



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO**

UFRJ

FERNANDO NICHOLAS DOS SANTOS DIAS

**Dois estudos de casos de políticas públicas em São João de
Meriti: o Plano da FUNDREM (1975) e o Programa Baixada
Viva/Nova Baixada (1996)**

RIO DE JANEIRO

2018

FERNANDO NICHOLAS DOS SANTOS DIAS

Dois estudos de casos de políticas públicas em São João de Meriti: o Plano da FUNDREM (1975) e o Programa Baixada Viva/Nova Baixada (1996)

Trabalho de Conclusão de Curso do
Programa de Graduação em Gestão
Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, realizado sob a
orientação da Professora Doutora
Fania Fridman.

RIO DE JANEIRO

2018

CIP - Catalogação na Publicação

D541d Dias, Fernando Nicholas dos Santos
Dois estudos de casos de políticas públicas em São João de Meriti: o Plano da FUNDREM (1975) e o Programa Baixada Viva/Nova Baixada (1996) / Fernando Nicholas dos Santos Dias. -- Rio de Janeiro, 2018.
53 f.

Orientadora: Fania Fridman.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade de Direito, Instituto de Economia, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública Desenvolvimento Econômico e Social, 2018.

1. Programa Baixada Viva/Nova Baixada. 2. Política pública. 3. Planejamento Urbano. 4. Urbanização - São João de Meriti (RJ). 5. Urbanização - Baixada Fluminense (RJ). I. Fridman, Fania, orient. II. Título.

FERNANDO NICHOLAS DOS SANTOS DIAS

Dois estudos de casos de políticas públicas em São João de Meriti: o Plano da FUNDREM (1975) e o Programa Baixada Viva/Nova Baixada (1996)

Trabalho de Conclusão de Curso do
Programa de Graduação em Gestão
Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, realizado sob a
orientação da Professora Doutora
Fania Fridman.

Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a. Fania Fridman(IPPUR/UFRJ) - Orientadora

Prof^a. Dr. Luis Regis Coli Silva Junior (IPPUR/UFRJ)

Prof. Dr^a. Renata Bastos da Silva (IPPUR/UFRJ)

RIO DE JANEIRO

2018

A Deus toda honra e glória!

Agradecimentos

Primeiro agradeço a Deus pela minha vida e por tudo que ele tem feito nela e pela minha família. Sem Ele não teria conquistado nada do que conquistei nesses anos. À minha família que deu todo apoio e suporte aos meus sonhos e desejos, principalmente aos meus pais, Edna e Fernando Luis, que fizeram muitos sacrifícios para realizar o meu sonho de concluir um curso de graduação.

Agradeço a cada pessoa que contribuiu direta e indiretamente não só a este trabalho, mas a todo o meu caminho na graduação, em especial a Taís Lara, Rachel Araújo, Raul Nicácio, Rodrigo Carvalho, Bruno Barbosa, Maria Clara, Juliana Costa e tantas outras pessoas que me ajudaram. Outro agradecimento é ao Movimento RUA - Juventude Anticapitalista que me ajudou a pensar e a pesquisar sobre a Baixada Fluminense e em especial sobre o meu município São João de Meriti.

Agradeço a cada professor que me inspirou e me ensinou, em especial agradeço a minha orientadora Professora Fania Fridman que além de me orientar academicamente, ouviu minhas angústias e me deu conselhos valiosos que me fizeram chegar neste momento ainda mais convicto do que posso fazer para além da graduação.

Este espaço é pequeno para expressar minha gratidão a tantos que me ajudaram neste caminho, tornando sonho em realidade.

RESUMO

O presente trabalho trata desde o período da criação do plano da FUNDREM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro - até o Programa Baixada Viva/Nova Baixada (1996). Na década de 1970 além do “Milagre Econômico” proporcionado pelos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), ocorreu a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro originando uma nova região metropolitana no país composta por 14 municípios. Entre estes, estavam aqueles que constituem a área denominada Baixada Fluminense. Na Baixada Fluminense está localizado o município de São João de Meriti que, nos anos de 1970, já era considerado 100% urbanizado. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000 vimos o ressurgimento do interesse do poder público em projetar/planejar a Baixada Fluminense através do projeto Baixada Viva /Nova Baixada cujo principal objetivo, em São João de Meriti, era o de (re)urbanizar alguns bairros com problemas crônicos como vias não asfaltadas, falta de saneamento, entre outros, causados por uma urbanização precária anterior. O trabalho apresenta tais planos e realiza uma análise das modificações e pressupostos do planejamento urbano em São João de Meriti.

Palavras-Chave: Programa Baixada Viva/Nova Baixada. Política pública. Planejamento urbano. Urbanização - São João de Meriti (RJ). Urbanização - Baixada Fluminense (RJ).

ABSTRACT

The present work deals with the creation of the FUNDREM - Foundation for the Development of the Metropolitan Region of the State of Rio de Janeiro - plan until the Baixada Viva / Nova Baixada Program (1996). In the 1970s, in addition to the "Economic Miracle" provided by the 1st and 2nd National Development Plans (PND), the States of Guanabara and Rio de Janeiro merged, creating a new metropolitan region in the country composed of 14 municipalities. Among these, were those that constitute the area denominated Baixada Fluminense. In the Baixada Fluminense is located the municipality of São João de Meriti that, in the years of 1970, already was considered 100% urbanized. In the late 1990s and early 2000s we saw the resurgence of public interest in designing / planning the Baixada Fluminense through the Baixada Viva / Nova Baixada project whose main objective in São João de Meriti was to (re) urbanize some neighborhoods with chronic problems such as unpaved roads, lack of sanitation, among others, caused by a previous precarious urbanization. The paper presents such plans and analyzes the modifications and assumptions of urban planning in São João de Meriti.

Keywords: Programa Baixada Viva/Nova Baixada. Política pública. Planejamento urbano. Urbanização - São João de Meriti (RJ). Urbanização - Baixada Fluminense (RJ).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS E URBANAS	12
1.1. A FORMAÇÃO DA BAIXADA FLUMINENSE	12
1.2. A FORMAÇÃO DE SÃO JOÃO DE MERITI	15
1.3. FUSÃO DOS ESTADOS DA GB E DO RJ	18
1.4. CRIAÇÃO DA RMRJ	21
2. FUNDREM	24
2.1. UNIDADES URBANAS INTEGRADAS DO OESTE	26
2.2. O PLANO PARA SÃO JOÃO DE MERITI	29
2.3. O FIM DA FUNDREM E A REORGANIZAÇÃO DO ESTADO	37
3. O PROGRAMA BAIXADA VIVA/ NOVA BAIXADA	39
3.1. O INÍCIO DO PROGRAMA E A MUDANÇA DE GOVERNO	41
3.2. O PROGRAMA PARA SÃO JOÃO DE MERITI	43
CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

Este trabalho trata das políticas urbanas no município de São João de Meriti através do Plano da FUNDREM (1975) e do Programa Baixada Viva/Nova Baixada (1996). Verifico se esses projetos foram realizados ou não, quais foram seus objetivos levantando ainda seus aspectos positivos e negativos. Como morador do município, está presente nesta monografia a minha visão sobre os processos de intervenção em São João de Meriti.

O trabalho pretende, além da análise do Plano e do Programa, observar como os governos municipal, estadual e federal interagiram durante as políticas públicas e como foi a participação da população. Verifico ainda se essas ações se tornaram contribuições para a realização de outros projetos governamentais ou se perpetuaram as demandas da sociedade.

O objetivo da monografia é examinar o Plano da FUNDREM e o Programa Baixada Viva/ Nova Baixada e como eles interferiram na política urbana do município de São João de Meriti, isto é, partindo do estudo das áreas escolhidas pelos projetos, o porquê destas escolhas e quais foram seus benefícios e limites. A metodologia utilizada neste trabalho foi a leitura da bibliografia, incluindo livros, artigos científicos publicados em periódicos; a consulta a jornais e o levantamento de mapas e normas legais.

Veremos a seguir como foi a formação histórica e urbana do município de São João de Meriti e da região da Baixada Fluminense. E como os governos estadual e federal interviram nestes locais para repensar e remodelar as manchas urbanas criadas a partir da malha ferroviária.

Na década de 1970 houve avanços significativos no país e no campo do planejamento urbano não foi diferente. Incentivado principalmente por projetos governamentais, fato este evidenciado com as proposições dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND), o crescimento econômico e a urbanização no Brasil foram potencializados. Iniciaram-se as discussões de como desenvolver as diversas regiões no país e, para isto, foram instituídas as Regiões Metropolitanas (RM) e a Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

Após a dissolução da Fundação para Desenvolvimento da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (FUNDREM), órgão de planejamento da RMRJ, houve um longo período sem políticas urbanas para o município de São João de Meriti já que a prefeitura não dava conta das demandas e os governos estadual e

federal não possuíam projetos dirigidos a esta área. O país viveu entre meados dos anos de 1980 e 2000 muitas crises que dificultavam a realização de projetos de longo prazo como os da FUNDREM que priorizavam políticas para reerguer a economia local e minorar os problemas urbanos. Em 1996 com um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o governo estadual criou o Programa Baixada Viva para tentar solucionar as demandas da população.

1 As transformações políticas e urbanas

A Baixada Fluminense e o município de São João de Meriti sofreram diversas transformações ao longo do tempo: desde os períodos colonial e imperial, passando pelo recôncavo da Guanabara até sua incorporação à região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. As mudanças não foram só geográficas, mas também políticas, cujo maior impacto se deu com a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

A urbanização da Baixada Fluminense também merece destaque dado que tal processo intensificou-se com o da região sudeste. Como Milton Santos escreve:

No Sul e no Sudeste, onde existe uma rede urbana mais desenvolvida, a interação entre as cidades acelera o processo de divisão territorial do trabalho que lhes deu origem e, por sua vez, vai permitir o avanço dos índices de urbanização, renovando assim, num ciclo virtuoso, os impulsos para um novo patamar na divisão internacional do trabalho. (Santos, 1993)

A seguir examinaremos como ocorreram as mudanças na Baixada Fluminense, no município de São João de Meriti e no Estado do Rio de Janeiro. Quais foram seus impactos e as propostas para o desenvolvimento econômico do município.

1.1 A formação da Baixada Fluminense

Desde a época colonial era uma área de importância por localizar-se no caminho para as Minas e possuir entrepostos comerciais de alimentos para a cidade do Rio de Janeiro. No começo do século XX a região, chamada à época de Baixada da Guanabara ou recôncavo da Guanabara, compreendia os municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Magé. A evolução dessa área ocorreu de acordo com as mudanças do país e da própria cidade carioca e, sobretudo, com o avanço da malha ferroviária.

Durante o governo de Getúlio de Vargas a partir da Revolução de 1930 foram feitas importantes obras de infraestrutura na região da atual Baixada Fluminense. O Governo Federal criou, em 1936, o Serviço de Saneamento da Baixada Fluminense que, através da realização de grandes obras de drenagem, recuperou boa parte da região. A baixa lucratividade dos empreendimentos agrícolas, entretanto, despertava o interesse por novos usos nas grandes unidades

fundiárias que se apresentavam improdutivas. As necessidades de moradia de uma população que crescia rapidamente, egressa de outras áreas do Rio de Janeiro e de outros estados, fez do loteamento, o principal produto dentre os novos empreendimentos então surgidos na época.

