UFRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
IPPUR - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Relatório do Projeto:

QUESTÃO URBANA, DESIGUALDADES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA URBANA

Executores:
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - IPPUR
em colaboração com a:
FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL - FASE

Apoio:
FUNDAÇÃO FORD

Coordenação Geral:
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

1994

ÍNDICE

INTRODUÇÃO		1
CAPÍTULO 1:	TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA	6
CAPÍTULO 2:	AVALIAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES	40
CAPÍTULO 3:	DIAGNÓSTICO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO	109
CAPÍTULO 4:	AS FINANÇAS PÚBLICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO	136
CAPÍTULO 5:	AVALIAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO	167
CONCLUSÃO:	REFORMA URBANA NA CIDADE DA CRISE: BALANÇO TEÓRICO E DESAFIOS	231

LISTAGEM DAS SIGLAS UTILIZADAS:

ABM -	Associação Brasileira de Municípios
ABM -	Federação das Associações de Moradores de São João de Meriti
ADEMI -	Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
AEIS -	Áreas de Especial Interesse Social
AGB -	Associação dos Geógrafos do Brasil
ANC -	Assembléia Nacional Constituinte
ANPOCS -	Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais
ANPUR -	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANSUR -	Associação Nacional do Solo Urbano
APA -	Ação de Proteção Ambiental
BID -	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CETESB -	Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental
CNBB -	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU -	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPq -	Conselho Nacional de Desesnvolvimento Científico e Tecnológico
CONAM -	Confederação Nacional dos Movimentos Populares
CONAMA -	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONCIAGO -	Controle pelo Cidadão da Ação Governamental
CONSENGE -	Conselho Nacional dos Sindicatos de Engenheiros
ECO 92 -	Conferência Internacional do Meio Ambiente
FAFERJ -	Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro
FAMERJ -	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FAO -	Food Administration Organisation
FASE -	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FCOC -	Frente Continental de Organizações Comunais
FEEMA -	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FMDU -	Fundo Municipal de Desenvolviemnto Urbano
FNA -	Federação Nacional dos Arquitetos
FPE -	Fundos de Participação dos Municípios
HIC -	Coalizão Internacional do Habitat
	IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil

ICM -	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS -	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI -	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IPI -	Imposto sobre Produtos Industriaíados
IPPUR -	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPTU -	Imposto Predial Territorial Urbano
IR -	Imposto de Renda
ISS -	Imposto sobre Serviço
ITBI -	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITBI-IV -	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - Inter-Vivos
ITR -	Imposto Territorial Rural
IVVC -	Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes
LIGHT -	Companhia Estadual de Energia Elétrica do Estado do Rio de Janeiro
LOs -	Leis Orgânicas
MDU -	Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MNRU -	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OMS -	Organização Mundial da Saúde
ONGs -	Organizações Não-Governamentais
ONU -	Organização das Nações Unidas
PDLI -	Planos de Desenvolvimento Social Integrado
PDs -	Planos Diretores
PEA -	População Economicamente Ativa
PLANASA -	Programa Especial de Controle de Enchentes e Recuperação de Vales
PNAD -	Pesquisa Nacional de Amostragem por Município
POLIS -	Instituto de Estudos, Formação e Pesquisa em Políticas Sociais
RA -	Região Administrativa
RIMA -	Relatório de Impacto Ambiental
RM -	Região Metropolitana
RU -	Reforma Urbana
SARJ -	Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro
SASP -	Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo
SEGEP -	Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e de Gestão
SEMA -	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SENGE -	Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro
SERFHAU -	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

COORDENAÇÃO GERAL

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

EQUIPE

Assistentes de Pesquisa I

Adauto Lúcio Cardoso
Luciana Correa do Lago
Orlando Alves dos Santos Junior

Assistente de Pesquisa II

Maria de Lourdes da Silva
Marcelo Freitas Bastos

Mestrandos

Ana Cláudia Dantas
Carlos Alexandre Fiaux Ramos
Cléber do Lago do Valle Mello Filho
Luis Gustavo Vieira Martins
Paulo Cesar Pontes Fraga

Graduandos

Aldemira Dionísio do Nascimento
Iberê Gilson da Fonseca Faria
José Pedro Simões Neto

SFH -	Sistema Financeiro de Habitação
SM -	Salário Mínimo
SMIP -	Secretaria Municipal de Informações para o Planejamento e Gestão
SUDS -	Sistema Único Descentralizado de Saúde
SUS -	Sistema Único de Saúde
UFRJ -	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP -	Universidade de São Paulo
VTI -	Valor de Transformação Industrial

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A Constituição promulgada em 1988 pode ser considerada um marco do período de redemocratização da sociedade brasileira. O processo constituinte foi, com efeito, acompanhado por ampla mobilização de vários setores da sociedade organizada. No seu interior surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, constituído por várias entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades de pesquisa e técnicos ligados à área do planejamento urbano, onde vai sendo gestado um programa de reforma urbana. Esse movimento teve um destacado papel na elaboração e aprovação do capítulo da Política Urbana, pela apresentação da proposta popular de emenda ao projeto então em discussão, com assinatura de 30.000 pessoas e, posteriormente, na elaboração das propostas das constituições Estaduais, nas leis orgânicas e nos planos diretores municipais.

O Movimento pela Reforma Urbana e o Movimento Sanitarista são dois dos mais importantes projetos reformistas que conseguem influenciar decisivamente a reconstrução institucional do país. A vitória nas eleições municipais de 1988 de coalizões políticas populares comprometidas com as teses reformistas em algumas das mais importantes cidades do país, consolida a proposta da reforma urbana na sociedade brasileira. Seus princípios tornam-se referências importantes nos debates acadêmicos e políticos sobre a questão urbana no Brasil. No campo dos movimentos sociais é criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana que agrupa várias entidades representativas de segmentos em luta, organizações não-governamentais e órgãos de pesquisa.

Embora o desencanto de todos com a experiência de planejamento urbano, os planos diretores ganham importância estratégica para a concretização dos princípios e objetivos da reforma urbana. Em primeiro lugar, em razão do disposto na Constituição (artigo 182) que vinculou a adoção dos novos mecanismos de regulação do uso do solo ao disposto no plano diretor. Em segundo, porque o Movimento Nacional pela Reforma Urbana passa a considerar a elaboração dos planos diretores um importante momento para a implantação dos novos padrões de gestão urbana requeridos pelo programa da reforma urbana.

Tal importância é ainda reforçada pelo avanço das teses neo-liberais após 1989 e a política de desmonte dos aparelhos governamentais de planejamento. Com efeito, para as entidades do Movimento Nacional pela Reforma Urbana a ofensiva da proposta neo-liberal, na forma da cruzada contra o aparelho estatal e a afirmação das

virtudes do mercado, ameaça os desdobramentos da vitória obtida na Constituição Federal e em muitas constituições Estaduais. O plano diretor renovado passa a representar a trincheira local na luta contra as desigualdades sociais.

A proposta reformista obtém vitória num quadro de crise e mudanças. Com efeito, o final da década de 80 é o início de um outro momento social, econômico e político que muda significativamente o quadro de carência e desigualdade sociais. Trata-se do esgotamento do padrão desenvolvimentista de crescimento econômico, intervenção do Estado e da urbanização. O reconhecimento social de tal mudança tem sido fortemente dificultado pelas conseqüências políticas e ideológicas da estagflação que vivemos. Esse esgotamento impõe a revisão dos modelos de referência pelos quais na década de 80 se produziu a crítica das políticas sociais e que orientaram a elaboração das propostas reformistas consagradas pelos direitos sociais conquistados na Constituição.

O esgotamento do padrão desenvolvimentista corresponde a três fenômenos: a inserção da nossa economia no movimento de globalização em curso desde a segunda metade dos anos 70; a incorporação em nosso sistema industrial de um novo padrão de produtividade baseado na flexibilização do trabalho e no abandono do regime fordista de produção e reprodução; e, conseqüentemente, a transformação do papel regulador político, econômico e social do Estado constitutivo do padrão desenvolvimentista.

A crise que atravessamos é mais profunda e duradoura do que têm deixado transparecer os debates que atribuem as razões da estagnação aos muitos equívocos das políticas monetária, financeira e cambial. Ela se inscreve no contexto da reestruturação econômica internacional e no movimento de globalização. Os dados sobre os fluxos de capitais na economia internacional apontam para o incremento do intercâmbio entre os países desenvolvidos e para a marginalização das economias não-desenvolvidas, constituindo-se uma exceção os países recentemente industrializados do Sudeste Asiático.

Por outro lado, a retomada do ciclo de crescimento far-se-á no novo padrão de produtividade, não sendo descabido admitir que o cenário das nossas grandes cidades pssa vir a ser marcado pela desindustrialização, des-metropolização e pela des-associação profunda entre a reprodução do capital e a reprodução de um vasto contigente populacional cuja qualificação não o habilita a entrar no sistema produtivo.

Essas mudanças indicam que dificilmente produzir-se-ão as condições econômicas e políticas que viabilizaram o modelo de intervenção do Estado

desenvolvimentista, fato expresso pelas crises política e fiscal. A coalizão de interesses que sustentou o Estado se desfaz no processo de transição e esgotam-se as possibilidades do padrão de financiamento, ao mesmo tempo em que é destruído o aparato técnico-burocrático que capacitou o Estado para exercer a função de planejamento. Mais amplamente, a crise do Estado-desenvolvimentista assume a dimensão orgânica quando, por vários mecanismos e processos, a própria noção de espaço público e de interesse público é corroída: privatização total dos recursos públicos, sonegação fiscal aberta, consolidação de territórios do banditismo urbano, etc.

A crise das políticas sociais no Brasil tem, portanto, origem mais profunda do que as conseqüências da política de reajustamento estrutural. Com efeito, a existência do sistema público de previdência, saúde, habitação, educação, mesmo com as limitações conhecidas, representava a garantia de um patamar mínimo de reprodução social para o conjunto da força de trabalho urbana. A sua ausência reforça a exclusão produzida pela reestruturação do sistema produtivo, bloqueando um dos mecanismos que permitiram nos últimos trinta anos intensa mobilidade social e espacial na sociedade brasileira.

O cenário das nossas grandes cidades provavelmente será marcado pela fragmentação urbana. Ao lado de espaços de concentração da pobreza, muito provavelmente encontraremos espaços comerciais e residenciais organizados segundo os padrões internacionais. Multiplicar-se-ão os shopping-centers, os condomínios fechados, os cortiços e favelas. As diferenças de condições de vida na cidade não podem mais ser atribuídas à espoliação urbana, responsável pela urbanização periférica, cuja lógica era a política urbana praticada pelo Estado autoritário. A nossa inserção do novo padrão de produtividade e de política pública gera agora a fragmentação do espaço em pedaços que concentram as atividades e as pessoas incluídas/excluídas na nova ordem social e econômica. Nessas condições, uma importante parcela da população pobre está passando de uma situação estrutural de exploração a uma posição estrutural de irrelevância, constituindo-se uma nova categoria social: os excluídos.

Foi a partir da identificação desse quadro de preocupações quanto à crise e reestruturação que nos propusemos avaliar a proposta da reforma urbana frente às mudanças da questão urbana no Brasil.

A apresentação do presente relatório obedece às etapas previstas no projeto. O primeiro capítulo reconstrói a história de constituição da agenda da reforma urbana, procurando identificar as etapas, atores, estratégias e concepções que marcam a emergência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O capítulo II sistematiza os

resultados da avaliação das leis orgânicas e dos planos diretores das 50 maiores cidades do país, no que diz respeito às propostas contidas nesses documentos quanto (a) à gestão democrática da cidade, (b) aos direitos urbanos e (c) às concepções e instrumentos das políticas nas áreas de habitação, solo urbano, saneamento, transportes e meio ambiente. Essa avaliação procurou identificar o modelo de política e gestão urbana presente na re-organização institucional e jurídica desses municípios e a sua relação com as propostas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Nos capítulo III, IV e V estão contidos os resultados da avaliação específica que fizemos para os municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Os dois primeiros apresentam o diagnóstico econômico, social, urbano e fiscal e o terceiro o estudo das leis orgânicas e dos planos diretores, o perfil institucional da atividade de planejamento das Prefeituras e indicações sobre as concepções de planejamento dos dirigentes municipais. O capítulo VI propõe uma síntese geral do conjunto do nosso trabalho, procurando sobretudo identificar o novo cenário econômico e social que atualmente enquadra o projeto de reforma urbana e os desafios intelectuais e políticos decorrentes.

CAPÍTULO 1:

TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA

INTRODUÇÃO

O objetivo que se pretende alcançar nesse texto é a recuperação da trajetória política e teórica da Reforma Urbana até 1992, ano em que se realizou o Fórum Internacional de Reforma Urbana. Quando falamos de trajetória política nos referimos fundamentalmente ao resgate da memória do denominado Movimento Nacional pela Reforma Urbana desde o início da década de 80, quando se dão os primeiros esforços de articulação dos movimentos sociais com o pensamento téorico sobre o urbano, para a transformação de suas reivindicações em direitos à cidade e à cidadania. O que envolve buscar entender a evolução do seu discurso, suas formas de representação e de expressão pública, o conteúdo de suas propostas e a dinâmica política no seu interior. Qual a inserção social que logrou conquistar? Até que ponto suas demandas se transformaram em direitos? Quais foram, enfim, suas conquistas e derrotas? E quais os problemas que tem enfrentado para sua consolidação?

Ao buscar a trajetória teórica da Reforma Urbana, pretendemos identificar quais são as matrizes teóricas que vão compor a sua gênese e que alimentam o seu desenvolvimento. Em qual ambiente político isso acontece? Que novos ângulos de análise passam a ser lançados sobre o urbano e como se deu o processo de legitimação dessas idéias? Que novas categorias passam a ser utilizadas e que pressupostos estão embutidos no seu discurso? É certo que já existe um acúmulo nesse sentido, entretanto, carece que se faça a consolidação dessa produção com vistas a que se tenha um terreno o mais definido possível para que se possa avançar com segurança no sentido da reflexão sobre o futuro próximo do projeto da Reforma Urbana e a sua permanência na pauta política do país.

ANTECEDENTES

Podemos localizar no início da década de 80 o período onde se define o estágio da discussão da questão urbana que antecede o surgimento da proposta da Reforma Urbana. A conjuntura é marcada pela redemocratização no campo político e pelo acirramento da crise econômica com a ascensão, nesse contexto, dos

movimentos sociais reivindicativos, particularmente aqueles vinculados à posse da terra.

A publicação simultânea, em 1982, do anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano[1] e do documento da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) "Solo Urbano e Ação Pastoral", movimentam novamente o cenário das discussões sobre a questão urbana. Mais tarde, em 85/86, o debate em torno da reformulação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), proposto pelo Governo Federal em plena crise do sistema, também contribui para delinear o panorama da questão naquele período, no âmbito nacional.

O documento da Igreja, resultado da 20ª Assembléia Geral da CNBB, se dirige às suas bases pastorais e à sociedade, indicando, por um lado, a posição do clero diante das "graves injustiças que ocorrem no espaço urbano" onde "milhões de hectares de terra são estocados com fins especulativos". Por outro lado, o texto é indicativo de que a partir daquele momento, o trabalho eclesial com a questão da terra, até então voltado para o meio rural, chega agora ao urbano, onde proliferam as ocupações de terras, principalmente nas periferias dos grandes centros.

Na concepção da Igreja, expressa no documento, o fundamental no direito de propriedade é que a divisão de bens deva se dar sempre sob o aspecto da justiça social como forma de se evitar os conflitos. Vinculando a solução dos problemas urbanos às questões mais gerais, propõe que se deva

> *"Visar novos modelos de organização da cidade, o que exige, por sua vez, mudança no modelo sócio-político-econômico vigente[...] Impõem-se, portanto, reformas na legislação com vistas à justa distribuição social do solo urbano, cuja utilização não pode ser deixada aos caprichos do mercado."*

Da mesma forma que o documento da CNBB, o anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano causa bastante impacto ao ser vazado pela imprensa no início de 82. Na verdade, o governo já vinha trabalhando desde 79 na elaboração de um projeto dessa natureza. Após um período de intensos debates e de pressões, principalmente por parte do empresariado, o projeto é enviado ao Congresso em fevereiro de 83, lá permanecendo em tramitação até hoje, esperando para ser votado.

---

1 CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, 1982. Publicado em *O Estado de São Paulo*, fev. 82.

A grande novidade contida no texto são os instrumentos de controle do uso e ocupação do solo que estabelecem novos limites ao exercício da propriedade. O anteprojeto também reconhece juridicamente a representação das associações de moradores e faculta o direito de participação da comunidade. Por outro lado, concentra na União o poder de definição das diretrizes e normas de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Apesar de ter sido recebido com ressalvas, o projeto é visto por muitos como oportuno por suprir a defasagem dos mecanismos de política urbana existentes até então. Entidades civis - técnicas, comunitárias e sindicais - em geral o saúdam pela importância que poderia assumir no combate à especulação imobiliária e pelo caráter mais social atribuído à propriedade da terra. As críticas ficam por conta do excesso de centralismo embutido na proposta e também da sua insuficiência diante da fragilidade financeira dos municípios que demandam uma reforma tributária que redistribua os recursos concentrados na União. Os empresários, entretanto, o atacam por considerarem uma "negação dos princípios capitalistas porque fere a livre iniciativa, tira o direito de propriedade e prejudica os setores da construção civil, comércio e indústria"[2].

O debate que se deu em torno da reformulação do Sistema Financeiro da Habitação também é revelador das tendências que a questão urbana vinha assumindo em meados dos anos 80. Promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o debate foi coordenado nacionalmente pelo Instituto de Arquitetos do Brasil com base em documento elaborado por um grupo de trabalho heterogêneo do qual participaram membros do governo, empresários do setor imobiliário, entidades técnicas, representantes dos mutuários, economistas e personalidades convidadas.

O documento, que tomaremos como referência do debate, propõe a mudança de rumo da política habitacional e urbana, defendendo que "a questão do direito de moradia para a população de baixa renda é um dever do Estado" (GTR/SFH, 1986:4).

Além disso, entende que "a habitação só pode ser tratada como parte da questão urbana" que, por sua vez, "é parte da questão maior do processo de desenvolvimento econômico e social do país". Propõe ainda a descentralização administrativa e a democratização das decisões com a participação dos beneficiários

---

2 Depoimento de Mauro Magalhães, presidente da ADEMI(Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário) ao JORNAL DO BRASIL em 15/5/83.

nos processos decisórios. É retomada a proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que teria como objetivo central, "reduzir as desigualdades intra-urbanas e inter-regionais" mediante estímulos, inclusive, à elaboração de planos de desenvolvimento urbano pelos Estados e Municípios.

Esses três exemplos expressam o contexto das discussões sobre o urbano anterior aos debates pré-constitucionais, onde a proposta da Reforma Urbana definir-se-á enquanto um campo novo de idéias articulado a uma proposta de ação política que polarizaria o debate sobre a temática a partir de então.

O NASCIMENTO DA PROPOSTA E DO MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA

O processo constituinte foi, sem dúvida, um marco importante na trajetória da redemocratização do país, mobilizando parte expressiva da sociedade na luta pela definição de direitos sociais e coletivos a serem assegurados por um Estado Democrático. No seu interior, a questão urbana adquire um relevo como nunca antes havia acontecido em debates institucionais no Brasil, expressando a própria condição urbana do país, já com 70% da população vivendo em cidades.

Ao mesmo tempo, há que se destacar o surgimento, no decorrer do processo e ligado a ele intrinsecamente, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana -MNRU-, que propõe um programa de reformas nessa área e trabalha pela sua institucionalização, aglutinando para isso um conjunto amplo de setores sociais.

O que se quer dizer é que, no período abordado, a trajetória da Reforma Urbana se confunde com o processo de reorganização institucional decorrente da elaboração da nova Carta. Embora o tema já houvesse sido levantado no início da década, sua afirmação só vai se dar com a possibilidade de participação direta da sociedade no processo constituinte, fator esse responsável pelo surgimento no cenário político do MNRU.

Esse projeto de cunho reformista, cujas bases iniciais são lançadas no início de 1986 (ABREU & RIBEIRO, 1986),[3] pressupõe não apenas uma nova forma de pensar o urbano, mas também uma estratégia para agir sobre ele e alterar-lhe a essência.

A construção teórica do novo campo se faz sobre um diagnóstico segundo o qual

> *"...o padrão de produção, ocupação, e gestão de nossas cidades - marcado pela mercantilização do solo, da moradia do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos - tornou-se um negócio vantajoso para alguns detentores do capital, que lucram com a construção da cidade* (ABREU, 1986:3)."

Esse urbano, fonte de acumulação, estaria concebido de forma fragmentada, de acordo com a lógica imediatista do capital. O direito de propriedade privada seria condição preliminar para a manutenção dessa situação e estaria em oposição às demandas sociais por terra e moradia, trazendo como conseqüências a segregação, a injustiça e a desigualdade social no espaço urbano. Naquele estágio da vida nacional, o Estado, sob a hegemonia das classes dominantes, conduziria o poder público a atuar a serviço da acumulação do capital, tratando as políticas públicas sob sua responsabilidade de forma parcializada e estanque, e as políticas sociais como suplementação de carências.

Em oposição à cidade como mercadoria, fragmentada e injusta, é contraposta a cidade como valor de uso onde todos tenham acesso aos custos e benefícios da urbanização, prevalecendo o *direito à cidade*. Assim ela assume a forma de um conjunto de processos que se articulam como totalidade. Sobre ela, o Estado age no interesse de todos e sob controle da sociedade.

Para que essa situação se alterasse, seria necessária a formulação de uma estratégia global articulada com os processos sociais mais gerais de transformação da sociedade, cujas bases seriam:

- Redefinição do direito de propriedade, de modo a tirar-lhe o caráter privatista e a-social. Deveriam ser impostos limites à propriedade privada, submetendo-a ao interesse público através da sua *função social*. Surge também a noção de *estado*

---

[3]. O tema foi debatido em junho do mesmo ano no painel "A Questão Urbana e a Constiuinte", realizado no I Encontro Nacional da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - acontecido em Nova Friburgo em junho de 1986.

de necessidade social, como ampliação daquele conceito no plano do Direito, para que sejam reconhecidas juridicamente as opções de moradia que restaram aos "despossuídos" (ABREU, 1986)[4].

- Redefinição da relação Estado-Sociedade, com respeito ao caráter da intervenção do poder público na cidade. Nesse sentido, o Estado, sob controle social efetivo, deveria assumir o papel regulador das relações sociais e mediador dos conflitos inerentes à natureza do urbano.

Nessa relação, a sociedade civil, principalmente através dos seus setores organizados, exerceria o controle do poder público participando da gestão da cidade. Torna-se fundamental "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". Para isso, a descentralização do poder político e econômico, até aquele momento concentrados na União, passa a ser imprescindível. A *municipalização da cidade* implicaria, portanto, numa reforma político-administrativa-financeira, permitindo aos governos adquirir uma real capacidade de gestão (RIBEIRO, 1986).

O município é, portanto, o espaço privilegiado para o exercício da *gestão política e democrática* da cidade, ao contrário da visão que defendia como prioritária, naquele momento, a atribuição de normas relativas ao desenvolvimento urbano no nível federal, uma vez que a correlação de forças seria mais conservadora nos níveis estadual e municipal[5], conforme o previsto no Projeto de Lei Federal 775/83.

- O terceiro ponto sobre o qual está assentada a proposta da Reforma Urbana diz respeito à ampliação da cidadania, com a extensão dos direitos dos cidadãos aos chamados *direitos sociais urbanos*. Dessa forma, a maioria da população teria novamente acesso aos bens e serviços de consumo coletivo, dos quais teria sido excluída "pela gestão pública que controla e distribui os recursos e benefícios na sociedade" (ABREU, 1986). Essa formulação nos remete ao conceito de *espoliação urbana,* sintetizado assim por Lúcio KOWARICK :

---

[4] Esse conceito, que tinha como intenção subjacente a defesa juridica dos movimentos de ocupação de terrenos urbanos, seria introduzido mais adiante na emenda popular, como princípio ao qual estaria subordinado o exercício do direito de propriedade.

[5] CAMPOS FILHO, C. M., 1986.

> *"é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho* (KOVARICK, 1979:59)."[6]

O conjunto desses direitos, dentro do enfoque que vê a cidade como uma totalidade, é concebido como o *direito à cidade* .

Retornando à questão da estratégia, cabe ressaltar que a sua efetivação foi condicionada a dois fatores fundamentais, além da politização da questão urbana, já mencionada: o primeiro deles diz respeito à concepção e consolidação social de uma nova *ética urbana.* O segundo refere-se à constituição do *sujeito social e político* capaz de implementar a estratégia concebida.

A nova ética, renovadora da concepção de cidade, deveria ter como princípio a negação da consciência social que legitima e reproduz a cidade como mercado e a afirmação de uma nova concepção de cidade. Por outro lado ela deveria colocar-se ao lado das concepções transformadoras que buscam uma sociedade democrática e socialista. Nessa perspectiva, a Reforma Urbana é vista como uma das frentes de luta pela transformação da sociedade, pois estaria em jogo não apenas a realização de reformas, mas a "hegemonia organizadora da sociedade" (ABREU, 1986: 30)

- A Emenda Popular: plataforma inicial da Reforma Urbana

A oportunidade de apresentação de emendas populares à Assembléia Nacional Constituinte motivou a elaboração de propostas de cunho reformista em diversas áreas, com o impulso dos Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte: "Constituinte sem povo não traz nada de novo" - esse era o lema do movimento nacional que articulou um grande número de instituições e movimentos em vários Estados, no sentido de uma Constituinte mais democrática (ver, a respeito, SILVA, 1991).

---

6 . Segundo o autor, "extorsão significa impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito".(op. cit. p. 73)

Também a temática urbana participa desse processo. Os setores que tomam a iniciativa são aqueles mesmos que de certa forma já vinham atuando em torno da questão: técnico-profissionais, acadêmicos e organizações que se dedicavam ao trabalho de formação e assessoria junto aos movimentos populares. Os arquitetos, engenheiros e advogados atuando nas suas entidades representativas - sindicatos e associações profissionais -, muitas delas com vínculos já estabelecidos com os movimentos populares por conta de sua estratégia de atuação no processo de redemocratização. O setor acadêmico buscando dar visibilidade mais ampla à sua visão crítica do urbano, onde é rediscutido o papel do Estado e são incorporado os novos atores da cena social, sobre a qual já vinha trabalhando desde a década anterior. E as ONGs com seu trabalho de formação e assessoria, procurando contribuir para a expansão dos limites dos movimentos.

Mas a montagem de uma proposta de emenda nesse campo enfrenta dificuldades iniciais derivadas da complexidade das articulações envolvidas, uma vez que a tarefa se propõe a unificar setores sociais tão diversos, com expectativas e trajetórias igualmente distintas, em torno de uma temática tão ampla e de visibilidade relativamente recente. A iniciativa surge no Rio de Janeiro, onde algumas entidades de perfil técnico, sindicais, do movimento popular e instituições de assessoria já tinham vivenciado algumas experiências conjuntas com relação à questão urbana no âmbito municipal[7]. Estimuladas pela coordenação do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, o pequeno grupo de entidades[8] busca num curto espaço de tempo (estamos em meados de 87, a menos de um ano do prazo de apresentação das emendas populares à Assembléia Nacional Constituinte - ANC) elaborar o núcleo da proposta e ao mesmo tempo aglutinar forças nesse rumo. O trabalho caminha rapidamente no sentido da concretização do que seria a plataforma inicial da Reforma Urbana.

Antes mesmo do embrião tomar forma, a idéia chega a São Paulo por via da rede de articulações mantida pelas próprias entidades e instituições, e a partir desse eixo, alcança o âmbito nacional, absorvendo, nesse movimento, diversos apoios

---

[7] São exemplos, nesse sentido, o trabalho realizado pelo Núcleo de Regularização de Loteamentos realizado na Procuraradoria do Estado - com a participação ativa dos movimentos de loteamentos clandestinos e irregulares e assessoria de técnicos da prefeitura - e a discussão da Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano, proposta pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 1986

[8] As seguintes entidades compunham o núcleo inicial no Rio de Janeiro: ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano, IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, IPPUR-UFRJ, SARJ - Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro, FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, FASE-RJ e SENGE - Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro.

ausentes no primeiro momento. Torna-se fundamental, naquele momento, incorporar os setores do movimento popular que vinham lutando por terra e moradia, o que vai ocorrendo no decorrer do processo de formulação, apesar das dificuldades naturais de percepção do complexo e abrangente conteúdo teórico da Reforma Urbana.

O resultado desse esforço é, no entender de Ermínia MARICATO,

> *"...uma plataforma resultante das forças sociais que participaram de sua elaboração, mais do que uma emenda à Constituinte. Daí sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões, realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc..."* (MARICATO, 1988, citado em SILVA, 1991:13).

As dificuldades não impediram que ao cabo de alguns meses fosse alcançado um acordo possível em torno de uma proposta que procurava expressar um campo progressista de concepções, construído sobre dois alicerces: por um lado, sobre a experiência que os movimentos populares vivenciavam desde a década de 70, e por outro, pela revisão do pensamento sobre o urbano, que emergiu dos meios técnico e científico, a partir da crítica ao planejamento racionalista-tecnocrático tão em voga no período autoritário.[9] Dessa forma, pode-se dizer que a iniciativa popular sobre Reforma Urbana expressa a síntese do acúmulo teórico sobre a questão urbana com a experiência e avanço político dos movimentos populares, apresentando

> *"...um conjunto de princípios, regras e instrumentos que visavam não só o reconhecimento e a institucionalização dos direitos da população pobre e miserável que vive nas cidades, mas também a efetivação desses direitos mediante a execução de uma política urbana pelo Poder Público."* (SAULE Jr, 1993:25)

Seu conteúdo básico, está orientado pelas seguintes idéias nucleares:

1. O Estado fica obrigado a assegurar os direitos urbanos a todo cidadão: esse é o princípio fundamental que caracteriza a emenda. Uma série de novos direitos são definidos para garantir o acesso à moradia, infra-estrutura e serviços urbanos, todos subordinados ao direito a condições de vida urbana digna e justiça social, ao qual ficaria submetido, inclusive, o direito de propriedade.

---

[9] A tabela mostrando a participação na elaboração da emenda popular indica a presença durante o processo de 33 organizações e movimentos populares, 16 entidades de perfil técnico profissional, 5 instituições de assessoria a esses movimentos, 4 ligadas à área acadêmica/ de pesquisa, uma representação partidária e nove organizações de outros formatos onde se incluem os plenários pró-participação popular na Constituinte e comissões de direitos humanos (ver Apêndice 1).

2. Submissão da propriedade à sua função social: o objetivo principal dessa formulação é estabelecer limites à hegemonia do direito de propriedade privada do solo urbano. Parte do princípio de que o exercício desse instituto é um dos principais causadores dos mecanismos geradores de desigualdades sociais na produção e estruturação do espaço urbano. Pressupõe, portanto, o estabelecimento de instrumentos que fortaleçam a regulação pública do uso do solo, de modo que a prática privada e pública daquele direito não prejudique o interesse coletivo.

3. O direito à cidade: esse princípio almeja um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão da cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributivista que inverta as prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduz na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização.

4. Gestão democrática da cidade: significando aqui a ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa. A concretização desse princípio traduzir-se-ia na implantação de mecanismos jurídicos e institucionais que garantissem a participação social na proposição de leis e nos processos de elaboração e implantação de políticas urbanas, dando ênfase à representação das entidades comunitárias.

Embora a descentralização dos poderes concentrados na União tenha sido uma das questões mais discutidas no período pré-constitucional, ela não aparece enfatizada na emenda, a não ser no que diz respeito à política habitacional. Provavelmente porque essa temática estaria inserida em outro capítulo da Constituição. A emenda popular expressou, assim, um posicionamento claro "contra a permanente e exclusiva satisfação daqueles interesses que - respaldados na ausência de participação política durante o período autoritário - foram responsáveis pelo nível atual de exclusão social nas cidades brasileiras" (RIBEIRO, 1990:5).

A emenda alcançou os mais distantes recantos do país, sob a coordenação, nem sempre tão efetiva, do recém nascido Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que enfrentou dificuldades de toda ordem para se consolidar durante a campanha nacional levada a cabo por alguns meses. No resumo da reunião realizada em agosto de 87 para fazer um balanço da campanha (MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, 1987), a secretaria executiva do movimento explicita os principais problemas enfrentados:

- A não manutenção, por parte da executiva, da articulação da campanha em nível nacional, por problemas de coordenação;

- Os limites da expansão da campanha e sua penetração na Constituinte por: dificuldade de penetração no Congresso devido à ausência de "padrinhos" - deputados que assumissem a questão no Congresso e

- Dificuldades das próprias entidades e partidos assumirem a campanha.

Como solução, propõe: a) trabalhar a emenda localmente, em cada movimento; b) pressionar os constituintes de cada Estado pelas respectivas plenárias Estaduais (pró-participação popular); c) resgatar o contato com os setores que se incorporaram à campanha durante a passagem do abaixo-assinado; d) montar um plantão em Brasília centralizando informações e e) aumentar a intervenção na Constituinte.

A emenda, que foi apresentada à Constituinte respaldada por seis entidades nacionais[10] e cerca de 150.000 assinaturas de apoio, é considerada o primeiro programa de R.U. nesse novo contexto.

Assim, o período dos debates constitucionais pode ser considerado a primeira fase na trajetória da Reforma Urbana, caracterizada pelo nascimento tanto da plataforma, como do movimento que lhe deu sustentação desde os primeiros enfrentamentos com as forças conservadoras, cujos interesses estavam representados na Constituinte por grupos de pressão atuantes na área da incorporação imobiliária ou localizados nos órgãos públicos, onde usufruíam do conhecimento técnico-burocrático para a defesa dos interesses do poder econômico (SAULE Jr, 1993:126).

- Termina a Assembléia: o urbano na Carta

Mas, apesar da amplitude que tomou durante o período da campanha nacional, o MNRU não acumulou força suficiente para garantir integralmente na Constituição os seus princípios fundamentais. Importantes instrumentos propostos não

---

10 Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos, Articulação Nacional do Solo Urbano, Coordenação Nacional dos Mutuários, Movimento de Defesa do Favelado e Instituto dos Arquitetos do Brasil.

foram incorporados, a exemplo do imposto sobre a valorização imobiliária e a desvinculação do direito de propriedade do direito de construir. Alguns outros foram neutralizados, como a desapropriação por interesse social e as penalidades previstas para a propriedade urbana ociosa.

Considerando o conteúdo da emenda popular, pode-se dizer que a nova carta é tímida com relação ao tratamento da questão urbana, embora seja considerado um avanço o fato de que, pela primeira vez num texto constitucional brasileiro, tal temática tenha sido tratada com destaque.

Em sua análise sobre os resultados da Constituinte para as cidades brasileiras, Ana Amélia da SILVA ressalta "o novo papel político que a Constituição atribui aos municípios ao descentralizar competências que antes eram da esfera exclusiva da União". Além disso, chama a atenção para o fato de que a introdução do conceito *função social da cidade* poderia, ainda que modestamente, contribuir para a extensão de uma série de direitos aos cidadãos, diminuindo as desigualdades sociais no espaço urbano. Há que ressaltar também, diz a autora, que "a propriedade urbana passa a ter a obrigação de atender às normas do direito urbanístico [...] o que confere um grau maior de responsabilidade para a elaboração da política urbana dos municípios, através de seus planos diretores" (SILVA, 1991:17).

É justamente em função desse fato que os planos diretores vão adquirir um papel fundamental na institucionalidade do urbano, uma vez que para ali foram transferidas importantes definições, o que teria acarretado forte influência na luta pela Reforma. Na verdade, o plano diretor surge na Constituição como resultado de resistências daqueles setores conservadores com relação à possibilidade de aplicação dos instrumentos mais avançados previstos na proposta do MNRU, particularmente a função social da propriedade articulada ao atendimento aos direitos urbanos, tal como estava previsto na emenda popular.

Apesar de inovar ao tratar da questão urbana, a Constituição acabou por instituir em capítulo específico (art. 182, 183), um conjunto de regras que dificultam enormemente a realização de uma reforma urbana pelos municípios.

VOLTA AO LOCAL, ÊNFASE NO INSTITUCIONAL

Encerrada a Constituinte, os esforços, até aqui concentrados no plano nacional, refluem para o regional e o local, onde o processo se desdobra na elaboração das novas constituições Estaduais e leis orgânicas municipais. No nível federal, ainda teria que ser aprovada toda a regulamentação que desse operacionalidade legal ao conjunto de princípios definidos na Carta, tarefa essa que foi sendo adiada e, até hoje, ainda está por ser concluída.

No plano organizativo, os esforços se concentram nas tentativas de construção de fóruns regionais e locais como forma de consolidar o movimento deslanchado pela Constituinte. Nesse sentido, as iniciativas que tiveram efeito no Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e mais adiante em Recife, representam a criação dos primeiros fóruns Estaduais de Reforma Urbana que, a rigor, não chegaram efetivamente a ultrapassar o âmbito local/regional, mas significaram importantes formas de aglutinação de forças em torno da Reforma e de difusão de suas propostas.

- O I Fórum: avaliação e perspectivas da luta

Imediatamente após a promulgação da Carta, algumas entidades[11], preocupadas com os desdobramentos da campanha, tomam a iniciativa de organizar o "Seminário Nacional pela Reforma Urbana - Avaliação e Perspectivas", que mais tarde viria a ser considerado o I Fórum Nacional da Reforma Urbana.[12]

---

11 ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, SASP - Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Pesquisa em Políticas Sociais, com o apoio do CNPq.

12 Há que se atentar para a distinção entre os fóruns Estaduais e nacional, enquanto formas de articulação do movimento, e os eventos que se realizaram, com o mesmo nome, tendo como objetivo discutir metas e organizar o movimento.

Esse encontro marca a transição para uma outra etapa na trajetória do MNRU, na medida em que tenta definir novos parâmetros de atuação para o movimento a partir do quadro desenhado pela Constituinte.

O evento, realizado em São Paulo em outubro de 1988, visava atender a quatro objetivos: a) avaliar o texto constitucional aprovado e suas implicações para a política urbana; b) avaliar o processo de elaboração e tramitação da Emenda Popular pela Reforma Urbana; c) debater diretrizes de ação e propostas para elaboração de leis ordinárias e complementares, constituintes Estaduais e leis orgânicas municipais e d) debater as condições para a articulação de entidades e setores da sociedade, visando uma Campanha Nacional pela Reforma Urbana, com conteúdo ideológico e político, além do nível jurídico presente nas questões apontadas anteriormente (SEMINÁRIO NACIONAL PELA REFORMA URBANA. São Paulo, 1988).

Apesar de não haver produzido conclusões consolidadas sobre os temas discutidos, o Seminário tirou alguns encaminhamentos, tendo em vista a continuidade do movimento. Em primeiro lugar, a realização de uma cartilha popular que contivesse os resultados da questão urbana na nova Constituição, as propostas da Emenda Popular e eixos de intervenção nos processos Constituintes Estaduais e Leis Orgânicas e na definição das legislações federais complementares. Além disso, o encontro decidiu pela realização de um Fórum Nacional no ano seguinte (que viria a ser o II FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA) que deveria aprofundar alguns temas, tais como planos diretores, Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, Função Social da Propriedade, contribuições às Constituintes Estaduais, etc... Das entidades e instituições que participaram do I Fórum, a grande maioria está entre aquelas ligadas ao meio acadêmico, seguidas pelas de perfil técnico-profissional (ver tabela "Participação no I Fórum Nacional de Reforma Urbana", Apêndice 1).

Nessa fase, pode ser constatada a influência do campo da Reforma Urbana no processo de formulação das novas legislações. As conclusões da pesquisa analisando as Leis Orgânicas e Planos Diretores dos 50 maiores municípios brasileiros, indicam razoável incorporação no arcabouço jurídico-institucional de elementos do ideário da Reforma Urbana, particularmente com relação aos "direitos urbanos" e à responsabilidade do poder público na sua garantia, além da função social da propriedade, e da democratização da gestão urbana - seja na forma de mecanismos de participação com representações de segmentos da sociedade, seja através de instrumentos de participação direta, como a iniciativa popular de projetos de lei, plebiscito, referendo e audiência pública.

Embora a mobilização em torno das emendas populares tenha diminuído sensivelmente no nível estadual e municipal, se comparada ao período anterior, em alguns casos logrou-se inclusive dar passos além do que foi alcançado na Constituição Federal. Para isso foi fundamental a manutenção de um nível mínimo de articulação entre as entidades nos Fóruns locais de R.U., assim como a influência exercida por ONGs e grupos de assessoria[13], que atuaram como difusores das propostas onde não havia fóruns organizados.

OS PLANOS DIRETORES: RECONCEITUANDO O PLANEJAMENTO URBANO

A fase seguinte na trajetória da Reforma Urbana é justamente aquela que coloca em evidência o Plano Diretor. Abrange o período que incorpora tanto os debates que precederam a formulação dos planos, quanto o seu processo de produção e tramitação nos legislativos municipais. Nessa fase, a proposta da Reforma Urbana se consolida enquanto formulação coletiva, diante do desafio colocado pela exigência constitucional de planos para cidades com mais de 20.000 habitantes.

A grande questão naquele momento poderia se traduzir na seguinte pergunta: Como harmonizar os princípios defendidos pelo MNRU com aquele instrumental identificado hIssoricamente com as práticas de planejamento do período autoritário, sobre o qual se acumulavam críticas e insatisfações?

De fato, os princípios e objetivos traçados não se compatibilizavam com o tratamento da questão urbana subjacente à racionalidade dos PDLI (Planos de Desenvolvimento Local Integrado - instrumentos de planejamento utilizados nos anos 70). No modelo anterior, partia-se de uma visão de cidade ideal para alcançar, através dos planos, "um ordenamento racional que seria capaz de fazer a cidade funcionar e tratando os conflitos como desvios das normas e padrões que deveriam imperar na cidade" (MARINHO & ROLNIK, 1990:2)

---

[13] Particularmente a FASE e a ANSUR atuaram nesse sentido. Essas duas organizações, aliás, tiveram um papel importante, além de algumas outras do campo não governamental, durante todo o processo de construção e consolidação da Reforma Urbana. Essa contribuição tem se dado tanto pelo lado organizativo, quanto através da própria sustentação material do movimento.

Por outro lado, a proposta da Reforma Urbana caminha no sentido de se trabalhar com a cidade real, identificando a relação conflitiva entre agentes produtores e consumidores do espaço e buscando reverter os processos de mercantilização das cidades, vistos como principais responsáveis pelo nível crescente de desigualdade social. Esse objetivo seria alcançado através do estabelecimento de limites ao direito de propriedade, submetendo-o ao cumprimento da sua função social, e buscando maior justiça na distribuição dos custos e benefícios da urbanização.

O fato é que a exigência dos planos diretores estava colocada para as mais importantes cidades brasileiras, muitas das quais passaram a ser dirigidas por governos comprometidos com os interesses populares e sensíveis à bandeira da Reforma Urbana. Estamos em meados de 1990 e a essa altura também chama a atenção a emergência, na esteira da crise, do discurso neo-liberal que abre suas baterias contra o Estado. A máquina pública se deteriora, ameaçando a sobrevivência dos setores responsáveis pelas políticas sociais. Por outro lado, os movimentos perdem o ímpeto mobilizador da década anterior, dificultando a sustentação política de propostas redistributivistas.

- O planejamento urbano em questão

É diante desse quadro que o tema do planejamento urbano ressurge no cenário do debate sobre os planos diretores. Os setores ligados à proposta da Reforma Urbana polarizam a discussão propondo uma revisão dos conceitos orientadores da prática do planejamento.

Como desdobramento da estratégia traçada anteriormente, são redefinidas as conceituações referentes ao exercício do planejamento e das políticas públicas. Do ponto de vista da Reforma Urbana, passam, então, a estar orientados pelos seguintes princípios: a) A prevalência da função social da propriedade e o atendimento das funções sociais da cidade "entendidas como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano"; b) "O direito à cidadania entendido em sua dimensão política de participação ampla dos habitantes da cidade na condução

dos seus destinos, assim como o direito de acesso às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado"[14].

Esse entendimento trabalha com a idéia da politização da questão urbana, procurando identificar as formas particulares que os conflitos sociais assumem na cidade e, por isso mesmo, pressupõe a aproximação da racionalidade técnica a um novo padrão de gestão que reconheça politicamente a existência de novos atores, incorporando assim uma outra dimensão na relação Estado-Sociedade Civil.

Dessa forma, as políticas urbanas devem adquirir um perfil de redistribuição da renda - através de maior equalização das aplicações em urbanização, priorizando as áreas mais carentes - e de poder, com a perspectiva da descentralização política da gestão.

Além disso, deve ser revertida a lógica da apropriação privada dos benefícios produzidos socialmente, através da aplicação de novos instrumentos de regulação pública da produção privada, formal e informal, do meio ambiente construído, o que pressupõe maior controle social do uso do solo e o reconhecimento da "cidade ilegal".

Segundo esses parâmetros, o planejamento deve servir como quadro de referência, patamar de negociação possível entre os agentes que produzem e se apropriam do espaço urbano e o Estado.

Vale destacar agora, os novos elementos acrescentados, nessa fase, à concepção da Reforma Urbana. Em primeiro lugar, a preocupação que surge com a noção de *diversidade*, o cuidado com a tendência à homogeneização das diferenças (RIBEIRO, 1990:17), bem patente na Carta de Princípios do II FÓRUM, e que tem a ver com o reconhecimento da cidade em sua totalidade, como ela é, ou seja, produto de formas múltiplas e diversificadas de modos de vida, de processos culturais e de apropriação do espaço, que colocam o direito à diferença como parte integrante do direito à cidadania.

Outro ponto que merece ser ressaltado é a ênfase na idéia de negociação entre os diversos agentes como forma de politizar o planejamento comprometido com a gestão democrática da cidade, o que leva à necessidade de criação de fóruns democráticos de participação nas decisões. As preocupações de

---

[14] II FÓRUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA - CARTA DE PRINCÍPIOS, 1989.

caráter ambiental também estão entre os novos conteúdos incorporados à Reforma Urbana através da noção de uso ecologicamente equilibrado do espaço urbano, que foi desenvolvida mais tarde com a realização do 'Fórum Global' na ECO 92.

- O II Fórum Nacional de Reforma Urbana

Parece correto afirmar que o II FÓRUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA foi o momento de consolidação desses novos princípios. Realizado em São Paulo em outubro de 89, teve como objetivo mais geral "reunir entidades e instituições vinculadas aos movimentos populares, profissionais e especialistas da questão urbana e entidades acadêmicas e de pesquisa identificados com a Reforma Urbana". Além disso, como objetivo específico, pretendia elaborar uma carta de princípios que apresentasse "parâmetros considerados básicos, com relação às Leis Orgânicas e aos Planos Diretores Urbanos" (FÓRUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA, 1989).

A organização do encontro ficou a cargo de instituições acadêmicas e de assessoria, contando entre os participantes com a maioria de representações com esse perfil (ver Apêndice 1). O documento produzido no evento pode ser considerado uma síntese dos princípios que vão reorientar o debate sobre o planejamento urbano que se dará no processo de produção dos planos.

Segundo a concepção proposta, o plano diretor perde aquele caráter de projeto de cidade do futuro e panacéia para todos os males urbanos que atendia aos modelos vigentes de racionalização do espaço. Incorporando a dimensão política, passa então a ser apropriado como instrumento de Reforma Urbana, "verdadeiros pactos territoriais", dentro de um "processo contínuo de negociações e de tensões vivenciadas na cidade" (COELHO, 1990:40).

Assim, ao mesmo tempo em que se dá o debate mais geral sobre a gestão das cidades, o planejamento e o papel dos planos diretores, em algumas das principais cidades brasileiras tem início o processo de elaboração dos planos, muitos dos quais estão sendo objeto de nossa pesquisa, enquanto se desenvolvem experiências de gestão municipal que inovam a prática política, incorporando e adaptando, segundo a realidade local, princípios da Reforma Urbana.

DE VOLTA AO GERAL: CONSOLIDAÇÃO E DIFUSÃO DO FÓRUM NACIONAL ATÉ O PLANO INTERNACIONAL

Definido o processo de elaboração dos PDs, o MNRU concentra suas atenções nas questões mais gerais com respeito à consolidação do seu ideário na consciência social e na sua própria implantação organizativa em nível nacional, ao contrário do período anterior, quando sua atuação esteve mais voltada para o âmbito local. Ao mesmo tempo, continua lutando para garantir seus princípios no quadro jurídico-institucional, acompanhando de perto a tramitação dos projetos para a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, que entram em pauta no Congresso Nacional em meados de 1991.

Nesse contexto de preocupações, é realizada em Brasília uma reunião com o intuito de se fazer um balanço da situação e preparar o III Fórum Nacional de Reforma Urbana. Com a presença de um grupo de 16 representações, no qual predominam as ONGs de assessoria e os movimentos populares, a reunião discute, como tema principal, a tramitação do projeto de lei do falecido senador Pompeu de Sousa[15] (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Brasília, 1991a), o "Estatuto da Cidade", àquela altura já aprovado pelo Senado e esperando pela aprovação dos deputados.

A reunião leva em conta a oportunidade de aprovação da Lei de Desenvolvimento Urbano, fato inédito desde 1983, quando o primeiro projeto nesse sentido foi apresentado ao Congresso pelo Governo. Embora o projeto do senador não encontrasse pleno apoio no conjunto de entidades do Fórum de Reforma Urbana, são levantados argumentos no sentido de que qualquer emenda apresentada poderia retardar o processo, correndo-se o risco de prolongá-lo até a revisão constitucional prevista para ter início em 93. Como desdobramento da questão, foi formada uma "comissão de emergência" para encaminhar questões relativas à Lei até a realização do III Fórum, programado para acontecer em outubro de 91.

Da programação do III Fórum, realizado de fato em São Paulo no início de novembro[16], constava como item central a questão dos Instrumentos de Reforma

---

[15] Relatório da Reunião Preparatória para o III Fórum Nacional de Reforma Urbana. Brasília, 26/8/91.

[16] Participaram do evento (ver no Apêndice 1 a tabela "Participação no III Fórum Nacional de Reforma Urbana", 22 organizações de perfil popular, 13 dedicadas ao trabalho de assessoria, 10 representações de órgãos

Urbana e a Lei de Desenvolvimento Urbano. Além disso propôs-se a fazer uma avaliação dos Fóruns Estaduais e dos Planos Diretores elaborados ou em andamento, da proposta de um "Fundo Nacional de Moradia Popular" e da idéia de se ocupar um espaço para a temática da Reforma Urbana na ECO 92, que seria realizada no ano seguinte.

Embora não esteja claramente explicitado entre os objetivos do III Fórum, a leitura dos documentos preparatórios e conclusões do evento parece mostrar a preocupação com a ampliação da representatividade interna do movimento e de sua visibilidade social. Aliás, o perfil das entidades participantes da reunião já pode ser indicativo desse tipo de preocupação: percebe-se que, dessa vez, houve um aumento significativo da presença de entidades populares com relação às organizações não governamentais de assessoria e aquelas representações de instituições ligadas ao ensino e à pesquisa (Essas vão diminuir sensivelmente sua participação relativa no movimento a partir desse momento). Chama a atenção também, a presença de órgãos governamentais, indicando, certamente, a atenção dedicada ao tema pelas novas administrações municipais de caráter mais progressista.

As resoluções finais do encontro refletem bem essas questões, ao procurar atualizar suas concepções e estabelecer novos patamares de luta (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. São Paulo, 1991b). Do documento final se destacam, basicamente, três grupos de assuntos:

- A reafirmação das concepções políticas e sociais do MNRU. Nesse sentido, a bandeira da Reforma Urbana teria "como objeto a luta pela democratização e socialização do Direito à Cidade" e deveria ser entendida " enquanto luta pela democratização do território e de seu processo político de gestão". Assim, a cidade é pensada "como um todo, desafiando os movimentos populares a superarem sua lógica corporativa e sua visão fragmentada dos problemas da cidade". Por outro lado, a luta pela Reforma Urbana parte da compreensão da cidade real e "integra a reconstrução da cidadania com a luta pela gestão do território". No campo do direito, é reafirmada a exigência do cumprimento da função social da propriedade, "subordinando-a à posse, como expressão de um *estado social de necessidade*".

- Avaliação e perspectivas da luta pela Reforma Urbana. O III Fórum reconhece a difusão limitada das bandeiras da Reforma Urbana entre os movimentos

---

governamentais, 6 entidades técnico profissionais, duas representações de partidos políticos, duas da área acadêmica e outras cinco de outros formatos.

populares, mas entende que, apesar da crise, "existe espaço para que a concepção do Direito à Cidade se integre nas lutas imediatas [...] pela moradia, pelos transportes, por saneamento, por cultura, etc.". Na sua análise, o documento avalia, já naquela altura, que a "elaboração e aprovação dos Planos Diretores não apresentam a mesma tendência de conquistas populares que foram obtidas no âmbito das Leis Orgânicas", e que se deveria "reconhecer a necessidade de encontrar novas formas de luta" que estimulassem a participação mais ampla da população.

Além do que, dever-se-ia envidar esforços no trabalho de formação de lideranças, já que a luta institucional estaria a exigir a "análise crítica das políticas públicas, bem como a elaboração de propostas alternativas", demandando "conhecimentos que são de difícil acesso às lideranças dos movimentos populares...". Aqui está expressa a mesma preocupação com a consolidação do *sujeito social e político* capaz de levar adiante a luta pela Reforma, presente desde os primeiros momentos do MNRU.

- Resoluções do III Fórum. Com base nas avaliações discutidas, o encontro elegeu uma Coordenação e uma Comissão Executiva, sendo que a primeira era composta por um representante de cada um dos oito Fóruns Estaduais existentes[17] e de quatro dos principais movimentos populares participantes[18], e a segunda por entidades de assessoria e sindicais diretamente envolvidas[19]. Também faziam parte do conjunto de decisões outras tarefas organizativas, tais como a realização de campanhas nacionais, seminários regionais, elaboração de instrumentos de divulgação que buscassem traduzir a linguagem técnica-jurídica para os movimentos e a ampliação dos setores sociais engajados. Finalmente, o III Fórum Nacional de Reforma Urbana decidiu pela realização do IV Fórum Nacional, no Rio de Janeiro, na véspera da ECO 92, preparativo ao Fórum Internacional, programado e articulado pelos brasileiros para fazer parte do Fórum Global - conjunto de eventos organizados por ONGs e movimentos sociais paralelos à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

---

17 Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Goiás e Rondônia.

18 Pró-Central dos Movimentos Populares, CONAM - Confederação Nacional dos Movimentos Populares, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e Coordenação Nacional dos Movimentos de Moradia.

19 FASE, ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano, AGB - Associação dos Geógrafos do Brasil, FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e CONSENGE - Conselho Nacional dos Sindicatos de Engenheiros.

A participação na ECO 92 tinha como objetivos mais importantes: projetar no cenário nacional e internacional a proposta da Reforma Urbana, enfatizando a articulação entre a pobreza e o meio-ambiente; explicitar uma politização das questões urbanas em relação às questões ambientais; conquistar um espaço junto à comunidade internacional e articular iniciativas conjuntas com movimentos de outros países; e aproveitar o momento da ECO como um momento de defesa das proposições da RU. Pretendia-se que, além do IV Fórum Nacional de Reforma Urbana, fossem realizados outros eventos de impacto na opinião pública nacional e internacional (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. 1992a)

- O IV Fórum e o Fórum Internacional

A temática ecológica predominante na preparação do Fórum Global não previa, de início, o debate da questão urbana, o que exigiu um certo esforço por parte das entidades ligadas à Reforma Urbana. No rol das atividades realizadas a partir do III Fórum visando alcançar esse objetivo, constou a participação nos fóruns das ONGs brasileiras, preparatórios da Conferência da Sociedade Civil, com o objetivo de "conquistar espaço político para a discussão das questões urbanas", o que foi efetivamente conseguido com a inserção do Fórum Internacional de Reforma Urbana na programação do evento (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. 1992b). Além disso, um grupo de entidades, sob coordenação da comissão executiva produziu a proposta básica relacionando a questão urbana ao meio ambiente e à pobreza . O documento - *Nossas Propostas para o Meio Ambiente nas Cidades* - elaborado num "esforço quase heróico, na medida em que as questões ambientais tomam uma dimensão específica dentro da conjuntura atual, totalmente desintegrada da questão urbana"[20], foi divulgado e debatido, inclusive entre as entidades internacionais.

O IV Fórum, realizado na véspera do Fórum Internacional com a participação de um grande número de entidades nacionais, discute e aprova a proposta brasileira, posteriormente submetida a um grupo de instituições latino-americanas e de outros continentes, quando sofre uma série de restrições por estar

---

[20] Editorial do 1º número do "Reforma Urbana" - órgão informativo do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que além da proposta de tratado, publica também o denominado *Documento Popular: um retrato da cidade e do meio ambiente.*

muito marcada por particularidades da realidade brasileira. A discussão deu origem a um novo texto, submetido ao conjunto de representações nacionais e estrangeiras.

Ao chegar ao plenário do Fórum Internacional, o *Tratado da Questão Urbana: por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis* já trazia o apoio de duas entidades internacionais - a *Coalizão Internacional do Habitat - HIC*, a *Frente Continental de Organizações Comunais - FCOC*, além do *Fórum Nacional de Reforma Urbana* e várias entidades de nível nacional. O documento, "resultado de uma ampla discussão da qual participaram mais de 1000 pessoas e cerca de 600 ONGs, movimentos sociais e sindicatos, foi dos primeiros tratados a serem concluídos e um dos que contou com maior número de participantes."[21]

O texto apresenta um diagnóstico onde identifica no modelo de desenvolvimento capitalista adotado no pós-guerra a causa da pobreza crescente e da degradação ambiental, intimamente articulados a um intenso processo de urbanização. Fazendo menção à centralidade do urbano em nível mundial, identifica "uma crescente integração entre as problemáticas rurais, urbana e meio ambientais". Acrescente-se a isso, a política neo-liberal adotada nos últimos anos "pelos organismos financeiros multilaterais e pelos governos que se desobrigam de investir em infra-estrutura urbana e em políticas sociais".

Apontando o incremento da violência urbana no mundo inteiro como consequência desse estado de coisas, o Tratado defende que uma ação reguladora dos governos se faz necessária para garantir maior justiça nas relações sociais. A atuação do Estado deve afirmar o desenvolvimento das políticas públicas segundo a lógica da inversão de prioridades, de modo a favorecer as camadas mais pobres das populações. É necessária, continua, a adoção de um novo modelo de desenvolvimento sustentado, baseado na democracia e na justiça social com participação ativa da sociedade civil. A seguir, propõe um conjunto de reformas, no qual se destaca a Reforma Urbana, cujos princípios fundamentais seriam: o Direito à Cidadania, a Gestão Democrática da Cidade e a Função Social da Propriedade.

Em informe posterior, a executiva do Fórum Nacional manifesta que os resultados do evento internacional foram totalmente positivos, pois permitiu uma relação mais constante com as entidades nacionais e regionais, o que significou uma ampliação de entidades e Estados representados. Além disso, aponta que "a inserção

---

21 Apresentação do tratado publicado em edição especial do *Reforma Urbana* ao final do encontro.

da discussão urbana dentro das questões do meio ambiente foi muito proveitosa, porque preencheu uma lacuna importante que não estava contemplada". Concluindo o informe, a comissão executiva afirma que

> *"O desafio atual, pode-se dizer, é ainda maior, na medida que a proposta da Reforma Urbana é uma questão pública que envolve setores populares, universitários, técnicos e ONGs, com concepções e níveis de informação diversificados e, também, poucos recursos para aprofundar esse processo tanto a nível nacional como internacional."* (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. 1992b).

A PRODUÇÃO TEÓRICA

Embora de história recente, a temática da reforma urbana já acumula uma produção teórica razoável, sobre a qual caberia aqui apresentar uma síntese e tecer alguns comentários. Não é nossa intenção, dentro do escopo desse texto, abarcar a totalidade da elaboração sobre o tema, nem tampouco fazer sobre ela um estudo crítico, o que estaria fora do nosso alcance nessa etapa do trabalho. Pretendemos apenas fazer um mapeamento sintético dessa produção, destacando os temas e as questões recorrentes, e procurando estabelecer com ela algum diálogo, com base nos elementos levantados pela pesquisa.

Cabe ressaltar que grande parte dos trabalhos sobre a Reforma Urbana tem, em algum momento da sua trajetória, um envolvimento com a luta social pela sua afirmação, seja no campo teórico, seja no campo da prática política. Trata-se, portanto, de uma produção tendencialmente afirmativa.... comprometida... - salvo algumas exceções - com essa mesma trajetória e, de certa forma, preocupada com a sua manutenção na pauta política do país. Isso não significa que ela não seja crítica em relação a essa mesma trajetória, ou que no seu conjunto não haja divergências, as quais tentaremos, na medida do possível, identificar e comentar.

A produção teórica voltada para a temática da RU pode ser situada em 3 períodos. Num primeiro momento, ela se dirige para a construção da proposta e sua fundamentação frente ao processo constituinte. Numa segunda fase, as atenções se concentram no plano local, direcionando seu eixo para a discussão do planejamento urbano, num esforço para redefinir suas bases e traçar diretrizes de atuação nos desdobramentos constitucionais e planos diretores, que se torna o foco da discussão.

Mais recentemente, encontramos uma produção que, ao mesmo tempo em que procura ser mais crítica em relação ao processo e ao próprio conteúdo da RU, analisando seus limites e possibilidades, discute sua pertinência e adequação em relação ao momento atual e suas perspectivas.

As idéias que vão constituir o núcleo do projeto da RU aparecem pela primeira vez em duas publicações de janeiro de 1986: "Debatendo a Reforma Urbana" (ABREU & RIBEIRO, 1986), publicada pela FASE - Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional - e em "Solo Urbano: propostas para a Constituinte" (BALDEZ, M. L., 1986), também editada pela FASE e pelo Apoio Jurídico Popular, duas O.N.G.s dedicadas, já naquele momento, ao trabalho de assessoria às lutas urbanas. Essas idéias são a base sobre a qual montar-se-á a proposta para a Constituinte.

A construção teórica do novo campo se faz sobre um diagnóstico segundo o qual

> *...o padrão de produção, ocupação, e gestão de nossas cidades - marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos - tornou-se um negócio vantajoso para alguns detentores do capital, que lucram com a construção da cidade...* " (ABREU, 1986:3).

