) alerta que os instrumentos, ao mesmo tempo, que servem como regulador do solo urbano para fins de interesse coletivo, também servem para evitar que a ação do próprio poder público tenha fins distorcidos, permitindo a apropriação da infraestrutura e serviços urbanos, pelos fundiários imobiliários.

Neste sentido, trata-se de estabelecer regras que permitam, ao mesmo tempo, um controle público sobre os processos de expansão urbana, evitando-se a retenção ou não utilização de terras, e, também, que os recursos investidos pela administração, tenham garantida a sua finalidade social, e, ainda, a sua utilização racional. Pode-se afirmar, neste sentido, que os instrumentos propostos, neste caso, buscam uma ampliação da eficiência da ação pública (CARDOSO, 2003, p.38).

As funções sociais da cidade devem abranger ações que regulem o uso do solo urbano, de forma a promover a redução das desigualdades, levando a toda população o acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, lazer, segurança, cultura, educação e saúde, bem como, à justa distribuição dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano.

A definição da função social da propriedade urbana caracteriza-se pelo uso adequado de cada propriedade, onde devem ser definidos os parâmetros mínimos e máximos de utilização racional da propriedade urbana, os locais e as finalidades para as quais é autorizada a transferência ou a cessão onerosa de direitos de construir, a identificação dos locais onde os imóveis não utilizados ou subutilizados poderão ser objetos de parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos mediante títulos da dívida pública. Cabe ao poder público determinar o equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos, na utilização do bem de todos, ou seja, do solo urbano.

Fernandes chama a atenção para o fato de que “ainda resiste a mitologia jurídico-cultural de que a propriedade é apenas fonte de direitos – e não de obrigações sociais”, o que resultou numa enormidade de vazios urbanos, imóveis não utilizados ou subutilizados, bem como crescimento informal.

Historicamente, tem sido um desafio enorme enfrentar a ideia de que, os processos de uso, ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo e seus recursos não podem ficar tão somente a cargo dos interesses individuais e das forças do mercado (FERNANDES, 2010, p.66).

A gestão democrática tem sido um dos maiores avanços alcançados pós Estatuto das Cidades. As Conferências Municipais, e a constituição de Conselhos das Cidades têm contribuído muito para o controle social e a participação popular em todo processo, desde a elaboração dos Planos Diretores até na implementação dos mesmos. Fernandes alerta para a importância do reconhecimento por parte do

executivo da participação popular no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

O reconhecimento pelos municípios de diversos processos sociopolíticos e mecanismos jurídicos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano-ambiental e das políticas públicas – vias audiências, consultas, criação de conselhos, estudos e relatórios de impactos de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso do poder judiciário para defesa da ordem urbanística e, sobretudo, pela prática do orçamento participativo – é tido como sendo essencial para democratizar os processos decisório locais, não mais apenas como condição de legitimidade sociopolítica, mas também como condição de legalidade mesmo das leis e políticas urbanas.(FERNANDES, 2010, p.63).

Aplicar o Estatuto da Cidade em tal contexto, culturalmente excludente e tradicionalmente conservador, não é tarefa simples (Maricato 2010). Segundo a autora, “nessas sociedades chamadas de emergentes, não desenvolvidas, em desenvolvimento ou periféricas, o poder político e social vem associado à propriedade patrimonial”.

Para Maricato (2010), a implementação do Estatuto da Cidade tem deixado muito a desejar, desde sua promulgação em 2001. O padrão injusto e insustentável de ocupação da terra urbana, que tem sido vigente durante séculos, ainda não mudou. Segundo a autora, “as forças contrárias à implementação da função social da propriedade, seja na sociedade civil, seja no interior do poder judiciário, legislativo ou executivo, tem usado diversos artifícios para protelar sua aplicação”.

A implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, através dos Planos Diretores, enfrenta vários desafios como:

- Aprovação nas Câmaras Municipais da regulamentação dos instrumentos, que na sua maioria ficaram para ser aprovados posteriormente à aprovação do Plano Diretor, já que essas regulamentações contrariam interesses financeiros de parte da produção imobiliária.
- Falta de capacitação técnica nas administrações públicas locais, para a regulamentação e utilização dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade.

- Descontinuidade das administrações públicas, devido a diferentes interesses e pressões para mudanças pontuais que satisfaçam novos interesses.
- Falta de atualização de toda a legislação urbanística dentro dos padrões e finalidades de se produzir a função social da cidade e da propriedade, bem como a gestão democrática de uma cidade.

Por outro lado, apesar das dificuldades e desafios encontrados na implementação dos Planos Diretores e, conseqüentemente, nos instrumentos do Estatuto da Cidade, muitos autores ainda acreditam nos benéficos que serão alcançados com a lei.

Maricato (2010) acredita que o Estatuto da Cidade anuncia novo futuro e que parte do caminho já foi percorrido com a aprovação da lei. “Resta continuar a tarefa de colocá-la em prática. Essa tarefa não é só do Estado, dos governos e dos técnicos. Ela é também, e principalmente, de toda a sociedade”.

Para Grazia (2002), o grande ganho com a lei será a institucionalização do planejamento urbano de forma democrática e com participação popular frente a tantas outras demandas.

Porém, se realmente o Estatuto da Cidade institucionalizar o planejamento nos municípios com participação popular, contribuirá em primeiro lugar para a construção de políticas reais, específicas e abrangentes e será uma grande aprendizagem coletiva para continuar enfrentando inúmeros problemas sérios, tais como, violência, desemprego, pobreza absoluta, falta de qualidade de vida, entre outros não previstos no Estatuto da Cidade e que da mesma forma são de urgente solução (GRAZIA, 2002, p.37).

Hoje, passados nove anos da fala da autora, verifica-se, especificamente em Barra do Piraí, que não há efetiva participação popular no planejamento da cidade. Ainda caminha-se, lentamente, na busca por aprimorar a qualidade dessa participação.

Fernandes (2010) enfatiza que “direito, gestão e acesso à justiça caminham de mãos dadas no Estatuto da Cidade de maneira exemplar” e que já podemos ver resultados, como a anulação de Planos Diretores elaborados sem

participação popular, prefeitos correndo risco de perder seus mandatos por improbidade administrativa, ações civis públicas em defesa da ordem urbanística, avanços na regularização fundiária em alguns municípios, bem como avanços na proteção do patrimônio cultural e ambiental, maior participação popular e estudantes que passaram a estudar direito urbanístico, segundo o autor, movimento necessário para a divulgação da nova cultura jurídica sobre a cidade.

Defender o paradigma inovador da ordem jurídica contida no Estatuto da Cidade é fundamental para que novos avanços da reforma urbana possam acontecer - com políticas públicas, processos sóciopolíticos, ações judiciais e decisões jurisprudenciais cada vez mais comprometidos com o princípio das funções sociais da propriedade e da cidade e com a bandeira do direito à cidade (FERNANDES, 2010, p.69).

Importante nos conscientizarmos de que, mesmo frente a tantos desafios, seja na implementação dos Planos Diretores, seja na regulamentação e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, as cidades estão hoje muito mais preparadas e instrumentalizadas para enfrentar as demandas sociais. Para tanto, será necessária a união de todos: executivo, legislativo, judiciário, população e empresários, na busca por soluções que atendam a diferentes interesses, mas que não percam o foco de se produzir cidades mais justas.

3. ESTUDO DE CASO: BARRA DO PIRAÍ – A PÉROLA DO PARAÍBA

3.1. APRESENTAÇÃO DA REGIÃO DO MÉDIO PARAÍBA

Localização:

Barra do Piraí está inserida na Região do Médio Paraíba, localizada na porção oeste do Estado do Rio de Janeiro. Caracteriza-se por compor um vale no médio curso do Rio Paraíba do Sul, que nasce em São Paulo, atravessa os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro no sentido oeste-leste e deságua no litoral da Região Norte Fluminense, em São João da Barra. Daí o nome Região do Médio Paraíba.

O Estado do Rio de Janeiro possui 92 (noventa e dois) municípios, compondo oito Regiões Administrativas. A divisão regional adotada, até hoje, é a do ano de 1987, estabelecida pela Lei nº 1.227 de 17/11/1987 (Mapa 01). As Regiões Administrativas são: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde (figura 01).

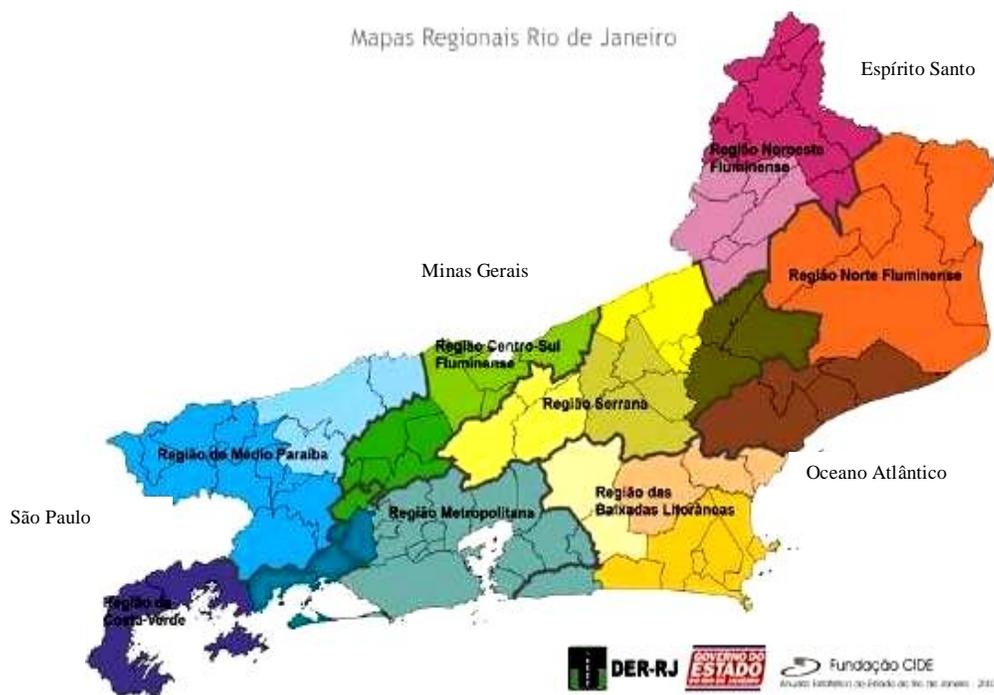


Figura 01: Mapa das Regiões Administrativas do Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: RIO DE JANEIRO. CEPERJ. Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE).

A Região do Médio Paraíba é composta por doze municípios: Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda (Figura 02).

REGIÃO DO MÉDIO PARAÍBA



Figura 02: Mapa esquemático com as cidades que compõem a Região do Médio Paraíba.
Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006.

A Via Dutra (BR-116) é o principal elemento de conexão entre as cidades da região. Atravessa todo o Vale do Paraíba ligando duas importantes regiões metropolitanas: a RM do Rio de Janeiro e a RM de São Paulo. O Vale insere-se, portanto, na megalópole formada pelas duas capitais.

Outro importante eixo viário da região é a Rodovia Lúcio Meira (BR-393), antiga Rio-Bahia. O Rio Paraíba do Sul atravessa toda a região, e foi importante indutor do processo de urbanização do Vale do Paraíba.

O bacia do Rio Paraíba do Sul estende-se pelos estados de São Paulo (13.900km²), Rio de Janeiro (20.900km²) e Minas Gerais (20.700km²), abrangendo 180 municípios. O vale do Rio Paraíba do Sul distribui-se na direção oeste-leste entre as Serras do Mar e da Mantiqueira, situando-se numa das poucas regiões do país de relevo muito acidentado e muito poucas áreas planas. O Rio Paraíba do Sul resulta da confluência, dos Rios Paraibuna e Paraitinga, ambos no estado de São Paulo, a 1.800 metros de altitude, percorrendo 1.150km até desaguar no Oceano

assim, a construção das primeiras estradas e a formação de pequenos povoados que serviram de suporte aos comerciantes.

Essa dinâmica comercial, nos finais do século XVIII, foi substituída pelas culturas do café e da cana-de-açúcar, que se expandiram, dando início ao processo de desmatamento e à ocupação extensiva da região. Em meados do século XIX, o solo começou a apresentar visíveis sinais de cansaço. O fim da escravatura e a crescente dificuldade de obter terras férteis resultaram no declínio da cafeicultura. Com esta mudança ocorreu a expansão da criação de gado leiteiro e migração da população rural para áreas urbanas.

A estagnação econômica e social, resultante da crise do café e da cana de açúcar, foi gradualmente superada através de lento processo de industrialização, baseada na boa infraestrutura de transportes herdada da época áurea comercial. Com o início do século XX, a atividade industrial tornou-se o eixo de desenvolvimento da região (BACIA HIDROGRÁFICA. 2010).

Esses ciclos econômicos transformaram e delimitaram a paisagem da região, com a criação e adequação do espaço urbano, seguindo modelos urbanísticos vigentes nas diversas épocas. Com isso, houve a transformação do espaço predominantemente rural em urbano, com fortes alterações no meio ambiente natural, através das próprias atividades e também pelo acelerado processo de urbanização, ocasionado pelo incremento populacional, graças à atração que esses ciclos provocaram, principalmente o industrial.

O processo de industrialização de São Paulo e a implantação, em 1946, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) na cidade de Volta Redonda/RJ, sendo esta a primeira grande siderúrgica e marco no processo de industrialização do Brasil, permitiram a integração econômica dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, transformando a região num dos eixos de comunicação e desenvolvimento, graças às condições excepcionais que oferecia, com suprimento de água, energia suficiente, mercado consumidor e fácil escoamento da produção (BACIA HIDROGRÁFICA. 2010).

A conclusão da Rodovia Presidente Dutra (BR116), em 1956, integrou as duas regiões metropolitanas, São Paulo e Rio de Janeiro, fortalecendo ainda mais os aspectos econômicos da Região do Médio Paraíba.

Características Atuais da Região:

Hoje a população da Região do Médio Paraíba, segundo IBGE (censo 2010), corresponde a 5,34% da população do Estado do Rio de Janeiro, sendo a segunda maior do Estado, menor apenas que a Região Metropolitana. Nota-se, no quadro abaixo, que a Região do Médio Paraíba possui, em porcentagem, uma população rural maior que o Estado e maior que Barra do Piraí, porém ambos possuem mais de 95% da população urbana. Em termos de taxa de crescimento anual, a Região ficou abaixo do Estado e acima de Barra do Piraí. Quanto à área, a Região ocupa 14,11% da área total do Estado do Rio de Janeiro, segunda maior do Estado.

Tabela 01: Dados comparativos, Município, Região e Estado.

DADOS COMPARATIVOS						
DADOS LOCAL	População Censo (2000)	População Censo (2010)	Urbana (2010)	Rural (2010)	T. Cresc. Anual 2000-2010	Área (km ²)
Barra do Piraí	88.475	94.855	92.040 (97,03%)	2.815 (2,97%)	0,70	578,97
Região do Médio Paraíba	784.813	855.643	818.154 (95,61%)	37.489 (4,39%)	0,87	6.189,61
Estado do Rio de Janeiro	14.367.083	15.993.583	15.466.996 (96,71%)	526.587 (3,29%)	1,06	43.864,30

Fonte: IBGE. <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 de dezembro de 2010.

A Região do Médio Paraíba é, depois da Região Metropolitana, a mais industrializada do Estado do Rio de Janeiro. Volta Redonda e Barra Mansa exercem, juntas, influência direta sobre grande parte da Região, bem como sobre a porção meridional do Centro-Sul Fluminense.

Essa condição decorre de abrigarem uma conurbação, representada pelas duas sedes, cujo crescimento está relacionado à implantação da CSN, que desempenhou papel multiplicador na atividade industrial regional, com consequente aumento dos serviços. O efeito multiplicador dos investimentos realizados pela CSN, após a privatização, assim como as vantagens logísticas, como a proximidade com o

Porto de Sepetiba e o Estado de São Paulo, também tem beneficiado a região. (RIO DE JANEIRO, 2010).



Figura 04: Mapa esquemático do desenvolvimento econômico no Médio Paraíba. Fonte: BARRA DO PIRAI, 2006.

Valença, apesar de possuir indústrias têxteis, ainda possui forte atividade econômica voltada à agropecuária, juntamente com Rio das Flores. Barra do Pirai possui indústrias metalúrgicas de grande importância para a região, como a BR Metals e a Metalúrgica Barra do Pirai, mas hoje tem no comércio sua base econômica. Itatiaia destaca-se no setor turístico, investindo na beleza natural e cultural do município, que conta com o Parque Nacional de Itatiaia e com os distritos turísticos de Penedo, Maringá e Maromba.

A indústria automobilística formou a base do Pólo Metal-Mecânico com a instalação das fábricas da Volkswagen Ônibus e Caminhões, entre 1994-1995, em Resende, atraindo novos fornecedores para a região e aquecendo ainda mais a economia. Em Porto Real, além das indústrias de vidro e de galvanização, destaca-se a Peugeot-Citroen, montadora de automóveis, que se instalou na cidade, na segunda metade da década de 90. A implantação do Pólo Automotivo potencializou a vocação metal-mecânica da região e contribuiu significativamente para a nova diversificação do desenvolvimento na região.

Volta Redonda e Barra Mansa constituem importante eixo econômico industrializado, destacando-se em Volta Redonda a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Votantim (indústria de cimento), White Martins (gases industriais) e Barra Mansa, Metalúrgica Barbará (tubos de ferro dúctil), Nestlé (laticínios) e Dupont do Brasil (indústria química).

Tabela 02: Taxas de crescimento da economia estadual, da capital, da região e do município, 2002-2007.

Setor Econômico	Discriminação					
	Estado do RJ %	Capital %	Região Médio Paraíba %	Barra do Pirai %	Crescimento na região	Crescimento no Estado
Agropecuária	21,7	47,7	-7,3	-26,3	10º entre 12	88º entre 92
Indústria	109,4	17,6	52,7	55,9	6º	42º
Administração Pública	58,5	50,7	55,4	61,8	6º	41º
Demais Serviços	57,7	50,6	63,3	56,5	6º	47º
Total dos Setores	70,3	45,4	56,8	55,7	6º	50º
Impostos sobre Produtos	90,6	86,8	98,6	89,1	7º	50º
PIB a preço de mercado	73,2	53,3	62,3	58,4	5º	46º
População	3,9	2,1	4,1	5,6	5º	28º
PIB <i>per capita</i>	66,7	50,1	55,8	50,0	6º entre 12	55º entre 92

Fonte: RIO DE JANEIRO, TCE/RJ. Estudos Sócio-econômicos de 2010.

Analisando a tabela acima, percebe-se que, no período de 2002-2007, a região teve um crescimento maior que o da capital em todos os setores, com exceção da agropecuária, que apresentou decréscimo. Em relação ao Estado, o setor de serviços cresceu mais no período. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, 2009).

Segundo o Estudo Sócio-Econômico elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), em 2009 houve um pequeno crescimento do emprego formal na Região do Médio Paraíba em relação à Região Metropolitana, devido à relevância que o setor de Indústria de Transformação tem em sua economia e empregabilidade. O crescimento regional do emprego foi de 27,4% no período de 1996 a 2006, variando de 126.965 para 161.748 pessoas.

A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) criou o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), com a primeira edição em 2008, possibilitando o acompanhamento do desenvolvimento humano, econômico e social de todos os municípios brasileiros, apresentando uma série anual, de forma objetiva e com base exclusiva em dados oficiais. A metodologia pioneira e única do

IFDM distingue-se por ter periodicidade anual, recorte municipal e abrangência nacional.

O IFDM considera, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento humano, a saber, Emprego&Renda, Educação e Saúde. Estipularam-se as seguintes classificações: municípios com IFDM entre 0 e 0,4 são considerados de baixo estágio de desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6, de desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8, de desenvolvimento moderado; e entre 0,8 e 1,0, de alto desenvolvimento (RIO DE JANEIRO, FIRJAN, 2010).

Tabela 03: Colocação das cidades do Médio Paraíba no Índice de Desenvolvimento Municipal.2006

Índice de Desenvolvimento Municipal (2006)		Rio de Janeiro	IFDM	Emprego e Renda	Educação	Saúde
Nacional	Estadual					
129º	3º	Volta Redonda	0,8294	0,8358	0,7772	0,8751
154º	5º	Porto Real	0,8222	0,7796	0,7361	0,9508
193º	6º	Resende	0,8103	0,7695	0,7633	0,8981
217º	8º	Piraí	0,8043	0,6993	0,7693	0,9443
313º	10º	Barra Mansa	0,7810	0,7337	0,6998	0,9093
840º	27º	Itatiaia	0,7161	0,5301	0,7400	0,8782
891º	30º	Barra do Piraí	0,7117	0,5641	0,7446	0,8265
1211º	42º	Valença	0,6913	0,4600	0,7893	0,8244
1465º	50º	Rio das Flores	0,6759	0,4033	0,8074	0,8169
1688º	64º	Rio Claro	0,6634	0,4366	0,6937	0,8599
1887º	72º	Quatis	0,6534	0,3605	0,6807	0,9190
2305º	81º	Pinheiral	0,6297	0,3392	0,6619	0,8880
Primeira colocação e capital						
57ª	1º	Macaé	0,8604	0,9263	0,7827	0,8721
145º	4º	Rio de Janeiro	0,8257	0,8673	0,7751	0,8347

Fonte: RIO DE JANEIRO, FIRJAN, 2010.

Como pôde ser verificado, das doze cidades da Região do Médio Paraíba, quatro estão classificadas como cidades de alto desenvolvimento e oito estão classificadas como cidades de desenvolvimento moderado, o que destaca o Médio Paraíba como uma região com bom desenvolvimento. Observando o IFDM- Saúde, verificamos que todas as cidades da região ficaram muito bem colocadas, sendo que algumas melhores que Macaé, que no índice geral aparece em primeiro lugar no estado. O estudo feito pela FIRJAN aponta a Região Sul do estado, onde está inserida a Região do Médio Paraíba, liderando os indicadores de saúde do Estado.

Apesar de altamente urbanizada e industrializada, a região também tem reservas naturais importantes, como a Serra da Mantiqueira divisa com Minas Gerais que contém algumas das montanhas mais altas do Brasil, e a da Bocaina parte da

Mata Atlântica, que também inclui pequenas cidades e fazendas de interesse histórico e arquitetônico.

Baseado nos dados acima, verifica-se que Barra do Piraí está inserida numa importante região do Estado do Rio de Janeiro, com excelente localização, devido à proximidade com o Estado de Minas Gerais e à ligação que faz entre duas importantes regiões metropolitanas, RM do Rio de Janeiro e RM de São Paulo. Em termos econômicos, é uma das regiões mais industrializadas do estado, destacando-se, nesse contexto, a Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, que atraiu para a região muitas outras e a formação de um pólo metal-mecânico em Resende e Porto Real.

3.2. CARACTERIZAÇÃO DA CIDADE DE BARRA DO PIRAI

3.2.1. Aspectos Físico-territoriais:

Barra do Piraí confronta-se ao Norte com o município de Valença; ao Sul, com os municípios de Pinheiral e Piraí; a Oeste, com os municípios de Barra Mansa e Volta Redonda e a Leste com os municípios de Mendes e Vassouras (Figura 05).

É cortada no sentido leste-oeste pelo Rio Paraíba do Sul, que atravessa todo o município e pela Rodovia Lúcio Meira – BR 393 (antiga Rio-Bahia). A BR-393 faz a conexão da Rio-São Paulo com Rio-Belo Horizonte e Rio-Bahia. Essa rodovia, que começa em Barra Mansa, na Via Dutra, segue por Volta Redonda, Barra do Piraí, Vassouras e Paraíba do Sul, encontra-se com a BR-040 em Três Rios e com a BR-116 em Sapucaia, na fronteira com o município de Carmo e o Estado de Minas Gerais (figura 05).

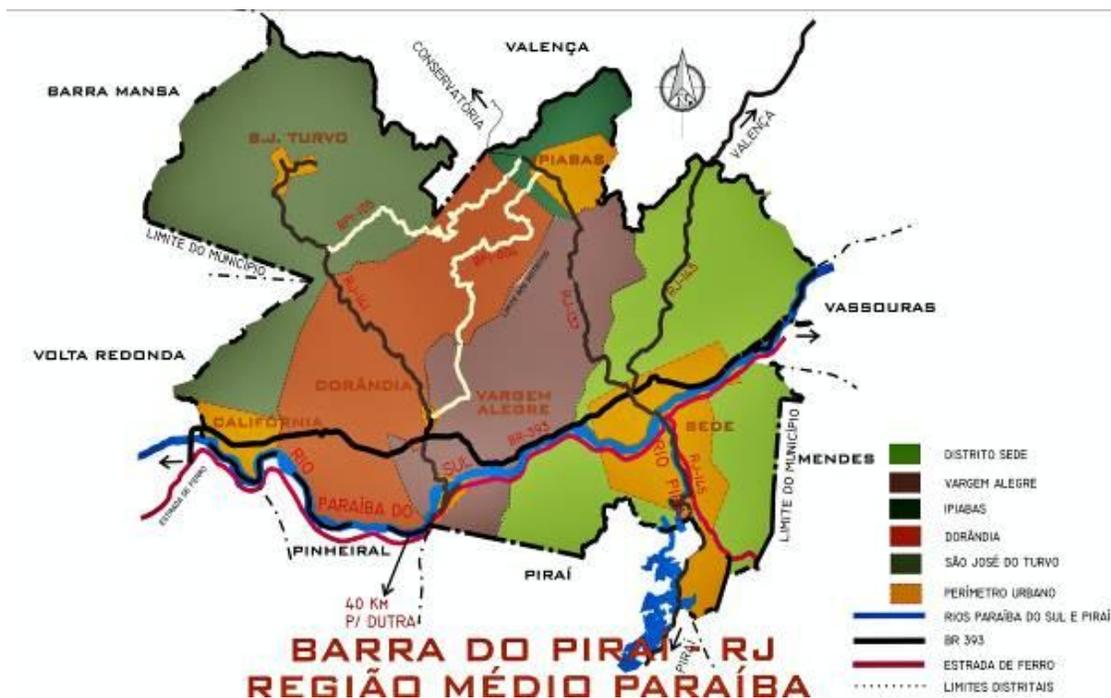


Figura 05: Mapa Esquemático do Município de Barra do Piraí, com os principais aspectos Físicos Territoriais. Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006.

No sentido norte-sul é cortado pela RJ-145, que liga a Rodovia Presidente Dutra – BR116 à Rodovia Lúcio Meira, passando pela sede do município e ligando este aos municípios de Piraí e Valença. O sistema viário se complementa com as rodovias estaduais RJ-137 que segue rumo norte ao Distrito de Conservatória, RJ-133 que liga o município a Mendes e a RJ 141, que partindo de Piraí, liga Pinheiral a São José do Turvo, Distrito de Barra do Piraí. A Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), hoje MRS Logística, importante indutora do crescimento urbano do município, corta a cidade nos sentidos Norte-Sul e leste-oeste.

A excelente localização do município (eixo Rio – São Paulo - Minas) e a facilidade de acesso através de importantes Rodovias Federais e Estaduais fortaleceram a vocação comercial da cidade.

Com uma altitude de 363m, possui topografia muito acidentada, constituída por morros de forma arredondada. Por sua extensão, a ocorrência dessas elevações é reconhecida como “mar de morros”, sendo característica a

formação de pequenos vales intersticiais, com escassas áreas planas, raramente contínuas, dificultando a acessibilidade e os assentamentos urbanos.

A unidade topográfica descrita é marcada por dois vales principais: vale do Rio Paraíba do Sul, que corta a cidade no sentido oeste-leste e o vale do seu principal afluente no município, o Rio Pirai, no sentido norte-sul, que propiciaram a ocupação urbana ao longo de suas margens (Figura 06).



Figura 06: Foto aérea da cidade de Barra do Pirai.
Fonte: BARRA DO PIRAI, 2006.

Barra do Pirai possuía, além do Distrito Sede, mais quatro distritos: São José do Turvo, Dorândia, Vargem Alegre e Ipiabas. Com o Plano Diretor Participativo, em 2006, foi criado, através da Lei nº 1212, de 31 de janeiro de 2007, o sexto distrito

denominado Califórnia da Barra, que até então pertencia a São José do Turvo. A atual configuração dos limites distritais, do município, ficou assim delimitada, conforme (Figura 07):

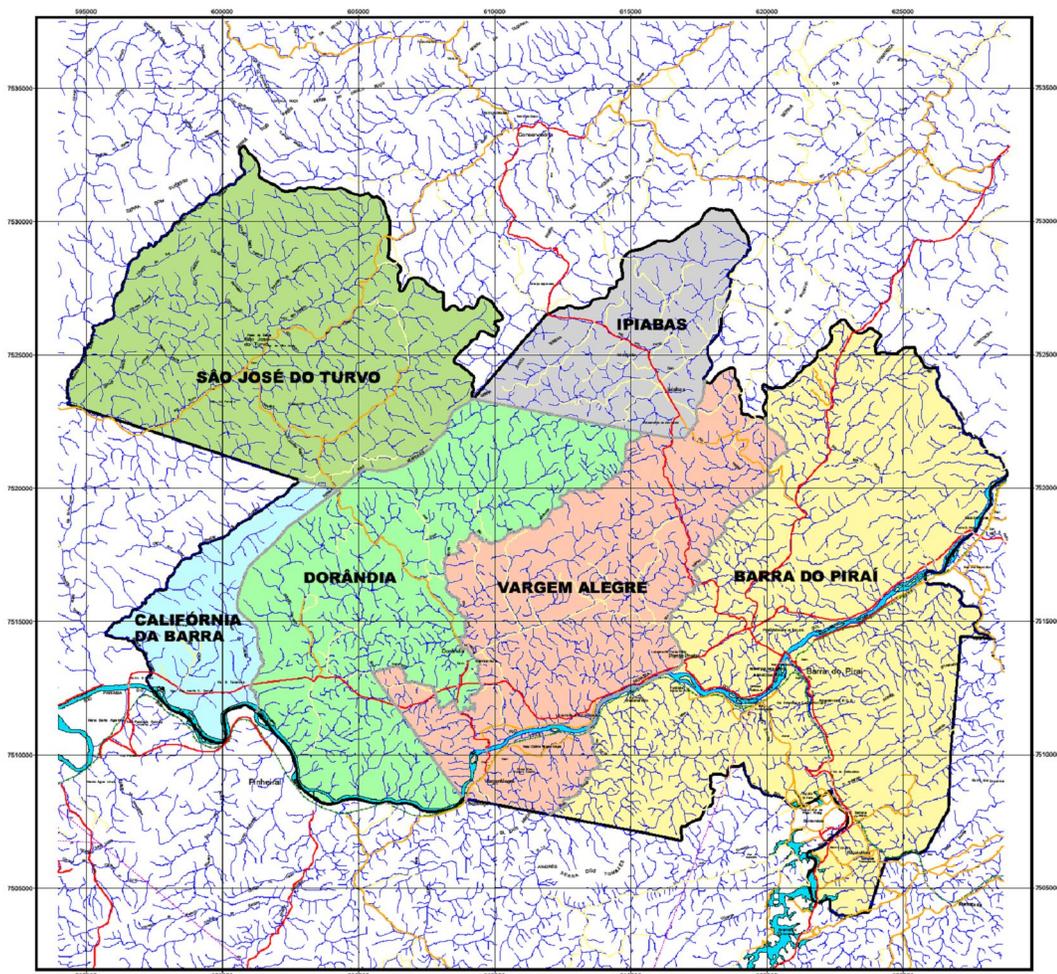


Figura 07: Mapa do Território Municipal, com as Divisões Distritais de Barra do Pirai.
Fonte: BARRA DO PIRAI, 2006.

A cidade está inserida na região turística do Vale do Ciclo do Café. Essa região proporciona um passeio pela história do estado do Rio de Janeiro, com sua arquitetura rural, paisagens bucólicas e opções de lazer rural, como os passeios

ecológicos e as fazendas de café, algumas transformadas em acolhedoras pousadas (figura 08).



Figura 08: Regiões do Vale do Ciclo do Café.
Fonte: RIO DE JANEIRO- TCE/RJ, 2006.