Esses dados são confirmados pela tabela abaixo em que vemos o crescimento populacional e o número de loteamentos existentes entre os anos de 1950 e 1970:

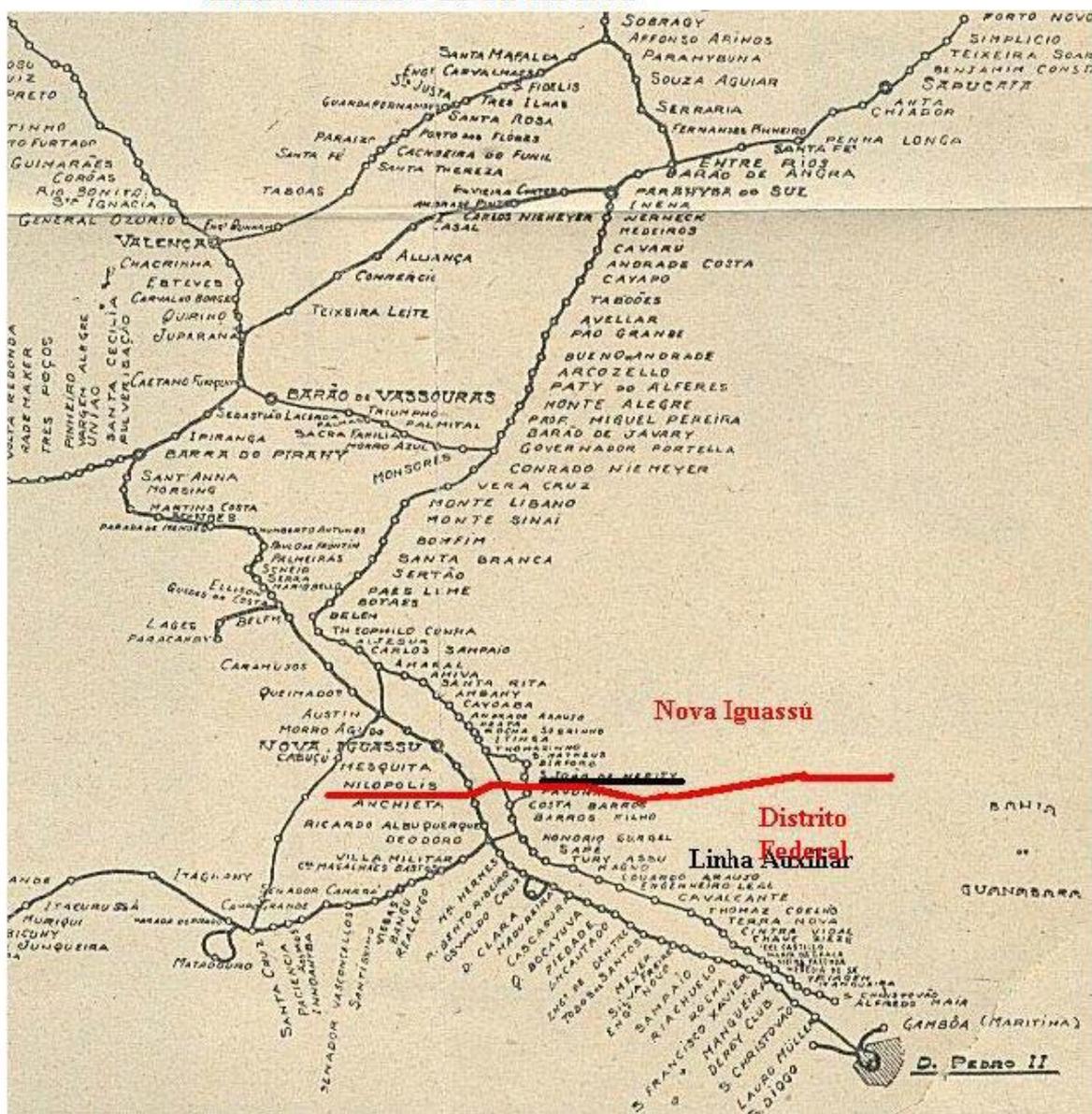
Tabela de população, e de lotes, acréscimo populacional e do número de lotes, por município em 1950, 1960 e 1970

Municípios	1950		1960				1970			
	População	Lotes	População	%	Lotes	%	População	%	Lotes	%
Duque de Caxias	92.459	64.533	243.619	163	120.819	87	431.397	77	171.173	42
Nilópolis	46.406	13.858	96.553	108	14.319	3	128.011	32	14.319	0
Nova Iguaçu	145.649	54.529	359.364	146	289.106	430	727.140	102	368.507	27
São João de Meriti	76.462	26.023	191.734	150	45.896	76	302.394	58	50.903	10
Total das UUIO	360.976	158.943	891.270	147	508.136	219	1.588.942	78	642.192	26

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico 1950, 1960 e 1970, Plano Diretor das Unidades Urbanas Integradas do Oeste (PDUUIO). Nota: Foram qualificados os lotes que possuíam registros nas prefeituras municipais.

Para isso contribuíram as melhorias introduzidas no transporte ferroviário, diminuindo o tempo de percurso até a cidade do Rio de Janeiro, assim como a instituição da tarifa única nas linhas suburbanas. Tais medidas possibilitaram o estabelecimento, na Baixada, de uma enorme população que vendia sua força de trabalho no mercado carioca, centro cujo contato diário tornara-se possível. E com isto ocorreu um processo acelerado de “urbanização” dos municípios da Baixada

Linha Auxiliar e EFCB em 1932



Fonte: www.estacoesferroviarias.com.br, 2005

Fluminense, principalmente os componentes das Unidades Urbanas Integradas de Oeste (UUIO's). Podemos ver no mapa abaixo o sistema ferroviário as linhas Auxiliares e a Estrada de Ferro Central do Brasil, com a linha vermelha que separa o antigo distrito federal (Guanabara) de Nova Iguaçu.

A partir do aumento da população e dos loteamentos nos municípios da Baixada temos os principais indícios que comprovam esse processo de urbanização e metropolização da Baixada fluminense. Esse processo, infelizmente, não foi acompanhado das melhorias urbanas na região: mesmo com o projeto do Governo Vargas, as obras públicas não acompanharam o aumento demográfico, o que gerou novas propostas para diminuir os efeitos negativos desse crescimento “desordenado”. Outros fatores que influenciaram as propostas de reformas urbanas foram a Fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e a política de metropolização emplacada nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, questões que iremos apresentar no decorrer do trabalho.

1.2 A formação de São João de Meriti

Localizado na Baixada Fluminense e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o município de São João de Meriti já foi conhecido por outras denominações: São João Batista de Trairaponga e São João Batista de Meriti, cuja origem foi uma sesmaria doada a Brás Cubas.

O território que forma hoje a cidade era banhado pelos rios Miriti e Sarapuí. Do período colonial até meados dos Oitocentos, ao margear as muitas fazendas existentes, os rios Miriti e Sarapuí eram as principais vias de transporte das mercadorias ali produzidas. Existiam 14 portos, todos com um grande serviço de canoagem. A região possuía uma importante produção agrícola de milho, mandioca, feijão e açúcar, consumidos na região e na cidade do Rio de Janeiro.

Em termos administrativos, no período colonial as terras que conhecemos hoje como São João de Meriti, cortadas pelos rios Sarapuí, Miriti e Pavuna, eram conhecidas como Freguesia de São João Batista de Meriti. A freguesia de São João de Meriti fazia parte da vila de Maxabomba, atual Nova Iguaçu. Em 1833, o povoado de Iguassú foi elevado à categoria de Vila e a Freguesia de São João Batista de Meriti passou a integrar aquela jurisdição como seu 4º Distrito. Em 1875, teve início a construção da Igreja de São João Batista de Meriti, saindo de seu lugar de origem, hoje o bairro Parque Lafaiete em Duque de Caxias. Esta igreja permanece até hoje no mesmo local na praça da matriz no centro de São João de Meriti. Vale mencionar que nesse período a presença das capelas e igrejas numa determinada região

demonstrava a importância que aquele território representava perante o poder secular e o poder eclesiástico.

A partir do final do século XVIII e meados do século XIX, com as construções das ferrovias e com o alagamento e a formação de pântanos nas regiões agrícolas as grandes fazendas foram sendo fracionadas em sítios e chácaras. Surgiu na região uma grande quantidade de pequenos proprietários que acabaram por desenvolver atividades agrícolas de fruticultura e de hortigranjeiros para abastecer a cidade do Rio de Janeiro.

Na segunda metade do século XIX, a economia de São João de Meriti entrou em decadência com a criação da The Rio de Janeiro Northern Railway em 1886, cuja estação Meriti localizava-se no atual município de Duque de Caxias. Além da ferrovia outros fatores contribuíram para a decadência: o desmatamento e o assoreamento com a obstrução dos rios que causaram o fim da navegação fluvial que, como assinalado acima, era na época o principal meio de transporte de mercadorias. Devem ser citados ainda a formação de pântanos além das doenças provenientes dessas alterações ambientais.

No final dos Oitocentos, em 1898, ocorre um novo ciclo de prosperidade ocasionado pela extensão dos trilhos da Linha Auxiliar da Estrada de Ferro Central do Brasil e da Estrada de Ferro Rio D'Ouro e pelas obras de saneamento da Baixada Fluminense iniciadas pelo governo de Nilo Peçanha. O município foi ocupado por inúmeros loteamentos, principalmente nas margens das ferrovias, aumentando o núcleo urbano da cidade.

Procurando reestabelecer o antigo vigor da economia agrícola, o Governo Federal criou, em 1936, o Serviço de Saneamento da Baixada Fluminense que, através da realização de grandes obras de drenagem, recuperou boa parte da região. Uma pauta que vimos anteriormente e continuava a ser colocada nas políticas públicas como uma das principais questões. A baixa lucratividade dos empreendimentos agrícolas, entretanto, despertava o interesse em novos usos para as grandes unidades fundiárias improdutivas. Mas a necessidade de moradia de uma população, egressa de outras áreas do Rio de Janeiro e de outros estados, fez do loteamento o principal entre os novos empreendimentos então surgidos.

Para isso contribuíram as melhorias introduzidas no transporte ferroviário, diminuindo o tempo de percurso até o Rio de Janeiro, assim como a instituição da tarifa única nas linhas suburbanas. Tais medidas possibilitaram o estabelecimento,

na Baixada, de uma enorme população que vendia sua força de trabalho no mercado do Rio de Janeiro, centro cujo contato diário tornara-se possível.

Não há registros que permitam a identificação dos limites da mancha urbana nas três primeiras décadas do século XX. Apenas a partir de 1937, quando o município constituía, ainda, parte do território de Nova Iguaçu na qualidade de 4º distrito, o decreto-lei nº 58, tornando obrigatória a aprovação de áreas loteadas, permite que se acompanhe a dinâmica de ocupação do território municipal.

A ampliação do aglomerado primitivo deu-se, primeiramente, ao longo das linhas férreas e nos arredores das estações de São João de Meriti e São Mateus que então se instalavam. Observa-se junto à concentração de população, a estruturação de um pequeno comércio em torno das estações. (FUNDREM, 1975)

Com a tarifa única no sistema de trens e a expansão da mancha urbana no município, é certo que as estações foram um fator determinante para transformação da região. Vemos no mapa abaixo as estações que colaboraram para essa transformação em São João de Meriti.



Fonte: site www.estradasdeferro.com.br

O distrito de São João de Meriti foi parte do município de Iguaçu até o ano de 1943, quando foi instituído o município de Duque de Caxias e São João compôs seu 2º distrito. A nova Carta Constitucional do Estado do Rio de Janeiro, de 1947, confirmou a emancipação de Duque de Caxias e dos municípios de Nilópolis e de São João de Meriti. Em 21 de agosto de 1947 nasceu o município de São João de Meriti com uma área total de 34 km² e uma população de 50.000 pessoas.

1.3 A Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro

O governo federal em 1975 lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) cujo fundamento era o de fomentar o crescimento econômico do país. Do II PND podemos citar ainda duas importantes perspectivas - o planejamento urbano e as políticas públicas - para as regiões onde localizavam-se os centros financeiros, industriais e comerciais. No sentido de incrementar em todos os estados brasileiros o mesmo desenvolvimento econômico do parque industrial paulista, o governo brasileiro instituiu a lei para a formação das regiões metropolitanas. Naquele contexto, a lei visava a criação de novos parques industriais aumentando a infraestrutura ao redor dos mesmos além de manter intacto o poder político da ditadura com menos “resistências”.

Com a aprovação da Lei Complementar de Número 14 de 1973, que definiu a criação das regiões metropolitanas no país, foi reaberta a discussão quanto à Fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, e isto ocorre devido ao fato de que com a aprovação da lei que criava as regiões metropolitanas, o Estado da Guanabara permaneceria isolado dos municípios ao seu redor. O debate em curso ocasionou a proposição da cidade do Rio de Janeiro (então Estado da Guanabara) integrar-se ao Estado do Rio de Janeiro e tornar-se a cidade polo da região metropolitana. Tal proposta seria uma forma de colocar a cidade em evidência novamente no cenário econômico com possibilidades de atrair novos investimentos e indústrias para a nova região.

A fusão reuniu realidades antagônicas: a Guanabara, antigo Distrito Federal, era essencialmente urbana e mais desenvolvida, e o estado do Rio de Janeiro possuía uma economia predominantemente agrária. O projeto de Fusão foi rápido e, em menos de um mês, a lei foi discutida, aprovada e sancionada pelo Congresso Federal. Entretanto não houve consulta popular nos Estados que se fundiam. A Lei Complementar de Número 20 de 1º de Julho de 1974 tratava da Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, mas antes de sua aprovação no Congresso

Nacional ocorreram grandes debates dado que os políticos da cidade do Rio de Janeiro (Estado da Guanabara) receavam a perda de seu poder de influência política na cidade e no país.

Esse ato discricionário marcou a história fluminense recente, já que reuniu dois territórios que, apesar de profundamente ligados pelas relações de contiguidade, distanciaram-se de modo evidente na cultura, na política e nas suas instituições. Tal distanciamento foi o resultado de longo prazo da separação institucional do atual Município do Rio de Janeiro do restante do Estado do Rio de Janeiro, inaugurado pela criação do Município Neutro, em 1834, que foi secundado pelo Distrito Federal, em 1891, e pelo Estado da Guanabara, em 1960. A ideia de fundo dessa cisão era de que a capital deveria ser o espaço da política nacional, separada das querelas provinciais. A cultura da nacionalidade tornou-se, então, marcante na cultura carioca, enquanto que entre os fluminenses o provincianismo continuou a vicejar (Dias, 2017, pg. 132).