Esse urbano, fonte de acumulação, estaria concebido de forma fragmentada, de acordo com a lógica imediatista do capital. O direito de propriedade privada seria condição preliminar para a manutenção dessa situação e estaria em oposição às demandas sociais por terra e moradia, trazendo como conseqüências a segregação, a injustiça e a desigualdade social no espaço urbano. Naquele estágio da vida nacional, o Estado, sob a hegemonia das classes dominantes, conduziria o poder público a atuar a serviço da acumulação do capital, tratando as políticas públicas sob sua responsabilidade de forma parcializada e estanque, e as políticas sociais como suplementação de carências. Esse mesmo Estado capturado, é portador do "discurso competente do planejamento urbano" , que a partir dos anos 60 se constitui num complexo aparato governamental com o objetivo de traduzir na cidade a ideologia do desenvolvimentismo (RIBEIRO, L. C. Q., 1986:6) .

Em oposição à cidade como mercadoria, fragmentada e injusta, é contraposta a cidade como valor de uso onde todos tenham acesso aos custos e benefícios da urbanização, prevalecendo o *direito à cidade*. Assim, ela assume a forma de um conjunto de processos que se articulam como totalidade. Sobre ela, o Estado age no interesse de todos e sob controle da sociedade.

Para que essa situação se altere, seria necessária a formulação de uma estratégia global articulada com os processos sociais mais gerais de transformação da sociedade, cujas bases seriam:

- Redefinição do direito de propriedade, de modo a tirar-lhe o caráter privatista e a-social. Deveriam ser impostos limites à propriedade privada, submetendo-a ao interesse público através da sua *função social*. Surge também a noção de *estado de necessidade social,* como ampliação daquele conceito no plano do Direito, para que fossem reconhecidas juridicamente as opções de moradias que restaram aos "despossuídos" (ABREU, 1986:16; BALDEZ, 1986:17)[22].

- Redefinição da relação Estado-Sociedade, com respeito ao caráter da intervenção do poder público na cidade. Nesse sentido, o Estado, sob controle social efetivo, deveria assumir o papel regulador das relações sociais e mediador dos conflitos inerentes à natureza do urbano.

Nessa relação, a sociedade civil, principalmente através dos seus setores organizados, exerceria o controle do poder público participando da gestão da cidade. Torna-se fundamental "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". Para isso, a descentralização do poder político e econômico, até aquele momento concentrados na União, passa a ser imprescindível. A *municipalização da cidade* implicaria, portanto, numa reforma político-administrativa-financeira, permitindo aos governos adquirir uma real capacidade de gestão (RIBEIRO, 1986). Segundo essa visão, a intervenção da sociedade na gestão pública não significa, a "democracia direta das massas organizadas", uma vez que "a sociedade civil brasileira, especialmente as classes populares, ainda não estão suficientemente organizadas para colocar em questão os processos clássicos de representação da democracia liberal" (ABREU, 1986:25).

O município é, portanto, o espaço privilegiado para o exercício da *gestão política e democrática* da cidade, ao contrário da visão que defendia como prioritárioa naquele momento, a atribuição de normas relativas ao desenvolvimento urbano no

---

22 Esse conceito, que tinha como intenção subjacente a defesa juridica dos movimentos de ocupações de terrenos urbanos, seria introduzido mais adiante na emenda popular, como princípio ao qual estaria subordinado o exercício do direito de propriedade. É importante ressaltar o papel relevante de Miguel L. BALDEZ na formulação de instrumentos e no apoio jurídico ao projeto da Reforma Urbana. Nesse mesmo sentido deve ser visto o trabalho de Miguel PRESSBURGUER (1986).

nível federal, uma vez que a correlação de forças seria mais conservadora nos níveis estadual e municipal[23], conforme o previsto no Projeto de Lei Federal 775/83.

- O terceiro ponto sobre o qual está assentada a proposta da Reforma Urbana diz respeito à ampliação da cidadania, com a extensão dos direitos dos cidadãos aos chamados *direitos sociais urbanos*. Dessa forma, a maioria da população teria novamente acesso aos bens e serviços de consumo coletivo, dos quais teria sido excluída "pela gestão pública que controla e distribui os recursos e benefícios na sociedade" (ABREU, H., 1986).

Retornando à questão da estratégia, cabe ressaltar que a sua efetivação foi condicionada a dois pressupostos claramente expressos. O primeiro deles diz respeito à concepção e consolidação social de uma nova *ética urbana*: a nova ética, renovadora da concepção de cidade, deveria ter como princípio a negação da consciência social que legitima e reproduz a cidade como mercado e a afirmação de uma nova concepção de cidade. Por outro lado, ela deveria se colocar ao lado das concepções transformadoras que buscam uma sociedade democrática e socialista. Nessa perspectiva, a Reforma Urbana é vista como uma das frentes de luta pela transformação da sociedade, pois estaria em jogo não apenas a realização de reformas, mas a "hegemonia organizadora da sociedade" (ABREU, 1986:30).

O segundo se refere à constituição do *sujeito social e político* capaz de implementar a estratégia concebida. Esse, aliás, é um dos temas recorrentes na trajetória da Reforma Urbana e uma das principais dificuldades à consolidação do projeto. Os movimentos populares são o principal alvo das preocupações, dado o seu caráter local e específico, e a enorme dificuldade de alcançarem um nível mais global de articulação necessária à compreensão da lógica urbana e à transformação das cidades.

Além desses, a estratégia subentendia mais dois pressupostos, não tão explícitos, àquela altura, cuja efetivação é discutida mais recentemente diante das mudanças estruturais e conjunturais: a continuidade do desenvolvimento econômico, o aumento do poder regulador do Estado e a permanente mobilização política dos movimentos sociais urbanos.

---

23 CAMPOS FILHO, C. M., 1986.

Após a Constituinte de 88, a produção em torno do urbano enfatiza a rediscussão do planejamento urbano, buscando oferecer subsídios à elaboração das Leis Orgânicas municipais e aos planos diretores. Além disso, é natural que surgissem as avaliações acerca da trajetória do movimento pela Reforma Urbana até aquele momento, principalmente com relação aos resultados obtidos no processo constitucional.

Alguns dos trabalhos mais expressivos desse período estão no volume "Plano Diretor: instrumento de Reforma Urbana", editado pela FASE em 1990, onde podemos encontrar as idéias que estão presentes na Carta de Princípios do II Fórum Nacional de Reforma Urbana. Desse conjunto, destacamos para comentar os trabalhos de Ana Clara Torres Ribeiro e Franklin Dias Coelho. Além desses, não se pode deixar de mencionar "Reforma Urbana e o Direito à Cidade" de Ana Amélia da Silva (SILVA, A. A., 1991), que faz uma primeira reflexão mais abrangente sobre a emergência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana até meados do II Fórum Nacional.

Os temas relacionados com a gestão e o planejamento urbano se impõem naquele momento como decorrência do processo constitucional, e das novas administrações eleitas com perfil progressista. Ao propor e rediscussão de diretrizes gerais para uma política urbana, Coelho chama a atenção para a necessidade de se pensar as diferentes escalas de ação governamental e seu efeito sobre as grandes cidades. Entretanto, sua reflexão vai se concentrar no nível local, destacando-se a discussão da dimensão política do planejamento.

Após a crítica do modelo adotado anteriormente, "forma específica de racionalização das condições de reprodução ampliada do capital" (COELHO, 1990: 36/37), o autor fala da necessidade de reversão desse modelo urbano segundo uma concepção de desenvolvimento "que rompa com as vocações impostas e trabalhe com as potencialidades locais", envolvendo um conjunto de novos instrumentos em termos constitucionais, urbanísticos e tributários como elementos de nova cultura política, visando a neutralização da apropriação privada dos investimentos públicos. Nesse sentido, os planos diretores assumiriam a característica de "pactos territoriais", segundo uma formulação que é amplamente compartilhada no campo da reforma urbana. Porém, é lançado um alerta para o risco de que os planos não se reduzissem ao perfil técnico e físico-urbanístico, possivelmente prevendo uma presença ainda

forte das idéias racionalistas do período anterior, o que efetivamente não aconteceu, pelo menos onde se verificou algum tipo de influência das idéias reformistas[24].

Essa visão, marcada pela expectativa de consolidação de um poder público mais democrático, aponta para a necessidade de uma reorganização no campo técnico-institucional - novas concepções e práticas administrativas -, ou seja, pressupõe mudanças na máquina pública, que teria a incumbência de dar suporte ao processo de definição dos pactos territoriais.

Em "A Reforma e o Plano: algumas indicações gerais", Ana Clara T. Ribeiro situa a Reforma Urbana enquanto conjunto de processos sociais e institucionais, dentro de limites impostos por um quadro conjuntural onde "o recuo dos investimentos públicos nos espaços urbano-metropolitanos e as dificuldades inerentes à manutenção da adesão social ao já longo e árido processo de reconstrução democrática do país". Lembra também o retraimento do governo federal no tocante ao planejamento territorial e às políticas públicas, principalmente aquelas de caráter social. A autora procura chamar a atenção para os desafios que esse quadro acrescenta à trajetória da Reforma Urbana, já marcada por dificuldades inerentes a um complexo processo de articulação organizativa, acrescido "ao fato do ideário da Reforma Urbana encontrar-se menos presente na consciência política do país do que as idéias centrais relativas a outras questões sociais" (RIBEIRO, 1990:4/15 e 22/23).

A leitura crítica do processo analisado também está presente no trabalho de Ana Amélia da Silva, que recupera a trajetória recente da Reforma Urbana e comenta as dificuldades e limites apontados por Ana Clara T. Ribeiro. A autora concorda com a afirmação de que a "pouca representatividade popular, quando da defesa e encaminhamento da Emenda Popular e dos debates que precederam à sua elaboração (...) parece ter sido a razão principal para que não fosse contemplada uma agenda de maiores conquistas em termos de direitos demandados pela proposta".

No entanto, discute a idéia de que a complexidade de organização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com possíveis prejuízos à real representatividade popular dos agentes que compõem o movimento, e o fato daquela bandeira não ter atingido ainda a consciência política da maioria da população (SILVA, 1991:31-34) podem expressar perdas significativas ao que entende como fundamental do processo até aquele momento. Assim "a emergência de novas formas

---

[24] Conforme indica nossa pesquisa para 50 municípios brasileiros.

de luta política, onde a questão da criação de novos direitos de cidadania e a busca de maior justiça social se dão através de novas relações entre movimentos sociais e o plano jurídico-institucional".

Esse debate acerca da afirmação do projeto da Reforma Urbana e da sua sustentação social diante das transformações por que vem passando a sociedade brasileira é cada vez mais presente, razão pela qual acreditamos que a recuperação dessa trajetória possa contribuir para o seu desdobramento.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

ABREU, Haroldo. & RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Debatendo a Reforma Urbana. Rio de Janeiro, FASE, 1986.

ABREU, Haroldo. Reforma Urbana e Soberania Popular. In ABREU, H. & RIBEIRO, L.C. de Q., Ibidem.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL-ANPUR. *A Questão Urbana e Regional na Constituinte.* In: I ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Nova Friburgo, 24-27 jun. 1986. Rio de Janeiro, ANPUR, 1986.

BALDEZ, Miguel Lanzelloti. *Solo Urbano: propostas para a Constituinte.* Apoio Jurídico Popular / FASE. Rio de Janeiro, 1986.

BRASIL. *Constituição da República*, 1988.

COELHO, Franklin Dias. Plano Diretor como Instrumento de Reforma Urbana. In GRAZIA DE GRAZIA (Org.) *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana.* Rio de Janeiro, FASE, 1990.

_____. *Reforma Urbana e Territorialidade.* In 3° Simpósio Nacional de Geografia - Anais. Rio de Janeiro, 1993.

CORAGGIO, José Luis. *¿Reforma Urbana en los 90?* Quito, Instituto Fronesis, 1992.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Carta de Princípios aprovada no II Fórum Nacional de Reforma Urbana.* São Paulo, 1989.

_____. *Relatório da Reunião Preparatória para o III Fórum Nacional de Reforma Urbana.* Brasília, 1991a.

_____. *Documento final do III Fórum Nacional de Reforma Urbana.* São Paulo, 1991b.

_____. *Carta da Comissão Executiva às entidades.* Rio de Janeiro, 1992a.

_____. *Relatório de Atividades do Fórum Internacional de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro, 1992b.

GUIMARÃES, Gonçalo & ABICALIL, Marcos Tadeu. *Plano Diretor de Angra dos Reis: análise da Constituição e proposta para o município*. In GRAZIA DE GRAZIA(Org.). *op. cit.*

GRAZIA DE GRAZIA (Org.). *op.cit.*

GTR/SFH-Grupo de Trabalho pela Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação. Documento de Propostas. Documentos Projeto. Brasília. 1986.

MARICATO, Ermínia. A Cidade é um Grande Negócio. In *Teoria e Debate: revista do Partido dos Trabalhadores*, São Paulo, n° 3, junho 1988.

MARINHO, José & ROLNICK, Raquel. *Plano Diretor: um instrumento de luta*. São Paulo, mimeo, 1990.

MNRU - MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA. *Proposta de Emenda ao Projeto de Constituição: emenda sobre Reforma Urbana,* 1988.

PRESSBURGUER, Miguel. *A Propriedade da Terra na Constituição*. Rio de Janeiro, FASE, 1986.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A Reforma e o Plano: algumas indicações gerais*. In GRAZIA DE GRAZIA(Org.), *op. cit.*

_____. *Reforma Urbana nos Limites da Modernização. Desenvolvimento ou Reforma Urbana: concepções e contradições*. In 3° Simpósio Nacional de Geografia - Anais. Rio de Janeiro, 1993.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. *Reforma Urbana: atualidades sobre um tema esquecido*. In ABREU, H. & RIBEIRO, L. C. de Q, *op. cit.*

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lúcio. *Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade*. In GRAZIA DE GRAZIA(Org.), *op. cit.*

ROLNIK, Raquel, SOMEKH, *Nádia et alii*. In GRAZIA DE GRAZIA(Org.), *op. cit.*

RIO DE JANEIRO, Câmara de Vereadores. Projeto de Lei nº 1285/85. Diário da Câmara Municipal, 12 de novembro de 1985.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Desenvolvimento ou Reforma Urbana: concepções e contradições.* In 3° Simpósio Nacional de Geografia - Anais. Rio de Janeiro, 1993.

SAULE Jr., Nelson. *Direito e Reforma Urbana.* In 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana - Anais. Rio de Janeiro, 1993.

_____. *Direito e Reforma Urbana.* In 3° Simpósio Nacional de Geografia - Anais. Rio de Janeiro, 1993.

SEMINÁRIO NACIONAL PELA REFORMA URBANA - RESULTADOS. São Paulo, 22 e 23 de outubro de 1988.

SILVA, Ana Amélia da. *Reforma Urbana e o Direito à Cidade.* São Paulo, PÓLIS, 1991.

SOUZA, Julieta Nunes de. *A Questão Urbana na Constituinte.* Tese de Mestrado apresentada ao IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1990.

CAPÍTULO 2:

AVALIAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente texto é apresentar os resultados da avaliação das Leis Orgânicas e Planos Diretores relativos às 51 maiores cidades do país. Tem-se como finalidade identificar em que medida esses documentos incorporam os princípios e instrumentos da Reforma Urbana, a partir de três questões básicas:

- A Reforma Institucional dos Municípios, iniciada pela Constituição de 1988, e aprofundada pelas Leis Orgânicas e Planos Diretores, incorpora o princípio da gestão democrática, seja pelas possibilidades abertas à municipalização das políticas públicas, seja pela incorporação da participação popular como elemento central da administração municipal?
- As Leis Orgânicas e Planos Diretores estabelecem como princípio básico da ação administrativa o desenvolvimento de políticas redistributivistas?
- Os textos legais analisados indicam a emergência de um "direito urbano"?

Para buscar respostas a essas questões buscou-se, na análise dos documentos, identificar princípios, responsabilidades públicas e instrumentos, relativos aos direitos e garantias fundamentais, à gestão democrática, à regulação do uso do solo, e às políticas de habitação, saneamento, transportes e meio ambiente.

Por outro lado, para buscar uma contextualização das análises, foram confrontados esses resultados com informações preliminares sobre o efetivo funcionamento dos institutos criados nas Leis Orgânicas e Planos Diretores no cotidiano das administrações municipais. Essas informações permitiram também uma avaliação preliminar sobre limites colocados ao desenvolvimento dEssas políticas na atuação do Poder Público Municipal.

Recorrendo aos resultados do Censo de 1991, foram selecionados preliminarmente os 50 maiores municípios do país, em termos populacionais. A cidade

de Brasília não foi considerada, por se tratar de um caso atípico. Verificou-se, também, que não estavam incluídos na relação os municípios de Florianópolis e Vitória, duas importantes capitais, mas que ocupavam o 50º e 51º lugar, respectivamente. . Essas cidades passaram a ser também consideradas, mas não se conseguiu obter, em tempo hábil, a Lei Orgânica do Município de Maceió, mesmo após reiteradas tentativas, o que obrigou à sua exclusão do conjunto de cidades analisado. Foram então considerados um conjunto de 51 municípios, conforme a discriminação abaixo:

Leis Orgânicas: Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Goiânia, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Luiz, São Paulo, Teresina, Vitória, Rio de Janeiro, Fortaleza, João Pessoa, Campina Grande, Campinas, Campos, Caxias do Sul, Feira de Santana, Guarulhos, Jaboatão, Joinville, Jundiaí, Londrina, Mauá, Pelotas, Olinda, Osasco, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Santo André, São Bernardo, Sorocaba, Uberlândia, Duque de Caxias, Contagem, Diadema, Niterói, Nova Iguaçu, Santos, São Gonçalo, São João de Meriti, Florianópolis, Juiz de Fora e Porto Velho.

No conjunto de 50 municípios analisados, 21 são capitais e 23 estão situados em 9 áreas metropolitanas. Da Região Norte, foram analisadas três leis, referentes aos municípios de Belém, Manaus e Porto Velho. No Nordeste, foram consideradas 13 cidades e no Centro Oeste 3: Goiânia, Campo Grande e Cuiabá. O Sudeste é a região que predomina, com 25 municípios, enquanto o Sul aparece com 7. Estão sendo analisados todos os municípios com população superior a 250.000 habitantes. Florianópolis, o menos populoso, tem 254.944 habitantes, enquanto São Paulo tem 9.480.427.

Para a análise dos planos diretores, foram considerados, inicialmente, entre os 50 municípios, aqueles que já tivessem plano aprovado pela Câmara. Constatando-se o baixo número de planos aprovados, passamos a selecionar também os municípios que já tivessem em tramitação na Câmara uma proposta de plano elaborada pelo Executivo. Essa decisão permitiu, ainda, que fossem consideradas algumas propostas importantes - como a do município de S. Paulo - que, ainda não tinham sido aprovadas. Os municípios selecionados foram 22, conforme a relação abaixo:

Planos Diretores: Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Feira de Santana, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Recife, Rio de Janeiro, São Luiz, São Paulo, Campinas, Jaboatão dos Guararapes, Nova Iguaçu, Niterói,

Santo André, São Gonçalo, São João de Meriti, São José dos Campos, Sorocaba. Desses estavam aprovados, até a finalização desse trabalho, 15 Planos Diretores: Belém, Cuiabá, Feira de Santana, Fortaleza, João Pessoa, Recife, Rio de Janeiro, São Luiz, Campinas, Jaboatão, Nova Iguaçu, Niterói, São Gonçalo, São João de Meriti, São José dos Campos.

Com relação a esses planos, 12 são referentes a capitais e 12 estão situados em 6 áreas metropolitanas (de Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo). Da Região Norte estão incluídos Belém e Manaus, e, do Centro Oeste, Goiânia, Campo Grande e Cuiabá. No Nordeste, 6 municípios foram considerados, enquanto o Sul apresenta a situação mais surpreendente, já que nenhum dos 7 municípios incluídos na relação dos 50 maiores elaboraram seus planos diretores.

O conjunto de leis orgânicas selecionado, pelo número e pela representatividade em termos de tipos de cidade e de diferenças regionais, nos parece ser bastante expressivo e capaz de configurar uma visão clara dos significados desse processo nas grandes cidades. Já com relação aos planos diretores, as representações são menos expressivas, principalmente em termos regionais.

Além dos textos legais citados, consideraram-se na análise as respostas obtidas nos questionários enviados às Prefeituras dos 50 maiores municípios, excetuando-se os que pertencem à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e que terão análise específica desenvolvida no capítulo seguinte desse relatório. Foram incluídas as respostas relativas aos Conselhos instituídos, às políticas habitacionais em andamento e à participação no processo de elaboração do orçamento. Responderam ao questionário os seguintes municípios: Belo Horizonte, Campinas, Campo Grande, Caxias do Sul, Contagem, Cuiabá, Curitiba, Diadema, Feira de Santana, Florianópolis, Fortaleza, Jaboatão dos Guararapes, João Pessoa, Joinville, Juiz de Fora, Jundiaí, Londrina, Mauá, Natal, Osasco, Pelotas, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santo André, S. Bernardo do Campo, São José dos Campos, São Paulo, Teresina e Uberlândia.

O texto analisa em conjunto as leis orgânicas e planos diretores, e os resultados dos questionários enviados às Prefeituras. Primeiramente são apresentadas algumas considerações gerais sobre os condicionantes colocados pela Constituição Federal, bem como algumas notas relativas ao processo de elaboração e às características gerais das Leis Orgânicas e Planos Diretores. Em seguida é feita uma descrição de como aparecem os direitos coletivos e sociais, com ênfase no direito

urbano e nos direitos da mulher. O item seguinte identifica os mecanismos de participação popular na gestão pública, incluindo-se aí a questão orçamentária e a descentralização administrativa. Após, são avaliados os instrumentos de controle do uso do solo. Daí em diante, são analisadas as políticas sociais: habitação, saneamento, transportes e meio ambiente. No Apêndice 2 são apresentadas tabelas que sistematizam os resultados das análises das Leis Orgânicas, Planos Diretores e também dos questionários, por município.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Reforma Urbana e o Processo Constituinte

Como já foi ressaltado em vários autores, a feitura da Constituição Federal estabeleceu um marco importante no processo de redemocratização do país, seja pelos seus resultados, seja pelo envolvimento de movimentos sociais ou associações de classe em sua elaboração. Todos os setores da sociedade organizada se viram frente ao desafio de gerar propostas concretas relativas aos temas de seu interesse, e que fossem, ao mesmo tempo, politicamente eficientes e tecnicamente consistentes. Durante esse processo assistiu-se a um confronto de correntes, grupos, instituições e idéias, corporificando as grandes matrizes da cultura política brasileira em seus diferentes aspectos[25].

É importante lembrar como as forças políticas ligadas ao campo popular se organizaram, desde 1985, para influir no processo constituinte. Principalmente através da ação de organizações não governamentais e da Igreja Católica, foram criadas as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte, com âmbito local, regional e nacional[26]. A partir dos debates que se deram nesses fóruns, foram elaboradas propostas a serem encaminhadas à Assembléia Constituinte. O encaminhamento dessas propostas foi facilitado pela aprovação, no âmbito do

---

[25] Conforme SOUZA & LAMOUNIER, 1989.

[26] Ver, a respeito, Revista **Proposta**, nº 37.

regimento, da obrigatoriedade de realização de audiências públicas pelas comissões temáticas e pela possibilidade de apresentação de "emendas populares".

O resultado atingido foi, portanto, contraditório. No entanto, embora tenha sofrido derrotas em temas decisivos, como a Reforma Agrária, pode-se dizer que os setores chamados progressistas alcançaram vitórias expressivas, principalmente no campo dos direitos e das políticas sociais.[27]

A Constituição já inova ao estender os direitos e garantias às entidades coletivas, e não apenas aos indivíduos, como nas anteriores. Declara explicitamente a ausência de discriminação às minorias, chegando a tratar a discriminação racial como crime inafiançável e ampliando a esfera dos direitos da mulher. As populações indígenas foram beneficiadas com a suspensão da noção de tutela e com a garantia de seu direito às terras que ocupam.

Com relação à democracia participativa, os avanços são inúmeros. O texto constitucional consagra a participação como constitutiva da noção de soberania popular, podendo-se dizer que é então estabelecido no país o princípio da democracia mista - representativa e participativa. Como principais instrumentos, são instituídos a iniciativa legislativa, o plebiscito e o referendo, sendo esses aplicáveis em todas as esferas de governo. No âmbito federal, no entanto, a iniciativa legislativa está restrita à legislação ordinária. No campo do Poder Executivo, a participação popular aparece como norma de ação administrativa em várias situações específicas.

O texto constitucional estabelece diretrizes gerais para o desenvolvimento de políticas sociais, em regra geral associando-as a direitos básicos dos cidadãos, como é o caso da saúde e da educação. Mas os campos onde houve maiores avanços e inovações foram, sem dúvida, os da saúde e o do meio ambiente, o primeiro pela consagração dos princípios e instrumentos da reforma sanitária, e o segundo através de um capítulo específico onde são institucionalizados princípios fundamentais relativos à conservação ambiental.

---

[27] Seguindo em parte a caracterização de SOUZA & LAMOUNIER, podemos caracterizar esses setores da seguinte forma: i. grupos ligados aos movimentos populares urbanos ou aos sem-terra no campo, fortemente influenciados pela Igreja Católica e que valorizam a dimensão coletiva, no campo dos direitos, e a responsabilidade do Estado, no campo das políticas sociais; ii. grupos ligados ao movimento sindical, defendendo interesses corporativos e, principalmente, a ampliação dos direitos dos trabalhadores e a autonomia sindical; iii. grupos "nacionalistas", cuja principal atuação se deu na esfera da Ordem Econômica através da preservação dos monopólios estatais e da defesa das empresas nacionais. Podem-se agregar a esses os grupos organizados que lutaram contra a discriminação (mulheres, negros, etc.) e ainda o movimento ambientalista.

Um debate sempre presente anteriormente e durante o processo constituinte foi a descentralização administrativa. Após 20 anos de centralização de recursos e poder na esfera da União - e, dentro dessa, no Poder Executivo -, tornava-se necessária uma ampla redefinição das relações entre os poderes, com maior autonomia para o Legislativo e o Judiciário, e uma redistribuição das competências e recursos entre as esferas de governo.

Com relação aos Municípios, as mudanças são muito significativas:

> *"Pelas Constituições anteriores, o Município não era parte integrante da Federação. Vale dizer que era considerado apenas como uma unidade administrativa componente do Estado, e, conseqüentemente, sua lei fundamental [a Lei Orgânica Municipal] era produzida pelo Poder Legislativo Estadual (Assembléia Legislativa), cabendo à Prefeitura e à Câmara de Vereadores administrarem as peculiaridades do município."* (PRESSBURGUER, s/ data:2)

Ao passarem a ser considerados como unidades políticas, os municípios ganham não apenas a responsabilidade e o direito de elaborarem sua "Constituição", como também maiores poderes para a formulação de princípios básicos legais que orientem a sua legislação ordinária.

Ao lado da ampliação de sua capacidade legislativa, os municípios também passam a ter suas competências definidas mais claramente na nova carta constitucional. São estabelecidas, como competências comuns à União, Estados e Municípios: a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; a preservação de florEssas, fauna e flora; a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico[28]; e o combate às causas da pobreza a aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos[29]. São competências privativas dos Municípios: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob

---

[28] Cabe ressaltar que a inclusão da questão da moradia como competência comum foi incorporada ao texto final da Constituição após a retirada de proposta anterior que aparecia no substitutivo do relator da Comissão de Ordem Econômica, e que consagrava o direito à moradia como um dos direitos fundamentais de cidadania. Ver, a respeito, NUNES DE SOUZA, 1990.

[29] Conforme o Artigo 23, incisos VI, VII, IX, e X.

regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.[30]

Além dessas iniciativas, os legisladores optaram por buscar um caminho de fortalecimento da federação através da ampliação da capacidade fiscal de Estados e Municípios, seja pela redefinição da esfera onde se dá a arrecadação dos impostos, como no caso do Imposto de Transmissão, que passa da órbita dos Estados para os Municípios, seja pela maior participação dessas instâncias nos impostos arrecadados pela União. Embora a quantificação do significado dessas mudanças seja problemática, alguns autores estimam que implicaram em uma perda de 20% nos recursos da União (SOUZA E LAMOUNIER, 1989) e em uma ampliação de 30% na receita dos municípios (CACCIA BAVA, 1990).

O debate sobre os problemas urbanos no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte envolveu propostas oriundas de vários segmentos sociais, dentre os quais se destaca, no presente estudo, a do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Todavia devem ser ressaltadas a participação da categoria dos arquitetos, dos empresários da construção civil e de organismos federais ligados à política urbana como o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Aparentemente foram os setores ligados à burocracia estatal os principais responsáveis pela ênfase emprestada ao papel do planejamento urbano na redação final do capítulo da política urbana[31].

A proposta do Movimento Nacional da Reforma Urbana centrou-se principalmente em termos da definição de uma nova esfera de direitos - os direitos urbanos - diretamente ligados ao papel do Estado na garantia da reprodução social, e na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade. Esses princípios envolviam ainda, necessariamente, uma maior regulação da ação dos capitais privados no urbano, o que se expressa principalmente através da idéia de limitação ao direito de propriedade.

---

[30] Conforme o Artigo 30, incisos I, II, V, VIII e IX.

[31] Uma descrição detalhada desse processo pode ser encontrada em NUNES DE SOUZA, 1990.

Após várias idas e vindas no longo percurso de elaboração e síntese das propostas apresentadas, algumas das propostas apresentadas pelo MNRU foram incorporadas ao texto constitucional, dentro de uma capítulo específico, consagrado à política urbana. Nesse é estabelecida a limitação ao exercício do direito de propriedade a partir de sua função social, a qual tem como âmbito de sua definição o Plano Diretor Municipal. O texto constitucional institui ainda uma figura até então inexistente: a "função social da cidade":

"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."

Quanto aos instrumentos, a Constituição Federal adota o princípio de sucessividade na adoção de parcelamento e edificação compulsórios, o imposto progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a serem utilizados sobre terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados.

Como expressa o caput do art. 182, acima transcrito, a utilização desses instrumentos ficou ainda remetida a regras a serem definidas em legislação complementar, na órbita federal. Por outro lado, ao atrelar a função social da cidade e da propriedade ao plano diretor, o texto sugere uma certa autonomia municipal na sua definição. Essa ambigüidade levará os setores ligados à Reforma Urbana a lutarem pela regulamentação desses instrumentos no âmbito das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Cabe ressaltar, por fim, que a Política Urbana, no texto constitucional, está inserido no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, não se considerando pois a questão urbana como um tema a ser tratado no campo dos

direitos. Isso significa que a proposta da Reforma Urbana - que se pautava na noção de "direitos urbanos" não é consagrada no texto constitucional.

Desdobramentos pós-constitucionais

Após uma avaliação dos ganhos e perdas de suas propostas, o MNRU estabelece como estratégia de ação a luta no campo das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais, Planos Diretores, e, ainda, pela regulamentação do capítulo da política urbana através de uma Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, onde se tentam retomar algumas das propostas derrotadas no processo constituinte.

Em vários Estados serão criados fóruns de participação popular na elaboração das Constituições Estaduais, visando garantir ou ampliar as conquistas obtidas. Na Constituição do Estado do Pará, por exemplo, a iniciativa legislativa pode ser exercida por, no mínimo, 0,5% do eleitorado do Estado, e o plebiscito por requisição de 1%, reduzindo sensivelmente o quórum consagrado na Constituição Federal, de 5%.

Cabe ressaltar aqui dois temas sobre os quais as Constituições Estaduais avançaram. Primeiramente, o do Meio Ambiente, que será examinado em detalhe mais à frente. Em segundo lugar, o esforço para definição do conteúdo da "função social da cidade", que passa a ser definida no âmbito dos "direitos urbanos", ou seja, como direito à moradia, ao transporte, ao saneamento, à saúde, à educação, etc.

Pode-se admitir que essa definição permite realizar uma inversão da lógica que prevaleceu na formulação da Constituição Federal, articulando a política urbana ao campo dos direitos, e consagrando - no âmbito dos Estados que os adotaram, mas também no campo jurídico - a noção de "direitos urbanos".

O mesmo processo ocorrido no âmbito estadual se repete no nível municipal, seja com relação às Leis Orgânicas, seja com relação aos Planos Diretores. Aí, todavia, a pulverização é bastante acentuada, sendo difícil avaliar de forma conseqüente as influências da proposta da Reforma Urbana nesse processo, em termos globais. Para buscar estabelecer alguns parâmetros relevantes, tomamos como

objeto de análise os 50 maiores municípios brasileiros, buscando assim entender o que ocorre nas grandes cidades.

Sobre as Leis Orgânicas

Elaborar suas próprias Leis Orgânicas era um processo para o qual os municípios não dispunham de qualquer experiência anterior, ou de capacidade técnico-jurídica. As Câmaras de Vereadores, embora eleitas já com esse encargo, em sua grande maioria não dispunham, entre seus quadros, de pessoal qualificado para a tarefa. Essa característica do processo gerou um certo "vácuo" que veio a permitir, provavelmente, uma maior influência das propostas originárias da sociedade civil. Cabe ressaltar que em várias cidades constituíram-se fóruns locais que articularam, tal como na Constituição Federal e na Constituição Estadual, diversas organizações da sociedade civil que acompanharam o processo legislativo, buscando influenciar diretamente na sua elaboração.

Estudo desenvolvido sobre as cidades paulistas (CEPAM, 1991) mostra que, sobretudo nas pequenas cidades, as Câmaras de Vereadores tomaram como base modelos de Leis Orgânicas apresentados por órgãos do Governo do Estado, ou mesmo da Assembléia Legislativa, modelos esses que serviram, inclusive, para o Regimento Interno. Nessas cidades, a elaboração da Lei Orgânica seguiu, provavelmente, esses modelos, sendo pequena a influência da sociedade. A mesma pesquisa mostra que nos municípios maiores a importância das propostas de associações civis é mais significativa. Por outro lado, as cidades maiores também são aquelas onde o Legislativo municipal demonstra maior capacidade de elaboração própria, através de vereadores, mas, também, de assessores legislativos. Sem dúvida, não deve ser totalmente descartada a influência do Executivo, cuja ação se dava, principalmente, através de vereadores de sua confiança.

Deve-se ressaltar ainda, desse estudo, o levantamento dos temas mais polêmicos: educação e saúde, meio ambiente, e servidores municipais. Essas informações mostram como a temática das políticas sociais polarizou o debate, principalmente pelo fato de serem educação e saúde temas onde a administração municipal já atuava anteriormente. Por outro lado, surpreende a presença do tema do meio ambiente, fazendo supor uma presença forte e generalizada de *lobbies* ambientalistas. A confirmar essa suposição, ressalta-se a presença marcante do tema

nas Leis Orgânicas, como se verá a seguir. Por fim, nota-se que o processo de elaboração das Leis Orgânicas foi também um momento onde os interesses do funcionalismo municipal puderam se manifessar.

Como tema menos polêmico, o mesmo estudo ressalta a questão do orçamento municipal. Isso mostra como as demandas sociais, embora consigam espaços importantes na institucionalização de algumas de suas reivindicações, deixam em segundo plano a possibilidade de democratização de instrumentos básicos para o controle das políticas, como o orçamento.

Os modelos de Leis Orgânicas[32] que orientaram em grande medida a ação das Câmaras Municipais também se inspiraram na Constituição Federal. De fato, a grande maioria das leis analisadas segue de perto a Carta Magna, apresentando a seguinte estrutura: os direitos e garantias fundamentais (algumas); as competências municipais; a organização dos poderes; e a ordem econômica e social, onde aparecem os princípios básicos a serem seguidos no desenvolvimento das políticas municipais. Cabe ressaltar que nas Leis Orgânicas nem sempre o capítulo dedicado à política urbana aparece sob o Título Da Ordem Econômica, aparecendo algumas vezes na Ordem Social.

Ao seguir o modelo constitucional, a legislação municipal tornou-se campo propício à luta política, como mais uma fronteira para o estabelecimento de direitos e de responsabilidades públicas relativas às políticas sociais.

Sobre os Planos Diretores

Diferentemente das Leis Orgânicas, a elaboração dos Planos Diretores foi prerrogativa do Poder Executivo. Nesse caso, deve-se levar em conta também a tradição do planejamento urbano local, já estabelecida nas grandes cidades, e que se desenvolve pelo menos a partir da década de 70, em todo o território nacional, por influência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

---

[32] Além do modelo proposto pelos órgãos Estaduais, já citado, outros foram elaborados, como o da Ordem dos Advogados do Brasil. Também Organizações Não Governamentais, principalmente aquelas ligadas ao campo jurídico, desenvolveram seus modelos, disseminados entre os militantes do campo popular.

(SERFHAU)[33]. Embora tendo seu ímpeto arrefecido na segunda metade da década de 80, esse processo deixou raízes na administração municipal, principalmente através da formação de um corpo técnico integrados às secretarias de planejamento ou de urbanismo. Grande parte desses municípios dispunham de planos - integrado ou de uso do solo -, elaborados nos últimos 20 anos. Pode-se, assim, pensar que o processo de elaboração dos planos diretores encontra como pano de fundo uma cultura técnica de planejamento já implantada em muitos centros urbanos.

De fato, de acordo com as respostas ao questionário enviado a 30 prefeituras, todos os municípios dispõem de órgãos ligados ao planejamento urbano, sendo que em 8 casos - Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Joinville, Juiz de Fora, Londrina e Natal - essa atividade é exercida por um instituto, órgão de administração indireta, o que lhe confere, em princípio, maior capacidade técnico-administrativa e maior autonomia. Com relação ao corpo técnico, a grande maioria apresenta um número significativo de profissionais de nível superior, principalmente arquitetos, mas também engenheiros, economistas e advogados.

Como resultado desse quadro, apenas em Feira de Santana e São Bernardo do Campo a elaboração do Plano Diretor foi encomendada a uma empresa privada, e, em Jaboatão dos Guararapes e João Pessoa a centros universitários de pesquisa. Nos outros casos, a elaboração ficou a cargo de um órgão da prefeitura, contando, em muitos casos, com assessorias ou consultorias externas, ainda segundo informações obtidas pelo questionário.

Por outro lado, logo após a elaboração da Constituição Federal, desenvolve-se uma amplo debate, envolvendo principalmente o meio técnico-acadêmico ligado ao planejamento urbano, que busca estabelecer novos parâmetros e diretrizes para os planos diretores, a partir da crítica à experiência do SERFHAU. Destaca-se nesse debate a questão da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade como elementos fundantes da nova proposta. Os técnicos ligados à Reforma Urbana conquistaram rapidamente a hegemonia nos debates[34].

---

[33] O SERFHAU foi criado em 1964 e a partir de 1967 passa a desenvolver uma política de incentivo às prefeituras para que elaborem seu planos de desenvolvimento local integrado. Entre sues objetivos básicos figurava a modernização administrativa das prefeituras, principalmente através da criação de órgãos locais de planejamento.

[34] Um bom apanhado desse debate aparece em GRAZIA DE GRAZIA, 1991.

Seguindo o "modelo" de plano diretor da Reforma Urbana, o processo de elaboração em grande parte dos municípios abriu-se para a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento dos "pactos territoriais" (RIBEIRO E CARDOSO, 1991). As equipes técnicas das prefeituras, muitas vezes amparadas em assessorias ou consultorias, elaboraram propostas preliminares que eram submetidas então ao "crivo" da "participação". Entre os municípios que responderam ao questionário, em 10 casos essa participação se deu através de fóruns, e em 12 através de conselhos.

Esse processo foi conflituoso e ambíguo. As propostas aprovadas nesses fóruns, quando foram à Câmara, continuaram a sofrer alterações (CAVALIERI, 1993). Na verdade, os conflitos em torno dos ponto mais polêmicos dos planos - principalmente aqueles que atingiam o interesse do empresariado, como o solo criado, - mantinham-se presentes ao longo de todo o processo, deslocando-se do Executivo para as Câmaras de Vereadores e implicando, em muitos casos, em perdas significativas nos avanços obtidos em momentos anteriores (PONTUAL, 1993).

Ressaltem-se ainda as dificuldades colocadas para a participação popular nesse processo, já que se tratava de uma discussão muitas vezes tratada em termos excessivamente técnicos e onde a sua relação com as demandas sociais não era clara ou imediata (CAVALIERI, 1993; PONTUAL, 1993). Nesse sentido, a elaboração dos Planos Diretores mantém-se dentro de uma quadro onde é ainda o meio técnico- acadêmico, presente nas entidades de assessoria, nas associações profissionais, ou nos centros de pesquisa universitários que irá tomar para si a defesa das bandeiras do campo popular, participando como atores privilegiados.

Numa avaliação global dos 23 Planos Diretores, podem-se identificar esses conflitos de várias formas. Em primeiro lugar, embora se trate de uma lei, em vários casos a linguagem adotada tem um teor muito mais técnico que jurídico. Por outro lado, nota-se um desequilíbrio entre as seções ligadas aos instrumentos de controle de uso do solo e política habitacional, com uma visão política e social clara, e aquelas ligadas aos transportes e sistema viário, de teor técnico evidente.

De uma forma geral, os planos analisados podem ser considerados "integrados", ou seja, buscam estabelecer princípios ordenadores para todas, ou para a maioria, das políticas municipais, seguindo a herança do modelo do

SERFHAU[35]. Em termos das diretrizes ligadas ao uso e ocupação do solo, os planos estabelecem princípios gerais, a serem detalhados e aprofundados em legislação complementar, como as leis de uso do solo, regulamentos de parcelamento, códigos de edificações, etc. Nesse sentido funcionam como leis de desenvolvimento urbano municipais. Essa análise mostra que os planos não conseguiram escapar de todo ao modelo do SERFHAU. Ressalte-se, nesse sentido, a ênfase emprestada em vários casos à criação ou ao fortalecimento de um sistema local de planejamento.

Todavia, se os planos ainda permanecem segundo o modelo de integração das políticas, a ênfase no aspecto desenvolvimentista é claramente abandonada. Predomina, de forma generalizada, a idéia de um plano que trate, fundamentalmente, do equacionamento da questão social, tendo também como pano de fundo um aumento da eficiência da ação do Poder Público e a preservação do meio ambiente. A questão da promoção do desenvolvimento econômico, embora presente no capítulo das diretrizes, não aparece como elemento estruturador dos planos. Pode-se dizer, nesse sentido, que os planos diretores inovam em relação aos modelos anteriores.

O caso de São Paulo é singular, por não se tratar de um plano integrado. Nesse caso, o objetivo era estabelecer as normas de uso e ocupação do solo a partir do zoneamento e do estabelecimento dos índices de aproveitamento dos terrenos, tendo como eixo básico os critérios para a aplicação do solo criado. Assim, por um lado, estabelecem-se os elementos básicos da ordenação urbanística, e, por outro, cria-se o mecanismo fundamental da política redistributiva. Ressalte-se que os limites à ocupação do solo são estabelecidos a partir da disponibilidade de infra-estrutura e da preservação ambiental.

Deve-se mencionar ainda a importância dos planos de Rio de Janeiro e São Paulo como modelos para outros municípios. Pelo fato de incorporarem propostas da Reforma Urbana, por se tratar dos dois maiores centros urbanos do país, e, ainda pelo perfil de suas administrações, vieram a tornar-se referência no debate, tendo seus responsáveis técnicos disseminado suas idéias em vários municípios, a convite das administrações locais.

Não deve ser menosprezada também a importância das ONGs ligadas à Reforma Urbana principalmente aquelas que têm caráter nacional, como a

---

35 Essa tendência também foi encontrada numa análise dos princípios estabelecidos pelas Leis Orgânicas para os Planos Diretores no caso do Rio Grande do Sul, conforme GHEZZI, 1990.

FASE e a ANSUR, que desenvolveram esforços para a disseminação das propostas da Reforma Urbana, em vários centros.

A Institucionalização de direitos sociais e coletivos

Uma boa parte das leis orgânicas analisadas reconhece o conjunto de direitos estabelecidos na Constituição Federal, dentre eles: repúdio à discriminação, inclusive contra os negros, direito à informação, direito à livre associação. A afirmação desses direitos, na maioria dos casos, não significa criação de instrumentos específicos que os garantam, mas apenas uma afirmação de princípios.

Entre as 50 leis estudadas, 17 apresentam em sua estrutura um capítulo ou título dedicado especificamente aos direitos e garantias fundamentais. Todavia, a afirmação desses direitos também aparece em outras seções. A responsabilidade municipal na proteção especial a idosos e a crianças e adolescentes aparece em 21 e 23 casos, respectivamente.

Um exemplo significativo é a lei orgânica de Jaboatão dos Guararapes:

"Art. 124 - À criança, ao adolescente e ao idoso estão assegurados: primazia na proteção e socorro; precedência de atendimento em serviço de relevância pública; preferência na formulação e execução de políticas sociais; adoção específica de recursos públicos nas áreas voltadas para esses segmentos."

A proteção aos deficientes aparece em 16 casos, e a família e os "desamparados" ou "carentes" aparece em 6 e 8 casos, respectivamente.

O direito da mulher é institucionalizado em 25 Leis Orgânicas. Na maioria dos casos, esses direitos implicam em responsabilidade municipal na: proteção à saúde, principalmente na assistência à gestação, parto e aleitamento; regulação da fertilidade, em alguns casos prescrevendo-se a criação de condições de

acesso gratuito aos métodos anticoncepcionais; e proteção especial para as mulheres vítimas de violência, através da criação de abrigos, associação ao Estado na implantação de delegacias especializadas e da adoção de políticas preventivas.

Em alguns casos destacam-se outras iniciativas: em Sorocaba, prevê-se a adoção de políticas de formação de mão de obra feminina e a fiscalização do cumprimento das exigências legais no tocante às creches, pelas empresas privadas; em Salvador, prevê-se a responsabilidade municipal pela fiscalização da produção e comercialização de contraceptivos e ainda a proibição da exigência de atestados de esterilização ou similares para a contratação de mulheres em empresas; em Contagem deverão ser adotadas, entre outras iniciativas, a criação de lavanderias públicas, e de centros especiais para meninas de rua, além da proibição da contratação, pelo município, de empresas que pratiquem a discriminação; em Belém, é dever do município garantir a imagem social da mulher como trabalhadora, mãe e cidadã, em plena igualdade com os homens, garantindo-se ainda a adoção de educação não diferenciada nas escolas públicas, com formação adequada dos agentes pedagógicos.

Cabe ressaltar, entre as leis analisadas, os municípios de Belém e de Nova Iguaçu como aqueles que mais avançam no sentido de especificar os direitos da mulher através da adoção de políticas municipais claras.

As Leis Orgânicas apresentam avanços no que diz respeito à formulação geral dos direitos coletivos, sendo mais significativas as propostas relativas ao direito da mulher.

O tema dos "direitos urbanos", conforme mencionado, foi desenvolvido em algumas Constituições Estaduais, dentro do capítulo da Política Urbana, e através da definição das "funções sociais da cidade". Nas Leis Orgânicas, os "direitos urbanos" aparecem ora dentro de um capítulo específico sobre os Direitos Coletivos e Sociais, ora dentro da definição da "função social da cidade".

Considerando-se Essas duas possibilidades, vê-se que em 21 municípios são estabelecidos os direitos urbanos, sendo que em Vitória, São Paulo, Pelotas e Mauá essa definição aparece tanto no capítulo sobre os Direitos quanto na "função social da cidade".

LEIS ORGÂNICAS - DIREITOS URBANOS

	SIM	NÃO
FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	15	35
DIREITOS URBANOS	10	40

A Lei Orgânica de Belém é das que mais se detém na definição dos direitos, garantindo o acesso de todos os municípios ao transporte, à moradia e ao saneamento, aí incluídos a drenagem, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a coleta e destinação final de resíduos sólidos, o controle de vetores transmissíveis. Ressalta ainda que cabe ao município estabelecer as condições técnicas, administrativas, financeiras e institucionais com vistas ao atendimento desses direitos (artigos 5 e 185). De maneira geral as Leis Orgânicas tendem a definir os direitos urbanos como a garantia de acesso à moradia e aos serviços públicos, ressalvando porém a adequação desses às "condições de desenvolvimento do município".

Na definição da "função social da cidade", a Lei Orgânica de São Paulo é a mais completa, ao definí-la como:

- o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território;
- o acesso de todos os cidadãos às condições adequadas de moradia, transporte público, saneamento básico, infra-estrutura viária, saúde, educação, cultura, esporte e lazer, e às oportunidades econômicas existentes no município;
- a segurança e a proteção do patrimônio paisagístico, arquitetônico, cultural e histórico;
- a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente;
- a qualidade estética e referencial da paisagem natural e agregada pela ação humana, (artigo 148, incisos I a IV).

Como se vê, a Lei Orgânica de São Paulo diferencia-se das demais pela ênfase dada à questão ambiental e da preservação do patrimônio na

definição da função social da cidade. Na maioria das Leis analisadas, essa definição é articulada especificamente ao acesso a equipamentos e serviços públicos e à moradia.

Nos Planos Diretores, a definição de um conteúdo específico para a função social da cidade é desenvolvida em 7 municípios: Belém, Belo Horizonte, Jaboatão dos Guararapes, Niterói, Recife, Santo André e São Paulo, sendo que Niterói, Recife e São Paulo já haviam estabelecido essas definições em suas Leis Orgânicas.

De forma geral, os Planos Diretores definem a função social da cidade como o acesso dos habitantes aos serviços urbanos básicos. Diferenciam-se desse modelo os planos de S. Paulo e Santo André, que incorporam na definição alguns princípios que, como veremos adiante, normalmente são tratados enquanto função social da propriedade:

"Art. 2 - Assegurando:

I - A justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana e a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária resultante da ação do Pode Público;

II - A racionalização do uso da infra-estrutura instalada, inclusive sistema viário e transporte, evitando sua sobrecarga e ociosidade;

III - A regularização fundiária e a urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda;

IV - A redução dos deslocamentos entre habitação e trabalho;

V - A incorporação da iniciativa privada no financiamento dos custos de urbanização e da transformação dos espaços coletivos da cidade;

VI - A preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana."[36]

---

[36] Plano Diretor de São Paulo, art.2.

A incorporação dos direitos urbanos às leis orgânicas e planos diretores altera a visão tradicional que define a atuação municipal basicamente em termos de uma divisão de competências, estabelecendo responsabilidades do Poder Público no tocante ao asseguramento dos novos direitos estabelecidos. Isso tem ainda um significado importante por consagrar, na esfera local, a visão dual de cidadania, como direito à participação política e ao acesso a condições de vida dignas.

As Leis Orgânicas e os Planos Diretores tendem a consagrar, no campo jurídico, a noção de "direitos urbanos", proposta pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana e derrotada na Constituinte.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

Soberania Popular

Como já foi ressaltado, a adoção de novos princípios e instrumentos relativos à soberania popular foi considerada uma das grandes conquistas da nova carta constitucional pelos setores progressistas. Entre esses, destacam-se a iniciativa popular em matéria legislativa, e a possibilidade de convocação de plebiscito e referendo, também por iniciativa popular. Com relação a esse assunto, a Constituição Federal estabeleceu dois preceitos que deveriam estar previstos nas Leis Orgânicas:

- A cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
- A iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou do bairro, através de manifestação de pelo menos 5% do eleitorado (Artigo 29, incisos X e XI).

A adoção dos instrumentos de gestão democrática nos municípios estudados se deu segundo a seguinte distribuição:

LEIS ORGÂNICAS - INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA[37]

	INIC.LEG.	PLEBISC.	REFER.	AUD.PUBL.	TRIB.P.
SIM		42	39	40	10
INIC. POP.	49	17	14	0	
QUÓRUM 5%	43	10	7	0	
QUÓRUM < 5%	3	7	6	1	
QUÓRUM LOCAL	16	3	0		
DEF. PLENÁRIO	20				
PRAZO TRAMIT.	12				

Como se pode ver, todas as Leis Orgânicas, à exceção de Campo Grande, tenderam a reproduzir o texto constitucional, incorporando a iniciativa legislativa. Também o plebiscito e o referendo foram incorporados, em menor número de municípios, mas apenas em 25% deles esses mecanismos podem ser acionados por iniciativa popular. Em vários casos, não houve uma clara definição dos mecanismos de acionamento desses direitos, ficando passíveis de regulamentação posterior.

Em outros casos, constata-se um avanço, através da redução das exigências quanto ao quórum, de 1%, em João Pessoa, Manaus e S. José dos Campos. Essa redução é da maior importância, já que 5% do eleitorado, principalmente nas grandes cidades, é um quórum extremamente elevado e que praticamente inviabiliza a utilização desse instrumento. Prevê-se também a garantia de apreciação dos projetos em tempo hábil, garantindo-se um prazo máximo de tramitação, a partir do qual o projeto entra necessariamente na ordem do dia, variando esse entre 45 e 90 dias. Por outro lado, a definição de que o quórum poderia ser

---

37 Excluem-se aqui os conselhos municipais, que são estudados em separado, pela sua importância.

circunscrito territorialmente à cidade ou ao bairro, como previa a Constituição Federal, só é assumida em 16 municípios.

Em Porto Alegre e Belém, por iniciativa popular pode ser solicitada urgência na apreciação dos projetos. Em Caxias do Sul, caso a iniciativa popular seja rejeitada na Câmara, deverá obrigatoriamente ir a referendo.

O quórum para solicitação do plebiscito e do referendo só é inferior a 5% em 7 casos, sendo que em S. José dos Campos e Guarulhos é de 1%. Em geral a solicitação de autorização para realização do plebiscito é feita à Câmara Municipal, porém em Osasco é feita diretamente ao Poder Judiciário. Em São Paulo existe a possibilidade alternativa de solicitação ao Legislativo ou ao Judiciário, porém, com quórum diferenciado, sendo de 1% para o primeiro e 2% para o último. Em 7 casos o plebiscito é previsto para planos ou projetos de iniciativa do Executivo e em 2 casos (Caxias do Sul e Porto Alegre) para leis municipais.

Na maioria das leis analisadas está institucionalizada a audiência pública, porém apenas em 10 casos por iniciativa popular, sendo nos outros 30 prerrogativa da Câmara ou do Prefeito. Ressalte-se a importância desse instrumento para a avaliação de impacto ambiental, sendo essa finalidade designada especificamente em 12 leis orgânicas. Em S. Paulo e S. José dos Campos a audiência pública é também utilizada para matérias ligadas à legislação urbana, como plano diretor,leis de uso do solo, zoneamento. Também nesses municípios e em Juiz de Fora e Porto Alegre está prevista a sua utilização para discussão do orçamento municipal.

A Tribuna Popular é um instrumento novo no campo da participação popular na gestão urbana, principalmente pelo seu âmbito de atuação. Trata-se da possibilidade de pronunciamentos, no plenário da Câmara, garantida a representantes da população. Dentre as 10 Leis Orgânicas que adotam esse instrumento, todas mantêm uma indefinição quanto aos critérios e normas de funcionamento, remetidos, em geral, ao Regimento da Câmara. Cabe ressaltar que, desses 10 casos, 5 ocorrem em municípios paulistas: S. Paulo, S. José dos Campos, Osasco, Campinas e São Bernardo.

Como iniciativa inovadora, cabe ressaltar a adoção do veto popular, instrumento constante da proposta original do Movimento Nacional da Reforma Urbana à Constituição Federal, em Fortaleza:

"Art. 56 - Veto popular poderá suspender a execução de lei promulgada ou obras públicas ou privadas contrárias aos interesses da população, sendo válido se votado por 5% do eleitorado do município, distrito ou bairro."

A avaliação dos instrumentos relativos à soberania popular no âmbito das leis orgânicas mostra, em primeiro lugar, a difusão das formas de democracia direta pelo território nacional. Por outro lado, as inovações em relação à Constituição Federal, embora em pequeno número, são significativas, estabelecendo condições mais definidas e menos restritivas de utilização desses instrumentos. A tribuna popular e o veto popular correspondem a inovações reais importantes.

Conselhos Municipais.

A institucionalização dos conselhos municipais pode ser vista, em função de sua ampla difusão, como o principal mecanismo de democratização da gestão pública municipal. Dos 50 municípios analisados, apenas 3 não contêm definição dos conselhos a serem criados (Porto Alegre, Belo Horizonte e Niterói), casos em que são relegados a definição posterior.

Os conselhos são instrumentos que vêm sendo utilizados de forma gradativamente mais ampla pelas administrações municipais, instituindo fóruns especiais onde são discutidas as políticas setoriais a serem desenvolvidas, ou ainda, onde são analisados casos e demandas específicas em relação à atuação do Executivo Municipal. Os Conselhos eram, no início, fóruns de "notáveis", onde a legitimidade do saber era a credencial fundamental para a participação. Paulatinamente, esses conselhos passaram a ganhar outra dimensão, ao incorporar representantes de setores sociais envolvidos com o desenvolvimento das políticas públicas e, portanto, constituindo-se em fóruns especiais de participação da sociedade civil organizada na gestão pública.

Os conselhos passam, então, a ser cada vez mais acionados pelos setores progressistas como o mecanismo mais adequado a assegurar a participação popular na decisão sobre as políticas. Integram, nesse sentido, a Emenda Popular da Reforma Urbana. Ao ser incorporados à plataforma política de democratização da gestão, os conselhos municipais passam a ser definidos como "conselhos populares", desde que lhes seja garantida a participação popular definida

autonomamente pelas entidades representativas, o equilíbrio entre as diversas representações participantes e o caráter decisório.

As Leis Orgânicas analisadas instituem conselhos com as mais variadas funções, tendo sido identificados pelo menos 46 tipos diferentes. Considerando-se apenas aqueles ligados à temática urbana ou os que aparecem com mais de 5 menções, o quadro é o seguinte:

LEIS ORGÂNICAS - CONSELHOS 1

CONSELHOS	NÚMERO
SAÚDE	45
EDUCAÇÃO	40
MEIO AMBIENTE	35
CRIANÇA E ADOLESCENTE	28
CULTURA	22
TRANSPORTES	22
POLÍTICA URBANA	20
MULHER	14
ESPORTE	12
DESENV. AGRÍCOLA	11
DEFESA DO CONSUMIDOR	11
ESCOLAS	9
IDOSO	7
DESENV. ECONÔMICO	7
MUNICIPAL/SUPERIOR	7
HABITAÇÃO	6
DIREITOS HUMANOS	6
DEFICIENTE	5
SANEAMENTO	2

No que se refere às áreas de atuação ligadas à Reforma Urbana - Política Urbana, Transporte, Habitação, Saneamento e Meio Ambiente - o quadro é o seguinte:

LEIS ORGÂNICAS - CONSELHOS 2

CONSELHOS	DES.URB.	TRANSP.	HABIT.	SANEAM.	MEIO AMB.
SIM	20	22	6	2	35
NÃO	30	28	44	48	15
PARITÁRIO	5	5	0	1	13
CONSULTIVO	3	4	1	0	5
DELIBERATIVO	6	6	0	1	11

Nota-se a importância da área de meio ambiente que apresenta maior número de conselhos, e o fato de 40% dos municípios apresentarem Conselho de Política Urbana. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano dos municípios de Mauá, Londrina, Cuiabá e Recife são todos deliberativos e paritários. Um formato alternativo adotado para o acompanhamento popular das políticas setoriais é o das Câmaras Setoriais para os serviços públicos, presente nas Leis Orgânicas de Campo Grande e Recife. Na área de habitação, em Jundiaí é criado um Conselho de Acompanhamento de Obras, incluindo 3% do público dos programas habitacionais desenvolvidos pela Prefeitura. Em Campinas, Duque de Caxias e Santo André, a Lei Orgânica cria Conselhos Municipais para a discussão do Orçamento.

PLANOS DIRETORES - CONSELHOS

	DES. URBANO	SANEA-MENTO	HABIT.	MEIO AMB.	ORÇA-MENTO	TRANS-PORTE
SIM	15	3	1	7	1	5
NÃO	7	0	0	0	0	15
PARITÁRIO	2	0	0	1	0	0
MAIORIA SOCIEDADE	2	0	0	0	0	0
DELIBERATIVO	3	0	0	0	0	2
CONSULTIVO	3	0	0	0	0	0

Como se vê, no que se refere aos Planos Diretores, o número de conselhos de Desenvolvimento Urbano criado é mais significativo. Considerando-se as Leis Orgânicas e os Planos Diretores, são criados, no total, 27 Conselhos na área de Política Urbana, já que em 9 municípios o Plano Diretor apenas reafirma o disposto na Lei Orgânica. Entretanto, no que se refere aos outros setores - habitação, saneamento, meio ambiente, transporte e orçamento - o número de conselhos criados é insignificante. Chamam a atenção os municípios de Campo Grande e Manaus, onde os conselhos são compostos majoritariamente por representantes da sociedade civil.

Em alguns casos, nota-se uma reversão de conquistas entre as Leis Orgânicas e Planos Diretores. Tal é o caso de Recife, onde os conselhos criados na Lei Orgânica - todos paritários e deliberativos - não são regulamentados no Plano Diretor, sendo mais significativo que os artigos a eles referentes tenham sido vetados. Em Cuiabá o Conselho de Desenvolvimento Urbano passa de deliberativo para consultivo no Plano Diretor. Já Fortaleza, Goiânia e Santo André não incorporam nos seus Planos Diretores os Conselhos de Habitação criados nas Leis Orgânicas, e Campinas faz o mesmo com o Conselho de Orçamento.

A situação inversa também aparece, embora em menor número. Belém, em seu Plano Diretor, define como deliberativo seu conselho de Política urbana -já definido como paritário na Lei Orgânica - e Jaboatão dos Guararapes define como paritário o seu Conselho de Meio Ambiente.