Foto 1



Foto 2



Foto 3

Figura 09: Fotos da Cidade de Barra do Piraí. Fonte: Portal da Prefeitura Municipal de Barra do Piraí. www.pmbp.rj.gov.br. Foto 1 – Vista aérea mostrando o Rio Paraíba do Sul e as duas principais pontes de acesso. Foto 2 – Encontro dos Rios Piraí e Paraíba do Sul. Foto 3 – Vista panorâmica da cidade mostrando a urbanização da cidade à margem direita do Rio Paraíba do Sul e ao fundo pode-se observar a topografia acentuada.

3.2.2. Histórico da Cidade de Barra do Piraí

Com o objetivo de se conhecer o processo de ocupação do município, cabe destacar alguns aspectos históricos que devem ser considerados em nossa análise da gestão e planejamento municipal. Novamente não se pretende aprofundar nesse aspecto, apenas possibilitar ao leitor que conheça as peculiaridades do município.

Barra do Piraí teve sua primeira fase urbana na década de 1850, quando foram fundados dois povoados: A Freguesia de Santana e a Freguesia de São Benedito. Nessa época, surgiram as primeiras edificações que deram significados relevantes aos dois povoados. Em fins de 1852, José Pereira de Faro, mais tarde Barão do Rio Bonito, trabalhava pela formação do povoado de Santana. Proprietário de várias fazendas como Santana, Aliança, Monte Alegre e São José, todas à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, construiu um solar que seria a casa do imigrante e a Igreja de Sant'Ana, uma das mais bonitas do Vale do Paraíba (BARRA DO PIRAÍ, 2006b).

Em 1853, o Comendador Antonio Gonçalves de Moraes adquiriu um sítio à margem direita do Rio Piraí, junto à sua foz e, com a necessidade de escoamento da produção de café, construiu uma ponte de madeira sobre o Rio Piraí e, na cabeceira da mesma, à margem esquerda, teria construído sua casa, ou seja, a primeira construção do povoado de São Benedito.

A planta mostrada abaixo mostra as primeiras instalações da RFFSA, com a estrada de ferro e a oficina de manutenção de trens. Mostra, também, as primeiras ocupações na margem esquerda do Rio Piraí e nas duas margens do Rio Paraíba do Sul, Freguesia de Santana na margem esquerda e Freguesia de São Benedito na margem direita.

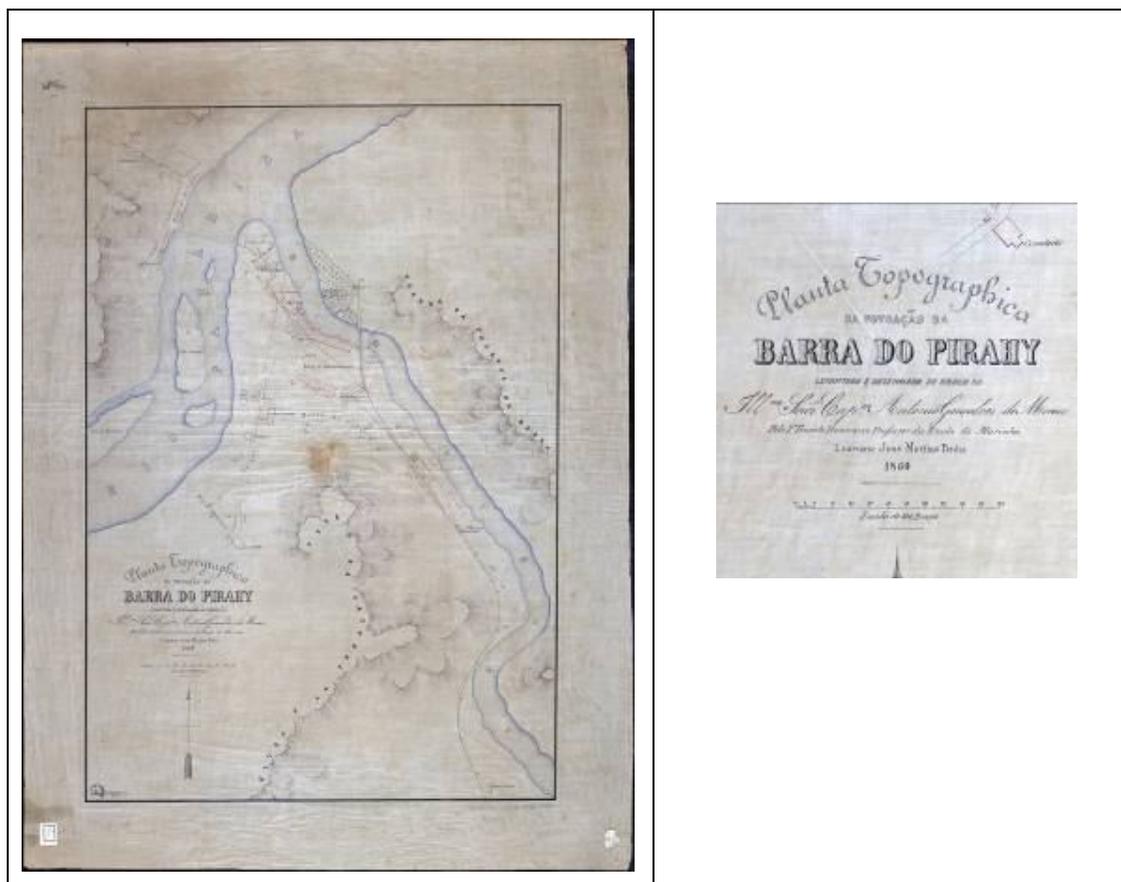


Figura 10: Primeira planta cadastral do Município de Barra do Pirai: Planta topographica da Povoação de Barra do Pirahy. Levantada e desenhada de ordem do Ilmo Sr. Cap. Antônio Gonçalves de Moraes, pelo 2º Tenente Honorário Professor da Escola de Marinha Lauriano José Martins Penha. 1869. Fonte: Biblioteca Nacional, (cart.4540418) no Rio de Janeiro.

Segundo Baumgratz (1991), com a inauguração da Estrada de Ferro D. Pedro II, em 1864, o núcleo urbano tornou-se uma das principais praças comerciais do interior, já que ali se formou um importante entroncamento ferroviário entre as linhas que seguiam para Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A excelente localização do núcleo urbano motivou o rápido crescimento das freguesias, pois era considerado ponto de convergência obrigatório para a maior parte dos produtos que vinham de São Paulo e Minas Gerais.

O perímetro urbano expandiu-se com a construção de casas comerciais e residenciais para os trabalhadores e empreiteiros da ferrovia. Simultaneamente o povoado atraía imigrantes e filiais de importantes comissários de café. As mercadorias destinadas aos centros urbanos eram transportadas por barcaças que

utilizavam o Rio Paraíba do Sul como via de transporte, e então eram embarcadas nos trens.

A diretoria da Estrada de Ferro D. Pedro II centralizou, em Barra do Pirai, seu depósito de material, onde funcionava também uma oficina de conservação e reparos de trens. A cidade desfrutava da privilegiada posição de principal entroncamento ferroviário da América Latina, ligando os três principais estados: Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Era uma das comunidades de maior desenvolvimento fluminense e surgia a ideia de emancipação administrativa, já que até então, Barra do Pirai pertencia a Pirai, Valença e Vassouras.

No mapa abaixo, verificamos que Barra do Pirai, na margem esquerda do rio Paraíba do Sul, o povoado de Santana, já aparecendo na planta a Igreja de Santana e a Casa do Imigrante, entre outras construções. Ligando as duas margens, aparecem duas pontes. Do outro lado, na freguesia de São Benedito, só há urbanização na margem direita do Rio Pirai. Ali nota-se o desenvolvimento ao longo da via férrea.



Figura 11: Planta Cadastral da Cidade de Barra do Pirai, 1895. Levantada e Desenhada por Luiz Frenckel, em 10 de julho de 1895. Fonte: Arquivos da Secretaria Municipal de Obras.

O crescimento socioeconômico, a construção de novos prédios e o desenvolvimento do comércio fizeram despertar o desejo da emancipação municipal do povoado. Em 10 de março de 1890, através do decreto nº 59, foi criado o Município de Barra do Piraí, que já possuía população de mais de 4000 habitantes. O primeiro distrito era a Sede do município, o segundo Dorândia, o terceiro São José do Turvo e o quarto Mendes.(Baumgratz, 1991, p.91).

Em 1898, a construção da ponte metálica vinda da Bélgica, pré-montada, ligando as duas margens do Rio Paraíba do Sul foi uma importante ligação viária que promoveu o crescimento urbano. Possuía, na época, tanto leito carroçável, como leito da linha férrea. Segundo Baumgratz (1991), possuía a denominação de Ponte Presidente Antônio Carlos, hoje é denominada Ponte Getúlio Vargas (Figura 12).



Figura 12: Fotos da Ponte Metálica 1898 – 2008
Fonte: Arquivos da Secretaria Municipal de Obras

Observando a Planta do Município de 1934, verificamos que a configuração, dos limites municipais, era bem diferente da atual. O Distrito de Ipiabas ainda pertencia ao município de Valença. No mapa aparecem como povoados, pertencentes à Barra do Piraí, Mendes, Santana, Vargem Alegre, Dorândia e São José do Turvo. Vê-se, também, o traçado da estrada de ferro, atravessando o município nos sentidos Norte/sul e leste/oeste (Mapa 13).

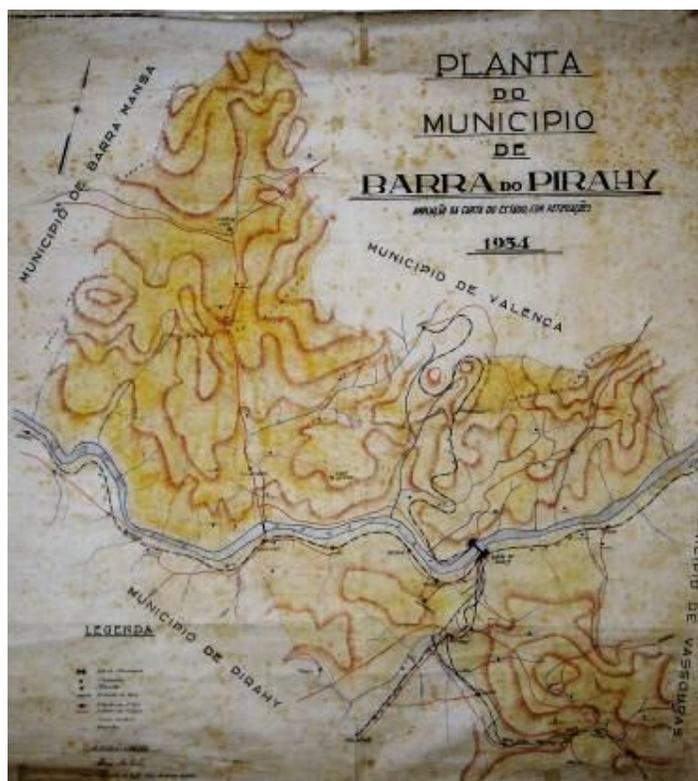


Figura 13: Planta do Município de Barra do Piraí em 1934. Elaborada por Álvaro Martinho, com a colaboração do Engenheiro Plínio de Almeida Magalhães. Escala 1:40.000. Fonte: Arquivos da Secretaria Municipal de Obras, Água e Esgoto.

Ainda, segundo Baumgratz (1991), em 1905, através do decreto-lei nº 716, foi criado o Distrito de Vargem Alegre. Em 1944, no Diário Oficial de 28 de janeiro, já aparece o distrito de Ipiabas, como pertencente à Barra do Piraí. O município já possui configuração mais próxima da atual. Em 1953, o distrito de Mendes é emancipado, separando-se de Barra do Piraí.

Em 1950, o processo de urbanização da cidade foi novamente impulsionado por uma grande obra, que foi a construção da Barragem de Santa Cecília, no Rio Paraíba do Sul. Nessa mesma época surgiram inúmeros loteamentos e o crescimento urbano da cidade decorreu de maneira espontânea. Surgiram novos bairros: Chácara Farani, Química Carvão, Asilo, Areal, Parque São Joaquim; São João, Muqueca e Morro da Caixa D'água.

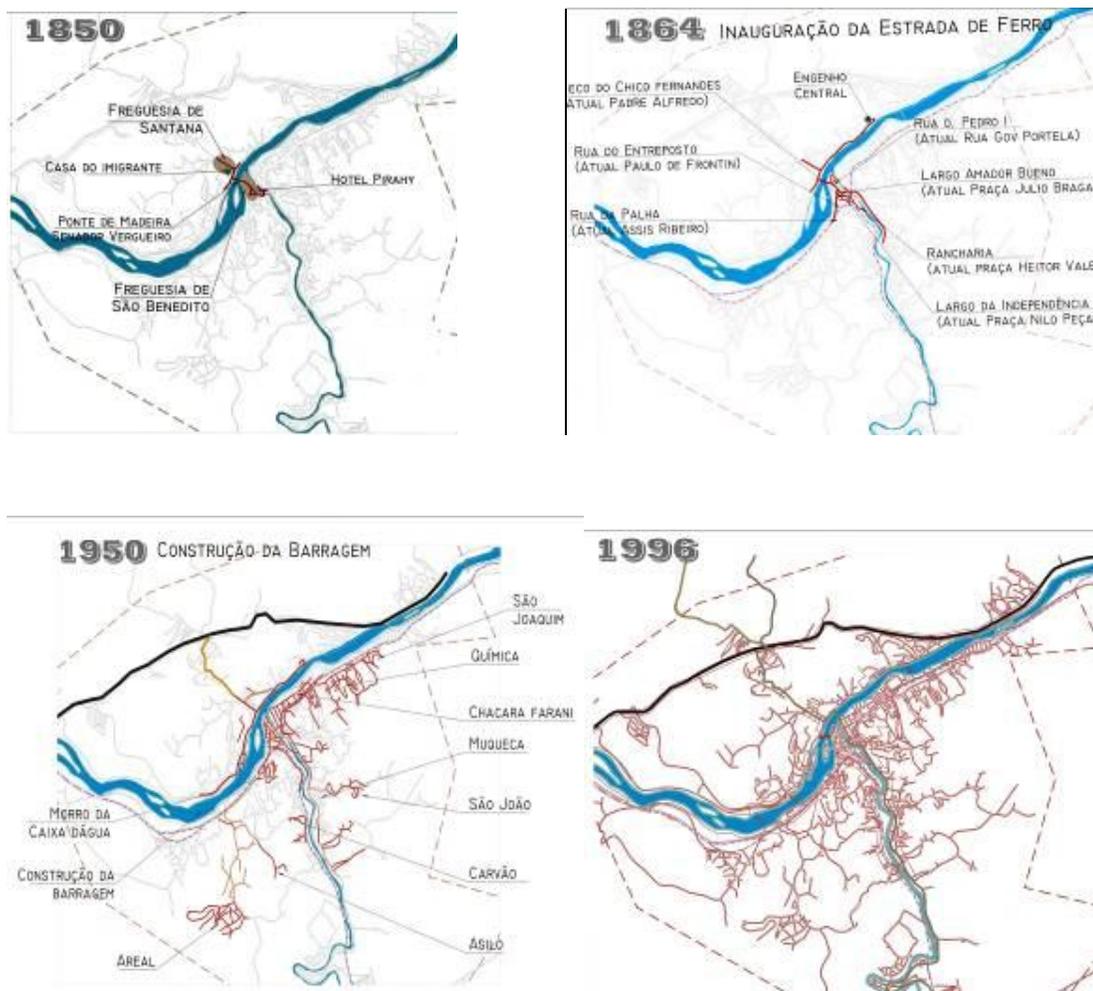


Figura 14: Mapas do processo de urbanização da cidade de Barra do Piraí
Fonte: BARRA DO PIRAÍ (2006).

Os mapas apresentados acima mostram a evolução urbana do município em épocas que marcaram esse processo. Inicialmente, em 1850, quando ainda era povoado, e se constituía da Freguesia de Santana e Freguesia de São Benedito. Em 1864, com a construção da estrada de ferro, que trouxe progresso ao povoado. Em 1950, marcada pela construção da barragem de Santa Cecília, maior adensamento populacional e pelo surgimento de novos bairros. Em 1996, quando aprovado o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

Verificamos maior adensamento acarretado pelo processo industrial que ocorreu, principalmente, com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, em 1946, que também foi o marco inicial do processo de

perda de importância de Barra do Piraí na região, já que Volta Redonda possuía forte atração para empresas e serviços.

Um importante fator de declínio da cidade foi a opção feita pelo modal rodoviário no Brasil, com a construção da Rodovia Presidente Dutra (BR116), diminuindo a importância das ferrovias, que era o meio de transporte muito utilizado até meados do século passado. Fato agravado pela extinção do trem de passageiros, feita pelo Presidente Jânio Quadros em 1961, que trazia pessoas de outras cidades para o comércio de Barra do Piraí.

As décadas de 80 e 90 foram de muitas perdas econômicas para o município. Muitas empresas fecharam suas portas como a Belprato S.A. (indústria alimentícia 1918 - 1994) que chegou a gerar 2.000 empregos; Fábrica de Fitas Suíça (indústria têxtil 1912 - 1986) exportava sua produção para a Argentina; Confecções kukier (indústria têxtil 1950 - 1991); a cidade perdeu os dois cinemas: Cine Teatro Esperança (1928 – 1982) e Cine Brasília (1958 – 1993) e as Faculdades de Arquitetura e Engenharia foram transferidas para Volta Redonda (1968 – 1998). Segundo (SILVA; DIAS, 2000, p.97), essas perdas foram consequência da conjuntura econômica nacional, do fenômeno da globalização e da inexistência de políticas públicas municipais capazes de conter esse esvaziamento.

3.2.3. Características Demográficas⁶

A população do município, segundo o Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, é de 94.855 habitantes, sendo 92.040 na área urbana e 2.815 na área rural. O censo de 2000 apurou 84.796 habitantes na área urbana e 3.679 na área rural. Verifica-se, assim, que houve diminuição da população rural de 23,49%. A taxa de urbanização em 2000 era de 95% passando para 97% em 2010, provavelmente relacionada com a migração da área rural para a área urbana.

⁶ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) anos 2000 e 2010. www.ibge.gov.br
Acesso em 03 de dezembro de 2010.

Gráfico 01: Demonstrativo da População Urbana e Rural no ano de 2010.

Fonte: IBGE – Censo de 2010.

Tabela 04: Dados Demográficos de 1940 – 2010.

DADOS DEMOGRÁFICOS			
Ano	População	Taxa de Cresc. Anual %	Densidade Demográfica hab./km ²
1940	31.355	*	*
1950	32.828	0,46	*
1960	45.367	3,29	78,35
1970	59.076	2,68	102,03
1980	71.931	1,99	124,23
1991	79.199	0,88	136,79
2000	88.475	1,24	152,81
2010	94.855	0,70	163,83

Fonte: RIO DE JANEIRO. CERDERJ - Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro. 1998 – 2001 e IBGE Censo 2010.

* Dados não disponibilizados

Analisando a tabela acima, verifica-se que houve grande salto na taxa média de crescimento anual de 1950 para 1960, o que levou ao surgimento de novos bairros e à expansão dos limites urbanos. Essa elevada taxa, a partir de 1950, coincide com a expansão industrial no município, principalmente no que diz respeito à instalação da Metalúrgica Barra do Piraí e à construção da barragem de Santa Cecília. A partir de 1970, houve decréscimo da taxa, vindo a subir novamente de 1991 a 2000. Nos últimos 10 anos (2000-2010), observa-se novo declínio não esperado pelo IBGE, que estimou para o ano de 2009 uma população de 103.833 habitantes, 9,46% maior que o apurado no Censo de 2010.

O número de domicílios particulares apurados, em 2010, é de 34.504 unidades contra 30.223 unidades em 2000, apontando um acréscimo de 12,41% no número de unidades habitacionais. A média de moradores por unidade habitacional caiu de 2,92 em 2000, para 2,74 em 2010.

3.2.4. Processo de Urbanização

O processo de urbanização da cidade se deu, principalmente, ao longo da via férrea, que atravessa a cidade nos dois sentidos, e nas poucas áreas planas ao longo dos Rios Paraíba do Sul e Pirai.

Como a maioria das cidades localizadas à margem de rios, Barra do Pirai não apresenta uma ocupação equilibrada a cada lado das margens de seus rios. A ocupação é mais adensada na área central da cidade, devido à grande concentração de comércios e serviços. A margem direita do Rio Pirai, beneficiada pela facilidade de acesso à rodovia RJ 145, que liga a cidade à Via Dutra, é mais urbanizada que a margem esquerda. A região situada à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul é mais adensada que a margem direita, devido a áreas mais planas e às vantagens de localização (entrada e saída da cidade).

O traçado ferroviário e as condicionantes físicas, tanto topográficas como hidrográficas, dificultam a expansão da urbanização, pois se caracterizam como barreiras físicas, prejudicando, também, a interligação dos bairros. A grande valorização imobiliária das poucas áreas planas existentes acabou por induzir a ocupação de encostas e das calhas dos rios.

O assentamento urbano nas áreas de encostas ocasiona graves problemas ambientais, agravados nos períodos de fortes chuvas quando ocorrem deslizamentos nos morros e, conseqüentemente, o arrastamento de todo material para a parte baixa da cidade, obstruindo as redes e galerias de águas pluviais, bem como assoreando os córregos existentes que servem como sistema de drenagem natural das águas pluviais.

Grande influência na ocupação das margens dos rios que atravessam a cidade foi causada pela construção, nos anos 50, das Barragens de Santa Cecília (Rio Paraíba do Sul) e Santana (Rio Pirai), que reduziram, drasticamente, a calha dos rios propiciando a ocupação, irregular, de suas margens. Tais ocupações, em época de fortes chuvas, sofrem inundações, trazendo grande problema de ordem social e ambiental para o município. Com a diminuição do volume dos rios, os

terrenos regulares confrontantes com estes também acabaram por ocupar as faixas de terrenos remanescentes de suas margens.

A construção das barragens ocorreu nos anos 50 (BAUMGRATZ, 1991, p.270) e serve a um complexo sistema de transposição de suas águas. As águas do Paraíba do Sul são desviadas na altura da barragem Santa Cecília, em Barra do Piraí, lançando 160 m³/s de água no rio Piraí, que passa a correr em direção contrária à sua nascente, alterando o sistema hidráulico natural dos rios.

O Desvio Paraíba-Piraí veio a constituir-se o mais importante reforço de suprimento de água potável para a RM do Rio de Janeiro. O Rio Guandu, que em condições naturais, teria uma vazão de 25m³/s, recebe contribuição média de 146m³/s do desvio Paraíba-Piraí e de 10m³/s do desvio Tocos-lajes. Essa contribuição adicional permitiu a construção, pela CEDAE, da Estação de tratamento do Rio Guandu, que entrou em operação em 1955 e hoje processa 45m³/s de água para atendimento da população da RM do Rio de JaneiroRJ⁷ (figura 15).

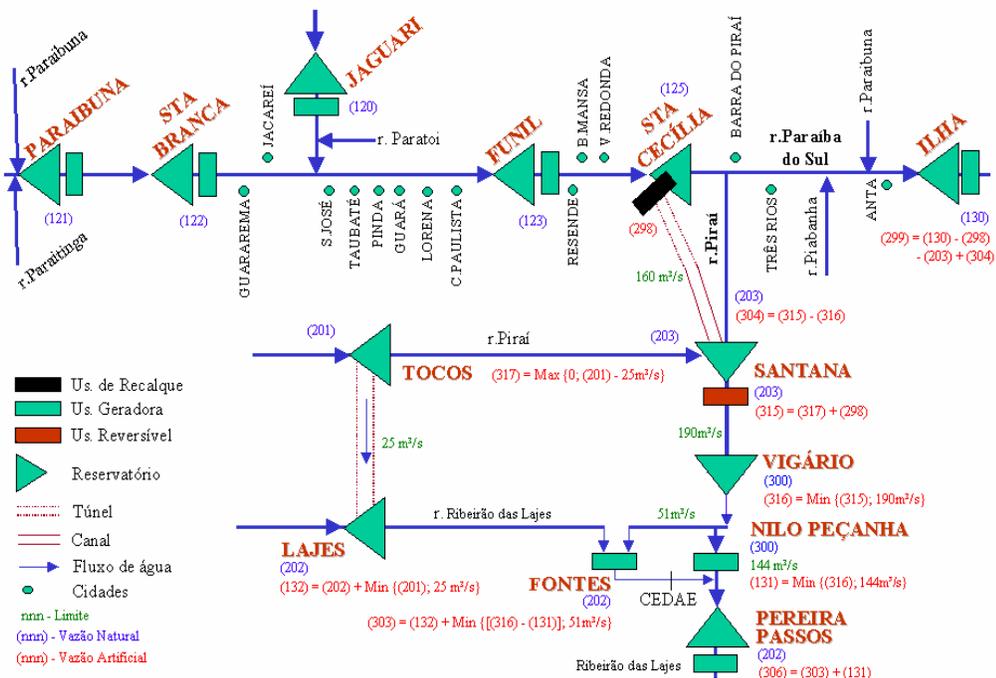


Figura nº 15: Esquema de operação do complexo hidrelétrico do Rio Paraíba do Sul / Lajes.
Fonte: Operador Nacional do Sistema Elétrico (2005)

⁷ Fonte: LIGHT, 2005.

Observa-se que a urbanização, em alguns bairros, produziu centralidades⁸ significativas, oferecendo aos moradores um bom comércio, serviços, espaços de lazer, recreação e equipamentos comunitários como escolas, postos de saúde e quadras esportivas. Uma das propostas do Plano Diretor Participativo, que está sendo implementado, é estimular o desenvolvimento dessas centralidades, permitindo não só maior adensamento, mas também diferentes usos, evitando, assim, a necessidade de deslocamento dos moradores até o centro da cidade.

Hoje percebe-se que a urbanização ao longo da RJ145, sentido Barra do Piraí – Piraí, está estagnada, devido a condicionantes físicos (Rio Piraí – Linha Férrea). O Plano Diretor Participativo verificou que a cidade tem maior potencial de crescimento ao longo da BR393, sentido Barra do Piraí - Vassouras e nos sentidos Califórnia da Barra – Vargem Alegre - Barra do Piraí.

Analisando os planos de 1979, 1996 e 2006, verificamos que, apesar do surgimento de novos bairros, esse número vem caindo a cada década. Em 1979 registraram-se 28 bairros; em 1996 havia 37 bairros (9 a mais), em 2006 havia 45 (7 a mais) e em 2010, conforme Lei de Abairramento, aprovada sob o nº 1736 de 21 de outubro de 2010, a cidade possui 48 bairros (3 a mais). Tal fato deve-se tanto às barreiras físicas e topografia acentuada, que impedem a expansão, como a falta de áreas adequadas para novos parcelamentos e o incentivo à verticalização.

3.2.5. Legislação Urbanística

Antes de analisarmos a legislação resultante do planejamento e gestão praticados no município, apresentamos a seguir, de forma cronológica, as legislações urbanísticas criadas pela municipalidade. Dessa forma, o leitor poderá ter uma visão geral, antes de nos atermos à análise desse material.

⁸ Centralidades aqui entendidas pela capacidade, que a localidade tem de atrair os próprios moradores e moradores contíguos, seja pelo seu comércio, por seu local de lazer e recreação ou pelos equipamentos comunitários como postos de saúde, escolas, quadras esportivas, concentrados.

O primeiro Código de obras do Município data de 1943, e foi instituído através do Decreto-lei nº 49 de 02 de fevereiro⁹. Interessante verificar que, já naquela época, o Código de Obras, na Parte I, tratava do zoneamento da cidade, criando três zonas: Zona Urbana, Zona Suburbana e Zona Rural. A Zona Urbana foi dividida em bairros: Bairro Comercial, Bairro Residencial e Bairro Industrial. O Bairro Comercial foi delimitado na lei, apresentando o nome das ruas que fariam parte dele. O Bairro Industrial menciona que seria aquele que “compreende os logradouros abrangidos pela Cidade Industrial do Plano de Urbanização de Barra do Piraí”, porém esse plano não foi localizado nos arquivos da prefeitura. A Zona Residencial seria localizada nos demais logradouros.

Para o zoneamento da Zona Urbana, foram estipulados alguns parâmetros construtivos, como taxa de ocupação e afastamentos, bem como foram mencionados os tipos de usos permitidos para cada zona. As Zonas Suburbana e Rural não foram delimitadas, mas também possuem os mesmos parâmetros e tipos de usos permitidos.

A Parte II tratava das normas para construções em toda Zona Urbana e Suburbana e, na Parte III, das normas para a Zona Rural. A Parte IV, do Código de Obras, foi destinada ao Parcelamento do Solo, e foi dividida em três capítulos: Arruamentos, Loteamentos e Desmembramentos.

Em 1977, através da Lei nº 46 de 21 de Novembro, foi instituído o Código de Posturas do Município, que tratava, resumidamente, da higiene Pública, da polícia de costumes, Segurança e Ordem Pública e do Funcionamento do Comércio e da Indústria.

Também, em 1977, através da Lei nº 53 de 01 de Dezembro, foi instituído o Código de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos em Zona Urbana e Rural do Município que no Capítulo VI, criava o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMPU), que tinha como principal atribuição auxiliar a Prefeitura Municipal na aplicação da legislação urbanística. Conforme verificado na lei, o conselho possuía caráter consultivo.

⁹ Fonte: Prefeitura Municipal de Barra do Piraí.

Em 1996, motivado pela elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-BP), toda a legislação urbanística foi revisada, com a finalidade de adequá-la ao novo plano. Foi aprovado o Código de Obras através da Lei nº 274 de 21 de dezembro de 1995; Código de postura, que a partir de então, passou a ser denominado Código Administrativo, através da Lei nº 273 de 21 de dezembro de 1995; Código de Parcelamento do Solo, através da Lei nº 277 de 21 de dezembro de 1995. O PDDU-BP instituiu novo código para o município, que foi a Lei de Zoneamento e Uso do Solo sob o nº 275 de 21 de dezembro de 1995.

Após a aprovação do Plano Diretor Participativo (PDP-BP), em 2006, foi feita, novamente, revisão em toda a legislação urbanística, aprovando o novo Código de Obras através da Lei Complementar nº 001, de 04 de dezembro de 2007; Código de Parcelamento do Solo, através da Lei Complementar nº 003 de 28 de agosto de 2008 e Código Administrativo, através da Lei Complementar 001 de 22 de Março de 2010. A lei de Zoneamento e Uso do Solo, de 1995, foi revogada, ficando, a matéria, inserida na lei que instituiu o PDP-BP.

Em 2009, foi instituída a política ambiental no município, através da lei Complementar nº 002 de 13 de maio de 2009, que aprovou a o primeiro Código Ambiental do Município, estabelecendo normas de gestão para preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e proteção dos recursos naturais.

A Lei Orgânica do Município de Barra do Piraí foi promulgada em 05 de abril de 1990, no seu artigo 6º, que dispõe sobre a competência do município, apresenta, também, diretrizes gerais no tocante às políticas públicas e em seu inciso XIX contém a competência do município em elaborar e executar o Plano Diretor.

Parágrafo Único -O desenvolvimento do Município terá por objetivo a realização plena de seu potencial econômico e a redução das desigualdades sociais no acesso aos bens e serviços, respeitadas as vocações, as peculiaridades e a cultura locais e seu patrimônio ambiental, natural e construído (BARRA DO PIRAI. 1996. p.58).

No artigo 145 define que o planejamento urbano se fará através da utilização e integração de todos os instrumentos de planejamento: Plano Diretor, plano de governo, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual e orçamento plurianual.

4. PLANO DIRETOR: DA ELABORAÇÃO À PRÁTICA

4.1. PLANO DIRETOR PRÉ-CONSTITUINTE

Conforme colocamos no item 2.2 deste trabalho, por força da Constituição de 1988, todos os municípios com mais de 20.000 habitantes (Art. 182, §1º) ficaram obrigados a elaborar seus Planos Diretores, sendo este o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Em 2001, com a aprovação do Estatuto das Cidades, esses planos deveriam ser revisados ou elaborados, de acordo com os princípios Constitucionais regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Barra do Piraí, cumprindo com as determinações constitucionais, aprovou seu primeiro Plano Diretor em 1996 e o revisou em 2006.