Alguns dos argumentos favoráveis à Fusão dos dois Estados levavam em consideração a dificuldade de expansão da economia carioca - logo seu esvaziamento - e a necessidade de se formar um Estado forte no centro-sul criando “um equilíbrio” com São Paulo e Minas Gerais. A questão política era um dos principais impedimentos para a Fusão dos Estados, já que a cidade do Rio de Janeiro (Estado da Guanabara) era um dos poucos focos da oposição ao governo ditatorial. Lembre-se das vitórias legislativas do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) representando a oposição “comportada” e de esquerda ao governo. No entanto a Fusão se deu num contexto de um governo autoritário - que faria passar qualquer projeto mesmo que houvesse dissonância quanto ao projeto e ao método utilizado - e a Lei Complementar foi aprovada e a Fusão ocorreu sem “prejuízos” ao governo federal.

O projeto governamental, consubstanciado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), previa consolidar no Rio de Janeiro um polo de desenvolvimento que passaria obrigatoriamente pela criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). A legitimidade da decisão estaria, assim, na necessidade de se configurar uma nova institucionalidade que colocasse sob uma mesma unidade da federação um território que estava artificialmente separado. Seria a atitude mais racional diante tanto das densas relações de contiguidade e

complementaridade entre os dois Estados quanto das intenções do Governo Federal para a região no âmbito do II PND.

Existem variadas interpretações sobre a importância estratégica da Fusão para esse projeto do governo Geisel. Podemos começar por aquelas de caráter geopolítico e econômico, valendo-nos, mais uma vez, do depoimento do ex-presidente. Ali revelou sua preocupação em atuar sobre a “divisão administrativa do país”, registrando, por um lado, a necessidade de “fracionamentos” de Estados extensos geograficamente, como Mato Grosso, Amazonas, Pará, Bahia e Minas Gerais. Em direção oposta, situava-se o Estado da Guanabara, avaliado por ele como uma “aberração”, já que sendo “apenas uma grande cidade”, desfrutava da “mesma posição política dos outros estados” (Motta, 2001, pg 6).

O governo federal preocupado com o andamento da Fusão e da sua continuidade fez uma escolha de pensar um quadro técnico (e menos político) para conduzir esse novo Estado e sua administração. Neste sentido, o presidente Ernesto Geisel indicou o Almirante Floriano Peixoto Faria Lima que não tinha nenhuma ligação com grupos políticos do novo Estado do Rio de Janeiro. Essa indicação tinha o propósito de garantir a todo custo a integração da cidade do Rio de Janeiro com o interior, entendida como um importante passo para inserção do novo ente no quadro federativo.

Ainda no segundo semestre de 1974, antes da posse do Governador Faria Lima¹ e da criação da FUNDREM, já estavam sendo articulados os grupos de trabalho responsáveis por estruturar institucionalmente o novo Estado do Rio de Janeiro. Esses grupos de trabalho no futuro formariam as secretarias de governo que assumiriam a formulação do I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (I PLAN RIO)² que orientou todo o governo de Faria Lima, a criação e/ou renovação de instituições e autarquias estaduais. Entre elas estavam a FUNDREM e a FIDERJ que se destacariam no âmbito de planejamento urbano. Quando assumiu a cadeira de governador pode enfim reorganizar, através de decretos, a estrutura administrativa do Estado, descolando-a do antigo Estado da Guanabara.

¹ Faria Lima seria empossado Governador em 15 de Março de 1975.

² O I PLAN RIO foi oficialmente apresentado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 20 de Novembro de 1975.

Com a Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro nasceria uma região metropolitana capaz de apresentar um “desenvolvimento” como a região metropolitana paulista, mas os desafios eram bem mais complicados do que se imaginava à época. Podemos notar que antes da Fusão o governo federal já projetava a criação de polos econômicos e a região do entorno da Guanabara fazia parte deste audacioso projeto.

O I e II PND sugerem um processo de regionalização para realizar o desenvolvimento, isto é, indicam que para seu êxito seria necessário que houvesse uma reestruturação das regiões. O regime autoritário vigente também esperava centralizar as decisões e, neste sentido, a criação de regiões facilitaria as ações do governo. E quando falamos em regionalização devemos levar em conta que este processo acontece desde 1930 com a criação de órgãos específicos para pesquisar e participar das regionalizações, ou até mesmo confirmar as regionalizações feitas por lei. A institucionalização das regiões metropolitanas, que cresceram muito em função do modelo de desenvolvimento adotado pelo país a partir principalmente dos anos 50, alcançou status de prioridade nacional 20 anos depois. A consolidação dessas regiões inseriu-se no projeto do governo Geisel como uma solução para a insuficiência da estrutura político-administrativa calcada nos limites municipais, a qual não possuía a flexibilidade e a agilidade necessárias para atender às demandas de milhões de pessoas que viviam concentradas nas grandes áreas metropolitanas (Motta, 2001, pg. 7).

Ao delimitar as regiões do Estado do Rio de Janeiro usando como referência as teorias dos lugares centrais e dos polos de desenvolvimento, a região era definida a partir de critérios como aspectos físicos, distribuição demográfica, acessibilidade e organização das atividades econômicas. E mesmo com a institucionalização da RMRJ as políticas para a região sempre estiveram dissociadas de uma ação totalizante. Segundo Rocha “o recorte espacial da RMRJ foi mal debatido à época gerando grandes problemas de modo que a RMRJ não corresponde à metrópole geográfica da Guanabara” (Rocha, 2009, pg. 7).

A criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi uma construção político – ideológica para apaziguar os ânimos depois da Fusão dos dois antigos estados, ou seja, além do projeto do governo federal ainda havia um sentimento negativo em torno da Fusão e da criação da RMRJ. O que dificultava ainda mais esse processo foi a falta de projetos metropolitanos, substituídos por políticas municipais e estaduais setorializadas esquecendo o vasto território da RMRJ. A Legislação que se seguiu imediatamente à criação da RMRJ visou montar o ordenamento administrativo básico do novo Estado do Rio de Janeiro e tornar efetivos o

sistema estadual de planejamento e a base institucional da nova Região Metropolitana, e para se ter um funcionamento aprimorado foram criados os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana, o Fundo Contábil Metropolitano, e todos foram vinculados a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado, como forma de se ter um controle maior dos órgãos pelo estado (Fontes e Araújo, 1995, pg.396).

Podemos definir o processo de metropolização como a concentração de produção e consumo, assim como de população, em torno de alguns lugares no território nacional. Este processo tem sido uma característica marcante da história brasileira, em particular, a partir da década de 1950 (Schmidt, 1983, pg. 50). E diferente dos modelos metropolitanos americanos ou de alguns modelos europeus, o modelo adotado pelo Rio de Janeiro faz com que o núcleo e as partes adjacentes a ele tivessem mais privilégios enquanto a periferia mais afastada todas as mazelas e precariedades de uma metropolização acelerada e sem planejamento. Podemos afirmar que o modelo adotado pela metrópole fluminense teve por objetivo influenciar as camadas mais pobres da população a saírem do centro urbano em direção aos subúrbios e aos municípios próximos. A metropolização fluminense funcionava também como uma forma de segregar as camadas mais pobres das mais ricas na região.

2 Fundação para Desenvolvimento da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (FUNDREM)

A FUNDREM foi criada em 1975 junto com a Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e com a institucionalização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Com o objetivo de desenvolver economicamente a região metropolitana do Rio de Janeiro e como uma forma de incentivar a competição com as indústrias da região metropolitana paulista. A instituição foi constituída por técnicos das mais diversas áreas do conhecimento para formularem políticas e estudos para a RMRJ.

Acrescente-se a isso o problema crucial, até hoje mal debatido, acerca do recorte espacial da Região Metropolitana. A RMRJ com a qual a FUNDREM trabalhou era grupo de municípios que se havia originalmente selecionado no IBGE, em 1974, para estudar dinâmicas, definir critérios e, depois sim, indicar quais deles teriam as características relativas ao processo de metropolização – diversidade de produtos e serviços, grau de conurbação, áreas de influência de cada cidade, multiplicação de centralidades intra-urbanas, entre outros. O processo da fusão, em 1975, complicou a definição da RMRJ e esta inicialmente se constituiu de muito mais municípios do que de fato deveria – todos os municípios que se havia selecionado para o estudo. Até o presente o recorte da RMRJ, que vem variando bastante desde a década de 1970, é o mais diretamente mobilizado em função de interesses políticos municipais/estaduais relacionados à captação de verbas. De modo que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro não corresponde, de fato, à metrópole geográfica no entorno da Guanabara, assim como em diversos outros exemplos de regiões metropolitanas no Brasil. (Biazzo, 2012, pg. 107)

O principal ponto abordado pelos técnicos da FUNDREM para a região era a criação de planos municipais que atendessem as demandas locais, melhorassem a infraestrutura das cidades e, principalmente, auxiliassem no desenvolvimento da região metropolitana do Rio de Janeiro. A FUNDREM foi criada num contexto favorável às políticas e programas dirigidos ao espaço urbano-metropolitano. O Governo Federal criou vários fundos para alimentar financeiramente essas iniciativas: com a edição da Lei Nº 626 de 02/10/1975 foi instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), com o objetivo de reforçar financeiramente os programas formulados pela Comissão Nacional de Política Urbana (CNPUR).

Os principais programas naquele período através de agentes financeiros internos eram: o da FINEP para financiamento para urbanização de Conjuntos Habitacionais, o FIMURB (Financiamento para Urbanização), o FINANSA

(Financiamento para Saneamento), o FINEC (Financiamento de Equipamentos Comunitários de Conjuntos Habitacionais), o FITURB (Financiamento para Transporte Urbano), o FETRAN (Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiro) e o próprio FNDU. Com exceção daquele da FINEP e do FETRAN todos os Fundos integravam os programas de financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH). Além dos fundos federais disponíveis para a aplicação na RMRJ outras regras foram definidas para o financiamento. A Lei Complementar Federal Nº 20 de 1/07/1974 definiu que o ICM arrecadado no Município do Rio de Janeiro seria aplicado na cidade numa participação decrescente de 100, 90, 80, 70% no quadriênio de 1975 a 1978. Outra norma foi a garantia de um crescimento real de 5% na receita transferida do ICM para os municípios integrantes do antigo Estado do Rio de Janeiro. Além dessas regras específicas, a própria legislação federal determinava que pelo menos 55% do Fundo de Participação dos Estados (FPE), 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do município-sede metropolitano e 10% do FPM dos demais municípios das regiões metropolitanas deveriam ser aplicados em projetos definidos pelas entidades metropolitanas e aprovados pelos órgãos estaduais de planejamento (Decreto nº 75.071 de 9/12/1974).

A legislação federal definiu ainda que a liberação dessas cotas ficaria condicionada à aprovação, pelas Secretarias de Planejamento estaduais, dos programas de aplicação apresentados pelos municípios ao Executivo Estadual. Essas bases serviriam para condicionar uma centralidade maior na tomada de decisão dos órgãos de planejamento estaduais, mas a prática da FUNDREM no governo Faria Lima (1975-1979) foi de uma maior proximidade da instituição com as prefeituras dos municípios da região metropolitana principalmente pela lógica empregada de que com um perfil de “entidade técnica”, esta serviria de apoio a projetos e assessorias às prefeituras.

Assim, do ponto de vista da formulação, a questão regional fluminense foi alçada ao centro da agenda governamental na fusão, o que colocou o planejamento urbano e regional num status elevado na burocracia estadual. Institucionalmente, por força das leis complementares no 14 de junho de 1973 e no 20 de junho de 1974, o planejamento metropolitano foi colocado sob os cuidados da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), que assumiu atribuições típicas do desenvolvimento regional. Para o interior, não houve uma autarquia do mesmo nível da FUNDREM, com quadros e orçamentos

próprios. A função de pensar o planejamento urbano e regional do interior foi dividido entre o Departamento de Desenvolvimento Urbano e Regional (DESUR), seção da SECPLAN, e a Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro (FIDERJ), que desenvolvia pesquisas e dados setoriais e foi responsável por criar subsídios para o planejamento municipal de todos os municípios do estado, exceto os metropolitanos, que ficaram a cargo da FUNDREM. Assim, a FUNDREM, a FIDERJ e a DESUR (lembrando que a FUNDREM e a FIDERJ eram autarquias e a DESUR um setor da SECPLAN. Assim, a autonomia das duas primeiras seria, em tese, maior) eram os órgãos que representavam o planejamento urbano e regional no sistema estadual de planejamento do ERJ, atendendo a uma agenda que ganhou força com a decisão da fusão. Ao se analisar a história dessa institucionalidade, é possível traçar a trajetória da questão regional fluminense na agenda governamental. (Silva, 2017, pg. 140 e 141)