A presença dos conselhos municipais nas Leis Orgânicas e nos Planos Diretores nem sempre corresponde à sua instituição na administração municipal. Entre as 29 prefeituras que responderam ao questionário nota-se uma tendência ao não cumprimento dos dispositivos legais quanto à necessidade da instituição de conselhos, conforme o quadro a seguir:

QUESTIONÁRIOS - CONSELHOS

	LO/PD (1)	QUEST (2)	(2)/(1)
BELO HORIZONTE	1	1(***)	1,00
CAMPINAS	10	1	0,10
CAMPO GRANDE	9	3	0,33
CAXIAS DO SUL	8	3	0,37
CONTAGEM	8	2	0,25
CUIABÁ	11	4(*)	0,36
CURITIBA	7	3	0,43
DIADEMA	9	3(*)	0,33
FLORIANÓPOLIS	1	1	1,00
FEIRA DE SANTANA	7	7(****)	1,00
FORTALEZA	6	5	0,83
JABOATÃO DOS GUARARAPES	10	1	0,10
JOÃO PESSOA	8	5	0,62
JOINVILLE	6	4(**)	0,66
JUIZ DE FORA	9	7	0,77
JUNDIAÍ	9	4(**)	0,44
LONDRINA	7	3(**)	0,43
MAUÁ	7	3	0,43
NATAL	5	3	0,60
OSASCO	4	0(*)	0,00
PELOTAS	13	8(*)	0,62
PORTO VELHO	7	1	0,14

(*) - Instituído 1 conselho não criado por LO ou PD

(**) - Instituídos 2 conselhos não criados por LO ou PD

(***) - Instituídos 3 conselhos não criados por LO ou PD

(****)- Instituídos 7 conselhos não criados por LO ou PD

QUESTIONÁRIOS - CONSELHOS (CONTINUAÇÃO)

	LO/PD (1)	QUEST (2)	(2)/(1)
SALVADOR	10	2(**)	0,20
SÃO BERNARDO	1	1(*)	1,00
S. JOSÉ DOS CAMPOS	5	2(**)	0,40
SÃO PAULO	2	0	0,00
TERESINA	7	3	0,43
UBERLÂNDIA	4	0	0,00
MÉDIA	6,6	2,8	0,42

(*) - Instituído 1 conselho não criado por LO ou PD

(**) - Instituídos 2 conselhos não criados por LO ou PD

(***) - Instituídos 3 conselhos não criados por LO ou PD

(****)- Instituídos 7 conselhos não criados por LO ou PD

Ressalte-se que os municípios de Belo Horizonte, Cuiabá, Diadema, Joinville, Jundiaí, Londrina, Osasco, Pelotas, Salvador, São Bernardo e São José dos Campos instituíram outros conselhos, não criados por Lei Orgânica ou Plano Diretor, embora, na maioria dos casos, não tenham instituído todos os conselhos estabelecidos por esses dispositivos legais. Já Feira de Santana é um caso ímpar, pois é o único município a instituir todos os conselhos previstos e ainda criar mais 7 não previstos[38].

[38] Não considerados os municípios que criaram e instituíram apenas 1 conselho: São Bernardo e Florianópolis.

Como se pode notar no quadro anterior, além de Feira de Santana, Fortaleza e Juiz de Fora são exceções, criando e instituindo, respectivamente 6 e 5 conselhos (83%), e 9 e 7 (77%), percentuais bem acima da média geral de 42%. Em todos os outros casos, o número de conselhos em funcionamento é significativamente inferior ao previsto na lei orgânica. Ressalte-se, por exemplo, Uberlândia que não instituiu nenhum dos 4 conselhos previstos e Campinas que institui 1 dos 9 previstos.

A área de atuação das prefeituras que têm maior número de conselhos instituídos em relação aos criados, foi a de Proteção à Criança e Adolescente, com 65%. Seguem-se Política Urbana, com 62%; Saúde, com 59%; Meio Ambiente, com 45%; Transportes, com 40%; e, finalmente, Educação, com apenas 25%.

A presença dos Conselhos de Saúde reflete, seguramente, uma necessidade local gerada pelo caráter da política de saúde instituída no país pelo SUS (Sistema Único de Saúde), cabendo aos conselhos papel fundamental no repasse de recursos federais, sendo, portanto, uma exigência legal. Da mesma forma, os Conselhos de Proteção à Criança e Adolescente têm como seu fundamento diretrizes estabelecidas pela União.

Em geral, pode-se afirmar que a taxa de efetivação dos conselhos criados é em geral bastante baixa, o que reflete a dificuldade - ou a indisponibilidade - do Poder Executivo para atender às prescrições das Leis Orgânicas no tocante à gestão democrática. Por outro lado, é surpreendente que os Conselhos de Política Urbana, principalmente, mas também os de Transportes e Meio Ambiente, ligados à temática urbana, tenham uma taxa tão alta de efetivação, o que nos permite concluir tratar-se de um instrumento reconhecido e legitimado nas administrações locais, como fórum para negociações.

Participação no Processo Orçamentário

Dentro das possibilidades de participação popular no âmbito da administração pública, a discussão do orçamento tem sido apontada como estratégica, já que é quando se torna possível efetivamente estabelecer prioridades e definir os rumos das políticas públicas, ao se designarem recursos a setores ou programas de ação.

Nas Leis Orgânicas analisadas encontramos alguns casos onde a participação popular na elaboração do orçamento foi consagrada, como mostra o quadro abaixo:

LEIS ORGÂNICAS - ORÇAMENTO

ORÇAMENTO	PARTIC.	FORMATO	REGIONAL.
SIM	18	15	12
NÃO	32	35	38
CONSELHO		6	
CONSULTA		4	
ASSEMBLÉIA		1	
EMENDA POP.		2	
AUD. PUBL.		2	

Como se pode ver, em 18 municípios aparece a previsão da participação popular no processo de elaboração do orçamento, porém em 3 casos não se definem instrumentos específicos, colocando-se a participação de forma vaga, como "opinativa". Em Caxias do Sul e Porto Alegre a participação se dá através de emendas populares, sendo no primeiro caso através da iniciativa de 500 eleitores ou duas entidades representativas e, no segundo, 300 eleitores ou 3 entidades. Em S. Paulo e Juiz de Fora a participação no orçamento está prevista através de audiências públicas. Em 12 casos o orçamento é necessariamente regionalizado, fato importante para que se possa definir com clareza a destinação final dos recursos.

Sem dúvida a proposta mais interessante é a de Cuiabá:

"Art. 98 - O Município submeterá à apreciação das entidades, antes de encaminhá-los à Câmara Municipal, os projetos de lei do Plano Plurianual, do Orçamento Anual e do Plano Diretor, a fim de receber sugestões quanto à oportunidade e ao estabelecimento de prioridades das medidas propostas.

§ 1º - O Poder Público Municipal estabelecerá o calendário da realização das assembléias gerais de 1º de fevereiro a 30 de maio de cada ano, onde serão discutidas as prioridades para o orçamento do ano subseqüente.

§ 2º - Os projetos de que trata esse artigo ficarão à disposição das entidades durante 30 dias, antes das datas fixadas para sua remessa à Câmara Municipal.

Art. 99 - Para elaboração do Orçamento Anual, o Poder Executivo terá a participação popular, através de assembléias gerais em todos os bairros, onde a equipe de planejamento acatará solicitações de prioridades dos bairros, distritos e zona rural."

Através da análise dos questionários, verifica-se que, das 15 Prefeituras que tiveram garantida na Lei Orgânica a participação popular no Orçamento e responderam ao questionário, apenas 5 efetivamente implantaram esses processos. Por outro lado, outras 5 prefeituras declararam estar desenvolvendo processos de participação na elaboração do orçamento, embora sem que essa exigência constasse das Leis Orgânicas: Belo Horizonte, Recife, Florianópolis, Joinville e Teresina.

Com relação ao controle popular sobre a prestação de contas da Prefeitura, apenas a Lei Orgânica de Recife inova, ao prever a edição, em versão popular, da prestação de contas, garantida a sua divulgação através da exposição em equipamentos coletivos e repartições públicas. Durante o período de apreciação das contas, serão colocadas equipes técnicas da Prefeitura e da Câmara à disposição dos interessados, para esclarecimentos.

A inclusão de dispositivos que "asseguram" a prática de participação popular na elaboração dos orçamentos municipais representa, sem dúvida, um passo significativo em direção à gestão democrática e ao aprofundamento das possibilidades de controle popular sobre o Poder Público. Deve-se, todavia, percorrer ainda um longo caminho para aprimorar essa prática, já que os formatos contábeis através dos quais são apresentados os orçamentos dificultam enormemente a compreensão e a participação efetiva da população. Assim, instrumentos como as emendas populares ou as audiências públicas parecem menos eficazes, dependendo

de uma assessoria técnica ao movimento e/ou de vontade política da administração. Nesse sentido, o formato proposto em Cuiabá, com assembléias nos bairros e no conjunto da cidade, e com técnicos da Prefeitura colocados à disposição para esclarecimentos, parece mais adequado para viabilizar realmente a participação. Também a regionalização do orçamento aparece como um mecanismo importante, que poderia ser ainda mais eficaz se as verbas destinadas a investimento fossem também articuladas a programas específicos. Por outro lado, segundo a resposta aos questionários, não estão em funcionamento os Conselhos de Orçamento previstos nas Leis Orgânicas.

Descentralização Administrativa

A questão da descentralização da gestão municipal é tema que vem sendo enfatizado, pelas possibilidades de aumento da eficácia da ação pública e, ainda, pela ampliação das alternativas de participação popular. Segundo Jacobi,

> *"A descentralização não representa apenas um fator essencial para a democratização da vida municipal e portanto de certos aspectos da gestão do Estado na sua relação mais direta com os cidadãos, mas uma resposta a uma situação de centralização que decorre de um processo histórico, e que tem se tornado cada vez mais ineficiente do ponto de vista econômico global"* (JACOBI, 1990:89).

Por outro lado, a descentralização da gestão envolve diversos aspectos, como:

> *"(...) a divisão territorial da cidade, a organização político administrativa das instâncias territoriais e a assignação de competências, funções e recursos expressos na possibilidade de promover uma real descentralização territorial"* (JACOBI, 1990:90).

A maior ou menor definição sobre as atribuições, a autonomia administrativa e a gestão de recursos próprios seriam, segundo Jordi Borja, os

elementos fundamentais para uma avaliação da efetividade da descentralização, que deve ser distingüida da desconcentração, definida como:

> *"Mecanismo de criação de unidades de gestão de menor dimensão, com o objetivo de facilitar a operacionalização dos aparatos administrativos ou para aproximá-la da comunidade"* (BORJA, J. citado em MASSOLO, 1988:45).

Tendo em vista esses elementos, a análise das Leis Orgânicas demonstrou o seguinte:

LEIS ORGÂNICAS - DESCENTRALIZAÇÃO

	DESCENTRALIZAÇÃO	AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
SIM	27	3	6
NÃO	23	47	44

Como se pode ver, em 27 municípios as leis orgânicas prevêem alguma forma de desconcentração administrativa, porém somente em 3 casos (S. Paulo, S. José dos Campos e Caxias do Sul) pode se falar em descentralização, a partir da autonomia orçamentária das regiões administrativas estabelecidas. Em São Paulo existe ainda um Conselho de Representantes eleitos diretamente em cada região administrativa, funcionando como uma mini-câmara de vereadores local. O administrador regional, todavia, é indicado pelo prefeito.

Os dados mostram a pouca importância da estratégia de descentralização na gestão municipal, sugerindo que, na maioria dos casos, possam ocorrer os chamados "efeitos perversos" da descentralização, principalmente: a burocratização; a criação de filtros ou barreiras às demandas sociais, já que as unidades territoriais não dispõem de recursos para o atendimento às demandas; a

possibilidade de utilização das administrações regionais apenas como veículo para a expansão das classes políticas[39].

Sistema de Informação

Um dos requisitos fundamentais para a democratização da gestão pública é a possibilidade do acesso às informações sobre a realidade municipal, bem como sobre a ação do poder público. Por outro lado, a existência de um sistema de informações para o planejamento é essencial para que o processo de tomada de decisões possa estar fundado em uma compreensão objetiva e correta dos problemas a serem enfrentados.

A ampliação das competências municipais no campo das políticas sociais e a exigência da elaboração dos planos diretores colocaram para os municípios o desafio de instituir sistemas de informação que permitissem o aumento da eficiência da ação pública e o atendimento das demandas populares com relação à participação.

Verificou-se que as Leis Orgânicas não trataram dessa questão, a não ser eventualmente como princípios gerais, mas que um número significativo de Planos Diretores criam um sistema de informação sobre o município:

PLANOS DIRETORES

	SISTEMAS DE INFORMAÇÃO
SIM	11
NÃO	11

[39] Conforme, BORJA, J. citado em MASSOLO, 1988.

A previsão de criação de sistemas de informação não é muito detalhada, ficando, em geral, definida em termos de princípios, seja pela proposta de criação de bancos de dados, seja pela afirmação da disponibilidade das informações a qualquer cidadão (Manaus) ou aos conselhos (Nova Iguaçu). Em Santo André é proposta a divulgação permanente de material informativo, através de vídeos, cartazes, folhetos, etc.

Em S. Paulo, Goiânia, Feira de Santana e Belém, o órgão de planejamento é responsável pela criação de sistemas de informação físico-territoriais - e sua divulgação -, tratando do uso e ocupação do solo, aspectos sociais e econômicos da população do município, etc. O município que mais avançou nesse sentido foi Belém, que instituiu, já no Plano Diretor uma avaliação do déficit social, em termos de recursos para investimento e custeio, e que busca atualizar permanentemente essas informações, colocando-as à disposição do público:

"Art. 330 - Fica instituído um Sistema Municipal de Informações para o Planejamento e Gestão - SMIP.

§ 1º - Esse sistema será organizado a partir dos indicadores básicos da situação passada, presente e futura por projeções, por política pública considerada no sistema municipal de planejamento, assim como dossiês dos problemas analisados e das diretrizes definidas para resolvê-las.

(...)

§ 4º - Os dossiês serão organizados por política pública e por problemática tratada a ela pertinente, de forma a recuperar o caminho analítico e político seguido, incluindo a base de dados utilizados, de modo a tornar acessível às futuras administrações, à classe política em geral, às entidades representativas da sociedade civil e ao cidadão comum, as informações que deram base às decisões governamentais, acumulando-se e tornando-se possível de ser facilmente utilizada, uma rica experiência governamental, tornando-a mais transparente, que é o objetivo básico de um sistema democrático de governo".

"Art. 331 - Fica instituído um Sistema de Controle pelo Cidadão da Ação Governamental - CONCIAGO.

§ 1º - O CONCIAGO, como parte integrante do SMIP em sua unidade central e na Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e de Gestão - SEGEP,

publicará sistematicamente, pelo menos uma vez por ano, indicadores sociais de situação passada, presente e futura, de modo a tornar possível à classe política, às entidades da sociedade civil e ao cidadão comum, através dos meios de comunicação, acompanhar o andamento dos problemas urbanos mais relevantes socialmente considerados.

(...)

§ 4º - Os indicadores econômicos, sociais, urbanísticos e ambientais serão definidos por lei complementar ao Plano Diretor e representarão as principais condições relativas à qualidade de vida e à base econômica de Belém, expressando os objetivos e metas a atingir em cada uma das políticas, e os níveis alcançados em cada uma delas".

(...)

"Art. 333 - Fica instituído o Sistema de Acompanhamento do Mercado do Solo Urbano (...) para prover o Poder Público, a iniciativa privada, as entidades da sociedade civil e o cidadão de dados precisos e atuais sobre o preço do solo, sobre o suprimento do solo urbanizado e sobre o preço do solo para projetos no curto, médio e longo prazo".

(...)

"Art. 334 - Como parte integrante do SMIP, fica instituído um Quadro de Necessidades de Investimentos em Obras e Serviços necessários para completar a urbanização de Belém".

Um dos problemas mais comuns nas administrações municipais é a não integração das informações concernentes às diferentes áreas de atuação da Prefeitura. As respostas ao questionário revelam que em 11 das 30 Prefeituras que responderam, o órgão responsável pela elaboração do orçamento não é o mesmo responsável pelo planejamento urbano[40]. Mesmo em alguns casos, como Santo André, onde os órgãos responsáveis são departamentos situados sob a égide de uma mesma secretaria, não é certo que os acervos de informação estejam disponíveis. Tanto mais que os dados relativos aos cadastros imobiliários, por exemplo,

---

[40] Consideramos aqui que é o órgão responsável pela elaboração do orçamento que detém o controle sobre as fontes de arrecadação do município, principalmente a base tributária.

normalmente adotam uma base territorial diversa daquela adotada para o planejamento, dificultando o cruzamento das informações.

Apesar do caso de Belém, onde a questão da informação tem uma importância clara, pode-se dizer que os planos diretores avançam pouco seja na criação de bases de dados eficazes para subsidiar o planejamento, seja na criação de mecanismos concretos que garantam o acesso à informação pela população. Esse tema é um dos mais importantes e deve ser considerado ao se pensar a formulação de políticas urbanas, já que a utilização dos instrumentos de controle do uso do solo, para ser eficaz, depende do conhecimento da realidade municipal, principalmente dos mercados fundiário e imobiliário, e das características do parque construído. Aparentemente poucas administrações municipais possuem tal conhecimento. Uma iniciativa relativamente simples nesse sentido seria a utilização dos cadastros do IPTU, do ITBI, e do licenciamento e habite-se como fontes permanentes para o planejamento, o que não acontece na maioria das cidades.

INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO

A par dos mecanismos destinados à afirmação de direitos e de participação e controle popular sobre a atuação da administração municipal, um dos elementos fundamentais da proposta da Reforma Urbana é sem dúvida a utilização de instrumentos destinados a estabelecer limitações ao exercício do direito de propriedade, regulando as possibilidades de uso e ocupação do solo. Além dos instrumentos já tradicionais, como o zoneamento e o estabelecimento de densidades máximas, que disciplinam o tipo de uso e a intensidade da ocupação do solo, desde meados dos anos 70 começa-se a propor a utilização de outros instrumentos, visando dotar a administração local de maiores recursos para disciplinar e orientar a expansão urbana ou mesmo para criar maiores facilidades para a atuação dos órgãos públicos na provisão da infra-estrutura. Um momento privilegiado desse debate aconteceu no início da década de 80, com a divulgação do projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborada pelo CNDU.

O debate em torno da utilização desses instrumentos tem como pano de fundo a questão da função social da propriedade[41]. Até 1988, os artigos que tratavam dessa questão eram tão vagos e gerais que tinham pouca ou nenhuma efetividade. Na nova Constituição a função social da propriedade tem uma definição clara para o caso da propriedade rural:

"Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores." (BRASIL, 1988:52)

No caso da propriedade urbana, no entanto, a Constituição não foi tão clara. Estabelece os vínculos entre o exercício do direito da propriedade e as funções sociais da cidade, caminhando no sentido de uma maior definição, mas relegando seu aprofundamento à legislação complementar ou aos Planos Diretores.

No processo de elaboração das Leis Orgânicas municipais verificou-se, porém, que era cabível estabelecer alguns princípios básicos que pudessem delimitar melhor esse conceito. Várias Leis Orgânicas propuseram definições específicas para a função social da propriedade, como se pode ver no quadro abaixo:

---

41 Cabe lembrar que, durante o debate da Constituinte, foram apresentadas propostas mais radicais, como a municipalização do solo urbano, ou a separação entre direito de propriedade e direito de construir. O texto constitucional fez uma opção mais conservadora ao reafirmar o direito pleno de propriedade, considerando porém as limitações decorrentes de sua função social.

LEIS ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

	L.O.	P.D.	TOTAL
FUN. SOCIAL PROP.	10	7	15

Em alguns municípios, como Jaboatão dos Guararapes, não houve preocupação em afirmar claramente o que se entendia por função social da propriedade, bastando definir a função social da cidade e estabelecer que o exercício do direito de propriedade fica subordinado, então, aos "direitos urbanos". Nas outras Leis Orgânicas verifica-se, entretanto, uma tendência a estabelecer essa definição, basicamente pautada nos seguintes princípios:

- recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público;
- coibição da retenção especulativa da terra;
- correção das dIssorções da valorização do solo urbano;
- garantia da justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana;
- garantia da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização;
- garantia da democratização do acesso ao solo urbano e à moradia;
- adequação do direito de construir às normas urbanísticas;
- regularização fundiária e urbanização específica para áreas ocupadas por população de baixa renda;
- preservação ambiental.

Nos Planos Diretores, outros princípios aparecem agregados a esses:

- controle da densidade populacional;
- geração de recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos;
- garantia de uso compatível com as condições de infra-estrutura, e com a preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural;
- atendimento às possibilidades de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis;
- garantia de segurança e saúde dos usuários e da vizinhança;
- criação de áreas sob regime urbanístico específico.

Esses princípios gerais expressam uma compreensão, de forma geral, de que é imprescindível fortalecer o Poder Público para que esse possa atuar na regulação do uso e ocupação do solo, levando em consideração os interesses da coletividade, mas buscando evitar que sua própria ação - principalmente na provisão de infra-estrutura e de serviços urbanos - tenha seus fins "distorcidos" pela apropriação dos seus benefícios pelos proprietários fundiários imobiliários, definidos, em geral, como "especuladores". Nesse 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, nesse sentido, que os instrumentos propostos, nesse caso, buscam uma ampliação da eficiência da ação pública.

Por outro lado, as definições propostas incorporam um princípio redistributivista, presente nas idéias de "recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária", ou de "geração de recursos para atendimento às demandas por infra-estrutura e serviços". Esses princípios se completam com a garantia da regularização fundiária e da urbanização de áreas de baixa renda.

Além da eficiência e da redistributividade, a definição da função social da propriedade estabelece ainda o privilégio de interesses coletivos ou difusos sobre o direito de propriedade, ao colocar como limites a esse direito a preservação ambiental, a utilização adequada de recursos naturais e a garantia do bem-estar de usuários ou vizinhos.

Para atender a esses princípios, Leis Orgânicas e Planos Diretores estabeleceram vários instrumentos, como pode-se ver no quadro a seguir[42]:

---

42 Para uma definição precisa dos significados e da função dos instrumentos de controle do uso do solo, ver Apêndice 2.

LEIS ORGÂNICAS - INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO[43]

	SIM	NÃO	ENUNCIA	CRIA
SOLO CRIADO	10	40	5	5
IPTU PROGRESSIVO	44	6	34	10
FUNDO DES. URB.	25	25	18	7
DESAPROPRIAÇÃO	44	6	36	8
TRANSFERÊNCIA DIR. CONSTRUIR	11	39	9	2
CONCESSÃO REAL DE USO	27	23	21	6
PARCELAMENTO COMPULSÓRIO	39	11	32	7
DISCRIMIN. TERRAS PÚBLICAS	20	30	14	6
TAXAS E TARIFAS DIFERENCIADAS	8	42	7	1
RESERVA PÚBLICA DE TERRAS	8	42	5	3
USUCAPIÃO	8	42	7	1
OPERAÇÕES INTERLIGADAS	4	46	4	0
ÁREAS ESPECIAIS	19	31	13	6
DE INTERESSE SOCIAL	14			
DE PROGR. HABITACIONAIS	3			
DE REGUL. FUNDIÁRIA	5			
DIREITO DE PREEMPÇÃO	3	47		
DIREITO DE SUPERFÍCIE	2	48		
RELATÓRIO DE IMPACTO URB.	3	47		

[43] Na avaliação dos instrumentos foi identificada uma diferença entres as leis que apenas os enunciavam e outras que estabeleciam definições claras e instituíam alguns condicionantes à sua utilização. Nesse último caso, consideramos os instrumentos como "criados", e no primeiro, como "enunciados".

PLANOS DIRETORES - INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO

	SIM	NÃO
SOLO CRIADO - CRIA	15	7
- ÍNDICE	10	
- FUNDO	14	
- HAB. POP.	10	
IPTU PROGR. - CRIA	17	5
- DEF. ÁREA	6	
- PRAZO / ALIQ.	6	
EDIF. COMP. - CRIA	17	5
- DEF. ÁREA	7	
DESAPR. TIT. DIV.	7	15
CONSÓRCIO IMOB.	8	14
OPER. INT. SOCIAL	3	19
BANCO DE TERRAS	5	17
TAXAS E TARIF. DIF.	2	20
DIR. PREEMPÇÃO	3	19
DIR. SUPERFÍCIE	2	20
REL. IMPACTO URB.	4	18
TRANSF. DIR. CONST.	6	16

Nos quadros anteriores pode-se constatar que, além dos instrumentos definidos pela Constituição Federal - a edificação ou parcelamento compulsório, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública - aparecem com importância a concessão real de uso, o fundo de desenvolvimento urbano ou de habitação, a discriminação de terras públicas, a criação de áreas especiais de interesse social, a transferência do direito de construir e, finalmente, o solo criado, presente em 10 Leis Orgânicas e 15 Planos Diretores, sendo efetivamente criado em 18 municípios.

Os instrumentos oriundos da Constituição Federal tinham como objetivo, fundamentalmente, uma ampliação do controle público sobre a ocupação do solo, permitindo um aumento da eficiência da ação governamental e garantindo a destinação adequada dos investimentos em infra-estrutura e serviços. Em algumas Leis Orgânicas ou Planos Diretores, todavia, esses instrumentos ganham também uma função redistributiva, por exemplo através da garantia da utilização de terrenos subutilizados ou não utilizados em assentamento de populações de baixa renda.

Quanto aos outros instrumentos apontados acima, correspondem, principalmente, ao princípio da redistributividade, criando mecanismos de captação de recursos e vinculando-os aos fundos destinados ao investimento social. Criam-se assim possibilidades de intervenção sobre as áreas ocupadas por populações de baixa renda através do estabelecimento de normas urbanísticas específicas - nas AEIS (ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL) - mas também através da possibilidade de regularização fundiária em áreas públicas - através da discriminação das terras públicas e da concessão real de uso. Cabe ressaltar que em Feira de Santana é estabelecido o direito da população a reivindicar a concessão real de uso, após 5 anos de ocupação, aproximando esse instrumento do usucapião especial.

O solo criado foi talvez a maior "novidade" na discussão dos planos diretores municipais[44], galvanizando críticas contundentes, principalmente dos setores ligados à construção civil. Pode-se dizer que a não aprovação do Plano Diretor de S. Paulo deriva, principalmente, do fato desse instrumento ser o núcleo da proposta, que era, inclusive, imediatamente aplicável, já que o plano definia todos os elementos necessários, independente de regulamentação posterior. Também o caso do Rio de Janeiro é expressivo, já que a proposta oriunda dos setores técnicos - também auto-aplicável - foi modificada, sendo o instrumento aprovado mas ficando

---

[44] Na verdade esse instrumento já era motivo de longos debates desde 1974, embora então não tivesse o conteúdo redistributivista que lhe foi dado recentemente. Ver, a respeito, RIBEIRO & CARDOSO, 1992.

pendente a sua regulamentação, abandonada pela gestão do Executivo municipal que se seguiu[45].

A transferência do direito de construir é um instrumento que possibilita privilegiar os interesses coletivos ou difusos, mas garantindo o exercício do direito de propriedade. Em Curitiba, a transferência do direito de construir é usada nas políticas habitacionais (redistributivas), permitindo que o pagamento de desapropriações seja feito através da concessão de índices construtivos em outros terrenos. Um outro instrumento importante para a garantia dos interesses coletivos, o relatório de impacto urbano ou de vizinhança, que pode também ser considerado um instrumento de gestão democrática, foi pouco utilizado.

Tendo em vista o conjunto dos instrumentos aqui analisados, cabe destacar, no que se refere às Leis Orgânicas, os municípios de Belém, Belo Horizonte, Guarulhos, Manaus, Mauá, e Vitória que não apenas enunciam, mas criam os instrumentos que adotam. Quanto aos Planos Diretores, verificam-se avanços na definição de critérios para a utilização do solo criado - índice e fundo -, do IPTU progressivo e da edificação compulsória - áreas para aplicação e prazos.

Seja pelo que foi estabelecido na definição da função social da propriedade, seja pelos instrumentos adotados, pode-se afirmar que os princípios da Reforma Urbana, principalmente no tocante à redistributividade, foram incorporados em parcela significativa nas Leis Orgânicas e nos Planos Diretores analisados. Isso não implica necessariamente dizer que esses instrumentos estão sendo efetivamente utilizados. À excessão das AEIS que, como veremos adiante, tornaram-se um instrumento fundamental no desenvolvimento das políticas habitacionais, a maioria dos instrumentos depende de regulamentação, com sérios riscos de não serem utilizados, dependendo da correlação de forças nas Câmaras de Vereadores e do perfil político dos Executivos municipais.

Cabe também ressaltar que o uso dos instrumentos depende de um processo de modernização administrativa das Prefeituras, seja em termos da qualidade das informações disponíveis sobre a realidade municipal, seja em termos da qualificação dos seus quadros técnicos.

---

[45] Ver, a respeito CAVALIERI, 1993.

POLÍTICA HABITACIONAL

Como já foi observado, a questão do direito à moradia foi deslocada, no processo de elaboração da Constituição Federal, para a esfera da definição de competências, figurando então como competência comum de União, Estados e Municípios. Cabe lembrar que até 1988 ainda se esperava encontrar uma alternativa para a revitalização do Sistema Financeiro de Habitação e promover a retomada de uma política federal de produção de moradias. Ao longo do período que se seguiu, todavia, o que se verificou foi o encolhimento progressivo dos governos federais, premidos pelas políticas anti-inflacionárias e pelo enfrentamento do deficit público. No vácuo da ação federal, Estados e Municípios passaram, cada vez mais, a assumir a responsabilidade pelos investimentos públicos com relação às políticas de habitação popular.

Esse fato pode ser claramente constatado na análise das Leis Orgânicas. De fato, na maioria dos casos os municípios analisados estabelecem diretrizes com relação à política habitacional, sendo que apenas São Paulo, Ribeirão Preto, Nova Iguaçu, Porto Velho e Duque de Caxias se destacam negativamente por reconhecer a responsabilidade municipal com a construção de moradias, sem contudo detalhar programas ou recursos. Os resultados gerais podem ser vistos no quadro abaixo:

LEIS ORGÂNICAS - POLÍTICA HABITACIONAL

	SIM	NÃO	ENUNCIA	PROGRAMA
URB. FAVELAS	34	16	20	14
REGUL. FUNDIÁRIA	39	11	25	14
CONSTR. HABITACIONAL	43	7	14	29
FUNDO	15	35		
RECURSOS ORCAMENTÁRIOS	19	31		
ÁREAS DE RISCO	9	41	6	3

Deve-se ressaltar a importância desses resultados, uma vez que estabelecem claramente que, por iniciativa das administrações municipais, a política habitacional já sofre um processo claro de descentralização. E, ainda, que a urbanização dos assentamentos populares e a regularização fundiária são hoje políticas tão importantes quanto as políticas de construção habitacional, invertendo assim a lógica que caracterizou a ação do Banco Nacional de Habitação. Sem dúvida, Essas políticas ainda dependem do aporte de recursos pelas instâncias federal ou estadual, mas em 19 cidades já se estabelece, na Lei Orgânica Municipal, a exigência da previsão de recursos orçamentários, garantindo assim a continuidade da política. Deve-se lembrar ainda que boa parte das Leis Orgânicas previa a possibilidade de contar com recursos de instrumentos como o solo criado ou as operações interligadas para o financiamento de suas políticas habitacionais. Como esse instrumento apresenta dificuldades políticas na sua aplicação, já apontadas, é possível que os recursos disponíveis nas municipalidades para a efetivação de suas políticas sejam ainda escassos.

Ao assumirem a responsabilidade pelo desenvolvimento das políticas habitacionais, as administrações lançaram mão de outro instrumento urbanístico importante: as Áreas de Especial Interesse. Trata-se de uma mudança significativa, pois esse instrumento nega os princípios de universalidade e igualdade que sempre pautaram os ordenamentos urbanísticos. Afirma-se assim o princípio das legislações específicas, inerentes a certas porções do território, tornando possível a regularização da situação legal das ocupações populares, geralmente executadas sem qualquer respeito pelos padrões urbanísticos vigentes, principalmente aqueles referentes a tamanhos de lotes, larguras de ruas, densidades, etc.

Quanto aos Planos Diretores, 14 municípios criam programa de regularização fundiária para áreas especiais, sendo que 7 estabelecem fundo e fontes de financiamento. Somente 1 Plano cria programa de urbanização. Os planos diretores estudados, em sua grande maioria, não aprofundaram os programas propostos nas Leis Orgânicas, detendo-se apenas na definição das AEIS, ou dos instrumentos urbanísticos como o solo criado.

PLANOS DIRETORES - ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE

	SIM	NÃO
AEI SOCIAL - CRIA	16	6
- PRIOR. INVESTIMENTO	8	
AEI RG.FUND. - CRIA	14	8
- CRIA PROGRAMA	7	
- FUNDO	7	
- FONTE:	7	
- ORÇAMENTO	3	
- SOLO CRIADO	5	
- OPERAÇÕES INT.	2	
- MULTAS	1	
- TRANSFERÊNCIAS	1	
AEI URB. PRIOR. - CRIA	5	17
- CRIA PROGRAMA	1	
- FUNDO	1	
- FONTE:	1	
- ORÇAMENTO	1	
- SOLO CRIADO	1	
- OPERAÇÕES INT.	0	
- MULTAS	1	
- TRANSFERÊNCIAS	0	

Outros instrumentos importantes são o consórcio imobiliário e as operações de interesse social, envolvendo uma parceria entre a administração municipal e o setor público no desenvolvimento das políticas. Esses instrumentos

parecem ser uma experiência recente, de grandes possibilidades, mas da qual ainda não se tem uma avaliação clara.

Entre as Prefeituras que responderam ao questionário, apenas a da cidade de Recife declarou não ter desenvolvido recentemente programa habitacional. Todas as outras, mesmo aquelas que não instituíam políticas habitacionais em suas leis orgânicas (apenas Florianópolis) ou planos diretores desenvolvem esses programas. É interessante ressaltar que Jundiaí, Londrina, Mauá e Natal não desenvolvem programas de regularização fundiária, embora os tenham previstos em suas leis orgânicas. O mesmo se dá com relação à urbanização de favelas nos municípios de Juiz de Fora, Pelotas, e Uberlândia.

A possibilidade do desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas aparentemente encontra respaldo na organização da administração local. Com exceção de Cuiabá e Uberlândia, todas as Prefeituras que responderam ao questionário declararam possuir cadastros de favelas.

A responsabilidade municipal pelo desenvolvimento de políticas habitacionais é amplamente disseminada, materializando-se em políticas, programas, instrumentos e recursos específicos, permitindo afirmar ser essa uma tendência aparentemente irreversível, pelo menos em curto espaço de tempo. Isso permite afirmar que está em curso, independentemente da ação do governo federal, uma descentralização da política de provisão de moradias.

O direito à moradia é assumido através do abandono da política de remoções, sendo generalizada a adoção de políticas de regularização fundiária e de urbanização de favelas.

O solo criado, as operações interligadas, os fundos de desenvolvimento urbano ou de habitação e as AEIS são os principais instrumentos adotados nas políticas habitacionais.

A possibilidade de parceria da administração municipal com o setor privado, evidenciada em instrumentos como as operações de interesse social, oferece perspectivas interessantes, principalmente se for articulada à utilização de instrumentos como o fundo de desenvolvimento urbano, a tributação progressiva e a edificação compulsória, permitindo que as propriedades penalizadas possam ter uma utilização social mais imediata. Esse processo envolve, porém, a necessidade de um "azeitamento" da máquina administrativa municipal, articulando os órgãos ligados à provisão de moradia, com os de planejamento e de tributação.

POLÍTICA DE SANEAMENTO E TRANSPORTES

Diferentemente da questão da moradia, o saneamento não é tão claramente assumido como responsabilidade municipal, embora alguns sinais apontem para uma tendência nessa direção. O setor de saneamento envolve um quadro institucional também mais complexo, já que é responsabilidade da instância estadual em certas regiões, e municipal em outras. Em alguns casos existe mesmo uma certa divisão de responsabilidades, ficando, por exemplo, a provisão da água sob responsabilidade estadual e a sua distribuição sob responsabilidade municipal. Não se deve esquecer, também, que, ao longo de parte dos anos 70 e dos anos 80 o governo federal desempenhou um papel significativo na expansão do setor, através do PLANASA. Por outro lado, de maneira geral as obras de saneamento envolvem recursos vultosos, sendo necessário o recurso a financiamentos externos, como vem ocorrendo recentemente através da ação do Banco Mundial e do BID (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento).

A Constituição Federal, ao definir competências no tocante à provisão de moradias, associou-as ao saneamento básico, o que levou a que esse último fosse assumido como responsabilidade municipal em 37 Leis Orgânicas, como mostra o quadro abaixo:

LEIS ORGÂNICAS - POLÍTICA DE SANEAMENTO

SANEAMENTO	SIM	NÃO
RESP. MUNICIPAL	37	13
PROGRAMA BAIXA RENDA	10	40

PLANOS DIRETORES - POLÍTICA DE SANEAMENTO

	SIM	NÃO
CRIA PROGRAMA:	12	10
- ÁGUA	8	
- ESGOTO	9	
- DRENAGEM	10	
- LIXO	9	
PROG. BAIXA RENDA	5	17
FUNDO	3	19
FONTE:	3	19
- SOLO CRIADO	3	
- MULTAS	3	
- ORÇAMENTO	2	

O quadro mostra, por outro lado, que, associando a provisão habitacional ao saneamento básico, são previstas fontes de recursos similares, como o solo criado e a utilização dos mesmos fundos. A política municipal de saneamento, tal como a política habitacional, é claramente uma política de cunho redistributivista. É importante ressaltar, todavia, que em alguns municípios, coerentemente com a definição dos "direitos urbanos", a responsabilidade municipal pela universalização desses serviços é assumida claramente.

O problema dos transportes assume uma conotação completamente diferente, já que a Constituição Federal estabelece claramente a competência municipal com relação aos transportes coletivos, definidos como serviço de natureza essencial. No entanto, embora seja um serviço tradicionalmente assumido pelas administrações municipais e reconhecido como um dos problemas mais

candentes das grandes cidades brasileiras, as Leis Orgânicas e mesmo os Planos Diretores são extremamente tímidos a respeito.

As Leis Orgânicas, em sua grande, maioria tratam do tema de forma geral e vaga, sem definir claramente o regime de exploração do serviço - que tradicionalmente é de concessão ou permissão - e, principalmente, deixam de estabelecer normas efetivas para o controle das concessões, ou para o funcionamento adequado do serviço. Da mesma forma, diferentemente do que acontece na área da habitação, poucos municípios se preocupam em estabelecer programas específicos para as camadas de baixa renda , como se evidencia no quadro abaixo.

LEIS ORGÂNICAS - POLÍTICA DE TRANSPORTES

	SIM	NÃO
PROGRAMA BAIXA RENDA	4	46
TARIFA SOCIAL	2	48
FUNDO	3	47
CAMARA COMP. TARIF.	2	48

Nota-se que somente 4 municípios - Belém, Contagem, Cuiabá, Fortaleza - definem políticas específicas para a população de baixa renda em suas Leis Orgânicas. Em Belém e Porto Alegre são criados, além do programa, tarifa social, fundo municipal e câmara de compensação tarifária. Esses instrumentos são, hoje, da maior importância para que se possa garantir alguma eficiência no sistema, garantindo também o controle público sobre a ação das empresas.

Os Planos Diretores também não avançam na política de transportes. Nota-se aí uma preocupação maior com a definição, em termos técnicos, de um planejamento que possa permitir maior racionalidade nos itinerários e nas possibilidades de deslocamento, utilizando-se principalmente de uma hierarquização do sistema viário e da criação de corredores de transporte. Essas definições, todavia, não atingem o âmago do problema, que reside no sistema de concessão que, hoje, concede amplos poderes às empresas, inclusive como total controle sobre a definição das tarifas.

PLANOS DIRETORES - TRANSPORTES

	SIM	NÃO
FORMA DE PRESTAÇÃO	4	18
- CONCESSÃO	1	
- MISTA	3	
FORMA DE CONTROLE	0	22
TARIFA DIFERENCIADA	1	21

As políticas de saneamento e transportes pouco avançam, se comparadas com a habitacional. No caso dos transportes, é provável que a ação do *lobby* das empresas tenha bloqueado as possibilidades de transformação do sistema. No caso do saneamento, os avanços se dão apenas na medida em que as políticas são articuladas às de moradia.

A articulação da política de saneamento à de moradia, por outro lado, estabelece um padrão de intervenção que é lógico para o caso de urbanização de favelas, mas que não o é para a provisão global do serviço. Tendências recentes têm apontado para a sua definição em termos de saneamento ambiental, e não mais saneamento básico, articulando abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem, pavimentação e coleta e disposição do lixo. Alguns autores mencionam, inclusive, a possibilidade de se pensar em pacotes de infra-estrutura, buscando desfazer a filosofia tradicional, pautada na idéia de redes independentes (CAMPBEL, 1992). Nesse sentido, pode-se afirmar que não ocorreram grandes avanços nas Leis Orgânicas ou Planos Diretores.

POLÍTICA DE MEIO-AMBIENTE

A criação e a institucionalização da política ambiental no país data do início da década de 70, como conseqüência da I Conferência Internacional, realizada em Estocolmo em 1972. Até então, algumas leis, como o Código de Águas, o

Código Florestal ou a legislação de proteção à fauna, todos de 1934, estabeleciam as diretrizes básicas sobre o tema, visto então sob a ótica da proteção aos recursos naturais.

Em 1973 o Governo Federal cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) e, em 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) irá estabelecer, pela primeira vez, princípios básicos para uma política ambiental:

> *"A montagem de uma política eficaz, nesse campo, sob orientação federal, compreende: legislação básica; institucionalização da ação de governo, para organicidade e continuidade, à luz de estudos que ainda são preliminares, em certos campos; e mecanismos de controle e fiscalização, capazes de assegurar razoável implementação da orientação estabelecida.*
>
> *Tal política atuará em três áreas principais:*
>
> *- Política de meio ambiente na área urbana, para evitar a ação poluidora, no ar e na água, principalmente, em decorrência da instalação de unidades industriais, em locais inapropriados e do congestionamento do tráfego urbano; e a fim de assegurar às populações das áreas metropolitanas e dos outros centros urbanos, a infra-estrutura mínima de fornecimento de água, de boa qualidade, de um sistema de esgotos adequado e de áreas de recreação (PLANASA, Programa Especial de Controle de Enchentes e Recuperação de Vales).*
>
> *- Política de preservação de recursos naturais do País, utilizando corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna; possibilitando a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração adequada dos recursos de valor econômico, o levantamento e a defesa do patrimônio de recursos da natureza; e evitando ações predatórias e destruidoras das riquezas naturais.*
>
> *- Política de defesa e proteção da saúde humana"* (BRASIL, 1974:93).

Como se pode ver, o tom do documento conserva um viés "desenvolvimentista", próprio do momento em que foi veiculado. Deve-se lembrar que, na Conferência de Estocolmo, foi célebre a declaração do representante brasileiro, criticando a preocupação dos países desenvolvidos com a preservação ambiental, e ressaltando que o Brasil podia "importar poluição" já que sua prioridade era a promoção do desenvolvimento.

No II PND, o tema da preservação ambiental aparece, significativamente, no mesmo capítulo do tema do desenvolvimento urbano, e sua maior ênfase recai sobre a questão do controle das áreas críticas de poluição industrial, principalmente nos grandes centros metropolitanos, para os quais propõe

políticas de localização industrial, através de zoneamento adequado, e o estabelecimento de normatização dos padrões de emissão para os diferentes tipos de poluentes, a serem controlados.

Essas diretrizes serão seguidas pela SEMA que começa, a princípio timidamente, a propor as primeiras iniciativas de legislação, tendo como enfoque principal o controle da poluição industrial, estabelecendo normas e critérios para esse controle e instituindo, em 1979, um novo modelo de zoneamento industrial.

Essa tendência dura até 1981, quando a Lei 6.938/81 institui a Política Nacional de Meio Ambiente. Essa lei redefine em bases mais amplas a problemática ambiental, prevendo a formação de um sistema nacional de proteção ambiental, e chegando mesmo a estabelecer uma "definição" do que seja meio ambiente:

> *"o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas"* (citado em BRASIL, 1991:146).

Através dessa lei, é criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), entidade que congregava representantes do Poder Público, dos Estados e da sociedade civil organizada. O CONAMA tem caráter deliberativo e através de suas "resoluções" irá normatizar e estabelecer os padrões básicos para a política ambiental, como a definição de padrões básicos de emissão, níveis de poluição e, ainda, criando novas figuras jurídicas como é o caso da Área de Proteção Ambiental (APA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Sem dúvida a autonomia do CONAMA na definição de normas ambientais, independentemente dos corpos legislativos tradicionais, como o Congresso Nacional, é um fato digno de nota e que caracteriza uma especificidade da área. Todas as resoluções do CONAMA passaram a ter força legal, como referência para a ação dos órgãos de controle ambiental que, em sua grande maioria, eram Estaduais.

Já em 1973, em S. Paulo, forma-se uma comissão intermunicipal para o controle da poluição na região do ABC, que deu origem à Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB). Vários Estados seguirão esse mesmo caminho, tendo como origem, porém, os órgãos ligados à área de saneamento, como o Instituto de Engenharia Sanitária do Rio de Janeiro que se transformou na Fundação

Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA). A partir de então esses órgãos passam a ser os principais executores da política de controle da poluição industrial cujas normas básicas são estabelecidas no nível federal. A partir de 1982, os Estados passam a criar também Secretarias de Meio Ambiente, passando a dar maior amplitude à política ambiental.

No nível municipal, pouco se fez nessa área. É ilustrativo o caso ocorrido em Contagem, área industrial de Minas Gerais, em 1975, quando o Prefeito mandou paralisar as atividades da fábrica de cimento Itaú, dados os altos níveis de poluição. Em reposta, o governo federal editou um decreto-lei que determinava que as suspensões das atividades industriais fossem decididas no âmbito da Presidência da República, por proposta do Ministério do Interior, órgão ao qual estava subordinada a SEMA. Na verdade, esse fato ilustra não apenas os parcos poderes da administração municipal, mas também a incapacidade dos órgãos Estaduais em desenvolver uma política mais efetiva de controle da qualidade ambiental.

É nesse contexto que a Constituição de 1988 irá aparecer como uma arena privilegiada onde o *lobby* dos ecologistas mostrará a sua força:

> *" (...) a Constituição de 1988, diferentemente das demais, é pródiga na abordagem da questão. O tema meio ambiente foi inserido na Constituição Federal de 1988 não só nominalmente - o que ocorreu pela primeira vez em nossa história constitucional - como essa inclusão se deu sob diferentes formas:*
>
> *1. no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, encontramos a Ação Popular Ambiental;*
>
> *2. no Título III - Da Organização do Estado - encontramos a partilha de competências mencionando o tema sob o enfoque global, como setorial (florEstas, fauna, águas, atividades nucleares, defesa do solo, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais) - arts. 22 e 24;*
>
> *3. no Título IV - Da Organização dos Poderes - vemos a inserção da nova competência exclusiva do Congresso Nacional no campo das atividades nucleares (art. 49 XIV); como, também, a inclusão, dentre as funções institucionais do Ministério Público, da promoção da proteção ambiental (art. 129 III);*
>
> *4. no Título VIII - Da Ordem Econômica e Financeira - a defesa do meio ambiente constou como um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170 VI) e no capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, a propriedade rural cumpre sua função social quando preserva o meio ambiente (art. 186 II);*
>
> *5. no Título VIII - Da Ordem Social - encontramos menção ao tema nos capítulos da Saúde (art.200 VIII), da Cultura (art.216 V), e dos Índios (art. 231, § 1º), assim como um capítulo total e especificamente dedicado ao Meio Ambiente (art.225 e seus seis parágrafos)"* (BRASIL, 1991:146/147).

A Constituição de 1988 veio confirmar e aprofundar uma tendência dominante na legislação ambiental, que é a de afirmar o domínio público sobre os bens naturais. O meio ambiente é definido como "bem de uso comum do povo", associado à qualidade de vida, devendo o Poder Público preservá-lo para as gerações atuais e futuras[46]. A questão ambiental se define então em função dos interesses e necessidades humanas, distanciando-se das posturas "biocêntricas" defendidas pelos ecologistas mais radicais[47].

No campo das competências, a Constituição Federal, embora garantindo competência privativa da União para legislar sobre certos tema ambientais como água, energia, recursos minerais, atividades nucleares, entre outros, definiu, como competência comum à União, Estados e Municípios "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (art. 23 VI). Quanto à possibilidade de legislar sobre a proteção ao meio ambiente e controle da poluição e ainda quanto à responsabilidade por dano ao meio ambiente, é atribuída concorrentemente à União e ao Estado, excluído o Município dessa competência.

Todas as Leis Orgânicas analisadas reproduzem a definição de competências estabelecidas na Constituição Federal. Todavia, mais que isso, todos os municípios, à excessão solitária de São João de Meriti, estabelecem diretrizes para o desenvolvimento de uma política ambiental local. As diretrizes estabelecidas incluem:

- A criação de unidades de conservação no território municipal, a serem geridas pelo Poder Público;
- A defesa dos mananciais e recursos hídricos;
- Controle da poluição e fiscalização da produção, transporte e armazenamento de produtos tóxicos e/ou potencialmente lesivos à saúde e ao meio ambiente;
- Identificação dos elementos naturais relevantes para a preservação, como cobertura vegetal remanescente, ecossistemas frágeis, etc.
- Prevenção de riscos;
- Educação ambiental;

---

46 A idéia de preservação do meio ambiente para as gerações futuras corresponde ao conceito de desenvolvimento sustentável Ver, a respeito, CMMAD, 1988.

47 Essas posturas defendem uma ética centrada no direito à vida de todas as espécies, ao qual se subordina o interesse e as necessidades humanas. Ver, a respeito, CARDOSO, 1992.

- Recuperação de áreas degradadas sob o ponto de vista ambiental;
- Reflorestamento.

Em alguns casos, nota-se que as diretrizes estabelecidas ultrapassam o que seria plausível em termos da atuação municipal, principalmente no tocante ao controle de processos de "manipulação genética".

Deve-se ressaltar o fato dos municípios, em sua grande maioria, assumirem, através de suas Leis Orgânicas, a responsabilidade pelo controle e fiscalização da poluição ambiental, função que, como já foi apontado, é tradicionalmente desenvolvida pelos Estados. Dentro desse tema, as Leis Orgânicas estabelecem não apenas o controle dos níveis de poluição, mas a realização de auditorias em empresas, a informação permanente aos munícipes sobre os níveis de poluição e, ainda, o estabelecimento de sanções.

Outro mecanismo de controle ambiental adotado é o licenciamento de obra ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente. A licença ambiental aparece, juntamente com o Relatório de Impacto Ambiental, como um das principais instrumentos efetivos de ação do Poder Municipal para o desenvolvimento das atividades de controle e fiscalização assumidas nas Leis Orgânicas.

Além da fiscalização, são estabelecidos alguns elementos de sanção, para maior eficácia da ação fiscalizadora. Entre esses, pode-se destacar: a responsabilização dos causadores de dano ambiental ou poluição através de medidas judiciais e/ou administrativas; a obrigação de recuperação do meio físico degradado; multas; suspensão temporária da atividade e cassação da licença. Em casos de empresas prestadoras de serviços para a municipalidade, prevê-se a revogação da concessão ou a não renovação da mesma e, ainda, o impedimento de participação em licitação ou a obtenção de incentivos fiscais de origem municipal.

Como instrumentos normativos suplementares, as Leis Orgânicas criam a figura do Código Ambiental e de Planos setoriais para a preservação ambiental, de recursos hídricos, etc.

Cabe lembrar que, ao assumir a definição da função social da cidade e da propriedade, a questão da proteção ambiental vai aparecer como um dos condicionantes ao exercício do direito de propriedade e como uma das diretrizes básicas para o desenvolvimento da política urbana.

O resultado geral da análise feita pode ser visto no quadro abaixo:

LEIS ORGÂNICAS - POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

	SIM	NÃO
FISCALIZAÇÃO	45	5
SANÇÃO	44	6
EIA/RIMA	44	6
CÓDIGO AMBIENTAL	6	44
UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	29	21
ZONEAMENTO	12	38
PLANO	8	42
FUNDO	11	39
LICENÇA AMBIENTAL	3	47

Cabe destacar os municípios de Caxias do Sul, Jundiaí e Salvador que, além de adotarem mecanismos de fiscalização e sanção, adotam pelo menos 4 dos 5 instrumentos acima citados.

Nos Planos Diretores, a questão ambiental não aparece de forma tão destacada. De maneira geral, é sempre ressaltada no campo das diretrizes fundamentais e como um dos elementos que definem as possibilidades de uso e ocupação do solo. Mas o que sobressai da análise é o fato do Plano Diretor não ser pensado como um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento da política ambiental. Os resultados encontrados são descritos no quadro a seguir:

PLANOS DIRETORES - POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

	SIM	NÃO
COMPETÊNCIA MUNICIPAL	20	2
FISCALIZAÇÃO	11	11
SANÇÃO	4	18
EIA/RIMA	4	18
CÓDIGO AMBIENTAL	4	18
UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	10	12
PLANOS/PROGRAMAS	5	17
AEI AMBIENTAL	19	3
FUNDO	2	20

Uma das características gerais da presença da questão ambiental nos Planos Diretores é que, nesses últimos, a ênfase recai ou sobre a questão do zoneamento, ou sobre a criação de áreas de proteção/ preservação. Destaca-se ainda a aplicação da noção de "área de especial interesse" à preservação ambiental, permitindo estabelecer uma normatização específica em áreas restritas, sendo esse provavelmente um instrumento bem mais flexível que as APAs.

Nos Planos Diretores definidos como "planos integrados", está presente a definição de normas gerais. Todavia, talvez pelo caráter mais técnico adotado pelos planos, em relação às Leis Orgânicas, tal definição permanece genérica e não avança em relação às Leis Orgânicas. O Plano Diretor de São Paulo, por outro lado, é exemplar da tendência oposta, por se tratar de um plano voltado basicamente para o uso e ocupação do solo, mas onde o meio ambiente aparece como elemento estruturador da política urbana.

A política ambiental apresenta grandes avanços nas Leis Orgânicas, apontando para uma descentralização onde o município teria papel fundamental na regulação das atividades privadas. O desenvolvimento de políticas

ambientais efetivas, principalmente no tocante ao controle da poluição, implica em elevados custos e alta capacidade técnico-administrativa. Os municípios estão em condições de implementá-las? Não seria o caso de estabelecer uma parceria Estado/ Município, garantindo a descentralização, mas também os recursos técnicos e financeiros necessários?

O controle da poluição sobre a atividade das grandes empresas envolve o confronto com interesses poderosos. Será a base de poder da administração municipal suficiente para enfrentar esses obstáculos, ou a descentralização significará uma maior autonomia das grandes empresas em relação ao controle ambiental?

CONCLUSÕES

A avaliação das Leis Orgânicas e Planos Diretores, como mostrou o texto, revela vários avanços no campo da democratização da gestão pública e da descentralização das políticas governamentais, principalmente no que se refere às políticas sociais. Nesse sentido, as leis não apenas reproduziram princípios, direitos e instrumentos consagrados na Constituição Federal, mas, em muitos casos, inovaram, ampliando as possibilidades de participação popular, criando novos espaços jurídicos para a afirmação de direitos coletivos e sociais, e assumindo a responsabilidade, no nível local, pela elaboração, implementação e financiamento das políticas, principalmente no campo da habitação popular e do meio ambiente.

A participação da população na administração pública, e a descentralização administrativa ocorrem em todos os campos. Vislumbra-se na estrutura da Federação, com a redefinição dos papéis e funções da União, Estados e Municípios. Dentro dEssas unidades redesenha-se a articulação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Dentro do executivo, com uma redistribuição das atribuições e com a criação de administrações regionais e o planejamento de bairros.

Ao se trabalhar com o planejamento urbano na perspectiva da Reforma Urbana, verificamos que foram utilizados vários instrumentos de controle do uso do solo. Apesar da autonomia conceitual e aplicativa de vários dos instrumentos, a sua utilização não pode ser vista isoladamente. Há uma permanente complementariedade entre os mesmos, formando uma unidade, indicando uma estratégia de atuação e princípios norteadores.

Para a compreensão dos princípios da Reforma Urbana dois conceitos são fundamentais e articulados entre si. São eles: a Função Social da Propriedade e a Função Social da Cidade.

A análise da realidade brasileira aponta para uma grande irregularidade na distribuição da renda e dos benefícios do desenvolvimento. No âmbito do Planejamento Urbano, não deixando de ter em mente o conjunto da sociedade e suas múltiplas engrenagens, a proposta do Movimento da Reforma Urbana tem um conteúdo redistributivista claro. Busca-se, permanentemente, uma justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

Para que haja esse caráter redistributivista, a noção da função social da propriedade é muito relevante. Na sociedade brasileira (de forma não diferente do resto do mundo) a propriedade da terra é muito defendida e valorizada. Há uma forte construção jurídica no sentido da regulamentação da mesma. Apesar da existência de alguns instrumentos de conteúdo social, como o usucapião e a desapropriação, a construção do Direito brasileiro é muito privatista. Mesmo com Essas características, o Movimento da Reforma Urbana trabalhou o conceito de propriedade subordinando-a a uma função social. A definição do que seja essa função social da propriedade não é fácil. Na elaboração da Constituição Federal houve uma tentativa, mas não teve sucesso, sendo remetido para a legislação dos Municípios, especialmente nos seus Planos Diretores. Pode-se, contudo, afirmar que a propriedade cumpre a sua função social quando exercida de forma não especulativa, não agressiva ao meio ambiente e à coletividade. Busca-se, em síntese, um respeito ao meio ambiente urbano, aproveitando-se as suas potencialidades e benefícios em favor do conjunto da população.

A cidade, por sua vez, semelhante à propriedade, para que cumpra a sua função social, também deverá estar sendo utilizada e desfrutada pelo conjunto de seus moradores e ocupantes. Desse modo, prega-se a socialização dos benefícios, dos investimentos urbanos, públicos e privados, evitando-se a apropriação exclusiva por alguns setores e agentes.

A conceituação da Função Social da Cidade, da mesma forma como na conceituação da propriedade, não é simples. Porém, uma coisa é de fácil observação ao analisar os documentos do Movimento da Reforma Urbana e textos legislativos que tentam conceituá-la. A definição da Função social da cidade acaba consistindo na relação de vários direitos. Assim, a cidade cumpre a sua função social quando está assegurado ao conjunto da população o direito ao meio ambiente sadio, à moradia, saneamento, saúde, transporte, educação, etc.

A literatura brasileira, no que concerne à conceituação da Função Social da Cidade, é muito limitada. Não há nos textos que trabalham com a temática da Reforma Urbana uma conceituação. Na doutrina jurídica ela não é sequer mencionada. Como se vê, não há um remetimento jurídico. Há, Isso sim, uma construção em curso. O conceito está sendo forjado.

Desse modo, conforme já foi dito e é possível observar, há uma unidade na proposta do Movimento da Reforma Urbana. Além dessa unidade, após a análise da legislação dos cinqüenta municípios brasileiros mais populosos, é possível afirmar que várias das propostas e instrumentos preconizados pela Reforma Urbana foram incorporados na legislação citada. Desse modo, pode-se dizer que houve uma consolidação dos conceitos de Função Social da propriedade e da cidade. Porém, mais do que uma consolidação de conceitos, políticas ou instrumentos, pode-se afirmar a emergência de um novo campo de (ou do) Direito. Mais do que a consagração de vários direitos isolados associados à cidade e ao tecido urbano, é possível afirmar a emergência do Direito Urbano. Não são mais conteúdos isolados, mas há uma articulação entre os conceitos, instrumentos e políticas permitindo uma unidade doutrinária. Essa articulação é verificável em nível nacional.

Apesar da unidade, fala-se em emergência e não em existência. Isso se dá porque ainda é prematura uma análise da aplicação da referida legislação. Assim, temos apenas a consolidação legislativa. Não é possível uma análise de sua implementação e principalmente uma pesquisa do comportamento dos vários atores nessa aplicação com os possíveis desdobramentos jurídicos advindos dessas normas.

É previsível a existência de conflitos de interesse e o conflito de normas federais, Estaduais e municipais. É fundamental destacar que não existe a Lei de Desenvolvimento Urbano. A Legislação Federal ainda não foi aprovada. Desse modo, vários conceitos e instrumentos utilizados pelos municípios conflitam com a legislação federal existente, indicando, caso mantenha-se a omissão legislativa federal, uma disputa judiciária. Assim, é fundamental um acompanhamento da posição do judiciário na solução dos possíveis conflitos.

Alguns pontos merecem ser destacados. Verifica-se um conflito entre as normas federais e as municipais. A esfera municipal consagra os princípios preconizados pela Reforma Urbana e, assim, encampa os conceitos da Função Social da propriedade e da cidade, apontando para a emergência e consolidação do Direito Urbano. Como já foi, apresenta um componente publicista. Por seu lado, a legislação federal, mormente a relacionada à propriedade da terra, tem um componente

fortemente privatista. Como a questão da propriedade é fundamental na proposta de Reforma Urbana e nas legislações, apresenta-se um futuro conflito.

A noção de Direito Urbano, como vem se apresentando, implica na articulação de vários conceitos e suas derivações. Apreciando-se os vários pontos e textos pesquisados, pode-se afirmar que a construção do Direito Urbano é a materialização do conjunto das idéias apresentadas pelos atores que trabalham com a Reforma Urbana.

Verifica-se, assim, a existência de uma afirmação e a tentativa de garantir ao conjunto da população uma série de direitos.

Apresenta-se um forte caráter redistributivista, reconhecendo e procurando intervir nas diferenças existentes no acesso aos bens, serviços e oportunidades que se encontram nas cidades. Nesse sentido, a participação de investidores privados nos custos da urbanização é previsto e estimulado. Essa participação não se dá exclusivamente no financiamento, mas defende-se a sua participação na própria implementação. Procura-se também que essa participação da iniciativa privada se dê de forma harmônica. Busca-se uma parceria, um consórcio entre os agentes.

Considerando esses elementos, podemos afirmar que as idéias gestadas no campo dos debates da Reforma Urbana alcançaram forte legitimidade, disseminando-se em todo o território nacional. Essa constatação se fortalece ainda mais quando analisamos os planos diretores, que se diferenciam dos modelos herdados da década de 70, colocando centralmente as questões social e ambiental.

Por outro lado, o pequeno número de planos diretores aprovados e, ainda, a constatação da necessidade de regulamentação de vários dos instrumentos aprovados nos mostram os limites desse processo, já que esses elementos, embora instituídos no campo jurídico, ainda não foram absorvidos no campo das práticas administrativas locais.

A análise mostra ainda que grande parte dos avanços obtidos no campo da gestão democrática, através da implementação de conselhos, em leis orgânicas e planos diretores, não se institucionaliza na prática administrativa. Por outro lado, ressalte-se que em alguns casos, principalmente as políticas habitacionais, abrangem um conjunto de prefeituras maior que o previsto nos diplomas legais.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. *Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento* - versão preliminar. Brasilia, cópia, 1991.