Mas, durante o trabalho de pesquisa, vimos a necessidade de comentar, mesmo estando fora do recorte histórico explicitado na introdução, o Plano de Desenvolvimento Urbano elaborado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em 1979, quando inclui Barra do Piraí, no Programa de Apoio às Cidades Médias, tendo em vista a importância que esse plano teve para o município.

Em 1979, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro (SECPLAN), através da Superintendência de Planejamento (SUPLAN) e da Coordenação do Desenvolvimento Urbano e Regional (DESUR), dando sequência à implantação do Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), incluiu os Municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Volta Redonda e Campos, no I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (I PLAN-RIO).

O II PND, 1975-1979, criou o Programa Nacional Apoio às Cidades e Capitais de Porte Médio (PNCCPM), que tinha como objetivo principal, segundo Holanda (2001, p.18), o desenvolvimento da infraestrutura de algumas cidades médias, para aliviar o crescimento das metrópoles. Essas cidades atrairiam atividades e pessoas, proporcionando o crescimento da economia de suas respectivas regiões.

Em consonância com a Política Nacional, o Governo do Estado do Rio de Janeiro pretendia viabilizar maior integração regional, garantindo a formulação de políticas locais de uso do solo adequadas às características e necessidades das regiões em que se inseriam os municípios.

A ação do Governo nesses centros de apoio faz deles os pontos chave para difundir a modernização, em todos os setores de atividade e para atrair atividades industriais, bem como, acolher e conter, parcialmente, as correntes migratórias originadas nas áreas rurais e cidades menores vizinhas (BARRA DO PIRAÍ, 1979, p. 12).

Na década de 70, havia grande preocupação com o processo de urbanização, movido pela migração campo-cidade, que se dava em quase todo o território nacional. Dentre as cidades escolhidas para fazerem parte do programa, três pertenciam à Região do Médio Paraíba (Barra do Piraí, Barra Mansa e Volta Redonda). Na época, formavam pólo de atração e se destacavam na hierarquia urbano-regional.

O Plano de Desenvolvimento Urbano de Barra do Piraí (PDU-BP) foi elaborado pelo Estado, no Governo Floriano Faria Lima, com recursos da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), através de convênio com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), o Ministério dos Transportes, a Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e a Prefeitura de Barra do Piraí (BARRA DO PIRAÍ, 1979. p13).

Em entrevista com o consultor contratado que elaborou os planos pós-Constituinte e pós-Estatuto da Cidade, Arquiteto Lincoln Botelho da Cunha, fomos informados de que ele também participou, como colaborador, do PDU-BP e que a equipe do estado trabalhou com um plano anterior que havia sido feito em Barra do Piraí, em 1972, do qual não tínhamos conhecimento. Este plano teria sido feito pelo escritório do arquiteto e urbanista João Sampaio, mais tarde Secretário Municipal de Planejamento de Niterói, que apresentou um trabalho pequeno, ainda dentro do modelo do SERFHAU, do qual puderam ser aproveitadas algumas linhas de pensamento, pequeno diagnóstico do município e algumas diretrizes.

O plano de 1979 surgiu como uma tentativa de fazer uma política regional integrada, tentando reforçar algumas regiões que pudessem absorver a expansão da Região Metropolitana. Pudemos ajudar, na época, na conceituação básica da região e da cidade. A equipe do estado conseguiu recuperar o trabalho de 1972 e o utilizou no trabalho de 1979 (CUNHA, 2010).

O PDU-BP se limitava às questões de controle de uso e ocupação do solo, ordenamento da expansão urbana e da racionalização da prestação de serviços públicos. O eixo do trabalho foi a sede do município e teve como ponto de partida análise do papel do município na região, procurando identificar sua vocação e a forma de articulação dos fatores econômicos e sociais. Também procurou-se limitar o campo de atuação ao equacionamento dos problemas passíveis de serem solucionados pelo poder público municipal.

A prefeitura participou da sua elaboração, disponibilizando material humano e outros recursos. Também foram realizados dois seminários, com a participação de vereadores, representantes da comunidade e de cidades vizinhas que possibilitaram avaliar melhor os problemas urbanos da cidade. Além disso, foram feitas entrevistas nas principais indústrias e imobiliárias da cidade. (BARRA DO PIRAIÁ, 1979, p.17).

Nessa época, a participação ainda se limitava a simples consultas, em busca de conhecimento, vivência dos problemas da cidade e suas possíveis soluções. Muitas vezes, a participação servia como estratégia política.

O termo participação ganha importância na década de 80, sobretudo com um sentido de democratizar o Estado e seus aparelhos, não apenas como uma forma de incorporar as demandas, mas sim na direção de uma efetiva abertura de canais de participação (PUPO, 2010, p.131).

A primeira parte do PDU-BP caracterizou a Região do Médio Paraíba, o município, e a cidade de Barra do Piraí, possibilitando a identificação do município, tanto no aspecto econômico, quanto a sua infraestrutura e o sistema viário existente, analisando seus pontos de conflitos. Esse diagnóstico produziu uma síntese dos problemas identificados, destacando-se (BARRA DO PIRAIÁ, 1979):

- Processo de urbanização espontâneo acelerado, em um sítio natural pouco adequado ao assentamento urbano;

- Dispersão urbana com implicações no custo e eficiência dos serviços públicos, em decorrência da falta de processo de planejamento que orientasse o crescimento da cidade;
- Insuficiência de recursos municipais para controlar o processo de urbanização, limitando-se a intervir em áreas já ocupadas em detrimento da urbanização de novas áreas em processo de ocupação;
- Ocupação de área, com topografia acentuada, dificultando os meios de transportes, removendo a cobertura vegetal e promovendo cortes em terrenos sem a devida contenção;
- Dispersão do uso industrial, na malha urbana, gerando problemas de circulação com o tráfego pesado;
- Expansão da área urbanizada, incorporando áreas que originalmente eram industriais à malha urbana, ocasionando incompatibilidade de usos;
- Falta de qualificação do sistema de áreas livres;
- Deficiência no sistema de esgotamento sanitário, na distribuição de água potável e falta de redes de drenagem;
- Sistema viário como um dos problemas cruciais, necessitando intervenções que envolvem remanejamento de obras de arte;
- Superposição do tráfego regional que circula pela rodovia RJ-145, com o tráfego local da cidade;
- Centro da cidade com numerosos pontos de conflitos, pontos de táxi, concentração de pontos finais de ônibus urbanos e terminal rodoviário;
- Todos os eixos viários convergindo para o centro da cidade.

Analisando a caracterização do município feita em 1979, percebe-se que destacavam-se problemas que ainda existem e que foram se agravando durante todos esses anos. Ressaltam-se os seguintes aspectos: ocupação de áreas

inadequadas, o sistema viário conflituoso e a falta de controle da expansão urbana. Importante mencionar que, apesar de não apresentar nenhuma proposta para as áreas de ocupação irregular, existentes na cidade, o PDU-BP já apontava a necessidade de urbanização e intervenção do poder público nessas áreas.

De um modo geral, os problemas prementes em Barra do Piraí derivam-se da dispersão¹⁰ urbana, com implicações no custo e eficiência dos serviços públicos em decorrência da falta de planejamento que oriente o crescimento acelerado da cidade (BARRA DO PIRAI, 1979, p.75).

O PDU-BP apresentou propostas, colocando como diretriz básica o controle da expansão urbana da cidade, encorajando o adensamento de áreas planas e coibindo a ocupação em áreas com topografia acidentada. Assim, apontou o Distrito de Vargem Alegre como ideal para ocupação habitacional, já que a topografia mostrava-se adequada, destacou a promoção de ações que minimizassem os problemas do trânsito e de tráfego na cidade, recomendou soluções para os problemas de atendimento nos serviços públicos e a implementação de um processo de planejamento no município.

As proposições foram apresentadas através de quadros que continham os problemas identificados, os objetivos e as medidas a serem adotadas, a curto e a médio prazo. Os quadros foram divididos em quatro temas: Uso do Solo, Sistema Viário Municipal, Circulação Urbana, Infra-estrutura e Serviços Públicos.

Como a maioria dos planos, apesar do diagnóstico bem feito e das importantes e valiosas propostas apresentadas, o PDU-BP não saiu do papel e não houve nenhuma ação concreta e significativa, que interferisse no processo de expansão urbana. Tal fato irá ocorrer em vários municípios, conforme apontado por Villaça.

A absoluta maioria dos Planos Diretores, não conseguiu ultrapassar as quatro paredes dos órgãos de planejamento que o elaboraram ou mandaram elaborar. Não foi solicitada e debatida pela sociedade e pelos políticos, nem provocou polêmica. Dormem até hoje nas prateleiras e quando muito são consultados como fonte de dados. (VILLAÇA. 1993. p.3).

O PDU-BP, conforme mencionado às folhas 102, elaborou um novo Código de Obras para a cidade, explicando os pressupostos utilizados para sua

¹⁰ O termo “dispersão urbana” aqui utilizado refere-se ao processo de urbanização acelerado e espontâneo, sem nenhum tipo de planejamento, que acabava por dificultar o controle do município sobre a expansão urbana.

elaboração que estaria em consonância com o diagnóstico feito. Porém, tanto a proposta integral do Zoneamento, quanto a proposta do Código de Obras, mencionadas no Volume I do plano, não foram localizadas nos arquivos da Prefeitura Municipal de Barra do Piraí.

Um dos principais objetivos do plano era instituir o controle do uso do solo através do zoneamento, no distrito sede, em Vargem Alegre e nas áreas de expansão urbana do bairro Califórnia. O zoneamento definiu quatro zonas residenciais, uma zona central, uma zona de comércio atacadista e uma zona de projetos especiais. Os parâmetros, de cada zona, foram apresentados em quadro geral onde constavam o lote mínimo, a taxa de ocupação, a projeção e a área livre. O trabalho produziu a base gráfica da cidade, mencionada no PDU-BP, porém no arquivo da Secretaria de Obras só foram localizados alguns mapas.



Figura 16: Planta Geral do Município, na escala 1:50.000.
Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 1979.



Figura 17: Delimitação de Bairros no Distrito Sede. Escala: 1:10.000
 Fonte: BARRA DO PIRAI, 1979.

O Zoneamento, para o distrito Sede, foi elaborado criando-se sete zonas: Quatro Zonas Residenciais (ZR1, ZR2, ZR3 e ZR4), Uma Zona Central (ZC), Uma Zona de Comercio Atacadista (ZCA) e Uma Zona de Projetos Especiais (ZPE). Na ZC o plano objetivou a intensificação do uso misto comercial / residencial. A ZCA foi delimitada como a área com maior número de serviços e comércio e que podiam ocasionar incômodos, quando localizados próximos de residências. A Zona de Projetos Especiais foi delimitada ao longo das Margens dos Rios Paraíba do Sul e Piraí (Figura 18).



Figura 18: Mapa com o Zoneamento proposto para o distrito Sede de Barra do Piraí.
Fonte: BARRA DO PIRAI, 1979.

Para Vargem Alegre e Califórnia, além das zonas especificadas acima, foi criada também a Zona de Centro de Bairro (ZC-B), destinada à concentração de usos comerciais e serviços voltados ao atendimento da população do bairro. Para esses, foi apresentada outra tabela com parâmetros diferentes da tabela do distrito Sede.

O Plano de Desenvolvimento Urbano de Barra do Piraí não foi enviado à Câmara Municipal para apreciação e aprovação, segundo o PDDU-BP por motivos políticos.

O Plano de 1979, não obstante apresentar-se como instrumento capaz de conferir nova e melhor condição ao poder público na orientação do uso e controle do solo, não logrou êxito. Problemas “domésticos”¹¹ da política do município não permitiram apreciação do projeto pelo legislativo. Por sua vez o Estado viu-se, nos anos que se seguiram em gradativa imersão nos problemas da crise econômica brasileira que perduram até hoje, e não pode persistir na sua política e pedagogia de através de investimentos, chamar o município para desempenho de seu papel no cenário regional de forma articulada com todos os demais níveis de governo. (BARRA DO PIRAÍ. 1996. p.2).

Entretanto, verificou-se, durante as análises dos planos posteriores, que muitos dos problemas identificados nesse plano, ainda existem e muitas de suas diretrizes e proposições são apontadas pelos planos subsequentes: PDDU-BP (1996) e PDP-BP (2006).

4.2. PLANO DIRETOR PÓS-CONSTITUINTE

Onze anos depois, em 15 de setembro de 1990, atendendo aos ditames da Constituição de 1988, que obriga a elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, iniciou-se a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Barra do Piraí (PDDU-BP), através de convênio entre a Prefeitura Municipal de Barra do Piraí e o Centro de Cultura, Estudo e Pesquisa da Faculdade de Arquitetura de Barra do Piraí (CCEP/FABP) da Fundação Educacional Rosemar Pimentel (FERP), sob a coordenação do Arquiteto Lincoln Botelho da Cunha. O Plano foi entregue à administração em 1992, porém, como era final de uma administração (1989/1992), o projeto de lei não foi enviado à Câmara Municipal. (BARRA DO PIRAÍ, 1996).

Somente em 1995 o PDDU-BP, sem nenhuma revisão, foi enviado e aprovado pela Câmara Municipal, entrando em vigor em 01 de março de 1996,

¹¹ O termo problemas “domésticos” referia-se à problemas políticos, entre o executivo e o legislativo, que acabaram por impedir que o plano fosse levado à Câmara Municipal para apreciação.

quatro anos após sua elaboração, através de publicação no Boletim Municipal, ano LXIV, nº 2.368. O PDDU-BP foi composto de sete volumes, a saber:

- Caracterização e Proposições. Este volume foi publicado, apenas como apresentação do Plano, não constituindo uma lei.
- Lei Municipal nº 273, de 21 de dezembro de 1995, que instituiu o Código Administrativo, substituindo o Código de Posturas do município;
- Lei Municipal nº 274, de 21 de dezembro de 1995, que instituiu o Código de Obras do município e revogou o Decreto Lei nº 49 de 1943 que continha o Código de Obras anterior;
- Lei nº 275, de 21 de dezembro de 1995, que instituiu a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, no município;
- Lei nº 276, de 21 de dezembro de 1995, que instituiu a Lei de Desenvolvimento Urbano, que continha às diretrizes do PDDU-BP;
- Lei nº 277, de 21 de dezembro de 1995, que instituiu a Lei de Parcelamento do Solo, modificando a Lei nº 53, de 01 de dezembro de 1977, revogando e alterando alguns artigos.
- Proposta de criação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), que não foi enviada à Câmara Municipal, tendo em vista que, segundo informações do Secretário de Planejamento da época, Sr. Paulo Roberto Costa, a criação de uma secretaria acarretaria alteração nas contas públicas da administração e causaria muita polêmica e discussão junto ao poder legislativo, o que poderia acabar por prejudicar a aprovação do PDDU-BP.

4.2.1. Processo de Elaboração

A elaboração do PDDU-BP foi feita pela equipe contratada do CCEP/FABP, com a participação dos técnicos da Secretaria de Obras, que além de

fornecer dados, mapas, documentos e prestar esclarecimentos, também acompanhava o andamento do trabalho, sem, no entanto, interferir nele. Outras secretarias e funcionários da prefeitura foram consultados com a finalidade de buscar dados e informações para elaboração do diagnóstico da cidade.

Também foram feitas entrevistas com outras entidades públicas e privadas, reuniões com grupos de estudo da Faculdade de Arquitetura e reunião com a Câmara de Vereadores. O processo de elaboração do PDDU-BP foi parecido com o plano de 1979, não havendo, portanto, efetiva participação da população em geral e das classes mais necessitadas de uma política urbana que conseguisse diminuir a desigualdade social.

“Não existe “a população”. O que existe são classes sociais ou setores, ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos Planos Diretores, seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria” (VILLAÇA. 2005.p.50).

O autor ressalta que, quando se fala em participação popular, deve-se falar da classe dominada, pois que, a minoria da classe dominante sempre participou das decisões, através de pressões políticas, interesses particulares e aspectos econômicos.

4.2.2. Diagnóstico

Segundo o coordenador da consultoria contratada para elaboração do plano, os dados encontrados na prefeitura eram muito escassos e por isso foi necessário fazer grande levantamento de campo para poder elaborar as propostas com consistência.

Trabalhávamos com os dados do censo de 1980 e fazíamos as projeções, que apesar de não estar totalmente correta dava uma perspectiva do crescimento da cidade. Foi feito trabalho de levantamento para definir adensamento, lotes vazios e a infraestrutura existente em cada bairro, com a finalidade de fazer um ensaio da distribuição da população no território. O trabalho permitiu dimensionar gabaritos. Não havia disponibilidade de tecnologias e o trabalho foi desenvolvido a partir de um desafio muito grande de fazer uma excelente compreensão do território, uma leitura das demandas e da cidade. (CUNHA, 2010).

O primeiro volume, relativo à Caracterização e Proposições, fez menção ao Plano de Desenvolvimento Urbano – PDU-BP, elaborado pelo Estado em 1979,

levantou aspectos históricos do município, do meio físico, o processo de urbanização da cidade, o uso do solo, o sistema viário, a infraestrutura e capacidade administrativa. Apresentou uma síntese dos problemas identificados no modelo de crescimento do município, destacando:

- Processo de urbanização espontâneo e acelerado, na sede do município, num sítio pouco adequado ao assentamento urbano. (Item já apontado pelo Estado no PDU-BP);
- Estrutura da administração pública municipal muito frágil, sem os meios necessários para gerenciar de forma otimizada, o processo do crescimento urbano. (Item já apontado pelo Estado no PDU-BP);
- Dificuldade na comunicação intra-urbana, encarecimento das redes de serviços públicos dados às grandes extensões a serem vencidas;
- Ineficiência dos meios de transporte;
- Dificuldade de concentrar recursos para equipamentos de atendimento à população tais como escolas, postos de saúde, creches etc.;
- Ocupação de áreas topograficamente inadequadas que demandam pesados custos com movimentação de terra e contenções. (Item já apontado pelo Estado no PDU-BP);
- Ação predatória, nos distritos, com a implantação de loteamentos clandestinos;
- Efeito negativo sobre os usos industriais que, dispersos, vêm-se limitados pelo envolvimento da malha urbana, proibindo sua expansão e provocando incompatibilidade de usos. (Item já apontado pelo Estado no PDU-BP);
- Margens dos rios ocupadas tratam o leito dos rios como grandes canais de esgoto urbano e de despejos industriais;

- Incapacidade administrativa de manter expansão dos serviços de distribuição de água potável, coleta de esgoto e deposição do lixo urbano de forma racional e sanitariamente aceitável. (Item já apontado pelo Estado no PDU-BP);
- Numerosos pontos de conflito no trânsito, especialmente no centro da cidade. (Item já apontado pelo Estado no PDU-BP);
- Dois grandes fluxos pesados de passagem, na cidade, um da RJ-145 e outro originário da Fundação Thyssen, que se conecta à RJ-145 junto ao centro da Sede. (Item já apontado pelo Estado no PDU-BP);
- Problemas causados pelos pontos finais das linhas de transporte coletivo e os pontos de táxi e terminal rodoviário no centro da cidade. (Item já apontado pelo Estado no PDU-BP);
- Falta órgão adequado para gerenciar o desenvolvimento urbano. (Item já apontado pelo Estado no PDU-BP);

O PDDU-BP mostrou um modelo de crescimento marcado pela dispersão¹², onde os vetores de indução do crescimento urbano, composto pelas atividades econômicas e seus interesses, pareciam buscar fuga para além dos limites do Município.

Destacou que o bairro Califórnia da Barra era atraído por interesses gerados no Município vizinho de Volta Redonda. Os Distritos de São José do Turvo e Ipiabas possuíam atração exercida por Conservatória, distrito do município vizinho Valença. Na Sede, duas tendências marcantes de crescimento urbano visavam à direção contrária ao seu território próprio, um ao longo da BR-393 na direção de Vassouras e o outro ao longo da RJ-145, ao Sul, na direção de Piraí, caminho único de quem demanda a Via Dutra – Rio de Janeiro.

¹² O termo “dispersão”, aqui, foi utilizado para explicar o modelo de crescimento da cidade onde alguns distritos cresciam em direção contrária a sede do município, fazendo com que suas economias e interesses fossem levados aos municípios vizinhos.

Após a elaboração do diagnóstico da real situação do município, o PDDU-BP apresentou o modelo de desenvolvimento proposto para o município e para a Região do Médio Vale Paraíba (figura 19), inspirado no esboço feito pela equipe do urbanista Harry James Cole, responsável pelo Plano de Volta Redonda, nos anos 70, onde foi observado o desenvolvimento industrial, marcado pela vocação da região e as políticas para o setor (BARRA DO PIRAÍ, 1996, p.19).



Figura 19: Modelos de Desenvolvimento do Município de Barra do Piraí e da Região do Médio Paraíba. Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 1996.

Observa-se que as ocupações irregulares não aparecem no diagnóstico apresentado. Quando da elaboração do plano já existiam algumas ocupações com o Bairro Asa Branca, que se desenvolveu ao longo do antigo leito da RFFSA, ocupações ao longo das margens dos rios Paraíba do Sul e Piraí, nos bairros Morro do Gama e Química e em algumas áreas públicas.

A dificuldade de se avançar em direção a uma reforma urbana decorre do grande poder de interesses econômicos, mas também da existência de uma cultura urbanística – dos meios técnicos e políticos – que não consegue ver o processo de produção dos assentamentos precários, irregulares, ilegais como uma forma específica e particular de urbanização, com sua própria dinâmica econômica e institucional, vendo-a outro sim como desvio de um sistema que deveria funcionar perfeitamente (ROLNIK. 1994. p.4).

A autora expõe o modelo de planejamento que ignora as ocupações irregulares, existentes na maioria das cidades, como se essas não existissem e não interferissem no desenvolvimento e na expansão urbana, o que acarreta o agravamento da situação, já que não há nenhum tipo de planejamento e controle da situação.

4.2.3. Diretrizes e Instrumentos

A Lei de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 276 de 21 de dezembro de 1995), definiu o PDDU-BP como “instrumento técnico administrativo básico e estratégico da política de desenvolvimento urbano do município e de orientação dos agentes públicos e privados que atuam na promoção da gestão da cidade”. (BARRA DO PIRAÍ. 1996. p.59).

Em consonância com o artigo 182 da Constituição, destaca, no artigo 5º, como principal objetivo do plano “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem estar de seus habitantes”.

O município com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana. (BRASIL, 2001, p.30).

Verifica-se que o objetivo principal do Plano Diretor também estava em consonância com a Lei Orgânica do Município que, em seu artigo 200, Parágrafo único, define “As funções sociais da cidade dependem do acesso de todos os cidadãos aos bens e aos serviços urbanos, assegurando condições de vida e moradia compatíveis com o estágio de desenvolvimento do Município” (BARRA DO PIRAI, 1990, p.71).

Baseado na Caracterização e Proposições, apresentadas inicialmente, o PDDU-BP estabeleceu diretrizes para consecução de seus objetivos, destacando como diretrizes básicas:

- Preservar, através de mecanismos de controle do uso do solo a área rural, com a possibilidade de serem aproveitadas economicamente mediante o reflorestamento ou o desenvolvimento de atividades que não descaracterizem o espaço;
- Estabelecer áreas adequadas à ocupação urbana do município junto ao Distrito de Vargem Alegre, com vetor de expansão em direção ao Distrito Sede e junto à área urbana de Califórnia da Barra no vetor de expansão em direção à Vargem Alegre;
- Melhorar e estender a toda a população os serviços urbanos básicos, notadamente, a conservação e limpeza de logradouros públicos, coleta sistemática de lixo, rede de distribuição de água potável, rede coletora de esgotos e transporte coletivo;
- Desenvolver mecanismos políticos administrativos e institucionais do controle e proteção ao patrimônio cultural construído tanto da área urbana quanto da rural;
- Desenvolver as condições necessárias de estímulo à promoção da habitação de interesse social e erradicação de habitações sub-normais;
- Estabelecimento de órgão responsável pela implantação e sequência do processo permanente de planejamento e controle do desenvolvimento urbano e do meio-ambiente no município;

- Programação de recursos jurídicos econômicos e financeiros para garantir desenvolvimento contínuo e permanente do processo de planejamento;
- Mobilização dos meios legais e administrativos necessários ao planejamento e controle de desenvolvimento urbano do município;
- Atualização do cadastro técnico e fiscal, a fim de controlar o regime de propriedade e ocupação da terra e a utilização dos serviços públicos e comunitários.

Para o sistema viário, promoveu a hierarquização das vias e estabeleceu diretrizes específicas, como:

- Disciplinar o uso do pavimento viário e sinalizar de forma adequada, organizando o ambiente viário de forma a permitir e favorecer o adequado convívio entre as diversas atividades da cidade;
- Promover, facilitar e intensificar a comunicação dos distritos com a sede e entre si, buscando maior integração e coesão do território do município;
- Aumentar a segurança e fluidez do tráfego no atual traçado da RJ-145 no perímetro urbano da sede
- Estabelecer trajeto alternativo de contorno à sede do município para o fluxo do tráfego de passagem que hoje se serve da RJ-145, de forma que a administração municipal possa desenvolver ação administrativa com vistas à obtenção dos recursos necessários à sua implantação;
- Buscar os recursos necessários para a construção de ponte que permita a transposição do Rio Paraíba do Sul nas imediações da barragem Santa Cecília, ligando as BPI's 101 e 202 em complemento a alternativa prevista no item anterior.

O PDDU-BP estabeleceu prazo de dois anos para elaboração de Plano Diretor de Transporte Coletivo e Plano Diretor de Saneamento. Também

estabeleceu o prazo de três anos para a reavaliação do PDDU-BP quanto a seus objetivos e diretrizes.

Não foram previstos, no PDDU-BP, instrumentos de gestão que pudessem auxiliar o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, conforme explicitado no art. 4º da Constituição, como: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública. Os instrumentos de gestão previstos eram o Código de Obras, Código Administrativo, Código de Parcelamento do Solo e Lei de Zoneamento e Uso do Solo.

Não houve nenhuma proposta de utilização de instrumentos que pudessem promover a recuperação da valorização imobiliária, de forma a redistribuí-la, promovendo não só infraestrutura e saneamento básico, mas também levando equipamentos de cultura, saúde e lazer.

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica em infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidade de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que já vivem melhor, pois, a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população faz com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena. (ROLNIK, 2001, p.116).

Também não foram computadas e analisadas no diagnóstico as áreas de ocupação irregular, ficando em desacordo com a Lei Orgânica do Município, que no artigo 201, §3º, que o Plano Diretor deveria definir as áreas de interesse social, urbanístico ou ambiental (BARRA DO PIRAÌ, 1990, p.71). Também não houve nenhuma proposta para solucionar as ocupações nas encostas e calhas dos rios. Maricato (2001) explicita muito bem o fato mencionado acima, quando diz: “Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias”.

As diretrizes tinham, como a maioria dos planos, caráter genérico e não acrescentavam nada de novo ao conhecimento das atribuições da administração. A maioria das obras propostas no DPPU-BP, já tinham sido levantadas no plano de 1979, porém eram obras de grande porte, inviáveis de serem executadas, do ponto de vista da capacidade financeira do município, como a construção de mais uma

ponte sobre o Rio Paraíba e sobre o Rio Pirai, correção no traçado do Viaduto Faria Lima, construção de um novo terminal rodoviário, construção de uma via de contorno na RJ145.

4.2.4. Gestão Democrática da Cidade

Desde 1977, com a publicação da Lei de Parcelamento do Solo, sob o nº 53, de 01 de Dezembro de 1977, foi instituído o Conselho Municipal de Planejamento Urbano (CMPU), de caráter consultivo, para auxiliar o município na aplicação e elaboração da legislação urbanística. O Conselho era composto por cinco membros: Secretário Municipal de Obras, Assessor de Planejamento, dois representantes da comunidade e um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RJ).

Após 1995, foram feitas várias alterações na composição do Conselho, a saber;

- Lei nº 277, de 21 de dezembro de 1995: foram aprovadas alterações no Código de Parcelamento do Solo, entre elas, o CMPU passou a ter sete membros com a inserção de um representante do legislativo e mais um profissional indicado pelo Conselho Regional de Arquitetura, Engenharia e Agronomia (CREA).
- Em 2003, a Lei nº 803 de 30 de dezembro de 2003: alterou novamente a composição do CMPU, passando a nove membros, agora com um representante da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente e um advogado indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).
- Em 2005, a Lei nº 925 de 16 de maio de 2005: alterou para onze membros: quatro representantes do poder executivo, dois do poder legislativo, um do setor imobiliário, um da associação comercial, dois profissionais liberais (arquitetos ou engenheiros), um representante dos cartórios da cidade.

A última composição nos mostra um conselho tripartite, isto é, com representatividade do poder público, da sociedade civil e de setores empresariais.

A questão da composição é da maior importância para efetividade do conselho. É importante buscar o equilíbrio, para que não haja super-representação de setor algum - o que sufocaria o poder dos demais - nem sub-representação - o que enfraqueceria a representatividade do conselho (BUCCI, 2002, p.342).

As atas até o ano de 1977, não foram localizadas nos arquivos da prefeitura, somente as atas após aprovação do Plano Diretor foram localizadas, por estarem arquivadas na Secretaria de Obras. Conforme regimento interno do CMPU, este deveria se reunir mensalmente, mas verificou-se, na análise das atas, que não havia regularidade nessas reuniões. De junho de 1997 a julho de 2006, foram feitas quarenta e quatro reuniões, com uma média de 5 reuniões por ano.

Analisando as atas, (ex: dos dias 04.06.98; 20.09.99; 22.05.01; 16.01.03; 23.08.05 em anexo) verificou-se que todos os processos que requeriam aprovação de loteamento eram analisados pelo CMPU. Mas a grande maioria dos assuntos estava relacionada à lei de zoneamento e uso do solo, na qual algumas atividades requeridas eram inadequadas quanto à instalação no local solicitado.

Pôde-se verificar que o Conselho procurava se aprofundar nas discussões e que muitas vezes opinou pelo indeferimento do processo, principalmente quando versavam sobre matérias ligadas às questões ambientais, de segurança e com prováveis impactos no trânsito da cidade. Em outras análises, observou-se que, levando em consideração diversos fatores, principalmente a geração de emprego, o Conselho aprovava, de forma fundamentada, a instalação da atividade, mesmo não sendo adequada ao local pela lei de zoneamento.

Não foi observada nenhuma proposta de alteração no PDDU-BP, bem como nenhuma análise quanto às suas diretrizes e proposições. O Conselho, praticamente, só analisou e opinou em questões relativas ao Código de Parcelamento do Solo e a Lei Zoneamento e Uso do solo.

Os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade. Eles são importantes porque são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. (GOHN, 2000, p177).

A autora diferencia alguns tipos de conselhos como os comunitários e fóruns civis, composto por representantes da sociedade civil que se mobilizam frente ao poder público, exercendo pressão sobre suas reivindicações; os conselhos “notáveis” compostos por especialistas; e os conselhos gestores, que são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, como foi o caso do CPMU, em Barra do Piraí.

Nossa experiência, na participação desses conselhos e, até mesmo frente à presidência deste, nos faz ressaltar que, apesar de seu caráter consultivo, a opinião do Conselho sempre foi acatada pelo órgão de planejamento que buscava nele o respaldo para tomadas de decisões. Do ponto de vista de um dos conselheiros, arquiteto, representante dos profissionais da cidade, o CPMU, não estava ali somente para dar respaldo.

Vejo que o que foi construído ao longo do período mostrou que a política partidária não teve influência nas decisões do conselho e que tanto os técnicos da prefeitura como os conselheiros estavam ali imbuídos de fazer o melhor, independente dos partidos. Não foi simplesmente algo para dar respaldo, mas foi algo que deu sua contribuição para tentar solucionar os problemas da cidade. Foi um exercício de cidadania (CASTRO, 2010).