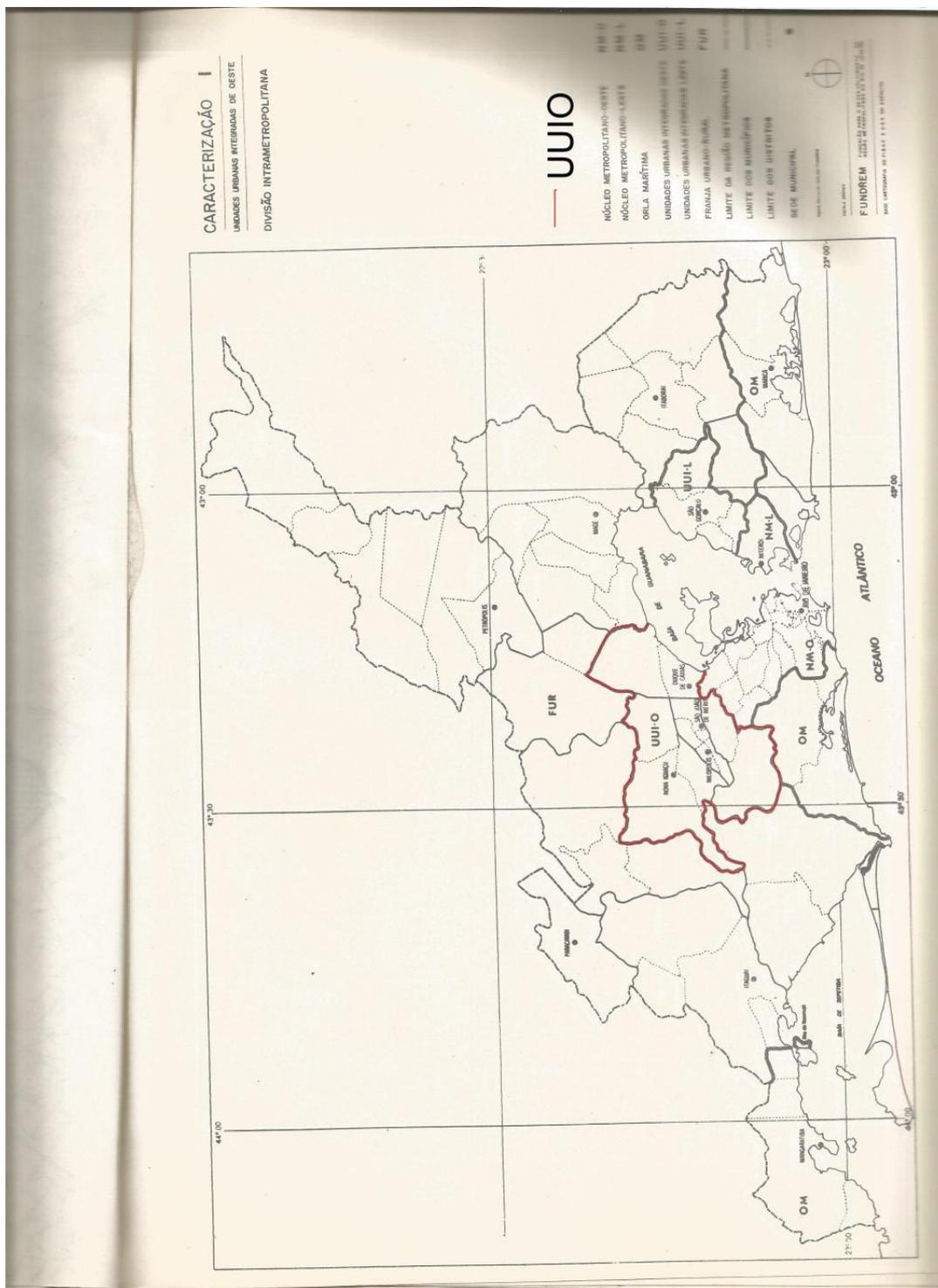
2.1 Unidades Urbanas Integradas do Oeste

A FUNDREM em seus estudos definiu áreas que seriam as Unidades Urbanas Integradas do Oeste (UUIO's). Segundo classificação da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral e da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, as UUIO's corresponderiam à malha urbana dos municípios de São João de Meriti e Nilópolis e parte da malha de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Rio de Janeiro.

O que os técnicos não explicitaram, mas estava subtendido, era que a identidade do território foi conformada a partir de sua história, principalmente a da sua ocupação no século XIX, pois a forma como a cidade do Rio utilizou a região permitia que seu espaço pudesse ser visto de forma homogênea como Baixada Fluminense, essa forma foi exclusiva da Grande Iguaçu, principalmente depois da linha férrea. Associando essa especificidade ao fato de ser área de influência da metrópole em um momento em que a população de todos os municípios do entorno da cidade do Rio passava pela experiência de viver em periferia de uma metrópole, a tornou única. (Silva, 2015, pg. 9)

As unidades administrativas incluídas na citada classificação são: Nova Iguaçu (distrito sede, Belford Roxo e Mesquita); Duque de Caxias (distrito sede e Campos Elíseos); Nilópolis (distrito sede e Olinda); São João de Meriti (distrito sede, Coelho da Rocha e São Mateus) e Rio de Janeiro (XVII^a e XXII^a Regiões Administrativas, respectivamente Bangu e Anchieta). Os distritos de Imbariê e Xerém, em Duque de Caxias; e Queimados, Cava e Japeri, em Nova Iguaçu foram

classificados como sendo da franja rural da região metropolitana. Abaixo o mapa com mais detalhamento das UIIO's:



Fonte: FUNDREM, 1979.

O objetivo da FUNDREM com a criação dos Planos Urbanos era o de reorientar o processo de crescimento das UIIO's, tendo por justificativa as seguintes constatações iniciais:

- As taxas médias geométricas anuais de crescimento dos quatro municípios foram as mais altas da Região Metropolitana entre 1950 e 1960, chegando, em Duque de Caxias, a alcançar 10,2%.
- Entre 1960 e 1970, as taxas, apesar de terem se apresentado mais baixas que na década anterior, continuaram acima da média da Região, com exceção de Nilópolis que já não dispunha de área para expansão urbana.
- O modelo de ocupação das UUIO's baseado na justaposição de loteamentos, deu margem à criação de tramas pouco definidas, que vieram se adensando e se soldando gradativamente, caracterizando uma aglomeração urbana única, densa, carente de infraestrutura e insatisfatoriamente articulada.
- Como instrumentos de controle dessa aglomeração, os municípios dispõem de legislações individualizadas que não se mostraram capazes de disciplinar e orientar o crescimento dessa área vista como um todo. (fonte: Jornal O Globo, suplemento Grande Rio 02/09/1979, pg. 18)

A partir das justificativas acima foram colocadas algumas proposições levando em conta todos os problemas da Baixada Fluminense segundo os quais os técnicos da FUNDREM e da Secretaria Estadual de Planejamento formularam o seguinte conjunto de diretrizes para a região:

1. Reforçar os centros comerciais de Nova Iguaçu e Duque de Caxias, conforme diretriz estabelecida pelo I Plano-Rio, em sua política de poli nucleação da Região Metropolitana, evitando dispersão das atividades terciárias: desmembramento de lotes das zonas centrais, estabelecendo dimensões mínimas que não comprometem o processo de renovação urbana. Localização, nas zonas centrais, de atividades que em seu funcionamento gerem, necessariamente, grande fluxo de veículos automotores;
2. Estimular a criação de uma rede de centros secundários na Baixada, de modo a evitar grandes deslocamentos, por parte da população, na procura de bens e serviços de consumo cotidiano. Estabelecer prioridades para investimentos públicos nestes centros, o que implicaria em uma melhor distribuição dos equipamentos comunitários e de infraestrutura, para evitar a dispersão de recursos;
3. Propiciar a introdução de modelos de ocupação residencial diferenciados, levando em consideração aspectos como: acessibilidade aos mercados de emprego, existência ou proximidade de equipamentos e infraestrutura e condicionantes naturais, de modo a obter o máximo rendimento de serviços existentes, estimulando o crescimento das áreas efetivamente atendidas. Estimular as características do modelo de crescimento horizontal, próprio da Baixada, nas áreas vizinhas aos centros e corredores de transportes que apresentam tendência a uma ocupação mais intensa. Evitar processos de crescimento que venham a exigir do poder público grandes investimentos a curto prazo em áreas com condições adversas à urbanização, quer por apresentarem

topografia acidentada, ou ainda por registrarem baixo índice de acessibilidade com relação aos atuais mercados de emprego. E desestimular novos loteamentos e construções nas áreas ainda desocupadas ou de ocupação esparsa, desde que não necessárias à expansão imediata da malha urbana;

4. Compatibilizar a distribuição dos usos industriais com a política de localização industrial da Região Metropolitana;
5. Preservar as áreas cultivadas e as que apresentam potencial para atividades agrícolas, evitando o surgimento de novos loteamentos urbanos;
6. Preservar e proteger as áreas florestais e de mananciais, além do potencial turístico-recreativo. (fonte: Jornal O Globo, Suplemento Grande Rio 02/09/1979, pg. 18)

2.2 O Plano da FUNDREM para São João de Meriti

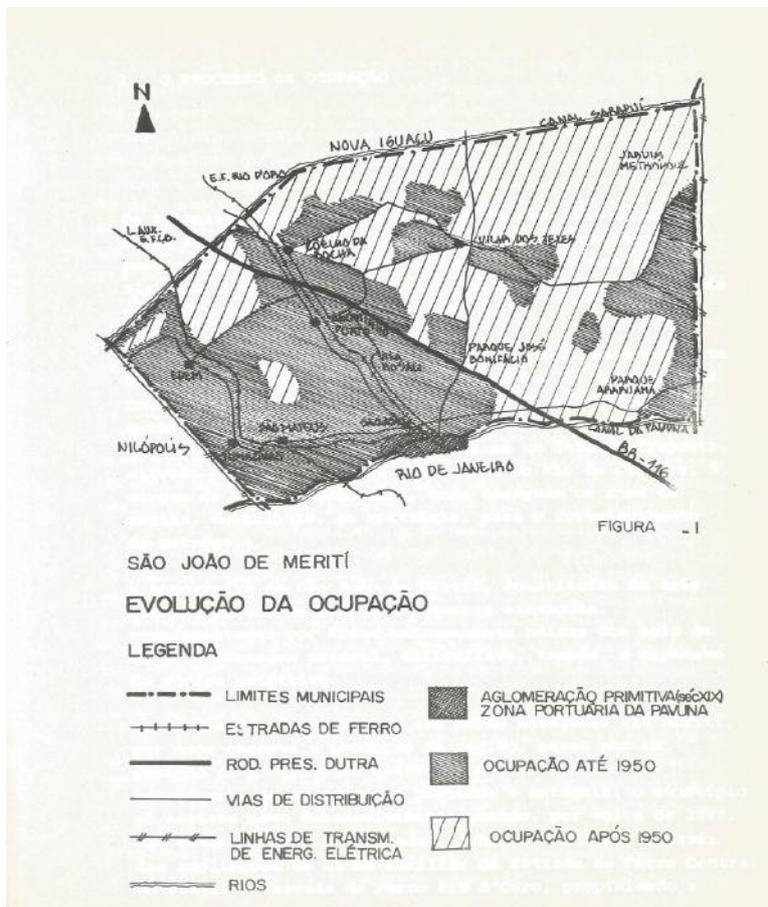
No período entre 1950 – 1980 observamos que no município de São João de Meriti ocorreu tanto um crescimento populacional como econômico. Alguns elementos ajudam nestas constatações: entre 1950 e 1960, o município apresentou uma das expansões populacionais mais vigorosas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), sendo sua taxa geométrica média anual de crescimento de 9,6% apenas inferior à apresentada pelo município de Duque de Caxias. Podemos observar na tabela abaixo o desempenho do município frente ao restante da RMRJ.

Tabela de Crescimento médio geométrico anual da população, por municípios da Região Metropolitana

Município	1950/1960		1960/1970	
	Taxa geométrica % a.a.	Classificação	Taxa geométrica % a.a.	Classificação
Rio de Janeiro	3,2	9 ^o	2,7	10 ^o
Duque de Caxias	10,2	1 ^o	5,9	3 ^o
Itaboraí	3,3	8 ^o	4,7	6 ^o
Itaguaí	4,7	7 ^o	5,0	5 ^o
Magé	4,8	6 ^o	6,7	2 ^o
Mangaratiba	1,6	12 ^o	0,3	13 ^o
Maricá	0,2	13 ^o	2,0	12 ^o
Nilópolis	7,6	4 ^o	2,9	8 ^o
Niterói	2,8	11 ^o	2,8	9 ^o
Nova Iguaçu	9,5	3 ^o	7,3	1 ^o
Paracambi	3,0	10 ^o	5,0	5 ^o
Petrópolis	3,3	8 ^o	2,3	11 ^o
São Gonçalo	6,9	5 ^o	5,6	4 ^o
São João de Meriti	9,6	2 ^o	4,6	7 ^o
UUIO	9,5	-	5,9	-
Região Metropolitana	4,2	-	3,6	-

Fonte: FUNDREM/DIPLAN – 1977

Já entre as décadas de 1960 e 1970 a taxa caiu para 4,6% ao ano, mas o crescimento absoluto da população foi significativo entre os municípios da Região Metropolitana, e a sua participação na população total da região foi cada vez maior. Entre os distritos de São João de Meriti, o de Coelho da Rocha foi o que apresentou um crescimento considerável entre 1950 e 1960, só superado nas Unidades Urbanas Integradas do Oeste (UIIO) pelo distrito de Belford Roxo, em Nova Iguaçu. Entre 1960 e 1970, o município de São João de Meriti não apresentou um crescimento superior ao da região das UIIO's, mas em relação à RMRJ ainda continuava superior apesar do distrito de São Mateus que já não dispunha de área para expansão urbana. Esses fatores fizeram com que o Município tivesse uma taxa de densidade demográfica muito alta na região da UIIO junto com o município de Nilópolis. Em 1970 o distrito de Coelho da Rocha teve a mais alta densidade dos quinze distritos da Baixada Fluminense. Podemos observar no mapa abaixo a evolução da ocupação urbana do município de São João de Meriti:



Fonte: FUNDREM, 1979 pg. 25.