BRASIL, Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente. *Resoluções CONAMA - 1984/1986.* Brasilia, SEMA. 1988.

BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (1975-1979). Rio de Janeiro, IBGE, 1974.

CARDOSO, Adauto Lucio. *Valores e Interesses: Notas sobre Ética e Ambiente.* Trabalho apresentado no Seminário "Integração, Região e Regionalismo". S. José do Barreiro (SP), 1992.

CAVALIERI, Paulo Fernando. *Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana.* Trabalho apresentado no Seminário "Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana". Itamonte, outubro de 1993.

CACCIA BRAVA, Silvio. Orçamento Municipal e Participação Popular. *Proposta,* Rio de Janeiro, FASE nº 45, agosto 1990.

CAMPBELL, Tim. Desenvolvimento Urbano no Terceiro Mundo: dilemas ambientais e pobres urbanos. JEFFREY, L. (org.). *Meio Ambiente e Pobreza.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1992.

CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. Leis Orgânicas Municipais: elaboração, implantação e conteúdo. *Cadernos CEPAM,*. São Paulo, CEPAM nº 7, 1991.

CMMAD. *Nosso Futuro Comum.* Rio de Janeiro, FGV, 1988.

GHEZZI, Marta. Planejamento Urbano no Rio Grande do Sul - Planos Diretores: realidades e perspectivas. OLIVEIRA, N. e BARCELOS, T. *O Rio Grande do Sul Urbano.* Porto Alegre, FEE, 1990.

GRAZIA DE GRAZIA (org.). *O Plano Diretor como Instrumento da Reforma Urbana.* Rio de Janeiro, FASE. 1991.

JACOBI, Pedro. Descentralização da Gestão Municipal: a inovação em debate. *Revista Espaço e Debates*,. NERU, São Paulo, nº 30, 1990.

MARQUESINI, Ana Maria B. G.& ZOUAIN, Deborah Moraes. Revisitando a Abordagem Jurídica da Questão Ambiental: como as Constituições Estaduais tratam o meio ambiente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 26, nº 1, jan./mar. 1992.

MASSOLO, Alessandra. Em Direção às Bases: descentralização e município. *Revista Espaço e Debates*, NERU, nº 24, São Paulo, 1988.

NUNES DE SOUZA, Maria Julieta. *A Questão Urbana na Assembléia Nacional Constituinte.* Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1990.

PEREIRA, José Abílio e Pinheiro, Otilie. *Plano Diretor de Santo André.* Trabalho apresentado no Seminário "Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana". Itamonte, outubro de 1993.

PONTUAL, Virgínia. *O Último Capítulo de uma Comédia: a aprovação do plano diretor de Recife.* Trabalho apresentado no Seminário "Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana". Itamonte, outubro de 1993.

PRESSBURGER, Miguel. *Lei Orgânica Municipal.* Mimeo, s. d.

Revista Proposta, nº 37. Rio de Janeiro, FASE, agosto 1988.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio. *Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade.* In GRAZIA DE GRAZIA (org.) op.cit. 1991.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio. O Solo Criado como Instrumento da Reforma Urbana. *Revista Ensaios.* FEE, Porto Alegre, ano 13, nº 1, 1992.

SOUZA, Amaury & LAMOUNIER, Bolivar. A Feitura da Nova Constituição: um Reexame da Cultura Política Brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas.* IPEA, nº 2, dez. 1989.

CAPÍTULO 3:

DIAGNÓSTICO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

DIAGNÓSTICO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

A década de 80 foi marcada por significativas mudanças nas condições de reprodução da população brasileira: para a população urbana, e sobretudo metropolitana, degradaram-se as condições monetárias em razão do desemprego, da concentração de renda e da precarização das relações de trabalho e, ao mesmo tempo, melhoraram as condições sociais, essencialmente aquelas ligadas ao consumo urbano.

Tomando-se o indicador de renda, observamos um acentuado empobrecimento das metrópoles pelo aumento do peso relativo da população situada abaixo da linha de pobreza (até 1/2 salário mínimo per capita). Rio de Janeiro e Porto Alegre destacam-se ao apresentarem, entre 1981 e 1990, um aumento de 4 pontos percentuais dessa faixa de renda, chegando, respectivamente, a 20,9% e 14,6% de pobres em 1990. Observando o crescimento dos domicílios por classes de rendimento constata-se, ainda, como tendência importante, que as camadas pobres cresceram, com exceção de Recife, a uma taxa expressivamente superior à verificada para as camadas não pobres (acima de 2 salários mínimos per capita), sendo que a região metropolitana do Rio de Janeiro chegou a um crescimento de 81,5%[48] (RIBEIRO & LAGO, 1993). Com a crise econômica, portanto, a última década foi marcada pela deterioração das condições de reprodução social no que concerne à renda. Se tomamos, ainda, dados relativos ao período que inclui "le trente glorieuse", verificamos que nos anos 80 ocorreu a inversão da tendência de progressiva diminuição do contingente de pobres que vinha ocorrendo desde o pós-guerra, especialmente durante a década de 70 (FARIA, 1992).

No que concerne ao acesso aos serviços de consumo coletivo, os estudos registram sinais inequívocos de melhora, sendo que o abastecimento de água foi o serviço que apresentou o melhor desempenho, passando a cobertura de 57,2% a 70,2% dos domicílios, em todo o país, entre 1981 e 1989 (CAMARGO et alii, 1992). Também a evolução das condições de esgotamento sanitário apresenta o mesmo comportamento no período,

---

[48] Os dados estatísticos apresentados têm como fonte tabulações especiais das PNADs de 1981 e 1990 (IBGE).

pelo menos nas regiões metropolitanas. Cabe, todavia, ressaltar que todos os autores enfatizam que, em termos absolutos, o déficit social é ainda enorme e que os indicadores de desigualdade cresceram substancialmente ao longo do período.

As mudanças nas condições de reprodução social na última década foram acompanhadas por transformações no padrão de urbanização brasileiro. Estudos recentes têm apontado uma inflexão no processo de concentração demográfica nas grandes metrópoles e o paralelo fortalecimento das cidades médias (MARTINE, 1993; TASCHNER, 1992).Com efeito, enquanto no período 70/80 o acréscimo populacional nas áreas metropolitanas respondeu por 41,3% do incremento absoluto do país, nesse último período, a população metropolitana foi responsável por apenas 28,8% do incremento total. A mudança apontada na literatura não seria o esvaziamento das metrópoles, mas a perda da sua primazia no sistema urbano. Elas continuam a exercer uma função concentradora, mas surgem novos pólos de emprego e renda.

Junto a essas novas tendências da organização territorial, verificaram-se, ainda, mudanças significativas no padrão de crescimento intrametropolitano. A dinâmica segregadora metropolitana vinha sendo marcada, até o início da década de 80, pela migração populacional do núcleo para a periferia dos grandes centros urbanos. No período 1970/80, com efeito, esse fluxo correspondeu a mais de 50% das migrações internas ocorridas nas regiões metropolitanas do país (PATARRA & BAENNINGER, 1992). Os dados para o período 1980/91 indicam que, em termos populacionais, a periferização se mantém, porém, a taxas de crescimento menores.

No que concerne à periferia, verificamos a tendência à reversão do crescimento periférico sustentado pela migração em direção às regiões metropolitanas, passando a periferia a receber, predominantemente, população deslocada da própria metrópole. Essa tendência, porém, apresenta nuances: aqui a periferização parece perder o ímpeto com que surgiu nas décadas anteriores, já que, por um lado, diminui a migração para as regiões metropolitanas e, por outro, a população deslocada não mais se dirige massivamente para a periferia mas, também, para além dos limites da metrópole.

O conteúdo social das áreas periféricas também vem sofrendo alterações. Nas metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo o crescimento extensivo, com a agregação de novos espaços através da produção de lotes populares, sofreu retração. Essa tendência, somada à difusão das ocupações ilegais por todo o tecido urbano, convivem com outra diametralmente oposta, Isso é, a diversificação social das áreas periféricas através da produção de novos espaços residenciais destinados às camadas de maior poder aquisitivo.

Tendo em vista as mudanças na dinâmica das grandes metrópoles brasileiras e o atual quadro de crise social e econômica, examinaremos, a seguir, o processo de desconcentração demográfica e econômica da região metropolitana do Rio de Janeiro e as transformações intra-metropolitanas, no que diz respeito ao processo de periferização. Em seguida, analisaremos as condições de vida na metrópole, indicando as mudanças na distribuição dos estratos de renda pelo espaço metropolitano e, de forma mais detalhada, as transformações nas condições de moradia. Para tanto, utlizaremos como fontes de informação os Censos Demográficos de 1979, 1980 e 1991, os Censos Econômicos de 1975 e 1985, Tabulações Especiais das PNADs de 1981 e 1990 e dados da LIGHT relativos aos serviços de energia elétrica prestados no período 1987/1990.

Desconcentração demográfica e econômica

A população brasileira cresceu, no período 1980/1991, a um ritmo bem inferior ao das décadas anteriores, refletindo principalmente a queda da fecundidade[49], que já vinha ocorrendo desde o final dos anos 60 e que acentuou-se na última década. Nesse contexto, o Rio de Janeiro se destaca entre as regiões metropolitanas, apresentando a menor taxa de crescimento - 1,10%, consequência não apenas da queda da fecundidade mas das mudanças na dinâmica migratória. Podemos dizer que houve uma evasão populacional para fora da região metropolitana, com um saldo migratório negativo de 580 mil pessoas (Tabela

---

[49] A queda da taxa de fecundidade foi acompanhada por mudanças nos padrões de organização familiar, ocorrendo a redução das famílias compostas por casal com filhos e o aumento das famílias monoparentais (RIBEIRO et alii, 1993).

1, Apêndice 3). Acreditamos que a maior parte desse contingente populacional se direcionou para outros Estados, na medida em que o saldo migratório do Estado do Rio de Janeiro foi de cerca de menos 600 mil pessoas. Os dados preliminares do Censo de 91 confirmam a emergência de novas tendências na distribuição da população fluminense. Vejamos alguns dados.

O Estado do Rio de Janeiro apresentou uma queda geral da taxa de crescimento populacional na década de 80, excetuando-se a classe de municípios de 20 a 50 mil habitantes, que passa de um crescimento negativo na década de 70 para uma taxa de 1,33 %, em função principalmente do crescimento de Casimiro de Abreu e dos municípios turísticos de São Pedro da Aldeia e Saquarema. Nota-se ainda que os municípios de 50 a 100 mil habitantes mantêm uma alta taxa de crescimento, mais de 2%, bem acima da média do Estado. Esses municípios, juntamente com os acima citados, permitem identificar três eixos de expansão populacional no Estado: o turístico, composto por Angra dos Reis e Cabo Frio; o agrícola, composto por Teresópolis, Valença e Três Rios e o eixo industrial, composto por Macaé e Resende. Entre os municípios com mais de 100 mil habitantes, somente Nova Friburgo apresenta taxa acima de 2% (Tabela 2, Apêndice 3).

Quanto ao peso de cada classe de tamanho no total da população do Estado, verificamos que a concentração populacional na região metropolitana apresenta ligeira queda na década de 80, abrigando 77,95% da população em 1980 e 76,58% em 1991. Os municípios de 50 a 100 mil habitantes e os com mais de 100 mil evidenciam um aumento gradativo de seus respectivos pesos, desde 1970 (Tabela 2, Apêndice 3).

O aumento da participação relativa dos municípios no incremento populacional total do Estado mostra claramente a tendência, na década de 80, à desconcentração metropolitana em direção aos municípios com mais de 50 mil habitantes,citados anteriormente, responsáveis por 27% desse incremento. A região metropolitana, que participava com 80,59% no incremento em 1980, passa a participar com apenas 64,49%, em 1991. Tal fenômeno está condicionado a, pelo menos, dois processos.

O primeiro diz respeito à modernização agrícola das microregiões Serrana Fluminense de Vassouras/Barra do Piraí e a da Bacia de S. João e Macacu. Nessas áreas do Estado ocorreu, entre 1970-1985, uma expansão da superfície cultivada, sendo mais

notável a verificada na primeira microregião, com um aumento de 39,34%, que correspondeu a 50.000 ha. (LAVINAS, 1990). Quando se toma o número de estabelecimentos agrícolas observam-se indicadores ainda mais eloqüentes de modernização de algumas áreas rurais. Na microregião serrana ocorre simultaneamente aumento da área e do número de estabelecimentos.

O que é surpreendente é o aumento de área cultivada e o número de estabelecimentos na microregião da Baixada Fluminense, na região metropolitana. A diminuição da área cultivada é pequena (-3,19) e ocorreu um significativo aumento do número de estabelcimentos (26,82). É surpreendente, já que se trata de uma região altamente urbanizada, sobretudo através do processo de loteamento popular. Segundo o mesmo estudo (LAVINAS, 1990), tal expansão ocorreu essencialmente nos municípios de Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nova Iguaçu e Paracambi.

O segundo é a expansão imobiliária turística nas microregiões de Cabo Frio e da Baía da Ilha Grande. Aí foi significativa a diminuição da área cultivada. Essas áreas apresentam o maior grau de concentração fundiária no Estado, juntamente com a periferia metropolitana e a microregião Serrana. Nas duas primeiras, a concentração fundiária está ligada ao processo de apropriação das terras pelos representantes do Grande Capital de Incorporação de turismo. É também uma área de concentração dos conflitos sobre a posse da terra.(LAVINAS, 1990).

Para a análise da evolução da economia metropolitana contamos, apenas, com dados relativos ao período 1975/1985, o que limita, de certa maneira, uma comparação mais precisa com relação às tendências demográficas observadas para toda a década de 80. No entanto, os dados utilizados já indicam algumas mudanças no padrão de crescimento econômico.

Em primeiro lugar, cabe observar que a economia fluminense foi profundamente atingida pela crise, apresentando, na última década, um quadro de estagnação: no período 1981/1990, o PIB do Estado sofreu uma redução de 8,5% enquanto o PIB nacional cresceu 16,7%. O saldo migratório negativo do Estado e da região metropolitana pode ser explicado, em parte, pelas condições econômicas desfavoráveis. Vejamos, então, as tendências indicadas pelos Censos Econômicos de 1975 e 1985.

No que se refere à distribuição dos estabelecimentos dos setores secundário e terciário, não há indicação de uma tendência à desconcentração metropolitana das atividades econômicas: cerca de 74% desses mantêm-se localizados na região metropolitana. Entretanto, desagregando os dados por setor de atividade, verificamos uma ligeira desconcentração dos estabelecimentos comerciais. Em relação ao pessoal ocupado, as mudanças são mais evidentes: se em 1975 83,31% do pessoal ocupado do Estado trabalhava na região metropolitana, em 1985 esse percentual cai para 81,92 (Tabela 3, Apêndice 3).

Cabe observar, ainda, que a distribuição do VTI (valor de transformação industrial), no caso do setor industrial, e da receita, no caso dos setores comercial e de serviços, apresentou a mesma queda no índice referente à concentração metropolitana: o VTI cai de 80,01% para 78,94%; a receita do comércio, de 88,40% para 86,43% e a receita dos serviços, de 93,73% para 92,61%.

Se o crescimento demográfico e econômico do Estado do Rio de Janeiro é marcado por uma acentuada concentração espacial na região metropolitana, ainda que haja a tendência a mudanças desse quadro, o mesmo processo pode ser observado em relação à dinâmica intrametropolitana, onde o município do Rio de Janeiro concentra a maior parte da população, das atividades econômicas e dos equipamentos e serviços públicos. A seguir, analisaremos mais detalhadamente esse quadro.

Mudanças no padrão de crescimento demográfico

Vimos que a década de 80 foi marcada pela evasão populacional da região metropolitana. Quanto ao fluxo populacional intrametropolitano, o município do Rio de Janeiro apresentou um saldo negativo em torno de 520 mil pessoas e a periferia um saldo também negativo em torno de 150 mil pessoas. Constatamos, então, que cerca de 100 mil pessoas se deslocaram no interior da região metropolitana, muito provavelmente do núcleo para a periferia (Tabela 1, Apêndice 3).

É interessante notar que os municípios **receptores** de fluxo migratório - Itaboraí, Maricá, Itaguaí e Mangaratiba - localizam-se na **periferia distante**, com exceção para São Gonçalo e Nova Iguaçu que fazem parte da **periferia consolidada** mas que, ao mesmo tempo, possuem áreas de expansão próximas de suas fronteiras. A Baixada Fluminense - composta pelos municípios de São João de Meriti, Nilópolis, Duque de Caxias e Nova Iguaçu - que, nos anos 60 e 70, era a principal área receptora de migrantes vindos de fora da região metropolitana e das favelas da capital, apresentou saldo migratório negativo na década de 80.

Observando a taxa de crescimento e a distribuição relativa da população, as mudanças demográficas apontadas anteriormente ficam mais evidentes (Tabela 4, Apêndice 3). Em primeiro lugar, verifica-se que, da década de 70 para a década de 80, ocorreu a queda da taxa de crescimento em todos os municípios, com exceção de Mangaratiba e Paracambi. Mesmo assim, os municípios localizados na **periferia distante** - Itaboraí, Itaguaí, Mangaratiba, Maricá, Paracambi e São Gonçalo - apresentaram altas taxas, superiores a 2%, confirmando a caracterização de municípios **receptores** de fluxo populacional.

A Baixada Fluminense, que na década de 70, teve um crescimento anual de 3,40%, apresentou, na década de 80, a taxa de 1,22%, destacando-se Nilópolis e São João de Meriti com crescimento inferior a 1%. A mesma queda é verificada na zona oeste do município do Rio de Janeiro - periferia da cidade - evidenciando a consolidação dessa área.

Observa-se, ainda, que desde a década de 70 vem ocorrendo a desconcentração demográfica intrametropolitana: o peso relativo do município do Rio de Janeiro passou de 60,86% em 1970 para 55,87% em 1991. Isso se deve, em parte, ao esvaziamento da área central do município, que chegou, na última década, a um crescimento negativo.

Podemos, assim, resumir em quatro tendências as mudanças demográficas observadas na periferia metropolitana:

a)**reversão** do crescimento periférico via migração em direção à região metropolitana, que passa a receber população deslocada da própria metrópole;

b)**consolidação e expansão** da área conurbada da metróple, nos seus quatro eixos: São Gonçalo /Itaboraí /Maricá; Nova Iguaçu /Queimados /Paracambi; Duque de Caxias /Imbariê e Núcleo /Zona Oeste (Campo Grande e Santa Cruz);

c)**fechamento** de uma parte da periferia consolidada (área conurbada), compreendida pelos municípios de São João de Meriti e Nilópolis, que apresentaram um nítido fluxo de emigração;

d)**periferização extensiva** dos municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo, sendo as duas primeiras as principais cidades da periferia consolidada, segundo dois eixos:

- D. de Caxias e Nova Iguaçu que apresentam, ao mesmo tempo, um crescimento acima do conjunto da região metropolitana, saldo migratório negativo (D. de Caxias) ou quase nulo (Nova Igauçu) e expressivo crescimento dos distritos localizados em suas fronteiras;

- São Gonçalo, com um saldo migratório positivo, o que indicaria ser esse município receptor de fluxos migratórios internos à região metropolitana;

No que concerne ao Núcleo, observamos como tendências, por um lado, o **esvaziamento** da área central da região metropolitana, supostamente pela emigração de população moradora na zona sul e no centro, que apresentaram taxas negativas de crescimento. Por outro, a **expansão da fronteira** da área central e do subúrbio, com o crescimento expressivo da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá.

Com efeito, observa-se a existência de três movimentos de desconcenteração: da cidade do Rio de Janeiro em direção à periferia (Baixada Fluminense e Zona Oeste da cidade do Rio), de Niterói em direção ao eixo São Gonçalo/Itaboraí/Maricá e dos núcleos da Baixada Fluminense em duas subdireções: Queimados/Paracambi e Imbariê/Inhomirim.

Habitação, uso do solo e mobilidade

A dinâmica do mercado imobiliário se dá, de uma maneira geral, através (i) da mudança de uso dos imóveis existentes ou (ii) da expansão do parque imobiliário via novas construções. Os fluxos populacionais no interior da metrópole estão, por sua vez, condicionados a essa dinâmica. As áreas urbanas em transformação tornam-se as principais receptoras desses fluxos, em contraposição às áreas consolidadas, onde o índice de mobilidade de seus moradores tende a ser relativamente menor.

Para a identificação das áreas receptoras de maior e menor fluxo populacional, será analisada uma série de dados levantados na LIGHT[50] - Serviços de Eletricidade S.A. - referente a novas ligações e desligamentos, por zonas, na região metropolitana do Rio de Janeiro e que indica os índices de mudança residencial - entrada e saída do imóvel - nas diferentes áreas da metrópole[51]. Esses dados expressam a intensidade da mudança residencial em cada área (conjunto de bairros) delimitada pelo raio de ação da agência, ou seja, o número de famílias que saíram de seu domicílio e o número de famílias que entraram em um domicílio - novo ou usado. Não se trata, portanto, de uma análise dos fluxos origem/destino das famílias, e sim, das mudanças residenciais que ocorreram em cada área, relativamente às outras áreas da metrópole. Assim, podemos diagnosticar as regiões receptoras de um maior

---

[50] Os serviços de eletricidade da LIGHT atingem mais de 95% dos domicílios localizados em sua área de ação. Em 1990, havia 1.613.842 unidades domiciliares, no município do Rio de Janeiro, cadastradas na Companhia enquanto os Dados Preliminares do Censo de 1991 indicam a existência de 1.628.026 domicílios no mesmo município. Verificamos, portanto, que 99% dos domicílios estão cadastrados, independentemente de sua situação legal.

[51] Os dados trabalhados referem-se aos serviços de ligações novas, religações e desligamentos executados pela LIGHT, nos anos de 1988, 1989 e 1990, através de 27 agências - 17 localizadas no município do Rio de Janeiro e 10 distribuídas entre os municípios de Caxias, São João de Meriti, Nova Iguaçu, Nilópolis, Itaguaí e Paracambi. Esses serviços aparecem, ainda, discriminados em domicílios novos e usados e, no universo dos novos, em apartamentos e casas.

ou menor fluxo populacional, relacionando esse processo com a expansão, ou não, do parque imobiliário e com o tipo de imóvel produzido[52].

Os dados referentes às religações e ligações novas são compreendidos como **entradas** de novos residentes em domicílios de uma determinada zona, podendo esses residentes ser originários da própria zona ou não. Os dados de desligamentos, por outro lado, referem-se às **saídas** de domicílios.

Segundo os dados da Light, os domicílios da região metropolitana estão assim distribuídos:

Núcleo[53]: 25%

Subúrbio[54]: 35,7%

Periferia Consolidada[55]: 35%

Periferia Distante[56]: 3,7%

Um primeiro dado significativo refere-se ao número total de serviços prestados - a soma de entradas e saídas - em cada zona. O total de fluxo de

---

52 É importante assinalar que estão excluídos da análise os municípios de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Macaé, Magé e Mangaratiba, em função da Light não servir os consumidores dessa parte da região metropolitana.

53 Nucleo: Centro, Zona Sul, Barra da Tijuca e zona norte do município do Rio de Janeiro.

54 Subúrbio: Subúrbio, Ilha do Governador e Jacarepaguá.

55 Periferia Consolidada: zona oeste do município do Rio de Janeiro, Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti.

56 Periferia Distante: Itaguaí e Paracambi.

mobilidade residencial ocorrido na região metropolitana durante o período 88/90 distribui-se da seguinte maneira:

Núcleo: 20%

Subúrbio: 31%

Periferia Consolidada: 44%

Periferia Distante: 5%

Verificamos que 44% das mudanças residenciais ocorridas no período 88/90 localizaram-se na Periferia Consolidada, destacando-se aí, os municípios de Nova Iguaçu e Caxias (Baixada Fluminense) e a R.A. de Bangu. As mudanças no Subúrbio representaram 31%, com destaque para Jacarepaguá; no Núcleo, o Centro se destaca com um índice de 7%.

Outra maneira de identificar a mutação residencial é comparar o movimento de entrada e saída com o estoque domiciliar. Podemos chamar essa relação de **taxa de renovação da ocupação**. Ela indica a intensidade com que ocorre o movimento de entrada/saída de moradores em cada zona da região metropolitana.

Núcleo: 33,2%

Subúrbio: 38,4%

Periferia Consolidada: 51,3%

Periferia Distante: 48,3%

Total: 42,0%

Os dados indicam que na periferia consolidada um pouco mais da metade dos imóveis foi objeto de mudanças de ocupantes no período 88/90, bem acima da

média da região metropolitana. Esse dado global já indica que tem ocorrido um forte grau de renovação da ocupação, o que expressa uma alta taxa de mutação urbana. Ela pode expressar mudanças demográficas e/ou mudanças da morfologia social. As primeiras teriam origem na migração inter e intra-urbanas e no crescimento vegetativo; as segundas ocorrem por alteração na estrutura familiar.

Chama a atenção a **taxa de mutação** de alguns espaços. Destaca-se a R.A. da Barra da Tijuca (85,1%) e, na Baixada Fluminense, os municípios de Nova Iguaçu (74,2%), São João de Meriti (64,6%), Nilópolis (58,1%), D.de Caxias (54,8%) e Queimados (53,6%). Essas zonas da região metropolitana apresentam, portanto, uma intensa movimentação na ocupação dos domicílios. Para avançar na análise, seria interessante examinar o sentido dessa movimentação.

Os números indicam, em primeiro lugar, que no conjunto da região há um número expressivamente maior de entradas do que de saídas: 59,5% e 40,5%. Tal fato expressa o aumento da demanda por moradias. Isso pode ser ocasionado pelo aumento da população, seja em função da imigração, seja pelo crescimento vegetativo. Pode também estar associado à alteração da estrutura familiar - casamentos, divórcios, maioridade, etc.

No Núcleo e no Subúrbio há um equilíbrio entre entrada/saída - 57% e 43%. Na primeira zona, a Barra da Tijuca distancia-se da média, com índices de 68% e 32%, respectivamente. No Subúrbio, Jacarepaguá apresenta o mesmo perfil que a Barra, com índices de 65% e 35%. Podemos tomar esses dados como indicadores de que esses dois bairros da cidade do Rio são áreas predominantemente **receptoras**, ou seja, áreas onde deve estar ocorrendo uma importante mutação urbana, com a chegada de novos habitantes.

Nas Periferias Consolidada e Distante a relação entrada/saída é menos equilibrada: 38% e 31% de saídas e 62% e 69% de entradas, respectivamente. Destacam-se nessas regiões os municípios de Queimados e Itaguaí, onde o índice de entradas chega a 70%. Podemos concluir, portanto, que essas duas zonas da região metropolitana do Rio de Janeiro são, de uma maneira geral, **receptoras** de fluxos populacionais, numa escala bem acima das outras zonas.

Um outro índice significativo refere-se à relação entre entradas/saídas e o estoque de unidades residenciais em cada zona. Em primeiro lugar, é interessante notar que a Periferia Consolidada e o Subúrbio possuem estoques equivalentes - cerca de 760.000 unidades em cada zona - o que representa 36% do estoque total, restando ao Núcleo 25% e à Periferia Distante apenas 3%. Portanto, as diferenças acentuadas entre os índices de mobilidade nas duas periferias citadas não se devem à diferenças dos respectivos estoques.

A relação entre o número de saídas e o estoque domiciliar não difere muito entre as diferentes zonas. No Núcleo, as saídas equivalem a cerca de 15% do estoque, no Subúrbio 16%, na Periferia Consolidada 20% e na Distante 16%. Por outro lado, a relação entre o número de entradas e o estoque não apresenta o mesmo equilíbrio entre as zonas. Enquanto as duas primeiras zonas apontam percentagens de 19% e 22%, respectivamente, as duas restantes chegam, ambas, a 32%. Ou seja, há um maior número de entradas nEssas últimas, tendo-se como parâmetro o significado desse número para a própria zona. Confirmamos, portanto, a idéia do Subúrbio e da Periferia Consolidada como zonas **receptoras** de um maior fluxo populacional.

Cabe destacar, ainda, algumas regiões cujos índices diferem significativamente do índice médio da zona a qual pertencem. Na Barra da Tijuca o número de entradas equivale a 61% do estoque existente, sendo esse o maior índice de toda a metrópole. Nova Iguaçu, localizado na Periferia Consolidada, apresenta um índice de 47%, bem acima da média de 32% da sua zona. Por outro lado, os índices mais baixos de toda a região estudada encontram-se nas zonas sul e norte do Rio de Janeiro, com 11% e 13%, respectivamente. É interessante notar que essas duas áreas da cidade abrigam, depois do Centro, os dois maiores estoques de domicílios da região, caracterizando-se como **áreas estáveis.**

O universo de **entradas** em domicílios contém uma primeira subdivisão relativa à natureza do imóvel, ou seja, imóvel novo ou usado. Os dados aqui analisados mostram que, de uma maneira geral, a incidência de entradas em imóveis usados é cerca de duas vezes e meia maior do que em imóveis novos. Isso significa

que, no conjunto da região metropolitana, a mutação urbana ocorre predominantemente por re-ocupação dos domicílios. No entanto, em algumas áreas a mutação se relaciona fortemente com a expansão do parque domiciliar, tais como: o conjunto da Periferia Distante, na qual 39% das entradas ocorrem pela ocupação de novos imóveis e os bairros da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e o município de Queimados, onde as entradas em imóveis novos correspondem a 55%, 50% e 51%, respectivamente.

Em relação ao estoque de domicílios de cada zona, o número de entradas em imóveis novos corresponde a 5% do estoque no Núcleo e Subúrbio e a 9% e 12% respectivamente nas Periferias Consolidada e Distante. Na Barra da Tijuca esse índice chega a 31%, em Queimados a 18% e em Jacarepaguá e Nova Iguaçu a 11%. Essas partes da região metropolitana constituem-se nas áreas de **expansão**, na medida em que nelas se verifica um intenso processo de mutação urbana via movimento construtivo.

Uma outra subdivisão feita ainda entre os imóveis novos, refere-se ao tipo de construção, ou seja, apartamento ou casa. Enquanto no Núcleo 66% das entradas foram em apartamentos, no Subúrbio esse índice cai para 36%, chegando a 24% na Periferia Consolidada e a 8% na Distante. Ou seja, quanto mais distante do Núcleo, maior é a predominância de casas. Na Baixada Fluminense, Vilar dos Teles e Nilópolis destacam-se, com índices de entradas em apartamentos acima da média da zona: 52% e 47%, respectivamente. A zona oeste, por outro lado, apresenta um índice bem abaixo da média: cerca de 6%.

A partir desses dados, podemos supor que as áreas periféricas da região metropolitana do Rio de Janeiro mantêm-se como áreas **receptoras** de fluxo populacional, apesar do Censo de 91 indicar uma desaceleração em seu crescimento demográfico. As zonas centrais, por outro lado, apresentam-se estáveis.

Economia metropolitana: organização e evolução

A evolução da economia metropolitana do Rio de Janeiro foi marcada, no período 1975/1985, pela crise, iniciada nos anos 80, e por mudanças em sua dinâmica. Nota-se, na Tabela 5, Apêndice 3, uma sensível diminuição do peso relativo da indústria em termos do pessoal ocupado e, como contrapartida, um aumento do peso dos serviços e do comércio. Quanto à massa de salário por setor, houve um aumento significativo do peso relativo dos serviços e a queda do comércio. Conseqüentemente, o comércio continuou empregando um maior número de pessoas do que o setor de serviços, mas com um salário médio bem inferior[57].

Analisando a distribuição espacial das atividades econômicas por setor, verificamos na Tabela 6, Apêndice 3, que, no período 1975/1985, somente o setor terciário, especialmente o comércio, apresentou mudanças. Tanto os estabelecimentos comerciais quanto o pessoal ocupado no setor sofreram uma desconcentração da capital para os **demais municípios**: em 1975, 32,56% dos estabelecimentos e 22,59 do pessoal ocupado localizavam-se fora do município do Rio de Janeiro; em 1985 as percentagens sobem para 35,84% e 26,14%, respectivamente. Cabe ressaltar que o crescimento do número de estabelecimentos comerciais foi bem mais significativo nos municípios fora da Baixada Fluminense, com destaque para Itaboraí, com crescimento de 67,45%. Por outro lado, o pessoal ocupado no comércio cresceu igualmente na Baixada e fora dela, sendo que os municípios que mais absorveram mão de obra foram: Itaboraí, Itaguaí, São João de Meriti e Maricá.

No que se refere ao setor de serviços, a concentração das atividades na capital manteve-se inalterada. Entretanto, fora da capital ocorreram mudanças: enquanto a

---

[57] O peso dos serviços na região metropolitana continua sendo carregado pelo setor de alojamento e alimentação, que inclui os hotéis, restaurantes, bares, etc.. Em 1985, esse setor era responsável por 52,6% dos estabelecimentos de serviços. Entretanto, constatamos uma tendência à elevação do setor de serviços prestados a empresas e pessoas, o que poderia ser um indicador do crescimento dos chamados "serviços produtivos".

Baixada Fluminense apresentou crescimento negativo do número de estabelecimentos, nos **demais municípios** houve um crescimento de 30,88%, bem acima da média da região metropolitana. Vale destacar os municípios de Itaboraí e Maricá com 194% e 181% de crescimento, respectivamente. Quanto ao pessoal ocupado no setor, o quadro é o mesmo: o conjunto dos municípios que não compõem a Baixada Fluminense contribuiram com um crescimento de 75%, bem acima da média metropolitana, sendo que em Maricá esse índice chegou a 846% e em Itaboraí, 189%!

O setor industrial apresentou um quadro estável no período, no que se refere à distribuição das atividades. Os dados não indicam qualquer tendência à desconcentração das empresas, mantendo, o município do Rio de Janeiro, cerca de 71,5% dos estabelecimentos industriais e 78% do pessoal ocupado. Chama a atenção, entretanto, o crescimento industrial na Baixada Fluminense, de 16,1% em 1975 e 19,44% em 1985, acima da média metropolitana e dos **demais municípios**, o que difere dos setores comercial e de serviço, onde os municípios fora da Baixada apresentaram crescimento superior. São João de Meriti foi responsável pelo alto crescimento industrial da Baixada, com índice de 47,68% para o número de estabelecimentos e 49,68% para o pessoal ocupado.

Algumas conclusões podem ser tiradas do exposto acima. Em primeiro lugar, o setor de comércio foi o que apresentou maior crescimento relativo na região metropolitana em termos do número de estabelecimentos, seguido de perto pelo setor industrial. Entretanto, houve maior desconcentração da atividade comercial se comparada à indústria.

O setor de serviços, apesar de ter apresentado baixo crescimento no número de estabelecimentos, foi o setor que mais aumentou, relativamente, o pessoal ocupado, especialmente nos municípios mais distantes da capital.

Entre os municípios da Baixada Fluminense, São João de Meriti apresentou um crescimento econômico - em todos os setores - acima da média da região. Quanto aos municípios mais distantes, Itaboraí, Maricá e Itaguaí destacam-se pelo alto crescimento do setor terciário.

Finalmente, os dados mostram que, apesar da tendência à desconcentração econômica, a região metropolitana do Rio de Janeiro ainda mantinha, em 1985, alto índice de concentração de suas atividades na capital.

A evolução da economia metropolitana pode, ainda, ser avaliada através de indicadores sobre o mercado de trabalho. Segundo VALLADARES & BATISTA (1993), a crise dos anos 80 provocou, na região metropolitana do Rio de Janeiro, mudanças significativas na forma de inserção da população no mercado de trabalho. A Tabela 7, Apêndice 3, evidencia a queda substancial do percentual dos **empregados**, tendo sido essa queda bem mais expressiva nos **demais municípios**. Ao mesmo tempo, observa-se o aumento dos **conta-própria** - categoria que mais cresceu, em termos relativos, na década. O crescimento mais expressivo se deu entre os **conta-própria** situados nas faixas de renda mais altas, que residem predominantemente na capital.

A crise econômica afetou, ainda, a participação dos membros da família no mercado de trabalho. A perda do valor real dos salários e o aumento do desemprego dos chefes, levou os outros membros da família a participarem mais intensamente das atividades econômicas. Conseqüentemente, cresceu, sobretudo no setor terciário, a participação dos cônjuges e dos filhos, sejam adultos, adolescentes ou crianças, no orçamento doméstico.

Condições de Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentou um desempenho preocupante, ao longo da última década, com relação aos indicadores de pobreza. Segundo ROCHA (1991), a população abaixo da linha de pobreza cresceu de 27,2% para 32,5%, enquanto, em São Paulo, esse índice caiu de 22,0% para 20,9%, fazendo com que, em 1989, o Rio comportasse o maior contingente absoluto de pobres no Brasil: cerca de 3,64 milhões. O Rio de Janeiro é, ainda, a metrópole com maior grau de desigualdade na distribuição de renda, apresentando em 1989 um índice de Gini de 0,673, superior às metrópoles do Nordeste, e muito acima do índice de São Paulo, de 0,566.

Dados recentes sobre a distribuição da população segundo faixas de renda (PNAD, 1990) mostram claramente a pauperização, na última década, da população metropolitana do Rio de Janeiro. Por outro lado, a mesma fonte aponta a melhoria das condições de reprodução social, essencialmente aquelas ligadas ao consumo urbano. Vejamos, detalhadamente, alguns dados.

Em primeiro lugar, verifica-se um acentuado empobrecimento da métropole pelo aumento do peso relativo da população pobre - até 1/2 S.M. per capita - ao mesmo tempo em que ocorre a diminuição do peso das camadas de mais alta renda - mais de 2 S.M. per capita (Tabela 8, Apêndice 3). Constata-se, ainda, como tendência importante, que as camadas pobres crescem a uma taxa expressivamente superior à verificada para as camadas de maior renda - 46% e 12% , respectivamente.

Cabe observar que tal empobrecimento foi superior fora da capital, porém, não deixa de surpreender o expressivo aumento da pobreza no município do Rio de Janeiro, sobretudo se considerarmos a tendência emigratória verificada na década, conforme demonstrado anteriormente: enquanto a população total da capital cresceu 16%, os pobres cresceram 43%. Podemos, então, dizer que o crescimento populacional foi puxado pelo crescimento da camada dos pobres. Sendo assim, somos levados a supor que, durante os anos 80, arrefeceu-se o movimento, ocorrido na década de 70, de "expulsão" das camadas mais pobres das áreas centrais para a periferia. Tal fato estaria relacionado com o vertiginoso aumento da população moradora em favelas, na cidade do Rio de Janeiro. Com efeito, segundo estatísticas do IPLAN-Rio, entre 1980/1991, o número de "favelados" aumentou 33%.

Por outro lado, as áreas periféricas tornaram-se diversificadas no que concerne às camadas de renda que nelas moram. A manutenção do percentual do estrato de renda superior a 2 S.M. per capita nos **demais municípios**, ao mesmo tempo em que diminuiu seu peso relativo no conjunto da metrópole e na capital, indica o aumento da sua importância na estrutura social daquela região. Ocorreu, ainda, um crescimento significativo dessa faixa nos **demais municípios** - 31,9% - bem acima do verificado no conjunto da metrópole e na capital - 12,1% e 5,8%, respectivamente. Tal fato indicaria dois processos: a migração de parte dessa população do núcleo para a periferia e/ou uma

dinâmica econômica específica na periferia que possibilitou o aumento maior do contingente das pessoas com a renda superior a 2 S.M.

Enfim, há indícios de uma **des-segregação social relativa**, que seria perversa por resultar da maior difusão da pobreza pela metrópole e da "entrada" de camadas de mais alta renda em áreas, até então, predominantemente pobres.

A análise dos indicadores das condições habitacionais - densidade domiciliar, serviços urbanos, saneamento, tipo de domicílio e condição de ocupação - produzidos pela PNAD, confirma os sinais de melhora apontados pelos estudos que abrangem o país como um todo.

Densidade Domiciliar

Na metrópole do Rio de Janeiro ocorreu uma queda geral da densidade domiciliar que pode ser explicada, em parte, pela queda acentuada da natalidade na década de 80 (Tabela 9, Apêndice 3). Os **demais municípios**, porém, continuam apresentando, em 1990, uma densidade maior que a da capital, apesar da tendência à diminuição dessa desigualdade. É interessante notar que a queda foi mais acentuada nas faixas de menor renda, tornando, assim, a densidade domiciliar mais homogênea entre os diferentes estratos sociais.

Quanto à densidade por dormitório (Tabela 10, Apêndice 3), constata-se a melhoria das condições habitacionais, tanto na capital quanto nos **demais municípios**. A queda na proporção de domicílios com densidade alta e muito alta foi mais acentuada nas áreas periféricas da metrópole.

Serviços Urbanos Básicos

Observamos acentuada diferenciação entre a capital e os **demais municípios** quanto à extensão dos serviços urbanos de distribuição de água e coleta de lixo[58]: em 1990, 96,2% dos domicílios na capital eram servidos por rede geral de água e, nas áreas periféricas, apenas 67,3%. Em relação à coleta de lixo, a desigualdade é ainda maior: 94,2% dos domicílios servidos na capital, contra 44,4% nos **demais municípios** (Tabela 11, Apêndice 3).

No que concerne à evolução no período 1981/1990, nota-se a melhoria na extensão dos serviços em ambas as áreas, entretanto, a desigualdade núcleo/periferia praticamente não se alterou ao longo da década.

Condições de saneamento básico

Os dados da Tabela 12, Apêndice 3, apontam melhoria nas condições de saneamento, com um aumento significativo do percentual de domicílios **adequados**[59], tanto na capital quanto nos **demais municípios**, diminuindo a desigualdade núcleo/periferia. Entretanto, as desigualdades ficam mais evidentes quando se introduz na análise a distribuição dos domicílios **adequados** por classe de rendimento, ou seja, a desigualdade nas condições de saneamento é, na realidade, de cunho predominantemente social: 96,9% dos domicílios com rendimento acima de 2 S.M. per capita são **adequados,** enquanto apenas 54,5% dos que se encontram abaixo de 1/2 de S.M. per capita o são. Essa diferença é ainda mais acentuada nas áreas periféricas, apesar da tendência à sua diminuição. Para a classe de renda com mais de 2 S.M. per

---

58 Não há dados sobre o serviço de esgotamento sanitário, na PNAD 1990.

59 A PNAD considera **adequado** o domicílio atendido por rede geral de água e rede geral de esgoto ou fossa séptica.

capita, as condições de moradia tendem a se equalizar, independentemente da localização da habitação. Podemos dizer que para a faixa de maior renda, menor é a diferenciação espacial relativa às condições de saneamento: 98,4% de **adequados** na capital e 92,9% nos **demais municípios**. Por outro lado, para a população pobre as diferenças são ainda significativas - 77,2% na capital e 51,1% nos **demais municípios** - ou seja, os pobres da capital desfrutam de melhores condições de moradia do que os pobres moradores nos **demais municípios**. Sendo assim, apesar da melhoria das condições de saneamento, continua existindo na região metropolitana do Rio de Janeiro uma forte diferenciação sócio-espacial.

Tipo de domicílio

Quanto ao tipo de moradia, os dados da PNAD apontam duas tendências: aumenta o peso relativo dos apartamentos no estoque domiciliar e diminui a proporção de moradias rústicas.

Separando as informações entre a capital e os **demais municípios**, observamos que a relação casa/apartamento é equilibrada no município do Rio de Janeiro, enquanto nas áreas periféricas a proporção de casas é muito maior, apesar do aumento do peso relativo dos apartamentos (Tabela 13, Apêndice 3). É interessante notar que o crescimento dos apartamentos nos **demais municípios** foi significativamente maior do que o ocorrido na capital - 138% e 33%, respectivamente - onde tradicionalmente tem se concentrado o mercado imobiliário moderno. Esse fenômeno pode indicar mudanças nas formas de produção da moradia nas áreas periféricas.

Outra evidência é a queda da proporção de domicílios rústicos em todas as áreas, evidenciando uma melhoria das condições de habitabilidade da população pobre. Os dados indicam, ainda, um crescimento negativo desse tipo de moradia em toda a região metropolitana, o que pode ser explicado, em parte, pela maior estabilidade em relação à posse da terra, adquirida pelos moradores de favelas que, assim, começaram a investir na melhoria da casa (Tabela 13, Apêndice 3).

Por outro lado, houve um aumento relativo nos **demais municípios** dos domicílios de um cômodo, enquanto na capital a proporção praticamente não se alterou. Entretanto, em números absolutos houve um aumento também na capital (Tabela 13, Apêndice 3). Quanto ao crescimento desse tipo de domicílio nas áreas periféricas, esse foi bem acima da média verificada para toda a metrópole - 94,7% e 43,8%, respectivamente - podendo expressar a piora das condições habitacionais para determinados segmentos sociais. Sabemos que a casa de um cômodo é o padrão típico utilizado pela população pobre no momento de ocupação do lote, seja esse próprio ou invadido. Somente após a quitação do terreno é que se começa a ampliar a casa. Podemos ter como hipóteses:

1. que a queda do poder aquisitivo da população pobre estancou o eventual processo de ampliação da casa; e/ou,

2. que a queda da natalidade e a conseqüente diminuição do tamanho da família levou a uma menor necessidade dessa ampliação.

Condição de Ocupação

Na década de 80, novas formas de provisão da moradia possibilitaram, apesar da crise econômica, a manutenção do amplo acesso da população à "casa própria". Nota-se, na Tabela 14, Apêndice 3, o aumento, tanto na capital quanto nos **demais municípios**, o aumento do percentual de domicílios próprios e a retração dos alugados.

Nota-se, por outro lado, o aumento do peso relativo da moradia cedida, principalmente nas áreas periféricas, revertendo a tendência , verificada na década de 70, à diminuição dessa condição de ocupação (Tabela 14, Apêndice 3). Os domicílios cedidos são, comumente, construídos por uma família nos fundos de sua propriedade, para o uso de algum filho recém casado, que ao melhorar de vida ou ampliar a família, muda-se para sua própria casa. A crise do sistema de provisão de moradia, somada ao empobrecimento da população, pode explicar tanto o aumento dessa forma de ocupação quanto a permanência por mais tempo dos que já habitavam domicílios cedidos.

A taxa de crescimento dos domicílios foi significativamente maior nas áreas periféricas do que no município do Rio de Janeiro. Essa diferença fica mais acentuada no caso dos domicílios próprios e cedidos. Podemos concluir que a periferia continua crescendo mais do que o núcleo através da difusão da casa própria.

Apesar da crise econômica que marcou a década de 80, continuou a ocorrer a difusão do acesso à terra na região metropolitana do Rio de Janeiro. Tal fato corresponde a três mecanismos: compra formal, compra irregular/ilegal e invasão. Muito provavelmente, o crescimento das favelas na periferia expressa a vigência dessa última forma. Por outro lado, como na década de 80 ocorreu uma forte expansão da normatização do uso do solo, via leis e planos urbanísticos, o crescimento da compra irregular/ilegal corresponde também à ação ambígua do poder público: por um lado, pretende normatizar e controlar o acesso à terra e, por outro, tolera o acesso por formas que contrariam Essas normas. Tal fato certamente é a conseqüência do peso da dimensão política, Isso é, do aumento da participação das camadas populares na gestão urbana.

Conclusão

Serão destacadas, a seguir, as principais tendências apontadas ao longo desse diagnóstico, no sentido de sintetizar o atual quadro sócioeconômico da região metropolitana do Rio de Janeiro e as mudanças em curso.

1. O saldo migratório negativo verificado na metrópole do Rio de Janeiro na última década, indica a ocorrência de um importante movimento de saída de pessoas para o interior do Estado e/ou para outros Estados. Diferentemente de São Paulo, entretanto, não podemos atribuir tal fenômeno às mesmas causas relacionadas com a modernização social e econômica. Há fortes indícios de que estamos diante de causas relacionadas com a estagnação econômica da região metropolitana, diminuindo as possibilidades de inserção no mercado de trabalho para um vasto segmento populacional.

2. O crescimento extensivo da metrópole, com a agregação de novos espaços periféricos, está sofrendo um retraimento. A periferia deixa de ser um espaço aberto ao amplo acesso à terra pela população pobre, tornando-se socialmente mais heterogênea. Surgem novos espaços residenciais destinados às camadas de alto poder aquisitivo, separados territorialmente do resto da cidade. O aumento da pobreza, por outro lado, leva à difusão das ocupações ilegais por todo o tecido urbano. É o que chamamos da "diminuição perversa da segregação social".

3. A estagnação da economia metropolitana foi acompanhada, na última década, pela tendência à desconcentração das atividades econômicas, especialmente o setor terciário que apresentou um crescimento significativo nos municípios mais distantes da capital. A periferia deixa de ser o espaço exclusivo das "cidades-dormitório", apresentando, relativamente ao núcleo, maior dinamismo econômico.

4. Houve, na última década, efetiva melhoria das condições de moradia, através da difusão do acesso aos serviços de saneamento básico, diminuindo, assim, as desigualdades espaciais entre núcleo e periferia. A inversão do padrão de alocação espacial dos investimentos públicos em saneamento garantiu maior expansão dos serviços nas áreas periféricas. Entretanto, as condições de saneamento permanecem altamente desiguais entre as diferentes camadas sociais, principalmente na periferia, o que nos faz supor que os investimentos públicos nessa área tendem a responder prioritariamente às novas demandas tanto do setor produtivo quanto dos segmentos de mais alta renda.

5. A melhoria das condições habitacionais dizem respeito, ainda, à qualidade da construção. A diminuição dos domicílios rústicos indica que, apesar da queda do poder aquisitivo da população, houve maior investimento por parte das famílias na moradia. O fim da política de remoção de favelas pode explicar, em parte, essa tendência.

6. O padrão de provisão de habitações foi marcado, na última década, pelo significativo crescimento de apartamentos, especialmente na periferia e, em menor escala, de domicílios de um cômodo. Considerando o apartamento como produto de um mercado imobiliário mais moderno, podemos induzir que houve melhora do padrão construtivo em áreas que, até então, abrigavam predominantemente moradias autoconstruídas e

precárias. Por outro lado, a expansão da casa de um cômodo, padrão utilizado pela população pobre no momento de ocupação do lote, evidencia o estancamento do eventual processo de ampliação da casa, em função, provavelmente, da queda do poder aquisitivo dos setores populares.

BIBLIOGRAFIA

CAMARGO, S.F. et alii *Projeto Agenda: o que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida".* Rio de Janeiro, Manuscrito não publicado, 1992.

FARIA, V. *A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas.* Mimeo, 1991.

LAVINAS, L. *Diagnóstico da Estrutura Fundiária do Estado do Rio de Janeiro.* IPPUR, Mimeo, 1992.

MARTINE, G. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80.* Instituto Sociedade, População e Natureza, Brasília, mimeo, 1993.

PATARRA, N.L. & BAENNINGER, R. *Processo de concentração urbano-metropolitana no Brasil: características e tendências.* Texto apresentado na oficina de trabalho "Saúde e Grandes Cidades: construção de uma agenda de pesquisa", Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social/UERJ, 1992.

RIBEIRO, L.C.Q. & LAGO, L.C. *Crise e mudança nas metrópoles brasileiras; a periferização em questão,* In LEAL, M.C. et alii (orgs). *Saúde, ambiente e desenvolvimento; uma análise interdisciplinar - vol.1.* São Paulo-Rio de Janeiro, Hucitec-Abrasco, 1992.

_____ . *Dinâmica metropolitana e novos padrões de desigualdade social.* Trabalho apresentado no Seminário Temático Reestruturação Metropolitana, no XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1993.

RIBEIRO, R. et alii *Crise e reprodução social das famílias na região metropolitana do Rio e Janeiro - 1981/1990.* Trabalho apresentado no Seminário Temático Reestruturação Metropolitana, no XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1993.

ROCHA, S. Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80. In Boletim Conjuntural, IPEA, nº12, jan. 1991.

TASCHNER, S.P. Habitação e demografia intra-urbana em São Paulo. In *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, vol.7, nº1, jan./jun., 1990.

VALLADARES, L.P. & BATISTA, M.A. *A região metropolitana do Rio de Janeiro na década de 80: perfil da população e do mercado de trabalho segundo as PNADs.* Trabalho apresentado no Seminário Temático Reestruturação Metropolitana, no XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1993.

INTRODUÇÃO

Essa seção tem por objetivo avaliar a situação financeira dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a partir das transformações econômicas, sociais e demográficas ocorridas ao longo da década de 80.

É de conhecimento geral a dificuldade em se obter informações sobre finanças públicas, sobretudo na esfera municipal. São poucos os levantamentos e não raro encontram-se indisponíveis, tanto para os pesquisadores, quanto para a população. Não obstante tais dificuldades, nos foi possível reunir um conjunto de informações que, se por um lado não esgotam o universo das finanças públicas municipais, sobretudo no tocante aos dispêndios, por outro são os dados disponíveis que mais se aproximam dessa realidade. Essas informações foram extraídas de uma pesquisa anual do Departamento de Contas Nacionais do IBGE, a partir dos balanços das administrações municipais, e nos trazem a possibilidade de identificar a origem e o destino das verbas municipais.

A partir dessas informações procuraremos avaliar os impactos das alterações no sistema tributário ao longo da década nas finanças municipais (incluindo aí a reforma constitucional de 1988), principalmente no que diz respeito à capacidade financeira e ao grau de autonomia fiscal de cada município. Por outro lado, busca-se também avaliar as desigualdades entre os municípios, sobretudo no que se refere às suas capacidades individuais de atendimento às necessidades da população, e às suas estruturas particulares de gastos.

O quadro geral das finanças municipais na década de 80

Ao longo da década de 80, importantes mudanças aconteceram no que diz respeito à situação financeira dos municípios, que gradualmente melhoraram de posição devido ao movimento crescente de descentralização de recursos federais,

processo esse consolidado e ainda ampliado a partir da reforma constitucional de 1988. Tais mudanças atuaram sobretudo no sentido de dar uma maior autonomia aos municípios, tanto do lado das receitas (aumento da capacidade de tributação própria, aumento da participação na arrecadação de impostos federais e Estaduais, e redução das transferências negociadas entre as instâncias de governo, aumentando a parcela das transferências constitucionais), quanto das despesas (diminuição das transferências negociadas ou condicionadas, que favoreciam ainda mais o clientelismo e a exigência de contrapartidas de teor meramente político, e redução das transferências vinculadas a gastos específicos), dando às prefeituras uma maior liberdade no acesso e na aplicação dos recursos financeiros disponíveis.

Já desde a segunda metade da década de 70, o governo militar se vê obrigado a ceder às pressões por uma redução na centralização tributária devido à limitada capacidade de autofinanciamento dos governos subnacionais. Isso se refletiu principalmente no aumento das transferências não constitucionais e nas sucessivas ampliações da parcela destinada aos Estados e Municípios nos seus respectivos Fundos de Participação (FPE e FPM). Tais fundos eram constituídos por um percentual incidente sobre a arrecadação do IPI (Imposto sobre produtos Industrializados) e do IR (Imposto de Renda): 1969/75 - 5%, 1976 - 6%, 1977 - 7%, 1978 - 8%, 1979 - 9%, (nesse período as percentagens de participação do FPE e do FPM eram iguais), e 1980 - 9%. Ao longo da década de 70 as transferências não tributárias (não decorrentes da repartição regular de impostos) aumentaram de 10% para 16% do total de transferências intergovernamentais no país mas, no entanto, mesmo somando-se a elevação das transferências constitucionais, os municípios só conseguiram equilibrar suas finanças às custas do endividamento interno e externo.

A década de 80 será igualmente marcada por esse incipiente processo de descentralização dos recursos públicos, acompanhando o início da fase de redemocratização do país. A influência dos processos políticos na redistribuição de recursos públicos é evidenciada durante a eleição direta dos governadores em 1982, dos prefeitos das capitais em 1985 e na eleição e consolidação do governo da Nova República. Se de um lado o Governo Militar, despojado de parcela dos instrumentos autoritários habituais de controle, buscava apoio através da concessão de créditos aos

governos subnacionais, de outro, a posterior consolidação do processo democrático no país a partir da Nova República, contava com o apoio de governadores e prefeitos através da utilização do mesmo artifício. Dessa forma, entre 1980 e 1987 as transferências não tributárias cresceram de 16% para 35% do total das transferências intergovernamentais, e a participação dos municípios nas transferências constitucionais continuou a aumentar, através do Fundo de Participação: 1981 - 10%, 1982/83 - 10,5%, 1984 - 13,5%, 1985 - 16% e 1986/87/set.88 - 17%.

A Constituição de 1988 veio reafirmar esse processo progressivo de descentralização tributária, reforçando-o. Os municípios foram beneficiados em vários aspectos, como: a limitação das imunidades e das isenções tributárias, a criação do IVVC (Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes), a transferência do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis inter-vivos (ITBI-IV) para a esfera municipal, a elevação da cota-parte dos municípios de 20% para 25% do novo e ampliado ICMS (que absorveu o antigo ICM, de competência estadual, e os impostos federais únicos sobre Combustível e Lubrificantes, Energia Elétrica e Mineração, e sobre Comunicações e Transportes), a retenção no município do Imposto de Renda Retido na Fonte (também ampliado pela taxação dos rendimentos pagos pela administração pública), a elevação do percentual das cotas do Fundo de Participação dos Municípios (1988 - 20%, 1989 - 20,5%, 1990 - 21%, 1991 - 21,5%, 1992 - 22% e 1993 - 22,5%), destinação aos municípios de 2,5% adicionais da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados, entre outros instrumentos.

No entanto, tais modificações terão impactos diferenciados no universo dos municípios brasileiros. No caso da elevação do percentual das cotas do FPM, devido ao seu método de cálculo, serão beneficiados os municípios com menor população (principalmente aqueles com menos de 5.000 habitantes) e aqueles carentes de outras fontes de recursos, tendo aí um efeito distributivo. Em casos extremos ocorrem dissorções no sentido de que boa parte dos pequenos municípios passem a apresentar uma receita per capita superior à das grandes cidades. Já o ICMS ampliado vem a favorecer os municípios industriais em detrimento daqueles caracterizados pela prestação de serviços ou aos municípios dormitórios. De uma forma geral, os municípios dormitórios, que em boa parte se caracterizam pela

predominância de uma grande população de baixa renda e pela ausência de indústrias e prestadoras de serviços, estão totalmente desprotegidos pela estrutura tributária vigente. O Imposto Territorial Rural caracteriza-se pelo seu baixo potencial de arrecadação, visto que presta-se não a gerar receitas, mas sim a combater a especulação com Terras. O ITBI Inter-Vivos, assim como o IVVC e os demais instrumentos apresentam normalmente uma limitada capacidade de arrecadação.

Talvez o maior mérito do texto constitucional de 88 tenha sido justamente o de proporcionar uma base, ainda que restrita, para uma maior autonomia dos municípios. No Governo Militar principalmente, e ainda na Nova República, a autonomia municipal era comprometida não apenas pela dependência financeira ao governo central, mas também pelas limitações à sua capacidade decisória. Interferências nas normas tributárias dos governos subnacionais, impondo limitações à sua capacidade de autofinanciamento, o acesso sem critérios aos recursos do governo federal (transferências não-tributárias), beneficiando diferencialmente os municípios segundo critérios políticos, e a vinculação a gastos específicos de boa parte das receitas, limitavam sobremaneira a soberania dos municípios. A eliminação de grande parte das vinculações, assim como da redução das transferências não-tributárias em favor das transferências tributárias regulares e a redução da interferência do governo federal nos municípios, proporcionaram a esses últimos uma maior autonomia, principalmente em relação às despesas, mas tendo efeitos diferenciados no que diz respeito ao âmbito das receitas, ou seja, é cedo para afirmar que a capacidade de autofinanciamento dos municípios tenha sido substancialmente elevada.

É importante destacar ainda que a receita dos municípios (e não só desses) se apresenta bastante sensível aos movimentos de expansão e retração da economia, respondendo favoravelmente no primeiro caso, e negativamente no segundo. Paralelamente a esse movimento, não devemos menosprezar o peso do que podemos chamar de "ciclo eleitoral", na qual as receitas próprias tendem a declinar no período que antecede a eleição, para posteriormente crescer, assim como as despesas tendem a se acelerar nas vésperas dos pleitos. De uma forma geral o primeiro ano de governo tende a ficar "amarrado" às decisões tomadas pelo governo anterior, quando são determinados os orçamentos para o ano seguinte.

CAPÍTULO 4:

AS FINANÇAS PÚBLICAS
NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

No que diz respeito às despesas municipais, a descentralização de encargos que deveria acompanhar a descentralização de recursos, não ocorreu de forma explícita e efetiva. A quase totalidade dos dispositivos aprovados na constituição depende de lei complementar para sua execução ou atribui competências comuns, constituindo portanto, mais um indicador de atribuições aos governos locais, do que propriamente a competência da sua execução. Á exceção da vinculação da receita de impostos ao ensino e à saúde (SUDS - Sistema Único Descentralizado de Saúde), quando definiu-se ser da competência dos municípios a manutenção de programas de ensino fundamental e a prestação de atendimento à saúde, nenhuma outra competência exclusiva nova lhes foi atribuída. De outro lado, foram aprovadas limitações importantes nas despesas municipais, como as relativas às despesas com pessoal - vinculação da política salarial e da contratação de servidores à existência prévia de dotação orçamentária, obedecido o teto máximo de 65% das receitas correntes - e as restrições ao endividamento público (não pode exceder as despesas de capital). No entanto, a crise do setor público federal certamente irá obrigar os municípios a absorver uma maior gama de serviços na medida em que o governo federal crescentemente vá deixando de cumprir suas antigas atribuições em termos de provimento de bens e serviços públicos coletivos.