4.2.5. Zoneamento

A Lei de Zoneamento e Uso do Solo (Lei nº 275 de 21 de Dezembro de 1995), não faz menção a Macrozoneamento no município, apenas estabeleceu a divisão do território em: Área Urbana, Área de Expansão Urbana e Área Rural.

Quanto ao zoneamento, observou-se que seria necessário estabelecer zonas de usos predominantes como forma de controle de uso do solo e de localização das diversas atividades, baseado nas seguintes diretrizes:

- Vargem Alegre: o zoneamento deveria estimular o crescimento urbano devido ao fato de existirem áreas adequadas e pela proximidade com outras áreas urbanas do município;
- Califórnia da Barra: verificou-se adequada à concentração do uso industrial;
- Dorândia deveria manter suas atuais características rurais;
- Ipiabas e São José do Turvo deveriam dar apoio à área rural e desenvolver o turismo.

A lei de Zoneamento criou categorias de uso do solo, composto de usos habitacionais, comerciais, serviços, institucionais e industriais. Para definição dos usos adequados ou inadequados em cada zona, segundo a categoria de usos, bem como para a fixação de parâmetros urbanísticos, foram criadas tabelas, apresentadas no anexo I e II da Lei.

Dividiu a área urbana em zonas, assim estabelecidas:

- Zona Habitacional (ZH), com sete subdivisões: ZH1, ZH2, ZH3, ZH4, ZH5, ZH6 e Zona Habitacional Periférica (ZHP) visando manter as características locais e, em algumas, estimular o adensamento, sendo que na ZHP, visava, principalmente, a controlar a ocupação;
- Zona Central (ZCE) visando adensamento de uso misto e comercial e Zona Comercial (ZC), com duas subdivisões: ZC1 e ZC2 para estimular a concentração de comércios e serviços;
- Zona de Projetos Especiais (ZPE), visava possibilitar a realização de projetos previstos no plano e a Zona Industrial (ZIN) estimular a concentração de indústrias em locais adequados;

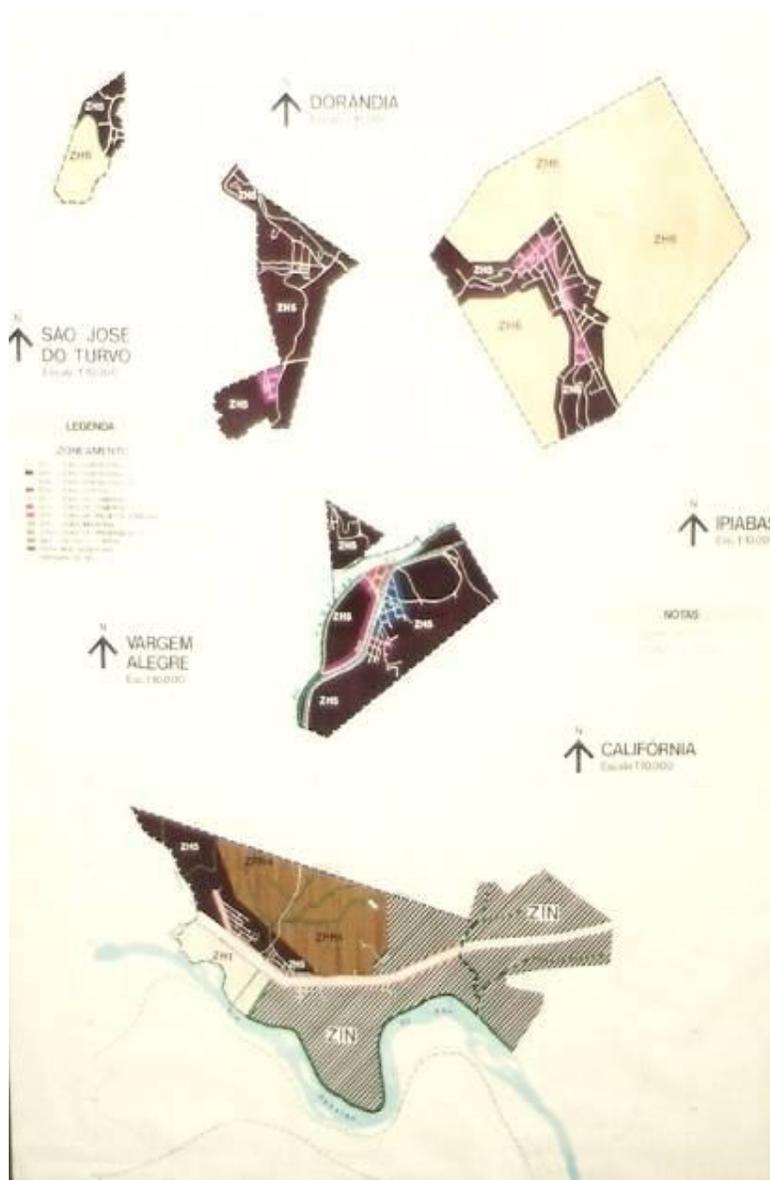


Figura 20: Mapa com o Zoneamento dos Distritos do Município de Barra do Piraí
 Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 1996.

Também foram criados oito setores no zoneamento SE1, SE2, SE3, SE4, SE5, SE6, SE7 e SE8, com diferentes parâmetros, sendo que os três primeiros se localizavam especialmente no centro da cidade. O SE4 visava à proteção patrimonial de conjunto arquitetônico histórico; o SE7 compreendia às áreas de propriedade da RFFSA e estendia ao longo da via férrea e o SE8, constituído pelo cemitério da cidade (Figura 21).



Figura 21: Mapa com o Zoneamento do centro da Cidade de Barra do Piraí.
Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 1996.

A área rural foi dividida em Zonas de Preservação (ZPR), com quatro subdivisões: (ZPR1, ZPR2, ZPR3 e ZPR4). Com a finalidade de preservar as características.

A elaboração da lei de Zoneamento partiu do princípio de disciplinar o uso do solo, instituindo zonas de uso predominantes convivendo com usos compatíveis e necessários, ou seja, um zoneamento que propõe controle de usos considerados incompatíveis com objetivo de preservar interesses coletivos.

Os usos são classificados em categorias como habitacionais, comerciais, serviços, institucionais em gradações relativas à escala de atendimento e, em função da coexistência necessária ou incompatível, eles são classificados conforme a zona em adequados e inadequados. No respeito ao direito adquirido, classifica-se como tolerados os usos que, inadequados, pré-existam à instituição da lei (BARRA DO PIRAIÁ, 1996, p.13)

A subdivisão de usos considerou o porte das atividades, separando em atividades destinadas a atender à população de bairro e atividades destinadas a atender à população em geral. Para as atividades industriais, levou-se em consideração o silêncio da atividade, a geração de tráfego e agressão ao meio ambiente.

Analisando a lei de zoneamento, percebe-se que o adensamento e a disponibilidade de infraestrutura não foram quesitos importantes na delimitação das zonas, com exceção da ZH3 e ZH4, onde ressalta-se o objetivo de estimular o adensamento da área. Dentro das diretrizes apontadas pela Lei de Desenvolvimento Urbano, vê-se que houve preocupação, na delimitação das zonas, quanto à preservação da área rural e do patrimônio histórico arquitetônico. Os parâmetros urbanísticos não alteraram muito, o que constavam nas legislações urbanísticas anteriores. Ainda não se utilizava o coeficiente de aproveitamento, preservando o número máximo de pavimentos permitidos.

O zoneamento foi a primeira forma de regulação urbanística. Seu objetivo foi a instauração de normas critérios e padrões de uso e ocupação no espaço do solo urbano, com os objetivos de bem distribuir as atividades no espaço, evitando as misturas consideradas nefastas, e de fixar as densidades construtivas máximas que evitassem congestionamento da vida urbana. Em consequência, as duas peças centrais do zoneamento foram a divisão funcional do espaço da cidade e o estabelecimento de parâmetros e coeficientes de utilização dos terrenos(RIBEIRO, 2003, p120.).

O autor ressalta o caráter funcionalista do zoneamento, que surgiu como forma de superar problemas urbanos, sociais e de doenças, no final do século XIX. Souza (2004) analisa o zoneamento de uso do solo, contemporâneo, como alternativo ao espírito funcionalista, que prevê restrições, onde realmente haja necessidade e observa certa liberdade de regras na mistura de usos primários.

a preocupação será não a de separar usos primários, mas a de identificar e regular a localização de usos intrinsecamente incômodos ou perigosos (tais como indústrias poluidoras), assim como estabelecer restrições quanto a localização que de certos usos que, tomados em si mesmos, não são nem muito incômodos, nem perigosos, mas cuja localização, dependendo de sua intensidade ou seu ritmo de operação, pode causar impactos expressivos sobre o tráfego (como grandes hospitais) ou, se não forem observados certos princípios, trazer inconvenientes para a vizinhança (como casas noturnas, postos de gasolina, certos estabelecimentos de comércio atacadista ou mesmo varejista, como lojas de discos e fitas) (SOUZA, 2004, p.266).

Para o autor, há vários tipos de zoneamento: o zoneamento funcional; o zoneamento includente ou de prioridades, essencial sob o ângulo da promoção da justiça social; o zoneamento de densidades e o zoneamento de proteção ambiental, devendo haver complementaridade entre estes. Baseado no autor, pode-se considerar que a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, aqui analisada, com suas características funcionais, já possuía a flexibilidade necessária do zoneamento contemporâneo, porém não absorvendo em sua composição os quatro tipos de zoneamento explicitados pelo autor.

4.2.6. implementação: Entraves, Desafios e Avanços

A tramitação na Câmara de Vereadores foi acompanhada por alguns técnicos da Secretaria de Obras, da época e como Chefe do Departamento de Obras tive a oportunidade de acompanhar todo processo. O projeto de lei foi analisado durante alguns meses na Câmara Municipal, que alterou o projeto de lei através de algumas emendas.

A aprovação e a implementação do PDDU-BP trouxe um grande impacto para a administração municipal, inicialmente do ponto de vista institucional, já que aqueles que eram responsáveis pela implementação do zoneamento e da nova legislação urbanística, não estavam preparados e capacitados para fazê-lo. Os técnicos do Departamento de Planejamento Urbano, da Secretaria Municipal de Obras, que até então trabalhavam com uma legislação totalmente defasada e desatualizada (1943 – 1977) e que continha poucos parâmetros urbanos, por isso muito permissiva, sentiram muita pressão por parte da população, principalmente os profissionais de engenharia e arquitetura, das imobiliárias, das construtoras e dos

políticos. Sobre esse aspecto, a diretora do departamento de planejamento urbano, da época, em entrevista, expõe:

Não houve muita aceitação do plano, principalmente por parte dos profissionais liberais que não aceitaram bem as mudanças. Foi uma fase de muito stress para o departamento que precisava entender tudo e responder adequadamente a tantos questionamentos. Deveria ter havido um tempo maior entre a aprovação e a implementação do plano para que os técnicos da Secretaria de Obras, pudessem estudar e se aprofundar na nova legislação. (OLIVEIRA, 2010).

Na verdade os técnicos da Secretaria de Obras deveriam ter participado mais da elaboração do plano, de maneira a entender bem como seria a implementação dele.

Como Secretária de Obras, na gestão 1997-2000, pude observar que a lei de Desenvolvimento Urbano, que continha as diretrizes do plano, nunca era consultada para balizar as decisões de obras, ações e investimentos públicos na cidade. Os projetos urbanísticos, incluindo as obras de edificações e equipamentos comunitários eram feitos por determinação do prefeito que continha agenda de compromisso de campanha, onde algumas obras eram priorizadas e por demandas que surgiram durante seu mandato.

A quase totalidade da ação do poder público sobre nossas cidades – especialmente dos governos federal e estadual é feita – e sempre foi – a margem de qualquer plano diretor. Refiro-me principalmente às ações nos campos de habitação, saneamento, meio ambiente, transportes. (Somente esse fato já seria suficiente para se duvidar da eficácia dos Planos Diretores). (VILLAÇA, 2000, p.5)

Conforme explicitado por Villaça, das proposições da Lei de Desenvolvimento, a única que foi implementada, nessa gestão, foi a priorização de obras de saneamento básico como redes de captação de esgoto, redes de distribuição de água potável, redes de drenagem e pavimentação, em bairros da periferia mas, mesmo assim, não porque constava no plano, mas sim porque faziam parte das plataformas de governo, do prefeito da época.

Logo que colocado em vigor, o plano gerou muitas críticas da população em geral, que se via prejudicada, especialmente pela Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, que restringia ou limitava alguns tipos de usos e atividades, em determinadas zonas.

Do PDDU-BP, o que foi realmente implementado foi a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, causando impacto na gestão e na cidade. A legislação urbanística (Código de Obras, Parcelamento do Solo e Administrativo), não causou nenhum efeito maior ou negativo, pois já vinham sendo implementados há muito tempo. Este padrão pode ser observado por Villaça de diferentes municípios

Separados, como tem sido, das leis de loteamento e zoneamento, os planos diretores ficaram vazios e passaram a ficar algo muito nebuloso. A respeito deles, os especialistas e não especialistas (os políticos, por exemplo), pouco concordam. Assim é que muitos falam de plano diretor sem esclarecer muito de que se trata, mas quase todos concordam que é algo de poderes miraculosos e, absolutamente indispensável a nossas cidades (VILLAÇA, 2000, p.5).

Somente a legislação urbanística e o zoneamento eram constantemente consultados, em vistas de analisar projetos fundiários e de edificações, bem como, para verificar a adequação ou não de atividades que solicitavam Consulta Prévia para Alvará de Localização e funcionamento.

Apesar de toda pressão exercida sobre a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, a implementação desta trouxe muitos benefícios para o controle da expansão urbana, conseguindo controlar, um pouco mais, a ocupação de áreas inadequadas, minimizar os impactos causados no trânsito por usos indevidos, evitar adensamento de áreas desprovidas de infraestrutura, diminuir impactos ambientais e evitar incompatibilidade de diferentes usos numa mesma área.

Um dos motivos pelos quais esses avanços, no controle urbano, não foram maiores, foi a fragilidade da fiscalização municipal, que deveria fazer cumprir a legislação urbanística, porém, como na maioria das cidades, é desprovida de aparelhamento técnico, possui número reduzido de fiscais para atender a demanda do município, baixos salários e falta de capacitação técnica dos fiscais. Sobre o assunto Maricato acredita que:

Não há compromisso entre os Planos Diretores (normativos) e o controle urbanístico, como é frequente não haver relação entre as equipes técnicas de planejamento e fiscalização, que deveriam garantir o cumprimento das leis e uso e ocupação do solo. Verifica-se aí a distância entre quem pensa a cidade e quem a operacionaliza. (MARICATO, 2007, p.182).

Analisando os Planos Plurianuais (PPA) 1998-2001 e 2002-2005, verifica-se que estavam em consonância com as diretrizes do PDDU-BP, já que estas, por

apresentarem diretrizes gerais, conseguem ser abarcadas quase que totalmente pelas leis orçamentárias. Destaca-se que no PPA 2002-2005, no item Desenvolvimento Urbano, estava prevista a necessidade de “Revisar o Plano Diretor do Município complementando com propostas para a área de saneamento e trânsito”.

O intervalo entre a elaboração do Plano Diretor (1992) e sua implementação (1996) provocou a desatualização de alguns dados relevantes. Em 1997, a equipe da Secretaria Municipal de Obras, preocupada com o fato, elaborou a revisão do PDDU-BP com a colaboração de comissão nomeada pelo prefeito, através da Portaria nº 406/97, de 18 de junho de 1997, composta de 19 (dezenove) membros, sendo: cinco representantes do executivo municipal, dois da Câmara Municipal, quatro técnicos (engenheiros e arquitetos), integrantes da Comissão de Implantação do Plano Diretor de Barra do Piraí, sete profissionais liberais (arquitetos e engenheiros) cadastrados¹³ na Secretaria de Obras e um representante da Faculdade de Arquitetura de Barra do Piraí.

A revisão abrangeu toda a legislação urbana, porém foi mais contundente na Lei de Zoneamento e Uso do Solo. Foram revistas as definições de algumas categorias de usos e as tabelas, dos Anexos I e II, de adequação de usos nas zonas e parâmetros urbanísticos, foram alteradas. Para a ZPE, nos locais onde existiam lotes regulares, foram definidos quatro tipos: ZPE1, ZPE2, ZPE3 e ZPE4 e estabelecidas categorias de usos e parâmetros construtivos.

As demais legislações, Código de Obras, Código Administrativo e Parcelamento do Solo, foram analisadas, pontuando-se alguns itens, que durante sua implementação, foram verificados como inadequados ou desatualizados, pelos técnicos da Secretaria de Obras.

O trabalho foi realizado com reuniões semanais, durante de três meses e entregue ao Prefeito em 15 de setembro de 1997, porém não foi enviado à Câmara Municipal, para análise e aprovação, por problemas políticos, entre o executivo e o legislativo.

¹³ Os “profissionais cadastrados” são aqueles que quando apresentam projetos para aprovação na Secretaria de Obras são cadastrados para pagamento de ISS (Imposto sobre Serviço).

4.3. PLANO DIRETOR PÓS-ESTATUTO DA CIDADE

A revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-BP), em 1995, foi feita em 2006, atendendo ao Estatuto da Cidade. O trabalho coordenado pela Prefeitura Municipal de Barra do Piraí (PMBP), através da Secretaria Municipal de Obras – Departamento de Pesquisa e Planejamento Urbano (DPPU), tendo como apoio a consultoria contratada do Centro Universitário Geraldo Di Biase (UGB), através do Núcleo Integrado de Pesquisa Aplicada em Tecnologia de Arquitetura e Urbanismo (NITAU). A UGB integrou a antiga Faculdade de Arquitetura de Barra do Piraí, que elaborou o Plano Diretor de 1996, sendo que a consultoria foi prestada pelo mesmo profissional da época, Arquiteto Lincoln Botelho da Cunha.

O Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí (PDP-BP) foi apresentado em dois volumes:

- Volume 1:2 – Caderno de Estudo Básico de Elaboração, onde constam a caracterização do município, a metodologia, a leitura da cidade (técnica e comunitária) e diversos anexos dos levantamentos de dados efetuados.
- Volume 2:2 – Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí (PDP-BP) que foi aprovado e instituído através da Lei Complementar 001, de 11 de outubro de 2006.

4.3.1. Processo de Elaboração

A metodologia adotada foi elaborada de modo a garantir a construção de um processo de fortalecimento da gestão democrática da cidade, com ampla participação social e em consonância com os princípios constitucionais e as diretrizes do Estatuto da Cidade. Assim, a elaboração do PDP-BP obedeceu às recomendações do Guia para Elaboração de Planos Diretores Participativos pelos Municípios e Cidadãos, publicado pelo Ministério das Cidades e Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA), em 2004, durante todas as etapas do processo de elaboração.

O processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes. (MARICATO, 2007, p.180).

Através do Decreto nº. 056, de 18 de maio de 2006, foi criado o Núcleo Gestor e o Comitê Executivo, com a finalidade de acompanhar, gerenciar e organizar o processo de revisão do Plano Diretor. A nomeação dos membros foi feita através da portaria nº. 333 de 18 de maio de 2006.

O Núcleo Gestor foi composto por 15 membros: três representantes do Executivo Municipal, um da Câmara Municipal, cinco membros do Conselho Municipal de Planejamento Urbano (CMPU), todos da sociedade civil, dois representantes de movimentos sociais e populares, um de Organização Não-Governamental, um do Conselho Municipal de Turismo, um do Conselho Municipal de Saúde e um representante da Associação Barrense de Deficientes Físicos (ABADE).

O Comitê Executivo, que tinha como finalidade organizar e coordenar os trabalhos, foi composto por dez membros, todos do poder executivo, composto pelas Secretarias de Obras (seis membros), Governo, Trabalho e Desenvolvimento Econômico, Imprensa e Assistência Social. A realização dos trabalhos foi dividida em quatro etapas:

- Estruturação, Mobilização e Capacitação;
- Leitura da Cidade;
- Formulação e Pactuação de Propostas e Definição dos Eixos Estratégicos;
- Elaboração do Anteprojeto de Lei.

Para a organização dos trabalhos, foi alugada uma casa, utilizada pela equipe de elaboração e o núcleo gestor. Nela ficaram centralizados todos os levantamentos, mapas e informações e era feito o atendimento à população, com a finalidade de prestar informações, tirar dúvidas e receber críticas e sugestões.

A etapa de capacitação da população foi realizada, inicialmente, através de reuniões com integrantes da própria administração municipal, com os vereadores, com os componentes do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e com os

presidentes das Associações de Moradores de Bairros, com o intuito de nivelar conhecimentos, esclarecer a importância da participação de todos, e pactuar a ajuda de todos no processo.

As reuniões de capacitação, também foram realizadas em 19 (dezenove) regiões administrativas, sendo que, em cada região, foram agrupados três ou quatro bairros. As Regiões Administrativas (figuras 22 e 23) foram determinadas através de um consenso entre a equipe técnica, a consultoria e núcleo gestor, onde se levou em consideração: a localização geográfica, as características dos bairros e a facilidade de acesso da população para participar das reuniões.

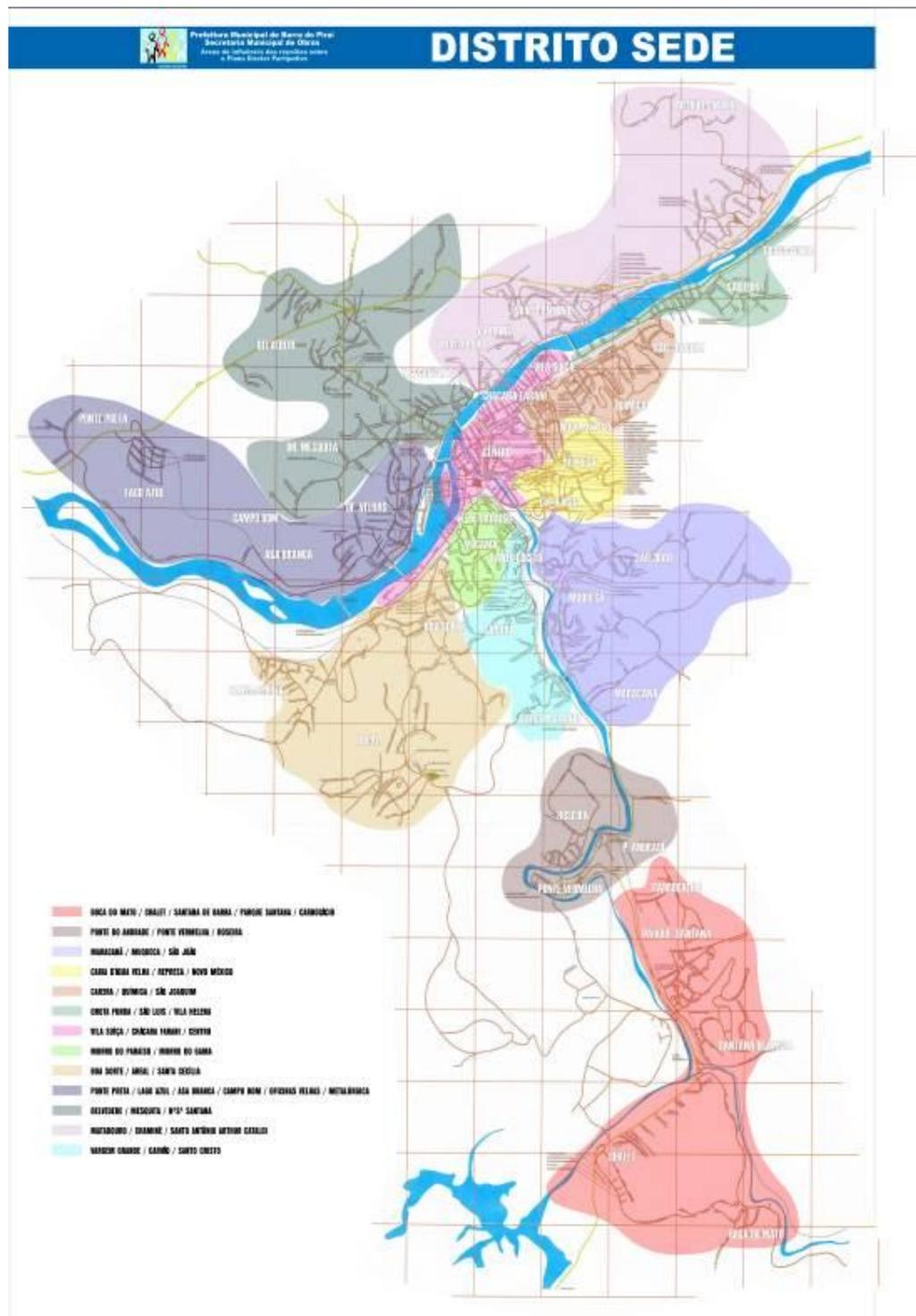


Figura 22: Mapa que delimitou as Regiões Administrativas na Sede da cidade de Barra do Piraí.
 Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006b.

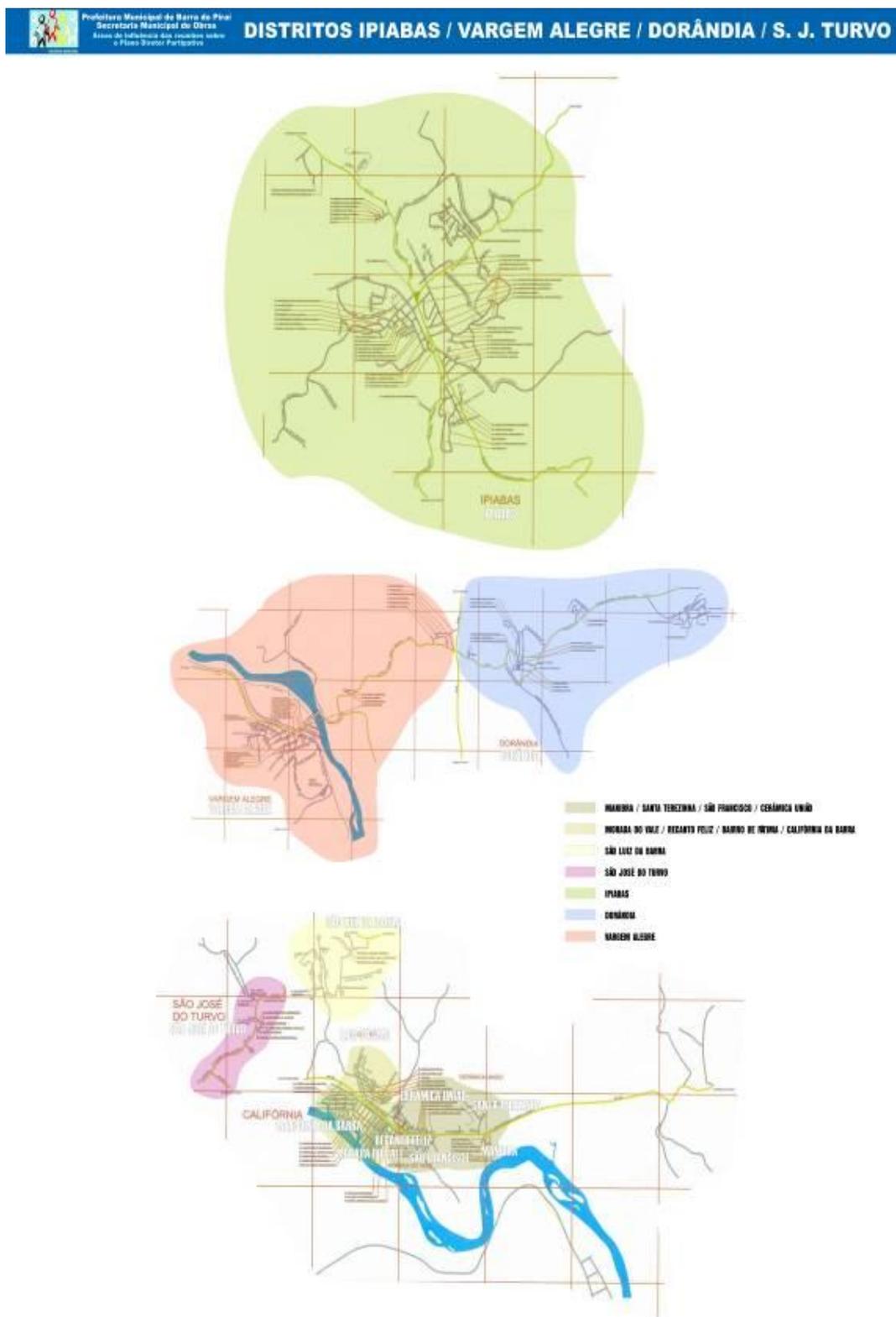


Figura 23: Mapa que delimitou as Regiões Administrativas nos Distritos do Município de Barra do Piraí.
 Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006b

Para a elaboração do PDP-BP, foram realizadas duas etapas de reuniões nas regiões administrativas, sendo a primeira com a finalidade de capacitar a população, explicando o que é Plano Diretor, sua importância e como seria o processo de revisão. A segunda etapa foi realizada para a elaboração da leitura comunitária. Foram realizadas também duas oficinas temáticas (trânsito, transporte, mobilidade, desenvolvimento econômico, turismo, cultura e patrimônio), onde ocorreram discussões sobre temas levantados nas reuniões anteriores. Também foram realizadas quatro audiências públicas, que validaram cada etapa do processo.

A simples abertura de canais para a participação não garante qualidade participativa, tanto em termos de capacidade de dialogar de igual para igual com o governo, quanto em termos de representatividade e envolvimento da população. Embora seja importante, não basta apenas ampliar o número de participantes. É fundamental que os atores possam constituir espaços públicos deliberativos, onde as informações sejam processadas e opiniões independentes possam ser de fato construídas (CIDADE, 2002, p.270)

Analisando toda a documentação sobre a elaboração do PDP-BP (fotos, atas, listas de presença, anúncios, gravação de chamadas nas rádios da cidade e cartilhas), percebe-se que o poder público empenhou-se para que a população participasse efetivamente do processo e preocupou-se com a capacitação para conquista do melhor resultado possível. Sob este aspecto, um dos membros do conselho gestor falou em entrevista.

Vi um grande interesse da parte do poder público em ir ao encontro dos moradores e da população, tentando, também, integrar os distritos no processo. Como cidadão e como membro do conselho gestor, pude observar bem os dois lados com isenção, e percebi o grande envolvimento por parte do corpo técnico da prefeitura, até mesmo com certa emoção, tentando englobar os indivíduos nos conteúdos das discussões. (CASTRO, 2010).

Nas palestras de capacitação, foram distribuídos formulários com alguns questionamentos, que auxiliaram na leitura comunitária, bem como foram distribuídas cartilhas que continham explicações sobre o Plano Diretor Participativo.

Tabela 05: - Balanço do número de participantes no processo de elaboração do PDP-BP

BALANÇO DO NÚMERO DE PARTICIPANTES NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO					
Reuniões de Capacitação		Oficinas Temáticas		Audiências Públicas	
Etapa	Nº de Participantes	Etapa	Nº de Participantes	Etapa	Nº de Participantes
Primeira	443	Primeira	52	Primeira	128
Segunda	353	Segunda	48	Segunda	124
				Terceira	127
				Quarta	111
Total	796		100		490

Fonte: BARRA DO PIRAI, 2006b.

A tabela acima demonstra que, mesmo havendo muita divulgação e esforço do poder público para mobilizar a população em torno do processo, a participação nas reuniões de capacitação, onde houve maior número de pessoas, foi de somente 0,89%, levando-se em consideração a população do município em 2000.

Esta questão – a chamada participação popular nos planos – tem sido um problema complexo e uma dificuldade séria da elaboração de planos diretores democráticos. Em algumas tentativas de participação popular, a população não demonstrou grande interesse em participar. Se a população através de suas organizações e lideranças não se interessa pelos planos, é certamente porque não vê neles grandes possibilidades de que venham a lhes oferecer qualquer benefício. E porque o Plano Diretor pouco ou nada tem a lhes dizer (VILLAÇA. 2.000. p.14).



Figura 24: Fotos de reuniões realizadas durante a etapa de capacitação nas Regiões Administrativas.
Fonte: BARRA DO PIRAI, 2006b.