Entre 1950 e 1960 o município de São João de Meriti abrigou cerca de 21% do total dos habitantes das UIIO's, mas esse percentual decresceu para 10% em 1970, ainda que em relação a RMRJ o município sempre manteve uma proporção maior mesmo com a redução em 1970. A maior percentual da população no município está no distrito sede, apesar de o distrito de Coelho da Rocha ter tido um crescimento maior em 1970. Isto é constatado pela tabela abaixo de loteamentos no período entre 1950 até 1977. O Plano da FUNDREM então serviria como uma forma de organizar melhor o município territorialmente e até mesmo ajudar na resolução dos problemas urbanos enfrentados na cidade.

Tabela de Loteamentos aprovados, área loteada e número de lotes por período no município de São João de Meriti

Período	Nº de Loteamentos	%	Área Loteada	%	Nº de Lotes	%
Até 1950	35	33,02	1.206,01	47,35	26.023	51,70
1951 – 1955	26	24,53	807,43	31,70	15.056	29,91
1956 – 1960	17	16,04	263,99	10,36	4.813	9,56
1961 – 1965	16	15,09	103,96	4,08	2.803	5,56
1966 – 1970	9	8,49	32,57	1,28	1.498	2,98
1971 – 1975	2	1,89	4,49	0,18	121	0,24
1976 – 1977	1	0,94	128,73	5,05	23	0,05
Total	106	100%	2.547,18	100%	50.337	100%

Fonte: PDUUIO, Levantamento realizado junto às prefeituras municipais, 1977

Para a FUNDREM o município possui uma taxa de urbanização de 100%, por não possuir uma zona rural. Isso é verificado pela densidade demográfica e pela ocupação do município, considerado o “formigueiro das Américas”. Portanto para os especialistas a afirmação de que um município é “100% urbanizado” passaria não pelas condições urbanas da localidade e sim pelo fato de não possuir áreas rurais, fazendo com que um lugar assumisse a situação de “urbano” a partir de sua ocupação e não pelas características urbanísticas como vias pavimentadas, casas com cobertura das redes de água e esgoto, e demais condições consideradas urbanas. As duas tabelas abaixo mostram como o problema de saneamento e a falta de infraestrutura afetavam o município.

Tabela de Extensão do Sistema Viário e percentual pavimentado em 1977

	São João de Meriti		Total UUIO	
	Km	%	Km	%
Vias Pavimentadas	97	20,2	609,25	11,40
Vias sem Pavimentação	383	79,8	4.733,91	88,6
Total das vias	480	100	5.342,16	100

Fonte: PDUUIO/ FUNDREM/ DIPLAN/ Prefeitura Municipal, 1977

Tabela de Prédios e Instalações de Água e Saneamento existentes por municípios em 1970

	Unidades Prediais	Instalações existentes					
		Água Encanada		Instalações Sanitárias			
				Rede		Fossa	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
São João de Meriti	75.311	33.275	44,18	15.940	21,16	11.707	15,54
Baixada	402.029	165.073	41,05	50.193	12,46	78.676	19,56

Fonte: Censo Predial 1970 - FIBGE

A FUNDREM sugeriu para São João de Meriti um Plano visando a melhoria na distribuição espacial do município. Essa ideia partia do princípio que através da melhor distribuição do espaço urbano poderia haver um movimento de atração de empresas do setor terciário (serviços) e de secundário (indústrias), fortalecendo, inclusive, o comércio existente na cidade. O plano da FUNDREM sugeriu a organização do uso e o controle do solo no município como podemos observar no artigo 4º do Plano proposto:

Art.4º Para fins de uso do solo, o Município divide-se em áreas não necessariamente contínuas, delimitadas no Mapa "Macrozoneamento", o qual fica fazendo parte integrante e essencial da presente lei.

Parágrafo Único As áreas a que se refere o caput deste artigo são as seguintes:

I área comprometida com a ocupação urbana;

II área Industrial;

III área de preservação. (FUNDREM, pg 83)

Uma das propostas foi a divisão em zonas da ocupação municipal, que, de acordo com o artigo 28 do Plano deveria ser a seguinte: Zona Central, Centro

Administrativo, Centro de Bairro, Zona Residencial, Zonas Mistas, Zona de uso predominantemente Industrial e Zonas de Preservação. Essa diferenciação ajudaria na organização territorial da cidade além de fazer com que houvesse uma melhor distribuição entre os locais de trabalho e moradia. Podemos observar no artigo 29 como seria a caracterização dessa divisão:

Art. 29 As zonas mencionadas no artigo anterior, correspondem a categorias definidas nos capítulos III e IV desta Lei, e admitem a seguinte subdivisão:

I. ZC - Zona Central – corresponde ao núcleo da cidade de São João de Meriti, destinando-se a acomodar, predominantemente, estabelecimentos comerciais de porte, de prestação de serviços e instituições financeiras;

II. CA - centro administrativo – local de concentração de atividades administrativas municipais, destinando-se a acomodar predominantemente as repartições públicas, os estabelecimentos de prestação de serviços a elas vinculadas, comércio, instituições financeiras, representações e escritórios;

III. CB - Centros de Bairros

a. CB1 – centro de bairro à estimular, destinando-se a acomodar, predominantemente, estabelecimentos comerciais de âmbito local, equipamentos de saúde e educação, assim como unidades habitacionais do tipo multifamiliar.

b. CB2 - centro de bairro de apoio, destinando-se a acomodar, predominantemente, comércio vicinal e equipamentos de educação.

IV. ZR - zonas residenciais

a. ZR1 - zona residencial de densidade elevada, destinando-se a acomodar, predominantemente, habitações multifamiliares em partido vertical ou do tipo misto. Corresponde a áreas de topografia pouco acidentadas, dotadas de serviços e localizadas nas vizinhanças dos principais centros.

b. ZR2 - zona residencial de densidade média, destinando-se a acomodar, predominantemente, o uso residencial. Corresponde a áreas pouco acidentadas, vizinhas aos corredores de transporte.

c. ZR3 - zona residencial de densidade baixa, destinando-se a acomodar, predominantemente, habitações do tipo unifamiliar. Corresponde às áreas de relevo acidentado, sujeitas à inundações ou por qualquer outro motivo impróprias à urbanização intensa;

V. ZM - zona mista, destinada a alojar as indústrias que pela sua natureza e porte passam a conviver com os demais usos, e os armazéns, depósitos e outros estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços que gerem fluxos de veículos;

VI. ZUP - zonas de uso predominantemente industrial, onde o uso industrial terá preferência sobre os demais;

VII. ZP - zonas de preservação, correspondem a florestas e terrenos situados acima da cota de 100 m (cem metros), não sendo permitido nessas áreas qualquer tipo de ocupação. (FUNDREM, op.cit., pg 86)

Podemos visualizar no mapa abaixo os bairros principais e os centros comerciais do município à época:



Fonte: FUNDREM, 1979

No artigo 25 está sinalizado que os planos municipais de organização territorial a posteriori deveriam ser submetidos aos órgãos estaduais competentes

(FUNDREM e Secretaria Estadual de Planejamento). Além disso esses planos conteriam os seguintes pontos apontados no artigo 26:

Art.26 O plano de organização territorial conterà necessariamente:

- I. A situação fundiária da gleba;
- II. O sistema viário básico, com estabelecimento dos principais acessos do sistema viário interno articulado de lotes, bem como definição de áreas para estabelecimento de veículos e para operação de carga e descarga;
- III. O uso e a intensidade de uso de solo admitido;
- IV. A indicação das áreas propícias à localização dos equipamentos de uso coletivo, que deverão ser transferidos à municipalidade sem ônus de qualquer espécie;
- V. A previsão de áreas arborizadas visando a proteção das áreas vizinhas. (FUNDREM, pg 86.)

No Plano também é debatida a questão de uma zona de preservação. Lembremos que no período em que o Plano foi elaborado havia um destaque da pauta ambiental no país. Vemos esse reflexo na proposição no Capítulo VI:

Capítulo VI - Da área de preservação

Art. 19 A área de preservação é constituída por florestas e demais formas de vegetação natural, e nela a ocupação do solo obedecerá ao disposto na legislação federal florestal.

Art. 20 São consideradas áreas de preservação, no município, os terrenos situados acima da curva de nível de 100,00 m (cem metros).

Art. 21 Nas áreas de preservação não será permitido qualquer tipo de ocupação do solo.

Art. 22 A destruição, por qualquer motivo, de vegetação definida como de preservação representará, para o proprietário da área, independente de outras cominações legais, a obrigação de restaurá-la, vedadas quaisquer formas de ocupação do solo.

Art. 23 São consideradas “non-aedificandi” as faixas marginais à cursos d’água.

Parágrafo Único Na determinação da largura das faixas referidas no caput deste artigo observar-se-á o que dispõe a “Superintendência Estadual de Rios e Lagoas” – SERLA.

Art. 24 O Poder Executivo definirá em todo o território do Município, Projeto de Alinhamento – P.A., estabelecendo faixas de domínios, consideradas “non-aedificandi”.

- I. Nos terrenos situados à margem das rodovias federais, estaduais e municipais;
- II. Nos terrenos situados à margem das ferrovias;
- III. Nos terrenos situados à margem das linhas de transmissão de energia elétrica. (FUNDREM, op.cit., pg 86)

Além do planejamento territorial o Plano também evidenciava uma preocupação com a pauta ambiental³. A preocupação com esse tema tem relação direta com alguns problemas como alagamentos e falta de saneamento básico, questões encabeçam a lista de problemas que não foram corrigidos e continuam a atordoar a população da cidade. Em entrevista ao Jornal O Globo em 8 de julho de 1975 o prefeito de São João de Meriti à época, Denoziro Afonso (MDB)⁴, disse o seguinte:

Com a fusão, as prefeituras deveriam se reestruturar, ganhar mais verbas. Não temos pessoal para limpar as poucas ruas pavimentadas, e o povo também não ajuda, vive jogando lixo nas ruas, nos terrenos e nas valas. (fonte: Jornal O Globo, Suplemento Grande Rio 08/07/1975, pg..10)

Em 1977 outro prefeito, Celestino Cabral (MDB)⁵ fala dos mesmos problemas ambientais do município a partir da questão habitacional:

Há verdadeiros absurdos nos loteamentos de São João de Meriti: o que mais se vê são lotes sem água, esgoto ou calçamento. Em alguns lugares até ribanceiras foram loteadas e, como não podia deixar de ser, ruíram assim que foi feito o desmatamento e construídas as primeiras casas. A erosão acabou com tudo. (fonte: Jornal O Globo, Suplemento Grande Rio 02/10/1977, pg. 18)

As questões relacionadas à falta de infraestrutura urbana era uma reivindicação antiga da população do município, e isso basicamente guiava os Planos feitos em São João de Meriti, e não foi diferente com a FUNDREM⁶. Observamos anteriormente que os prefeitos no período de criação do Plano já falavam em realizar reformas urbanas no município. O Plano da FUNDREM pretendia fornecer os mecanismos necessários para o começo de uma melhoria urbana, no entanto o município tinha sérias dificuldades – falta de financiamentos,

³ Em comparação com o Plano Diretor de 2006 vemos algumas alterações, mas com alguns resquícios do Plano proposto pela FUNDREM. Os capítulos IV e V do Plano Diretor de 2006 tratam das questões ambientais no município de São João de Meriti.

⁴ Em sua prefeitura houve um processo de intervenção culminando com a sua destituição, sob a justificativa de irregularidades nas contas municipais.

⁵ Em 1977 Celestino dos Santos Cabral era um dos prefeitos mais jovens do país.

⁶ As obras de saneamento e drenagem dos pântanos, realizadas durante o Governo de Getulio Vargas foram o início das discussões sobre as questões urbanas na Baixada Fluminense.

de vontade política, e de técnicos na parte administrativa do Estado – para a realização dos projetos.

Observamos que as pautas de melhorias urbanas como saneamento, moradia e mobilidade eram utilizadas pelos políticos locais como forma de obtenção de resultados eleitorais favoráveis. Além das proposições dos técnicos da FUNDREM houve no período pressão popular para que se implementassem os melhoramentos, visto que o município meritiense crescia, mas não ocorreu a expansão das infraestruturas urbanas municipais. O que presenciamos até hoje são a continuidade e o aumento substancial dos problemas urbanos colocados acima.

2.3 O Fim da FUNDREM e reorganização do Estado do Rio de Janeiro

Em 1979 há uma mudança significativa na operação da FUNDREM com a mudança de governo após a saída de Faria Lima e o retorno de Chagas Freitas⁷ ao poder no novo Estado. O governo de Chagas Freitas foi marcado por mudanças em várias áreas da administração pública e principalmente na FUNDREM.