QUADRO COMPARATIVO DAS ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS REFERENTES AOS IMPOSTOS PRÓPRIOS E TRANSFERÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS

Impostos	Constituição Anterior					Constituição Atual				
	Compe-tência	Vinculação	Participação			Compe-tência	Vincu-lação	Participação		
Transferências			União	Estados	Munic.			União	Estados	Munic.
Fundo de Participação :										
Imp.s/ Renda (IR)	União	2% p/ PASEP	67%	16%	17%	União	Não há	53%	21,5%	17%
Imp.s/ Prod.Industr. (IPI)	União	20% p/ Ensino de 1o grau	67%	16%	17%	União		43%	29%	25%
Imp.Territorial Rural (ITR)	União	Não há	-	-	100%	União	Não há	50%	-	50%
Imp.Único s/Lubr.e	União	100% p/ Planos Rodoviários	40%	40%	20%					
Imp.Único s/Energia Eletr.	União	100% p/ Invest. em Energia Elétrica	30%	50%	20%	(ICMS) Estado	Não há	-	75%	25%
Imp.Único s/ Minerais	União	100% p/ Invest. em Desenv. Mineral	10%	70%	20%					
Imp.Único s/ Transportes	União	100% p/ Conservação de Rodovias	30%	50%	50%					
Imp.s/ Serv.de	União	-	100%	-	-					
Imp.s/ Circ. de	Estado	Não há	-	80%	20%					
Imp.s/Propr.	Estado	Não há	-	50%	50%	Estado	Não há	-	50%	50%
Próprios										
Imp.Predial e	Munic.	Não há	-	-	100%	Munic.	Não há	-	-	100%
Imp.s/ Serviços de qq Nat.	Munic.	Não há	-	-	100%	Munic.	Não há	-	-	100%
Imp.s/transm. "inter-vivos" Bens Imoveis	Estado	Não há	-	50%	50%	Munic.	Não há	-	-	100%
Imp.s/Vendas Varejo de e Gasosos	Não	-	-	-	-	Munic.	Não há	-	-	100%
Taxas Municipais	Munic.	Não há	-	-	100%	Munic.	Não há	-	-	100%
Contribuição de Melhoria (Munic.)	Munic.	Não há	-	-	100%	Munic.	Não há	-	-	100%

As finanças municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Para a análise da receita e da despesa apresentada a seguir, todos os dados foram deflacionados pelo IGP-DI (Ind. Geral de Preços - Disponibil. Interna, da Fundação Getúlio Vargas) em cruzados novos - constantes de dezembro de 1989 e depois convertidos em dólares - no intuito de neutralizar os efeitos da inflação no período, de forma a permitir a análise comparativa entre os anos da amostra. As tabelas referem-se ao somatório das receitas (ou despesas) da administração direta com a descentralizada (autarquias, fundações, etc.). As informações aqui apresentadas deverão ser tomadas como provisórias, tendo em vista que o IBGE ainda se encontra em processo de revisão dos dados. A opção pela exposição dos dados de receita e despesa per capita deve-se à possibilidade de comparação direta inter-municípios da capacidade de arrecadação e gasto por área de governo, por cada habitante do município. Na tabela de despesas por funções os gastos são apresentados em termos do gasto total (um percentual deste), o que irá refletir o grau de prioridade dado pelo município ao gasto em uma determinada área, em relação às demais.

Como já foi ressaltado anteriormente, a capacidade de arrecadação (e portanto de despesa) em todos os níveis de governo é bastante sensível aos movimentos de expansão e retração da economia, alterando o teto da arrecadação total. Assim ocorre com todos os municípios da RMRJ, que apresentaram importante queda na arrecadação durante o período de recessão no início da década, principalmente entre 83 e 85 (em 84 chegou a cair 33% em comparação a 80), seguida por uma fantástica recuperação em 86 - época do Plano Cruzado - na qual o país apresenta um alto nível de atividade econômica. A receita eleva-se em 38% em relação a 1980 e 80% em relação a 1985, alcançando a cifra de 106 dólares per capita. Com a volta da recessão em 87 e 88, a arrecadação declina vertiginosamente, chegando à faixa dos 35 dólares em 88, ou seja, 54% menor que em 1980. Em 90, com o Plano Brasil Novo, a arrecadação se eleva para 99 dólares per capita, o que representa um crescimento de 30% em relação a 1980 e de 50% sobre o ano anterior.

Em termos de receita real, em três anos a RMRJ apresenta arrecadação superior à de 1980 (82, 86 e 90), tendo nesse último ano crescido 51% acima dos parâmetros do início da década. Nesse sentido, as receitas próprias e as provenientes de transferências contribuíram igualmente para esse desempenho, crescendo respectivamente 47% e 48% no período. O restante do aumento da receita total é explicado pela evolução das operações de crédito, que cresceram 1.212%. O peso dEssas operações na composição da receita ainda é baixo, na média 5%, em contraste com os 56% das receitas próprias e com os 39% da receita de transferências. É importante ressaltar que essa composição pouco tem-se alterado nesses onze anos, à excessão de 82 e 87 quando as operações de crédito entram na faixa dos 12% e em 80 e 84, quando então tornam-se desprezíveis.

Dentro das receitas próprias, é importante destacar a elevação do peso do item "outras receitas próprias", que cresce 535% no período (em contraste com a queda real de 13% das "receitas tributárias"), aumentando sua participação nas receitas próprias de 11% em 1980, para 47% em 1990. Essa elevação se deve praticamente em sua totalidade à conta de juros, que acompanha de perto o crescimento contínuo do processo inflacionário nos anos 80, proporcionando grandes lucros em aplicações financeiras (em 1989, quando o país chega à beira da hiperinflação, esse item saltou para 60% das receitas próprias).

No caso das transferências, o ICM é de longe o de maior peso (72%), contra 7% do FPM e 20% de outras transferências (em termos da média no período). Não obstante a arrecadação do ICM ter crescido 33% na década de 80, ele decai em sua importância relativa (de 81% das transferências totais em 80, passa a 72% em 1990), devido ao crescimento do FPM (195%) e das "outras receitas de transferência (93%)". O FPM representava em 1990, 7% das transferências (3% em 1980), e "outras transferências" 21%, contra 16% em 1980.

Em suma, a estrutura básica da receita agregada da região metropolitana (receitas próprias x transferências) pouco se alterou ao longo da década, mantendo-se a dependência dos municípios em relação às inconstantes transferências intergovernamentais, sem que tenham melhorado as condições de auto-financiamento

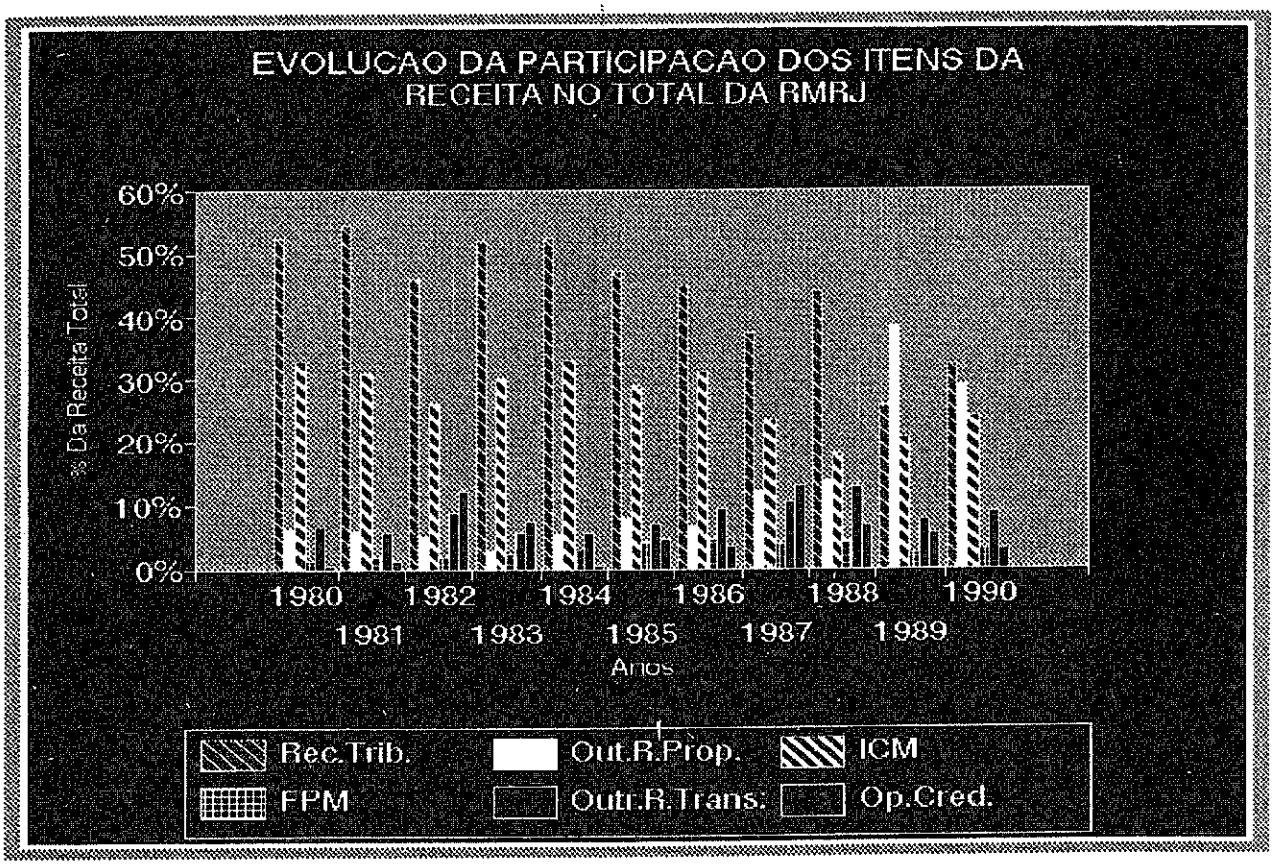
municipal. No entanto, cabem aqui duas ressalvas importantes: em primeiro lugar, ainda é cedo para avaliarmos os impactos da reforma constitucional de 88, tendo em vista o curto período avaliado (2 anos efetivamente), no qual os municípios ainda estão em fase de adaptação aos novos instrumentos recém-criados; em segundo, dada a heterogeneidade que caracteriza os municípios da RMRJ, veremos que os impactos das transformações da década de 80 serão diferenciados em cada lugar, não seguindo necessariamente o comportamento do agregado. É importante ressaltar que tanto o padrão de receita como o de gastos apresentado pelo agregado da RMRJ, são fortemente influenciados pela participação do município do Rio de Janeiro, que contribui em média com 85% dos gastos e receitas totais da região.

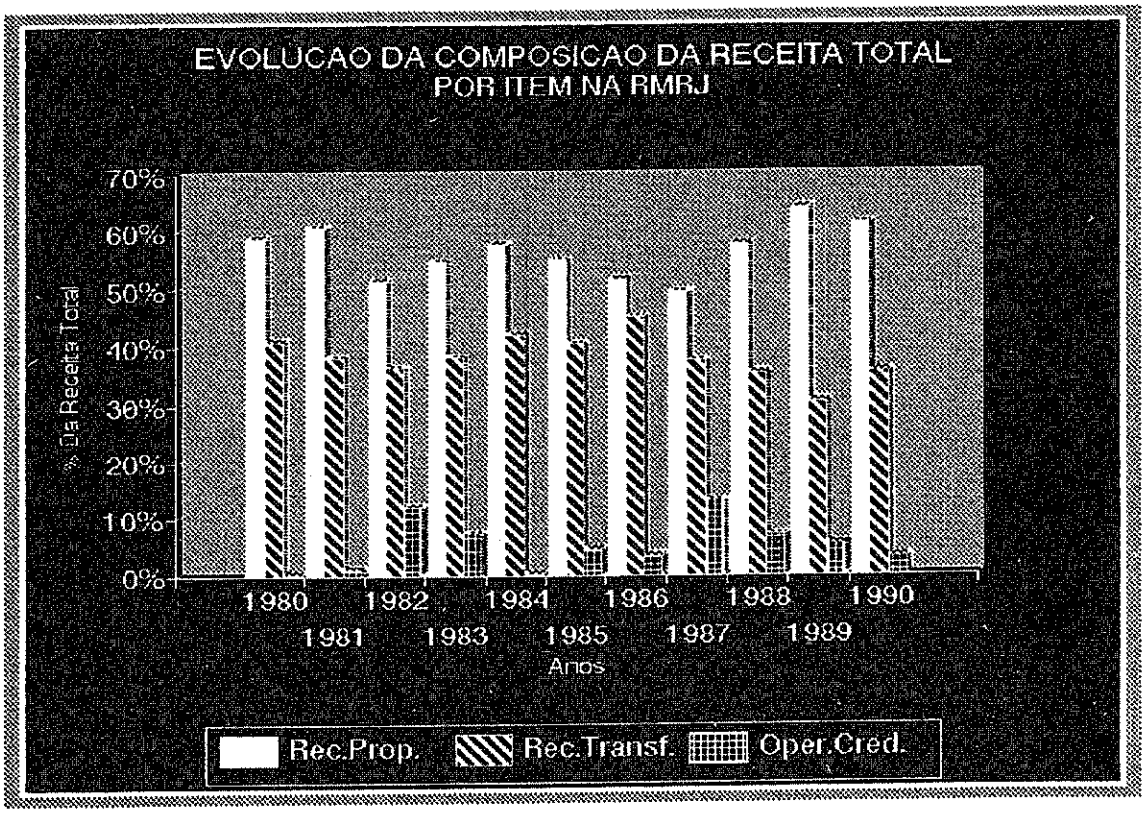
Ao excluirmos o Rio de Janeiro do Agregado da Região Metropolitana, veremos que as receitas próprias perdem bastante de importância, caindo de 54% para 34% das receitas totais (incluindo o Rio de Janeiro, a queda é imperceptível - de 59% para 57%). Em todos os municípios, à excessão do Rio, as receitas próprias declinaram,e excetuando-se Niterói, as reduções do seu peso foram bastante intensas. Em contrapartida, para os demais municípios a importância do ICM é maior (37% em 1990), e maior ainda a do FPM, que salta dos 3%, para atingir os 18% no mesmo ano. Logo, as conclusões acerca do desempenho dos outros municípios se alteram completamente, em direção a uma crescente dependência das transferências, mesmo daquelas não regulares. Isso pode sinalizar também que a maioria dos municípios não investiu num esforço próprio de arrecadação, contentando-se apenas com o reforço do FPM.

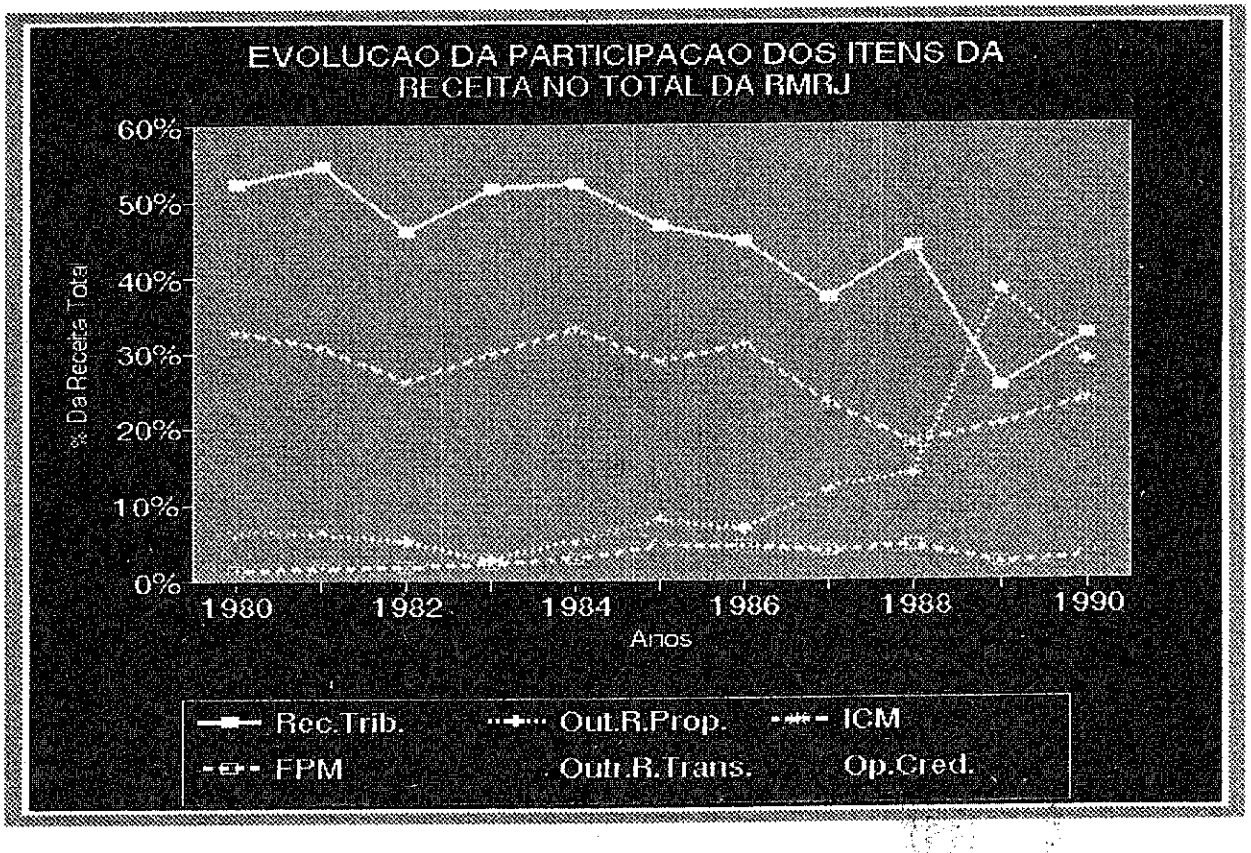
No que se refere ao total da despesa agregada por função na RMRJ, essa acompanha o movimento geral da receita total tanto nos momentos de expansão quanto de contração. Há pequenas diferenças no que diz respeito às suas magnitudes, visto que a estrutura da despesa por funções difere totalmente daquela da receita, mas não chegam a alterar o seu comportamento em relação a essa última. O padrão de gastos apresenta maior flexibilidade do que o da receita, variando de ano para ano de acordo com as políticas e necessidades do momento. Apesar dos dados flutuarem bastante no tempo, algumas funções permaneceram relativamente constantes ao longo da década, como os gastos em Habitação e Urbanização (uma

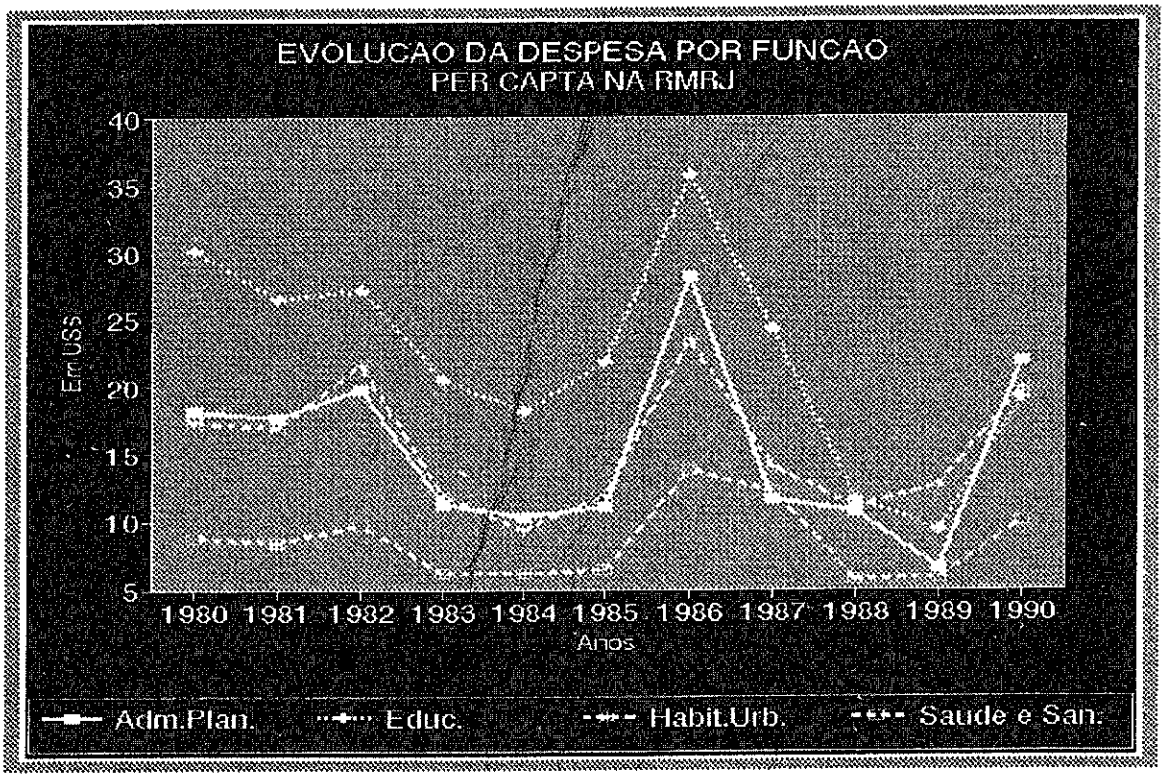
média em torno dos 20% da despesa total - US$ 15 per capita), Administração e Planejamento (20% em média - US$ 15 per capita), Indústria, Comércio e Serviços (1,5%), Transporte (5%) e Saúde e Saneamento (11% - US$ 8 per capita em média). Como era de se esperar numa região metropolitana, os gastos com Agricultura são desprezíveis, assim como aquele em Trabalho e em Energia e Recursos Minerais. Os gastos com o Legislativo, ainda que de menor significância na composição dos gastos (entre 2% e 4%), mais do que dobrou no período, o mesmo ocorrendo com os gastos em Assistência e Previdência, que saltaram de 6% para 12%. A participação dos gastos com Educação e Cultura, que em 1980 representavam 34% do total, apresentou uma queda de 32% em termos reais no período, passando para 21%. Ou seja, de um gasto per capita de 30 dólares em 1980, foram despendidos em 1990, 19 dólares, sendo que em 88 e 89 chegaram ao seu nível mais baixo, de US$ 12 e US$ 9, respectivamente.

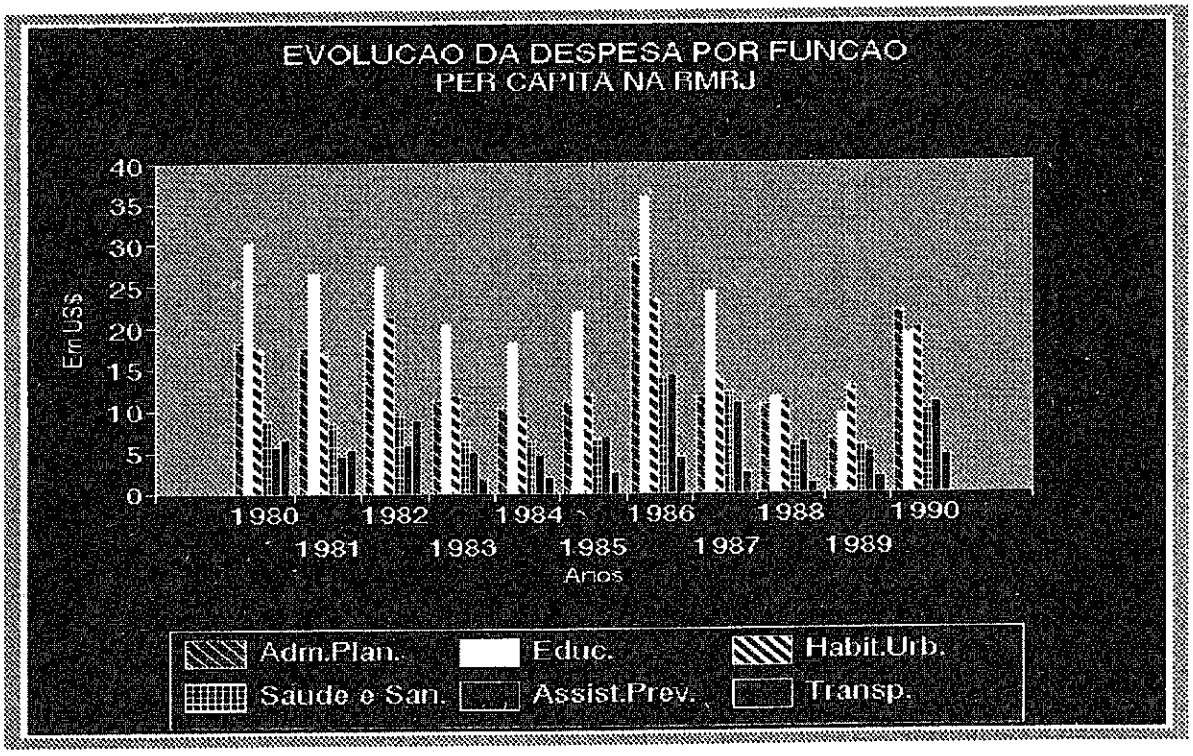
A exemplo do que ocorre com a estrutura da receita, há uma grande diferenciação na estrutura de gastos em cada município, refletindo diferentes níveis de prioridade na alocação de recursos.


EVOLUCAO DA PARTICIPACAO DOS ITENS DA
RECEITA NO TOTAL DA RMRJ
% Da Receita Total
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
Anos
Rec.Trib.
Out.R.Prop.
ICM
FPM
Outr.R.Trans.
Op.Cred.


EVOLUCAO DA COMPOSICAO DA RECEITA TOTAL
POR ITEM NA RMRJ
% Da Receita Total
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
Anos
Rec.Prop.
Rec.Transf.
Oper.Cred.


EVOLUCAO DA PARTICIPACAO DOS ITENS DA RECEITA NO TOTAL DA RMRJ
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
% Da Receita Total
1980
1982
1984
1986
1988
1990
Anos
Rec.Trib.
Out.R.Prop.
ICM
FPM
Outr.R.Trans.
Op.Cred.


EVOLUCAO DA DESPESA POR FUNCAO
PER CAPTA NA RMRJ
Em US$
40
35
30
25
20
15
10
5
1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990
Anos
Adm.Plan.
Educ.
Habit.Urb.
Saude e San.


EVOLUCAO DA DESPESA POR FUNCAO
PER CAPITA NA RMRJ
Em US$
40
35
30
25
20
15
10
5
0
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
Anos
Adm.Plan.
Educ.
Habit.Urb.
Saude e San.
Assist.Prev.
Transp.

As finanças públicas nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

Na décda de 80, o Rio de Janeiro respondeu em média por 85% de todas as receitas e despesas da Região Metropolitana, sendo líder absoluto em todas as atividades econômicas, com uma participação quase nunca inferior a 70%. Detendo mais de 90% das receitas de serviços, 70% do valor de transformação industrial, mais de 70% da receita comercial, e contendo uma parcela expressiva dos imóveis de alto valor, o município arrecada parcelas expressivas em todos os impostos e taxas. É responsável por 90% da Receita Tributária e por 95% das Outras Receitas da RMRJ. Detém uma parcela importante da arrecadação do ICMS, 80%, e responde por 84% das Outras Transferências para a região. Como é um município populoso, a parcela do FPM que lhe cabe é de apenas 23% da RMRJ.

Ao contrário da maioria dos municípios da Região Metropolitana, que aumentaram sua dependência em relação às transferências, o Rio de Janeiro apresentou crescimento nas receitas próprias, que passaram de 60% para 66% do total. Isso se deve sobretudo ao crescimento acelerado das Outras Receitas Próprias (de 5% para 32% da receita em 1990), que agora tem o mesmo peso das receitas tributárias. O ICM é responsável por 22% da receita, tendo decaído de importância ao longo dos anos em favor das Outras Receitas próprias. O FPM é insignificante para o município, pesando 1% em média. Ao longo da década, a receita per capita apresentou um crescimento de 41%, passado dos U$ 110 para 155 dólares por habitante.

A estrutura da despesa pouco se alterou ao longo do período, exceto pela elevação das despesas com Assistência e Previdência, que dobravam sua participação no total (de 6% para 12%) e pela redução dos itens de transporte, que cai 50%, e principalmente em Educação, que passou a pesar 21% na despesa total, contra os 36% aplicados em 1980. Logo, as despesas per capita com Educação

declinaram (apesar da elevação da receita) de 48 para 30 dólares por habitante4. Em 1990 os gastos per capita com Habitação e Urbanização aumentaram de 27 para 31 dólares. A aplicação de recursos em Saúde e Saneamento oscilam bastante no período considerado, mas situando-se hoje acima da média com U$ 14 per capita.

Duque de Caxias

Duque de Caxias tem a maior média de arrecadação per capita da Baixada Fluminense, mas é o oitavo na RMRJ, com 36 dólares. É um dos principais municípios industriais do Estado, motivo pelo qual metade da sua receita provém do ICM. No começo da década a arrecadação própria era responsável por 42% da receita, mas esse índice vem caindo progressivamente até alcançar 29% em 1990. Atualmente, com 71% da sua receita advinda de transferências, Caxias é totalmente dependente inclusive de repasses não constitucionais, que alcançam a cifra de 10% da receita total.

Tendo o seu orçamento pouco comprometido com gastos em Administração e Planejamento, e no Legislativo, que somam 22% em média, apresenta importante nível de investimentos em Habitação e Urbanização (23%) e em Educação (20%), tendo sido em 1990, o segundo município em despesas com Saúde e Saneamento, 19% do total (7 dólares per capita).

Itaboraí

A exemplo dos demais municípios, principalmente os de menor porte e com um potencial tributário baixo, Itaboraí tem se beneficiado da elevação das cotas do FPM ao longo da década, que passaram de 25% para 40% das receitas. A participação do ICM permanece constante, em torno dos 24%, enquanto as Outras

Receitas de Transferências apresenta um salto em 1989, passando da média anterior de 4% para 16% e 13% em 90. É mais um município que crescentemente torna-se dependente das transferências intergovernamentais, mesmo daquelas não constitucionais. As receitas próprias que no início da década compunham 45% da receita total, em 1990 passaram a ocupar apenas 21%, caindo mais de 50%. Não obstante tenha melhorado ligeiramente de posição em termos de receita per capita ao longo da década, de U$ 19 para U$ 31 por habitante, ainda se encontra num dos últimos lugares da RMRJ nesses indicadores.

Itaboraí é um dos municípios que mais comprometem a sua renda nos gastos com Administração, acima de 34% dos seus recursos. A Educação sempre se mostrou uma das prioridades do município, que gastou nessa área percentuais sempre acima dos 20% (23% em média e 7,5 dólares per capita em 1990). Os gastos com Saúde e Saneamento elevaram sua participação nos gastos de 4% para 18%, alcançando a cifra de U$6,5 por habitante em 1990.

Itaguaí

De forma diversa dos demais municípios, que pouco alteraram suas posições relativas na RMRJ no que se refere à receita per capita, Itaguaí sofre uma queda vertiginosa nesse indicador, passando do quinto para o décimo lugar. Sua receita por habitante caiu 25%, passando de U$ 40 para U$ 30. Nem mesmo a elevação das transferências do FPM e os demais dispositivos constitucionais foram suficientes para cobrir a queda acentuada nas receitas próprias (-70%), que em 1980 garantiam 67% da sua receita e passaram a cobrir apenas 27%. Em função dessa queda nas receitas próprias, o município passou a ficar crescentemente dependente das transferências, em torno de 70% (29% de ICM e 40% do FPM).

As despesas per capita em todas as rubricas sofreram uma importante redução, e com a queda da arrecadação os gastos com Administração e com o Legislativo, mais fixos, começaram a pesar exageradamente nas finanças locais,

chegando a 29% e 27% respectivamente em 1990, ou seja, comprometendo 56% dos recursos locais. Em função disso, os gastos com Educação reduzem-se drásticamente, tanto em termos absolutos (de U$ 111 para U$ 38), quanto relativos (de 23% da receita para 14% em 1990).

Magé

Magé é um município industrial de pequeno a médio porte, com uma população eminentemente urbana. Da mesma forma que a grande maioria dos municípios, as receitas próprias vêm perdendo espaço para os diversos tipos de transferências, passando dos 39 por cento em 1980, para 29% em 1990. Ao contrário do que se poderia esperar de um município industrial, a contribuição do ICM na receita total vem decrescendo ao longo da década, passando de 30% para 20% das receitas. Isso se explica tanto pelo aumento da participação do FPM, que cresce progressivamente até alcançar a faixa dos 30%, quanto da rubrica de "Outras Receitas de Transferências", que a partir de 1985 cresce até o patamar dos 23% do total da receita, elevando a receita per capita de U$ 20 em 1980, para 35 dólares em 90.

O município vem investindo crescentemente na área de Educação (de 18% para 22% da despesa - de U$ 4 para U$ 8 per capita) e principalmente em Saúde e Saneamento, que aumentou sua participação de 6% em 1980 (U$ 1 per capita) para 23% em 1990 (U$ 8). Os gastos com a Administração e o Legislativo são relativamente baixos, em torno dos 24% em média, permitindo ainda a manutenção de um percentual importante de despesas na área de Transporte, em torno dos 20%.

Mangaratiba

Mangaratiba caracteriza-se por ser um município residencial pequeno, com metade da população vivendo na sua área urbana, e peculiarmente é o segundo município em termos de receita per capita da RMRJ, com 111 dólares por habitante. É um município que sempre teve uma participação importante das receitas próprias, que vem caindo gradativamente em termos relativos (de 60% em 1980 para 43% em 90), mas não em termos absolutos. Essa diminuição do peso das receitas próprias deve-se ao avanço da rubrica do ICM a partir de 82, passando dos 5% em 80, para a faixa dos 18% no restante da década. A participação do FPM nas receitas tem sido constante ao longo do período, em torno dos 29%.

É um município que gasta relativamente pouco com o custeio da burocracia local, aproximadamente 25% em Administração e no Legislativo, e tem uma estrutura de gastos que pouco se alterou nesse período, mantendo as médias de 24% em Habitação e Urbanização e 6% em Assistência e Previdência. O Transporte, a principal prioridade da primeira metade da década (com 16% em média), cede lugar aos investimentos crescentes em Educação, que passam de 18% dos gastos em 1980 (U$10 per capita) para 31% em 1990 (34 dólares por habitante).

Maricá

Maricá, assim como os demais municípios residenciais pequenos, vem se beneficiando do aumento progressivo das alíquotas do FPM, que dobraram sua participação na receita total com 36% em 1990. O ICM cresce também de importância a partir de 82, quando sai da faixa dos 4 pontos percentuais para atingir a marca dos 20%. Esses crescimentos ocorreram basicamente pela queda proporcional da arrecadação própria, que em 1980 somava 79% do total, para 42% em 1990. Maricá se mantém ao longo da década na terceira posição em termos de receita per capita, com aproximadamente 52 dólares per capita.

No tocante às despesas, tem sido dada prioridade crescente à Educação, com 31% em 1990 (U$ 15 per capita), em detrimento dos investimentos em Habitação e Urbanização (que caem de 13% para 5% das despesas), de Saúde e Saneamento (de 17% para 11% - U$ 5 per capita) e em Transportes (de 23% para 12%). No entanto, uma boa parte desses recursos tem sido crescentemente dirigida ao custeio do Legislativo e da Administração, chegando a comprometer, em 1990, 39% do orçamento.

Nilópolis

Nilópolis é um dos municípios que vem se beneficiando do aumento das alíquotas do Fundo de Participação dos Municípios, ao longo dos anos 80. Sendo um município residencial, de baixa renda, e não tendo um setor industrial ou comercial importante (o que se traduz na pequena importância relativa do ICM, em torno dos 11%), o FPM tem crescido de importância na estrutura tributária local: de 14% do total em 1980 (U$ 5 per capita) para 37% em 1990 (U$ 14). Por outro lado, as receitas tributárias vêm caindo tanto na sua participação relativa (de 42% para 15% das receitas) como na absoluta (de U$ 14 per capita em 80, para U$ 6 em 1990), comprometendo totalmente a sua capacidade de autofinanciamento. Nesse sentido, as receitas próprias que eram responsáveis por 54% das receitas em 80, em 90 respondem somente por 33%, aumentando a sua dependência em relação às transferências.

A estrutura das despesas pouco se alterou nesse período, como é o caso do Legislativo, em torno de 6% das despesas totais, e da Educação, com 26%, sendo um dos municípios que mais investe nessa área (U$ 9 per capita em 1990). Os gastos com Administração e Planejamento são importantes, com peso de 30% nas receitas, em média. Os investimentos em Saúde e Saneamento vêm caindo ao longo da década, passando a 15% do total, ou seja, 5.5 dólares per capita, um dos mais baixos da região.

Niterói

Niterói ocupa atualmente a terceira posição em termos de receita per capita na RMRJ, com U$ 62 - em 1980 era o segundo, com U$ 79, atrás apenas do Rio de Janeiro. É um município tido como misto do ponto de vista das atividades, essencialmente urbano, abrigando uma população que detém uma das maiores médias de renda per capita da região. Isso explica o seu elevado potencial de arrecadaçào própria, 54% do total (U$ 33 per capita), e particularmente da sua receita tributária, 40% atualmente. As moradias de média e alta renda lhe possibilitam auferir uma elevada receita de IPTU e de ITBI, assim como o peso importante do setor de serviços lhe proporciona uma relevante arrecadação de ISS. O ICM tem tido uma participação constante e importante ao longo da década de 80, girando em torno dos 23% do total em média. As transferências do FPM se situam na faixa dos 7% e as outras transferências na faixa dos 10% mais recentemente, quando cresceram de importância na composição da receita.

No tocante à estrutura das despesas, poucas alterações ocorreram ao longo da década, como no caso das despesas com o Legislativo (8% em média, o que equivale a U$ 6 per capita), com Educação U$ 8, (10% em média), Saúde e Saneamento U$ 4 (6%), e Assistência e Previdência, com U$ 13, o que corresponde a 17% da receita. Os gastos em Administração e Planejamento é que vêm caindo substancialmente desde 1982, quando consumiam 59% do orçamento, para a faixa dos 20% em 90, ou seja, 14 dólares per capita. Essa queda se deu em favor do crescimento das despesas com Habitação e Urbanização, que passaram de 6% do total dos gastos em 1980, para 37% em 1990, o que equivale a 25 dólares per capita.

Entre todos os municípios da RMRJ, Niterói é o que apresenta os maiores gastos (em proporção à receita) em Habitação, Urbanização, Assistência e Previdência, sendo no entanto o que menos gasta em Educaçào e Cultura, sendo ainda o penúltimo em Saúde e Saneamento.

Nova Iguaçu

Durante a década de 80, Nova Iguaçu sempre ocupou o penúltimo lugar em termos de receita per capita (U$ 17 em 1990), acima apenas de São João de Meriti. Sendo considerado um município tipicamente residencial, abrigando uma população numerosa e de baixa renda (tendo, portanto, um baixo nível de receitas próprias), Nova Iguaçu não pode se beneficiar integralmente das reformas tributárias de 88, que privilegiam principalmente os municípios menores (transferências do FPM), e os de base econômica industrial (maior participação no ICMS).

As receitas próprias que em 80 eram responsáveis por 54% das receitas totais (U$ 10 per capita), revelando uma grande capacidade de autofinanciamento, apresentaram uma queda acentuada, chegando a apenas 29% da receita total (U$ 5 per capita), tornando-se excessivamente dependente das transferências intergovernamentais. É importante ressaltar que essa decadência não ocorre apenas em termos relativos, pois a arrecadação própria caiu 43% em termos absolutos. Com Isso a participação relativa do ICM vem crescendo, sendo responsável por 53% da receita em 1990 (contra 38% em 1980). Como já foi ressaltado anteriormente, as transferências do fundo de participação têm sido constantes, mantendo-se a média de 14% desde 1983.

Em relação às despesas, é nítido o movimento decrescente ao longo da década, das despesas com Administração e Planejamento (de 24% em 80 para 17% do orçamento em 1990), e em Educação e Cultura, caindo de 32% para 16% das despesas (de U$ 7 per capita para U$ 3,5). Tal declínio se deu em favor dos Investimentos em Saúde e Saneamento, que passa de 7% para 17% das despesas (de U$ 1,5 per capita para U$ 4), e em Transportes, que passa de 12% para 25%, sendo um dos municípios que mais investe nessa área (14% da despesa em média).

Paracambi

Paracambi, tido como município industrial, pequeno, mas com uma área rural importante, situa-se intermediariamente em termos de receita per capita (38 dólares per capita em 1990). Da mesma forma que em boa parte dos municípios brasileiros, houve um relaxamento no que diz respeito à arrecadação própria, que declinou em termos reais em 30%, passando a responder apenas por 26% das receitas (em 1980 eram 41%). Paracambi também se beneficiou dos aumentos progressivos das alíquotas do FPM, que passaram a responder por 46% da receita (em 80 eram 32%). A parcela do ICM pouco se alterou na estrutura, respondendo em média com 24%.

No quadro de despesas, a redução dos gastos com a Administração nos dois últimos anos (caindo de 41% para 16% do total) permitiu a elevação das despesas com Saúde e Saneamento, que eram as mais baixas da região nessa rubrica, em torno de 2%, e que passaram a ocupar 13% em 1990 (U$ 5 per capita). Há uma queda progressiva nos gastos com Assistência e Previdência e com Habitação e Urbanização, em detrimento dos investimentos em Educação, que passaram de 14% para 20% do total das despesas, de U$ 4,5 per capita para 7 dólares.

São Gonçalo

São Gonçalo é um município misto do ponto de vista das atividades, tendo um setor de comércio e serviços de relativa importância (é o quinto município da RMRJ nessas atividades), e abrigando uma populacão numerosa de baixa renda. Não obstante, São Gonçalo está entre os três municípios de menor arrecadação per capita da região, com 18 dólares per capita em média na década de 80. Apresenta dificuldades na arrecadação do IPTU e do ITBI, tendo em vista o baixo valor dos imóveis, compensada pela arrecadação do ISS. No entanto, como tantos outros municípios, tem tido reduzida a sua capacidade de arrecadação própria, que atingia 50% em 1980, passando para 32% em 1990. Em decorrência dIsso, as transferências do FPM e as Outras Transferências tem aumentado sua participação de 17% para 32% da receita, sendo que a parcela do ICM tem-se mantido relativamente constante no período considerado.

Durante os anos 80 o município vem reduzindo gradativamente seus gastos com Administração, elevando seus investimentos nas áreas de Saúde e Saneamento (em torno dos 17% em média) e principalmente em Transporte, sendo o que mais despendeu recursos nessa área na RMRJ, chegando em 93 aos 6,5 dólares per capita (33% da despesa total). Os gastos com Educação permanecem relativamente constantes, na faixa dos 15% (3 dólares per capita).

São João de Meriti

São João de Meriti é o município com o mais baixo índice de receita per capita da RMRJ (e portanto de gastos), 16 dólares. É um município residencial, com uma população numerosa e de baixa renda. Alijada da possibilidade de uma arrecadação relevante de IPTU, sem a presença de um setor industrial e comercial importante (baixa arrecadação de ICM e ISS), e sendo um município populoso (baixa

arrecadação proporcional do FPM), apresenta um baixo potencial de arrecadação. É cada vez mais dependente de transferências intergovernamentais, (36% de ICM, 29% de FPM e 13% de Outras Transferências, em 1990), visto que a arrecadação própria que em 1980 era responsável por 51% da receita, em 1990 alcançou apenas 23%.

Na sua estrutura de despesas, como a receita é baixa, os gastos relativos com o custeio básico para o funcionamento da máquina administrativa são altos.

São João de Meriti destoa totalmente dos demais municípios no que tange às despesas Administrativas, de Planejamento e Legislativas, as quais comprometeram em média 51% dos seus recursos, limitando sua capacidade de investimento nas áreas sociais. Apresenta por exemplo, as piores taxas de investimento em Saúde e Saneamento, Educação e Transportes da RMRJ. É importante frisar que em 1990 tais tendências aparentemente foram revertidas através da redução dos gastos em Administração e Planejamento, possibilitando a intensificação dos dispêndios na área social.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IPLANRIO, Zahar, 1987.

_____ , BRONSTEIN, Olga, VERTIS, Monica et alii *Políticas públicas, estrutura urbana e distribuição de população de baixa renda na área metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IBAN/CPU, 1978.

AFONSO, José Roberto R. *Evolução real e estrutura da receita dos municípios não capitais: 1988/1991*. Rio de Janeiro, 1992, dat.

_____ & LOBO, Maria Thereza L.S. Federalismo fiscal. In: *Estudos para a reforma tributária*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1987. Textos para discussão interna n. 108.

BARRETO, João Luis de Moraes. Federalismo fiscal: as opções do desenvolvimento. *Revista de Administração Municipal,* Rio de Janeiro, v.24, n.144, p.39-52, set/out, 1977. Edição Especial.

BENTES, Dulce & MARSCHIN, Clarice - A reforma tributária de 1988: contribuição à análise do processo de viabilização da reforma urbana. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro. v.37, n.196, p.40-52, jul/set. 1990.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de - Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. *Espaço & Debates*, São Paulo, v.11, n.32, p.80-87, 1991.

CONGRESSO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS. 12, Porto Alegre, 15/17 jul. 1992. *Reforma tributária do governo federal*. São Paulo: ABRASF, 1992.

FINANCAS PÚBLICAS E CONJUNTURA. *Municípios das capitais*. São Paulo: ABRASF, n.8, maio 1992.

FUNDACÃO GETÚLIO VARGAS, Rio de Janeiro. Instituto Brasileiro de Economia - Decálogo de uma boa reforma fiscal. Carta do IBRE. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v.45, n.7, p.7-10. jul.1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRACÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro - O *IBAM e a reforma fiscal.* Rio de Janeiro, mimeo,1992.

LOBO, Maria Thereza L.de Souza. *Competência municipal e prestação de serviços: perspectivas face à nova constituição.* Trabalho apresentado no Simpósio sobre os Municípios na nova Constituição. Rio de Janeiro, 22/24 de ago.de 1988. Rio de Janeiro, IBAM, 1988.

_____ . Política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós 1985. In: *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização.* Brasília: MPAS/CEPAL, 1989, v.3, p.481-533.

_____ & RESENDE, Fernando. Competências tributárias em regimes federativos. *Revista de Administração Municipal,* Rio de Janeiro, v.32, n.175, p.24-35, abr./jun. 1985.

LONGO, Carlos Alberto. *Reforma Tributária. Problemas Brasileiros.* São Paulo, n.290, mar./abr. 1992, encarte.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. *Descentralização e democracia: o município na próxima constituição.* Rio de Janeiro, IBAM, 1986.

_____ . Município e centralização no Brasil. In: *Instituto Brasileiro de Administração Municipal.* Relatório de atividades do exercício de 1976. Rio de Janeiro, IBAM, 1977, p.53-71.

MACHADO, Sergio Approbato. A reforma tributária. *Revista Brasileira de Contabilidade*, Brasília, v.21, n.79, p.12-17, abr./jun. 1992.

MACHADO JR, José Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. *A lei 4.320 comentada.* Rio de Janeiro, IBAM, 1991.

_____ . Entre estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. *Espaço & Debates*, São Paulo, v.11, n.32, p.73-79, 1991.

PINHEIRO, Ivan A. Limites impostos pela constituição às ações governamentais. *Gazeta Mercantil,* São Paulo, 1º março 1991, p.5.

PISCITELLI, Roberto Bocacio et alii *O sistema tributário na nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*. Brasília, ed. UNB, 1988.

REIS, Heraldo da Costa. *Áreas e centros de responsabilidades no controle interno das entidades governamentais*. s.n. s.d.

_____ . Em busca da transparência na contabilidade governamental. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.39, n.202, p.6-16, jan/mar 1992.

_____ . Fundos especiais: nova forma de gestão dos recursos públicos. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.38, n.201, p.51-59, out/dez 1991.

_____ . Gestão governamental e a contabilidade por fundos. *Textos de administração municipal*, Rio de Janeiro, n.8. IBAM/CDM, 1991.

REUNIÃO DOS SECRETÁRIOS DE FINANÇAS, PLANEJAMENTO E ADMINISTRACÃO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS. Rio de Janeiro, 22 de maio de 1992. Carta do Rio de Janeiro. São Paulo, ABRASF, 1992.

REZENDE, Fernando (Coord.) Proposta de reforma do sistema tributário brasileiro. In: *Estudos para a reforma tributária*. Textos para discussão n.104. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1987.

_____ & BRASILEIRO, Ana Maria. A repartição de encargos públicos entre níveis de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.18, n.3, p.66-87, jul/set 1984.

_____ , AFONSO, José Roberto & GOMES, Maria Cecília (Coord.). *Relações intergovernamentais e finanças municipais*. s.n.,s.d.

SANTOS, Carlos Nelson. Metrópoles e outras cidades brasileiras: bem antes de 60, muito depois de 80. *Espaço & Debates*, Edição especial, São Paulo, v.4, n.13, p.103-116, 1984.

SCHIMIDT, Benício V. A presença do estado nas grandes cidades. *Espaço & Debates*, Edição especial, São Paulo, v.4, n.13, p.84- 102., 1984.

SERRA, José & AFONSO, José Roberto. Finanças públicas municipais: evolução, reforma constitucional e perspectivas. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.36, n.193, p.32-42, out/dez 1989.

_____ . Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v.45, n.10, p.44-50, out. 1991.

_____ . Finanças públicas municipais II : trajetórias e mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v.45, n.11, p.35-43, nov. 1991.

SOUZA, Edgar Bastos de. *As políticas federais de desenvolvimento urbano no biênio 1989/1990*. Textos para discussão, 282. Brasília, IPEA/INPES, 1992..

VARSANO, Ricardo - O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.36, n.193, p.44-54, out/dez, 1989.

CAPÍTULO 5:

AVALIAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente capítulo é avaliar em que medida as novas leis orgânicas e os planos diretores dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, elaborados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, incorporaram as concepções, os objetivos e instrumentos de política urbana propostos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Além das propostas do MNRU, tomaremos por referência a Constituição Estadual do Rio de Janeiro, promulgada em 1989, verificando em que medida seu conteúdo conseguiu influenciar a elaboração da legislação dos municípios desse Estado.

Para desenvolver esse estudo, sistematizamos as leis orgânicas e os planos diretores e levantamos informações sobre a organização institucional das prefeituras, a partir de entrevistas com os dirigentes municipais e pesquisa de campo. O objetivo foi identificar as reais possibilidades e os limites para a implementação dos instrumentos aprovados, tendo como referência o novo arcabouço jurídico-institucional existente nos municípios.

O texto está organizado, além dessa introdução, nas seguintes seções:

I - Os Municípios Analisados;
II - A Constituição Estadual do Rio de Janeiro;
III - Os Direitos Individuais, Coletivos e Sociais;
IV - Gestão Democrática;
V - Política de Regulação do Uso do Solo;
VI - Política Habitacional;
VII - Políticas de Transporte, Saneamento e Meio Ambiente;
VIII - Condições Institucionais da Reforma Urbana;
IX - Conclusões

OS MUNICÍPIOS ANALISADOS.

Os municípios analisados fazem parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro[1] . Além desses, foram incluídos nesse estudo dois outros municípios do Estado do Rio de Janeiro: Angra dos Reis e Petrópolis.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta por 17 municípios: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, São Gonçalo, São João de Meriti, Guapimirim, Belford Roxo, Queimados e Japeri. Segundo o Censo de 1991, a população residente na Região Metropolitana é de 9.600.528, representando 76,3% da população total do Estado.

Como vimos no capítulo 2, a importância econômica da Região torna-se evidente quando analisamos a concentração do PIB em relação ao Estado. Em 1980, a RMRJ concentrava 83% do PIB estadual (18% do PIB agrícola, 77% do industrial, e 88% do PIB de comércio e serviços), distribuídos internamente em 69,65% para comércio e serviços, 30% para industria, e 0,35% para agricultura.

Seguindo a mesma tendência de divisão do PIB, a população economicamente ativa (PEA) da Região, segundo a PNAD de 1990, dividia-se em 1,3% para a atividade agrícola, 23,8% para a indústria e 74,9% para comércio e serviços.

A análise do pessoal ocupado por atividade econômica (Quadro I), segundo o censo econômico do IBGE de 1985, revela a forte concentração de empregos no município do Rio de Janeiro e o perfil econômico de cada cidade.

---

[1] Devido a recente emancipação dos municípios de Belford Roxo (1990), Japeri (1991), Queimados (1990) e Guapimirim (1990) não foi possível incluí-los na análise, pois não possuiam leis orgânicas aprovadas no início da elaboração desse trabalho. Na análise dos planos diretores, também não foram incluídos os municípios de Duque de Caxias, Itaguaí, Maricá e Mangaratiba. Os três primeiros porque ainda não o tinham elaborado até a presente data, e o terceiro porque, possuindo uma população inferior a 20.000 habitantes, não está obrigado a elaborá-la. Em relação a Magé, foi estudado o projeto apresentado pela prefeitura em 1991, rejeitado pela Câmara de Vereadores.

Por outro lado, incluímos os municípios de Petrópolis e Angra dos Reis no trabalho. O primeiro, pela proximidade da Região Metropolitana, sugerindo a necessidade de uma análise da influência exercida por essa característica, tendo em vista que esse município já integrou legalmente a Região Metropolitana. O segundo, por ser o único município dirigido pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no Estado. Tendo o PT se constituído numa das principais forças políticas de sustentação da proposta da Reforma Urbana em nível nacional, consideramos útil a comparação da lei orgânica e do plano diretor desse município com os demais integrantes da RMRJ.

A taxa de urbanização da Região atingia 98% em 1988 e a densidade demográfica do conjunto dos municípios que a compõem (Quadro II) confirma seu perfil urbano. Mas são graves os problemas de infraestrutura que a caracterizam, principalmente na medida em que se dirige às áreas periféricas das cidades.

A insuficiência dos meios de transporte de massa, saneamento básico, habitação, saúde e a incidência da violência urbana, são os principais problemas que afligem a Região. Além disso, três municípios da Região denominada Baixada Fluminense - Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São João de Meriti, juntamente com São Gonçalo e o Rio de Janeiro - concentram as maiores taxas de famílias indigentes (Quadro II), tornando a miséria e a fome um grave problema social e político para a gestão urbana desses municípios.

Com uma forte tradição de organização popular, a RMRJ também é marcada pela atuação dos movimentos populares urbanos, através das associações de moradores e outras dezenas de entidades comunitárias e Organizações Não-Governamentais (ONGs). A maioria dos seus municípios tem federação de associações de moradores (Quadro III), com exceção de Nilópolis, Paracambi e Mangaratiba, demonstrando, pelo menos potencialmente, capacidade de mobilização em torno da defesa das propostas populares.

O quadro dos partidos políticos vitoriosos nas eleições municipais de 1988 (Quadro III) mostra o comando das respectivas administrações locais hegemonizado pelo PDT. No entanto, a falta de tradição partidária no país recomenda cautela na análise do perfil político da região, em função das diferenciações que podem ser verificadas no interior do mesmo partido, dependendo dos grupos que controlam o aparelho partidário em cada cidade. No período de elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores - entre 1988 e 1992 -, levando-se em consideração os 15 municípios analisados, oito eram administrados por partidos de centro-esquerda (PDT, PSB e PT), e sete por partidos de centro-direita (PMDB, PFL e PDC). Em 1992, o número de prefeituras administradas pelos partidos de centro-esquerda sobe para 10, enquanto que os administrados pelos partidos de centro-direita desce para 5. Esse quadro é importante tendo em vista a possibilidade de regulamentação dos diversos instrumentos aprovados nas leis orgânicas e nos planos diretores pelas atuais administrações.

A participação popular na elaboração dos planos diretores municipais através de entidades representativas foi garantida pela Constituição Estadual nas

fases de elaboração e implementação, e em conselhos municipais definidos em lei (parágrafo 4º, artigo 228). Na maioria dos municípios da Região metropolitana do Rio de Janeiro essa determinação foi cumprida, como afirmam os próprios secretários das administrações municipais. Como pode ser observado no Quadro IV, a participação popular se efetivou através de consultas às associações de moradores e demais entidades representativas da sociedade civil ou através de foruns populares de discussão reunindo essas mesmas entidades.

Além disso, enquanto seis municípios (Nova Iguaçu, São Gonçalo. Niterói, Petrópolis, Nilópolis e Paracambi) tiveram assessoria de empresas na elaboração dos seus planos diretores, somente dois (Niterói e Angra dos Reis) a tiveram de universidades.

QUADRO I

PESSOAL OCUPADO POR ATIVIDADE ECONÔMICA NA REGIÃO METROPOLITANA - %

MUNICÍPIO/AT.ECONÔMICA	INDÚSTRIA	COMÉRCIO	SERVIÇO	DISTRI-BUIÇÃO DO PESSOAL OCUPADO
Rio de Janeiro	35,4	30,3	34,3	82,8%
Niterói	30,2	44,1	25,7	4,8%
Duque de Caxias	48,6	35,1	16,3	4,4%
Nilópolis	18,3	53,0	28,7	0,6%
Nova Iguaçu	36,8	43,6	19,6	4,1%
S. J. Meriti	26,0	52,0	22,0	1,9%
São Gonçalo	39,3	40,0	20,6	2,9%
Itaguaí	43,1	34,2	22,7	0,6%
Itaboraí	38,1	33,6	28,2	0,7%
Magé	56,1	29,9	14,0	0,8%
Mangaratiba	40,5	19,3	40,5	0,1%
Maricá	12,1	26,1	61,8	0,3%
Paracambi	66,7	22,7	10,6	0,2%

Fonte: Censo Econômico - 1985 - IBGE

QUADRO II

POPULAÇÃO POR MUNICÍPIO (CENSO DE 1991), DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/ha) E FAMÍLIAS INDIGENTES.

CIDADES	POPULAÇÃO DEMOGRÁFICA	DENSIDADE INDIGENTES	FAMÍLIAS
Rio de Janeiro	5.336.179	4.556,94	197.275
Nova Iguaçu	1.286.337	1.683,69	79.699
São Gonçalo	747.891	3.280,22	38.802
Duque de Caxias	664.643	1.503,72	39.693
S. J. Meriti	425.038	12.501,12	23.674
Niterói	416.123	3.200,95	15.574
Petrópolis	255.211	236,31	12.411
Magé	191.359	266,52	14.623
Itaboraí	161.274	306,60	13.870
Nilópolis	157.819	7.173,59	7.369
Itaguaí	113.010	216,08	7.562
Angra dos Reis	85.220	104,05	3.215
Maricá	46.542	137,29	3.759
Paracambi	36.391	184,73	2.357
Mangaratiba	17.922	61,80	1.439

Fontes:

1. Dados populacionais: Censo de 1991 - IBGE
2. Dados sobre indigência: IPEA - O Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por Municípios da Federação, maio de 1993.

QUADRO III

POPULAÇÃO POR MUNICÍPIO, FAMÍLIAS INDIGENTES, MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTIDO POLÍTICO NA ADMINISTRAÇÃO

CIDADES	FEDERAÇÃO DE MORADORES	PARTIDO NA ADMINIST. EM 1988	PARTIDO NA ADMINIST. EM 1992
Rio de Janeiro	FAMERJ	PDT	PMDB
Nova Iguaçu	MAB	PDT	PDT
São Gonçalo	UNIBAIRROS	PDT	PDT
Duque de Caxias	MUB	PFL	PFL
S. J. Meriti	ABM	PDC	PMDB
Niterói	FANIT	PDT	PDT
Petrópolis	FMP	PSB	PDT
Magé	COMAMEA	PMDB	PTB
Itaboraí	FAMI	PMDB	PSB
Nilópolis	não tem	PFL	PDT/PT
Itaguaí	FRAMI	PFL	PDT
Angra dos Reis	COMAN	PT	PT
Maricá	FAMMA	PDT	PDT
Paracambi	não tem	PMDB	PDT/PT
Mangaratiba	não tem	PDT	PMDB

Fontes:
1. Dados sobre as federações de associações de moradores: FAMERJ.
2. Dados sobre os partidos políticos na administração municipal: T.R.E.
3. Federações de moradores:
FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
MAB - Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu
UNIBAIRROS - União de Bairros de São Gonçalo
MUB - Federação das Associações de Bairros de Duque de Caxias
ABM - Federação das Associações de Moradores de São João de Meriti
FANIT - Federação das Associações de Moradores de Niterói
FAMP - Federação das Associações de Moradores de Petrópolis
COMAMEA - Conselho Municipal das Associações de Moradorers e Amigos de Magé
FAMI - Federação das Associações de Moradores de Itaboraí
FRAMI - Federação das Associações de Moradores de Itaguaí
COMAM - Conselho Municipal das Associações de Moradores de Angra dos Reis
FAMMA - Federação das Associações de Moradores de Maricá
* O Plano Diretor de Magé analisado não foi aprovado pela Câmara de Veradores.

QUADRO IV

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES - PARTICIPAÇÃO POPULAR E ASSESSORIA

CIDADES	TEVE PARTICIPAÇÃO POPULAR	FORMA DE PARTICIPAÇÃO	ASSESSORIA À PREFEITURA
Rio de Janeiro	SIM	Fórum Popular	NÃO
Nova Iguaçu	SIM	Fórum popular	HW Arquit.
São Gonçalo	SIM	Consultas	Toledo Ass.
Duque de Caxias	---	---	---
S. J. Meriti	SIM	Fórum popular	NÃO
Niterói	SIM	Reuniões descen.	UFF/IBAM
Petrópolis	SIM	Consultas	IBAM
Magé	SIM	Consultas	NÃO
Itaboraí	---	---	---
Nilópolis	NÃO	---	ENGESUR
Itaguaí	---	---	---
Angra dos Reis	SIM	Fórum popular	UFRJ
Maricá	---	---	---
Paracambi	SIM	Consultas	Coopera ativa
Mangaratiba	---	---	---

Fonte: Entrevistas com secretários municipais.

A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Logo após a promulgação da Constituição Federal iniciou-se o processo de elaboração das constituições estaduais, com a instalação de assembléias constituintes em todos os Estados da federação. O processo de elaboração das constituições estaduais foi similar ao federal. Os deputados estaduais eleitos em 1986 se transformaram em deputados constituintes. Seguindo o rastro da mobilização popular ocorrida no nível federal, a sociedade civil no Estado do Rio de Janeiro se mantém organizada em torno do Fórum Pró-Participação na Constituinte, que reúne o movimento popular, assessorias e organizações profissionais. No seu interior, instala-se o Fórum Estadual Pela Reforma Urbana, responsável pela elaboração da proposta popular Da Política Urbana, subscrita por 2.000 assinaturas, e pela pressão à Assembléia Constituinte Estadual para aprovação das suas propostas.

Do ponto de vista da mobilização popular, o processo constituinte estadual foi, contudo, bem menos participativo do que o processo federal. Na opinião de Guimarães e Abicalil: "essa relativa desmobilização provavelmente reflete as perdas sofridas no processo de votação da Constituinção Federal" (GUIMARÃES & ABICALIL, 1990).

No âmbito da Assembléia Legislativa é criado o Bloco Parlamentar Socialista Independende, formado pelos partidos de esquerda PT, PSB, PC do B e setores do PDT, com o objetivo de enfrentar o bloco parlamentar conservador (PFL, PMDB. PL e PTB), majoritário no Estado do Rio de Janeiro.

No entanto, apesar da baixa mobilização da sociedade civil, o resultado do texto constitucional incorpora a maioria das propostas contidas na emenda popular.