Porém, mesmo não havendo, em termos de quantidade grande participação, verificou-se, por meio das atas e das listas de presença de algumas reuniões, oficinas temáticas e audiências públicas, que houve grande representatividade de vários grupos sociais na participação, como empresários, profissionais liberais, ONG's, políticos, acadêmicos, poder legislativo, executivo,

judiciário, trabalhadores, presidente de associações de moradores, Instituições MRS e LIGHT e a comunidade em geral, demonstrando que as discussões giraram em torno de diferentes interesses.

A leitura comunitária foi realizada através de reuniões nas regiões administrativas, em oficinas temáticas e no preenchimento de formulários distribuídos nas escolas, nas empresas, nos estabelecimentos comerciais e na prefeitura. Apesar de apresentarem muitas demandas e propostas pontuais, relacionadas a problemas muito específicos de uma rua, por exemplo, a contribuição da leitura comunitária foi muito positiva, mostrando as reais necessidades da população e dando dimensão dos problemas que são correntes e mais emergenciais.

A leitura técnica foi feita a partir de coleta de dados, aquisição de imagem de satélite, dados técnicos obtidos em órgãos oficiais, levantamento nos arquivos da Prefeitura, levantamentos nos bairros e oficinas temáticas realizadas com alguns setores da Prefeitura. A partir das duas leituras, foi elaborada a Leitura da Cidade que produziu também os mapas temáticos que deram base ao Plano Diretor.

O material produzido pela leitura da cidade, tanto técnica como comunitária, foi muito condensado nas diretrizes gerais e específicas, não aparecendo no plano, porém, está contido no Caderno de Estudo Básico de Elaboração, parte integrante da lei, e deverá ser utilizado na elaboração da Agenda de Desenvolvimento Urbano, onde serão estabelecidas as prioridades das ações levantadas durante este processo.

4.3.2. Diagnóstico.

Para a etapa da Leitura da Cidade, ficou definido entre o Núcleo Gestor, o Comitê Executivo e a Assessoria Técnica, que as discussões seriam desenvolvidas através de Eixos Estratégicos, com a finalidade de facilitar o desenvolvimento dos trabalhos (BARRA DO PIRAÍ, 2006b). A idéia era separar as demandas e propostas por assunto, criando eixos de discussão em torno de temas específicos. Os eixos utilizados nessa fase foram:

- Desenvolvimento Econômico;
- Turismo, Cultura e Patrimônio;
- Habitação e Direito à Moradia;
- Meio Ambiente e Saneamento;
- Políticas Sociais;
- Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana.

A leitura comunitária foi feita através de oficinas temáticas e reuniões nos bairros. Analisando as demandas e propostas apresentadas, verifica-se que a população conhece muito bem os problemas da cidade e suas reais necessidades. Como bem coloca Villaça:

No tocante à metodologia, cabe destacar a recusa ao diagnóstico técnico como mecanismo “revelador” dos problemas. Os diferentes segmentos da população estão cansados de saber quais são seus problemas. [...] O Diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre *a posteriori* (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar, fundamentar ou viabilizar propostas, nunca para revelar problemas (VILLAÇA. 1999. p.244).

A despeito da fala do autor, concordamos, uma vez que não se descobrem problemas num processo participativo, entretanto, o processo revela contradições diferentes e hierarquias de valores que são muito importantes no processo.

A Leitura Técnica (BARRA DO PIRAÍ, 2006, p.28-41) apontou alguns problemas já explicitados nos planos anteriores e detectou novas demandas, destacando-se:

- Inversão do sistema hidráulico dos rios Paraíba do Sul e Piraí, que ocasiona assoreamento, ocupação indevida das margens e agrava as inundações em épocas de fortes chuvas;
- Carência de construção de creches públicas e ampliação de alguns postos de saúde nos bairros;
- Reconhecimento da importância da Rodovia Lúcio Meira - BR-393, que corta todo o município, como eixo de crescimento e desenvolvimento econômico;
- Necessidade de organização do tráfego, sinalização, calçadas e segurança nas principais vias da cidade, principalmente na RJ-145;

- Estrangulamento de vias e vários pontos de conflito no trânsito da cidade;
- Terminal rodoviário no centro da cidade, falta de locais específicos para carga e descarga, excesso de pontos de táxi. (já mencionado nos dois últimos planos);
- Necessidade de estudo técnico para definir ações a curto, médio e longo prazo, para o trânsito da cidade.
- Inexistência de ciclovias e incentivo para utilização deste meio de transporte na cidade;
- Falta adequação na cidade e em várias edificações, quanto à acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência física ou mobilidade reduzida;
- Foram observadas importantes centralidades em alguns bairros com capacidade de atrair a própria população do bairro e de bairros vizinhos, evitando, assim, deslocamentos para o centro da cidade;
- Faltam estações de tratamento de esgoto e há deficiência no abastecimento de água potável. (já mencionado nos dois últimos planos);
- Áreas de riscos verificadas em vários pontos da cidade;
- Construções indevidas, em locais com topografia inadequada à ocupação urbana. (já mencionado nos dois últimos planos);
- Necessidade de melhorar a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência física ou mobilidade reduzida em diversas edificações e equipamentos urbanos na cidade;
- Não há incentivo à execução de novos loteamentos, principalmente aqueles voltados à aquisição de pessoas com baixa renda;
- Várias áreas com ocupação irregular necessitam de levantamento e regularização através de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade;
- Não há política habitacional no município;

O diagnóstico, além dos itens levantados nos outros planos, analisou questões referentes às ocupações irregulares, prevendo a regularização fundiária e a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a falta de política habitacional; a importância de promover acessibilidade de pessoas portadoras de mobilidade reduzida.

A análise técnica apontou novamente o modelo de crescimento em direções contrárias aos interesses do município, já apontados no PDDU-BP de 1995 (BARRA DO PIRAÍ, 2006). (figura 25).



Figura 25: Mapa com a caracterização da Ocupação do Território do Município de Barra do Piraí. Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006b.

O mapa de caracterização da Ocupação do Território demonstra a fuga da economia de Califórnia da Barra para o município de Volta Redonda, devido à sua proximidade e conurbação, porém aponta para o crescimento urbano em direção ao Distrito de Vargem Alegre, que era uma das diretrizes contidas no Plano de 1996.

São José do Turvo continua com difícil integração, com os demais distritos, devido à grande distância e precariedade do acesso. Ipiabas, com crescimento acelerado, porém em direção à Conservatória, distrito do Município de Valença, cujo excelente grau de desenvolvimento turístico tem poder de atração das áreas urbanas contíguas.

Dorândia permanece com as mesmas características rurais. Vargem Alegre, com processo de ocupação irregular e desenvolvimento estagnado. O distrito sede continua apontando crescimento em direção ao município de Vassouras, porém em direção a Piraí, houve estagnação.

Na terceira etapa do processo: Pactuação das Propostas e Definição dos Eixos Estratégicos, os 106 itens listados na leitura da cidade, entre demandas e propostas, foram distribuídos dentro dos eixos estratégicos e condensados nas diretrizes gerais (BARRA DO PIRAÍ, 2006, p.49). Ficaram definidos nessa fase os seguintes eixos estratégicos:

1. Desenvolvimento Econômico e Social;
2. Trânsito e Mobilidade Urbana;
3. Planejamento e Ocupação Territorial Sustentável;
4. Patrimônio Cultural;
5. Gestão Democrática da Cidade.

Na quarta etapa os eixos estratégicos, as propostas e diretrizes foram consolidados. Nessa fase foi feita redação do Projeto de lei do novo Plano Diretor e também foi elaborado o Caderno de Estudo Básico de Elaboração, que reuniu todas as informações, de todas as etapas. Para aprovação final, foi feita a última audiência pública.

4.3.3. Principais Diretrizes e Instrumentos

Como objetivo primordial do PDP-BP destacou-se o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, atendendo ao disposto no Estatuto da Cidade. Para tanto, definiram-se diretrizes gerais, que estão relacionadas:

- à gestão democrática;
- ao desenvolvimento sustentável;
- ao ordenamento físico-territorial e expansão urbana;
- à promoção de infraestrutura e saneamento básico a toda população;
- à integração urbano-rural;
- à adequação dos instrumentos de planejamento e revisão da legislação urbanística para atender aos objetivos do PDP-BP;
- à proteção do patrimônio histórico, cultural e ambiental;
- à urbanização, uso e ocupação do solo e regularização fundiária;
- à distribuição de forma justa dos benefícios e ônus gerados no processo de urbanização e desenvolvimento do mecanismo de recuperação dos investimentos públicos.

Como são diretrizes gerais, se analisadas sob o aspecto de atender às demandas apontadas pelo diagnóstico elaborado, pode-se dizer que elas fazem parte dos objetivos e ações cotidianas da administração, com exceção da regularização fundiária, que até hoje não foi promovida.

Estes princípios gerais expressam uma compreensão, de forma geral, de que é imprescindível fortalecer o poder público para que este possa atuar na regulação do uso do solo, levando em consideração os interesses da coletividade, mas buscando evitar que sua própria ação – principalmente na provisão de infraestrutura e de serviços urbanos – tenha seus fins “distorcidos” pela apropriação de seus benefícios pelos proprietários fundiários imobiliários, definidos, em geral, como “especuladores” (CARDOSO. 2003. p.38).

As diretrizes específicas foram distribuídas dentro dos eixos estratégicos, baseadas nas propostas apresentadas na leitura da cidade e pactuadas na terceira audiência pública. Analisando tais diretrizes, verifica-se que muitas delas também possuem caráter genérico e de difícil acompanhamento e fiscalização, por parte da população. Exemplo de uma diretriz específica – “Organização e desenvolvimento cultural do município”. Ora, esse já é o objetivo da Secretaria Municipal de Cultura.

Analisando o Caderno de Estudo Básico de Elaboração (BARRA DO PIRAIÁ, 2006b), onde constam todas as demandas e propostas discutidas durante as reuniões, oficinas e audiências públicas, verifica-se que ele contém propostas específicas e concretas, possíveis de serem executadas a curto, médio e longo

prazo, dentro da formulação de uma agenda que priorize as ações e que estejam previstas no Plano Plurianual, nas Leis de diretrizes Orçamentárias e Leis de Orçamentos Anuais.

No Capítulo XV, são determinados os instrumentos gerais e especiais da política urbana, previstos na Lei do Estatuto da Cidade, que deverão ser utilizados pela administração, para atingir seus objetivos gerais e específicos, com a finalidade principal de promover a justiça social. Apesar de constar na lei, os instrumentos ainda deverão ser regulamentados pela administração pública, através de proposta analisada e aprovada pelo Conselho Municipal da Cidade (COMBARRA) e pelo executivo, para aprovação final da Câmara Municipal. Foram previstos os seguintes instrumentos:

- **DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA:** através do artigo 43 do PDP-BP, foi prevista a regulamentação do instrumento, através de lei municipal específica que deverá fixar as condições e os prazos para sua implementação. No plano, foram definidas, mas não mapeadas algumas áreas onde poderá ser utilizado o instrumento e também foi definido o que deverá ser considerado como imóvel subutilizado. Além de áreas específicas a lei considera imóvel subutilizado aquele cujo aproveitamento seja por edificação com coeficiente de aproveitamento inferior a 35% (salvo em zonas habitacionais) e imóvel cujo uso seja considerado inadequado para a zona em que se situe;
- **DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO:** O artigo 44 do PDP-BP prevê a regulamentação através de lei específica que deverá fixar o valor da alíquota a ser aplicada. Também foi previsto, no artigo 46, a **DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTOS EM TÍTULOS**, caso não sejam cumpridas as determinações emanadas no artigo 44;
- **DA REFORMA DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL:** O artigo 45 do PDP-BP determina a revisão do Código Tributário e institui Zonas Fiscais, com alíquotas diferenciadas em razão do uso e da localização do imóvel. Durante a pesquisa, foi verificado, junto ao Departamento de Pesquisa e Planejamento Urbano, que ainda não foi iniciada a revisão;

- **DO DIREITO DE PREEMPÇÃO:** O artigo 47 do PDP-BP prevê regulamentação através de lei específica que fixará prazo de vigência e delimitação das áreas. Foram indicados, no instrumento, algumas áreas situadas na Zona Central 2 (ZCE2), com mais de 500,00m² e em terrenos vagos na Zona de Produção Mista (ZPM), ao longo da Avenida Chequer Elias, porém não foram definidos os perímetros dessas áreas e elas também não foram mapeadas;
- **DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR:** O artigo 48, do PDP-BP, prevê a fixação do coeficiente mínimo, igual a um, em toda a cidade. A regulamentação do instrumento por lei específica estabelecerá as condições para aplicação da outorga onerosa, com a fórmula de cálculo para cobrança, os casos passíveis de isenção e a contrapartida do beneficiário, para zonas onde o coeficiente for maior que um. Prevê também a aplicação do instrumento para a permissão de alteração de uso;
- **DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:** O artigo 51 do PDP-BP faz considerações sobre o que são operações urbanas e também prevê a regulamentação através de lei específica que definirá: as áreas onde poderão incidir o instrumento, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social, as finalidades da operação, o estudo prévio de impacto de vizinhança, a contrapartida dos proprietários e a forma de controle de operação;
- **DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR:** O artigo 55 do PDP-BP prevê a regulamentação através de lei específica que estabelecerá as condições relativas à aplicação do instrumento;
- **DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV):** O artigo 55 do PDP-BP define alguns casos em que será obrigatória a elaboração do estudo de impacto de vizinhança e prevê lei específica para definir com mais detalhamento outros empreendimentos e atividades que dependerão da EIV. Coloca também que todo EIV terá apreciação do Conselho da Cidade e especifica alguns parâmetros que deverão ser observados na análise.

Através da leitura e análise das atas do COMBARRA, pode-se verificar que nenhum dos instrumentos previstos no PDP-BP foi regulamentado conforme previsto em lei.

A necessidade de lei específica para a aplicação inicial do instrumento certamente será um óbice à efetivação do uso desse instrumento, já que, a cada caso, a prefeitura deverá se defrontar com a aprovação pela Câmara de Vereadores, de uma lei que irá contrariar interesses, muitas vezes poderosos. Em caso em que o executivo não conte com a maioria, as dificuldades de aprovação serão grandes (CARDOSO. 2003. p.42).

4.3.4. Gestão Democrática da Cidade

Seguindo as principais diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, foi criado no Capítulo XVI do PDP-BP o Sistema de Gestão Democrática, composto dos seguintes órgãos (BARRA DO PIRAÍ, 2006a):

- I. Conselho Municipal da Cidade de Barra do Piraí (COMBARRA);
- II. Comitê Gestor do Desenvolvimento Urbano (CGDU);
- III. Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento Urbano (FMHISDU);
- IV. Conferência Municipal de Barra do Piraí (CMBP).

O COMBARRA foi eleito em audiência pública, logo após a aprovação do Plano Diretor e possuía, conforme previsto no PDP-BP, 33 membros. De natureza consultiva e deliberativa, de acordo com lei de criação, vem se reunindo, a cada dois meses e conseguiu, nos últimos 4 anos de trabalho, deliberar e aprovar importantes ações.

O conselho é composto por representantes do poder executivo, poder legislativo, movimentos sociais e populares, área empresarial, área de profissionais, acadêmicos e de pesquisa e organizações não governamentais. Analisando a ata da audiência pública (19.12.2006), que aprovou a composição do conselho e elegeu seus membros, verifica-se que, apesar de ter sido aprovada a participação de representantes da classe de trabalhadores, através de seus sindicatos e eles terem sido convidados para a audiência, ninguém compareceu. Assim, as três vagas

destinadas a eles foram distribuídas entre as classes empresarias, ONG's e profissionais liberais.

O COMBARRA atende à exigência da Lei Orgânica do Município no seu Capítulo IX, artigo 142, quanto à participação de diferentes segmentos no processo de planejamento.

O processo de planejamento municipal deverá considerar os aspectos técnicos e políticos envolvidos na fixação de objetivos, diretrizes e metas para a ação municipal, propiciando que autoridades, técnicos de planejamento, executores e representantes da sociedade civil participem do debate sobre os problemas locais e as alternativas para seu enfrentamento, buscando conciliar interesses e solucionar conflitos. (BARRA DO PIRAI. 1990. p.59).

As atas das reuniões demonstram que o primeiro mandato, de dois anos, dos conselheiros, foi de muito trabalho. Foram tomadas importantes resoluções que acarretaram um grande avanço nas propostas do PDP-BP. Através de comitês, (ata 21.03.07 em anexo) estruturados dentro do conselho e com apoio dos técnicos da Secretaria Municipal de Obras, elaboraram:

- Realização da terceira Conferência Municipal da Cidade (Ata 18.07.07).
- Criação de mais uma ZEIS no Distrito de Ipiabas (Ata 19.09.07)
- Regulamentação dos parâmetros construtivos das edificações situadas na Zona Especial de Interesse Patrimonial (ZEIP) (Ata 19.09.07)
- atualização de toda a legislação urbanística: Código de Obras e Edificações (Ata 15.07.09), Código Administrativo (Ata 12.11.08) e Código de Parcelamento do Solo (Ata 21.11.07);
- A regulamentação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento Urbano (12.03.08);
- A descrição georeferenciada dos limites dos distritos, a criação do sexto distrito Califórnia da Barra e das áreas urbanas (ata 18.07.07);

Hoje, quatro anos após sua criação, o conselho conta apenas com 22 membros. Conforme verificado nas atas, apesar dos resultados alcançados com o trabalho realizado, o conselho foi reduzido por faltas constantes de alguns participantes às reuniões e desinteresse das entidades ali representadas, na indicação de novos membros. (BARRA DO PIRAIÁ, [s.d.]).

Quando entrevistado um dos conselheiros do COMBARRA, que também foi conselheiro do C MPU, argumentou sobre redução do número de conselheiros.

Acho que o COMBARRA é uma evolução do C MPU. Quando foi criado, as pessoas estavam com maior interesse. Agora, como fazer para ganhar maior adesão? Acho que falta capacitação e falta tempo para os membros se mobilizarem e articularem em torno de questões do desenvolvimento urbano. As reuniões, sendo bimestrais, fica difícil realizar tanto trabalho em poucas reuniões (CASTRO, 2010).

Como presidente do conselho, pude observar que as faltas demonstravam um crescente desinteresse por parte dos membros. No início do processo, ainda motivados pelo calor das discussões que mobilizaram a população na elaboração do PDP-BP, havia uma maior participação nas discussões. Talvez por falta de capacitação, por não ser remunerado (fato que chegou a ser levantado em uma das reuniões) ou por falta de disponibilidade de participar das reuniões, com o tempo as faltas foram aumentando consideravelmente, chegando a haver o cancelamento de algumas reuniões por falta de quorum. Gohn argumenta sobre a diferença da participação dos membros do governo e da sociedade civil e ressalta a importância da capacitação como ferramenta para nivelar a participação.

A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, tem acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo (GOHN. 2.000. p.181).

Em entrevista com um dos membros do COMBARRA, que também participou de todo o processo de elaboração do PDP-BP como membro do Conselho Gestor, quando perguntado sobre o nível de participação dos conselheiros no COMBARRA, ele colocou que:

O primeiro mandato foi muito trabalhoso, principalmente por parte dos gestores, mas os conselheiros ainda estão muito acanhados na participação das reuniões. Estão sempre esperando que o executivo apresente propostas. Não conseguem sugerir nada e não colocam obstáculos em coisa alguma. Não perguntam muito e poucos elementos participam de verdade. É preciso sair deste acanhamento. Também a fiscalização é acanhada em todos os conselhos. O Conselho tem influência sobre a gestão, mas não exerce essa influência. Acho que também é preciso cobrar mais das comissões que não apresentam relatórios (RODRIGUES, 2010).

Sobre a representatividade da população, no COMBARRA, através dos conselheiros, indicados pelas entidades, ele argumentou:

Na verdade não há uma efetiva participação da população porque não há cobrança das entidades que indicaram os membros do COMBARRA. As entidades que fazem parte do conselho deveriam cobrar dos conselheiros: Como está o conselho? O que tem sido feito lá? O que está acontecendo no conselho? O conselheiro não é cobrado, não há interesse da instituição que indicou o conselheiro. Acho que a população não participa, porque o que é feito pelo conselho não é levado nem às entidades nem divulgado à população. As decisões não são publicadas para a população tomar conhecimento. A população não sabe da existência do conselho (RODRIGUES, 2010).

Na leitura das atas, percebe-se que há uma boa integração entre os membros do executivo e os demais setores. As pautas são apresentadas aos conselheiros, que fazem alguns questionamentos, sempre visando tirar dúvidas, informar e sugerir algo que amplie a eficácia da ação. Tal fato fica bem claro na fala de um dos membros do COMBARRA.

Existe uma liberdade e um trato de mão dupla, tanto do executivo como dos membros do conselho de fazer o melhor. É uma troca bastante democrática, ideal para o bem do conselho. Acho que é uma oportunidade única de ter essa fluidez e implementar mais propostas, porque essa via de mão dupla está aberta (CASTRO, 2010).

O CGDU foi criado com a principal incumbência de atender à Agenda do Desenvolvimento Urbano a ser elaborada e aprovada pelo COMBARRA. Conforme artigo 75 do PDP-BP, ele é composto por 13 membros, todos representantes do poder executivo, sendo: cinco representantes da Secretaria Municipal de Obras, um da Secretaria de Planejamento e Coordenação, um da Secretaria de Trabalho e

Desenvolvimento Econômico, um da Secretaria de Meio Ambiente, um da Secretaria de Fazenda, um da Secretaria de Serviços Públicos, um da Secretaria de Água e Esgoto, um da Secretaria de Turismo e Cultura e um da Procuradoria do Município. Em pesquisa realizada no Departamento de Pesquisa e Planejamento Urbano, foi verificado que o CGDU até hoje não se reuniu e não está funcionando conforme estabelecido no PDP-BP.

Conforme verificado na leitura das atas, a regulamentação do Fundo de Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento Urbano foi elaborada e discutida pelo COMBARRA, sendo aprovada em março de 2008. Para elaboração do projeto de lei, foi criado um comitê que contou, além de membros do conselho, com a participação de técnicos da Secretaria de Planejamento, Secretaria de Fazenda e Assistência Social. Depois de encaminhada ao executivo, para apreciação, a proposta de regulamentação ficou parada, pois não havia interesse do executivo em criar mais um fundo, mesmo este estando previsto no Plano Diretor. Porém, por força do prazo para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Local (PLHIS), que faz parte do fundo, o executivo encaminhou à Câmara em 2010, para aprovação. Em 2007, conforme verificado em atas, formou-se comitê para elaboração da 5ª Conferência Municipal da Cidade de Barra do Piraí e, através da Resolução nº 02 de 18 de julho de 2007, foi aprovado o regimento interno da Conferência, seguindo os modelos do Estado e do Conselho Nacional. Em 2009, não foi realizada a Conferência da Cidade.

4.3.5. Macrozoneamento e Zoneamento

O macrozoneamento e o zoneamento estão contidos na mesma lei que instituiu o Plano Diretor Participativo, diferente do modelo de apresentação do PDDU-BP de 1995, onde havia lei específica para o Zoneamento e Uso do Solo. O macrozoneamento é importante instrumento de ordenação do uso e ocupação do solo, especialmente numa cidade como Barra do Piraí, que possui uma extensa área rural que deve ser incorporada às políticas públicas e necessita delimitar as áreas possíveis de expansão urbana. No macrozoneamento, foram determinados três tipos de zonas:



Figura 26: Mapa com o Macrozoneamento do Município de Barra do Piraí.
Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006b.

- Zona Urbana (ZUR), constituída pelos territórios delimitados como urbanos no município;
- Zona Rural (ZRU), que foi subdividida em: Zona Rural 1 (ZRU 1), onde o relevo é mais elevado, onde devem ser desestimuladas quaisquer ampliações de atividades, com exceção de atividades de reflorestamento; Zona Rural 2 (ZRU 2), à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, onde devem ser estimuladas as atividades com características rurais; Zona Rural 3 (ZRU 3), à margem direita do Rio Paraíba do Sul, onde devem ser estimuladas atividades rurais e turísticas.
- Zona de Expansão Urbana (ZEU) - parte da zona rural, ao longo da BR393, possível de ser ocupada.

Conforme PDP-BP, Capítulo VIII, artigo 13, o Zoneamento, de natureza funcional, foi aplicado em toda área urbana, onde foram estabelecidas as categorias de usos, adequados ou inadequados e os parâmetros e índices urbanísticos específicos para o controle do uso e ocupação do solo, conforme estabelecido no Anexo I da lei. As zonas ficaram assim definidas:

- Zona Habitacional (ZH): com quatro subdivisões - ZH1, ZH2, ZH3 em locais onde há predominância do uso habitacional e ZHT (Zona Habitacional Turística), especificamente no Distrito de Ipiabas;
- Zona Central (ZCE): com duas subdivisões – ZCE1 e ZCE2. A Zona Central 1 ficou restrita ao centro do Distrito Sede e a Zona Central 2 foi distribuída em vários bairros e distritos, visando estimular seu desenvolvimento;
- Zona Comercial (ZC): em áreas já consolidadas, com uso predominante comercial e outras em desenvolvimento;
- Zona de Ocupação Controlada (ZOC): ao longo de toda faixa ocupada às margens dos Rios Paraíba do Sul, Piraí e Estrada de Ferro;
- Zona Industrial (ZIN): demarcada nas áreas onde já existem indústrias e no Distrito de Califórnia da Barra;

- Zona de Produção Mista (ZPM): demarcada em áreas com boa topografia e com possibilidades de promover o desenvolvimento econômico;
- Zona de Preservação Ambiental (ZPA): áreas cuja ocupação é inadequada;
- Zona Especial de Interesse Social (ZEIS): que foi subdividida em três zonas – ZEIS 1 (áreas públicas ou privadas ocupadas), ZEIS 2 (loteamentos, consolidados e irregulares) e ZEIS 3 (terrenos onde haja interesse do município para promoção de política habitacional);
- Zona Especial de Interesse Patrimonial (ZEIP) – formada por um conjunto arquitetônico de interesse patrimonial e histórico.

Analisando o PDP-BP, verificou-se que as ZEIS foram delimitadas nos mapas, mas essas delimitações não foram descritas em lei e também não foram definidos parâmetros reguladores do uso do solo para essas localidades. As ZEIS delimitadas correspondem a ocupações em áreas públicas, privadas e loteamentos irregulares, mas não há delimitação de ZEIS prevendo futuros investimentos por parte do poder público. Não há, também, nada referente a processo de regularização fundiária em andamento.

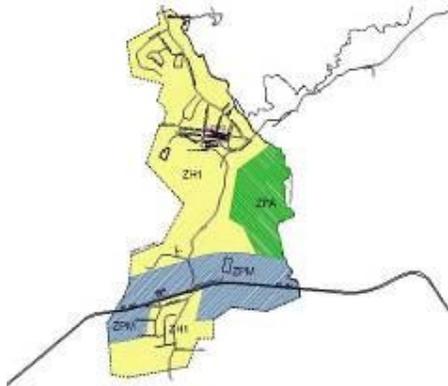


Figura 28: Mapa Zoneamento do Distrito de Dorândia, Município de Barra do Piraí. Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006b.



Figura 29: Mapa Zoneamento do Distrito de São José do Turvo, Município de Barra do Piraí. Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006b.

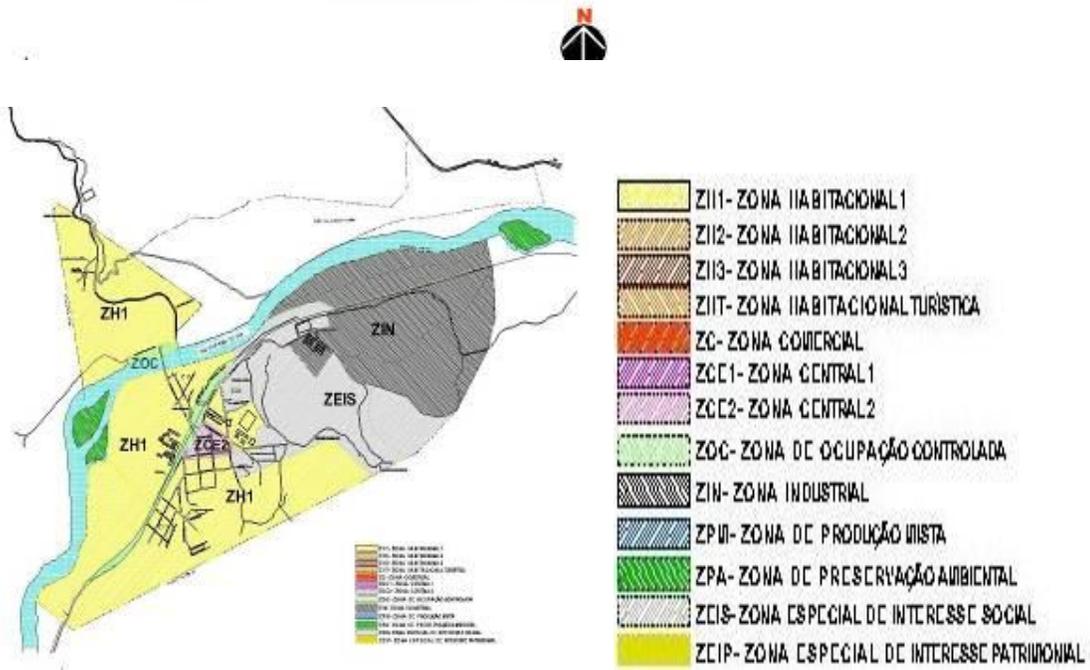


Figura 30: Mapa do Zoneamento do Distrito de Vargem Alegre, Município de Barra do Piraí. Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006b.

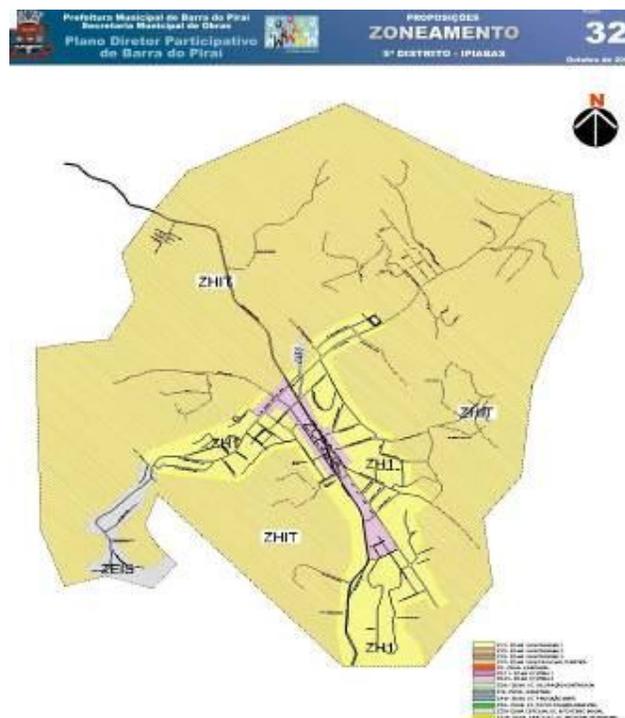


Figura 31: Mapa do Zoneamento do Distrito de Ipiabas, Município de Barra do Piraí. Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006b.



Figura 32: Mapa do Zoneamento do Distrito de Vargem Alegre, Município de Barra do Piraí. Fonte: BARRA DO PIRAÍ, 2006b.

As delimitações das zonas foram definidas a partir de levantamento feito pela equipe técnica, da infraestrutura do local e a capacidade de adensamento dessas áreas. Os mapas utilizados nos estudos fazem parte do Caderno de Estudos e Elaboração do PDO-BP.

Como diretrizes específicas do zoneamento funcional, ficaram determinados os parâmetros de:

- a) Tipo de atividade;
- b) Tamanho do lote mínimo;
- c) Testada mínima dos lotes;
- d) Afastamentos frontais, laterais e de fundos;
- e) Taxa de ocupação máxima;
- f) Coeficiente de aproveitamento que define a área máxima construída;

Também foi estabelecido número de vagas de garagem obrigatórias, áreas *Non Aedificand*, devido à declividade inadequada para construção, faixas de domínios ao longo de rodovias e redes de transmissão e faixas *Non Aedificand* nas margens dos rios. Também proibiu a constituição de núcleos urbanos em área rural.