A principal mudança se deu nas suas atribuições, que passaram a incluir a possibilidade da FUNDREM operar também como órgão executor de obras públicas, o que era vedado no seu primeiro estatuto, que previa sua atuação apenas na área de estudos e planejamento. Derivada dessa mudança se processou uma reestruturação organizacional da FUNDREM, que passou a contar com uma diretoria de obras públicas e também uma diretoria de planejamento metropolitano, cujo escopo era atender aos serviços comuns (Dias, 2017, pg. 145).

Essa mudança no foco é justificada pelo modelo de governança de Chagas Freitas que visava o aumento do seu controle eleitoral no Estado do Rio de Janeiro, passando a praticar uma política clientelista com o apoio de uma base de prefeitos principalmente da Baixada Fluminense que viam essa política como uma chance de serem beneficiados politicamente com obras e investimentos do governo estadual. Essa política de montar “currais” eleitorais foi um método para tentar manter o poder Chaguista no Estado fluminense.

Assim, é possível se considerar o período do Governo Chagas Freitas como uma transição, quando a questão metropolitana (que é uma parte da questão regional fluminense) e o

⁷ Chagas Freitas foi o último governador do Estado da Guanabara e o primeiro Governador do novo Estado do Rio de Janeiro. Foi eleito por voto indireto pelo Colégio Eleitoral.

planejamento urbano e regional continuaram fazendo parte da agenda governamental, porém sem a mesma centralidade do Governo Faria Lima. Essa transição foi resultado das mudanças na correlação de forças que orientavam a agenda. O tecnocratismo foi perdendo substância enquanto as forças políticas fluminenses se acomodavam às mudanças na conjuntura local e nacional. (Dias, 2017, pg. 146)

Mesmo com essas mudanças o Plano da FUNDREM foi elaborado e apresentado para as administrações estaduais e municipais em 1979 no começo da gestão de Chagas Freitas. No município de São João de Meriti o Plano da FUNDREM serviu apenas de base para algumas leis municipais futuras como o Código de Posturas de 1989, o Plano Diretor de 1990, entre outras. Mas os problemas colocados no Plano não foram solucionados completamente e os governos municipais continuaram a apresentar alternativas para política urbana no município.

A política assistencialista de Chagas Freitas não surtiu efeito na primeira eleição direta para o governo do Estado fluminense em 1982 que teve como vencedor do pleito Leonel de Moura Brizola (PDT)⁸ que modificou a estrutura do governo estadual. Essas modificações tiveram impacto direto na FUNDREM tanto na sua estrutura administrativa como também no campo do planejamento urbano e regional: o órgão passou a ser apenas um repositório de quadros técnicos para outros órgãos estaduais.

A FUNDREM teve seus trabalhos encerrados em 1989 durante o governo de Moreira Franco (PMDB)⁹, quando o governo estava pressionado a dar respostas à população sobre a sua gestão e via algumas instituições e secretarias como “obsoletas” e sem função.

A situação da FUNDREM era muito precária. O Governo Moreira Franco manteve o órgão sem função, mantendo sua subordinação à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDUR), sucedânea da SECDREM, logo afastada de seu berço original. Desde Brizola, as informações sobre a FUNDREM desapareceram em documentos oficiais e mesmo na imprensa. As últimas informações que são encontradas referem-se a casos de corrupção que expuseram a FUNDREM nas páginas policiais e que obrigaram o Governo Moreira Franco a realizar mudanças no órgão. O resultado foi sua extinção meses depois. Mas tal decisão foi apenas formal, pois a FUNDREM já estava completamente abandonada há tempos. Isso se refletiu na própria localização do órgão na cidade. (Dias, 2017, pg. 148)

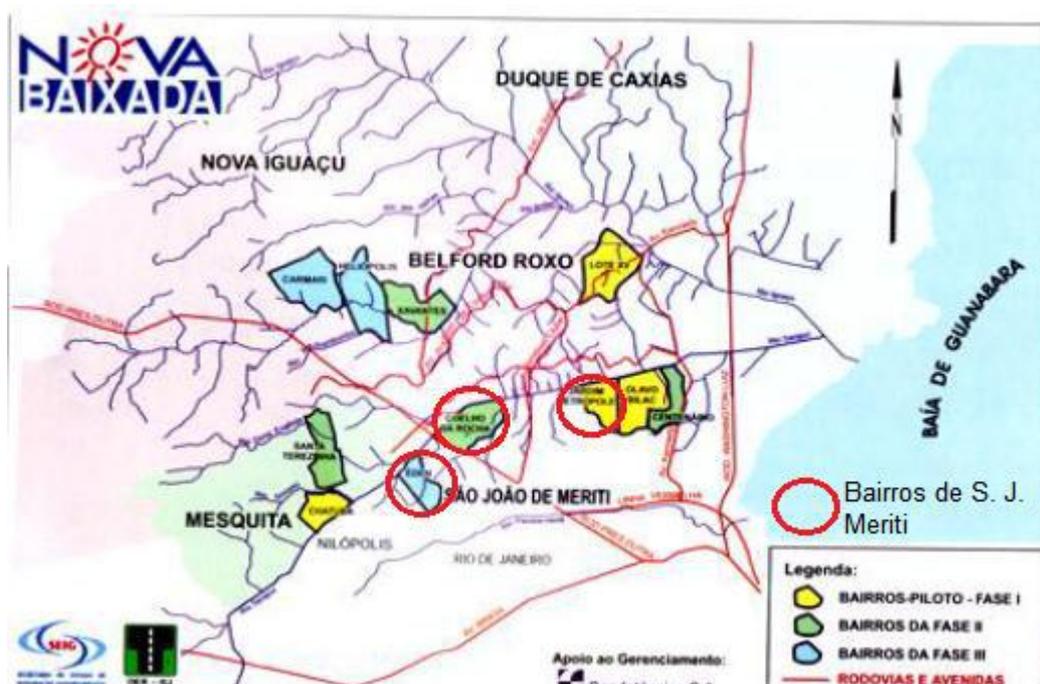
⁸ Brizola foi o primeiro governador eleito do novo Estado do Rio de Janeiro.

⁹ A FUNDREM foi extinta por meio do Decreto 13.110 de 27 de Junho de 1989.

3 Programa Baixada Viva/ Nova Baixada

Após o fim da FUNDREM houve um hiato nas políticas de planejamento urbano no município de São João de Meriti. Este é um exemplo de como o fim de um órgão especializado na elaboração de políticas urbanas no Estado do Rio de Janeiro prejudicou os municípios, principalmente os da Baixada Fluminense sempre carentes de atenção especial do governo estadual. Essa situação só passou a ter uma mudança com a criação do Programa Baixada Viva, de 1995, visando a urbanização de bairros de alguns municípios da Baixada Fluminense.

O Programa foi uma proposta do Governo do Estado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujo objetivo era a melhoria da qualidade de vida de parte dos habitantes de Belford Roxo, Duque de Caxias, São João de Meriti e Mesquita. O projeto partia de uma visão integrada em que estavam previstas ações nas áreas social e de infraestrutura, visando a (re)urbanização dos bairros e o “resgate da cidadania de seus moradores”.



Fonte: Rocha (2012)

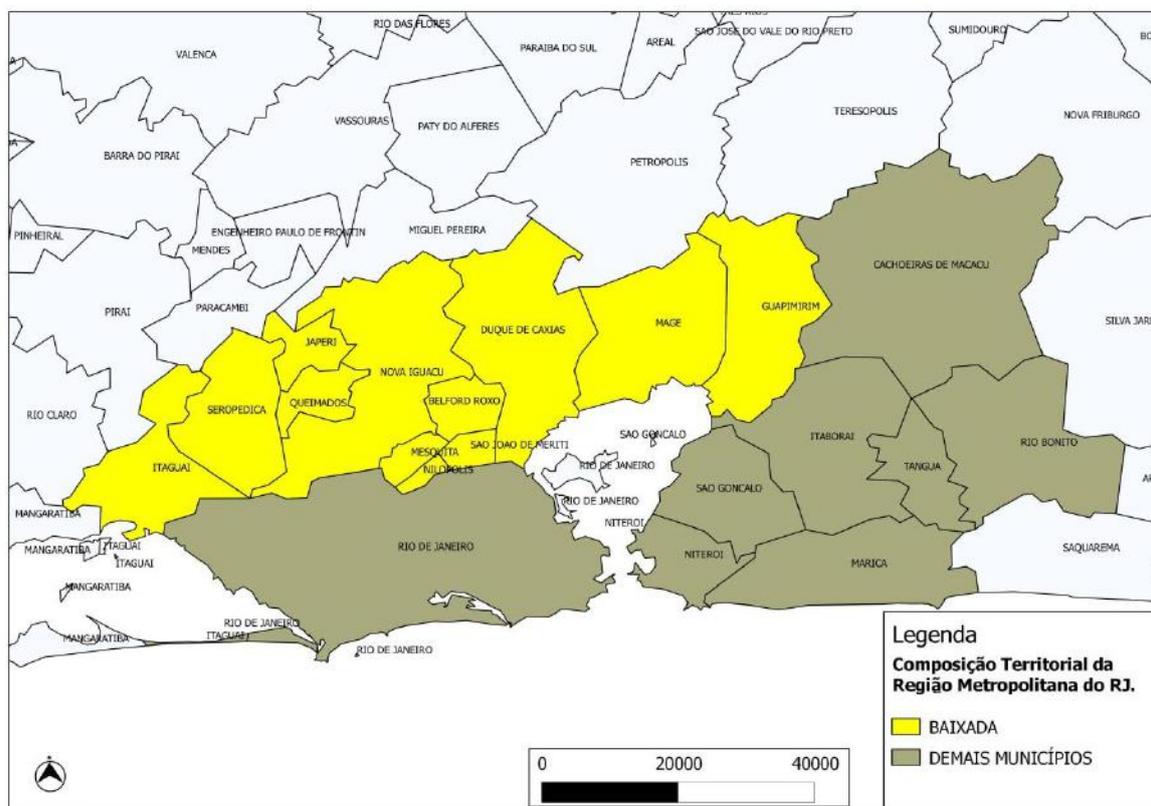
A seleção das áreas e das intervenções do Programa Baixada Viva foi realizada em decorrência de uma análise criteriosa de dados geográficos e numéricos, que, tratados, permitiram uma aferição das carências sociais da região do programa. Assim, as obras foram definidas segundo critérios técnicos pré-estabelecidos pelo governo do estado do Rio de Janeiro e pelo BID, os quais priorizavam as áreas às margens do Rio Sarapuí e as mais susceptíveis a enchentes, bem como as vias principais e as regiões mais altas, respeitando-

se, entretanto, as restrições financeiras. Além disso, os bairros selecionados deveriam apresentar uma densidade populacional de no mínimo oito mil habitantes por quilômetro quadrado e renda média dos chefes de família inferior a três salários mínimos. (Maia, 2006, pg. 66)

Os locais que foram escolhidos para receber as obras do Baixada Viva eram aqueles que careciam de melhorias urbanas e que apresentavam participação comunitária expressiva. Atente-se para o fato de que o BID exigia a criação de Comitês Gestores de Bairro do Programa. As obras do Programa seriam ligadas a projetos sociais e ao desenvolvimento de atividades de mobilização e conscientização da população local a ser beneficiada, através da discussão em torno de temas relacionados à questão ambiental, saneamento, saúde, educação, geração de trabalho e renda, segurança e cidadania.

O Programa seria implantado em três fases, correspondendo cada uma delas a três grupos de bairros em graus diferentes de desenvolvimento. A intervenção implica em licitação das obras e dos projetos executivos, obras de projetos básicos de urbanização integrada. Mais especificamente, rede de esgoto sanitário, ligações domiciliares de esgoto, drenagem de esgoto, recalques e tronco coletor principal de esgoto, pavimentação das partes altas, rede de drenagem pluvial, captação de rios, sub-adutoras, complementação de reservatórios, rede de abastecimento de água, complementação das redes de abastecimento de água, ligações domiciliares de água, pavimentação, construção e complementação de obras de equipamentos sociais, construção de postos de apoio à limpeza urbana, reformas de praças, construção de postos de saúde, reforma ou construção de elevatórias. Os critérios para escolha dos bairros objeto de intervenção, levaram em consideração a maior proporção de chefes com renda na faixa entre 3 e 5 salários. Os bairros inicialmente escolhidos para a 1ª fase (Grupo 1) foram Lote XV (Belford Roxo), Olavo Bilac (Duque de Caxias), Jardim Metrôpole (São João de Meriti) e Chatuba (Mesquita). Para a 2ª fase (Grupo 2) foram escolhidos os bairros Xavantes (Belford Roxo), Jardim Leal/ Centenário (Duque de Caxias), Coelho da Rocha (São João de Meriti) e Santa Terezinha (Mesquita). Para a terceira fase foram escolhidos os bairros Heliópolis/ Itaipu (Belford Roxo), Parque Fluminense (Duque de Caxias) e Éden (São João de Meriti). O Regulamento Operacional contemplava mais dois bairros, Gramacho/Sarapuí em Duque de Caxias e Vilar dos Teles em São João de Meriti. (Silva, 2012, pg. 7)

A região metropolitana também passou por algumas transformações com o desmembramento de municípios e a criação de outros, expressos no mapa abaixo:



Fonte: Rocha (2015)

3.1 O início do Programa e a mudança de governo

Entre 1995 e 1997 foram realizados os Planos Diretores de Urbanização Integrada dos Bairros que estabeleceram as diretrizes para o Projeto de Urbanização Integrada da Baixada Fluminense. Os estudos ambientais, sociais e econômicos constataram as características comuns aos bairros selecionados e sua adequação aos critérios pré-fixados. A partir dessas análises, o Programa foi dividido então nos seguintes componentes:

- Melhoria de Bairros, que consistiria na realização de obras de urbanização integrada, tais como implantação de rede de esgoto sanitário e das respectivas ligações domiciliares, rede de drenagem pluvial, rede de abastecimento de água, pavimentação, iluminação e arborização das ruas;
- Infra-Estrutura Complementar e de Serviços, que incluiria investimentos complementares às obras realizadas nos bairros e aos serviços de âmbito regional, além de outros equipamentos sociais: construção de praças, de Unidades de Saúde da Família, de Centros de Cidadania Comunitária (CCDC) e de creches.