Nosso objetivo aqui é menos o de realizar uma análise aprofundada da Constituição Estadual, e mais o de pontuar alguns indicadores para a análise das leis orgânicas e dos planos diretores municipais. Constituindo-se na lei maior em nivel estadual, pode-se esperar que a primeira tenha exercido grande influência sobre o processo de elaboração destas últimas.

No âmbito dos direitos individuais, coletivos e sociais a Constituição Estadual basicamente repete as garantias asseguradas na Constituição Federal.

Quanto aos direitos da mulher, eles são tratados na seção relativa à saúde e têm seu conteúdo basicamente vinculado à assistência à saúde da mulher.

A Constituição Estadual do Rio também não inova nos instrumentos de gestão democrática, reproduzindo apenas os instrumentos aprovados na Carta Federal: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei.

As maiores inovações vão ser encontradas no tratamento das políticas urbana - compreendendo o uso do solo e a habitação - e do meio ambiente. Sem a pressão esperada por parte do setor imobiliário, a emenda popular apresentada pelos militantes do movimento pela reforma urbana sofre poucas modificações. Entre as principais alterações apontadas por Guimarães e Abicalil estão: "a supressão do procedimento Sumaríssimo nas ações de usucapião especial (Art. 192 da emenda); eliminação do parágrafo 2 do Artigo 185 da emenda, que reconhecia "o Estado de Necessidade"; eliminação do parágrafo 197 da emenda, que admitia área de até 60m² por lote para habitações populares; é retirada a expressão "deliberativo" do parágrafo 4 do artigo 186 da Emenda, que se referia ao caráter dos conselhos municipais para a participação popular na elaboração, aprovação e implementação do Plano Diretor; foi acrescido ao Artigo 186 da Emenda um parárafo (parágrafo 6) que obriga o Plano Diretor a regulamentar as edificações sobre dutos, canais, valões, etc; foi exigido também que haja participação popular na desafetação de bens de uso comum e rstrições na utilização das áreas que apresentam riscos geológicos" (GUIMARÃES & ABICALIL, 1990: 49).

A conclusão de Guimarães e Abicalil é que o capítulo da política urbana "representou um avanço no sentido de recuperar a cidadania, ao colocar a Função Social da Cidade acima do Direito de Propriedade, reforçar a participação popular, e colocar o município como principal gestor do seu território. Houve um avanço também quanto aos instrumentos de controle do uso do solo urbano, ao priorizar as camadas menos favorecidas da sociedade no uso das terras públicas ociosas" (GUIMARÃES & ABICALIL, 1990: 51).

Pode-se acrescentar a essa conclusão que os insrumentos de controle do uso do solo aprovados na Constituição Estadual possibilitam a implementação de políticas de redistribuição da renda gerada na cidade, principalmente pela valorização do patrimônio imobiliário decorrente dos investimentos públicos no espaço urbano.

Da mesma forma que no capítulo da política urbana, o do meio ambiente também incorpora grande parte das propostas dos grupos ambientalistas. Possuindo o maior número de artigos (21) da Constituição Estadual, o capítulo do meio ambiente representa um grande avanço no tratamento do tema, além de incorporar no seu interior a política de saneamento básico, tradicionalmente tratada separadamente.

Na análise dos avanços alcançados na Constituição Estadual é preciso levar em consideração outro aspecto decisivo, além da pressão exercida pelo movimento popular. Na sub-comissão da ordem econômica e do meio ambiente - onde se concentrava também o tratamento da política urbana - o Fórum Pró-Participação contava com dois deputados do PT, integrantes do Bloco Parlamentar Socialista Independente (Ernani Coelho e Carlos Minc) que atuaram como interlocutores do movimento na apresentação e defesa das suas propostas.

No entanto, o tratamento da política de transportes não teve a mesma sorte. Sofrendo A forte pressão "lobby" dos setores empresariais ligados às empresas de transportes coletivos, a Constituição Estadual trata esse tema apenas de forma superficial.

A análise dos instrumentos aprovados na Constituição Estadual está realizada no decorrer desse texto, já que optamos por uma sistematização comparativa com as Leis Orgânicas, possibilitando perceber a sua influência no âmbito municipal.

OS DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E SOCIAIS

A maioria das leis orgânicas dos municípios da RMRJ reafirma os direitos individuais, coletivos e sociais consagrados na Constituição Federal e na Constiuição Estadual (Quadro V). Na opinião de Pilatti, analisando os limites e avanços da Constituição de 1988, "o grande avanço em termos de consagração formal, sem dúvida, diz respeito ao título dedicado aos direitos fundamentais. Aqui tivemos não apenas a restauração das liberdades públicas completamente desrespeitadas e distorcidas durante o período da ditadura militar, mas muito especialmente a previsão de novos instrumentos de luta pelo exercício efetivo dessas liberdades e direitos" (PILLATTI, 1993:18).

A afirmação dos direitos fundamentais é expressa na Constituição Estadual através dos capítulos sobre direitos individuais e coletivos; direitos sociais; família, crianca, adolescente e idoso; e sobre direitos do consumidor.

Nesse tema, tanto na Constituição Estadual como nas diversas leis orgânicas, as definições são bastante amplas, reafirmando direitos já expressos na Constituição Federal, como por exemplo, o direito a viver com dignidade, à liberdade de consciência e de crença, à associação, à gratuidade de transportes coletivos aos deficientes físicos, contra qualquer forma de discriminação, e pela garantia de informações particulares, entre outros.

Em relação aos direitos da mulher, a Constituição Estadual não tem um capítulo ou seção exclusiva de tratamento do tema. O assunto é abordado na seção sobre saúde, onde são instituídas as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher para o atendimento as vítimas de violência (Art.33) é garantida a assistência integral à saúde da mulher, "assegurando assistência à gestação, ao parto e ao aleitamento; direito à auto-regulação da fertilidade...; fornecimento de recursos educacionais..., bem como o acesso gratuito aos métodos anticoncepcionais..., assistência à mulher, em caso de aborto, provocado ou não, como também no caso de violência sexual..." (Art.291). Ou seja, em sua maior parte, os direitos assegurados dizem respeito à saúde da mulher.

Das 15 leis orgânicas municípais estudadas, todas instituem capítulos ou seções definindo direitos individuais, coletivos e/ou sociais. Apesar da maioria delas não conter capítulos ou seções especialmente dedicados aos direitos da mulher, 12

municípios criam artigos tratando especificamente do tema, na maioria dos casos vinculados à seção de saúde e com conteúdo voltado para a assistência à saúde. Verifica-se, portanto, nesse caso, a influência exercida pela Constituição Estadual.

A Lei Orgânica de Nova Iguaçu é uma exceção a ser destacada entre os municípios analisados. Ela trata com profundidade dos direitos da mulher, tornando obrigatória a inclusão no currículo do ensino médio de matéria sobre as lutas das mulheres, resgatando sua história na sociedade (Art. 210); a garantia de creches e pré-escolas em áreas definidas pelo Conselho de Educação (Art.211); a adoção de medidas de controle das intervenções cirúrgicas cesarianas e a indução ao parto natural(Art.216); além dos direitos consagrados pela Constituição Estadual.

QUADRO V

L.Os. QUE CONTÊM CAPÍTULOS SOBRE DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E SOCIAIS E QUE DÃO TRATAMENTO ESPECÍFICO AOS DIREITOS DA MULHER

	DIREITOS INDIVIDUAIS COLETIVOS E SOCIAIS	DIREITOS DA MULHER
Constituição Estadual	SIM	SIM
CIDADES		
Rio de Janeiro	SIM	SIM
Nova Iguaçu	SIM	SIM
São Gonçalo	SIM	NÃO
Duque de Caxias	SIM	SIM
S. J. Meriti	SIM	NÃO
Niterói	SIM	SIM
Petrópolis	SIM	SIM
Magé	SIM	SIM
Itaboraí	SIM	SIM
Nilópolis	SIM	NÃO
Itaguaí	SIM	SIM
Maricá	SIM	SIM
Paracambi	SIM	SIM
Mangaratiba	SIM	SIM
Angra dos Reis	SIM	SIM

Uma novidade em relação aos direitos sociais foi a introdução dos direitos urbanos. Na Constituição Estadual, os direitos urbanos estão expressos na definição da função social da cidade, no artigo 226 do Capítulo Da Política Urbana: "A política urbana a ser formulada pelos municípios e onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vista à garantia e melhoria de qualidade de vida de seus habitantes. As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, seguranca e preservação do patrimônio ambiental e cultural" (Art.226).

Na Constituição Federal já aparecia o conceito de função social da cidade como objetivo da política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público Municipal. No entanto, contrariamente à proposta do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, a Constituição Federal não traz qualquer definição acerca desse conceito, remetendo para posterior regulamentação o estabelecimento de suas diretrizes. A Constituição Estadual, incorporando a proposta do movimento estadual pela reforma urbana, estabelece a definição da função social da cidade vinculada à garantia de um conjunto de direitos relacionados à vida urbana.

A mesma definição de função social da cidade presente na Constituição Estadual está reproduzida em 8 leis orgânicas (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Niterói, Petrópolis, Maricá, Paracambi, Mangaratiba e Angra dos Reis). Outras 3 (Itaguaí, Magé e Petrópolis) definem esse conceito como direito dos cidadãos aos bens e serviços urbanos, enquanto que apenas 4 leis orgânicas (Nilópolis, Duque de Caxias, São João de Meriti e Itaboraí) não trazem qualquer definição sobre a função social da cidade (Quadro VI).

A definição da função social da cidade e dos direitos urbanos na Constituiçao Estadual e na maioria das leis orgânicas municipais é um fato significativo como expressão do MNRU. Ela materializa a noção de direito urbano elaborada pelo movimento e fixa a responsabilidade do poder público municipal no atendimento a esses direitos.

QUADRO VI

LEIS ORGÂNICAS QUE DEFINEM DIREITOS URBANOS COMO DIREITO DOS CIDADÃOS AOS BENS E SERVIÇOS MUNICIPAIS

CIDADES	INSTITUEM DIREITOS URBANOS
Rio de Janeiro	SIM
Nova Iguaçu	SIM
SÃo Gonçalo	SIM
Duque de Caxias	NÃO
S. J. Meriti	NÃO
Niterói	SIM
Petrópolis	SIM
Magé	SIM
Itaboraí	NÃO
Nilópolis	NÃO
Itaguaí	SIM
Maricá	SIM
Paracambi	SIM
Mangaratiba	SIM
Angra dos Reis	SIM

MECANISMOS E CANAIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

A Constituição Estadual, da mesma forma que a Federal, inicia afirmando, logo no 1º artigo, que "o povo é o sujeito da vida política e da história do Estado do Rio de Janeiro". Quando analisamos o conjunto da Constituição, verificamos a forte influência exercida na sua construção do conceito de soberania popular, uma das idéias centrais do MNRU.

Com efeito, tomando como referência os trabalhos elaborados por F. K. Comparato, um dos autores que exerceu forte influência teórica no MNRU, a soberania popular é definida como o reconhecimento efetivo "de que todo poder emana do povo e em seu nome e proveito deve ser exercido" (COMPARATO, 1986, pag.17). Comparato reconhece três dimensões fundamentais da soberania efetiva do povo: "o necessário consentimento popular como condição de legitimidade da atribuição e do exercício do poder, em todos os níveis; a participação popular no exercício das funções públicas; e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais" (COMPARATO, 1986:17).

Em relação à primeira dimensão, referente ao consentimento popular na atribuição e exercício dos poderes em todos os níveis, Comparato distingue a esfera política da esfera econômica. Na esfera política, o necessário consenso popular é solicitado "pelo ritual periódico das eleições", enquanto que na esfera econômica ele se essende ao poder de controle sobre as macroempresas e às empresas de comunicação de massa" (COMPARATO, 1986:18). Na econômica, é necessário registrar que a Constituição Federal não institui mecanismos de controle da sociedade sobre as atividades econômicas, mantendo a primazia da propriedade privada, apesar de definir que essa deve cumprir sua "função social" (Art. 170). Assim, tanto a Constituição Federal como a Constituição Estadual do Rio de Janeiro concebem a soberania popular, somente na esfera política, exercida principalmente através do sufrágio universal.

Quanto à segunda dimensão, Comparato identifica a efetivação da participação popular através do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei. Constatamos que tanto a Constituição Federal quanto a Estadual adotam tais mecanismos. Cabe registrar, porém, a não instituição de qualquer mecanismo de controle e participação popular na esfera do poder judiciário. Todas as tentativas de submeter o poder judiciário ao controle da sociedade durante a Constituinte,

"esbarraram numa eficientíssima e poderosa resistência corporativa...(PILATTI, 1993, pág.26)

Na definição de direitos individuais, coletivos e sociais, a terceira dimensão da soberania popular, as Constituições Federal e Estadual conseguiram demarcar um campo de ruptura com a antiga ordem ditatorial, instituindo diversos direitos concernentes à nova ordem democrática.

De uma forma geral, as leis orgânicas municipais analisadas reproduzem os mecanismos de exercício da soberania instituídos pela Constituição Federal e Estadual: o sufrágio universal e o voto direto e secreto; o plebiscito; o referendo; e a iniciativa popular do processo legislativo. De todas as leis analisadas, apenas a de Itaguaí não institui a iniciativa popular de Lei e somente a de Nova Iguaçu não institui o plebiscito. Em relação ao referendo, a maioria delas (9 Leis Orgânicas) também definem esse instrumento (Quadro VII).

Apesar da maioria (9) das leis orgânicas apenas reproduzir esses dispositivos da forma como estão redigidos na Constituição Estadual, há algumas inovações importantes a serem destacadas. Seis municípios (Rio de Janeiro, São Gonçalo, Magé, Petrópolis, Maricá e Mangaratiba) aprovam a possibilidade do eleitorado requisitar o exercício do plebiscito. Excetuando Mangaratiba, onde essa requisição poderá ser feita por 3% do eleitorado, todas os demais municípios citados exigem a subscrição de 5% do eleitorado. No caso do referendo, apenas a lei orgânica de Petrópolis define regras (as mesmas do plebiscito) para sua requisição.

Em relação à iniciativa popular de lei, dois municípios trazem inovações: Rio de Janeiro e Mangaratiba. Nesse último, a Lei Orgânica exige a subscrição da proposta popular de lei por apenas 3% do eleitorado, portanto abaixo do determinado pela Constituição Estadual e Federal (5%). A Lei Orgânica do Rio de Janeiro possibilita que entidades representativas da sociedade civil (metade mais 1 dos filiados) ou entidades federativas (um terço do seu colegiado) apresentem propostas de lei. Essas inovações são importantes, tendo em vista que "o capítulo do processo legislativo [no caso da Constituição Federal e Estadual] tira, com a mão direita, o que o capítulo dos direitos políticos havia concedido, ou reconhecido, com a mão esquerda, na medida em que a exigência de número de assinaturas previsto pela Constituição é muito elevado, o que tem dificultado, de maneira a quase inviabilizar, a utilização desse instrumento no plano federal [e da mesma forma nas demais instâncias de governo] (PILATTI, 1993:25)

QUADRO VII

MECANISMOS DE EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR INSTITUÍDOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - RJ E GARANTIDOS NAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS

CIDADES	PLEBISCITO	REFERENDO DE LEI	INICIATIVA POPULAR
Rio de Janeiro	SIM	SIM	SIM
Nova Iguaçu	NÃO	NÃO	SIM
São Gonçalo	SIM	SIM	SIM
Duque de Caxias	SIM	SIM	SIM
S. J. Meriti	SIM	NÃO	SIM
Niterói	SIM	SIM	SIM
Petrópolis	SIM	SIM	SIM
Magé	SIM	NÃO	SIM
Itaboraí	SIM	SIM	SIM
Nilópolis	SIM	SIM	SIM
Itaguaí	SIM	NÃO	NÃO
Maricá	SIM	NÃO	SIM
Paracambi	SIM	NÃO	SIM
Mangaratiba	SIM	SIM	SIM
Angra dos Reis	SIM	SIM	SIM

Além dos instrumentos de gestão democrática instituídos pela Constituição Federal e Estadual, algumas leis orgânicas aprovam inovações que possibilitam a ampliação da participação popular no exercicio das funções públicas, merecendo ser destacados (Quadro VIII).

O uso da **audiência pública** como um eficaz instrumento de promoção da participação popular nos processos de decisão do poderes executivo e legislativo pode estar restrito a uma política específica ou ser amplamente requisitado pela população, sempre que essa entender necessário.

De uma forma geral, todas as leis orgânicas afirmam que cabe às comissões permanentes e temporárias da Câmara de Vereadores conceder audiências públicas, sem determinar nenhuma obrigatoriedade ou mesmo as condições para essa concessão. Apenas em 5 leis orgânicas. (São Gonçalo, Angra dos Reis, Nilópolis, Maricá e Mangaratiba), são definidas as normas para sua realização. A audiência pública poderá ser solicitada pela população em Angra dos Reis (concedida antes da aprovação, pelo Executivo, de projetos que envolvam impacto ambiental ou modificações no patrimônio cultural, além de conceder o direito, para cada entidade, da realização de 2 audiências por ano), Maricá (através da solicitação de entidades com mais de 200 filiados), e em Mangaratiba (onde além das entidades ela pode ser requisitada por 3% dos eleitores). Em São Gonçalo é obrigatória a realização de audiência pública antes da aprovação de instalação de atividade causadora de impacto ambiental, e em Nilópolis, antes da contratação de serviços privados de saúde.

O **Sistema de Democratização de Informações** é garantido apenas na Lei Orgânica do Rio de janeiro, que obriga que a prefeitura organize um sistema de informações do município, garantindo o acesso da sociedade civil.

Em relação à **Participação no Processo Orçamentário**, somente as leis orgânicas do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias aprovam procedimentos especiais que permitem a participação da sociedade civil. No Rio de Janeiro são instituídas reuniões públicas na fase da sua elaboração, convocadas pelo poder público, e debates públicos organizados pela Câmara de Vereadores na fase da sua aprovação. Em Duque de Caxias, está prevista a participação do Conselho Popular de Orçamento durante a fase da sua elaboração, sem, no entanto, estar definida a composição e o caráter desse Conselho.

A **Tribuna Livre** - instrumento que possibilita a participação das entidades representativas do movimento popular nos debates e seções legislativas nos assuntos de seus interesses e na defesa das proposições de sua iniciativa - não está instituída em nenhuma Lei Orgânica dos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

QUADRO VIII

OUTROS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA INSTITUÍDOS PELAS L.OS.

	Audiência Pública*	Sistema de informações	Tribuna Popular	Controle Orçamentário
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CIDADES				
Rio de Janeiro	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Nova Iguaçu	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
São Gonçalo	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Duque de Caxias	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
S. J. Meriti	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Niterói	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Petrópolis	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Magé	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Itaboraí	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Nilópolis	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Itaguaí	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Maricá	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Paracambi	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Mangaratiba	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Angra dos Reis	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

* Só foram consideradas as 5 Leis Orgânicas que definem as regras para realização das audiências públicas.

O último instrumento de gestão analisado diz respeito aos **Conselhos Municipais**, considerados, dentro do tema da "participação e das potencialidades das entidades citadinas", como os "instrumentos mais democráticos da população e que podem contribuir para viabilizar uma prestação mais eficiente dos serviços públicos e uma definição mais precisa das prioridades administrativas..." (JACOBI, 1990, pág. 135).

Tendo em vista as ambiguidades e confusões em torno da discussão sobre a participação em conselhos municipais (GONDIM, 1991), temos a necessidade de, primeiramente, discutir melhor esse conceito para fins desse trabalho. Os conselhos municipais são canais institucionais que asseguram a participação da sociedade civil na administração pública. Um Conselho Municipal pode ter representatividade restrita ou ampla dependendo da sua composição e da forma de escolha dos seus membros. Ela é restrita quando a escolha dos seus membros for feita pelo executivo ou legislativo e/ou não incorporar as entidades representativas da sociedade local. Pelo contrário, ela é ampla se no seu interior há representação de todos os segmentos sociais, e seus membros são escolhidos nos fóruns internos de decisão das entidades representativas que o compõem. Quanto ao seu caráter e natureza, ele também pode ser consultivo ou deliberativo, paritário ou não.

Para o movimento popular pela reforma urbana, os conselhos municipais com representatividade ampla são denominados de conselhos populares, caracterizados como canais institucionais que asseguram a participação das entidades representativas da sociedade civil organizada nas instâncias de decisão do poder público. Seu objetivo central deve ser o de "possibilitar de forma mais direta e cotidiana o contato entre os cidadãos e as instituições públicas, de forma a possibilitar que essas considerem os interesses e concepções político-sociais daqueles no processo decisório (JACOBI, 1990 :135).

No âmbito desse trabalho foram considerados todos os Conselhos Municipais independente da sua natureza - restrita ou ampla. Isso principalmente pelo fato de serem poucas as leis orgânicas e os Planos Diretores que trazem definições a esse respeito.

Analisamos ainda, separadamente, os conselhos municipais que democratizam a gestão de políticas setoriais específicas (educação, saúde, direitos humanos, meio ambiente, criança e adolescente, entre outros), dos conselhos relacionados à gestão da vida urbana, ou seja, que requerem um "conceito de

planejamento bem mais flexível do que aquele estabelecido pelo modelo racional compreensívo" (GONDIM, 1991: 84), que orientou o exercício da atividade planejadora de boa parte dos municípios no Brasil. Essa concepção de conselhos muncipais se inscreve na compreensão da gestão política da cidade à partir da construção de um "pacto territorial" (QUEIROZ RIBEIRO & CARDOSO, 1990), que "consiga garantir a transparência administrativa, equacionar as demandas e possibilitar formas de participação em projetos inovadores" (JACOBI, 1990:139).

Nesse sentido, constatamos que as Leis Orgânicas incorporaram majoritariamente Conselhos Municipais ligados a políticas setoriais (Quadro IX). No entanto, somente 5 L.Os. (Rio de Janeiro, Itaboraí, Angra dos Reis, Maricá e Petrópolis) criam Conselhos Municipais de Gestão Urbana (ou com nomes similares, como Desenvolvimento Urbano ou Política Urbana). Deve-se notar, entretanto, que os Planos Diretores aprovados ampliam o número de municípios (9) que instituem esse instrumento (Quadro X).

QUADRO IX

PRINCIPAIS CONSELHOS MUNICIPAIS INSTITUÍDOS NAS LEIS ORGÂNICAS*

	EDUCAÇÃO	SAÚDE	CULTURA	MEIO AMBIENTE	DIR. HUMANANOS	CRIANÇA /ADOL.	AGRÍCOLA	DESPORTO /LAZER	DEFESA CONSUMID.	DEFIC. FÍSICOS	MULHER	TRANSPORTES	NEGRO	ORÇAMENTO	TURISMO
R. de Janeiro	X	X	X	X	X	X		X	X				X		
Nova Iguaçu	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X				X
São Gonçalo	X	X				X				X					
D. de Caxias	X	X	X		X		X	X						X	
S.J.Meriti	X	X	X		X										
Niterói		X													
Petrópolis	X	X	X	X	X	X	X	X							
Magé	X	X	X												
Itaboraí	X	X		X			X								
Nilópolis	X	X	X												
Itaguaí	X	X	X	X			X								
Maricá	X	X	X	X	X	X						X			
Paracambi	X		X	X			X		X						
Mangaratiba	X	X		X											
A . dos Reis	X	X	X	X			X		X	X	X				X

* Excetuando o Conselho de Política Urbana, analisado no quadro X

QUADRO X
CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICA URBANA INSTITUÍDOS

CIDADES	NAS L.Os.	NOS P.D.	CARÁTER	COMPOSIÇÃO
Rio de Janeiro	SIM	SIM	CONS.	(i)
Nova Iguaçu	NÃO	SIM	CONS.	-
São Gonçalo	NÃO	SIM	-	-
Duque de Caxias	NÃO	-	-	-
S. J. Meriti	NÃO	NÃO	-	-
Niterói	NÃO	SIM	CONS.	-
Petrópolis	SIM	SIM	-	-
Magé	NÃO	NÃO	-	-
Itaboraí	NÃO	-	-	-
Nilópolis	NÃO	SIM	CONS.	(ii)
Itaguaí	NÃO	-	-	-
Maricá	SIM	-	-	-
Paracambi	NÃO	SIM	CONS.	-
Mangaratiba	NÃO	-	-	-
Angra dos Reis	SIM	SIM	DELIB.	(iii)

(i) Lei específica, anterior à Lei Orgânica Municipal, regulamentou o funcionamento do Conselho, que tem a participação da FAMERJ, FAFERJ, SARJ, IAB, SENGE, ABES, FIRJAN, AMPEC, ADEMI, SINDUSCON e Clube de Engenharia.

(ii) O Plano Diretor define que o Conselho de Desenvolvimento Urbano terá composição paritária, mas não regulamenta sua composição.

(iii) A composição definida pelo Plano Diretor é a seguinte: seis do Poder Executivo, dois da Câmara de Vereadores, um dos construtores (AECEAR), um do movimento ambiental (SAPE), nove do Conselho de Associações de Moradores (COMAM), um do movimento sindical, um do setor empresarial turístico (ATCV). São ao todo 21 membros.

Os Conselho Instituídos têm a seguinte denominação:

Niterói - Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
Rio de Janeiro, Nova Iguaçu - Conselho Municipal de Política Urbana
São Gonçalo - Conselho Municipal de Urbanismo
Petrópolis - Conselho Municipal de Preservação, Urbanismo e Meio Ambiente
Nilópolis e Paracambi - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
Maricá - Conselho Municipal de Urbanismo e Orbras Públicas
Angra dos Reis - Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente

As entrevistas realizadas nos municípios possibilitou constatar que conselhos foram efetivamente regulamentados e quais os que estão em funcionamento. Nesse estudo tomamos por base somente os conselhos de alguma forma vinculados à área de planejamento - urbanismo, meio ambiente, habitação e transportes.

A institucionalização de um conselho na lei orgânica ou no plano diretor não garante seu funcionamento na prática, tendo em vista que essa normalmente necessita de regulamentação que defina seu caráter (deliberativo ou consultivo), composição, entidades representativas, e tempo do mandato dos conselheiros. Mesmo estando regulamentado, porém, um conselho pode não ser instalado, não tendo funcionamento real, já que ele depende também da força política dos atores locais e da administração.

Dos conselhos aprovados nas leis orgânicas e nos planos diretores, estão regulamentados 66,7 % daqueles ligados à área de planejamento em 6 municípios (Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Petrópolis, Maricá e Angra dos Reis). Somente em 3 (Nova Iguaçu, Nilópolis e Paracambi) os conselhos não foram regulamentados (Quadro XI). Verificamos, portanto, uma alta taxa de efetividade na regulamentação dos conselhos municipais. No entanto, quando analisamos aqueles que realmente estão funcionando, verificamos que a taxa de efetividade cai para 45%, ou seja, apenas em apenas 4 municípios os conselhos estão funcionando (Niterói, Petrópolis, Maricá e Angra dos Reis).

Dos quatro conselhos que estão funcionando, o único deliberativo é o de Angra dos Reis. O caso de Maricá deve ser destacado: os membros do conselho de urbanismo desse município são indicados pelo prefeito e aprovados pela Câmara de Vereadores. Seu conselho, portanto, não garante a participação das entidades representativas da cidade, mas de cidadãos da sociedade civil escolhidas pelo prefeito.

Em três outros municípios (Duque de Caxias, Magé e Itaguaí) temos, ainda, a criação de conselhos que não estavam previstos anteriormente nas leis orgânicas e nos planos diretores. No entanto, só encontramos funcionando o Conselho Municipal de Bem-Estar de Duque de Caxias.

Apesar da grande retórica das administrações municipais em torno da importância da participação popular, o que verificamos é que os conselhos municipais

estão funcionando de fato em menos da metade dos municípios onde foram regulamentados. E mesmo nesses, não é descabido sustentar a hipótese de funcionamento precário, devido à ausência de sistemas de informação no âmbito municipal que possibilitem a formulação de políticas públicas pelos atores que participam desses fóruns.

QUADRO XI
CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICA URBANA INSTITUÍDOS E EM FUNCIONAMENTO[2]

CIDADES	FUNCIONANDO	CARÁTER	COMPOSIÇÃO	REGULAMENTADO
Nova Iguaçu	Nenhum	-	-	-
São Gonçalo	Meio Ambiente	Consult.	sem inf.	NÃO
D. de Caxias	B. Estar Social**	Deliber.	Paritário	SIM
S. J. Meriti	Nenhum	-	-	-
Maricá	Urbanismo	Delib.	Paritário	SIM
Niterói	Urb. e M. Amb.	Consult.	Paritário	SIM*
Petrópolis	Urb. e M. Amb.	Consult.	Paritário	SIM
Angra dos Reis	Urb. e M. Amb.	Deliber.	Paritário	SIM

* O Conselho de Marica é formado por 4 pessoas: 1 representante do Poder Executivo, 1 do Poder Legislativo e 2 da sociedade civil, todos escolhidos pelo prefeito e aprovados pela Câmara de Vereadores.

** O Conselho de Bem-Estar Social é responsável pela política habitacional.

Fonte: Entrevistas realizadas nos municípos, 1994

[2] Nas entrevistas realizadas neste estudo foi excluído o município do Rio de Janeiro que, devido à sua complexidade institucional, exigiria outros instrumentos analíticos.

Outro aspecto analisado, fortemente associado à democratização da gestão municipal, foi a descentralização administrativa. A descentralização, como diz Jordi Borja, "é consubstancial à democracia" (citado em MASSOLO, 1988:43). No entanto, diversas experiências de governos locais evidenciam que a descentralização da organização político-administrativa "não implica necessariamente a democratização e a desburocratização do Estado" (MASSOLO, 1988:42). Mas, como afirma Massolo, a trilogia "Democracia-Descentralização-Município" é fundamental para a construção de "espaços públicos visíveis" e para "viver cotidianamente a territorialidade da democracia".

Apenas 4 leis orgânicas dos municípios da Região Metropolitana instituem mecanismos de descentralização administrativa (Quadro XII): as leis orgânicas do Rio de Janeiro e de Maricá, através de regiões administrativas; Duque de Caxias, das sub-prefeituras e Itaboraí das administrações distritais. Nenhuma das unidades descentralizadas instituídas tem, porém, autonomia orçamentária e somente a Lei Orgânica de Itaboraí associa a descentralização administrativa à participação popular, através da instituição dos conselhos comunitários distritais. Em todos os casos, as unidades descentralizadas exercem funções relacionadas ao planejamento, proposição e fiscalização de obras e serviços concernentes à área territorial sob sua jurisdição.

QUADRO XII

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA INSTITUÍDA PELAS LEIS ORGÂNICAS

CIDADES	INSTITUI DESCENTRALIZAÇÃO	TIPO
Rio de Janeiro	SIM	Região Administrativa
Nova Iguaçu	NÃO	-
São Gonçalo	NÃO	-
Duque de Caxias	SIM	Sub-Prefeitura
S. J. Meriti	NÃO	-
Niterói	NÃO	-
Petrópolis	NÃO	-
Magé	NÃO	-
Itaboraí	SIM	Adm. Distritais
Nilópolis	NÃO	-
Itaguaí	NÃO	-
Maricá	SIM	Região Administrativa
Paracambi	NÃO	-
Mangaratiba	NÃO	-
Angra dos Reis	NÃO	-

MECANISMOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO

Para instituir um novo padrão de política urbana, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana tem formulado como um dos eixos centrais da sua proposta o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária, de acordo com os princípios da funcão social da propriedade e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização. (QUEIROZ RIBEIRO & SANTOS JÚNIOR, 1993).

Na Constituição Federal foram poucos os instrumentos aprovados que realizaram esse objetivo: (i) o parcelamento ou edificação compulsórios; (ii) o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; (iii) desapropriação com pagamento da dívida pública com regate de até dez anos; e (iv) o usucapião urbano para aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia (Art. 182 e 183).

Já na Constituição Estadual do Rio de Janeiro as propostas de política urbana defendidas pelo MNRU conseguiram ter maior sucesso, sendo praticamente aprovadas na sua totalidade, excetuando-se o solo criado.

Em relação à propriedade imobiliária, a Constituição Estadual estabelece que ela cumprirá a sua função social "quando condicionada às funções sociais da cidade e às exigências do plano diretor" (parágrafo 2º, Art. 226). Sete municípios definem o mesmo conceito nos seus planos diretores: a subordinação dos direitos decorrentes da propriedade individual aos interesses da coletividade, visando à melhoria da qualidade de vida, o bem-estar da sociedade e à promoção do bem comum (Quadro XIII).

QUADRO XIII

DEFINIÇÕES SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NOS PLANOS DIRETORES

CIDADES	DEFINEM O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NOS P.D.
Rio de Janeiro	SIM
Nova Iguaçu	NÃO
São Gonçalo	NÃO
Duque de Caxias	-
S. J. Meriti	SIM
Niterói	SIM
Petrópolis	SIM
Magé	SIM
Itaboraí	-
Nilópolis	NÃO
Itaguaí	-
Maricá	-
Paracambi	SIM
Mangaratiba	-
Angra dos Reis	SIM

Com relação aos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, a Constituição Estadual os divide em:

I - tributários e financeiros: (a) IPTU progressivo e diferenciado por zonas e outros critérios de ocupação do solo; (b) taxas e tarifas diferenciadas por zonas, segundo os serviços públicos oferecidos; (c) contribuição de melhoria; (d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros, nos limites das legislações próprias e (e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano e

II - institutos jurídicos: (a) discriminação de terras públicas; (b) desapropriação; (c) parcelamento e edificação compulsórios; (d) servidão administrativa; (e) limitação administrativa; (f) tombamento de imóveis; (g) declaração de área de preservação ambiental; (h) cessão ou permissão; (i) concessão real de uso ou domínio; (j) poder de polícia e (l) outras medidas previstas em lei (Art. 227).

De uma forma geral, as Leis Orgânicas e/ou Planos Diretores Municipais reproduzem os instrumentos aprovados na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Na sistematização apresentada nesse trabalho, conforme já dito anteriormente, tomamos como referência os principais instrumentos de intervenção propostos pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana.

A análise demonstrou, primeiramente, que quase todas as Leis Orgânicas apenas enunciam esses instrumentos, além de trazerem diretrizes bastante genéricas para a elaboração dos planos diretores. Tal fato teve como conseqüência que, apesar da maioria dos planos definir critérios para a aplicação dos instrumentos enunciados, a sua utilização nas políticas fundiárias necessita de leis específicas para sua regulamentação.

Para fins desse trabalho, foram considerados aprovados aqueles instrumentos instituídos em qualquer uma das leis analisadas. Essa observação é importante tendo em vista que, por vezes, um instrumento aprovado na Lei Orgânica não é sequer citado no Plano Diretor, não deixando de estar, no entanto, aprovado para efeito da política urbana municipal.

O IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo é um imposto municipal que permite tributar progressivamente os proprietários de imóvel urbano não edificado, sub-utilizado que não esteja atendendo sua função social. Todos os municípios aprovaram esse instrumento, sendo que apenas os planos

diretores de Angra dos Reis e Nilópolis não trazem definições acerca desse instrumento. O **Parcelamento ou Edificação Compulsórios** visam exigir do proprietário a utilização dos lotes urbanos segundo os fundamentos da função social da propriedade. A aplicação desses dois insrumentos é requisito para a **Desapropriação** para fim de reforma urbana, com a indenização pelo imóvel mediante pagamento de títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Aprovados na Constituição Federal, esses três instrumentos foram incorporados em quase todos os municípios, onde apenas Magé não cita o parcelamento e a edificação compulsórios (Quadro XIV e XV).

A **Contribuição de Melhoria** é um instrumento tradicional na legislação brasileira. Permite à Prefeitura Municipal cobrar uma taxa municipal decorrente de melhorias urbanas executadas em parte do seu território. Cinco municípios não aprovam esse instrumento: Petrópolis, Magé, Itaboraí, Itaguaí e Maricá.

Dentro dos instrumentos tributários e financeiros, a instituição do **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU)** - constituído pelos recursos oriundos da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos em lei - e das **Taxas e Tarifas Diferenciadas Por Zonas Segundo os Serviços Oferecidos** são duas das novidades importantes nos planos diretores. Seu objetivo é financiar programas sociais e promover a justiça no processo de produção da cidade. Em relação ao FMDU, a maioria dos municípios o adotam e apenas cinco (Duque de Caxias, São João de Meriti, Magé, Itaboraí e Itaguaí) não o aprovam. No entanto, em relação às Taxas Diferenciadas, essa relação se inverte, sendo instituído em apenas cinco municípios (Rio de Janeiro, Petrópolis, Magé, Maricá e Angra dos Reis).

Em relação aos principais istrumentos jurídicos propostos, selecionamos os que nos parecem ser os mais importantes sob o ponto de vista da reforma urbana (Quadro XV, XVI e XVII).

O **cadastro de terras públicas** e o **banco de terras** procuram dotar o municípios de informações necessárias para o exercício da atividade de planejamento e desenvolvimento de política de assentamento de famílias de baixa renda. Nove municípios aprovam o cadastro de terras públicas (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Petrópolis, Nilópolis, Itaguaí, Maricá, Paracambi e Angra dos Reis), mas apenas Angra dos Reis institui o Banco de Terras.

A **Concessão Real de Uso** é uma resposta importante à limitação da Constituição Federal, que aprovou o Usucapião Especial apenas para as terras particulares. A Concessão Real de Uso permite que a prefeitura conceda ao morador em terreno público municipal o direito à moradia por tempo determinado. Todos os municípios aprovaram esse insrumento.

A **Transferência do Direito de Construir** e a **Operação Interligada** são outros dos instrumentos jurídicos que têm por mérito possibilitar ao Poder Público Municipal negociar, principalmente com grandes proprietários e com a iniciativa privada, obras de urbanização e concessão de índices urbanísticos especiais, visando o desenvolvimento de projetos de interesse do município. Menos conhecidos, tais instrumentos tiveram pouca aceitação nos municípios, tendo sido o primeiro aprovado apenas em Niterói e Petrópolis; e o segundo, no Rio de Janeiro, Paracambi, Niterói e São Gonçalo.

O **Direito à Preempção**, o **Direito de Superfície**, e o **Relatório de Impacto Urbanístico** fazem parte do último bloco de instrumentos jurídicos selecionados. O Direito à Preempção - assegura ao município a preferência para aquisição de imóveis de interesse público que forem objetos de alienação por parte dos seus proprietários. Ele é aprovado em três municípios: Petrópolis, Magé e Paracambi. O Direito de Superfície - que concede ao proprietário de terreno urbano, o poder de ceder a outra pessoa por tempo determinado ou indeterminado, o direito de construir ou plantar no seu terreno - é aprovado em Nova Iguaçu, Petrópolis, Magé e Paracambi. O Relatório de Impacto Urbanístico - que consiste na exigência, pelo poder público, de relatório de análise de projetos de grande impacto urbanístico - foi aprovado em apenas dois municípios: Rio de Janeiro e Paracambi.

QUADRO XIV

INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS APROVADOS

	IPTU PROGRES.		CONTRIB. DE MELHORIA		FUNDOS DES.URBANO		TARIFAS DIFERENC.	
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	SIM		SIM		SIM		SIM	
CIDADES	L.O.	P.D.	L.O.	P.D	L.O.	P.D.	L.O.	P.D.
Rio de Janeiro	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
Nova Iguaçu	SIM*	SIM	SIM*	SIM	SIM*	SIM	NÃO	NÃO
São Gonçalo	SIM*	SIM	SIM*	SIM	SIM*	SIM	NÃO	NÃO
Duque de Caxias	SIM*	-	SIM*	-	NÃO	-	NÃO	-
S. J. Meriti	SIM*	SIM*	SIM*	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Niterói	SIM*	SIM	SIM*	NÃO	SIM*	SIM	NÃO	NÃO
Petrópolis	SIM*	SIM	NÃO	NÃO	SIM*	SIM*	SIM*	SIM*
Magé	SIM*	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM*
Itaboraí	SIM*	-	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Nilópolis	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Itaguaí	SIM*	-	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Maricá	SIM*	-	NÃO	-	SIM*	-	SIM*	-
Paracambi	SIM*	SIM	SIM*	NÃO	SIM*	SIM	NÃO	NÃO
Mangaratiba	SIM*	-	SIM*	-	SIM*	-	NÃO	-
Angra dos Reis	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO

(*) Apenas enunciam os instrumentos, sem trazer qualquer definição a respeito da sua aplicação.

QUADRO XV

INSTRUMENTOS JURÍDICOS APROVADOS - I

	CADASTRO TERRAS PÚBLICAS		DESAPROP.		PARC.EDIF. COMPULS.		CONCESSÃO REAL DE USO	
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	SIM		SIM		SIM		SIM	
CIDADES	L.O.	P.D.	L.O.	P.D	L.O.	P.D.	L.O.	P.D.
Rio de Janeiro	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Nova Iguaçu	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO	SIM*	SIM	SIM*	NÃO
São Gonçalo	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO	SIM*	SIM	SIM*	NÃO
Duque de Caxias	NÃO	-	SIM*	-	SIM*	-	SIM*	-
S. J. Meriti	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO
Niterói	NÃO	NÃO	SIM*	SIM	SIM*	SIM	SIM*	NÃO
Petrópolis	SIM	SIM	NÃO	SIM*	NÃO	SIM	SIM	SIM*
Magé	NÃO	NÃO	NÃO	SIM*	NÃO	NÃO	NÃO	SIM*
Itaboraí	NÃO	-	SIM*	-	SIM*	-	SIM*	-
Nilópolis	NÃO	SIM	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO
Itaguaí	SIM*	-	SIM*	-	SIM*	-	SIM*	-
Maricá	SIM	-	SIM*	-	SIM*	-	SIM	-
Paracambi	SIM*	NÃO	SIM*	SIM	SIM*	SIM	SIM*	NÃO
Mangaratiba	NÃO	-	SIM*	-	SIM*	-	SIM*	-
Angra dos Reis	NÃO	SIM	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO

(*) Apenas enunciam os instrumentos, sem trazer qualquer definição a respeito da sua aplicação.

QUADRO XVI

INSTRUMENTOS JURÍDICOS APROVADOS -II

	TRANFEREN. DO DIREITO DE CONSTRUIR		BANCO DE TERRAS.		OPERAÇÕES INTERLIGADAS	
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	NÃO		NÃO		NÃO	
CIDADES	L.O.	P.D.	L.O.	P.D	L.O.	P.D.
Rio de Janeiro	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Nova Iguaçu	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
São Gonçalo	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Duque de Caxias	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
S. J. Meriti	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Niterói	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Petrópolis	SIM*	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Magé	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Itaboraí	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Nilópolis	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Itaguaí	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Maricá	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Paracambi	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Mangaratiba	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Angra dos Reis	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO

(*) Apenas enunciam os instrumentos, sem trazer qualquer definição a respeito da sua aplicação.

QUADRO XVII

INSTRUMENTOS JURÍDICOS APROVADOS - III

	DIREITO DE PREEMPÇÃO		DIREITO DE SUPERFÍCIE		RELATÓRIO DE IMPACTO URBANÍSTICO	
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	NÃO		NÃO		NÃO	
CIDADES	L.O.	P.D.	L.O.	P.D	L.O.	P.D.
Rio de Janeiro	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Nova Iguaçu	NÃO	NÃO	SIM*	NÃO	NÃO	NÃO
São Gonçalo	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Duque de Caxias	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
S. J. Meriti	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Niterói	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Petrópolis	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO
Magé	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Itaboraí	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Nilópolis	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Itaguaí	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Maricá	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Paracambi	NÃO	SIM	SIM*	SIM	NÃO	SIM
Mangaratiba	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
Angra dos Reis	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

(*) Apenas enunciam os instrumentos, sem trazer qualquer definição a respeito da sua aplicação.

Os Planos Diretores foram concebidos tradicionalmente como instrumentos de zoneamento funcional do solo urbano, tendo como objetivo principal determinar normas de uso e ocupação. Tal zoneamento, ao dividir a cidade em diversas áreas (residencial, industrial, turística, rural, etc), favorecia os interesses imobiliários e reproduzia a segregação no espaço urbano, trazendo como conseqüência o surgimento e a legitimação de uma cidade dividida entre os espaços legais (coerentes com os índices pré-estabelecidos) e ilegais (ocupados pelas classes populares e fora dos índices urbanísticos aprovados pela municipalidade).

A proposta de zoneamento do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana tenta romper com essa concepção de organização do uso e ocupação do solo da cidade, ao conceber o zoneamento como instrumento de controle do uso, estabelecendo padrões socialmente pactuados de utilização e ocupação das áreas da cidade condizentes com padrões mínimos de qualidade de vida urbana e preservação do meio ambiente. Um dos seus eixos é a instituição das **Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social - AEIS,** ocupadas pela população de baixa renda (assentamentos consolidados, favelas, loteamentos irregulares, cortiços, entre outros) - para as quais seriam estabelecidas normas de uso e ocupação do solo específicas.

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro as Áreas de Especial Interesse Social são instituídas nos planos diretores da maioria dos municípios, não sendo aprovadas apenas em São Gonçalo e Nilópolis. No entanto, o mesmo não se repete quando analisamos as leis orgânicas. O fato é que somente a Lei Orgânica de Paracambi aprova esse instrumento. Isso talvez deva-se a que o Plano Diretor, e não a Lei Orgânica, tem por incumbência estabeler o zoneamento da cidade (Quadro XVIII).

Outro fato importante é que a aprovação das AEIS já estava assegurada na Constituição Estadual, determinando que os municípios instituíssem, além das Áreas de Especial Interesse Social, as de interesse urbanístico, turístico, ambiental, e de utilidade pública.

QUADRO XVIII

ZONEAMENTO - INSTITUIÇÃO DE ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

CIDADES	NAS L.Os.	NOS P.Ds.
Rio de Janeiro	NÃO	SIM
Nova Iguaçu	NÃO	SIM
São Gonçalo	NÃO	NÃO
Duque de Caxias	NÃO	-
S. J. Meriti	NÃO	SIM
Niterói	NÃO	SIM
Petrópolis	NÃO	SIM
Magé	NÃO	SIM
Itaboraí	NÃO	-
Nilópolis	NÃO	NÃO
Itaguaí	NÃO	-
Maricá	NÃO	-
Paracambi	SIM	SIM
Mangaratiba	NÃO	-
Angra dos Reis	NÃO	SIM

O **solo criado** foi uma das principais propostas defendidas pelos técnicos ligados ao MNRU. Esse instrumento estabelece um coeficiente único para o aproveitamento dos terrenos urbanos. Separando o direito de propriedade do direito de construir, a utilização desse instrumento vincula o exercício do direito de construir acima do coeficiente estabelecido, à autorização pelo Poder Executivo. Tal autorização é concedida levando em consideração a capacidade de ocupação da área urbana (de acordo com as condições de infra-estrutura existentes na cidade) e mediante o pagamento de uma taxa municipal. Os recursos obtidos devem fazer parte do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e estarem destinados à urbanização das AEIS.

Instrumento bastante polêmico, já que atinge diretamente os interesses dos setores imobiliários, o solo criado não foi aprovado na Constituição Estadual e tampouco na maioria das leis orgânicas. Somente 3 leis orgânicas (Rio de Janeiro, Niterói e Petrópolis) o aprovaram. No entanto, ao analisarmos os planos diretores constatamos que a maioria dos municípios (Rio de Janeiro, Niterói, Nova Iguaçu, Petropolis, Magé e Paracambi) adotou o solo criado (Quadro XIX).

QUADRO XIX

SOLO CRIADO - APROVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, LEIS ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES

	L.O.	P.D.
Constituição Estadual	NÃO	-

CIDADES	L.O.	P.D.
Rio de Janeiro	SIM	SIM
Nova Iguaçu	NÃO	SIM(*)
São Gonçalo	NÃO	NÃO
Duque de Caxias	NÃO	-
S. J. Meriti	NÃO	NÃO
Niterói	SIM	SIM
Petrópolis	SIM	SIM(*)
Magé	NÃO	SIM(*)
Itaboraí	NÃO	-
Nilópolis	NÃO	NÃO
Itaguaí	NÃO	-
Maricá	NÃO	-
Paracambi	NÃO	SIM
Mangaratiba	NÃO	-
Angra dos Reis	NÃO	NÃO

(*) Não vincula o solo criado ao fundo de desenvolvimento urbano.

POLÍTICA HABITACIONAL

A Constituição Federal define a política habitacional como de responsabilidade comum das esferas federal, estadual e municipal. A Constituição Estadual, por sua vez, reforça essa definição no artigo 236 ao incumbir "ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infra-estrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transportes". Tal constatação indica que a política habitacional foi concebida como integrante da política urbana, a partir da constatação da importância do uso do solo na questão da moradia. A maioria das leis orgânicas e dos planos diretores adota essa orientação, como veremos a seguir.

A Constituição Estadual exige que o Estado e os municípios assegurem entre outras medidas: (i) urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco de vida a seus habitantes; (ii) regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados; (iii) participação ativa das entidades represenativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, progamas e projetos que lhes sejam concernentes; e (iv) criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilidade pública (Art. 231).

A maioria dos municípios nas suas leis orgânicas ou nos seus planos diretores adota política de **regularização fundiária** (exceto Nova Iguaçu, São Gonçalo, Duque de Caxias e Itaboraí), **urbanização de favelas** (exceto Duque de Caxias e Itaboraí) e **construção de habitação popular** (exceto Duque de Caxias, São João de Meriti e Angra dos Reis), como integrantes da política habitacional (Quadro XX). Verificamos, portanto, uma novidade em relação às definições de responsabilidade dos municípios na nova ordem institucional aprovada após a Constituição Federal, com a descentralização municipal desta política.

QUADRO XX

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR - INSTITUÍDAS NAS LEIS ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES

	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA		URBANIZAÇÃO DE FAVELAS		HABITAÇÃO. POPULAR	
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	SIM		SIM		SIM	
CIDADES	L.O.	P.D.	L.O.	P.D	L.O.	P.D.
Rio de Janeiro	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Nova Iguaçu	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM
São Gonçalo	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Duque de Caxias	NÃO	-	NÃO	-	NÃO	-
S. J. Meriti	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Niterói	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Petrópolis	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Magé	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Itaboraí	NÃO	-	NÃO	-	SIM	-
Nilópolis	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
Itaguaí	SIM	-	SIM	-	SIM	-
Maricá	SIM	-	SIM	-	SIM	-
Paracambi	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM
Mangaratiba	SIM	-	SIM	-	SIM	-
Angra dos Reis	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO

AS POLÍTICAS DE SANEAMENTO, TRANSPORTE E MEIO AMBIENTE

De uma uma forma geral, as políticas de saneamento e transporte são tratadas de forma bastante superficial na Constituição Estadual e nas leis orgânicas e planos diretores. Com efeito, apesar de todos os municípios da Região Metropolitana assumirem nas suas leis orgânicas responsabilidades na gestão dos transportes urbanos, nenhum deles define política específica orientada para a população de baixa renda. As poucas inovações se restringem à criação nos planos diretores do Rio de Janeiro e de Petrópolis e na Lei Orgânica de Maricá, de **Conselhos Municipais de Transportes,** além da instituição na Lei Orgânica de Nilópolis e Maricá e no Plano Diretor do Rio de Janeiro, do **Fundo Municipal de Transporte**. Constituindo-se numa das grandes inovações debatida pelos técnicos da área, a proposta das câmaras de compensação tarifária não foi aprovada em nenhum município.

Observamos, no entanto, em algumas leis orgânicas e planos diretores a adoção de ações localizadas em certos segmentos sociais. Assim, figuram a gratuidade para os maiores de 65 anos (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Niterói, Petrópolis, Nilópolis, Magé, Itaguaí, Paracambi, Maricá, Mangaratiba e Angra dos Reis); para os estudantes (Rio de janeiro, São Gonçalo, Niterói, Petrópolis, Nilópolis, Itaguaí, Magé, Paracambi, Maricá, Mangaratiba e Angra dos Reis); para os deficientes físicos (Rio de Janeiro, São Gonçalo, Niterói, Nilópolis, Paracambi, Mangaratiba e Angra dos Reis); para atendentes e auxiliares de enfermagem (Angra dos Reis); exigência de horário noturno (Rio de Janeiro, Niterói, Maricá). Constatamos, ainda, a adoção do Fundo Municipal de Transportes Coletivos (Rio de Janeiro, Nilópolis e Maricá) e exigência de divulgação da planilha de custos das empresas a cada proposta de reajustamento da tarifa (Petrópolis).

A política de saneamento é definida na Constituição Estadual como de competência do Estado, em comum com a União e os municípios. Em todos os planos diretores, porém, ela é assumida como de responsabilidade municipal. Contraditoriamente, a afirmação da competência e definição de diretrizes não se traduz em instrumentos e programas municipais. Apenas dois municípios (Rio de Janeiro e Nova Iguaçu) definem programas de saneamento para a população de baixa renda, mas sem determinar as áreas onde eles serão aplicados. No caso de Nova Iguaçu, são definidos como ação prioritária da prefeitura programas de esgotamento sanitário das áreas de especial interesse social, instituídas pelo Plano Diretor.

Mesmo assim, é preciso afirmar que foram aprovadas definições importantes sobre a política de saneamento, presentes em capítulos específicos tratando do tema, ou em capítulos de meio ambiente ou de saúde.

Pode-se até mesmo questionar o sentido de um capítulo sobre saneamento básico no interior das leis orgânicas e/ou Planos Diretores. As novas tendências de tratamento do tema, conceituando saneamento como um sistema integrado de ações composto de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta de lixo, controle de vetores e urbanização (OLIVEIRA, SANTOS JÚNIOR & MARTINEZ, 1991) tornam evidente a necessidade de articular saneamento as políticas de saúde e meio ambiente. Essa foi, na verdade, a opção da maioria do municípios.

Entre as definições mais importantes estão a implantação de um sistema único integrado de coleta, transporte, tratamento e disposição do lixo (Maricá); proibição de despejar ou queimar lixo a céu aberto e de despejar lixo em lagoas, rios, cursos d'água e No mar (Rio de Janeiro, Paracambi e Maricá); exigência de incineração do lixo hospitalar e farmacêutico (Maricá); proibição de criação de aterros sanitários à margem dos rios, lagoas, lagos, manguezais e mananciais (Rio de Janeiro, Petrópolis, Paracambi, Magé, Itaboraí, Itaguaí, Mangaratiba e Maricá); exigência para que indústrias e hospitais de grande e médio porte, obrigatoriamente, instalem nas suas dependências incineradores de lixo (Paracambi); exigência de tratamento primário dos esgotos sanitários coletados por rede pública e/ou particular (Rio de Janeiro, Niterói, Paracambi, Itaboraí, Itaguaí, Mangaratiba e Maricá); proibição da implantação do sistema unitário de coleta de águas pluviais e esgotos domésticos e/ou industriais (Rio de Janeiro, Paracambi, Mangaratiba e Maricá) e exigência para as empresas concessionárias de serviço de abastecimento público de águas de divulgar semestralmente relatório de monitoragem de água distribuída à população, por instituição de reconhecida capacidade técnica científica (Itaboraí, Mangaratiba e Maricá). Cabe ressaltar, ainda, a criação, pelo Plano Diretor de Nova Iguaçu, da Comissão Municipal de Saneamento, com participação das entidades comunitárias.

Todos esses instrumentos já haviam sido aprovados pela Constituição Estadual, não configurando inovações importantes por parte dos municípios.

A análise das políticas de meio ambiente demonstram igualmente que os municípios da RMRJ foram bastante influenciados pelos debates em torno da temática ambientalista e pela Constituição Estadual, que define diretrizes, instrumentos de

fiscalização e sanções no caso de desrespeito às normas ambientais, além de instrumentos de gestão e intervenção.

Considerando-se as leis orgânicas e os planos diretores, todos os municípios definem como sendo responsabilidade municipal assegurar a utilização saudável e equilibrada do meio ambiente (Quadros XXI e XXII).

Na busca pela normatização dos usos do território, garantindo a preservação do meio ambiente, os municípios instituíram instrumentos de controle do uso do solo, tais como o **zoneamento ambiental** (11 municípios), **unidades de conservação** (8 municípios) - delimitação pelo poder público de espaços físico-territoriais, que reúnem características ambientais peculiares, e que abriga e protege espécies raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção - e/ou o **código ambiental** (4 municípios). Há que se ressaltar, no entanto, que na grande maioria das leis aprovadas, esses instrumentos não estão regulamentados.

Entre os principais mecanismos de fiscalização instituídos estão: a **auditoria** periódica nos sistemas de controle de poluição e prevenção dos riscos de acidente das instalações e atividades de significativo potencial poluidor (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Niterói, Itaboraí, Itaguaí, Paracambi, Maricá e Angra dos Reis); a obrigação de **informar** sistematicamente à população sobre os níveis de poluição e qualidade do meio ambiente (Nova Iguaçu, Petrópolis, Itaboraí, Itaguaí, Mangaratiba e Maricá); e a exigência de **estudos de impacto ambiental** para a instalação de atividade ou obra potencialmente causadora de degradação do meio ambiente (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São Gonçalo, Niterói, São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Itaboraí, Itaguaí, Paracambi, Maricá, Mangaratiba e Angra dos Reis).

A aplicação de sanções administrativas e fiscais se revelou como uma das inovações mais importantes das leis orgânicas e dos planos diretores, instituindo o princípio poluidor-pagador. Nem sempre, no entanto, as sanções estão definidas, devendo na maioria dos casos ser regulamentadas posteriormente. Entre as que já estão definidas, figuram a proibição de concessão de financiamentos governamentais e incentivos fiscais às atividades que desrespeitem padrões e normas de proteção ao meio ambiente (Magé, Itaboraí, Itaguaí, Paracambi, Maricá, Mangaratiba e Angra dos Reis).

A instituição do **Fundo Municipal de Conservação Ambiental**, destinado a programas e projetos de preservação e conservação do meio ambiente, é

aprovado em apenas cinco municípios. E os **Conselhos Municipais de Meio Ambiente** em 11 (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Niterói, Petrópolis, Itaboraí, Paracambi, Itaguaí, Magé, Maricá, Mangaratiba e Angra dos Reis).

Inovações importantes: o **plebiscito** é obrigatório em Duque de Caxias no caso da construção de centrais nucleares ou de usinas industriais para construção ou beneficiamento no urânio ou de qualquer outro minério nuclear. Em São Gonçalo e Itaguaí ele é convocado pelo Legislativo ou por iniciativa de 5% dos eleitores para a decisão de licença de instalação e operação de atividade efetiva ou potencialmente causadora de alterações significativas no meio ambiente A **audiência pública** com o mesmo fim, é instituída em Angra dos Reis e São Gonçalo.

QUADRO XXI

POLÍTICA AMBIENTAL NAS L.Os.

	RES-PONS. MUNI-CIPAL	MECA-NISMOS /FISCAL.	MECA-NISMOS/ SAN-ÇÃO	RIMA	UNID. CON-SERVA-ÇÃO	CÓDI-GO AMBI-ENTAL	ZONEA-MENTO	FUNDO MUNI-CIPAL
Rio de Janeiro	X	X	X	X	X			
Nova Iguaçu	X	X	X	X			X	X
São Gonçalo	X	X	X	X			X	
Duque de Caxias	X	X	X	X			X	
S.J.Meriti	X			X				
Niterói	X	X	X	X	X			
Petrópolis	X	X			X	X	X	X
Magé	X	X	X	X			X	
Itaboraí	X	X	X	X	X		X	
Nilópolis	X			X				
Itaguaí	X	X	X	X		X	X	
Marica	X	X	X	X	X		X	X
Paracambi	X	X	X	X			X	
Mangaratiba	X	X	X	X	X	X		
Angra dos Reis	X	X	X	X				

QUADRO XXII

POLÍTICA AMBIENTAL NOS PLANOS DIRETORES

	RES-PONS. MUNI-CIPAL	MECA-NIS-MOS/ FISCAL	MECA-NIS-MOS/ SAN-ÇÃO	RI-MA	UNI-DAD. CON-SER-VA-ÇÃO	CÓDI-GO AMBI-EN-TAL	ZO-NEA-MEN-TO	FUN-DO MU-NI-CI-PAL
Rio de Janeiro	X	X		X	X		X	X
Nova Iguaçu	X	X	X	X	X		X	X
São Gonçalo	X					X		
S.J.Meriti								
Niterói	X	X	X		X		X	X
Petrópolis	X	X	X	X	X		X	X
Magé	X	X						
Nilópolis	X							
Paracambi	X	X						
Angra dos Reis	X	X	X	X	X			

CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A REFORMA URBANA NOS MUNICÍPIOS DA RMRJ

A partir de levantamento de campo e de entrevistas com secretários dos governos municipais, a pesquisa sistematizou informações sobre a organização institucional das prefeituras da Região Metropolitana do Rio de Janeiro relacionadas à atividade de planejamento e orçamento, com o objetivo de discutir a capacidade das prefeituras em implementar as políticas aprovadas nas Leis Orgânicas e nos Planos Diretores. Como já foi dito anteriormente, não incluímos o município do Rio de Janeiro nesse estudo devido à complexidade organizacional desta prefeitura.

Constatamos que existe órgão responsável pelo planejamento urbano em todos os municípios, com exceção de Nova Iguaçu, onde o órgão de planejamento é a Empresa Municipal de Urbanismo vinculada ao gabinete do prefeito. Nos demais, a função de planejamento urbano é exercida por unidades administrativas que possuem o nível hierárquico de secretaria de governo. Em apenas seis municípios (Angra dos Reis, Paracambi, São Gonçalo, São João de Meriti, Duque de Caxias e Petrópolis) essa função está sob o controle de uma secretaria de planejamento. Em quatro (Nilópolis, Magé, Itaboraí e Maricá) é a secretaria de obras a unidade que desenvolve atividades de planejamento. Nos outros três municípios o órgão de planejamento está sob a responsabilidade de outras secretarias: de desenvolvimento urbano (Itaguaí); de urbanismo e meio ambiente (Niterói); e de obras, desenvolvimento urbano e planejamento (Mangaratiba).

Estas diferenças de formatos de organização administrativa não são arbitrárias. A secretaria de obras tende a ser o órgão de planejamento nos pequenos municípios, enquanto que nos maiores é a secretaria de planejamento que cumpre essa função. Normalmente nos municípos menores a secretaria de planejamento tem por função predominante a programação orçamentária.