Quanto ao uso do solo, foram instituídas categorias e definições de usos, que já eram utilizadas no PDDU-BP de 1996, especificamente:

- Habitacional, que pode ser: unifamiliar, multifamiliar horizontal, multifamiliar vertical e transitório (hotéis, pousada etc.)
- Comercial, que pode ser: local, principal ou especial;
- Serviços, que podem ser: local, principal e especial;
- Institucional, que pode ser local, principal e especial;
- Industrial, que é subdividido em: doméstico, de pequeno porte, de médio e grande porte e especial.

As atividades denominadas locais são aquelas destinadas a atender à população do bairro; as denominadas principais são atividades destinadas a atender à população geral e as especiais são atividades atacadistas que, pelo porte,

dimensão, e geração de tráfego, exige localização planejada. Também foi previsto o uso misto.

Como manifestação concreta do planejamento urbanístico, o zoneamento consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social. Essa natureza do zoneamento decorre, nos nossos dias, não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao Poder público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los á sua função social (SILVA. 2000. p.242).

O autor ressalta o principal objetivo do zoneamento, sua interferência na propriedade urbana e o poder e dever da administração pública utilizar esse instrumento de planejamento para atingir o objetivo da função social da cidade e da propriedade urbana.

4.3.6. Implementação: Entraves, desafios e avanços.

Como coordenadora da elaboração do PDP-BP, pude acompanhar a tramitação do plano na Câmara de Vereadores, onde o processo ocorreu de forma tranquila e com poucas discussões, pois, durante a elaboração, houve a participação efetiva de alguns Vereadores e também foram feitas, preliminarmente, palestras na Câmara buscando sanar todas as dúvidas em relação ao plano. Houve apenas uma emenda, onde foi retirada, do Art. 56, a obrigatoriedade de igrejas de grande porte apresentarem o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Por outro lado, verificando as atas do COMBARRA, observa-se que a Câmara Municipal vem fazendo alteração no PDP, que, mesmo com parecer contrário do conselho e veto do prefeito, sanciona a lei. Como exemplo, a Vereadora Vilma Santana, apresentou projeto de lei alterando o Coeficiente de Aproveitamento Básico de 1 (um) para 2 (dois), bem como todos os demais índices, dobrando seus valores. Apesar do parecer contrário do DPPU e do veto do prefeito a lei foi aprovada por unanimidade pelos vereadores. Já o Vereador Cleber Guimarães aprovou lei diminuindo substancialmente a porcentagem de áreas à serem doadas ao município, que devem ser utilizadas para construção de equipamentos comunitários, de 25%, para 12%. O projeto de lei foi vetado pelo prefeito, embasado

por dados técnicos, mas também foi aprovado pelos vereadores. Observa-se, nas atas, que o COMBARRA entrou com algumas representações junto ao Ministério Público Federal, contra a Câmara de Vereadores, porém até o momento o assunto não foi solucionado.

Com o apoio do COMBARRA, a implementação inicial do novo Plano Diretor, promoveu muitas ações previstas no plano, que tinham prazos pré-determinados, como a revisão de toda legislação urbanística em consonância com o PDP-BP, a lei de perímetro urbano, a criação do novo Distrito Califórnia da Barra e a lei de Abairramento elaborada de acordo com as instruções de técnicos do IBGE, que foi utilizada no Censo de 2010. Bueno (2007) chama a atenção para a importância da lei de abairramento que relacione os setores censitários para cada bairro, possibilitando, assim, que sejam utilizados indicadores sociais que permitam avaliar o cumprimento da função social na localidade.

O acompanhamento do cumprimento da função social da propriedade é também um importante argumento e objetivo para a implantação de um sistema de informação voltado ao planejamento do território municipal que tenha articulação com o sistema nacional. A construção de um sistema de informações que possa dar transparência à opinião pública sobre as condições de vida no município é uma obrigação do poder público, assim como a atualização de mapeamentos de licenciamentos, valor venal, cadastro de edificações e de usos, condições de acesso e serviços, condições socioeconômicas e de geração de tributos (BUENO, 2007, p.19).

Diferente da fala da autora, Barra do Piraí não possui nenhum sistema de informação que forneça um banco de dados, que sirva de base para as ações municipais. Durante a pesquisa na Secretaria Municipal de Obras, verificou-se que os mapas e levantamento executados durante o processo de elaboração do PDP e que forneceram as informações para a leitura técnica, não estão sendo atualizados. Também não são computados dados no Departamento de Pesquisa e Planejamento Urbano sobre licenciamentos, alvarás, habite-se e loteamentos.

Na Secretaria de Fazenda verificou-se que não há atualização de cadastro imobiliário desde 1996. Algumas tentativas de fazer essa atualização foram iniciadas, porém, como são contratadas por etapas, acabam não sendo concluídas. A Planta Genérica de Valores está totalmente desatualizada. E a reforma do Código Tributário, prevista no artigo 79 do PDP-BP, para ser executada em até 180 dias, após aprovação do plano, não foi elaborada. Maricato (2001) destaca a importância

da atualização dos cadastros fundiários e imobiliários para o reconhecimento da cidade real, aperfeiçoamento e atualização das informações utilizadas no planejamento da cidade.

Ainda muito longe do reconhecimento da cidade real, segundo pesquisa feita na Secretaria de Obras, somente em uma das ZEIS existentes no município e delimitadas no plano, denominada Asa Branca, foi feito levantamento topográfico, cadastral e social, para iniciar um processo de regularização fundiária. Também foram executadas obras de saneamento na localidade.

Verificando o organograma da Secretaria Municipal de Obras, responsável pela implementação do PDP, constata-se que não há boa estrutura administrativa para manter os mapas atualizados e um bom banco de dados que possa servir de ferramenta para o planejamento. Além disso, não há nenhuma equipe ou funcionário responsável pelo planejamento urbano.

O Departamento de Pesquisa e Planejamento Urbano limita-se ao controle do zoneamento, do uso do solo urbano e da fiscalização de obras particulares. Classicamente, os instrumentos utilizados têm sido o zoneamento funcional da cidade, a fiscalidade fundiária e o urbanismo operacional, isto é, a ação direta do poder público na construção do meio ambiente construído. (RIBEIRO;CARDOSO, 2003, p.119).

A administração de maneira geral, os profissionais que frequentam o DPPU, envolvidos com aprovação de projetos e até mesmo profissionais do setor de planejamento vêem o Plano Diretor apenas como instrumento regulador do uso e do solo urbano. “Nota-se, que pela prática brasileira mais ortodoxa e de várias décadas, o zoneamento não é considerado Plano Diretor, embora muitos pensem em zoneamento quando falam em Plano Diretor”. (Villaça. 1999. p.238).

No plano de 1995, foi proposta a criação de Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), com estrutura capaz de atingir os objetivos de planejamento permanente e informação, porém esta não foi encaminhada à Câmara, conforme mencionado anteriormente (BARRA DO PIRÁÍ, 1996).

Analisando o Plano Plurianual 2006-2009, Lei Municipal nº 996, de 04 de novembro de 2005, verifica-se a menção em macro-objetivos e objetivos específicos, que também são genéricos e abrangem as ações propostas no Plano Diretor de 1996. Já o Plano Plurianual 2010-2013, lei Municipal nº 1596, de 10 de dezembro de 2009, no Anexo I, englobou todas as propostas e ações feitas na leitura comunitária e leitura da cidade, que constam no Caderno de Estudo e Elaboração do PDP-BP, conforme item 3 do PPA:

Aspecto fundamental da elaboração de uma lei como o Plano Plurianual é a definição das demandas da sociedade para a qual se pretende prestar os serviços. É esse, enfim, o objetivo da administração pública, atender ao interesse social mais relevante, governando de forma democrática e participativa. O que se pretende a seguir, inicialmente, é a definição dos problemas mais relevantes para a população de Barra do Piraí, utilizando-se dos estudos já elaborados durante o processo de formação do Plano Diretor Participativo (BARRA DO PIRAÍ, 2009).

As atas do conselho informam que, com a implementação do plano, viu-se a necessidade de fazer algumas alterações pontuais a fim de adequá-lo a situações não previstas ou mesmo falhas observadas posteriormente, como a inclusão nas atribuições do COMBARRA do acompanhamento e fiscalização das políticas habitacionais e mudança nos parâmetros do zoneamento no Distrito Califórnia da Barra, recém-criado. Apesar dessa atualização do plano frente às necessidades observadas, ainda não há estrutura de planejamento capaz de monitorar e empreender um processo de revisão do plano.

Basta fazer a ressalva, bastante óbvia (e nem por isso praticada), de que a atividade de gestão deve prever um plano orientador e um sistema de planejamento e gestão que seja responsável pela revisão periódica do próprio plano (MARICATO. 2010. p.180).

Foi prevista, no plano, a elaboração de agenda de desenvolvimento urbano, pelo COMBARRA, onde deveriam estar contidas as propostas de ações, feitas durante a leitura da cidade. A operacionalização dessa agenda seria feita pelo Comitê Gestor de Desenvolvimento Urbano, com recursos captados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Interesse Social, naquelas ações que atendessem à finalidade do fundo. Porém, verificando as atas do conselho, percebe-se que, apesar de ter composto um comitê para tratar do assunto, a agenda não foi elaborada.

Verificou-se também nas atas das reuniões do COMBARRA que há fragilidade no poder de resolução do conselho que, apesar de analisar, elaborar e aprovar ações, não vê a concretização de suas deliberações. Foi observado, por exemplo, que a minuta da regulamentação do fundo de desenvolvimento e habitação de interesse social, elaborada e aprovada pelo conselho em 2008, só foi enviada à Câmara em 2010 e com pequenas alterações não aprovadas pelo conselho. Verificou-se, também, que modificações no Código de Parcelamento do Solo pelo conselho e enviada à Câmara, foram totalmente alteradas, perdendo todo o estudo elaborado que originou as alterações feitas pelo conselho. Tal fato faz refletir sobre o poder e o real papel do conselho deliberativo.

O fato das decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação, pois, não há estruturas jurídicas que deem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes) (GOHN, 2000, p.180).

Diferentemente do Plano Diretor pós-constituente, o plano de 2006 previu grande número de instrumentos, disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, porém eles não foram regulamentados, o que limita a implementação do plano. Observa-se, nas atas das reuniões, que foi criado comitê com membros do conselho com essa finalidade, demonstrando que há esforço para elaborar tal trabalho, porém não foi dado prosseguimento. Falta ajuda técnica e jurídica para acompanhar os trabalhos. Observa-se bem esse fato na fala do consultor contratado para assessorar a prefeitura na elaboração do plano.

Os instrumentos não são regulamentados, porque é necessário que haja uma estrutura para gestão do plano. Hoje muitas prefeituras ainda funcionam somente no controle urbano. A administração pública está despreparada para atender essas demandas em termos de capacitação, aparelhamento, equipamento e pessoal. Temos arquitetos nas prefeituras, mas não temos urbanistas, com capacidade técnica contemporânea para lidar com o novo ordenamento. Estamos retomando o planejamento da pior maneira possível, na pressão do dia a dia (CUNHA, 2010)

As pressões exercidas pelo mercado imobiliário e políticos são grandes desafios enfrentados constantemente pela administração municipal e mais especificamente pelos técnicos do DPPU. Tal fato fica claro na palavra do Sr, Prefeito, em entrevista:

O Plano Diretor fere interesses. Como colocar na cabeça da população e, sobretudo na cabeça dos investidores que existe uma legislação para proteger o futuro da cidade e da sociedade? O investidor quer lucro e é aí que ele esbarra no plano diretor. Sou muito cobrado pelas limitações impostas pelo zoneamento (ANCHITE, 2010)

Quando perguntado sobre os pontos positivos e negativos do plano, na visão política de um prefeito, este argumentou que:

Após seis anos de mandato consigo ver o Plano Diretor de forma muito diferente. Inicialmente, como venho da iniciativa privada, não consigo ver nada que não seja crescimento e num primeiro momento via o plano com certo inconformismo pelas limitações que ele impunha. Hoje, acho que o plano faz diferença em qualquer governo e é necessário. Vejo como positivo o norteamento para as ações públicas e muitas vezes fico satisfeito de saber que existe um plano que impõe limitações necessárias para a organização da cidade. Politicamente, o plano ajuda o prefeito dando razões para dizer o não que ele precisa dizer (ANCHITE, 2010).

Outro fato importante de ser comentado é a obrigação ou não de executar as obras e ações previstas nos Planos Diretores. Os planos contêm, como já falamos, muitas diretrizes gerais que deixam em aberto quais seriam as ações concretas para atingir os objetivos propostos, mas também contêm ações pré-determinadas e claras, algumas com prazo estabelecido para serem executadas e, mesmo assim, não a são. Seria este um dos entraves da execução da implementação dos Planos Diretores? Sobre o fato, Villaça, comenta:

Afinal esse elenco de obras é mera sugestão que os prefeitos podem ou não acatar ou é impositivo? A ideia aqui difundida – especialmente pela imprensa – é que o prefeito seria obrigado a executar as obras previstas no plano. Entretanto – pergunta-se – seria ele supostamente obrigado a executar somente as obras previstas no plano? Ou poderia um prefeito executar também obras que não estão previstas? [...] Se o elenco de obras for mera sugestão, os Planos Diretores perdem a credibilidade, o prestígio e a aura de poder que lhes são conferidas há décadas e até mesmo sua natureza de lei. Que sentido tem aprovar uma lei se sua obediência é facultativa? Na verdade nela não haveria o que obedecer, mas sim escolher o que obedecer, e ainda com a possibilidade de não escolher nada!(VILLAÇA. 2005. p.44).

O autor ressalta muito bem um dos aspectos mais relevantes em torno da questão da implementação dos Planos Diretores: a possibilidade que o prefeito tem de executar ou não as ações contidas nos planos. Na verdade, é facultativo, e pode, até mesmo, ficar para outra gestão fazer ou até nunca ser feito e numa próxima revisão do plano, nem aparecer mais como ação.

Apresentamos a seguir um quadro comparativo dos três planos: O elaborado pelo Estado em 1979, o plano pós-constituinte e o plano pós-Estatuto da Cidade. A finalidade é que o leitor tenha uma visão geral dos principais pontos de cada plano, podendo fazer uma leitura resumida do conteúdo de cada plano.

QUADRO COMPARATIVO			
	PLANO DIRETOR 1979	PLANO DIRETOR 1996	PLANO DIRETOR 2006
DENOMINAÇÃO	Plano de Desenvolvimento Urbano. PDU-BP	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Barra do Piraí. PDDU-BP	Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí. PDP-BP
ELABORAÇÃO	Governadoria do Estado do Rio de Janeiro	Consultoria Contratada	- Consultoria Contratada - Técnicos da Prefeitura - Participação Popular
ÓRGÃO RESPONSÁVEL	Secretaria Municipal de Obras	Secretaria Municipal de Obras - Departamento de Pesquisa e Planejamento Urbano - DPPU	Secretaria Municipal de Obras - Departamento de Pesquisa e Planejamento Urbano - DPPU
FORMATO	2 volumes: - Caracterização do Município - Legislação proposta	6 volumes: - Caracterização e Proposições; - Código Administrativo; - Código de Obras; - Lei de Parcelamento do Solo; - Lei de Zoneamento e Uso do Solo; - Lei de Desenvolvimento Urbano.	2 volumes: - Caderno de Estudo Básico de Elaboração; - Lei que institui o Plano Diretor Participativo
MACROZONEAMENTO	Não foi previsto	Não foi previsto	Foi previsto e se divide área urbano, área de expansão urbana e área rural.
ZONEAMENTO	Apresenta alguns mapas, mas a lei não foi encontrada.	Possui lei específica de Zoneamento e Uso do Solo	O zoneamento é parte integrante da lei que instituiu o Plano Diretor
CONSELHO	Não houve composição de Conselho no plano porém já existia conselho, CMPU, previsto na lei de parcelamento do solo	- Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMPU Consultivo. inicialmente 7 membros, mais tarde 11 membros.	Conselho Municipal da cidade de Barra do Piraí – COMBARRA. Consultivo e Deliberativo. 33 membros. Hoje conta com 24 membros.

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	Menciona no texto que foi elaborado Código de Obras e Lei de Zoneamento, porém não foram localizados no arquivo da Prefeitura.	Elaborado: - Código de Obras - Código Administrativo - Zoneamento e Uso do Solo Revisado: - Código Parcelamento do Solo.	Elaborado: Código Ambiental Revisado: - Códigos de Obras, - Código Administrativo - Código de Parcelamento do Solo
DIRETRIZES	- Controle da expansão urbana da cidade; - disciplinar o uso do solo; - melhorar infraestrutura urbana; - disciplinar sistema viário e circulação urbana;	- Diretrizes básicas; - Diretrizes político-administrativas - Diretrizes de serviços públicos e equipamentos urbanos; - Diretrizes para erradicação de habitações sub-normais; - Diretrizes para preservação do patrimônio cultural construído; - Hierarquização do sistema viário; - disposições finais e transitórias.	- Diretrizes Gerais - Diretrizes específicas 5 eixos estratégicos: Desenvolvimento econômico e social, Trânsito, mobilidade urbana, Planejamento e ocupação territorial urbana, Patrimônio cultural, Gestão democrática da cidade. - Sistema viário; - Criação do Fundo de desenvolvimento urbano; - Disposições finais e transitórias.
INSTRUMENTOS	- Legislação urbanística. Lei de Zoneamento e Código de Obras.	- Legislação Urbanística. Código de Obras. Lei de Zoneamento e uso do solo, Código Administrativo, Código de Parcelamento do Solo.	- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; - Do IPTU progressivo; - Da desapropriação com pagamentos em títulos; - Do direito de preempção; - Da outorga onerosa do direito de construir; - das operações urbanas consorciadas; - Da transferência do direito de construir; - Do estudo de impacto de vizinhança; - da reforma do Código Tributário.

Tabela 06: Quadro comparativo entre os Planos Diretores, 2010.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Infelizmente os entraves na implementação dos Planos Diretores são de difícil superação. Muitos são os aspectos que dificultam essa implementação. Cabe-nos destacar, o impasse gerado pelas disputas partidárias e ideológicas que pode ser exemplificado no fato de diversas vezes o plano, ou sua revisão, não serem enviados à Câmara Municipal por conta do momento de transição entre diferentes gestões ou onde as forças entre o executivo e o legislativo não se mostravam favoráveis ao anteprojeto de lei.

Outro fator é a descontinuidade da gestão pública, que se mostra inevitável, e que em muitos casos, implica em mudanças no processo de implementação do plano, por conta da presença de novos interesses que muitas vezes não prosseguem com o trabalho em andamento e podem alterar procedimentos arduamente consolidados.

Deve-se considerar também o fato de que, mesmo com um Plano Diretor inclusivo e de boa qualidade técnica, nada garante que a Câmara de Vereadores irá respeitar o processo democrático e participativo pelo qual se elaborou o plano. No caso de Barra do Piraí percebe-se que em determinadas ocasiões o Legislativo impõe a vontade individual de seus Vereadores em confronto ao veto do prefeito e as resoluções do COMBARRA e faz alterações no Plano Diretor, sem estudo técnico e sem participação popular, atendendo a interesses e pressões externas. Para conter tais procedimentos o conselho conta com o Ministério Público, que por sua vez não corresponde a contento.

Outra questão extremamente importante são as opções políticas e unilaterais dos prefeitos na implementação das políticas públicas previstas no plano que deixam em suspense, em cada administração, a execução ou não das ações propostas no plano diretor.

A regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, além de enfrentar a falta de capacitação técnica para sua elaboração, encontrarão novos obstáculos, para sua aprovação na Câmara de Vereadores, devido às pressões externas exercidas pelo interesse econômico e político.

Mesmo que os instrumentos urbanísticos venham ser regulamentados, para serem implementados necessitarão da conscientização da administração quanto sua importância, da integração das políticas setoriais que os utilizarão e da capacitação dos gestores que os implementarão. A falta de regulamentação e por consequência a falta de implementação dos instrumentos previstos no plano limita o poder do município de cumprir com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Cabe perguntar: porque não se aproveitou o Plano Diretor para se ter condição de se efetivar a aplicação dos instrumentos? Quais são os interessados em postergar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização? Quem ganha com a incapacidade do poder público em redistribuir a valorização do solo urbano, muitas vezes impulsionado, pelos próprios investimentos públicos? Quem se beneficia pelo inadequado aproveitamento dos vazios urbanos ou imóveis subutilizados? Quem ganha e quem perde quando recursos públicos são gerados pela repartição dos lucros com o setor imobiliário?

Ao se postergar a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no plano diretor, a implementação deste vem se limitando ao zoneamento e ao controle do uso do solo urbano, bem como de toda a legislação urbanística. E mesmo estes instrumentos têm enfrentado desafios frente às pressões de ordem política e econômica privada, que buscam seus interesses em detrimento dos princípios sociais que visam a organização e o controle da expansão urbana. Contudo, deve-se considerar o novo modelo de gestão, onde o Plano Diretor tem como fundamento permitir maior diálogo entre planejamento, política e gestão, não se contendo na execução de ações e sim no fortalecimento da gestão e na disponibilização de instrumentos que possibilitem alcançar seus objetivos.

O reconhecimento da cidade real, através das ZEIS, previstas no Plano Diretor, não foi suficiente para a inclusão desses espaços “clandestinos” à cidade legal. Sem o estabelecimento de parâmetros urbanísticos e categorias de uso do solo, bem como, a falta de investimentos públicos nessas áreas, ou mesmo a inexistência de um programa de investimentos de urbanização e a promoção da regularização fundiária, não se consegue atingir o objetivo de incluir a população historicamente apartada desse processo. Barra do Piraí tem no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em andamento, uma outra oportunidade para que se consiga ao menos demarcar as ZEIS, entretanto sabe-se que apenas isto não basta para que seja iniciado, também, um processo de inclusão e de melhorias urbanísticas nestas áreas.

A falta de recursos humanos e equipamentos, a falta de técnicos capacitados, a inexistência de uma estrutura administrativa que possa monitorar e implementar o plano, a fragilidade da fiscalização, a incapacidade de manter dados e indicadores atualizados, a dificuldade de avaliar as políticas públicas e acompanhar o alcance dos objetivos do plano de modo democrático, impedem sua implementação de modo eficiente.

A pesquisa mostrou que a participação dos conselhos nas políticas públicas, fruto de demandas populares e pressões pela redemocratização do país ainda está longe de se realizar. Entretanto acredita-se que é por meio das pressões sociais que se vai conseguir imprimir um novo formato na relação sociedade-estado. Constatou-se que o envolvimento e a participação dos conselheiros ainda são acanhados e não colocam em discussão seus interesses sendo, o executivo o grande responsável pela pauta de discussões. Percebeu-se a necessidade de capacitação dos conselheiros objetivando o nivelamento de conhecimentos para que estes possam agir com o poder que lhes é conferido. Identificou-se a necessidade de um maior envolvimento, para que o conselho possa acompanhar os resultados de suas ações junto ao executivo e legislativo cobrando a execução de suas resoluções, já que, apesar de possuir caráter deliberativo, na prática o poder de decisão é limitado.

Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2000, p.179).

No que diz respeito aos avanços, a pesquisa mostrou que cada plano elaborado, dentro do contexto de sua época, conseguiu introduzir pontos positivos para a gestão urbana de Barra do Piraí. O PDU-BP, elaborado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em 1979, deixou um estudo técnico, bem elaborado e fundamentado que serviu de base para os demais planos e que se utilizado pelas administrações passadas, alguns problemas vividos ainda hoje pela cidade, poderiam ter sido evitados, principalmente, aqueles relacionados ao sistema viário e a expansão urbana.

O PDDU-BP de 1996 consolidou parte das propostas do plano anterior e contribui muito com a gestão urbana, na revisão de toda a legislação urbanística, que já estava obsoleta e defasada. Cabe destacar como legado a instituição da lei municipal de Zoneamento e Uso do Solo que, se por um lado, acabou por proteger e atender interesses imobiliários, por outro, mesmo sob fortes pressões, de todas as ordens conseguiu conter a ocupação de áreas inadequadas, controlar o adensamento populacional, evitar a incompatibilidade de usos e minimizar os problemas do trânsito na cidade.

O PDP-BP de 2006 foi elaborado num contexto totalmente diferente, após a regulamentação do Capítulo da Política Urbana, presente na Constituição de 1988. A Lei do Estatuto da Cidade, fruto de inúmeros debates e da atuação do movimento da Reforma Urbana consolidou este processo. Na esfera federal a criação do Ministério das Cidades veio reforçar ainda mais a preocupação com as questões urbanas. Este contexto promoveu uma concepção completamente diferente dos planos anteriores. Com a pesquisa pode-se observar que, até o momento, um dos mais importantes avanços alcançados com o plano, em vigor, foi o compromisso da administração com o capítulo da Gestão Democrática.

Seguramente a sociedade brasileira nunca discutiu tanto a política urbana estimulada pelas conferências das cidades e por essa campanha de planos diretores participativos. Novos atores políticos estão surgindo em todo país e o debate sobre o universo urbano se amplia de forma inédita pois pela primeira vez ele é democrático. (Maricato, 2005, p.1).

Analisando o processo de elaboração, verificou-se, através das listas de presença das reuniões, oficinas e audiências públicas que a população foi amplamente convidada à participar e conseguiu-se uma mobilização, ainda que pequena frente à população do município, mas de grande diversidade de grupos sociais existente no município. Com a criação do COMBARRA, percebe-se que o Plano Diretor conseguiu alcançar novo patamar no tocante à participação popular nas políticas públicas, que mesmo ainda de forma pouco efetiva, conseguiu bons resultados, até aqui. Para o consultor entrevistado, sobre os avanços que o novo plano empreendeu no município este afirmou que:

O município ganhou muito no processo de discussão. Há uma transformação visível da compreensão do trabalho, de 1990 para 2006, com gente nova e menos inocente no processo. Prosseguir nisso depende de um movimento da administração de se reestruturar para enfrentar as demandas e manter o processo participativo, com pena de tudo se perder e os problemas ficarem mais graves com passar dos anos (CUNHA, 2010).

A pesquisa também constatou que, contando com uma experiência maior dos técnicos do DPPU e provido de novas tecnologias, o plano conseguiu aprofundar mais os estudos que resultaram nas propostas e diretrizes e fundamentaram os parâmetros e categorias de usos do zoneamento, flexibilizando algumas questões e reforçando outras, especialmente as relacionadas a preservação do meio ambiente, o que promoveu melhor desempenho na aplicação do instrumento.

Diante dessas constatações a pesquisa nos mostrou que os Planos Diretores, de Barra do Piraí, ainda não estão sendo utilizados como ferramentas de planejamento e gestão e que as ações do executivo não tem se apoiado nos princípios norteadores do plano. Hoje, constata-se a não aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade que constam no plano, restando apenas a implementação dos capítulos relacionados ao controle do uso do solo urbano e da gestão democrática.

Recorrendo a rica produção de textos do Professor Villaça, grande questionador da eficácia dos Planos Diretores, pergunta-se: A cidade precisa de Plano Diretor? A pesquisa revelou que “sim”. Mesmo diante de tantos entraves e desafios, há de se reconhecer os avanços, por menor que sejam. Apesar de frágeis, os Planos Diretores, com a nova abordagem dada após o Estatuto da Cidade, podem reforçar a gestão local no que diz respeito á atuação na regulação do solo considerando o interesse da coletividade, aos princípios de justiça social através de leis específicas que venham a possibilitar a aplicação dos instrumentos e finalmente ao fortalecimento da gestão democrática.

As administrações municipais necessitam de plano, com base em estudos sólidos, norteador das ações, não só do prefeito, mas também e principalmente, daqueles que constituem a base da administração e que operam, na prática, a legislação urbanística. As ações cotidianas precisam estar norteadas por princípios e fundamentos que lhe dêem base para se pautar em objetivos que busquem a eficiência dos investimentos públicos adequados, não só ao crescimento das cidades, mas também, a gestão urbana fundada na justiça distributiva, procurando, assim diminuir a distância entre a teoria e a prática.

Sabe-se que não podemos ter a inocência de achar que o Plano Diretor é um instrumento miraculoso, que se totalmente implementado irá resolver todos os problemas urbanos e sociais da cidade. Ademais, sua implementação se faz através de um processo longo e num complexo campo de disputas, por isso difícil de apresentar resultados rápidos. Mas acredita-se que ele pode contribuir e muito no cumprimento do princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, promovendo a equidade social.

Temos que ser sóbrios, e não incorrer novamente no erro de acreditar que a existência de um dispositivo jurídico vai garantir uma melhora no nosso ambiente urbano. Pelo contrário, as forças que se opõe á democratização do acesso a terra continuam presentes e atuantes e permanecem com um acesso privilegiado aos canais de decisão, significando que se trata de uma luta sem descanso por mais igualdade em nossa realidade urbana. Mas é exatamente esse o papel da política, e o Estatuto da Cidade prevê um espaço em que ela se efetive. O restante está a cargo da capacidade de organização e pressão dos diferentes atores.(ROLNIK. 2001. p.121).

Durante a pesquisa constatou-se a dificuldade de medir o quanto, os Planos Diretores contribuem com a gestão urbana e viu-se a necessidade de se criar, junto aos órgãos de planejamento, indicadores municipais, correlacionados com indicadores estaduais e nacionais, que possam manter processo de avaliação da eficácia da gestão local, quanto ao alcance dos objetivos explicitados em suas políticas públicas. As formulações destes índices precisam de maior investigação necessitando, portanto, continuidade na pesquisa.

6. REFERÊNCIAS:

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (Brasil). *Boletim de monitoramento dos reservatórios do sistema hidráulico do rio Paraíba do Sul*, Brasília, v.5, n.1, p.1-20, jan. 2010. Disponível em: <http://www.comiteps.sp.gov.br/docs/BOLETIM_DE_MONITORAMENTO_DO_RESERVATORIO_DO_RIO_PARAIBA_DO_SUL_COMPLETO.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2010.

ALFONSIN, B. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. In: RIBEIRO L. C. Q.; CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003. 192p.

ANCHITE, José Luiz. José Luiz Anchite: Prefeito de Barra do Piraí.[13. dez. 2010]. Entrevistador: Maria Ilma Silva Dias, Barra do Piraí. cassete sonoro.

BACIA hidrográfica do rio Paraíba do Sul: histórico da região. *Comitê de Integração da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul (CEIVAP)*, 2010. Disponível em: <http://ceivap.org.br/bacia_1_1.php>. Acesso em: 21 mar. 2010.

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral SUPLAN/DESUR. *Plano Desenvolvimento Urbano de Barra do Piraí*. 1979.

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Conselho Municipal da Cidade de Barra do Piraí (COMBARRA). *Atas das reuniões*. [s.d.].

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Lei de Zoneamento e Uso do Solo, Lei Municipal nº 53 de 01 de Dezembro de 1977. Regula o Parcelamento do Solo para fins Urbanos em Zona Urbana e Rural do Município de Barra do Piraí. 1977. 25p.

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Câmara Municipal de Barra do Piraí. Lei Orgânica do Município de Barra do Piraí. Promulgada em 05 de abril de 1990. 82p.

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Código Administrativo, Lei Municipal nº 273 de 21 de dezembro de 1995. Institui o Código Administrativo de Barra do Piraí, e dá outras providências. *Boletim Municipal*, Barra do Piraí, ano 64, n. 2.368, 1 mar. 1996a. p.18-53.

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Código de Obras, Lei Municipal nº 274 de 21 de dezembro de 1995. Institui o Código de Obras de Barra do Piraí, e dá outras providências. *Boletim Municipal*, Barra do Piraí, ano 64, n. 2.368, 1 mar. 1996b. p.44-52.

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Lei de Zoneamento e Uso do Solo, Lei Municipal nº 275 de 21 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo do Município de Barra do Piraí. *Boletim Municipal*, Barra do Piraí, ano 64, n. 2.368, 1 mar. 1996c. p.53-58.