- Desenvolvimento Institucional, que envolveria ações de apoio aos governos municipais para a operação e manutenção dos sistemas financeiro e tributário, bem como dos Projetos Sociais de responsabilidade municipal;
- Organização comunitária, através do fortalecimento dos Comitês Gestores de Bairro, fazendo com que a população participasse da implantação dos benefícios propostos pelo Programa Baixada Viva. (Maia, 2006, pg 67)

O Programa tinha por objetivo a promoção da melhoria da qualidade de vida da população da Baixada Fluminense por meio da realização de uma série de obras. Visava também um aprimoramento dos espaços de participação da população e, nesse sentido, implementou Comitês Gestores nos bairros beneficiários, cumprindo uma das pré-condições do Contrato de Financiamento com o BID. Tal contrato, acordado em setembro de 1997, exigia que a participação popular fosse assegurada. Os Comitês teriam a função de acompanhar o andamento do Programa e ser o elo de ligação entre a população e o poder público.

Assim, pelo seu papel e pela sua representatividade, os Comitês Gestores deveriam funcionar como um verdadeiro centro de convergência das ações cidadãs de toda a população dos bairros, realizando a integração dos diversos agentes sociais, de forma a gerir as demandas da população local e concentrar as iniciativas de co-gestão do bairro após as intervenções do Programa Baixada Viva. Para isso, deveriam atuar criando um comprometimento da população beneficiada com a implantação dos sistemas instalados e na manutenção das obras e serviços executados pelo programa, introduzindo mecanismos calcados na participação e envolvimento nos encontros informativos, reuniões e eventos educativos. (Maia, 2006, pg. 69)

Em 1997 o governo de Marcello Alencar (PSDB), que buscava a reeleição¹⁰, fez um investimento de R\$ 400 milhões em obras, destinando R\$ 225 milhões para o Programa Baixada Viva a fim de melhorar o desempenho eleitoral na Baixada Fluminense. Nesta região, o candidato teria perdido em 1994 no segundo turno por 100 mil votos para Anthony Garotinho (PDT). Mesmo com a estratégia de melhorar a

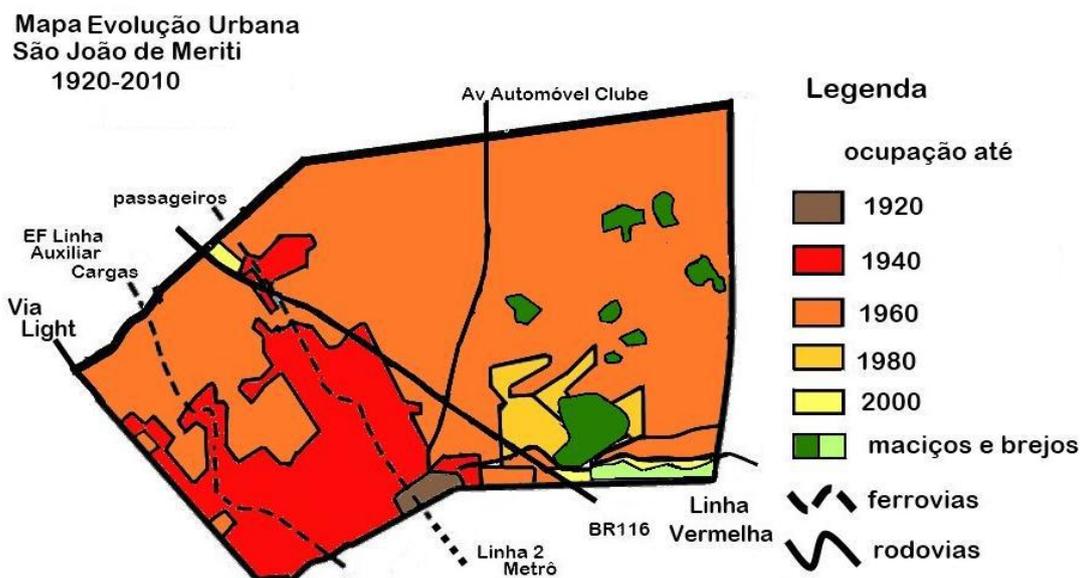
¹⁰ Em 4 de Junho de 1997 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 16, conhecida como PEC da reeleição. Permitiu que o presidente da República, governadores e prefeitos sejam candidatos à reeleição para um único mandato subsequente.

sua imagem com as obras em várias regiões do Estado, o então governador Marcello Alencar perdeu a eleição de 1998 mais uma vez para Garotinho¹¹.

Uma das mudanças do governo Garotinho foi trocar o nome do Programa de Baixada Viva para Nova Baixada em 1999. Em 2003¹² o Programa Nova Baixada foi transferido para a recém criada Secretaria Estadual de Integração Governamental (SEIG). Esta Secretaria teria o propósito de integrar os programas do Governo Estadual e melhorar sua implementação.

3.2 O Programa Baixada Viva/ Nova Baixada em São João de Meriti

Mesmo com o Plano da FUNDREM, a Prefeitura de São João de Meriti continuou com uma lógica de negligenciar a ocupação desordenada do município, fazendo com que os problemas urbanos aumentassem velozmente. Estes podem ser visualizados através do mapa da evolução da ocupação urbana até os anos 2000.



Fonte: Fundação CIDE 2002

O Programa Baixada Viva/Nova Baixada no município de São João de Meriti, tinha por objetivo (re)urbanizar alguns bairros que apresentavam problemas crônicos como, por exemplo, vias não asfaltadas, falta de saneamento, e outros problemas causados pela urbanização precária anterior. Os bairros que obtiveram

¹¹ É a volta do PDT ao Palácio Guanabara, seria a terceira vez (1982-1986; 1990-1994; 1998-2000) que o PDT assumiria o governo do Rio de Janeiro.

¹² Em 2003 Rosinha Matheus (PSB), esposa de Anthony Garotinho, era a governadora do Estado do Rio de Janeiro.

as intervenções, nos governos de Marcelo Alencar (1996-1998), Garotinho (1999-2002) e Rosinha Garotinho (2003-2004) foram Jardim Metrópole (1ª Fase), Coelho da Rocha (2ª Fase) e Éden (3ª Fase). Segundo o Programa, esses bairros deveriam receber obras para (re)urbanização e também a construção de equipamentos públicos como Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher – DEAM's, Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência, entre outras, além de algumas obras de pavimentação e de construção de postos de saúde.

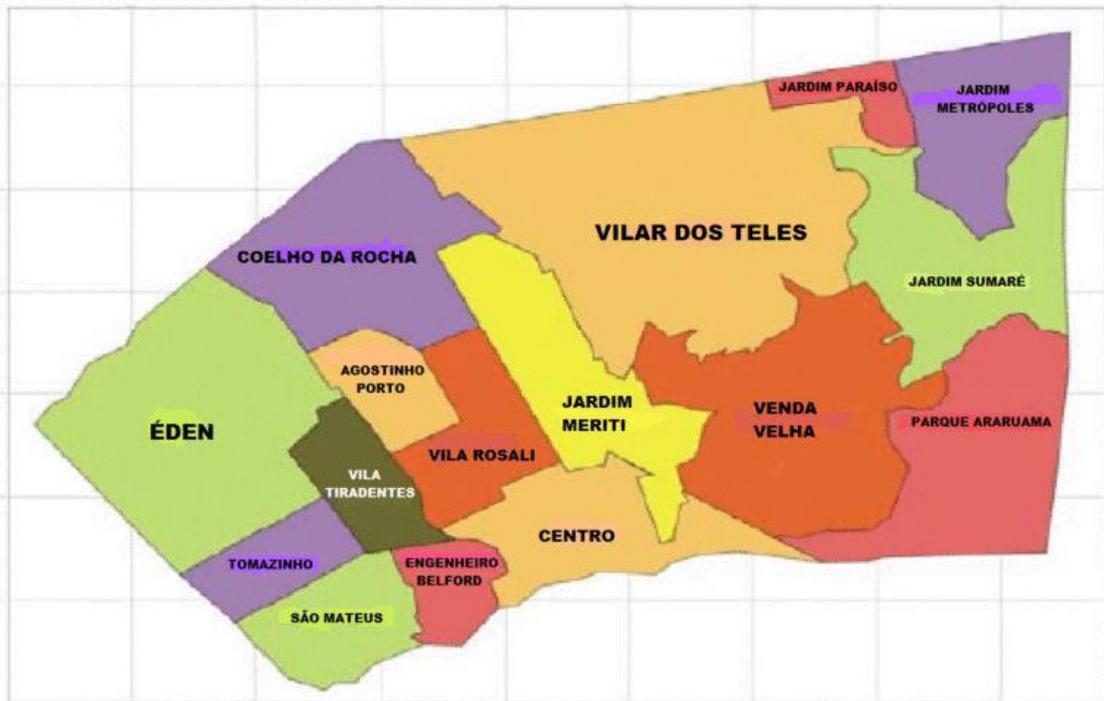
Os bairros de São João de Meriti foram escolhidos por estarem situados no município com maior densidade demográfica do país e por apresentar graves problemas de saneamento além da falta de infraestrutura urbana como vias não asfaltadas e sem saneamento. Abaixo temos uma tabela de crescimento populacional do município.

Tabela Crescimento Populacional no município de São João de Meriti

Ano	População	Densidade Demográfica (hab/Km ²)
1950	76.462	2.185
1960	191.734	5.478
1970	302.394	8.640
1980	398.826	11.395
1991	425.772	12.165
2000	449.229	12.835

Fonte: Fundação CIDE e IBGE

O Programa atingia apenas 18,75% (3 bairros) dos Bairros do Município, restando outros 81,25 % (13 bairros) sem obras de infraestrutura ou de equipamentos públicos. Podemos ver no mapa seguinte que os três bairros a serem atendidos pelo Programa são distantes entre si.



Fonte: Prefeitura de São João de Meriti, 2000.

Apesar de algumas obras terem sido concluídas, o Programa apresentou problemas no cumprimento de prazos e/ou na não realização de projetos. Em 22 de Junho de 1999 o Jornal O Globo denunciava o pagamento de R\$ 1,08 milhão em obras fantasmas, uma das quais em São João de Meriti no Jardim Metrópole com a construção de um posto de apoio à limpeza pública que nunca foi construído¹³. Em 22 de Dezembro de 1999, o mesmo Jornal publicou nova matéria sobre o caso, mas agora com uma decisão do Tribunal de Contas do Estado (TCE) de aplicação de sanções às empreiteiras que participaram dos empreendimentos.

O Programa seria uma forma de transformar alguns bairros do município em exemplos de urbanização e de aproveitamento de equipamentos públicos. No entanto ao longo dos anos se transformou em um problema para as gestões do Estado e do município: em 2004 cinco anos após as denúncias de não cumprimento das obras, o Programa continuava apresentando dificuldades e ainda assim o governo estadual insistia em iniciar a terceira fase do projeto.

O Programa Baixada Viva/Nova Baixada foi para alguns pesquisadores (Maia, 2006, Rocha, 2012 e Silva, 2012) um avanço na construção de políticas públicas na Baixada Fluminense. No entanto enfrentou sérios questionamentos

¹³ Matéria do Jornal O Globo de 22 de Junho de 1999, Caderno RIO pg. 13.

como já apontamos. Neste sentido podemos verificar que mesmo com a criação de mecanismos de controle como os Comitês Gestores dos locais onde receberiam as obras, houve questões relativas à gestão como a não realização de obras e o atraso de cronogramas. Sem dúvida, mesmo com os problemas, a grande novidade foi a criação desses Comitês.

Alguns membros de Comitês entrevistados, apesar de reconhecerem que terão dificuldade em dar continuidade ao processo, possuem uma forte esperança que, quando o programa acabar, o Comitê continue atuando como instrumento de fiscalização pública, possuindo inclusive mais legitimidade devido ao estatuto e ao registro que estão sendo providenciados. Segundo os mesmos, a existência dos Comitês é fundamental para o acompanhamento na manutenção das obras que foram realizadas e, dessa forma, para a preservação das melhorias conquistadas, bem como para contribuir para a luta pela realização de obras nos bairros vizinhos. (Maia, 2006, pg. 78).