Em relação às atribuições dos órgãos de planejamento, verificamos que em todos os municípios eles têm por função elaborar normas urbanísticas e realizar projetos de desenho urbano. Outras atribuições variam segundo os municípios de acordo com a secretaria municipal responsável pelo planejamento:

- elaboração de projetos de sistema viário (Niterói, São Gonçalo, Itaguaí, Maricá, Nova Iguaçu, Paracambi, Angra dos Reis, Duque de Caxias, Nilópolis, Mangaratiba, Magé e Itaboraí)

- projetos de pavimentação (Niterói, São Gonçalo, Maricá, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Nilópolis, Mangaratiba, Magé e Itaboraí)

- projetos de saneamento /micro-drenagem (São Gonçalo, Itaguaí, Maricá, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Duque de Caxias, Nilópolis, Mangaratiba, Magé e Itaboraí)

- projetos de praças e jardins (Niterói, São Gonçalo, Maricá, Nova Iguaçu, Paracambi, Nilópolis, Mangaratiba, Magé e Itaboraí)

- projetos de habitação popular (Itaguaí, Maricá, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti e Nilópolis)

- projetos de loteamento popular (Itaguaí, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti, Nilópolis, Itaboraí e Petrópolis)

- regularização fundiária (Niterói, São Gonçalo, Itaguaí, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti, Nilópolis, Magé e Itaboraí)

- fiscalização das normas urbanísticas (São Gonçalo, Itaguaí, Maricá, Duque de Caxias, Nilópolis, Mangaratiba e Itaboraí)

- execução de obras municipais (Maricá, Nova Iguaçu, Nilópolis, Mangaratiba, Magé, Itaboraí e Mangaratiba)

- elaboração de projetos de desenvolvimento econômico (São Gonçalo, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti e Mangaratiba)

- elaboração e fiscalização das normas ambientais (Niterói, São Gonçalo, Maricá, Paracambi, Angra dos Reis e Petrópolis)

- aprovação de projetos arquitetônicos de particulares (Niterói, Itaguaí, Maricá, Duque de Caxias, Mangaratiba, Magé e Itaboraí)

- coordenação da elaboração do orçamento municipal (São João de Meriti, Angra dos Reis e Mangaratiba)

Quando uma atividade não é exercida pelo órgão de planejamento, ela é de responsabilidade de outra secretaria (obras, meio ambiente, transportes, governo, etc.). Esse quadro torna evidente que as atribuições ligadas à atividade de planejamento estão distribuídas entre diversas secretarias no interior de cada adminisração, o que certamente corresponde também a divisão de poder no seu interior. Não há dúvidas que tal formato organizacional torna extramamente difícil o exercício da função de planejamento urbano, pois dificulta a coordenação e controle das diferentes ações da política urbana.

De forma geral, nas entrevistas realizadas com os secretários municipais identificamos a existência uma concepção tecnicista e físico-territorial do planejamento urbano: planejar é "ordenar a cidade", "controlar seu crescimento", "pensar no futuro", uma "atividade técnica, apolítica".

No entanto, percebem-se ao mesmo tempo indícios de mudanças desta concepção, na direção da incorporação do modelo de planejamento próximo daquele apregoado pelo MNRU. Como vimos no capítulo I, os debates sobre a reforma urbana foram pouco a pouco consolidando a idéia da necessidade de um processo de planejamento e de modelo de plano que incorporasse centralmente as noções de conflitos e de negociação. Em um dos textos amplamente utilizados pelos integrantes do MNRU, esse novo formato é definido como aquele "capaz de gerar intervenções governamentais que efetivamente promovam a melhoria das condições urbanas de vida", o que requer "uma prática renovada de planejamento que ultrapasse os limites da concepção `tecnocrática' e incorpore a visão política da questão urbana (QUEIROZ RIBEIRO & CARDOSO, 1990:75). Nesta concepção, o espaço urbano é caracterizado como "uma arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro" (QUEIROZ RIBEIRO & CARDOSO, 1990:76). A partir desta compreensão dos processos de produção dos problemas urbanos, QUEIROZ RIBEIRO & CARDOSO entendem o planejamento urbano como "gestão política da cidade", colocando como um dos eixos centrais a necessidade da "construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanos" (QUEIROZ RIBEIRO & CARDOSO, 1990:77)

Nas entrevistas, identificamos que vários secretários municipais já incorporam essa concepção de planejamento, ainda que de forma fragmentada e inacabada: "Hoje, planejamento urbano não é mais função específica do cargo dos

arquitetos e urbanistas que projetavam a cidade em cima das pranchetas sem conhecer a cidade. É instrumento para conciliar as demandas de diferentes setores que convivem no espaço urbano, para fazer da cidade um espaço de convívio democrático" (Paulo Nazareth, chefe de gabinete da secretaria de governo de Niterói).

Essa nova concepção, no entanto, ainda não se reflete na estrutura interna das secretarias de planejamento. Em todas elas, a metade ou mais dos cargos de nível superior são ligados à área técnica, a maioria de arquitetos, seguidos por engenheiros, e geógrafos. Surpreendentemente, não foi encontrado nenhum sociólogo ou historiador trabalhando no setor de planejamento.

Em relação ao número de funcionários e à distribuição desses pelos principais cargos de nível superior, temos por município o seguinte quadro:

Município	Funcionários	
Niterói	15	(9 arq., 2 eng., 1 adv.)
São Gonçalo	10	(3 arquit., 4 eng., 1 adv., 1 econ.)
Itaguaí	20	(2 arq., 2 eng.)
Maricá	8	(1 arq., 5 eng., 1 adv.)
Nova Iguaçu	20	(4 arquit., 1 geóg., 2 eng., 4 advog.)
Paracambi	3	(1 arquiteto, 1 geógrafo)
São João de Meriti	18	(4 arquitetos, 4 eng., 2 adv. 1 econ.)
Angra dos Reis	11	(3 arquitetos)
Duque de Caxias	20	(3 arquitetos)
Nilópolis	40	(2 arquitetos, 3 engenheiros, 1 advogado)
Mangaratiba	6	(2 arquit., 1 engen., 1 contador e adv.)
Itaboraí	5	(3 arquitetos, 2 engenheiros)
Petrópolis	10	(3 arquitetos, 3 engenheiros

)

A responsabilidade pela elaboração do orçamento municipal também varia entre as diversas prefeituras. Em 6 municípios (Itaguaí, São João de Meriti, Angra dos Reis, Nilópolis, Maricá, Itaboraí e Mangaratiba, esse último em conjunto com a Secretaria da Fazenda) ela é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e em 3 (Nova Iguaçu, Paracambi, Magé e Petrópolis) da Secretaria de Fazenda. Em Duque de Caxias essa responsabilidade é da Secretaria de Governo, em Niterói da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, e em São Gonçalo do Gabinete do Prefeito.

No entanto, os procedimentos do processo de elaboração e aprovação do orçamento municipal são praticamente os mesmos, podendo ser resumido nos seguintes passos:

a) coordenação do processo de elaboração do orçamento é de responsabilidade de uma secretaria, dependendo da prefeitura, que tem um papel centralizador;

b) secretarias são consultadas através de memorandos para realizarem a previsão dos seus custos;

c) juntamente com a Secretaria de Fazenda (quando não é ela própria quem coordena o processo), é feita a previsão da arrecadação;

d) a secretaria responsável pelo orçamento decide a destinação das verbas;

e) o prefeito aprova o projeto orçamentário e nos casos de conflitos por verbas decide as prioridades e os cortes no orçamento.

O único município que rompe com esse procedimento centralizado de elaboração do orçamento é Angra do Reis, onde uma proposta preliminar elaborada pela secretaria de planejamento é discutida em assembléias distritais. Após a consolidação das propostas surgidas nestas assembléias, o documento orçamentário é submetido a um conselho municipal de representantes comunitários e só depois é enviado para a Câmara de Vereadores.

CONCLUSÕES

Esse capítulo teve um duplo objetivo: avaliar em que medida a reforma institucional e jurídica dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi influenciada pelas propostas do Movimento Nacional da reforma Urbana e, ao mesmo tempo, identificar as reais possibilidades das propostas contidas nas Leis Orgânicas e nos Planos Diretores transformarem-se em políticas governamentais.

A principal conclusão a que chegamos é a constatação da forte diversidade entre as Leis Orgânicas e os Planos Diretores a esse respeito, o que certamente poderá ser atribuído às diferenças existentes entre os pesos políticos dos movimentos e dos grupos sociais que atuaram no processo de elaboração em cada município. Também se explica por diferentes graus de acúmulo de discussão e construção de propostas em cada tema existentes da sociedade.

É possível, porém, identifcar outras explicações.

Em relação aos direitos sociais, chama a atenção o fato de três dos quatro municípios que não aprovaram direitos urbanos estarem situados na Baixada Fluminense (Duque de Caxias, São João de Meriti e Nilópolis - o quarto é Itaboraí). São João de Meriti e Nilópolis também são dois, dos três, que não instituem direitos da mulher. Pode-se supor que a cultura de direitos sociais na Baixada Fluminense é ainda bastante frágil, o que se refletiu nas Leis Orgânicas desses municípios. Colabora ainda para essa análise o fato deles estarem sendo administrados por partidos conservadores (PDC e PFL), enquanto que os outros dois municípios da Baixada (Nova Iguaçu e Duque de Caxias) tinham o PDT na frente da administração.

Nos mecanismos de gestão democrática o município que traz mais inovações é o Rio de Janeiro, com a aprovação, além do plebiscito, referendo e da iniciativa popular de lei, do sistema de informações e do controle orçamentário. Dos municípios que apresentam inovações na definição da utilização do plebiscito, audiência pública - no caso desses dois possibilitando à população requerer a utilização desses instrumentos - e iniciativa popular de lei (Rio de Janeiro, São Gonçalo, Magé, Petrópolis, Maricá, Mangaratiba e Angra dos Reis) apenas Magé é administrado pelo PMDB, enquanto quatro são dirigidos pelo PDT, um pelo PSB e outro pelo PT.

Todos os muicípios aprovam conselhos municipais setoriais. No entanto, entre os dez municípios que aprovam conselhos de política urbana, cinco são administrados pelo PDT (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Niterói e Maricá), um pelo PSB (Petrópolis) e um pelo PT (Angra dos Reis), totalizando sete administrações com perfil de centro-esquerda. Itaboraí e Paracambi tinham o PMDB na frente da gestão municipal e apenas Nilópolis era gerido por um partido com perfil conservador, o PFL.

Dos municípios onde os conselhos ligados à política urbana efetivamente estão funcionando, três são administrados atualmente pelo PDT (Niterói, Petrópolis e Maricá), um pelo PT (Angra dos Reis) e um pelo PFL (Duque de Caxias).

Dos seis maiores municípios que têm Plano Diretor, apenas São João de Meriti não aprovou o Conselho Municipal de Política Urbana, reforçando o perfil claramente conservador do seu Plano Diretor. Levando-se em consideração que dos 10 Planos Diretores analisados apenas dois não aprovam Conselhos de Política Urbana (São João de Meriti e Magé), podemos constatar a existência de importantes avanços na direção da implantação da gestão democrática da cidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Analisando-se os instrumentos de controle do uso do solo no seu conjunto, podemos tirar as seguintes conclusões abaixo relacionadas.

a) Dos 16 instrumentos analisados, apenas 6 municípios aprovam mais do que 8 instrumentos, considerando-se as Leis Orgânicas e os Planos Diretores - Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Niterói, Petrópolis, Paracambi e Angra dos Reis. Todos administrados por partidos de centro-esquerda (PDT, PSB e PT). Dois municípios aprovam oito instrumentos - São Gonçalo e Magé -, um administrado pelo PDT e outro pelo PMDB. E seis municípios aprovam menos do que oito instrumentos - Duque de Caxias, São João de Meriti, Itaboraí, Nilópolis, Maricá e Mangaratiba. Desses últimos, somente São João de Meriti e Nilópolis - administrados respectivamente pelo PDC e PFL - já possuem Planos Diretores.

b)Se tentarmos fazer uma análise mais qualitativa, escolhendo alguns instrumentos considerados mais polêmicos nas discussões sobre os Planos Diretores, como os Conselhos Municipais, o Solo Criado e as AEIS, verificamos que, dos municípios que têm Planos Diretores, apenas Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Niterói, Petrópolis e Paracambi aprovam todos os três instrumentos citados. Angra dos Reis (Conselho

Municipal e AEIS) e Magé (Solo Criado e as AEIS) aprovam dois deles, e São Gonçalo (Conselho), Nilópolis (Conselho) e São João de Meriti (AEIS) apenas um.

Nas Políticas de Meio Ambiente e Saneamento Básico, o quadro é mais homogêneo, tendendo a haver um alto índice de aprovação dos instrumentos instituídos na Constituição Estadual e algumas poucas inovações. Municípios como o Rio de Janeiro, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, Maricá, Itaboraí, Itaguaí, Mangaratiba e Angra dos Reis, aprovam a maior parte dos instrumentos analisados, demonstrando que as diferenças de perfil nas administrações municipais não se refletiu nas divergências de tratamento da questão ambiental nas Leis Orgânicas e Planos Diretores. Parece, portanto, ter havido um certo consenso sobre a importância do tema no interior da sociedade. O que não parece ter ocorrido com a política de transporte, que teve tratamento simplificado em todos os municípios.

Outro aspecto a ser destacado é a constatação de uma maior definição em torno das políticas de controle do uso e ocupação do solo, habitação e meio ambiente, do que nas políticas de transporte e saneamento básico - onde se verificam poucos avanços e inovações. Percebe-se, também que esse quadro também se repete na análise das definições instituídas na Constituição Estadual.

Tendo-se em vista os instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, é nítida a influência das propostas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana na elaboração da Constituição Estadual. Da mesma forma, é bastante evidente que houve uma forte influência da Constituição Estadual na elaboração das Leis Orgânicas e Planos Diretores municipais. Ao mesmo tempo é possível supor que além dessa influência, os atores que compõem o movimento pela reforma urbana no nível municipal parecem ter cumprido um papel fundamental na garantia dos instrumentos de reforma urbana e democratização da cidade.

Essa influência pode ser discutida a partir da proposta do solo criado, que mesmo sem ser aprovada na Constituição Estadual foi aprovada na maior parte dos Planos Diretores. Tudo leva a crer que a influência da Constituição Estadual combinada com a pressão e participação de diversas entidades civis comprometidas com as propostas reformistas de política urbana foram decisivas para o resultado das leis municipais.

Mas a absorção das propostas populares também foi, sem sombra de dúvidas, determinada pelo perfil das administrações municipais. As administrações

com perfil de centro-esquerda - PDT, PSB e PT - tiveram Leis Orgânicas e Planos Diretores com propostas mais inovadoras, incorporando quase todos os instrumentos propostos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, absorvendo instrumentos de gestão democrática, controle do poder público pela sociedade e inversão de prioridades. Por outro lado, os municípios administrados pelo PFL, PDC, e em menor escala pelo PMDB, tiveram leis mais fechadas à absorção de propostas inovadoras.

Através da análise das Leis Orgânicas e Planos Diretores dos Municípios da Região Metropolitana, podemos concluir que de uma forma geral houve uma tendência à municipalização das políticas urbanas - controle do uso do solo, habitação, saneamento, transporte e meio ambiente. Essa tendência se traduziu na definição de diretrizes e instrumentos de forma diferenciada, segundo temas e municípios. A crescente municipalização da política urbana fica evidente com a aprovação na Constituição Estadual e nas Leis Orgânicas e Planos Diretores da responsabilidade municipal com a política fundiária, urbanização de favelas e construção de habitações populares.

No entanto, o conjunto de instrumentos de controle do uso e ocupação do espaço urbano que foi adotado não encontra correspondência nos instrumentos e mecanismos para instituição de novo padrão de gestão e planejamento urbano que incorpore o conceito de pacto territorial. Da mesma forma, a organização institucional das prefeituras ainda está estruturada com base na velha concepção de planejamento tecnocrático.

Por um lado, é visível uma debilidade presente na própria proposta do movimento nacional pela reforma urbana. Os conselhos municipais de política urbana e a democratização do sistema de informações parecem insuficientes para responder à necessidade de redefinição do papel do poder local e do planejamento. Por outro lado, mesmo insuficientes, os instrumentos de democratização da gestão urbana propostos encontram um conjunto de obstáculos que precisam ser vencidos. Em grande número de municípios os instrumentos aprovados necessitam de regulamentação, o que definirá seu verdadeiro potencial na instituição de uma gestão democrática. Além disso, uma nova concepção de gestão urbana exige uma nova cultura política e uma nova organização institucional condizente com o novo papel destinado às cidades.

BIBLIOGRAFIA

BOCAYUVA, Pedro Claudio Cunca & VEIGA, Sandra Mayrink. *Novo Vocábulo Político.* Vol.I. Editora Vozes e FASE, Rio de Janeiro, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil: Uma Constituição para o desenvolvimento democrático.* Editora brasiliense, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1986.

GONDIM, Linda M. Entra em Cena a Participação popular. In GONDIM, Linda M. (Org.). Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas. *Revista do IBAM* nº 7. Rio de Janeiro, 1991.

GUIMARÃES, Gonçalo & ABICALIL, Marcus Tadeu. Plano Diretor do Município de Angra dos Reis: Análise da Constituição e proposta para o município. In GRAZIA, GRAZIA DE. *Plano Diretor: Instrumento de reforma urbana.* FASE, Rio de Janeiro, 1990.

JACOBI, Pedro. Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para os debates. *In Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 20, CEDEC, São Paulo, 1990.

MASSOLO, Alejandra. Em Direção às Bases: descentralização e município. In *Espaço e Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, Nº 24, NERU, São Paulo, 1988.

OLIVEIRA, Jorge Florêncio, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos & MARTINEZ, Carlos Abenza. *Saneamento Básico na Baixada: direito à cidade, direito à vida.* FASE, Rio de Janeiro, 1991

PILATTI, Adriano. Limites e Avanços da Constituição de 1988. In PEPPE, Atílio M. e LESBAUPIN, Ivo. *Revisão Constitucional e Estado Democrático.* Centro João XXIII e Edições Loyola, São Paulo, 1993

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar & CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In GRAZIA, GRAZIA DE (org.). *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana.* FASE, Rio de Janeiro, 1990.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar & SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Das Desigualdades à Exclusão Social, Da Segregação à Fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. *Cadernos do IPPUR/UFRJ*, Volume VII, número I, Rio de Janeiro, abril de 1993.

SYDENSTRICKER, Iara. *Guia Sócio-econômico dos municípios do Estado do Rio de Janeiro*. Volume I. Região Metropolitana. Gráfica JB, Rio de Janeiro, 1993.

CONCLUSÃO

REFORMA URBANA NA CIDADE DA CRISE: balanço teórico e desafios

Nos anos 80, emerge e legitima-se na sociedade brasileira a proposta de reforma social, cujo centro é a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo. Um dos seus principais eixos é o projeto de reforma urbana, elaborado a partir de um amplo espectro de forças, articuladas em torno de um corpo de intelectuais reformistas que sistematizam e atualizam o conjunto de idéias em debate desde o início da década de 60. Partindo da concepção do espaço como arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de rendas e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, o projeto de reforma urbana tem como objetivo central a instituição de um novo padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações:

a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;

b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc) de política fundiária que garantam 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;

c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana.

As mudanças do quadro social geradas pelo aprofundamento da crise econômica, assim como pela globalização e reestruturação produtiva em curso, está redefinindo a natureza da questão urbana no Brasil e colocando novos desafios ao projeto das cidades. O surgimento de uma pobreza essencialmente urbana, os indícios de fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade e a crise fiscal

do Estado são, com efeito, alguns dos novos problemas cujo tratamento poderá exigir a avaliação crítica dos pressupostos teóricos do projeto da reforma urbana. É nesse debate que nos situamos.

A AGENDA DA REFORMA SOCIAL NO BRASIL

Há um consenso geral sobre o caráter conservador do Estado de Bem-Estar existente no Brasil, que se consolida nos anos 70, sob o regime militar, mas que já está presente desde a sua gênese.[1] Quais são esses traços?

a)a proteção social vinculada à inserção do mercado de trabalho e não ao direitos de cidadania;

b)acesso à proteção social vinculado a um sistema de barganha política e de privilégios e não à noção de universalização e uniformização dos benefícios;

c)baixo grau de redistributividade.

Nos anos 80, emergem propostas de transformação desse padrão, na direção de um modelo re-distributivista. Forma-se um consenso reformista em torno da crítica às políticas públicas, que terá importante influência no processo constituinte de 1988. Segundo MELO (1993), tal consenso se expressa numa nova agenda política, elaborada a partir de um processo coletivo orientado por elites estratégicas da burocracia e das áreas profissional e intelectual.

Num primeiro momento, surge uma agenda de transição em razão da crise da política social conservadora. Surge a idéia de "Resgate da Dívida Social." Essa agenda centrava-se na idéia da democratização como base de uma nova política social baseada no diagnóstico das desigualdades sociais como produto da concentração da riqueza resultante do modelo econômico e das políticas sociais distorcidas, inefetivas e fragmentadas.

---

[1] Ver Draibe,S.M. et allii **Sistema de Proteção Social no Brasil**, NEPP/UNICAM, mimeo, São Paulo, 1991

Essa agenda de transição, entretanto, não consegue constituir um núcleo hegemônico de direção, em razão mesmo do caráter heterogêneo e contraditório do conjunto das forças sociais que organizam a transição. Apenas implementaram-se programas assistencialistas e clientelistas, à excessão da área de saúde, com a implementação do Sistema Único de Saúde em 1987.

A luta reformista deslocou-se, então, para o processo constituinte. No decorrrer dos debates preparatórios, é formulada uma proposta de política social universal comprometida com a definição de direitos sociais e a responsabilização do poder público na regulação, produção de bens e prestação de serviços dirigidos ao objetivo de combater as desigualdades. Há uma larga concordância sobre as mudanças operadas pela Constituição Federal em matéria de política social, em relação ao padrão conservador vigente. O modelo de proteção saído das reformas de 1988 se aproxima do redistributivo-universalista da proteção social.

O PROJETO DA REFORMA URBANA

Em janeiro de 1986, várias entidades de assessoria aos movimentos populares e pastorais lançam o Movimento Nacional pela Constituinte, que passa a articular as Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte, nas quais estão presentes vários segmentos profissionais compondo um corpo técnico reformista.[2]

A agenda da reforma urbana sistematiza um conjunto de propostas em debate entre os técnicos progressistas particularmente em 63, quando se realizou o famoso Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana. Posteriormente, esse ideário ficou adormecido durante o período da ditadura militar, retornando durante as discussões sobre o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982 e da publicação pela 20ª Assembléia Nacional da CNBB do documento "Solo Urbano e

[2] Quando tomamos os dados sobre a criação do Movimento da Reforma Urbana, encontramos indícios nítidos da presença deste corpo técnico reformista. Assim, na constituição do Fórum Nacional da Reforma Urbana estão presentes importantes segmentos da pesquisa na área urbana: ANPUR, Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, ANSUR, POLIS, FAU-USP. Do I Fórum participaram 11 técnicos, 11 ONG's, 10 instituições de pesquisa acadêmica e 7 entidades populares. Na análise dos processos de formação e implementação das políticas públicas vários autores têm destacado a importância do papel desse corpo técnico internos e externos à burocracia pública. Ver MELO (1993) e e MARQUES (1993).

Ação Pastoral". Instaura-se nesse momento um debate na sociedade sobre a questão urbana, que passa a ser enunciada a partir da problemática da justiça social.[3]

Os debates em torno da crise do Sistema Nacional da Habitação impulsionaram fortemente a construção da agenda da reforma urbana. Surge o Movimento Nacional dos Mutuários, reunindo 145 mil compradores que entram na justiça contra os aumentos da prestação dos financiamentos, alegando o rompimento da cláusula de equivalência salarial. Esse movimento permite que a agenda da reforma urbana seja amplamente reforçada na sociedade em razão da sua escala social e nacional. Por outro lado, o corpo de técnicos reformistas se amplia e ganha maior legitimidade, especialmente os arquitetos, quando o governo Sarney solicita ao IAB a organização de um debate nacional sobre a reformulação da política habitacional, realizado em 24 sessões, em todos os Estados, contando com a participação de 640 entidades.(MELO, 1993:125)

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana constitui-se a partir da crítica ao fracassado modelo tecnocrático e autoritário de planejamento, e consolida o vasto conjunto de idéias e propostas que vêm sendo debatidas na sociedade brasileira desde o início dos anos 60.

Busca-se, para tanto, um novo formato de planejamento capaz de gerar intervenções governamentais que efetivamente promovam o direito urbano, nova espécie de direito social que vem sendo elaborada na sociedade brasileira, desde a década de 70, pelas práticas dos movimentos sociais.

A reforma urbana propõe uma concepção de planejamento urbano que supere os já conhecidos impasses entre as dimensões política e técnica da gestão da cidade, partindo do reconhecimento dos conflitos de interesses na produção, apropriação, uso e administração do espaço construído: a sobrevivência das populações na cidade depende fundamentalmente de um bem social cujo acesso é regulado pelo exercício do "direito de propriedade". Trata-se do solo urbano, que não

---

[3] O seguinte trecho do documento da CNBB evidencia a nova maneira de discutir a questão urbana no Brasil:

"Visar novos modelos de organização da cidade, o que exige, por sua vez, mudança no modelo sócio-político-econômico vigente[..]Impõem-se, portanto, reformas na legislação com vistas à justa distribuição social do solo urbano, cuja utilização não pode ser deixada aos caprichos do mercado".

Sobre a importância dos debates em torno do projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano ver ANDRADE, L.G. & AZEVEDO, S. Lei de Desenvolvimento Urbano: análise política preliminar, *Espaço e Debate*, 11, 1984, pp. 56/57.

se restringe a um pedaço de terra, mas a um conjunto de equipamentos e serviços que lhe são próximos, física e socialmente. O direito de acesso a essa "riqueza social", fundamento da cidade moderna, é restrito pela cobrança de diversas modalidades de renda (fundiária, imobiliária, etc), apropriadas por um conjunto de agentes sociais.

O espaço urbano é considerado como arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de rendas e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro.

Tendo em vista essa compreensão dos processos de produção da cidade, as leis orgânicas e os planos diretores foram concebidos como instrumentos de um novo modelo de gestão urbana, que, abandonando a concepção tecnocrática, tem por base:

a)a identificação das forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses no que concerne ao crescimento urbano e,

b)a construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanas que assegurem, por um lado, a redução das desigualdades sociais através da democratização do acesso ao uso da cidade, permitindo assim a conquista da real cidadania, e, por outro, a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habitabilidade, preservação do meio ambiente e de identidades coletivas.

A REFORMA URBANA NOS MUNICÍPIOS

Vejamos agora como foram incorporadas as teses da reforma urbana nos municípios. A análise[4] das leis orgânicas e de alguns planos diretores indica o avanço

[4] Nossa análise baseia-se no estudo das leis orgânicas de 50 municípios que compõem o grupo dos maiores do país, caracterizados da seguinte maneira: 22 capitais, 23 localizam-se em regiões metropolitanas, 3 da região norte, 13 do nordeste, 25 do centro-oeste, 22 do sudeste e 5 do sul. Foram também examinados os planos diretores de 22 municípios. Ver o capítulo II do presente relatório. Outros trabalhos apontam conclusões semelhantes as nossas. Ver SILVA, A.A. & SAULE, N *A cidade faz a sua constituição*, Polis, São Paulo, 1993. DUAYER, J.T. e HOLZER, W. Legislação urbana e movimentos sociais: a experiência de Niterói. Texto apresentado no Seminário Internacional "Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana", FAU, São Paulo, 1993. PONTUAL, V. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife. Texto apresentado no V Encontro da ANPOCS, Belo Horizonte, 1993

da proposta, traduzido num processo de elaboração amplamente participativo e na reformulação da armadura institucional amplamente favorável à instauração de um novo padrão de gestão urbana, pautado na universalização dos direitos urbanos, na redistribuição da riqueza e benefícios urbanos e na democratização do poder.

Como se sabe, o princípio da autonomia municipal consagrada na Constituição Federal materializou-se na competência dos municípios na elaboração das suas próprias L.O's.

Em várias cidades foram constituídos fóruns populares com ampla participação dos movimentos sociais, o que teve como primeiro resultado verdadeiras constituições municipais.[5] Em quase todos os municípios estudados, as L.O's. enunciam de forma desigual, direitos individuais, sociais, coletivos e difusos, ao mesmo tempo em que definem a responsabilidade do poder público local na garantia desses direitos.[6] A noção de direito urbano está presente nos capítulos das políticas habitacional, de saneamento, meio ambiente e transporte, embora não apareça enunciada explicitamente. Com efeito, neles não apenas está fixada a responsabilidade do poder público na prestação desses serviços, como também a instituição do princípio da igualdade de acesso a todos os segmentos da população. Todos os municípios analisados criam algum tipo de política habitacional, e em vários são instituídos fundos financeiros. O saneamento é assumido como responsabilidade municipal em 30 municípios, entretanto, em apenas 7 há a criação de um programa especial para população de baixa renda (Belém, Campinas, Campo Grande, Cuiabá, Natal, Olinda, Recife). Quanto à política de transportes, pouco se avançou pois somente 4 municipalidades definem políticas específicas dirigidas à população de baixa renda. Cabe ressaltar, porém, que em Belém e Porto Alegre, além de programas, é instituído o princípio da tarifa social e da câmara de compensação tarifária, além da criação de fundo financeiro de sustentação da política. Já a responsabilidade com relação ao meio ambiente é assumida por todos os municípios analisados.

---

[5] Conclusões semelhantes aparecem em outros trabalhos que analisaram as L.O's. Ver PEREIRA, S. A. O Novo Espaço Institucional dos Municípios. *O Rio Grande do Sul Urbano*, Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, 1990.

[6] Uma das novidades é a presença dos direitos da mulher, sobressaindo as L.O's. de Santo André, Nova Iguaçu, Belém e Porto Alegre, por instituirem mecanimos específicos de proteção, entre eles: a construção de abrigos para os casos de violência, abertura de delegacia de mulheres, política educacional para combater a discriminação sexual, órgão especial para atendimento no caso de aborto previsto em lei, suspensão de alvará de postura por prática discriminatória.

Constatamos, assim, a incorporação do direito urbano nas L.O's. pela ampla municipalização da política urbana. O direito urbano está também expresso pela adoção de políticas de proteção das camadas populares vivendo em situação urbana de extrema desigualdade social. Assim, em inúmeras das L.O's. estudadas são instituídas políticas de urbanização de favelas e de regularização fundiária, além da criação de zonas de interesse social, para as quais são formuladas normas especiais de uso e ocupação do solo e definidas prioridades na alocação dos investimentos públicos. Essas políticas estão voltadas para a integração dos assentamentos ilegais à ordem legal, incorporarando a cidade real na gestão urbana.

A preocupação redistributiva está expressa pela adoção, em várias L.O's. da função social da propriedade como princípio organizador do uso do solo e na instituição de instrumentos de regulação pública da propriedade fundiária. A própria Constituição Federal, segundo alguns juristas, ampliou a capacidade dos municípios em regular o uso do solo ao instituir o princípio da função social da propriedade, superando a tradicional capacidade limitadora inerente ao direito administrativo. Por outro lado, as novas atribuições dos municípios relativas à política urbana, fixadas no artigo 182, parágrafos 1 e 2, operaram uma efetiva descentralização da competência em legislar sobre a propriedade fundiária, podendo as leis municipais disporem sobre o conteúdo, os limites e o exercício de propriedade.[7]

Em muitos municípios, essa competência foi ampliada com a instituição de instrumentos de regulação do uso do solo, além daqueles já definidos na própria Constituição Federal[8], tais como: solo criado, transferência do direito de construir, discriminação de terras públicas, concessão real de uso, banco de terras e operação interligada.

A gestão democrática da cidade é um dos objetivos da reforma urbana que mais avançou nos municípios. O conceito de soberania popular foi materializado pela criação de mecanismos de participação da população nas três fases do processo decisório da administração pública (formulação, execução e controle), no âmbito do executivo e do legislativo. Tais mecanimos referem-se a dois formatos: criação de organismos administrativos com funções de deliberação e consulta, cuja composição prevê representantes de vários segmentos da sociedade, e a instituição de

[7] Ver a esse respeito PEREIRA, S.A.. op. cit.

[8] São eles: parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo sobre a propriedade predial territorial urbana e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública e o usucapião especial urbano.

dispositivos legais que dotem a população de autonomia para o exercício dos direitos de cidadania.

Em apenas 3 municípios não são instituídos conselhos populares e em 25 são criados entre 5 a 10 conselhos. No que se refere às áreas de atuação integrantes da reforma urbana esse número se reduz bastante, mas, ao mesmo tempo, são criados conselhos deliberativos com composição paritária.

REFORMA URBANA NA CIDADE DA CRISE E REESTRUTURAÇÃO

As teses reformistas obtêm vitórias num quadro nacional marcado por crise econômica e mudanças na estrutura econômica e social, com evidentes repercurssões sobre a questão urbana. Quais são as características dessas transformações? Em que medida o modelo de política pressuposto na proposta de reforma urbana pode dar conta da questão urbana que está emergindo?

Crescimento econômico sustentado, com elevadas taxas de expansão do PIB, industrialização e urbanização aceleradas, mudanças na estrutura demográfica, mobilidade social e ocupacional marcam o período 1945/1980. São três décadas de intensa transformação da antiga sociedade rural-exportadora e de emergência de uma complexa sociedade urbano-industrial. Quais são as características dessa fase?

Estabelece-se uma complexa divisão territorial do trabalho, surgindo uma rede urbana integrada e dinâmica, ao mesmo tempo produto e conseqüência da constituição de um mercado nacional. Não há a primazia metropolitana, como em outras sociedades latino-americanas, como na Argentina, México e Uruguai, países nos quais a população da maior cidade representa mais de 40% do total da população urbana. Por outro lado, surgem 14 cidades com população acima de 1 milhão de habitantes, fato ímpar no continente[9].

A expansão do mercado de trabalho criou uma grande quantidade de empregos urbanos e a população economicamente ativa tornou-se crescentemente assalariada. Com efeito, o dinamismo da industrialização brasileira fez com que

---

[9] Cf. VALLADARES, L. & COELHO,M.P. Latin American in the 1990's:towards an urban research agenda. Prepared for Urban Management Programme. *Annual Review Meeting Workshop*, 1993.

passássemos de 2,5 milhões de trabalhadores assalariados em 1950 (36% da PEA não-agrícola e 15% da PEA total), para alcançar quase 12 milhões em 1980 (40% da PEA não-agrícola e 28% da PEA total). [10] Tal dinamismo permitiu um processo social de razoável grau de mobilidade ocupacional e integração à vida urbano-industrial, apesar dos fortes índices de concentração de renda que marcam a nossa estratificação.[11]

Outra dimensão do movimento integrador e da mobilidade que caracterizam a nossa urbanização é a expansão da "casa-própria" nas cidades brasileiras. Sabe-se que, nas áreas consideradas hoje como regiões metropolitanas, havia em 1940 apenas pouco menos de 30% de domicílios próprios e 64% de alugados; em 1980, esses números passam para 57% e 34%, respectivamente, configurando-se um processo de difusão da propriedade nas cidades brasileiras.[12] A importância desse processo na geração de uma urbanização com razoável capacidade integradora está no papel da "casa-própria" na constituição dos direitos mínimos de cidadania, em termos reais e simbólicos. Não apenas a propriedade permite o acesso ao crédito e ao consumo, como possibilita o estabelecimento de laços estáveis de sociabilidade, base necessária ao surgimento e legitimação de reivindicações coletivas concernentes aos serviços urbanos.

Mas, apesar da integração e da mobilidade, a urbanização brasileira caracteriza-se pela existência de um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres urbanos, inseridos em variadas formas precárias de produção e sobrevivência, cuja literatura cabe no envelope conceitual de grande imprecisão chamado de "setor informal". Trata-se, na verdade, de trabalhadores que mantêm uma relação de externalidade com o modo de produção capitalista, o que torna a estrutura social urbana brasileira inacabada.[13]

---

[10] Cf. FARIA, V. Cinqüenta anos de urbanização, *Novos Estudos CEBRAP*, 29, março 1991.

[11] Estudos sobre a mobilidade intergeracional concluem ter havido na sociedade brasileira intensa mobilidade social induzida pela ampliação do mercado de trabalho. Em 1982, cerca de três quartos dos indivíduos tinham se movido na escala social, sendo 1/3 para baixo e 2/3 para cima. (PASTORE & ZYLBERSTAJAM, 1992) É bem verdade que se tem apontado para o espichamento da pirâmide da estrutura social, pois a mobilidade é bem maior para aqueles que estão no topo e nas posições médias, do que para aqueles que estão na base.

[12] Ver RIBEIRO, L.C.Q. e LAGO, L.C. Crise e mudança nas métropoles brasileiras: a periferização em questão In LEAL, M.C. et alii *Saúde, Ambiente e Desenvolvimento.* Hucitec-Abrasco, São Paulo, 1992

[13] Ver OLIVEIRA, F. *O Elo perdido. Classe e identidade de classe.* Brasiliense, São Paulo, 1987

Como será o Brasil urbano nesse novo momento de globalização e reestruturação produtiva? A resposta a essa pergunta não é trivial, pois, por um lado, o quadro de mudanças ainda não é nítido e, por outro, estamos confrontados com uma tal complexidade conjuntural que são enormes as dificuldades para entender as transformações mais profundas. Apesar dessas dificuldades, vamos tentar avançar algumas idéias, com base em pesquisas recentes.

Nos anos 80 ocorreram importantes inflexões nas tendências da organização urbana presentes na sociedade brasileira desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Antes de mais nada, houve o que se poderia chamar de **ajuste do padrão espacial da população**, fruto da perda de dinamismo da economia e da modernização agrícola do Centro-Sul[14]. Quais são das características desse ajuste?

a) Permanece a urbanização da sociedade, com o decréscimo absoluto da população rural (38,6 milhões para 36 milhões). A taxa de urbanização passa de 67,6% para 75,5%, o que significa que 3 em cada 4 brasileiros moram em cidades.

b) Surge, entretanto, a tendência à desconcentração espacial do crescimento da população metropolitana, pois ocorreu maior crescimento dos municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes, com taxa geométrica de 2,44%, superior à verificada nos municípios pequenos (1,85%) e nos maiores (1,51%).

c) Como conseqüência, verifica-se uma forte diminuição do crescimento metropolitano. Com efeito, as regiões metropolitanas conhecem taxa de crescimento (1,98%) bem abaixo das áreas urbanas não-metropolitanas (3,63%). As RM do Rio de Janeiro (0,8%) e de São Paulo (1,7%) registram taxas de crescimento bem inferiores à do Brasil (1,89%). Diminui o peso do crescimento da população metropolitana no crescimento geral, pois enquanto no período 60/70 o acréscimo populacional nas áreas metropolitanas responde por 41,3% do incremento populacional do país, nessa última década elas são responsáveis por apenas 28,8%.

O ajuste demográfico é acompanhado por importantes mudanças no mercado de trabalho, na direção da sua dualização, do des-assalariamento da força

---

[14] Ver TASCHNER, S.P. Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 80. *Espaço e Debates*, 23, Ano XII, 1992. MARTINE, G. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*, Instituto Sociedade, População e Natureza, Brasília, mimeo, 1993. ROCHA,S. e TOLOSA,H.C. *Núcleo-Periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza*. V Fórum Nacional, São Paulo, mimeo, 1993.

de trabalho e da precarização do assalariamento.[15] O setor terciário passa a ser o principal responsável pela geração de novos postos de trabalho, mudando a tendência dos anos 70, fase em que esse papel foi exercido pelo setor secundário. Entre 1979 e 1990, as atividades secundárias não chegam a absover 20% do aumento global de pessoas ocupadas e têm sua participação setorial diminuída de 23,1% para 21,9%. Outro indicador da terceirização das nossas economias urbanas expressa-se pelo fato desse setor representar em 1990 cerca de 57% da distribuição setorial do produto.[16]

A terceirização da economia brasileira é um fenômeno obervado desde a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, na década de 80 novos processos de expansão do terciário se configuram: a ampliação do espaço do setor informal, mediante a inserção dos trabalhadores em unidades não organizadas em moldes capitalistas, e um processo de informalização dentro das empresas capitalistas. No primeiro caso, estamos diante da continuidade da *horizontalização* dos serviços, ditada pelas necessidades da acumulação [17], e da ampliação de ocupações de sobrevivência na cidade. No segundo caso, a terceirização da economia urbana é conseqüência da crescente *terciarização* das relações de trabalho[18], o que significa que nas nossas cidades também tem lugar a reestruturação produtiva que a literatura tem apontado. Isto é, verifica-se não apenas o aumento do setor de serviços, mas também a sua re-qualificação no interior do processo de acumulação, surgindo os chamados serviços produtivos.[19] Esse emergente segmento moderno da economia urbana tem como contraponto um vasto e heterogêneo conjunto de ocupações de sobrevivência.

---

[15] Ver à respeitoOLIVEIRA,J.S et alii *Mudanças no Perfil de Trabalho e Rendimento no Brasil.* mimeo, IBGE, Rio de Janeiro, 1992. SABÓIA,J. *Emprego e renda nos anos 80- uma década perdida.*.UFRJ-IEI, Rio de Janeiro, 1991. Esses trabalhos apontam um quadro de grandes mudanças, a saber: urbanização, aumento da taxa de ocupação,terciarização, diminuição do trabalho com cobertura social e elevação da participação da mulher e diminuição do valor do rendimento do trabalho.

[16] Ver OLIVEIRA et alii, Op. Cit. p.11

[17] "Ora, o processo de crescimento das cidades brasileiras-para falar apenas do nosso universo- não pode ser entendido senão dentro de um marco teórico onde as necessidades da acumulação impõem um crescimento horizontalizado, cuja forma aparente é o caos das cidades" .OLIVEIRA, F. Crítica à Razão Dualista, *Estudos CEBRAP*,2, p.31

[18] Esse movimento seria expresso pelo aumento dos trabalhadores autônomos com ocupações de nível superior e médio. Com efeito, no período 1979/1990 os trabalhadores autônomos cresceram a uma taxa de 5,9% ao ano, enquanto que o número dos empregados particulares cresceu à taxa de 3,9% ao ano, diminuindo o seu peso na composição do emprego não-agrícola de 56.9% para 52.3% .Os trabalhadores autônomos passam a responder por 20,1% do total de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas. Por outro lado, os trabalhadores autônomos de níveis superior e médio cresceram no período 7,5% e 7,7%, respectivamente. Ver OLIVEIRA, J, et alii, Op. cit. p. 23

[19] Estima-se que nos Estados Unidos 50% da PEA estejam empregadas nos serviços, o que nos países europeus situa-se em cerca de 30 a 40%. Por outro lado, a des-verticalização dos sistemas produtivos faz com que muitos serviços sejam, na verdade, parte integrante da cadeia produtiva que anteriormente estava no interior

Será que as alterações do mercado de trabalho urbano, resultado da crise e da reestruturação produtiva, reforçam a tendência do nosso capitalismo tardio em deixar inacabadas as classes sociais, gerando um mosaico social profundamente diferenciado?

Como tal alteração do mercado de trabalho se repercute sobre as desigualdades sociais?

Vejamos, inicialmente, a situação social do ponto de vista da renda monetária. Uma das tristes novidades da questão social brasileira nesses últimos anos é o recrudescimento da população miserável, composta por 9 milhões de famílias, ou seja, aproximadamente 32 milhões de pessoas, cujos rendimentos não lhes garantem nem o suficiente para adquirir uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer suas necessidades nutricionais. Cerca de 50% do contingente populacional nessa situação encontram-se na área rural, 35% na área urbana e 14% nas metrópoles.[20] Isto quer dizer que nas cidades mais de 15 milhões de pessoas não dispõem do nível mínimo de reprodução biológica.

Outro contingente importante é composto pelos pobres urbanos, segmentos da população vivendo abaixo das condições básicas da reprodução social. Estudos recentes [21] assinalam que durante a década de 80 ocorre um movimento cíclico de expansão e retração do contingente de pobres nas áreas metropolitanas, acompanhando os movimentos da economia. Nesse período, sua participação relativa permanece constante, cerca de 29% da população moradora nas regiões metropolitanas. Quando analisamos, porém, a evolução da pobreza numa perspectiva mais ampla, verificamos que vem ocorrendo a reversão da longa tendência à diminuição do contingente de pobres no país. Com efeito, em 1960 existiam cerca de 41,4% de pobres do Brasil; a expansão econômica dos anos 70 fez essa proporção

---

da mesma planta produtiva. Ver CASTELLS,M. A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista. *Cadernos CRH*, julho/dezembro 1992.

[20] Ver Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar, Documento de Política 14, IPEA, 1993 e Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por Municípios da Federação, Documento de Política 15, IPEA, 1993. Consideram-se miseráveis as pessoas cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor de aquisição de cesta básica de alimentos que atenda, para a família como um todo, aos requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/OMS/ONU.

[21] Ver ROCHA, Sônia. Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80. *Boletim Conjuntural*, 12, jan. 1991

cair para 24,3% em 1980; no final da década o número de pobres eleva-se para 39,3%.[22]

Mas, a novidade não estaria apenas na inversão da tendência à diminuição do contingente de pobres. A pobreza deixa de ser associada ao crescimento demográfico, pois ela aumenta quando as regiões metropolitanas conhecem um decréscimo da taxa de crescimento populacional. O inverso é também verdadeiro. Por exemplo, Curitiba é uma das regiões metropolitanas que mais cresceu (2,91% a.a.) e, no entanto, apresenta o menor percentual de pobres (13,5%). No outro extremo, Recife cresceu apenas 1,81% a.a., e concentra um alto nível de pobreza (47,7%). Observa-se ainda que em São Paulo e Belo Horizonte os percentuais de pobreza diminuem pouco, contrariamente ao que se verifica nas outras regiões do país. Nas RM's do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, registra-se o aumento dos pobres. Isto quer dizer que nas RM's onde se concentra o grosso da economia moderna, o fenômeno da pobreza parece ser pouco sensível aos movimentos de expansão do mercado de trabalho, sugerindo a existência de uma situação estrutural.

O fenômeno da pobreza metropolitana está intimamente ligado às transformações econômicas, especialmente às relativas ao mercado de trabalho. Uma retomada do crescimento não necessariamente levaria à diminuição sensível do contingente de pobres nas grandes áreas metropolitanas. Por outro lado, a pobreza na metrópole adquire um outro significado. A vida nas grandes cidades, com efeito, permite o acesso a possibilidades de renda inexistentes na área rural e mesmo nas pequenas cidades. A economia urbana é crescentemente geradora de necessidades de serviços pessoais que permitem toda sorte de pequenos e temporários trabalhos. É por essa razão que a urbanização é acompanhada do aumento da população ocupada. Entretanto, o ingresso nesse universo de possibilidades exige a obtenção de uma renda mínima, sem a qual a reprodução torna-se impossível. Nas áreas metropolitanas modernas, coração da acumulação do capital, a reprodução social depende mais fortemente das condições monetárias em razão da pouca importância das formas não-capitalistas de produção de bens e serviços e da diminuição do papel da unidade familiar na produção.

Se tomarmos agora os indicadores relativos ao acesso às condições urbanas de reprodução social, isto é, ao consumo coletivo, observamos que durante a

---

[22] FARIA, V. A situação social no Brasil contemporâneo. *CEBRAP*, 33, 1992

década de 80 ocorre uma surpreendente melhoria nas áreas metropolitanas.[23] Tal fato deve-se a dois fenômenos: por um lado, os efeitos deslocados no tempo dos investimentos urbanos realizados no período anterior e, por outro, a mudança no padrão de alocação dos investimentos ocorrida na década de 80, fruto do processo de democratização das decisões.[24]

A DINÂMICA URBANA NA REESTRUTURAÇÃO: das desigualdades à exclusão?

No período desenvolvimentista (50-80), a expansão do mercado de trabalho e o modelo de urbanização permitiram a modernização e o crescimento com razoável grau de integração e mobilidade, apesar das fortes desigualdades.

Coloca-se, assim, a seguinte pergunta: qual será a dinâmica urbana resultante das transformações econômicas e sociais produzidas pela nossa inserção na globalização e na disseminação do novo padrão de produtividade? Qual será o destino das camadas populares concentradas nas grandes cidades brasileiras nesse quadro de crise? Que condições passarão a regular a reprodução social, quando entra em colapso o precário sistema estatal de consumo coletivo, ao mesmo tempo em que se destrói o sistema social de proteção ?

É possível que as grandes cidades brasileiras não mais sejam o locus privilegiado do novo padrão de produtividade. Por um lado, na acumulação flexível, o preço da força de trabalho deixa de ser o principal fator de localização dos empreendimentos, já que as empresas passam a necessitar de um ambiente social, cultural e profissional favorável ao novo padrão de gestão fundado no "just in time" e na rede de relações "corpo a corpo" entre fornecedores e sub-empreiteiros. A crise

---

[23] Ver SILVA et alli *O que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida.* IPEA, mimeo, 1992. RIBEIRO & LAGO, Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social. Texto apresentado no XVII Encontro Anual da ANPOCS, 1993.

[24] Pesquisa recente mostra que na região metropolitana do Rio de Janeiro ocorreram, ao mesmo tempo, uma forte expansão dos investimentos em saneamento básico e o seu re-direcionamento para a periferia da Baixada Fluminense, mudando o modelo de causação circular de alocação dos investimentos urbanos prevalecente na década de 70. Ver MARQUES, E. *Desigualdades Sociais e Infraestrutura Urbana: a produção dos equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro.* Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- IPPUR, da UFRJ, 1993. Sobre o modelo de causação circular ver particularmente VETTER, D. e MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? Uma teoria da causação circular. In MACHADO DA SILVA, L.A. *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*, Série Debates Urbanos, no. 1. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1981

econômica, social e cultural das nossas grandes cidades atua hoje como deseconomia de aglomeração, o que pode torná-las inaptas para sediar o novo ciclo de crescimento da reestruturação produtiva.

Os dados do censo de 1991 trazem resultados que autorizam essa hipótese, ao indicarem a ocorrência de um importante movimento de desconcentração populacional na década de 80, o que poderia estar associado à intensificação da desconcentração das atividades econômicas iniciada na década de 70. Por outro lado, a globalização da economia urbana poderá trazer a sua segmentação em dois circuitos, isto é, a economia da sobrevivência e o setor integrado à dinâmica da economia mundial. As transformações do mercado de trabalho na década de 80, anteriormente comentadas, já permitem identificar alguns sinais nessa direção, pois indicam a emergência da dualização do clássico setor informal. Como conseqüência dessas mudanças, surgem novas polarizações sociais da estrutura sócio-espacial das grandes cidades, com o aparecimento de um segmento de excluídos da nova ordem social e econômica vivendo relações sociais que reiteram a sua posição de exclusão social.

Estas informações sugerem a necessidade de reavaliar o núcleo da formulação teórica do projeto de reforma urbana. As desigualdades sociais geradas pelo processo de urbanização espoliativo organizam a percepção dos conflitos sociais na cidade, bem como orientam a formulação das propostas de intervenção no âmbito da distribuição dos custos e dos benefícios da urbanização. As desigualdades sociais na cidade seriam o produto de dois processos: a exploração da força de trabalho e a espoliação urbana. [25]

A problemática da espoliação urbana tem como referência o modelo fordista de desenvolvimento, no qual se estabelecem relações orgânicas e contraditórias entre reprodução do capital e reprodução da força de trabalho, dando nascimento a um sistema público de proteção social e de consumo coletivo. Com efeito, a reprodução social na sociedade capitalista exige estruturalmente a provisão de bens e serviços produzidos fora dos circuitos imediatos de valorização capitalista, como conseqüência da contradição entre salário e valor da força de trabalho. Forma-se, historicamente,

---

[25] A noção de espoliação urbana é nuclear na formulação da proposta da reforma urbana. Por ela enetende-se "o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivos que- conjuntamente com o acesso à terra e à habitação- se apresentam como socialmente necessários a subsistência das classes trabalhadoras". KOWARICK,L. *A Espoliação Urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979, p.59

um sistema doméstico de proteção social constituído pela família, por formas associativas e cooperativas, etc., responsável pela provisão desses bens e serviços. A importância desse sistema de proteção social cresce com o advento da industrialização e a conseqüente generalização do assalariamento e urbanização da sociedade, já que esses dois processos tendem a destruir as formas de reprodução social anteriores responsáveis por esse sistema de proteção social. Ao mesmo tempo, a expansão da divisão social do trabalho cria novas necessidades coletivas de bens e serviços que não podem ser atendidas pelo sistema doméstico de proteção social. Com o advento do Estado do Bem-Estar Social, em nome dos interesses gerais (econômicos e políticos), um sistema estatal vai pouco a pouco substituindo o sistema doméstico de proteção social.

A noção de *espoliação urbana* decorre da constatação de que a industrialização e a urbanização periféricas fazem nascer amplas necessidades coletivas de reprodução, mas a intervenção do Estado é absolutamente limitada para atendê-las. Os fundos públicos são prioritariamente destinados ao financiamento imediato da acumulação e, quando se dirigem ao consumo coletivo, privilegiam as camadas de maior renda. Por outro lado, o mercado imobiliário (casa e terreno) distribui a população no território, selecionando o acesso aos equipamentos sociais e gerando uma valorização imobiliária diferenciada.

Podemos indagar sobre a pertinência dessa problemática na análise das nossas grandes cidades, nesse quadro de crise e reestruturação, quando as transformações do mercado de trabalho restringem o acesso aos empregos produtivos, a crise fiscal produz o colapso do precário sistema estatal de consumo coletivo, a crise social ameaça o sistema doméstico de previdência e as mudanças nos circuitos da acumulação geram novos padrões de produção do espaço construído. As transformações geradas pela globalização e pela reestruturação produtiva apontam para o bloqueio do sistema de habilitação que vigorou no Brasil nesses últimos 40 anos, fundado no acesso ao emprego produtivo e/ou à propriedade da terra urbana, vale dizer à habitação e aos seus benefícios [26]. Com efeito, apesar das enormes desigualdades sociais, a nossa urbanização promove um razoável nível de integração e mobilidade social, como descrito anteriormente.

---

[26] Utilizo-me aqui das instigantes sugestões de pesquisa propostas por Celso Furtado. Ver FURTADO, C. *Brasil. A construção interrompida*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992

Vivemos uma transição histórica entre o modelo de desenvolvimento que combinou crescimento, integração, mobilidade e desigualdade e o que está sendo gerado pela globalização e a reestruturação produtiva, cujos contornos não são ainda evidentes, mas que já se apresenta como portador de novos mecanismos e padrões de desigualdades. As mudanças ocorridas no mercado de trabalho e na dinâmica social nos levam a supor que está em curso a emergência de um sistema de habilitação que exclui do acesso à distribuição da renda social amplas parcelas da população urbana, ao mesmo tempo em que se desestrutura o sistema doméstico de proteção social em razão do esfacelamento dos laços de sociabilidade. Seguindo as pegadas de CASTEL. R.(1992), seria possível identificar três zonas de organização ou de coesão social: *a da integração, a da vulnerabilidade e a da exclusão* [27]. A zona de exclusão corresponde à marginalização no campo do trabalho, à ruptura no sistema sócio-familiar de sociabilidade e proteção. Trata-se de um contingente populacional cuja reprodução se realiza abaixo do nível socialmente necessário.[28]

O período anterior (50-80) foi caracterizado pela instabilidade da situação de vulnerabilidade, contrabalançada pela expansão do emprego, pela estabilidade do sistema doméstico de proteção sócio-familiar - apesar da intensa migração - e por um modo de urbanização que permitiu a acessibilidade à moradia, embora fortemente segregada. Durante a década de 80, a crise econômica e social ampliou fortemente a população vulnerável, o que é compensado pela diminuição da taxa de crescimento demográfico, pela relativa desconcentração urbana e pelo re-direcionamento da política social. Entretanto, uma parcela da população urbana passa a transitar da vulnerabilidade à exclusão social, ao mesmo tempo em que cresce o segmento em situação de vulnerabilidade.

---

[27] Ver CASTEL R. De l'éxclusion comme état la vulnerabilité comme processus. In AFFICHARD,J. e FOUCAULD, J.B. *Justice Sociale et Inégalités.* Édtions Esprit, 1992, Paris. A literatura internacional tem apontado a exclusão social como dos traços do novo padrão de produtividade. O trabalho deixa de ser o eixo central da integração social em razão da mudança da sua natureza e estatuto. Na análise das conseqüências sobre a estrutura sócio-espacial das grandes cidades, alguns falam no surgimento da "urban underclass" (JENCKS & PETERSON, 1992) e outros da "dual city"(CASTELLS, 1992).

[28] Segundo os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (IBGE, 1988), os gastos da população, sobretudo a urbana, estavam distribuídos nas seguintes proporções: alimentação(25,35%), habitação(21,27%) e transportes (14,96%). Para os que ganhavam até 2 SM, o ítem alimentação subia a 44%, o que nos leva a supor que as famílias pobres estão destinando toda a sua renda apenas para esses três ítens. Como a sobrevivência nas grandes cidades depende essencialmente do transporte e da habitação, podemos supor que as famílias mais pobres estão relegando a um segundo plano a própria alimentação.

A identificação empírica dessas três situações é uma empreitada difícil. Tomando porém as categorias construídas por BRANDÃO LOPES (1991) [29] para estudar os componentes da pobreza no Brasil, podemos chegar à seguinte composição:

População Urbana Excluída- Composta pelas famílias com rendimento abaixo da linha de pobreza e excluídas do acesso a uma das necessidades básicas em termos de água, esgoto, habitação, escola para os filhos e trabalho. Esse contingente representaria, em 1989, cerca de 12,7% dos domicílios urbanos.

População Urbana Vulnerável- Composta pelas famílias com rendimentos abaixo da linha de pobreza, mas cujas necessidades básicas são satisfeitas, correspondendo a cerca de 21,7% dos domicílios, e a população com rendimentos acima da linha de pobreza,porém com suas necessidades básicas insatisfeitas, reunindo nesse caso 6,15% dos domicílios.

População Urbana Integrada- Composta, naturalmente, pelas famílias com rendimento acima da linha de pobreza, cujas necessidades básicas são satisfeitas. Esse grupo representa 60,3% dos domicílios.

A situação de exclusão social também se expressa pelo estreitamento do espaço de sociabilidade: quase 2/3 dos domicílios indigentes não têm televisão, 67% não têm livros em casa, quase a totalidade não tem telefone e em cerca de 45% dos domicílios o chefe é analfabeto. Quando tomamos a população na linha de pobreza, mas acima da indigência, os números são 28%, 50%, 95% e 27%, respectivamente.[30] O mundo social dessa população torna-se, então, restrito aos contatos diretos.

A exclusão social é igualmente produzida pelo sistema político dualizado entre uma ordem na qual o comportamento político e social é regulado pelas regras da cidadania e, outra, onde prevalece a "cultura cívica predatória" que sustenta e legitima práticas privatistas e violentas de sociabilidade e de proteção social, subculturas e

---

[29] Ver BRANDÃO LOPES, J. R. *Brasil, 1989: um estudo socioeconômico da indigência e da pobreza urbanas.* Projeto Kellog/Cebrap, mimeo, 1991. Albuquerque(1993) também utilizou a categoria de exclusão para caracterizar e dimensionar os novos segmentos da pobreza urbana no Brasil. Segundo esse trabalho, no Brasil existiriam hoje cerca de 40 milhões de pessoas excluídas da vida econômica, social e política.

[30] BRANDÃO LOPES,J.R. *Brasil, 1989: um estudo sócioeconômico da indigência e da pobreza urbanas.* Op. Cit. p.20/21

micro-sociedades do crime mais ou menos aberto, de um lado, e todo um conjunto de privilégios e credenciamento na distribuição dos benefícios da intervenção pública.[31]

A globalização e a reestruturação produtiva reorganizam também a dinâmica de produção do espaço construído das cidades, já que esse passa a integrar o circuito da acumulação financeira. Mudam a escala, a velocidade e os mecanismos de valorização imobiliária. A produção molecular cede lugar à produção de espaços integrados, que articulam várias funções urbanas. Bairros inteiros podem ser desvalorizados rapidamente, pela obsolescência real ou simbólica gerada pela produção monopolista do espaço.

Como a cidade deixa de integrar as condições gerais da reprodução do capital e da força de trabalho, a homogeneização do espaço urbano deixa de ser uma necessidade da valorização, como o foi durante a fase anterior. O capital global se des-solidariza com as preocupações relativas à regulação pública do uso do solo, podendo a cidade ser apropriada como uma colagem de territórios singulares. Os novos incorporadores imobiliários estão agora livres para produzir os espaços fragmentados. As estratégias dos sobrelucros de urbanização, antes pontuais e ocasionais, tornam-se centrais e sistemáticas. Pensamos aqui nos condomínios fechados e nos shopping-centers, cidades re-criadas inclusive com a sua própria natureza. No Brasil, é vertiginoso o aumento do número desses empreendimentos na década de 80: até o final dos anos 70 existiam apenas 7 shopping-centers no país; no final dos 80, já haviam sido construídos 53 e estavam previstos mais 23, até junho de 1993.

Ao mesmo tempo, cresce de forma significativa a produção imobiliária ilegal, precária e transitória do espaço. Na cidade de São Paulo, estima-se que hoje 30% da população viva em cortiços e que existam 1.592 favelas, abrigando 7,7% dos seus habitantes. Na cidade do Rio de Janeiro a população residente em favelas cresceu 32% entre 1980/1990, enquanto a população total aumentou 17,7% . Também em Belo Horizonte observa-se fenômeno semelhante, uma vez que entre 1981 e 1991 a cidade cresceu 13,5% e a população favelada 58,9% [32] .

---

[31] Estamos aqui nos inspirando, de maneira livre, no trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos: *Razões da Desordem*, Rocco, Rio de Janeiro, 1993.

[32] Ver AZEVEDO,S. & RIBEIRO, L.C.Q.(Orgs.) *A crise da habitação nas grandes cidades basileiras: da moradia à reforma urbana*. Alfa-Ômega/Editora UFRJ, no prelo.

POLÍTICA PÚBLICA E CRISE DO ESTADO: universalismo, seletividade e focalização

Como as políticas públicas voltadas para a questão podem dar conta dessa realidade emergente? A reforma institucional empreendida após 1988, começando pela constituinte federal, passando pelas constituintes estaduais e desembocando nas leis orgânicas municipais, deixou como saldo positivo a incorporação, no arcabouço legal da administração pública brasileira, de boa parte dos princípios, concepções e instrumentos necessários à adoção de uma política social universalista e redistributivista. No trabalho de pesquisa que realizamos [33], pudemos constatar a forte influência da proposta da reforma urbana nas leis orgânicas, não apenas pelos conteúdos expressos, mas pelos processos políticos no interior dos quais foram elaboradas.