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Barra do Piraí, Lei de Desenvolvimento Urbano, Lei Municipal nº 276 de 21 de dezembro de 1995. Institui o Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí, fixando seus objetivos, diretrizes e outras providências. *Boletim Municipal*, Barra do Piraí, ano 64, n. 2.368, 1 mar. 1996. p.59-64

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí, Lei Complementar nº 001 de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí. *Boletim Municipal*, Barra do Piraí, ano 2, n. 95, 22 out. 2006a. Supl. Especial.

BARRA DE PIRAÍ (Rio de Janeiro). Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí. *Caderno de Estudo Básico de Elaboração*, 2006b.

BARRA DO PIRAÍ (Rio de Janeiro). Lei Municipal nº 1596 de 10 de Dezembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2010-2013.

BAUMGRATZ, G. *Barra do Piraí: cronologia histórica*. Niterói: Imprensa Oficial, 1991. 501p.

BRASIL. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001. (Série Fontes de Referência: legislação, n.40).

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Ministério das cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2004.

BUCC. M. P. D. *Gestão Democrática da Cidade*. In: ESTATUTO da Cidade. *Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo. Malheiros Editores. 2002. 453p.

BUENO, L. M.M. Inovações para a Concretização dos Direitos à Cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: Laura Bueno; Renato Cymbalista (Org.). *PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: novos conceitos do planejamento territorial*. São Paulo. Annablume. 2007. 292p.

CARDOSO, A. L. *Indicadores da gestão urbana*. Brasília, DF: SEDUR/PR-PNUD, 2002.

CARDOSO, A. L. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: REFORMA urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003, 192p.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (Orgs.). *Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades. 2010. 120p.

CASTRO, Marcid dos Santos. Marcid dos Santos Castro: Conselheiro do COMBARRA. [10. dez. 2010]. Entrevistador: Maria Ilma Silva Dias, Barra do Piraí. cassete sonoro.

CIDADE – Centro de Acessória e Estados Urbanos. *Gestão democrática das Cidades*. São Paulo. Sergio Antônio Fabris Editor. 2002. 278p.

COSTA, L. C. *Plano diretor: um personagem a procura de seus atores: São Paulo nos anos 80*. 1994. 327f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

CUNHA, Lincoln Botelho. Lincoln Botelho da Cunha: Consultor responsável pela elaboração dos Planos Diretores 1996-2006. [13. dez. 2010]. Entrevistador: Maria Ilma Silva Dias, Barra do Piraí. cassete sonoro.

FERNANDES, E. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. 630p.

FERNANDES, E. O estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: O ESTATUTO da cidade Comentado, CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (Org.) São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades. 2010. pp.55-70.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: REPENSANDO a Experiência Urbana na América – questões, conceitos e valores. Editora Buenos Aires. 2.000: 175-201.

GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: ESTATUTO da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. 277p.

GRAZIA, G. Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade. In: REFORMA urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003. 192p.

HOLANDA, V. Em busca dos sentidos que permeiam a cidade média. Revista da Casa da Geografia de Sobral, Volume 2/3, nº 1, 2000/2001, 22p.

ÍNDICE Firjan de desenvolvimento municipal. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>> . Acesso em: 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Senso demográfico*, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010>>. Acesso em: 2010.

LAMPARELLI, C. M. *Novo conceito de Plano Diretor a partir da própria constituição brasileira*. In: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo, 1989. **Anais...** São Paulo: Departamento de Projeto, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, 1989.

LIGHT Serviço de Eletricidade S.A. *O Sistema Gerados da LIGHT*. Audiência Pública nº 04/2005. Disponível em: http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2005/004/contribuicao/light_anexo_i.pdf

MARICATO, E. *O que esperar dos Planos Diretores?* Out. 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_esperarplanodiretor.pdf>. Acesso em: 2010.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: VAINER, C; ARANTES, O. B. F. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p.121-192.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade periférica In: O ESTATUTO da cidade Comentado, CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (Org.) São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades. 2010. pp.5-22.

MOREIRA, A. C. M. L. *O novo e o velho Plano Diretor*. In: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. 1989. **Anais...** São Paulo: Departamento de Projeto, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, 1989.

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO (ONS). *Vazões médias mensais nos aproveitamentos hidrelétricos: período 1931 a 2004*. Disponível em: <<http://www.ons.org.br/download/operacao/hidrologia/vaz3104.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

OLIVEIRA, Madalena Sofia Ávila Cardoso de. Madalena Sofia Ávila Cardoso de Oliveira: Secretária Municipal de Meio Ambiente. [10. dez. 2010]. Entrevistador: Maria Ilma Silva Dias, Barra do Piraí. cassete sonoro.

OSÓRIO, L. M.; MENEGASSI, J. A. Reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. 278p.

PUPO, S. C. *A Imposição do consenso: limites e possibilidades na experiência participativa do Conselho de Meio Ambiente em Jundiaí*. 2010. 173f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2010.

REZENDE, V. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. 126p.

RIBEIRO, L. C. Reforma urbana: atualidades sobre um tema esquecido. In: ABREU, A; RIBEIRO, L. C. *Debatendo a reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1986. 35p.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. *Plano Diretor e gestão democrática da cidade*. . In: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. 1989. **Anais...** São Paulo: Departamento de Projeto, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, 1989.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. 192p.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado. *Plano de desenvolvimento urbano de Barra do Piraí*. Rio de Janeiro, 1979.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Secretaria de Planejamento. *Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro 2009 – Barra do Piraí*. Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, out. 2006. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 2010.

RIO DE JANEIRO. Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), 2010.

RIO DE JANEIRO. Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). 2010,

RODRIGUES, Paulo Hermenegildo. Paulo Hermenegildo Rodrigues: Conselheiro do COMBARRA. [10. dez. 2010]. Entrevistador: Maria Ilma Silva Dias, Barra do Piraí. cassete sonoro.

ROLNIK, R. Plano Diretor: Desafio para uma gestão democrática da cidade. In: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. 1989. **Anais...** São Paulo: Departamento de Projeto, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, 1989.

ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: Luís Ribeiro; Orlando Júnior. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/planejamentourbano.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

ROLNIK, R. Planejamento e Gestão: Um diálogo de surdos? In: ESTATUTO da Cidade. São Paulo. Fundação Prefeito Faria Lima. 2001. 484p.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 476p.

SILVA, J. M. P. O Planejamento Participativo e a Transformação da Paisagem. IN Tangari, V.R. & Schlee, M. B. & Andrade, R. & Dias, M. A. *Águas Urbanas: uma contribuição para a regeneração ambiental como campo disciplinar integrado*, Coleções ProArq, FAU-UFRJ, 2007. pp.173-214

SILVA, M. M.; DIAS, M. I. S. *Barra do Piraí – Retomando o desenvolvimento e resgatando a cidadania através do marketing*. 2000. 174f. (Monografia) Gerente de Cidade. Fundação Armando Alvarez Penteadó – FAAP.

SITE OFICIAL DE BARRA DO PIRAÍ – RJ. Disponível em: <<http://www.pmbp.rj.gov.br/portal1/intro.asp?ildMun=100133008>>. Acesso em: 2010.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 560p.

SOUZA, M. L. *ABC do desenvolvimento urbano*. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 192p.

VILLAÇA, F. Plano Diretor anos 90. In: SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE PLANEJAMENTO URBANO. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 1993. Disponível em: <www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pd_anos90.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

VILLAÇA, F. *Plano Diretor: Modernismo x pós-modernismo?* 1993. Disponível em: <www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pdli993.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: CEPAM & CORREIOS, 1999. p 237-248.

VILLAÇA, F. *Perspectivas do Planejamento Urbano no Brasil de Hoje*. Campo Grande, 2000. Disponível em: <www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo_grande.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001. 373p.

VILLAÇA, F. *As Ilusões do Plano Diretor* São Paulo. São Paulo. 2005. Disponível em: www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em 15 de abril de 2009.

7. ANEXOS:

Anexo A -	Ata da Reunião do C MPU, dia 04/06/98	159
Anexo B -	Ata da Reunião do C MPU, dia 29//09/99	161
Anexo C -	Ata da Reunião do C MPU, dia 26/10/00	163
Anexo D -	Ata da Reunião do C MPU, dia 22/05/01	166
Anexo E -	Ata da Reunião do C MPU, dia 23/08/05	168
Anexo F -	Ata da Reunião do COMBARRA, dia 19/12/06	171
Anexo G -	Ata da Reunião do COMBARRA, dia 18/07/07	173
Anexo H -	Ata da Reunião do COMBARRA, dia 21/11/07	176
Anexo I -	Ata da Reunião do COMBARRA, dia 12/11/08	179

**ANEXO A – Ata da Reunião do CMPU
04/06/1998**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO PIRAI

Ata da Reunião do Conselho Municipal de Planejamento Urbano, realizada em 04 de junho de 1998, na Secretaria Municipal de Obras de Barra do Piraí, presente os senhores membros que firmam a presente.

Reunida às 14:00 horas, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, sob a presidência da Sr^a Secretária Municipal de Obras, Dr^a Maria Ilma Silva Dias, tendo a secretariar os trabalhos a Chefe da Divisão de Urbanismo, Dr^a Silvane Andrade Galhano Gomes a fim de liberar acerca do pedido de aprovação do projeto de loteamento da área remanescente "A", situada no bairro Nossa Senhora Santana, na Rua Projetada "A", em prolongamento da Rua Dr. Mesquita (3^a fase). A Sr^a Presidente deu início aos trabalhos declarando que a reunião tinha presença suficiente dos membros do Conselho, para tal. Em seguida, a Sr^a Presidente, apresentou a todos o projeto de loteamento, objeto da reunião de propriedade da firma M.C. Lopes Imobiliária ME., processo nº 2.526 de 12 de março de 1997, sito, no local anteriormente já citado, nesta cidade de Barra do Piraí. A Sr^a Presidente, deixou consignado que esteve no local do empreendimento juntamente com outros profissionais da Secretaria Municipal de Obras e pode constatar que todas as obras de infra-estrutura, exigidas pela Legislação pertinente, estavam prontas, dispensando-se desta forma qualquer tipo de caução a que se refere a norma legal própria. Em apreciação, o referido projeto foi aprovado por unanimidade dos membros presentes do Conselho, dispensando-se caução, face as informações apresentadas pela Sr^a Presidente. Assim nada mais havendo, digno de nota a ser lavrado, a Sr^a Presidente deu por encerrada a presente ata, que vai por mim, secretária, assinada, juntamente com a Sr^a Presidente e demais membros do Conselho presente. Barra do Piraí, em 04 de junho de 1998.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
 PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO PIRAÍ

Arq. MARIA ILMA SILVA DIAS
 Sec. Mun. de Obras - Presidente

Maria Ilma Silva Dias

Arq. SILVANE ANDRADE GALHANO GOMES
 Chefe da Divisão de Urbanismo
 Secretária

Silvane Andrade Galhano Gomes

Dr. DELMO VICENTE DIMA
 Consultor Jurídico do Poder Legislativo
 Municipal

Delmo Vicente Dima

Arq. MARCELLUS SEREJO RIBEIRO
 Representante da Faculdade de Arquitetura
 de Barra do Piraí

Marcellus Serejo Ribeiro

Sr^a MARIA DE LOURDES DE OLIVEIRA CZABA
 Representante da Comunidade

Maria de Lourdes de Oliveira Czaba

**ANEXO B – Ata da Reunião do CMPU
dia 29/09/1999**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO PIRAI
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS
DIVISÃO DE URBANISMO

Ata da Reunião do Conselho Municipal de Planejamento Urbano, realizada no dia 29/09/1999 na Secretaria Municipal de Obras de Barra do Piraí.

Reunido às 15:00 horas, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, sob a presidência da Sra. Secretária Municipal de Obras, Dr^a. Maria Ilma Silva Dias, tendo a secretariar os trabalhos a chefe da Divisão de Urbanismo, Silvane Andrade Galhano Gomes, a fim de apreciar e consequentemente deliberar acerca dos processos 09510/99 e 07295/99. O requerente do processo 09510/99 é a Igreja Universal do Reino de Deus que solicita Consulta Prévia para funcionamento de um Templo Religioso num Prédio existente, situado na Avenida Governador Portela, nº 170, centro, nesta cidade, onde funcionava um Cinema. A atividade é classificada como Institucional Especial e o Prédio está localizado no Setor 3. Este tipo de atividade de acordo com a Lei de Zoneamento e Uso do Solo (Anexo II – Tabela I), no seu Artigo 14 e Parágrafo Único, para obter autorização para funcionamento dependerá de análise do Conselho Municipal de Planejamento Urbano. Visando atender a legislação vigente, o requerente anexou documento assinado pelo Bispo José Sinfiriano Soares Rocha e outro documento assinado pelo técnico Dr. Paulo Moraes, CREA – RJ 142.093/D, comprometendo-se a cumprir o Art.22 da Lei de Zoneamento e Uso do Solo e para confirmar foi anexado declaração do Sr. José Luiz Pinto Pires, proprietário da Garage Silva, situada nas imediações, que atesta que há 06 vagas disponíveis para serem alugadas para a Igreja Universal do Reino de Deus. Visando também atender o Código Administrativo no Capítulo referente ao Sossego Público, apresentou Declaração informando que a Igreja adotará as mais modernas técnicas visando assegurar que o som da Igreja não venha ultrapassar os níveis de decibéis permitidos de acordo com os horários. Após análise dos documentos apresentados, a solicitação para funcionamento da atividade foi aprovada por unanimidade pelos membros do Conselho, sendo que sugeriram que a Requerente fizesse, mais tarde, obras no local para construção de Garagem no Prédio. Após análise do primeiro assunto, o Conselho passou a analisar o segundo processo, cujo requerente é o Sr. Mário

José da Silva, que solicita Certidão de Características de Desmembramento aprovado em 14/02/91, através do processo nº 13451/90 e registro nº 023/91, de duas áreas situadas na Quadra 13, Rua G, lote 26 do Loteamento Santo Antônio, no Bairro Matadouro, numa Zona Habitacional 1. Foi solicitada a análise pela Comissão porque de acordo com a Lei de Parcelamento do Solo, há um prazo de 180 dias após aprovação para registro do Parcelamento. Após este prazo, para que seja emitida nova Certidão será necessário que o parcelamento atenda a legislação vigente. E neste caso a área e a testada dos lotes não estão atendendo, pois houve mudanças na legislação. Atualmente, a área mínima de lote na ZH1 é de 300,00 m² e o projeto está com 280,00 m², quanto a testada, o mínimo para a Zona é de 10,00 m e o projeto está com 8,00 m. Os membros do Conselho verificaram que a diferença é mínima e que a área e a testada são superiores a Lei Federal nº 6766 (125,00 m² e 5,00 m). Analisaram também o argumento do requerente que informou que na época do desmembramento não tinha condições para regularizar no Registro de Imóveis e também desconhecia que havia prazo para registro. E, na época da aprovação, foi vendido um dos lotes e hoje já possui uma casa em cada lote, caracterizando o desmembramento. Analisando as informações acima, os membros do Conselho julgaram favorável que a aprovação fosse revalidada e fosse emitida a Certidão de Características. Assim, nada mais havendo digno de nota a ser lavrado, a Sr^a Presidente deu por encerrada a Reunião e a presente Ata, vai assinada por mim sossego, juntamente com a Sr^a Presidente e demais membros do Conselho presentes. Barra do Pirai, em 29 de setembro de 1999.

Arq. Maria Ilma Silva Dias
Secretária Municipal de Obras - Presidente

Dr. Delmo Vicente Dima
Representante da Comunidade

Sr. Wellington Marcondes
Representante da Comunidade

Arq. Jairo Fernandes da Silva
Representante dos Profissionais cadastrados na Sec. Mun. de Obras

Dr. Darcy de Souza Arruda
Representante do Poder Legislativo

Arq. Silvane Andrade Galhano Gomes
Chefe da Divisão de Urbanismo -

**ANEXO C – Ata da Reunião do CMPU
dia 26/10/2000**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO PIRAI
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS
DIVISÃO DE URBANISMO

Ata da Reunião do Conselho Municipal de Planejamento Urbano, realizada no dia 26/10/2000 na Secretaria Municipal de Obras de Barra do Piraí.

Reunido às 10:00 horas, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, sob a presidência da Sra. Secretária Municipal de Obras, Drª. Maria Ilma Silva Dias, tendo a secretariar os trabalhos a chefe da Divisão de Urbanismo, Silvane Andrade Galhano Gomes, a fim de apreciar e consequentemente deliberar acerca dos processos 2784/00, 8268/00, 13373/99, 1448/00, 9287/00 e 10825/00. O primeiro processo analisado é o de número **2784/00**, cujo requerente é o Sr. Ideraldo Gonçalves Lopes que solicita consulta sobre a possibilidade de construir uma Igreja no lote nº 12 da quadra M, na Rua 31 do Loteamento Morada do Vale, Bairro Califórnia, distrito de São José do Turvo, de acordo com a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, Lei Municipal Nº 275, o lote está situado numa ZIN - Zona Industrial. O Conselho foi informado que o local possui características de uma ZHI - Zona Habitacional 1, com lotes pequenos e está próximo a uma Zona Habitacional 1, sendo o lote em questão prosseguimento de tal Zona. Também foram informados que trata-se de Loteamento aprovado e registrado no Registro de Imóveis, com áreas de lotes compatíveis a uso habitacional e atividades de apoio, como a atividade institucional (igreja). Tendo em vista o exposto acima, **o Conselho julgou favorável a implantação da atividade (igreja - Institucional) no local.** O segundo processo analisado foi o de número **08268/00**, cujo requerente é o Areal 2094 LTDA, que solicita a análise da alteração do traçado de um trecho da Avenida Beira Rio, do Loteamento Califórnia, no trecho próximo ao local denominado "Recanto Feliz". A modificação visa melhorar o desempenho das atividades da empresa e manter distância física dos moradores para os lotes 20, 21, 22, 23 e 24 da quadra P da Avenida Beira Rio, que são de propriedade da firma e são utilizados para atividades do Areal. Hoje, os lotes citados acima estão separados da área utilizada pela extratora pela Avenida Beira Rio. Verificou-se através da planta do loteamento que a Avenida em questão está situada ao longo do Rio Paraíba do Sul e, analisou-se que urbanisticamente prejudicaria o fluxo de veículos, o desvio que o requerente pretendia fazer ao integrar os lotes à área após a Rua, portanto **o Conselho julgou inadequada a modificação** que se pretendia fazer no loteamento já aprovado e registrado. O terceiro processo analisado foi o de número **13.373/99**, cujo requerente é o Sr. Francisco José Caetano da Silveira que é o inventariante do Espólio do Sr. Francisco Esteves da Silveira, que solicita aprovação do projeto de Retificação de medidas de um terreno situado na esquina das Ruas Antonio Abbud e Assis Ribeiro, nº 577, centro, nesta cidade. A comissão foi cientificada que o requerente pretende acrescentar ao seu lote uma faixa de terra, de modo que o alinhamento do seu terreno fique igual ao alinhamento vizinho. A área que pretende-se retificar para

anexar ao terreno do requerente faz parte do logradouro e de acordo com o processo que solicita o não deferimento do processo em questão, nº 08305/00, folha 04, parte da faixa de terra pretendida foi doada à Prefeitura pelo Sr. José Joaquim Gomes para abertura de uma Rua, conforme documento anexo (Certidão nº 68 de 1954). Tendo em vista as informações acima o Conselho concluiu que trata-se de área de domínio público, da municipalidade, que foi doada com a finalidade de ser um logradouro, portanto seria necessário doação da área pelos Poderes Executivo e Legislativo, **não podendo ser aprovada a retificação, sugerindo o indeferimento.** O quarto processo é o de número **1448/00**, cujo requerente é a Sra. Maria Pilar Acuna Fontenia Resende que solicita uma consulta prévia para construção de uma indústria em uma área de terra desmembrada da Fazenda São Sebastião, na Estrada São Sebastião, nº 730, distrito de São José do Turvo, em Barra do Piraí. O Conselho foi informado que na vistoria ao local, o proprietário do imóvel comunicou que pretende construir uma indústria na área de metalurgia para ampliar sua firma, pois em frente ao local, do outro lado da estrada, ele já possui uma indústria de metalurgia. De acordo com a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, Lei Municipal Nº 275, a atividade é classificada como industrial de médio e grande porte e a área está situada numa ZH5 - Zona Habitacional 5, não sendo adequada a atividade no local. O Conselho analisou a situação e concluiu que por se tratar de uma fábrica de metalurgia seria necessário modificar a lei de Zoneamento e Uso do Solo. O requerente deverá aguardar a provável publicação da Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Barra do Piraí para verificar se a atividade (indústria metalúrgica) será adequada no local, **sendo no momento inadequada a construção da fábrica.** O quinto processo é o de nº 9287/00, cujo requerente é a firma M. C. Lopes Imobiliária - ME que solicita aprovação do projeto de Loteamento numa área com acesso pela Rua José da Silva Massa (prolongamento da Rua Dr. Mesquita), bairro Nossa Senhora Santana, neste município. O Conselho foi informado que o Loteamento está em fase de cumprimento de exigências e que somente um item não atende totalmente a lei de Parcelamento do Solo, Lei Municipal nº 277, que é sobre a declividade. De acordo com a lei, artigo 37, deverá ser no máximo de 10% a inclinação das Ruas. O Conselho foi informado que um trecho da Rua do loteamento em questão, possui uma declividade maior, sendo no máximo de 19%, de acordo com informação da Divisão de Obras Públicas. O Conselho analisou que a topografia da cidade é muito acidentada, sendo difícil projetar uma Rua que atenda em toda sua extensão a declividade máxima de 10%. Tendo em vista a análise acima, **o Conselho julgou favorável a aprovação do projeto de loteamento.** O sexto processo analisado é o de número **10.825/00**, cujo requerente é o Sr. Luiz Paulo Raposo que solicita o reconhecimento da existência da Rua 5 do loteamento Vista Verde, informando que tal Rua está inserida em sua área e após consulta em cartório, verificou que a mesma apesar de constar na planta de loteamento, não foi registrada. No requerimento informou ainda que: a rua é existente no local; existem postes da Light na rua; existe um trecho com meio fio e calçada; existem algumas casas já construídas e habitadas nesta rua; algumas casa já foram cadastradas e pagam IPTU, como a de número 35 cujo código é 361143 e lote 3Q com o código 361151. O requerente esclareceu que pretende levar a efeito o desmembramento de alguns lotes para a Rua 5, como também regularizar situações já existentes no local. O Conselho examinou a solicitação e a planta do loteamento e concluiu que poderá ser resolvida a situação de duas maneiras e que o requerente poderá optar pela que melhor atender suas necessidades. A primeira opção seria reconhecer a Rua somente no trecho que possui lotes vendidos que precisam ser regularizados, cuja venda deverá ser comprovada através do Contrato de Compra e Venda e as casas que estão cadastradas, que possuem impostos, deverão ser apresentados os comprovantes. O Conselho foi informado também que há um esgoto em um trecho que deverá ser canalizado e a Certidão só seria

emitida após execução da canalização de esgoto. A segunda opção seria o reconhecimento de toda Rua, possibilitando o desmembramento de vários lotes com frente para a referida Rua, sendo que neste caso deverá ser aberto o trecho no final da Rua e que precisará ter o traçado modificado devido a uma invasão num pedaço da Rua. Será necessário também fazer uma estrutura básica, igual a existente no restante do loteamento. Deverá também neste caso, destinar área para prefeitura referente a 15% da área desmembrada, caso a área exceda a 10.000 m². Nada mais havendo digno de nota a ser lavrado, a Sr^a Presidente deu por encerrada a Reunião e a presente Ata, que vai assinada por mim, juntamente com a Sr^a Presidente e demais membros do Conselho presentes. Barra do Pirai, em 26 de outubro de 2.000.

Arq. Maria Ilma Silva Dias
Secretária Municipal de Obras – Presidente

Sr. Wellington Marcondes
Representante da Comunidade

Sr. Paulo Roberto Costa de Oliveira
Secretário Municipal de Planejamento

Arq. Jairo Fernandes da Silva
Representante dos Profissionais cadastrados na Sec. Mun. de Obras

Dr. Darcy de Souza Arruda
Representante do Poder Legislativo

Arq. Silvane Andrade Galhano
Chefe da Divisão de Urbanismo -

**ANEXO D – Ata da Reunião do CMPU
dia 22/05/01**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO PIRAI
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS
DIVISÃO DE URBANISMO

Ata da segunda Reunião do Conselho Municipal de Planejamento Urbano, realizada no dia 22/05/2001 na Secretaria Municipal de Obras de Barra do Piraí, sito à Rua Luiz Alves Pereira, nº 70, bairro Química, em Barra do Piraí.

Reunido às 9:00 horas, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, sob a presidência do Secretário Municipal de Obras, Fernando Sergio Martins Marcondes, tendo a secretariar os trabalhos a chefe da Divisão de Urbanismo, Silvane Andrade Galhano Gomes e a Assistente do Secretário, Maria Ilma Silva Dias, a fim de ler e analisar a Ata e o projeto aprovado na primeira reunião do Conselho e também apreciar e consequentemente deliberar acerca dos processos **4.733/01 com anexos e 00044/01**. Após leitura da Ata da 1ª reunião e verificação da aprovação do projeto, começou a análise do processo 0044/01, cujo requerente é o Sr. Antônio Francisco, que solicita aprovação de projeto para construção de um hospital na Avenida Chequer Elias, bairro Vila Suíça, numa Zona Comercial 1, que de acordo com o artigo 14, inciso III, parágrafo único, da Lei de Zoneamento e Uso do Solo, Lei Municipal nº275, é classificado como uma atividade institucional especial, por necessitar, devido ao seu porte, de uma análise do CMPU, de cada caso em particular. O Conselho fez um levantamento de vários itens quanto a localização para analisá-los mais detalhadamente, como: _ a proximidade da linha férrea, que irá intervir quanto a poluição sonora, podendo prejudicar o bom desempenho do Hospital, mas também foi analisado que poderá ser estudado um tratamento acústico para amenizar o problema; _ a proximidade do Rio Paraíba do Sul, que com as cheias, a área em questão está sujeita a enchentes, trazendo microorganismos causadores de doenças e as pragas urbanas (mosquitos, baratas, ratos e outros); _ que a Avenida Chequer Elias é uma alternativa de ligação com a BR-393 (Via Ipiranga), sendo um vetor de entrada e saída da cidade; _ a proximidade com a indústria da Química, que irá intervir quanto a poluição do ar, o que também poderá ser feito um estudo para amenizar o problema; _ o zoneamento em que está inserida a área de implantação do hospital, pois parte da área está na Zona Comercial 1, acesso pela Avenida Chequer Elias e a lateral, possui parte dentro da ZC1 e outra parte dentro de uma Zona Habitacional 4, a primeira Zona é essencialmente comercial e a segunda é estritamente residencial, podendo apenas alguns tipos de serviços, somente os locais; _ analisando a implantação do hospital na área, constatou-se que a entrada de emergência está pela ZH4, na Rua Carlos Nazareth Barbosa Leite, o Conselho analisou que esta rua não é indicada para este tipo de uso, devido a largura de sua pista de rolamento e

principalmente porque irá trazer transtornos aos moradores já instalados, o Conselho analisou que poderá ser feito o acesso à emergência, criando uma rua interna na área, com entrada pela Avenida Chequer Elias; _ a possibilidade de desmembramento da área foi analisada, e o Conselho constatou que poderá ocorrer na parte dos fundos do lote e solicitou que fosse estudada uma solução evitando tal parcelamento, pois irá trazer danos ao local, pois o hospital ficará sem o estacionamento dos visitantes e pacientes; _ o Conselho analisou também que para a comunidade do município de Barra do Piraí, carente na área de saúde, principalmente quanto ao número restrito de hospitais, o Hospital proposto seria um grande benefício; _ foi constatado também, que trata-se de projeto de modificação, pois já foi aprovado anteriormente através do processo 12.016/94, a instalação do hospital no local, mas como não foi iniciada a obra e o projeto foi modificado, deverá ser analisado pelo CMPU, a instalação da unidade no local. Como o Conselho deveria analisar vários itens solicitou outra reunião para uma análise mais detalhada do assunto. Logo após, foi analisado o processo nº 4733/01 que solicita Certidão de Consulta Prévia para funcionamento de uma Igreja denominada Comunidade Evangélica Projeto Vida, que de acordo com a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, Lei Municipal nº 275, a atividade é classificada como Institucional. O Conselho foi informado sobre: _ o processo 3767/01, os requerentes são os moradores do Bairro Vila Suiça que informaram estar cientes que no antigo galpão da Fábrica de fitas seria instalada uma atividade e estavam preocupados com a tranquilidade do bairro, principalmente com relação ao barulho que tal atividade possa produzir, e solicitaram que não permitisse a instalação de atividade que fosse atrapalhar o sossego daqueles que ali residem, o requerimento possui 53 assinaturas; _ foi encaminhado ao Secretário Municipal de Obras, um ofício da Promotora de Justiça nº 77/2.001, solicitando informações acerca da existência de licença para a instalação da referida Igreja no local, indicando o nome e endereço do responsável e esclarecimentos sobre o volume de som produzido durante os cultos; _ o ofício foi respondido com as informações solicitadas, incluindo que a Igreja não possui alvará de funcionamento e localização e que foi solicitado através do processo 4733/01, que será analisado pelo CMPU conforme solicitação do responsável pela Igreja, foi informado também que a Prefeitura não possui aparelho que faz a medição de som em decibéis; _ a Secretaria Municipal de obras solicitou que a fiscalização conversasse com os moradores próximos da Igreja e indagasse sobre o volume de som produzido pela Igreja que já está em funcionamento e os moradores informaram que estão descontentes com a altura de som produzido durante os cultos, conforme informações contidas no processo 3767/01; _ quanto ao Zoneamento, o local onde está a Igreja é uma Zona Habitacional 4, de acordo com a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, e só é adequado institucional local, igreja de pequeno porte para atender a população do bairro, o Conselho julgou a igreja em questão como Institucional Principal devido ao seu porte, área de construção e a sua abrangência, pois é a única no município. O Conselho analisou que deverá levantar mais dados para embasar uma decisão, pois a instalação de uma Igreja atenderá a um grupo social e não a toda comunidade do município, e ainda, poderá trazer transtornos aos moradores que ali residem. As instalações das duas atividades no Bairro da Vila Suiça serão examinadas na próxima reunião juntamente com o regimento interno do CMPU. Nada mais havendo digno de nota a ser lavrado, o Sr. Presidente deu por encerrada a Reunião e a presente Ata, que vai assinada por mim, juntamente com o Sr. Presidente e demais membros do Conselho presentes. Barra do Piraí, em 22 de maio de 2.001.



Handwritten signatures of council members, including the President and other members, at the bottom of the document.