Apesar do avanço representado pelos Comitês, também recebeu duras críticas, como forte hierarquização e a falta de maior participação dos moradores. Outra crítica quanto aos Comitês eram as práticas eleitoreiras que alguns de seus membros desenvolviam através dos projetos, ou seja, ao se lançarem como candidatos a eleições. Isto representava um ponto negativo à ideia de democratização dos Comitês, já que na maioria das vezes quem tinha intenções eleitorais controlava os Comitês como forma de se projetar politicamente na região.

A amplitude das ações propostas pelo Baixada Viva e, posteriormente, pelo Programa Nova Baixada revela claramente a gravidade dos diagnósticos que a nortearam. Corroboram de certa maneira o provável tom dramático de certas passagens deste texto. Rebate-se claramente com as vozes ouvidas na Baixada. O espectro é amplo e já foi suficientemente sinalizado. A ambição da intervenção e sua amplitude esbarram, no entanto, com a evidência do caráter restrito de seu alcance. A possibilidade mais otimista de um êxito pleno terminará por criar na Baixada ilhas de exemplaridade facilmente tragáveis pela carência circundante. (Silva, 2012, pg. 23)

O Programa foi encerrado em 2006 com algumas obras acabadas e outras realocadas em projetos do governo estadual, mesmo com paralisações e demais problemas. A primeira fase do Programa que era no bairro do Jardim Metrôpoles foi finalizada com a pavimentação de vias, construção de um posto de saúde e a

reforma da praça, sendo o posto de apoio à limpeza pública o único equipamento que não foi entregue à época. Já a segunda e terceira fases não foram concluídas completamente, faltando a pavimentação de algumas ruas e a não construção ou reforma de equipamentos públicos.

CONCLUSÃO

A partir do exposto, podemos dizer que a proposta do Plano da FUNDREM para São João de Meriti de um zoneamento urbano foi importante para a época como uma tentativa de reorganizar espacialmente o município. E também por elaborar um planejamento de longo prazo para o município e para a região metropolitana como um todo. Lembre-se que o Plano tratava de diferentes temas além da questão de infraestrutura, como educação, habitação, cultura e lazer além de trazer a questão ambiental. O Plano já traçava zonas de preservação e outros instrumentos que só seriam incorporados às legislações a partir da década de 1990. E no município só iremos verificar a adesão a tal legislação no Plano Diretor de 2006.

Segundo o relatório de atividades de 1978, que na prática fez um balanço de todos os estudos realizados pela FUNDREM durante o governo de Faria Lima, no item atividade de assistência técnica apresentou a confecção dos planos diretores como a sua principal ação nos municípios. Com objetivo de reorientar o crescimento metropolitano a partir do planejamento e controle do processo de urbanização em cada município, foram arrolados os trabalhos em 11 municípios. A partir desta premissa foram excluídos Niterói, Maricá e Rio de Janeiro, pois até aquele momento não tinham convênios de assistência técnica, e com exceção dos municípios da Baixada apresentados como UUIO conjuntamente, cada município foi analisado separadamente. (Silva, 2015, pg. 8)

O Plano da FUNDREM enfrentou diversas dificuldades para ser implementado principalmente na gestão estadual de Chagas Freitas, que tinha uma lógica de governo distinta daquela que iniciou o órgão em 1975. Um dos motivos para essa troca se dá pela questão do governador tentar aumentar seu poder através de políticas clientelistas e não mais pensando no desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. Outra questão que podemos colocar no mal funcionamento da FUNDREM pós Faria Lima é a crise em que o país se encontrava, portanto distinta da época da implementação da FUNDREM quando desfrutava de vastos recursos financeiros nacionais.

A mudança de foco da FUNDREM reflete o novo *modus operandi*, em que houve a perda de espaço da agenda tecnocrática, que pensava o planejamento metropolitano como uma ciência e o retorno da agenda clientelística. A FUNDREM estava preparada para atender às

demandas dos “picadinhos” das lideranças políticas chaguista, principalmente na Baixada Fluminense, onde Chagas Freitas buscava ampliar sua base eleitoral. (Dias, 2017, 145)

Uma das questões que o Plano da FUNDREM levantava era uma maior participação da sociedade na construção das políticas públicas, um avanço na época já que ainda estávamos sob um regime ditatorial e em um processo lento de abertura do regime¹⁴. Esta questão nos leva a pensar que os Planos teriam certo funcionamento pela lógica de centralização de poder oriunda do governo federal, que tinha “domínio” sobre a política local empregada na FUNDREM. A partir do momento de “ruptura” dessa linha ideológica, a Fundação passou a representar um “cabide de emprego” para os políticos que estão no mesmo “lado” do governo estadual.

Em 1982 quando a população do Estado do Rio de Janeiro elegeu diretamente o seu governador (Brizola-PDT), passou a valer a política voltada para as demandas sociais diminuindo ainda mais o teor técnico no aparato estatal. No entanto, mesmo fazendo um governo considerado bom, ele não consegue eleger o seu sucessor e com a eleição de Moreira Franco (PMDB) em 1986, vemos o Estado mudar sua política mais uma vez e, com a mudança, a extinção da FUNDREM, na época já despossuída de seus propósitos.

O período que compreende 1982 – 1996 constitui-se de anos difíceis para a RMRJ. Deixada de lado pelos governos, a população tem que pensar em soluções imediatas para solucionar os problemas de anos de urbanização precária e sem planejamento. O município de São João de Meriti viveu naqueles anos um misto de ascendência e decadência ao passar a ser considerado a “capital do jeans nacional”. Mas esse período tem fim rapidamente já que o município não se preparou para modificar sua infraestrutura, continuando a enfrentar problemas ainda maiores como a falta de vias asfaltadas, de transporte de massas, de equipamentos públicos como postos de saúde, e também de segurança. Estes fatores foram fundamentais para a decadência do município.

Quando em 1994 foi eleito Marcelo Alencar (PSDB) sem que Brizola conseguisse fazer seu sucessor, foi pensado um Plano para melhorar a Baixada

¹⁴ A Lei da Anistia Política foi promulgada em 1979, no governo do presidente João Baptista Figueiredo, para reverter punições aos cidadãos brasileiros que, entre os anos de 1961 e 1979, foram considerados criminosos políticos pelo regime militar.

Fluminense através da solicitação junto ao BID de um empréstimo para a sua realização: o Programa Baixada Viva.

O Programa Baixada Viva/Nova Baixada teve o objetivo de (re)urbanizar três bairros de São João de Meriti, com uma ênfase muito maior na questão de saneamento básico, e uma das inovações do Programa foi a fiscalização da população local através dos Comitês Gestores. Mesmo com uma política mais focada em algumas localidades, o programa enfrentou dificuldades para concluir o cronograma. Mas, segundo Rocha (2012),

o impacto dessas políticas públicas na área de Moradia nos locais onde o Baixada Viva teve sua localização, a maior parte da população identificou “melhoras” no que tange às noções de mobilidade acessibilidade de alguns bairros, e que também se repercutiu na área de Saúde diminuindo sensivelmente alguns índices de contaminação, índices elevados devido à falta de infra-estrutura no saneamento básico (água e esgoto tratado).

O Programa Baixada Viva/Nova Baixada enfatizava o saneamento visto que o BID também emprestou recursos para o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Para os técnicos, o tratamento a longo prazo dos esgotos que saíam da Baixada Fluminense ajudaria na despoluição da Baía. Mas isto não funcionou, pois a maioria das obras dos dois Programas não foram concluídas e assim tanto um quanto o outro não cumpriram seus principais objetivos.

Observamos que a maioria dos projetos para a urbanização em São João de Meriti e na Baixada Fluminense foram resultados de políticas dos governos estadual e federal. Ou seja, as políticas públicas não foram elaboradas pelos municípios já que estes (segundo os relatórios do Plano da FUNDREM) não conseguiam realizar as obras necessárias. E assim tanto o Plano da FUNDREM como o Programa Baixada Viva/Nova Baixada foram políticas com investimento do governo federal no caso da FUNDREM e do governo estadual para o Programa Baixada Viva.

Esses Planos serviriam de base para pensar o planejamento urbano da cidade de acordo com um método diferente do habitual, mas infelizmente ambos tiveram problemas com os políticos locais que tentavam se favorecer dos projetos e não no benefício da população a longo prazo.

Pretendo continuar esta pesquisa numa (possível) pós-graduação observando os avanços, as falhas e os questionamentos sobre o Plano Diretor

Municipal de 2006 de São João de Meriti e os planos setoriais derivados, principalmente o Plano Municipal de Saneamento Básico de 2014.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1997.
- BIAZZO, Pedro Paulo. Trajetórias institucionais e as regionalizações oficiais do Estado do Rio de Janeiro. *Ensaios de Geografia*, v.1 ,n.1, p.91-114, 2012.
- COSTA, Marcelo Cardoso da. *Orçamento público e democracia local: entre o real e o Mito. Um estudo de caso sobre o município de São João de Meriti*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- DIAS, Robson Santos. Um estado sem planejamento urbano e regional: A saga da Fundrem no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 6, n. 1, p. 131-154, 2017.
- FONTES, Angela M. M.; ARAÚJO, Valdemar F. de. Gestão metropolitana, fragmentação política e processo de sub-regionalização: as tendências político-institucionais da questão metropolitana do Rio de Janeiro. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR Brasília: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 1996. p. 394-406.
- FUNDREM. *Unidades Integradas de Oeste: plano diretor de São João de Meriti*. Rio de Janeiro, V. 1, 1975.
- FUNDREM. *Unidades Integradas de Oeste: plano diretor de São João de Meriti*. Rio de Janeiro, V. 5, 1975.
- GUARANÁ, Juliana; FLEURY, Sonia. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 3, 2008.
- LAGO, Luciana Corrêa do. *Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.
- MAIA, Juliana Guaraná Vieira. *A importância do componente cívico para o funcionamento efetivo de canais participativos como instrumentos de inclusão democrática: um estudo de caso dos comitês gestores de bairro do programa nova baixada*. Tese de Doutorado, Fundação Getulio Vargas (EBAP), 2006.

MOTTA, Marly Silva da. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In: Freire; Sarmiento; Motta (orgs.). *Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001. p.19-56.

NASCIMENTO, Thiago Rodrigues. A Lei Complementar nº 20 de 1º de julho de 1974 e a criação de um Estado: a Fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. *Outros Tempos–Pesquisa em Foco-História*, v. 7, n. 10, 2010.

OLIVEIRA, Alberto; RODRIGUES, Adrianno. Industrialização na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: novos paradigmas para velhos problemas. *Semestre Económico* [en linea] 12, 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165013125007>. Acesso em: 24/06/2018.

PREFEITURA de São João de Meriti *História de São João de Meriti*.. Disponível em: < <http://www.meriti.rj.gov.br/a-cidade/>>. Acesso em: 18/06/2018

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar. *Cidade desigual o cidade partida?: Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan/Fase, 2000.

ROCHA, André Santos da. Entre representações e regionalizações. Caminhos na legitimidade territorial da Baixada Fluminense. *Anais 12º Encontro de Geógrafos de Latino America*, Montevideo: EasyPlanners, 2009. v. 1. p. 1-15.

---. Seletividade Espacial das Políticas Públicas e o Território Urbano. Algumas reflexões. *Revista Geo UERJ* v. 1, n. 23 (2012).

---. “Nós não temos nada a ver com a Baixada! Problemáticas de uma representação hegemônica na composição do território. *Recôncavo: Revista de História da UNIABEU*, v. 3, n. 4, p. 1-22, 2013.

---. Projetos e intervenções de saneamento na Baixada Fluminense do século XIX e início do XX. *Revista Continentes*, n. 5, p. 76-92, 2014.

---. Os efeitos da reestruturação econômica metropolitana na Baixada Fluminense: apontamentos sobre o “novo” mercado imobiliário da região. *Espaço e Economia* 6, 2015.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SCHMIDT, Benício Viero. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS; L&PM, 1983.

SILVA, Hélio R. S. O técnico, o político e o morador. Bastidores e cena pública do Programa Nova Baixada. *Periferia*, v. 2, n. 1, 2012.

SILVA, Lucia Helena Pereira da. De Recôncavo da Guanabara a Baixada Fluminense: leitura de um território pela história. Recôncavo: *Revista de História da UNIABEU*, v. 3, n. 5, p. 47-63, 2013.

---. A invenção da Baixada Fluminense: UIIO da FUNDREM (1975/89) e a representação de uma região. *Anais do XVI ENANPUR*. v. 16. Belo Horizonte: ANPUR, pp.1-15, 2015.

SIMÕES, Manoel Ricardo. *A cidade estilhaçada: Reestruturação econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense*. Tese (doutorado). UFF (Programa de Pós-Graduação em Geografia, 292p. 2006.

SMITH, Neil. *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

TCE-RJ. *Estudo SocioEconômico São João de Meriti*. Rio de Janeiro, 2003.