**ANEXO E – Ata da Reunião do CMU
dia 23/08/05**

07

Ata da 2ª reunião do Conselho Municipal de Planejamento Urbano - CMU, realizada aos 23 dias do mês de agosto de Dois mil e cinco, às 16:00hs na Secretaria Municipal de Obras, sito à Rua Luís Alves Pereira, 70 bairro da Química, Barra do Pirai - RJ. A Secretária Municipal de Obras Engª Mamede de Moraes Silva, apresentou os funcionários do DPPU, Arqª Solita Graetters Vieira, Arqº Cássio Roberto Costa e Arqº Vinícius Chiesse para fazerem a exposição dos Projetos Urbanos de Revitalização, bem como a Diretora do DPPU, arqª Maria Ilma Silva Dias. Foi iniciada a apresentação dos Projetos pela Arqª Maria Ilma S. Dias, com o projeto da Rua Ameliano Garcia (Rua da Estação), explicando detalhes referentes a Fachadas, coberturas das Calçadas, Telêfones Públicos, Bancos de Espera, Rampas de Acesso às garagens, Paragismo e esclareceu também sobre a parceria com os lojistas e futuramente com a M&S logística, para a realização da finalização deste projeto. Em seguida a Arqª Mª Ilma S. Dias falou sobre o projeto das Praças, destacando primeiramente a Praça Júlio Braga, que já se encontra em obra, e falou dos serviços a serem executados como troca de piso, com paginação em cores, Rampas pf deficientes físicos com piso pedotático. O Arqº Cássio Costa falou da estratégia na colocação dos bancos da Praça, visando e realçando o Uso Social do Espaço Urbano. Os Representantes da Câmara Municipal Vereador Mário Reis Estêves e Vereador Francisco J. Barbosa Leite, falaram sobre os questionamentos dos cidadãos bairreiros sobre o custo para a realização do projeto desta Praça, foi esclarecido pelo arqº Cássio Costa que o custo Chafariz com iluminação em cores foi alto. Em seguida foi apresentada pela Arqª Mª Ilma S. Dias, a Praça Julieta Carraro de Paula, no Parque Alegre, com destaque para a Quadra Poliesportiva, Play-Ground, Trilheiros, e outros detalhes urbanísticos como Calçamento e Paragismo, explicou do que está em fase preliminar. A arqª Mª Ilma S. Dias também mostrou um estudo detalhado da Praça no Bairro Sª Cecília, e no Bairro do Contão, e explicou que o projeto

está sendo detalhado para orçamento, e foram apresentadas estudos para a parceria com a MES logística. Falei também sobre a Praça do Bairro Arthur Cataldi, com proposta de lazer para crianças, jovens e idosos, separadamente, bem como piso com pintura em cores e Quiosques pf alimentação. A Arq^{ta} M^o Ilma apresentou o projeto da Praça Pedro Cunha planejado pelos arquitos Philippe Marcondes e Fernando Marcondes, falou sobre os quiosques duplos, o lay-out para os letreiros, Banheiros Públicos, Calorização da Margem de Rio Paraíba do Sul, nivelamento do piso à margem do Rio, bem como da proposta de parceria com a Metalúrgica de Barra do Pirai. Foi solicitado pela arq^{ta} Marisa Alves de Barros (suplente) representante do Prea, esclarecimentos sobre a contratação dos Arq^{tos} Felipe e Fernando Marcondes, para a elaboração do projeto. A arq^{ta} Maria Ilma esclareceu que há permissibilidade para contratação de projetos com custo abaixo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). O arq^{to} Carlos R. Costa falou sobre os projetos urbanos, em desenvolvimento, pf as entradas da cidade. Em seguida a arq^{ta} M^o Ilma leu a ata de abertura do Conselho, e entregou o calendário das próximas reuniões, falou também das leis que compõem o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Barra do Pirai. Em seguida a arq^{ta} M^o Ilma passou para a análise dos Projetos, iniciando com o Projeto de loteamento de n^o 30148/05 de 27.05.05, no Bairro da Califórnia. Foi colocado em questão o fato de que o loteamento fosse parte em zona ZH5, e o proprietário pede que este trecho passe para ZC1, zona comercial. A arq^{ta} M^o Ilma leu o requerimento do requerente solicitando implantação para pequenas indústrias no local. Foi proposta pela arq^{ta} M^o Ilma a implantação dos primeiros 20 lotes, em caráter experimental, e posteriormente, na revisão do Plano Diretor, se aprovaria o restante dos lotes. Todos os representantes foram unânimes em aprovar a sugestão da Arq^{ta} M^o Ilma S. Ilias. Passou-se para o segundo projeto em questão, de n^o 4626/05 de 15/04/05, que trata de aprovação

de Comércio Varejista de Departamento de Gás. A arq^{ta} M^{te} Ilma, esclareceu que sendo um comércio Especial, o PDV, só aprovaria o uso nos bairros da Química e Califórnia, e falou sobre a portaria da Empresa Ultragás, que exige laudo do Corpo de Bombeiros, esclarecendo que a responsabilidade p^o o funcionamento também caberia ao Corpo de Bombeiros, que se seria possível o funcionamento com a aprovação de segurança do órgão, falou também que a implantação do projeto seria a rua Jaci Alves Benedita. Todos foram a favor com responsabilidade do Corpo de Bombeiros. O 3^o projeto em questão de n.º 16382/04 de 14/12/2004, trata de loteamento em área rural; entretanto o parcelamento de lotes urbanos necessita de aprovação da Prefeitura, junto ao Bureau, de modo que o projeto seja encaminhado para aprovação de projeto urbano. Foi lido pela arq^{ta} M^{te} Ilma o parecer da Análise do Projeto sobre o direito de solicitar ao Incra, áreas para sítio de Reseio. O arq^{to} Forman da Perurruca Coimbra (Titular) representante do Oca, sugeriu que o proprietário apresentasse proposta de projeto completo, a arq^{ta} M^{te} Ilma, complementou propondo a vinda do proprietário p^o reunião do Conselho Municipal de Planejamento, para apresentar sua proposta. A Eng^o Marcela de Moraes Ilvo, evidenciou a questão da distância do perímetro urbano, onde se pretende o parcelamento dos lotes. Após votação ficou acordado pelos conselheiros a vinda do Requerente e Profissional, em reunião deste Conselho para esclarecimentos necessários. Encerrou-se a reunião. Por não haver mais nada a declarar encerro a presente Ata, que vai por mim e pelos demais assinada. Em 23 de abril de 2005.

Por mim, *[Assinatura]* *[Assinatura]* *[Assinatura]* *[Assinatura]*
 Por *[Assinatura]* *[Assinatura]* *[Assinatura]* *[Assinatura]*
 Por *[Assinatura]* *[Assinatura]* *[Assinatura]* *[Assinatura]*

[Assinatura]
[Assinatura]
[Assinatura]

ANEXO F – Ata da Reunião do COMBARRA dia 19/12/06

Ata da Audiência Pública, realizada no dia dezanove de dezembro de dois mil e seis, às dezanove horas, no Colégio Cândido Mendes, visando a eleição do Conselho Municipal da Cidade de Barra do Piraí - COMBARRA. Estavam presentes conduzindo a reunião a Secretária Municipal de Obras, Eng^a. Manoela de Moraes Silva e a Subsecretária Municipal de Obras, Arqt^a Maria Ilma Silva Dias. A reunião foi aberta pela Secretária de Obras que deu as boas vindas a todos os presentes, agradecendo a presença de todos e explicando a importância do Conselho para o desenvolvimento da cidade através de uma gestão verdadeiramente democrática. Em seguida passou a palavra para a Subsecretária de Obras que iniciou a apresentação de uma palestra sobre o Plano Diretor Participativo de Barra do Piraí que determina em um de seus capítulos a instituição de um Sistema de Gestão Democrática onde o Conselho Municipal da Cidade - COMBARRA é parte integrante. Explicou também todos os artigos do Plano Diretor que fala sobre os objetivos e competências do COMBARRA. A seguir explicou que na lei está previsto que o Conselho será formado por trinta e três membros, sendo quarenta por cento (aproximadamente 13 membros) do poder público na proporção de nove membros para o Poder Executivo e quatro membros para o Poder Legislativo, ficando sessenta por cento das vagas para a Sociedade Civil, cabendo nesta Audiência através de discussão como será a composição, devendo ser enquadrado nela vários segmentos da sociedade. Maria Ilma explicou também que consta na lei que o Presidente do Conselho será eleito entre seus pares e falou sobre as atribuições do mesmo. A seguir colocou na apresentação uma proposta para ser votada da composição do COMBARRA. A proposta foi colocar os mesmos segmentos que fazem parte do Conselho Nacional da Cidade, explicando que este Conselho poderia ser usado como parâmetro, guardando as devidas proporções. A proposta foi colocada em votação e foi aprovada por unanimidade. Na proposta constava que os segmentos a serem contemplados seriam: Movimentos Sociais e Populares - com nove membros, Área Empresarial - com três membros, Área de Profissionais, Acadêmicos e de Pesquisa - com três membros; Área de Entidades de Trabalhadores - com três membros e Organizações Não Governamentais com dois membros. Porém foi verificado na lista de presentes que não havia ninguém representando a classe de Trabalhadores, apesar de vários Sindicatos terem sido convidados. Então foi feita a proposta pela Subsecretária de Obras de distribuir as três vagas proposta para a classe de trabalhadores, para a Área Empresarial, Área de Profissionais e Organizações Não Governamentais. O Sr. João Lindolfo Paiva Pureza, representante da FAMOR - Federação das Associações de Moradores opinou para que uma dessas vagas fosse colocada para os Movimentos Sociais e Populares e as outras duas para a Área empresarial e para as Organizações não Governamentais. A proposta dele foi colocada em votação porém a maioria concordou com a primeira proposta, tendo em vista que a classe dos Movimentos Populares já estava com quarenta e seis por cento das vagas, ou seja quase a metade das vagas existentes. Após a Subsecretária solicitou que cada segmento se reunisse para discussão, entre eles, de quem seriam as pessoas indicadas pelo segmento para fazer parte do Conselho Municipal da Cidade. Ao final cada segmento informou o nome das pessoas indicadas, ficando assim a formação do Conselho: PODER EXECUTIVO - Manoela de Moraes Silva - Secretária de Obras, Maria Ilma Silva Dias - subsecretária de Obras, Cláudia Maria Ramos Quaglia - Arquiteta da Secretaria de Obras, Dalila Groetares Vieira - funcionária da Secretaria de Obras, Philipe Dantas Marcondes - Arquiteto da Secretaria de Obras, Luciana Souza da Silva - Secretária de Educação, Thelma Nora Riskalla Anchite - Secretária de assistência Social, Cláudia Mietherhofer da Silva - Procuradoria Municipal e Madalena Sofia Ávila Cardoso de Oliveira - Secretária de Meio Ambiente.

PODER LEGISLATIVO - Vereador Francisco José Barbosa Leite, Vereador Mário Reis Esteves, Vereador Espedito Monteiro de Almeida, Vereador Toni Albex. MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES: João Lindolfo Paiva Pureza - FAMOR, Eliane Aparecida da Silva Leal - Associação de Moradores da Morada do Vale, Marlene Auxiliadora da Mota Vieira - Associação de Moradores da Califórnia, Aloísio Ribeiro Pinto - Associação de Moradores de Ipiabas. ÁREA EMPRESARIAL: Henrique Nora de Oliveira Lima - Representando o sindicato das Cerâmicas do município, Luciano Ferreira Guimarães - Associação Rural, Augusto Eduardo G. Pascoli - Hotel Arvoredo, Pedro Paulo Alves - Titular do Cartório do 3º Ofício. ÁREA DE PROFISSIONAIS, ACADEMICOS E DE PESQUISA: Josemar da Ressurreição Coimbra - CREA, Marcid Santos de Castro - Arquiteto, Maísa Alves de Barros - Arquiteta, Vicente Pignaton Filho - CRECI. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS: Eduardo C. Vieira da Costa - Preserve o Verde, Paulo Hermenegildo Rodrigues - ROTARY, Roberto Monzo Filho - ADESBAP. Após a eleição e confirmação dos nomes indicados, o SR. Orlando Pimentel, que chegou ao final da reunião, indagou sobre o fato do comércio ser um dos pontos mais fortes da economia do município e não ter nenhum representante no Conselho. A Subsecretária de Obras informou que lamentava muito, mas a Associação Comercial e Empresarial de Barra do Piraí, foi convidado para a Audiência Pública, porém ninguém, representando a classe, compareceu a reunião. O Arquiteto Coimbra indagou sobre a eleição do presidente do Conselho naquele momento o que foi colocado em votação, porém a maioria dos presentes optou por marcar uma data para eleição do presidente. Ficou marcada uma pré-data no dia vinte e dois de janeiro à confirmar. A reunião foi encerrada pela Secretária de Obras que agradeceu a presença e a participação de todos. E Eu Maria Ilma Silva Dias, Subsecretária Municipal de Obras encerro esta ata, por não haver nada mais a acrescentar, a assino juntamente com a Secretária Municipal de Obras Manoela de Moraes Silva. Barra do Piraí, dezenove de dezembro de 2006.

**ANEXO G – Ata da Reunião do COMBARRA
dia 18/07/07**

**ATA DA SEXTA REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE
BARRA DO PIRAÍ - COMBARRA**

Ata da sexta reunião realizada no dia dezoito de julho, às dezoito horas e quinze minutos, no salão da Secretaria Municipal de Educação, sito à Rua Luís Alves Pereira, 70, Química, Barra do Piraí – RJ, do Conselho Municipal de Barra do Piraí – COMBARRA. Estavam presentes à reunião os conselheiros: Maria Ilma Silva Dias, Manoela de Moraes Silva, Cláudia Maria Ramos Quaglia, Roberto Monzo Filho, Philipe Dantas Marcondes, Luciana Souza da Silva, Thelma Nora Riskalla Archite, Claudia Mietherhofer da Silva, Madalena Sofia A. Cardoso de Oliveira, João Lindolfo Paiva Pureza, Eliane Aparecida da Silva Leal, Marlene Auxiliadora da Mota Vieira, Ananias Nunes Aguiar, Luís Cláudio de Oliveira, Alberto Garcia da Rosa, Josemar da Ressureição Coimbra, Paulo Hermenegildo Rodrigues, Luciano Ferreira Guimarães, e os suplentes: Amílcar Barreto de Freitas, Rosilene Borges Leal e Ednamar de Faria Ribeiro. A reunião foi destinada a apreciar a seguinte pauta: 1. Discussão para aprovação do Regimento da 3ª Conferência Municipal da Cidade; 2. Relatório sobre o andamento de todos os Comitês e 3. Aprovação do relatório do Comitê responsável pela elaboração da Revisão do Código de Obras. Após verificação do quorum, a Presidente do COMBARRA, Arquiteta Maria Ilma, declarou iniciada a reunião, sendo inicialmente encaminhado ao conselheiro João Pureza cópia de todas as atas e as listas de presença das reuniões do COMBARRA. A seguir, a Presidente informou que o conselheiro Henrique Nora O. Lima, encaminhou telegrama justificando a ausência e também informou que o conselheiro Aloísio Ribeiro Pinto justificou a ausência, por telefone. O conselheiro Paulo Hermenegildo sugeriu que os conselheiros com mais de duas faltas consecutivas, fossem alertados e a Presidente Maria Ilma esclareceu que no Regimento, após três faltas consecutivas, em reuniões ordinárias, sem justificativa, o conselheiro deixará de fazer parte do COMBARRA. Aproveitando o momento, o conselheiro Coimbra justificou as duas últimas faltas, esclarecendo que o motivo foi compromisso profissional. Dando prosseguimento, a Presidente iniciou a pauta: 1. Discussão para aprovação do Regimento da 3ª Conferência Municipal da Cidade falou sobre os trabalhos do Comitê, da proposta do Regimento da Conferência e as alterações sugeridas na última reunião extraordinária do Conselho. Quanto a definição dos facilitadores e relatores, foi sugerido pela conselheira Thelma Riskalla Archite que deveriam ser definidos os facilitadores e que os relatores seriam definidos, no dia do evento, por cada grupo formado para discussão dos temas. Todos concordaram e ficou definido como facilitadores: conselheiro Coimbra facilitador do grupo cujo tema é Capacidade e Forma de Gestão das Cidades; conselheira Thelma Riskalla Archite facilitadora do grupo cujo tema é As Intervenções Urbanas e o Controle Social; conselheiro Roberto Monzo facilitador do grupo cujo tema é As Intervenções Urbanas e Recursos e finalmente o conselheiro Paulo Hermenegildo facilitador do grupo cujo tema é Intervenções Urbanas e Intervenções Políticas. Ainda no mesmo item da pauta, foi esclarecido pela Presidente, que após consulta ao Governo do Estado, o número de delegados

que o município deve encaminhar será o mesmo da 2ª Conferência, ou seja 11 delegados, sendo futuramente confirmado esta informação. Também foi apresentado o número de convidados de cada segmento e ficou convencionado que, no dia da Conferência caso falte algum segmento e surjam outros representantes do mesmo segmento, estes poderão participar. A Presidente propôs que cada grupo de segmento decidisse os seus representantes/ delegados. Todos concordaram e por fim foi indagado se todos estavam de acordo com o Regimento e foi aprovado por unanimidade. Passando para o item 2. Relatório sobre o andamento de todos os Comitês, a Presidente apresentou os trabalhos dos Comitês e falou da necessidade de uma reunião extraordinária para a aprovação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, com a finalidade do FMDU já vigorar a partir do ano de 2008, e para tal, é necessário o parecer da Procuradoria, e encaminhamento a Câmara Municipal até meados de agosto. Continuando a pauta 3. Aprovação do relatório do Comitê responsável pela elaboração da Revisão do Código de Obras, a relatora do Comitê, conselheira Madalena Sofia, apresentou uma síntese dos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê e destacou os principais pontos discutidos. O conselheiro Coimbra, que fez parte do Comitê, destacou que as reuniões de trabalho foram bastante produtivas e que foram analisados códigos de obras de outros municípios, antes de definir a proposta para o código de Barra do Piraí. O conselheiro Paulo Hermenegildo questionou sobre a obrigatoriedade de construção de fossa e o conselheiro João Pureza questionou o critério de limpeza das fossas, sendo sugerido pelo conselheiro Coimbra que fosse criado, um artigo específico no código de meio ambiente, para tratar do descarte do material proveniente de limpeza das fossas. A conselheira Claudia Quaglia alertou sobre a obrigatoriedade do código exigir sistema de fossa e filtro em algumas edificações, uma vez que em alguns casos, é previsto na legislação estadual e/ou federal, mais do que o tratamento primário (sistema fossa filtro), a Presidente esclareceu que as legislações estadual/federal serão cumpridas porem, em certas edificações o código propõe no mínimo este sistema. Também foi esclarecido, ainda no mesmo questionamento, que o código já cita que tanto as leis estaduais quanto as federais prevalecessem. Após, por unanimidade, o código foi aprovado, sendo esclarecido que a minuta seria encaminhado a Procuradoria, ao Exmo Sr. Prefeito e a Câmara. A Presidente propôs a pauta da próxima reunião ordinária, sugerindo ainda que fosse criado mais um Comitê para Estudo de viabilidade da regularização fundiária do bairro Santa Cecília (Cantão) e do loteamento Santa Bárbara (Carlos de Queiroz); ficando definido a pauta: 1. Aprovação dos Limites Distritais; 2. Aprovação do Código de Posturas; 3. Aprovação da Regulamentação da Zona Especial de Interesse Patrimonial – ZEIP; e 4. Relatório dos Comitês. Mais uma vez a Presidente lembrou da próxima reunião extraordinária, inicialmente agendada para 15 de agosto e reiterou a presença dos suplentes na Conferência da Cidade, lembrando que cada titular deve convocar o respectivo suplente. A reunião foi encerrada pela Presidente Maria Ilma. E eu, Manoela de Moraes Silva, encerro a presente ata, por não haver mais à acrescentar e assino junto com a Presidente e os demais membros do Conselho. Barra do Piraí, 18 de julho de 2007.

MARIA ILMA SILVA DIAS

Presidente COMBARRA

MANOELA DE MORAES SILVA _____
Secretaria Executiva COMBARRA

CLAUDIA MARIA RAMOS QUAGLIA _____

**ANEXO H – Ata da Reunião do COMBARRA
dia 21/11/07**

**ATA DA OITAVA REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE
BARRA DO PIRAÍ - COMBARRA**

1. Ata da oitava reunião realizada no dia vinte e um de novembro, às dezoito horas e quinze minutos, no salão da Secretaria Municipal de Educação, sito à Rua Luís Alves Pereira, 70, Química, Barra do Piraí – RJ, do Conselho Municipal de Barra do Piraí – COMBARRA. Estavam presentes à reunião os conselheiros: Maria Ilma Silva Dias, Manoela de Moraes Silva, Cláudia Maria Ramos Quaglia, Roberto Monzo Filho, Philipe Dantas Marcondes, Madalena Sofia A. C. de Oliveira, Marcio Antonio de Oliveira, Marlene Auxiliadora M. Vieira, Ananias Nunes Aguiar, Almir Moraes de Souza, Ademir Manoel da Silva, Alberto Garcia da Rosa, Marcid Santos de Castro, Paulo Hermenegildo Rodrigues, Espedito Monteiro de Almeida, Luciano Ferreira Guimarães, e os suplentes: Dalila Groetaers Vieira, Cibele Blazutti Gallucci Tinoco, João Leal Neto, Antonoi Teixeira de Carvalho, José Francisco Moraes de Sá e Rosilene Borges Leal. A reunião foi destinada a apreciar a seguinte pauta: 1. Aprovação da Alteração do Regimento Interno; 2. Aprovação do Calendário das Reuniões em 2008; 3. Aprovação do Texto da Revisão do Código de Parcelamento do Solo e 4. Relatório sobre o Andamento dos Trabalhos dos demais Comitês. Após verificação do quorum, a Presidente do COMBARRA, Arquiteta Maria Ilma, declarou iniciada a reunião, sendo inicialmente distribuído os exemplares do Boletim Municipal onde foram publicadas as Resoluções do COMBARRA. A seguir, a Presidente falou a respeito dos ofícios encaminhados aos conselheiros, Mário Esteves, Heitor Faviere Neto e Augusto Pascoli, que foram substituídos por falta de comparecimento por três reuniões consecutivas, sem justificativa, conforme o Regimento Interno. Esclareceu que foi encaminhado ofício a Câmara Municipal, solicitando a substituição do conselheiro Mário Esteves, e até o presente momento não houve indicação de substituto; propôs que a suplente do conselheiro Augusto Pascoli, Maria da Gloria Marchi Nora assumisse a titularidade e que a mesma apresentasse seu suplente, no caso, foi apresentado a Sra. Isabel; quanto ao conselheiro Heitor Favieri Neto, foi apresentado ofício, através do Presidente da ADESBAP solicitando a reconsideração do afastamento do conselheiro pelo fato do mesmo não ter comparecido as reuniões por questão de comunicação. Colocado em votação todos votaram a favor da permanência da Sra. Maria da Glória marchi Nora e do Sr. Heitor Faviere Neto. A seguir a Presidente iniciou a pauta: 1. Aprovação da Alteração do Regimento Interno, propôs a modificação do Regimento Interno, esclarecendo que o Sr. Prefeito aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e que o Termo de Adesão determina a constituição de um Fundo, um Conselho e um Plano Municipal de Habitação, sugerindo que fosse contemplado no COMBARRA essas atribuições, tendo em vista que a Lei 11.124/05 permite tal procedimento quando os Conselhos tem finalidades compatíveis, assim foi proposta alteração no Regimento Interno, ficando a proposta com a seguinte redação: Artigo 2º: “O Conselho Municipal da Cidade de Barra do Piraí - COMBARRA, é órgão colegiado, de natureza deliberativa e consultiva,

integrante da estrutura administrativa municipal e do Sistema Municipal de Gestão Democrática - SMGD, tem por finalidade propor diretrizes para implementação de política municipal de habitação de interesse social e a formulação e implementação da política municipal de desenvolvimento urbano, bem como, acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe o Estatuto da Cidade.”; acrescentar ao Artigo 3º: II- acompanhar e avaliar a implementação da política municipal de habitação de interesse social em consonância com as diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- SNHIS e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos; III- deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da política municipal de habitação e da política municipal de desenvolvimento urbano; V- elaborar, aprovar e acompanhar a implementação do Plano Habitacional de Interesse Social, recomendando os temas, programas e projetos considerados prioritários para a implementação da política municipal de habitação de interesse social; VIII- decidir sobre a aplicação dos recursos de FMHISDU – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento Urbano; XIII- promover a cooperação entre a administração municipal e a sociedade civil na formulação e execução da política de habitação e da política de desenvolvimento urbano; XVI- promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos da administração municipal referentes a política municipal de habitação e da política municipal de desenvolvimento urbano;”. Quanto a modificação no Regimento, no tocante aos conselheiros que não tem participado das reuniões, foi feita a proposta de modificação no Artigo 24, ficando a redação final proposta com a seguinte redação: No caso do não comparecimento, do conselheiro titular e de seu respectivo suplente a 3 (três) reuniões ordinárias do Conselho, no ano vigente, a entidade a qual representam deverá ser informada oficialmente de seu desligamento, mediante correspondência do Presidente do Conselho, que solicitara a indicação de novos membros conselheiros titular e suplente”; foi colocado em votação e todos concordaram com as modificações propostas do Regimento Interno. A arquiteta Maria Ilma informou que tão logo a Câmara encaminhe os nomes dos novos representantes do COMBARRA, será providenciada a portaria e publicação da mesma, solicitando ao conselheiro Marcid que também encaminhe o nome, para substituição de seu suplente. Seguindo a pauta, 2. Aprovação do Calendário das Reuniões em 2008 , a Presidente apresentou a proposta do calendário, onde após algumas modificações, propostas pelos conselheiros, ficaram definidas e aprovadas as seguintes datas para as reuniões do COMBARRA em 2008: 09/janeiro, 12/março, 14/maio, 23/julho, 10/setembro e 12/novembro, sempre as dezoito horas e quinze minutos. Continuando a pauta, 3. Aprovação do Texto da Revisão do Código de Parcelamento do Solo, a Presidente esclareceu que trata-se de lei muito técnica, onde o comitê procurou estimular novos pequenos loteamentos e coibir os loteamentos irregulares; passou a palavra para a relatora do comitê, arquiteta Madalena Sofia que, fez uma breve apresentação de como foi o processo de revisão, esclarecendo que a lei da Parcelamento do Solo Federal esta sendo discutida no congresso e a proposta do comitê procurou contemplar essa nova proposta, porém sem ferir a lei federal atual; após a apresentação a Presidente Maria Ilma, indagou se haviam duvidas em relação a nova proposta

da Minuta de Lei, não houve questionamento, sendo solicitado pelos conselheiros Marcid e Eliane, uma copia da minuta e após votação, a minuta foi aprovada. Concluindo a pauta, 4. Relatório sobre o Andamento dos Trabalhos dos demais Comitês, a Presidente apresentou um resumo do andamento dos trabalhos dos comitês: a) quanto a revisão da legislação edilícia: o Código de Obras encontra-se na Câmara Municipal para apreciação dos vereadores, o Código do Parcelamento dos Solo, aprovado pelo conselho e agora será encaminhado ao Chefe de Executivo e posteriormente a Câmara Municipal, o Código Administrativo falta revisar; b) a revisão dos limites distritais, os trabalhos foram encerrados e aprovados pela Câmara Municipal e já publicados; c) quanto a regulamentação do Fundo de Desenvolvimento Urbano foi encaminhado a Procuradoria a minuta do projeto de lei, porem devera ser modificado com a decisão do conselho de implementar a política de habitação de interesse social, a fim de contemplá-lo; d) o comitê de Regulamentação da ZEIP já foi concluído, ou seja, a lei já foi regulamentada; e) os trabalhos para Regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade já foram iniciados e paralisados, devido a complexidade; f) os trabalhos do comitê da Regulamentação Fundiária estão em andamento, sendo realizadas duas reuniões para levantamento da situação de cada área (bairro do Cantão e Bairro Carlos de Queiroz); g) o relator do comitê da Agenda de Desenvolvimento Urbano, arquiteto Philipe Marcondes, falou que os trabalhos estão em fase final. A Presidente informou, que uma vez definidos no Plano Diretor Participativo os prazos de implementação de algumas leis complementares, será necessário solicitar a Câmara mais seis meses de prorrogação para a conclusão dos trabalhos da Agenda de Desenvolvimento e possivelmente mais doze meses para os trabalhos de Regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade. Após, a Presidente indagou se haviam duvidas ou se algum conselheiro queria a palavra, como ninguém se pronunciou, a reunião foi encerrada pela Presidente Maria Ilma. E eu, Manoela de Moraes Silva, encerro a presente ata, por não haver mais à acrescentar e assino junto com a Presidente e os demais membros do Conselho. Barra do Piraí, 21 de novembro de 2007.

2.

MARIA ILMA SILVA DIAS _____

Presidente COMBARRA

**ANEXO I – Ata da Reunião do COMBARRA
dia 12/11/08**

**ATA DA DÉCIMA QUARTA REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL
DE BARRA DO PIRAÍ - COMBARRA**

Ata da décima quarta reunião realizada no dia doze de novembro de dois mil e oito, às dezoito horas e quinze minutos, no salão da Secretaria Municipal de Obras, sito à Rua Luís Alves Pereira, 70, Química, Barra do Piraí – RJ, do Conselho Municipal de Barra do Piraí – COMBARRA. Estavam presentes à reunião os conselheiros: Maria Ilma Silva Dias, Cláudia Maria Ramos Quaglia, Thelma Nora Riskalla Anchte, Madalena Sofia A. C. de Oliveira, Aloísio Ribeiro Pinto, Luciano Ferreira Guimarães, Maria da Gloria Marchi Nora Pereira, Philipe Dantas Marcondes, Eliane Aparecida da Silva Leal, Ananias Nunes Aguiar, Almir Moraes de Souza, Ademir Manoel da Silva, Paulo Hermenegildo e o suplente Rodrigues Antônio Teixeira de Carvalho. A reunião foi destinada a apreciar a seguinte pauta: 1. Apresentação da Minuta do Código Administrativo; 2. Processo nº 10.309/08. Após verificação do quorum, a Presidente do COMBARRA, Arquiteta Maria Ilma, declarou iniciada a reunião, passando a informar que o Ministério Público está dando andamento ao processo referente a mudança no Plano Diretor Participativo aprovada pela Câmara Municipal e que será respondida pela presidente do COMBARRA, após passou para a pauta 1. Apresentação da Minuta do Código Administrativo, a Presidente do COMBARRA apresentou relatório de como foi feita a revisão a Código, quais as etapas, quem foram os participantes, os artigos que foram alterados, os artigos excluídos e os inseridos. Explicou também que o Comitê formado por representantes do COMBARRA, após análise de todos os pontos levantados aprovou a minuta do Código Administrativo apresentada. A Presidente colocou em votação para aprovação final do Código e por unanimidade ele foi aprovado. Após passou para a pauta 2. Explicando que a secretária de Obras e a Presidente do COMBARRA receberam ordem judicial para retirar o embargo da obra de construção da Praça de Pedágio na Rodovia Lúcio Meira o que foi providenciado imediatamente. Explicou ainda que junto com a procuradoria preparou defesa e solicitou novamente que a obra seja paralisada. Após a Presidente informou que a próxima reunião será dia 21 de janeiro e que nela deverá ser discutido e aprovado o calendário para 2009. Após a Presidente perguntou se alguém queria a palavra, como ninguém se manifestou a reunião foi encerrada pela Presidente Maria Ilma. Assim encerro a presente ata, por não haver mais à acrescentar e assino junto com os demais membros do Conselho. Barra do Piraí, 10 de setembro de 2008.

MARIA ILMA SILVA DIAS _____

Presidente COMBARRA

CLAUDIA MARIA RAMOS QUAGLIA _____

THELMA NORA RISKALLA ANCHITE _____

MADALENA SOFIA A. C. DE OLIVEIRA _____

PHILIPPE DANTAS MARCONDES _____

ELIANE APARECIDA LEAL _____

ALOISIO RIBEIRO PINTO _____

ANANIAS NUNES AGUIAR _____

ADEMIR MANOEL DA SILVA _____

ALMIR MORAES DE SOUZA _____

LUCIANO FERREIRA GUIMARÃES _____

MARIA DA GLORIA MARCHI NORA PEREIRA _____

PAULO HERMENEGILDO RODRIGUES _____

AUSENTES

MANOELA DE MORAES SILVA
 LUCIANA SOUDA DA SILVA
 LUÍS CLÁUDIO DE OLIVEIRA
 MARCID SANTOS CASTRO
 MARCO ANTONIO DE OLIVIRA
 MARLENE AUXILIADORA M. VIEIRA
 ALMIR MORAES DE SOUZA
 MARCID SANTOS DE CASTRO
 RODRIGUES
 HEITOR FAVIERI NETO
 TONI ALBEX CE

ROBERTO MONZO FILHO
 MARLENE AUXILIADOR M. VIEIRA
 ALBERTO GARCIA DA ROSA
 HEITOR FAVIERI NETO
 ELIANE APARECIDA DA SILVA LEAL
 ALOISIO RIBEIRO PINTO
 ALBERTO GARCIA DA ROSA
 PAULOHERMENEGILDO
 ESPEDITO MONTEIRO DE ALMEIDA