O momento político aponta para o retrocesso do espaço ideológico ocupado pela proposta reformista. Fundando-se no agravamento da pobreza gerada pela crise e pelo ajustamento recessivo, ganha força a proposta de uma política compensatória e focalizada, em contraposição à concepção universalista, que concebe os direitos sociais em matéria de saneamento, habitação, educação, transportes, como inerentes à cidadania, garantidos pela ação reguladora, provedora e redistribuidora do Estado. As iniqüidades decorrentes da forma de financiamento e do padrão de alocação dos gastos públicos característicos da intervenção do poder público durante as décadas de 70 e 80 legitimam uma nova política social, compensatória, seletiva e focalizada nos pobres.

Ao contrário do diagnóstico reformista, as causas dessa perversidade [34] deixam de ser atribuídas à natureza do nosso capitalismo, altamente concentrador de renda, e deslocam-se agora para o prório Estado, sua ineficiência, desorganização, elitização e crise fiscal. Em conseqüência, o centro da formulação da nova política social passa a ser a "reforma do Estado". Encontramos três posições nesse debate,

---

[33] Trata-se do projeto "Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Política Pública: avaliação do programa nacional de reforma urbana", que estudou os modelos de políticas urbanas presentes nas leis orgânicas e nos planos diretores dos 50 maiores municípios do país.

[34] A apropriação diferenciada dos benefícios sociais por grupos de renda é uma das expressões dessa perversidade: em 1986, o grupo considerado pobre, com renda per capita até 2 SM, correspondendo a 41% da população, apropriou-se somente de 18% dos benefícios sociais ofertados pelo poder público brasileiro. Cf. DRAIBE, S. et alii op. Cit.

que se diferenciam segundo as maneiras pelas quais enunciam a relação entre focalização, privatização e descentralização.[35]

A primeira, que chamaremos aqui de **conservadora,** propõe a seletividade, a focalização das ações sobre os segmentos mais necessitados e a ruptura total com os compromissos de gratuidade. O argumento principal é de que o gasto público deve ser redirecionado para os setores pobres. A privatização dos serviços sociais é a forma de resolver a crise fiscal, além de evitar a irracionalidade no uso dos recursos. A descentralização do processo decisório em favor dos municípios aumentaria a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar o problema a ser resolvido (a pobreza) da gestão, além de aliviar financeiramente a União do peso da crise fiscal.

A segunda posição é a **neo-conservadora**. Preocupando-se com os efeitos sociais do ajuste, tal posição o propõe com "face humana". Argumenta que os níveis de pobreza tornam-se insuportáveis com a aplicação do ajuste econômico. Em outras palavras, esse traz resultados sociais negativos, gerando a possibilidade de explosões e convulsões sociais. Sugere essa proposta o redirecionamento do gasto público para os subsídios à alimentação e nutrição, programas de emprego de emergência e formas alternativas de produção e operação de serviços sociais. Tais políticas devem ser focalizadas na população pobre, para a qual se propõem programas emergenciais. A privatização teria como função diminuir o compromisso do Estado com as camadas sociais que dispõem de recursos para comprar no mercado os bens e serviços de que necessitam. A iniqüidade da política pública seria evitada também pela adoção de uma política tarifária na qual a prestação de serviços seria cobrada de maneira progressiva em relação à renda. Por outro lado, a privatização seria realizada tanto pela substituição da atividade estatal pelo setor privado lucrativo, quanto por entidades associativas, organizações não-governamentais, etc. A descentralização, além dos objetivos de maior racionalidade e eficácia, permitiria ainda a articulação entre recursos públicos e não-governamentais no financiamento dos serviços, assim como a introdução de formas alternativas de produção dos serviços, que seriam mais facilmente obtidas no nível local.

Finalmente, identificamos uma posição **neo-progressista.** Ela parte da crítica aos neo-conservadores por manter intacta a discussão sobre a própria política de ajuste, por deixar de lado o enfrentamento das raízes estruturais da miséria. Para

---

[35] Sobre a trajetória da política social no Brasil, bem como a identificação dos contornos do debate atual, ver Draibe et alii op.cit.

os neo-progressistas, a proposta dos neo-conservadores, assentada em programas de emergência, criaria um espaço ideológico e simbólico de restrição aos direitos sociais de cidadania. Argumentam ainda que essa política consolidaria a desigualdade, por criar um sistema estatal para os pobres, baseado na neo-beneficência, e outro privado de alto nível, contendo assim o perigo da segmentação da cidadania. Ao mesmo tempo, partindo da constatação da impossibilidade atual de implantação da agenda reformista e da gravidade da crise social, propõem um programa radical de erradicação da pobreza, como forma mais ambiciosa e socialmente ampla de conceber a focalização e a seletividade. As políticas de saúde e educação básica, depois de modernizadas, continuariam universais e concebidas como direitos sociais garantidos pelo Estado. A privatização deve ser substituída por parcerias com a sociedade, inclusive com a iniciativa privada. O combate à pobreza, por outro lado, deve mobilizar toda a sociedade em torno de ações fundadas na solidariedade social. A descentralização deve ser buscada também em direção à sociedade, pela instauração de novos formatos de controle da gestão pública, no sentido da democratização via participação direta dos movimentos organizados na produção e operação dos programas. Tal descentralização teria como virtude não apenas aumentar a eficiência e a eficácia da política social, mas também evitar que sua focalização nas camadas pobres possa engendrar práticas clientelísticas e assistencialistas.

CONCLUSÃO: os desafios da reforma urbana

É nesse novo contexto político-ideológico que devemos refletir sobre a agenda da reforma urbana, tarefa que nos parece necessária em função das transformações da questão urbana, operadas pela crise e pelos processos de globalização e reestruturação. Os pontos a seguir devem, portanto, merecer nossa atenção.

Ação Local versus Globalização

Os processos econômicos que estão redefinindo a questão urbana não são mais de ordem local e tampouco apenas nacional, pois assumem uma dimensão global. Parece-nos, assim, insuficiente pensar num projeto de reforma urbana situado

apenas em nível local. A sua eficácia depende da sua articulação com um projeto político nacional que busque uma forma de inserção no novo padrão de produtividade menos desfavorável às camadas socias em situação de exclusão social. Com efeito, o destino das economias urbanas não é necessariamente o de constituírem plataformas de exportação para o mercado global, e como tal as cidades deixariam de exercer a sua clássica função de efeito de aglomeração e passariam à simples condição de suporte de circuitos econômicos mundiais. Nesse cenário, a fragmentação das estruturas econômicas e sociais parece inevitável e a exclusão de amplas camadas da população uma tendência inexorável. Trabalhos recentes (PRETECEILLE, 1993 e STORPER, 1993), porém, têm demonstrado que a globalização é um processo contraditório, contendo dinâmicas de homogeneização e de singularização dos espaços econômicos locais, o que equivale dizer que a globalização se apóia em condições econômicas, sociais, institucionais e culturais locais. As sociedades urbanas, com as suas particularidades, podem ter ainda importância nos processos globalizados de produção e distribuição de riqueza. Há espaço para a intervenção de políticas que promovam a instauração de um projeto de desenvolvimento local.

Não se trata da adoção de políticas pautadas pela competição predatória por capitais, cujo resultado, em muitos casos, tem sido a destruição das condições locais que sustentam a reprodução social em cada cidade, levando à dualização das economias urbanas. Trata-se, ao contrário, de construir um projeto orientado pela *learning economy* (STORPER, 1993) em que a produção industrial ocupa um lugar importante e a dinâmica econômica está fundada na reprodução das condições locais de aprendizagem: fatores não-mercantis, político-culturais, constituídos pelas convenções entre os agentes econômicos.

Universalismo versus Focalização

Devemos refletir sobre as possibilidades e os limites de um modelo de política urbana que combine ações universalistas, redistributivistas e regulatórias, garantidoras de direitos sociais, com outras focalizadas nos segmentos em situação de exclusão. A análise das leis orgânicas e dos planos diretores que empreendemos em nossa pesquisa indica que, na prática, esse modelo está emergindo. Na política habitacional, por exemplo, combinam-se ações tradicionais de provisão de moradia, via financiamento e/ou construção mais ou menos subsidiado, com outras que

objetivam proteger os grupos sociais considerados em situação de vulnerabilidade: urbanização de favelas, regularização fundiária, área especial de interesse social,etc.

Aqui o risco é enorme de se fazer eco às propostas conservadoras de políticas compensatórias focalizadas na pobreza, cujo objetivo é minimizar os efeitos negativos das políticas de ajuste econômico. As desigualdades sociais entre os países, com a conseqüente pobreza, tornou-se hoje um tema prioritário das agendas dos organismos internacionais preocupados com a governabilidade no plano mundial. Estima-se, por exemplo, que cerca de um bilhão de pessoas, ou seja, um quinto da humanidade, estejam vivendo em condições de pobreza absoluta (VELLOSO & MARTINS, 1993:14). A pobreza tende a crescer com a implantação das políticas de ajuste econômico, aumentando mais ainda as desigualdades entre os países.

O combate à pobreza tornou-se, assim, um objetivo estratégico para a construção da nova ordem mundial. Organismos internacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial, se apressam em forçar a mudança dos modelos de políticas praticados pelos países não-desenvolvidos. A palavra de ordem é aumentar a eficácia dos gastos sociais e um de seus instrumentos é a focalização da política nos segmentos pobres.

Na busca de um novo modelo devemos nos orientar pela idéia de políticas que habilitem as camadas sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade para manter relações de integração com os circuitos de produção e distribuição da riqueza. Como vimos anteriormente, o processo de urbanização e, especialmente, o modo de regulação do acesso à terra urbana e à habitação foram elementos fundamentais na integração social de amplas camadas da população que se concentraram nas cidades brasileiras depois de 1940. As situações de exclusão e vulnerabilidade têm íntima relação com as condições urbanas, na medida em que elas sustentam um sistema de proteção e de sociabilidade.

A proposta de J.L.Coraggio (CORAGGIO, 1993) de organização de uma economia popular constitui-se em um importante ponto de referência para construir esse modelo de política habilitadora.

Econômico Versus Social

Nesse modelo, devemos também buscar combinar políticas de provisão de serviços com outras que gerem emprego e renda. Torna-se necessário, para tanto, colocar a economia urbana no centro das nossas discussões: qual é a nossa proposta de organização da economia urbana para fazer frente às conseqüências dos processos de globalização e reestruturação? Será possível através da política urbana dinamizar os circuitos da economia de sobrevivência que estão surgindo em nossas cidades? Muitas prefeituras, por exemplo, poderiam reforçar a renda das pessoas envolvidas na economia do lixo, pela compra por parte das empresas de limpeza pública dos materiais recicláveis para revenda ou transformação, quebrando, assim, os vis laços de exploração organizados pelos atravessadores presentes nesses circuitos.

Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível conceber o projeto da reforma urbana como um conjunto de ações que extrapolam o plano da provisão de serviços. A reprodução da vida nas cidades, diante das transformações econômicas e institucionais, passará fundamentalmente pela restauração/criação de laços de sociabilidade que ofereçam alternativa de proteção social às estratégias individualistas, violentas e ilegais de sobrevivência.

Centralização versus Descentralização: a municipalização do Estado local do Bem-Estar?

A descentralização da política social, e no seu interior a política urbana, reúnem um consenso mundial. Vários autores, porém, têm mencionado a existência da contradição entre, de um lado, a concentração cada vez maior do capital global, do seu poder econômico e político, e, de outro, a proposta de desconcentração do sistema público de proteção social. Para muitos analistas (por exemplo, PRETECEILLE, 1987), a municipalização da política social visa resolver de maneira conservadora a crise do Estado do Bem-Estar Social, seja pela desoneração fiscal do governo central, seja pela introdução do princípio da seletividade na distribuição dos serviços. Num país como o Brasil, marcado por profundas diferenças regionais, tal perigo é infinitamente maior, já que o nosso federalismo comporta fortes contrastes

econômicos, sociais, políticos e institucionais entre os municípios. A proposta de descentralização da política urbana deve conter duas precauções: os governos estaduais e central devem continuar com funções de regulamentação, e o sistema de redistribuição nacional da receita pública deve continuar garantindo um patamar mínimo de capacidade financeira dos municípios.

A questão da descentralização é pendular na história política brasileira. No período de 46/67 o pensamento social é fortemente influenciado pelas idéias de Alberto Torres e do movimento municipalista pan-americano[36]. Acredita-se que o fortalecimento dos governos locais é a arma para promover a integração nacional e melhorar as condições de vida do povo brasileiro. A Constituição autoritária de 1967 marca um novo e longo período de inversão total dessa concepção, passando a acreditar que a centralização política-administrativa é o caminho da integração, eficência e da promoção do bem-estar social. A desconfiança quanto à capacidade das elites locais em produzirem verdadeiramente governos municipais, isto é, descomprometidos com os seus próprios interesses, e a crença de que a descentralização bloqueia a eficiência econômica dos investimentos públicos legitimaram uma forte centralização das políticas sociais. Talvez o exemplo mais expressivo dessa mudança de ótica tenha sido a política de saneamento com a criação do PLANASA, pelo qual a burocracia técnica do BNH desenvolveu fortes pressões para a des-municipalização dos departamentos de água e esgotos existentes nas Prefeituras. A crítica às perversidades do Estado Autoritário, seu tecnocratismo e elitismo, ganha força com o movimento pela re-democratização e consolida nos meios intelectuais e políticos a inversão da concepção centralizadora. Do interior do movimento de reforma social surgido na segunda metade dos anos 80, irradia-se para a sociedade a crença de que o fortalecimento dos municípios é o caminho para a democratização do Estado e para a promoção da justiça social.[37]

Recentemente, tem-se discutido sobre os efeitos perversos que a descentralização pode promover no Brasil, no sentido do risco à fragmentação

---

[36] A Associação Brasileira de Municípios-ABM é criada em 1946 sob forte influência da Comissão Pan-Americana de Cooperação Internacional, com sede em Havana, instituída na VI Conferência Internacional Americana. Ver MATTOS, A.M. A Associação Brasileira de Municípios. A margem da expansão do movimento municipalista brasileiro. *Revista do Serviço Público*, número 3, vol. IV, dezembro de 1949.

[37] A Nova República promove a descentralização da política pública, sem contudo realizar uma reforma fiscal para aumentar a capacidade financeira dos municípios. Mas as políticas sociais, especialmente as de saúde e habitação, promovem a descentralização, que resultou num aumento das transferências não-constituicionais da União para os municípios.Segundo estimativas de Ricardo Varsano (IPEA) a partir de 1985 a receita disponível dos municípios passa da casa dos 9,9% para 11% da Receita Total das três esferas de governo, enquanto a receita própria passa de 2,7% para 2,4%.

institucional brasileira e a introdução de um *hobbesianismo municipal*, com importantes implicações sobre a política social, (MELLO, M.A.B.C.,1993). A descentralização que começa a ocorrer na Nova República teria sido o efeito da combinação de forças progressistas e conservadoras, as primeiras interessadas em democratizar o Estado e as segundas em enfraquecê-lo. O ponto central da crítica é a constatação histórica de que a solução dos problemas de pobreza e desigualdades sociais exigiu um movimento de centralização político-administrativa e, conseqüentemente, um esvaziamento do poder local de sua capacidade de provedor de serviços sociais[38]. Parte do princípio que as políticas sociais necessitam de mecanismos redistributivos em termos sociais, regionais e geracionais, incompatíveis com a descentralização, uma vez que essa impediria a construção de solidariedades e identidades coletivas nacionais.

Agora, a descentralização e o conseqüente fortalecimento do poder local se apresenta como risco à *fragmentação da identidade nacional* (MELO, M.A.B.C.,1993:4). Ela pode introduzir a disputa entre cidades e regiões por investimentos industriais, práticas de exclusão e apartheid social que impediria que os "forasteiros" tivessem acesso aos benefícios de uma localidade.[39]

Gestão Democrática versus Governança: esfera pública e eficiência na gestão local

A noção de gestão democrática da cidade, pedra de toque do projeto de reforma urbana e que exerceu forte influência na reconstrução institucional dos municípios, necessita ser repensada. Concebida como instrumento de fortalecimento da cidadania, pelo qual a política pública seria re-orientada em direção aos interesses dos *espoliados*, a chamada questão da participação deve ser re-conceituada à luz do

[38] Nesse sentido, essas análises fazem eco aos estudos críticos sobre a descentralização ocorrida nos países desenvolvidos durante a década de 80.

[39] Fanny Davidovich tem desenvolvido interessantes reflexões nessa direção, tomando como exemplo as políticas urbanas e ambientais praticadas por algumas prefeituras, sobretudo as do sul e do sudeste. Ver DAVIDOVICH, F. Redutos de classe média, uma tendência da urbanização brasileira, In *Novas e Velhas Legitimidades na Reestruturação do Território*, Anais do IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Salvador, 1991 e Poder local e município, algumas considerações, *Revista de Administração Pública*, Jan./mar. 1993,

conceito de *governança*[40]. A gestão democrática, com efeito, poderia exprimir a busca da instauração de uma nova contratualidade, nova relação entre público e privado, nova sociabilidade. A experiência de participação nos processos de elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores aponta para um paralelo com os acordos das montadoras, pelo fato de instaurar a modernidade na relação entre Estado, interesses econômicos envolvidos na acumulação urbana e os interesses do restante da população da cidade. Modernidade porque não se trata de uma relação conflitiva, de anulação de um pelo outro, mas de *antagonismo convergente*[41]. (OLIVEIRA, F. 1993:6)

A experiência da gestão democrática poderia permitir ultrapassar os limites da experiência do acordo das montadoras, na medida em que possibilita que os segmentos excluídos possam tomar parte do processo político, enquanto que o acordo das montadoras apresenta o perigo de reproduzir a própria exclusão, pois somente os organizados em termos sindicais estariam habilitados, ao mesmo tempo, tenderiam a se des-solidarizar com os não-habilitados. Mas, por outro lado, a gestão democrática apresenta o risco de consolidar o corporativismo que sempre carcaterizou as relações entre Estado e Sociedade no Brasil. Poderia ser a re-edição daquilo que F.H. Cardoso chamou de *anéis burocráticos* (CARDOSO, 1975)

Parece-nos pertinente incorporar as reflexões de Eli Diniz (1993) a respeito das câmaras setoriais. Segundo esta autora, a principal virtude desse mecanismo de articulação entre Estado e Sociedade seria o de poder resolver um dos impasses da política pública brasileira que é o hiato entre formulação e implementação, já que muitas decisões de planejamento são tomadas sem a intervenção dos interesses dos grupos estratégicos com poder de veto. Mas, as várias constelações de interesses organizados em torno das várias áreas da política pública não podem e não devem

---

[40] Por "governança" entendemos o sistema local de decisões fundadas em relações de parceria, acordo, negociação, cooperação entre os diversos sujeitos que compõem a cena política local, que permita a regulação coletiva dos interesses particulares. Dois são os princípios da "governança" local:

1)identificação das forças sociais locais existentes na cidade e os seus respectivos interesses;

2)construção de um *pacto territorial* em torno de três eixos: a inserção da economia local no novo modelo de desenvolvimento gerado pela reestruturação e globalização das economias regionais e nacionais; a garantia dos direitos urbanos que assegurem um padrão mínimo de qualidade de vida, definido pelas condições habitacionais, urbanas e ambientais; e a reforma da máquina administrativa local visando dotá-la das condições de eficiência e eficácia necessárias ao papel do poder público na "governança" do município.

[41] Essa idéia já está presente na noção de *pacto territorial* (RIBEIRO & CARDOSO, 1990:8)que serviu de base de orientação para vários processos de planejamento.

ocupar o lugar do Estado e nem podem e devem exercer a prerrogativa que é do Estado: traçar políticas gerais.

A garantia da predominância do interesse público, porém, pressupõe a existência de um Estado forte. Sem isto não pode haver verdadeiramente uma negociação tripartite. Não obstante, essa negociação não pode ficar no campo setorial. Deve-se passar de acordos corporativos setoriais para macrocoporativismo. O Estado deve ter a capacidade institucional, política e administrativa de (1)entrar em negociações com os interesses fortemente organizadas e (2)de fazer valer as regras do acordo, o que significa que os atores em negociação têm que acreditar que o não respeito às clásulas acordadas implica na implementação coercitiva das decisões ou no enquadramento legal. A fragilidade atual do poder público coloca-se, então, como obstáculo para a constituição da esfera pública por esse mecanismo.

A capacidade de planejamento do Estado também coloca-se como um pressuposto para que esse modelo de gestão possa ultrapassar os limites do corporativismo dos atores. Sem dúvida, sair dos pactos setoriais para acordos que incorporem objetivos globais necessita inexoravelmente que o Estado seja capaz de construir diagnósticos e elaborar metas globais. Tal capacidade precisa ser reconstruída no Estado brasileiro, já que a crise e a aventura neo-liberal do Governo Collor destruíram os bolsões de eficiência onde sobreviviam alguns segmentos da técnico-estrutura. No nível local, os resultados da nossa pesquisa nos levam a pensar que tal reconstrução será mais fácil nas prefeituras que nos governos estaduais e federal, uma vez que sobrevivem na escala municipal aparatos de planejamento.

Outro desafio é o relativo à eficiência da administração. A instauração desse modelo de gestão urbana pressupõe um poder público legitimado pela tríplice credibilidade de democrático, honesto e eficaz. Nas avaliações realizadas no campo da saúde, constata-se que, com efeito, a participação popular somente tornou-se efetiva quando seus programas adquiriram essa credibilidade.[42] É preciso, portanto, que as nossas propostas contenham a capacidade de tornarem-se efetivas. Leis orgânicas, planos diretores e leis de uso do solo que sejam avançadas socialmente, mas incapazes de gerar práticas concretas, diminuem a credibilidade da proposta da reforma urbana e bloqueiam a construção de um novo modelo de gestão. Usando as reflexões de Wanderley Guilherme, o perigo está em criar um governo híbrido, com

---

[42] Ver a este respeito SOARES, L.T. Descentralização Municipalização em regiões metropolitanas. Uma experiência na Baixada Fluminense. *Planejamento e Políticas Públicas*, 5, junho de 1991

excesso de capacidade regulatória e incapacidade de gerar ações pautadas pela institucionalidade da cidadania. Tão nociva quanto uma política social conservadora é outra socialmente justa, mas que gera um "governo que governa muito, mas no vazio - um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico"[43]. Tal vazio reproduz a "cultura cívica predatória", aumentando mais ainda o espaço da ilegalidade e, ao mesmo tempo, diminuindo a crença nas regras.

Regulação Pública versus Privatização

O tema da privatização dos serviços públicos é extremamente espinhoso. A proposta da reforma urbana é herdeira de uma tradição estatista originada na desconfiança da capacidade da iniciativa privada em realizar os objetivos da justiça social. Ao mesmo tempo, a experiência de organização dos serviços de transportes urbanos na forma de permissão indica que a terceirização pode não ser o apanágio da eficiência. Por outro lado, também sabemos como os serviços públicos no Brasil são reprodutores da exclusão social em razão da sua ineficiência administrativa e da vigência do padrão clientelístico de gestão. A privatização deve entrar em nossa agenda também em razão das atuais dificuldades decorrentes da crise fiscal, que certamente aumentarão com a total municipalização da política urbana. Na perspectiva da justiça social, o que nos interessa é manter o controle da gestão do sistema de provisão dos serviços, o que não se alcança, necessariamente, apenas pela sua estatização. A privatização pode ser realizada sob vários formatos, em termos dos atores que podem assumir o encargo de prestação de serviços (empresas, entidades de representação, ONGs) e das relações entre poder público e iniciativa privada (parcerias, compra de serviços, concessão, etc.). Em várias leis orgânicas que examinamos, observamos a existência de instrumentos que apontam para a busca de novas relações entre poder público e iniciativa privada, como, por exemplo, a operação interligada e a urbanização consorciada.

Devemos também refletir sobre a relação entre a privatização e a focalização da política urbana. A privatização de certos serviços urbanos pode ser uma boa estratégia para uma política urbana essencialmente focalizada nos segmentos sociais em situação de exclusão. O caráter redistributivo poderia ser

---

[43] SANTOS, W.G. *Razões da desordem*, Op, Cit. p.80

alcançado pela desoneração do poder público no que diz respeito ao financiamento daqueles serviços destinados aos grupos de alta renda, para os quais se organizaria um sistema mercantil de provisão de serviços.

Cidadania versus Exclusão Social: qual o sujeito?

Será essa dualização um perigo à construção da cidadania? Essa é uma pergunta para a qual não temos resposta. Nesse momento podemos apenas apontar para a imperiosa necessidade de retormar a discussão sobre o tema do sujeito da proposta de reforma urbana. Sabemos que uma das carcterísticas do nosso campo de saber e ação é a forte pluralidade do sujeito coletivo que pretendemos encarnar. Tal pluralidade tem como base o fato da política urbana implicar na alocação espacial de recursos, o que dificulta a construção de uma identidade coletiva homogênea. O processo de globalização e de reestruturação traz como conseqüência a forte segmentação da estrutura social em pelo menos três pedaços: excluídos, vulneráveis e integrados. Será que transitamos da pluralidade do sujeito coletivo da reforma urbana para a sua fragmentração? Em que medida políticas urbanas universalistas ou focalizadas favorecem ou não esse movimento?

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, R. C. Pobreza e Exclusão Social. In VELOSO,J. P. e ALBUQUERQUE, R.C. *Pobreza e Mobilidade Social*, Fórum Nacional/Nobel, São Paulo, 1993.

ANDRADE, L.G. & AZEVEDO, S. Lei de Desenvolvimento Urbano: análise política preliminar, *Espaço e Debate*, 11, 1984, pp. 56/57.

AZEVEDO, S. e RIBEIRO, L.C.Q. (Orgs.) *A crise da habitação nas grandes cidades brasileiras: da moradia à reforma urbana.* Alfa-Omega/UFRJ, São Paulo, no prelo.

BANCO MUNDIAL - *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* 1991: indicadores do desenvolvimento mundial. BM/FGV, Rio de Janeiro, 1991.

BRANDÃO LOPES, J. R. *Brasil, 1989: um estudo sócioeconômico da indigência e da pobreza urbanas.* Projeto Kellog/Cebrap, mimeo, 1991

CARDOSO, F.H. *Autoritarismo e Democratização.* Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975.

CASTEL R. De l'éxclusion comme état la vulnerabilité comme processus. In AFFICHARD,J. e FOUCAULD, J.B. *Justice Sociale et Inégalités.* Édtions Esprit, 1992, Paris.

CASTELLS, M. A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista. *Cadernos CRH*, julho/dezembro 1992.

CORAGGIO, J.L. *Ciudades Sin Rumbo: investigacion y proyecto Popular.* SIAP/Ciudad, Quito, 1991.

_____ . *A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo.* Texto apresentando no seminário Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades na crise, IPPUR, Itamontes, 1993.

COMPARATO, F.K. *Muda Brasil. Uma Constituição para o desenvolvimento democrático.* São Paulo, Brasiliense, 1986.

DAVIDOVICH, F. *Redutos de classe média, uma tendência da urbanização brasileira.* In Novas e Velhas Legitimidades na Reestruturação do Território, Anais do IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Salvador, 1991.

DINIZ, E. *A experiência das Câmaras Setoriais: retrocesso ou avanço na transição para um novo modelo.* Ministério da Ciêcia e Tecnologia, mimeo, Recife, 1993

_____ . Poder local e município, algumas considerações, *Revista de Administração Pública*, Jan./mar. 1993,

DRAIBE, S.M. et allii *Sistema de Proteção Social no Brasil.* NEPP/UNICAM, mimeo, São Paulo, 1991

DUAYER, J.T. e HOLZER, W. Legislação urbana e movimentos sociais: a experiência de Niterói. Texto apresentado no Seminário Internacional "Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana", FAU, São Paulo, 1993.

FARIA, V. Cinqüenta anos de urbanização, *Novos Estudos CEBRAP*, 29, março 1991

_____ . A situação social no Brasil contemporâneo. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 33, junho de 1992.

FIORI, J.L. - Democracia e Reforma: equívocos, obstáculos e disjuntivas. In LEAL, M.C. et alii. *Saúde, Ambiente e Desenvolvimento*, Hucitec/Abrasco, 1992.

FURTADO, Celso. *Brasil: A Construção Interrompida.* Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.

IPEA *Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*, Documento de Política 14, IPEA, 1993

_____ . *Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por Municípios da Federação,* Documento de Política 15, IPEA, 1993.

KOWARICK, L. *A Espoliação Urbana.* Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

MARTINE, G. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80.* Instituto Sociedade, População e Natureza, Brasília, mimeo, 1993.

MARQUES, E. *Mudanças no Padrão de Investimento Público em Saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.* Dissertação de Mestrado apresentada no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 1992

_____ . *Desigualdades Sociais e Infraestrutura Urbana: a produção dos equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro.* Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- IPPUR, da UFRJ, 1993.

MARQUES, S. *Cultura e participação na esteira da tecnocracia.* Texto apresentado no II Encontro de História Urbana, AMPUR, Salvador, 1993

MARTINE, G. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*, Instituto Sociedade, População e Natureza, Brasília, mimeo, 1993.

MATTOS, A.M. A Associação Brasileira de Municípios. A margem da expansão do movimento municipalista brasileiro. *Revista do Serviço Público*, número 3, vol. IV, dezembro de 1949.

MELO, M.A.B.C. *Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. Dados*, vol. 36, 1,, 1993.

OLIVEIRA, F. Crítica à Razão Dualista. *Estudos CEBRAP*, 2, São Paulo, 1974

OLIVEIRA, J.S et alii *Mudanças no Perfil de Trabalho e Rendimento no Brasil.* IBGE, Rio de Janeiro, 1992 (mimeo).

OLIVEIRA, F. *O Elo perdido. Classe e identidade de classe.* Brasiliense, São Paulo, 1987

_____ . Quanto melhor, melhor: a acordo das montadoras. *Novos Estudos* CEBRAP, São Paulo, 1993.

PASTORE, J. e ZYLBERSTAJAM, H. Tendências da Mobilidade Social In VELOSO, J.P.R. *Estratégia Social e Desenvolvimento*. Fórum Nacional/José Olympio, Rio de Janeiro, 1992.

PEREIRA, S. A. O Novo Espaço Institucional dos Municípios. *O Rio Grande do Sul Urbano*, Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, 1990.

PONTUAL, V. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife. Texto apresentado no V Encontro da ANPOCS, Belo Horizonte, 1993

PRETECEILLE, E. *La descentralisation, pour qui, pour quoi?*. IRESCO, Paris, 1987.

_____ . *Cidades Globais e Segmentação Social*. Texto apresentado no seminário Globalização, Fragmentação e reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise, IPPUR, Itamonte, 1993.

RIBEIRO, L. C. de Queiroz & CARDOSO, Adauto L. - Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade In *Sociedade e Território*, ano IV, Maio de 1990, nº 12, Lisboa.

RIBEIRO, L.C.Q. e LAGO, L.C. Crise e mudança nas métropoles brasileiras: a periferização em questão In LEAL, M.C. et *alii Saúde, Ambiente e Desenvolvimento*. Hucitec-Abrasco, São Paulo, 1992

_____ . *Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social*. Texto apresentado no XVII Encontro Anual da ANPOCS, 1993.

STORPER, M. *Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: os desafios dos países em desenvolvimento*. Texto apresentado no seminário Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. IPPUR, Itamonte, 1993.

ROCHA, S. Pobreza Metropolitana e os Ciclos de Curto Prazo: um balanço dos anos 80. *Boletim Conjuntural*, nº 12, IPEA, jan/91.

ROCHA, S. & TOLOSA, H.C. Núcleo-periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza In VELLOSO, J.P e ALBUQUERQUE, R.C. *Pobreza e Mobilidade Social* Nobel/Fórum Nacional/, São Paulo, 1993

ROLNIK, et alii. *São Paulo: crise e mudança*. Editora Brasiliense/Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 1990

SABOIA, J. *Emprego e Renda nos anos 80- uma década perdida.* UFRJ-IEI, Rio de Janeiro, 1991.

SANTOS, W. G. *Razões da Desordem.* Rocco, Rio de Janeiro, 1993.

SILVA, L.C.E. et alii. *O Que Mostram os Indicadores sobre a Pobreza na Década Perdida*. IPEA, Rio de Janeiro, 1992, mimeo.

SILVA, A.A. & SAULE, N *A cidade faz a sua constituição*, Polis, São Paulo, 1993.

SOARES, L.T. Descentralização e municipalização em regiões metropolitanas. Uma experiência na Baixa Fluminense. *Planejamento e Políticas Públicas*, 5, junho de 1991.

TASCHNER, S.P. Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 80. *Espaço e Debates*, 23, Ano XII, 1992.

VALLADARES, L. & COELHO,M.P. Latin American in the 1990's:towards an urban research agenda. Prepared for Urban Management Programme. *Annual Review Meeting Workshop*, 1993.

VELLOSO, J.P.R. e MARTINS, L.. *A Nova Ordem Mundial em Questão*, José Olympio, Rio de Janeiro, 1993.

VETTER, D. e MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? Uma teoria da causação circular. In MACHADO DA SILVA, L.A. *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*, Série Debates Urbanos, no. 1. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1981

UFRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
IPPUR - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Relatório do Projeto:

QUESTÃO URBANA, DESIGUALDADES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA URBANA

Executores:
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - IPPUR
em colaboração com a:
FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL - FASE

Coordenação Geral:
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

Volume II
1994

ÍNDICE

Apêndice 1: TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA

Apêndice 2: PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO URBANO

2.1: AVALIAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES DAS 50 MAIORES CIDADES BRASILEIRAS

Apêndice 3: DIAGNÓSTICO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Apêndice 4: AS FINANÇAS PÚBLICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

APÊNDICE 1

TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA

TABELA 1

Participação na Elaboração da Emenda Popular pela Reforma Urbana

ENTIDADES/INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES POR CATEGORIA

	Populares	ONGs / Instituições de assessoria	Órgãos governamentais	Técnico-profissionais, inclusive sindicais	Partidos políticos	Acadêmicas/ de pesquisa	Outras instituições
1	FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Est. Rio de Janeiro	FASE		Ass. Funcionários do BNH	Direório Municipal PT - SP	IPPUR - UFRJ	Plenário Pró Particip. Popular na Constituinte (PPPC) - RJ
2	Movimento dos Sem Casa-SP	Articulação do Solo Urbano - RJ		Sind. Engenheiros - RJ		Núcleo de Habitação - C.A. XI de Agosto -SP	PPPC São Matheus - SP
3	Federação Estadual dos Mutuários, SP	Centro de Defesa Direitos Humanos Petrópolis		Sind.Arquitetos - RJ		Laboratório Habitat - PUC Campinas	PPPC Santo André - SP
4	Comissão da Terra de Mauá, SP	Articulação Nacional do Solo Urbano		Instituto dos Arquitetos do Brasil - RJ		Coord. Sociologia Urbana - UERJ	PPPC São José dos Campos - SP
5	Movimento dos Sem Terra Zona Leste-SP	Centro de Defesa da Terra - Guarulhos, SP		Ordem dos Advogados do Brasil - RJ			PPPC São Paulo
6	Movimento dos Sem Terra Itaquaquecetuba, SP			Associação dos Geógrafos do Brasil			Comissão Direitos Humanos/Defesa do Consumidor Ass. Legisl. RS
7	Movimento de Saúde Zona Leste, SP			Sindicato dos Arquitetos de SP			Comissão de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis - RJ
8	Movimento Unificado de Favelas, SP			Sindicato dos Metroviários - SP			Comissão Defesa Direitos Humanos da Arquidiosese de SP
9	Movimento de Inquilinos Intranqüilos, SP			Instituto dos Arquitetos do Brasil - RS			Centro Pastoral Vergueiro - SP
10	Assembléia do Povo de Campinas			Sindicato dos Arquitetos - RS			
11	Movimento dos Usuários de Transportes-SP			Ass. Sociólogos - RS			
12	Movimento de Defesa dos Favelados-SP			Advogados Socialistas - RS			
13	Associação de Favelas de Diadema-SP			Sindicato dos Engenheiros - MG			
14	Movimento de Favelados de Osasco-SP			Ass. Engenheiros Agrônomos do Estado da Bahia			
15	Movimento Filhos da Terra-SP			Federação Nacional dos Engenheiros			
16	Movimento Terra Prometida -zona norte-SP			Federação Nacional dos Arquitetos			
17	Movimento de Loteamentos Clandestinos -zona sul-SP						
18	Fed. Riograndense de Associações Comunitárias de Amigos de Bairros-RS						

19	União de Associações de Moradores de Porto Alegre-RS							
20	Ass. Moradores Parque Cidade Verde - Gualba-RS							
21	Ass. Moradores Vila São Judas Tadeu -Porto Alegre - RS							
22	Ass. Moradores Jardim Leopoldina - Porto Alegre - RS							
23	Ass. Mutuários do Estado do Ceará							
24	Ass. Moradores do Conj. Esperança - CE							
25	Fed. Entidades de Moradores de Bairros e Favelas de Fortaleza							
26	Ass. Mutuários de Viçosa - MG							
27	Ass. Mutuários de Minas Gerais							
28	Ass. Mutuários em Luta Comunitária de Salvador							
29	Ass. Mutuários de Campina Grande - PB							
30	Ass. Mutuários de Alagoas							
31	Ass. Capixaba de Mutuários - ES							
32	Movimento de Defesa da Moradia da Grande Vitória - ES							
33	Ass. Mutuários do Rio Grande do Norte							
TOTAIS		33	05	0	16	0	04	09

TOTAL de entidades participantes - 67

Fonte: MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA. Proposta de Emenda ao Projeto de Constituição: emenda sobre Reforma Urbana, 1988 (versão encaminhada à Constituinte com justificativa).

TABELA 2

Participação no I Fórum Nacional de Reforma Urbana.

	Populares	ONGs / Instituições de assessoria	Técnico-profissionais, inclusive sindicais	Acadêmicas/ de pesquisa	Partidos políticos	Outras instituições	Órgãos governa-mentais
1	ANLUT - Artic. Nacional de Lutas de Transportes	PÓLIS	Sindicato dos Arquitetos de Santa Catarina	FAU - USP	PT - Gab. Liderança Câmara Vereadores SP	METRO - SP	
2	Coord. Nacional dos Mutuários - Sto. André/SP	FASE - RJ	Sindicato dos Arquitetos de São Paulo	UFMG	PT - Indianópolis	Pastoral da Moradia - Sé, São Paulo	
3	CONAM - Brasília	ANSUR - RJ	Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais	IPPUR / UFRJ		Pastoral da Moradia (outro bairro) SP	
4	FAMERJ	ANSUR - Goiás	Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul	UFPa			
5	MDF - Movimento de Defesa do Favelado - PE	ARRUAR - Recife	FENEA	GEO - USP			
6	AMUT - Ass. Metropolitana Lutas Transporte - SP	Ação Comunitária São Bernardo	FNA - Federação Nacional dos Arquitetos	NEUR - UNB			
7	FEMEB - Fed. Metropolitana dos Bairros - Recife	FEMEB - Fed. Metrop. Bairros, Recife, PE.	CREA - MG	NERU - SP			
8		CEATS - Centro de Estudos e Atividades Sociais/ SP	IAB - MG	PROPUR - RGS			
9			IAB - SC	Centro Acadêmico IX Agosto - SP			
10			SENGE - Sind. Engenheiros Rio de Janeiro	ANPUR			
11			Ass. Geógrafos do Brasil	FGV - Fund. Getúlio Vargas			
12				IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis			
13				IFEA - Instituto Ferroviário de Estudos Avançados			
totais	07	08	11	13	02	03	0

TOTAL DE ENTIDADES PARTICIPANTES: 44

Fonte: SEMINÁRIO NACIONAL PELA REFORMA URBANA - Resultados. São Paulo, outubro de 1988.

TABELA 3

Participação no II Fórum Nacional de Reforma Urbana

	Populares	ONGs / Instituições de assessoria	Técnico-profissionais, inclusive sindicais	Acadêmicas/ de pesquisa	Outras instituições	Partidos políticos	Órgãos governamentais
1	FAMERJ - Fed. Ass. Moradores do RJ	PÓLIS	SENGE - Sind. Engenheiros do Rio de Janeiro	ANPPUR	Centro Gaspar Líbero de Direitos Humanos / SP		
2	FAMOPES - Fed. Ass. Morad. e Mov. Pop. ES	FASE - Rio	FNA - Fed. Nacional dos Arquitetos	IPPUR - UFRJ	Comissão Justiça e Paz / SP		
3	FAMOC - Fed. de Morad. de Cariacica / ES	FASE - Recife	SARJ - Sindicato Arquitetos do Rio de Janeiro	NEUR - UNB	Centro de Defesa Direitos Humanos Osasco / SP		
4	ASFAP - Ass. Favelados de Piracicaba	FASE - Vitória	SASP - Sind. Arquitetos de São Paulo	UFF - Dep. Economia	Centro Acadêmico XI de Agosto/SP - ass. jurídica		
5	Ass. Mutuários de Salvador / BA	FASE - São Paulo	FNE - Federação Nacional dos Engenheiros	NERU - SP	CEFURIA - Centro de Formação Urbano Regional Irmã Araújo / Curitiba		
6	Ass. Defesa da Moradia - Regional Sul / SP	FASE - Porto Alegre	Sindicato dos Engenheiros de São Paulo	FAU - USP / São Paulo			
7		FASE - Belém	Sindicato dos Engenheiros de Minas Gerais	FAU - USP / São Carlos			
8		FASE - Imperatriz	Sind. Eng. SP - delegacia regional de Sorocaba	PROPUR - UFRGS			
9		ANSUR - Rio	Sind. Sociólogos SP	UNICAMP - Economia			
10		ANSUR - SP	AGB - Ass. Geógrafos Brasileiros	UNICAMP - Centro de Estudos e Mov. Sociais			
11		ANSUR - Goiás		FEE - Fund. de Economia e Estatística -PA			
12		IBASE		ABEP - Ass. Brasileira de Estudos Pop. - SP			
13		ARRUAR - PE		FGV - SP			
14		CIDADE - RGS		UFPE - Dep. Arquitetura e Urbanismo			
15		CEATS - Centro de Estudos e Atividades Sociais / SP					
16		CECOPS / Vitória					
17		AJUMPR - Ass. Jurídica Mov. Pop. de Curitiba					
18		GAJOP - Gab. Ass. Juríd. Org. Pop. Olinda					
totais	06	18	10	14	05		

Total de entidades participantes: 53

Fonte: FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Carta de Princípios aprovada no II Fórum Nacional de Reforma Urbana. São Paulo, 1989.

TABELA 4

Participação no III FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA

ENTIDADES/INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES POR CATEGORIA

	Populares	ONGs / Instituições de assessoria	Órgãos governamentais	Técnico-profissionais, inclusive sindicais	Partidos políticos	Acadêmicas/ de pesquisa	Outras instituições
1	Pró-Central dos Movimentos populares	IBASE (RJ)	Sec. Nac. de Habitação - Min. Ação Social	AGB - Ass. Geógrafos do Brasil	Ass. bancada PT Brasília	IPPUR	Fund. João Pinheiro - BH
2	CONAM - Conf. Nacional de Ass. de Moradores	ANSUR (Nacional)	Sec. Planejamento - Ipatinga	SENGE - Sind. Eng. Est. Rio de Janeiro	gab. ver. Neusa Santos - BH	CEDEPLAR - UFMG	Com. Justiça e Paz (Salvador)
3	Pró-Central de Mov. Populares - Pará	ANSUR (SP)	Sec. Planejamento - Porto Alegre	IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil			Instituto Cajamar - SP
4	Fed. das. Associação de Moradores do Est. Rio de Janeiro	ANSUR (Ipatinga)	Depart. Habitação - Pref. Sto. André	CONSENGE-Conselho Nacional dos Sindicatos de Engenheiros			CDDH Gaspar Garcia (SP)
5	Federação das A.M.s de Sta. Catarina	ANSUR (Terezina)	COOHAB Baixada Santista - Santos	FNA - Federação Nacional dos Arquitetos			CDDH Campo Limpo (SP)
6	Fed. Ass. Moradores de BH.	ANSUR (Manaus)	Pref. Poços de Caldas	Sindicato dos Arquitetos de S.Paulo			
7	Federação de Moradores de Caxias - RJ	ANSUR (Salvador)	Sec. Habitação - Pref. S.Paulo				
8	Movimento dos sem-teto de Cuiabá	FASE - frente popular urbana	HABI - Comp. Municipal de Habitação - SP				
9	Movimento de Moradia de S. Bernardo do Campo	FASE (Rio de Janeiro)	Sec. Municipal de Planejamento - SP				
10	Mov. dos sem teto de Cuiabá	FASE (Porto Alegre)	Sec. Planejamento Sto. André				
11	Mov. Moradia de V. Albertina	CIDADE (Porto Alegre)					
12	Fórum de Moradia de P.Alegre	PÓLIS (SP)					
13	Comitê Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular	AJUS (SP)					
14	Fórum de Moradia - Salvador						
15	Movimento de Moradia de Caxias - RJ						
16	Movimento de Moradia de Ponte Pequena - SP/SP						
17	Comite Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular - Sta.Luzia,MG						
18	Movimento dos sem-teto de Cuiabá						
19	Movim. Sem Teto de Joinville						
20	Ass. Defesa da Moradia / sul - SP						
	Populares	**ONGs / Instituições de assessoria**	**Órgãos governamentais**	**Técnico-profissionais, inclusive sindicais**	**Partidos políticos**	**Acadêmicas/ de pesquisa**	**Outras instituições**

21	Coord. Nacional Movimentos de Moradia						
22	Favela Heliópolis - S.Paulo						
TOTAIS	22	13	10	6	02	02	05

TOTAL de entidades participantes - 60

Fonte: FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Documento Final do III Fórum Nacional de Reforma Urbana. São Paulo, 1991.

APÊNDICE 2

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO URBANO

INSTRUMENTOS

01- ZONAS ESPECIAIS

02- USUCAPIÃO URBANO

03- CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO

04- CADASTRO DE TERRAS PÚBLICAS/BANCO DE TERRAS

05- CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

06- PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

07- IPTU PROGRESSIVO

08- DESAPROPRIAÇÃO COM TÍTULOS DA DÍVIDA

09- REQUISIÇÃO URBANÍSTICA

10- DIREITO DE SUPERFÍCIE

11- SOLO CRIADO

12- TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

13- REURBANIZAÇÃO CONSORCIADA

14- OPERAÇÃO INTERLIGADA

15- DIREITO DE PREEMPÇÃO

16- RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL URBANO/URBANÍSTICO/VIZINHANÇA

17- REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

18- PLANO DIRETOR

19- TAXAS E TARIFAS DIFERENCIADAS POR ZONAS SEGUNDO OS SERVIÇOS OFERECIDOS

DEFINIÇÃO

01- ZONAS ESPECIAIS

As zonas especiais consistem, em síntese, no reconhecimento da existência de áreas na cidade fora dos padrões formais e legais de ocupação. Além disso, reconhece as desigualdades existentes entre os ocupantes de uma mesma cidade. Diante da existência de uma cidade legal e de uma cidade real, a proposta da reforma Urbana é o reconhecimento da existência da cidade como ela efetivamente é e assim fazendo-o, dar tratamento diferenciado às diferentes áreas e ocupantes da cidade segundo as suas peculiaridades. Esse instrumento cria regras específicas para essas áreas, podendo ser de urbanização preferencial, regularização fundiária, ou outra qualquer.

02- USUCAPIÃO URBANO:

O usucapião não é uma criação da Reforma Urbana, sendo já consagrado na doutrina jurídica brasileira há anos. Apesar da sua existência anterior, esse instrumento jurídico foi encampado pela Ref. Urbana. O usucapião é uma das formas de aquisição da propriedade. Consiste na aquisição do domínio pelo exercício da posse sobre um imóvel por um prazo mínimo. A característica favorável do usucapião aprovado pela Constituição Federal é a redução do prazo para 5 anos, desde que a área seja de no máximo 250 m2, o possuidor não seja proprietário de outro imóvel, a posse seja destinada à sua própria moradia ou da família. Alguns aspectos ainda devem ser regulamentados pela Lei de Desenvolvimento Urbano, visto que essa matéria é de competência da União. Um dos aspectos que merecem ser destacados como necessários à regulamentação, possibilitando uma agilidade na sua aplicação e facilitando o acesso da população carente é o referente à legitimação das entidades para a propositura da ação, permitindo-o coletivamente. Isso facilitaria muito a regularização de várias ocupações nas cidades brasileiras. O importante a ser frisado nesse instrumento é que o processo judicial é necessário para a regularização da situação RGI. Contudo, não é o processo que cria o direito. Pela legislação brasileira, a sentença no processo de usucapião é declaratória, ou seja, o direito já existe e o judiciário apenas o declara. O processo é fundamental porque a sentença é que vai permitir a transferência do nome do proprietário no RGI. Outro fato a ser destacado é que esse instrumento não é aplicável em imóveis públicos.

03- CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO:

Esse instrumento foi defendido com a finalidade de reconhecer o direito das comunidades que ocupavam terrenos públicos. Diante de não aplicabilidade do usucapião nesses casos, o presente instrumento é o meio adequado para preservar a situação dessas pessoas. Além do reconhecimento da

situação já existente, ele é aplicável para a destinação de terrenos públicos para o assentamento de população de baixa renda. Ele também carece de uma regulamentação federal. Contudo, é passível de aplicação imediata. Para isso basta a existência de lei municipal que assim o permita. A sua aplicação pode ter características diferenciadas. A concessão é temporária, pode ser gratuita ou onerosa, e deve ter a destinação especificada. Caso a pessoa beneficiada der ao imóvel destinação diversa da estabelecida, o poder público pode revogá-la. Do mesmo modo, mantendo-se a destinação prevista, a concessão pode e deve renovar-se.

04- CADASTRO DE TERRAS PÚBLICAS/BANCO DE TERRAS:

Esses instrumentos buscam, basicamente, dotar a administração de informações necessárias para o exercício da atividade de planejamento e desenvolvimento de política de assentamento. O primeiro procura ter o controle cadastral de seus próprios imóveis e o segundo, além dos seus próprios, ter o levantamento das terras disponíveis para ocupação. É uma ferramenta imprescindível para uma política séria no que concerne à ocupação do solo e ao assentamento de famílias, em suma, é fundamental para o planejamento urbano.

05- CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA:

A contribuição também é conhecida há tempos na legislação brasileira. Apesar da sua existência legal, a sua aplicação praticamente inexistiu. Seja por dificuldade na aplicação, seja pela ausência de vontade dos administradores, o fato é que ela raramente foi aplicada. Consiste em instrumento fiscal que busca o retorno para o poder público da valorização obtida por particular resultante de investimento do poder público. Como regra existem dois limites. O primeiro é que ninguém poderá pagar mais do que o valor que individualmente teve valorizado o seu imóvel. O outro limite é que o somatório das contribuições não poderá ser superior ao total gasto pela administração para a obra. É um instrumento que visa recuperar parte dos investimentos efetuados pela administração pública e, ao mesmo tempo, evitar que particulares tenham enriquecimento às custas do dinheiro público.

06- PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS;

07- IPTU PROGRESSIVO;

08- DESAPROPRIAÇÃO COM TÍTULOS DA DÍVIDA:

Esses instrumentos têm características próprias, mas estão interligados pela estratégia.

Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: esses instrumentos visam compelir o proprietário de imóvel ocioso à sua utilização, edificação ou parcelamento compulsório. O objetivo é dispor a sociedade de todos os imóveis ocupáveis, evitando a ociosidade, principalmente a especulativa. A administração estabelece um prazo para que o proprietário efetue o determinado. Caso o proprietário não efetue o estabelecido, a administração pode aplicar o IPTU progressivo e, posteriormente a desapropriação com pagamento com títulos da dívida.

O IPTU progressivo, como o próprio nome indica, consiste na progressividade da alíquota do imposto no decorrer do tempo em virtude da inobservância de determinação do poder público. Ele, além do caráter punitivo e preventivo (a pena visa punir o infrator, mas, principalmente, genericamente prevenir que haja a infração), redunda em aumento de receita para a municipalidade.

Desapropriação com pagamento com títulos da dívida: a desapropriação também não é criação da Reforma Urbana. A sua acolhida se deve ao fato de propiciar a alienação compulsória de imóvel em favor do poder público, sendo instrumento imprescindível em alguns casos. Contudo, o pagamento com títulos da dívida, resgatáveis em até dez anos, permite ao município o parcelamento da aquisição evitando o enfraquecimento do seu caixa em um único ano. É importante salientar que o valor justo da desapropriação não incorporará, em seu preço, qualquer quantia decorrente de investimento público.

09- REQUISIÇÃO URBANÍSTICA

O Município, com base no Plano Diretor e no projeto aprovado, poderá requisitar, ocupando por prazo determinado, imóveis para promover loteamentos ou obras de urbanização e reurbanização, devolvendo, após o prazo fixado, o imóvel devidamente urbanizado ou outro de valor equivalente aos respectivos proprietários. O Poder Público reservará para si, a título de ressarcimento, determinada quantidade de imóveis de valor equivalente à totalidade do custo público do empreendimento urbanístico. Além disso, reservará até dez por cento da área total de terrenos ou gleba sujeita à requisição urbanística, para implantação de programas habitacionais públicos, destinados a famílias de baixa renda. A requisição poderá ser solicitada por proprietários de terrenos eventualmente interessados.

10- DIREITO DE SUPERFÍCIE

Consiste no fato do proprietário de terreno urbano poder conceder a outra pessoa, por tempo determinado ou indeterminado, o direito de construir ou plantar, adquirindo o concessionário a propriedade da construção ou plantação. Essa concessão pode ser onerosa ou gratuita. A superfície pode ser transferida a terceiros e aos sucessores. Consolidando a tese de separação do direito de construir do direito de propriedade, esse instrumento visa estimular a ocupação de terrenos, independente da necessidade de se efetuar a transferência da propriedade.

11- SOLO CRIADO

Assim como no Direito de Superfície, para esse instrumento tem-se como princípio a tese de separação entre direito de construir e direito de propriedade. Partindo desse princípio, é estabelecido o coeficiente de aproveitamento único para os terrenos urbanos. O coeficiente mais utilizado é igual a "1", ou seja, o proprietário tem o direito de construir no máximo uma vez a área do seu terreno. Para que se construa acima do coeficiente único, é necessária a autorização do poder público, segundo a capacidade de ocupação da área urbana, vinculando às condições de infra-estrutura existente. Para que se obtenha a autorização, é necessário, também, que o interessado efetue o pagamento ao poder público de quantia proporcional à quantidade de solo que deseje criar (construir). Os recursos obtidos devem se reverter para um Fundo de Desenvolvimento Urbano, com prioridade para a construção de moradias para a população de baixa renda e para a urbanização de áreas carentes. Esse instrumento não deve ser confundido com o zoneamento, nem como meio para burlá-lo. O índice de aproveitamento é único para a cidade e o interessado na construção deve respeitar o zoneamento da área a ser construída. Assim, ele só pode criar solo até o permitido pelas demais regras urbanísticas. Um ponto que merece destaque é o fato de que o interessado, para construir acima do índice de aproveitamento deverá adquirir da Municipalidade o direito de construir. Por concepção, a propriedade somente outorga o direito à construção até o índice único.

12- TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Como se disse ao comentar o solo criado, o direito de propriedade territorial urbano não pressupõe o direito de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Público, segundo os critérios estabelecidos em lei municipal. A lei poderá autorizar a transferência do direito de construir entre terceiros e

imóveis. destina-se a estimular a ocupação, urbanização, ou preservação de determinadas áreas. Visa, também, dar agilidade à administração na negociação com proprietários e incorporadores.

13- REURBANIZAÇÃO CONSORCIADA

O Município poderá declarar de interesse social, para fins de desapropriação, imóvel urbano improdutivo ou subutilizado sem corresponder às necessidades de habitação ou trabalho da população à que deve ou possa suprir com a nova destinação de uso. Esse imóvel, mediante prévia licitação, poderá ser objeto de venda, incorporação, concessão real de uso, locação ou outorga do direito de superfície a quem estiver em condições de dar-lhe a destinação social prevista no Plano Diretor. O Poder Público poderá exigir no edital que o licitante vencedor promova a desapropriação em nome da administração e indenize o expropriado. O ressarcimento do licitante poderá ser com parte do imóvel objeto do empreendimento. Esse instrumento permite a execução do estabelecido pelo Plano Diretor sem a necessidade da intervenção e do pagamento ser efetuado diretamente pelo Poder Público.

14- OPERAÇÃO INTERLIGADA

Consiste na regulamentação da negociação entre a administração e a iniciativa privada, principalmente com os grandes proprietários de terras, para a execução de obras de urbanização e concessão de índices urbanísticos especiais, visando o desenvolvimento de projetos de interesse do Município. Tem caráter excepcional e visa tornar claras e legais as negociações, evitando-se a corrupção.

15- DIREITO DE PREEMPÇÃO

Estabelece ao Município preferência para a aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação. Para que isso se dê é necessária a existência de lei delimitando as áreas onde o instrumento incidirá. Ele tem por objetivo possibilitar ao município, sem a necessidade de desapropriação (que se não for consensual depende de ação judicial, sendo portanto, lenta), adquire terrenos. esses terrenos destinar-se-ão aos programas e políticas estabelecidas no Plano Diretor. Este instrumento também pode ser um poderoso auxiliar na fiscalização dos valores pagos pelo título de ITBI, imposto de transmissão de bens imóveis. Quando se aliena um imóvel, deve-se apresentar à administração o valor da transação para

servir de base para a cobrança do imposto. Comumente os contribuintes apresentam valores inferiores, buscando a redução no imposto a ser pago. Para evitar esse desvio, a administração deve avaliar o bem e apresentar o valor real. Com o direito de preempção, seria diminuído esse procedimento porque, caso apresente valor inferior ao praticado no negócio, o vendedor poderia ser prejudicado se a administração exerce a preferência. Assim, os vendedores tenderiam a apresentar o valor real da transação.

16- RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL URBANO/URBANÍSTICO/VIZINHANÇA

Esses instrumentos visam estabelecer regras democráticas e a participação popular para evitar a implantação de obras ou empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente natural ou urbano. Cria-se a obrigatoriedade do relatório de impacto para projetos, obras ou empreendimentos de significativa repercussão no meio ambiente, na infra-estrutura urbana ou na coletividade. Esse instrumento associa-se à obrigatoriedade de referendo ou plebiscito para as atividades enfocadas.

17- REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Embora não sendo um instrumento propriamente dito, a regularização fundiária, dada a sua importância estratégica, tem um destaque no âmbito da reforma Urbana. O objetivo é dar tranqüilidade à população de baixa renda que, em sua grande maioria, vive em terreno de situação jurídica irregular. Vários instrumentos são utilizados para obter-se a regularização, destacando-se o usucapião e a desapropriação em terrenos privados e a concessão de uso nos públicos. Outros instrumentos são acionados em conjunto com estes que visam a situação da propriedade, basicamente os que propiciem a urbanização.

18- PLANO DIRETOR

Embora não tenha sido uma reivindicação do Movimento pela Reforma Urbana o Plano Diretor foi consagrado na Constituição federal e encampado como fundamental instrumento para a Reforma Urbana. Ele é hoje de importância singular para o Planejamento Urbano. É através dele que se viabiliza a implementação dos instrumentos de controle de uso do solo, definindo os requisitos para que a propriedade cumpra a sua função social, possibilitando e

instrumentalizando a administração municipal a garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização para que a cidade cumpra a sua função social.

19- TAXAS E TARIFAS DIFERENCIADAS POR ZONAS SEGUNDO OS SERVIÇOS OFERECIDOS

Esse instrumento busca distribuir os encargos de forma mais justa, reconhecendo as diferenças entre os habitantes e as áreas, cobrando diferenciadamente de acordo com os serviços colocados à disposição da população, bem como respeitando a capacidade de pagamento dos contribuintes.

As abordagens acerca dos instrumentos apresentados foram feitas tomando-se com princípio o preconizado pelo Movimento Nacional pela reforma Urbana. A escolha dos instrumentos também teve como critério a importância atribuída aos mesmos pelo referido movimento.

APÊNDICE 2.1

AVALIAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS E PLANOS DIRETORES DAS 50 MAIORES CIDADES BRASILEIRAS

DIREITO URBANO E INICIATIVA POPULAR

TABELA 1

CIDADES	DIREITOS URBANOS	DIREITOS DA MULHER	INICIATIVA LEGISLATIVA	QUÓRUM	RESTRITO À CIDADE / BAIRRO	DEFESA	PRAZO	URGÊNCIA	OBS.
ARACAJU	N	N	S	5%	N	N	N	N	INIC.POPULAR DE VETO
BELÉM	S	S	S	5%	N	S	45 DIAS	S	
BELO HORIZONTE	N	N	S	5%	N	S	N	N	
CAMPINA GRANDE	N	S	S	5%	S	S	N	N	
CAMPINAS	N	N	S	5%	N	S	90 DIAS	N	
CAMPO GRANDE	N	S	N	N	N	N	N	N	
CAMPOS	N	N	S	5%	N	N	N	N	
CAXIAS DO SUL	N	S	S	5%	N	S	90 DIAS	N	SE REJEITADA VAI A REFERENDO
CONTAGEM	S	S	S	5%	N	N	N	N	
CUIABÁ	N	N	S	5%	N	N	N	N	
CURITIBA	N	S	S	5%	S	S	N	N	
DIADEMA	N	S	S	5%	S	N	N	N	
DUQUE DE CAXIAS	N	S	S	5%	N	N	N	N	
FEIRA DE SANTANA	N	N	S	5%	S	S	N	N	
FLORIANÓPOLIS	N	N	S	5%	S	N	N	N	
FORTALEZA	N	S	S	5%	N	S	N	N	
GOIANIA	N	S	S	5%	S	S	45 DIAS	N	
GUARULHOS	S	N	S	5%	N	S	N	N	
JABOATÃO	N	N	S	5%	S	N	N	N	
JOÃO PESSOA	N	N	S	1%	S	N	N	N	
JOINVILLE	N	N	S	N	N	N	N	N	
JUIZ DE FORA	N	S	S	5%	S	N	N	N	
JUNDIAÍ	N	N	S	N	N	N	N	N	
LONDRINA	N	S	S	5%	N	S	N	N	
MANAUS	N	N	S	1%	N	N	N	N	5% PARA EMENDA A LEI ORGÂNICA
MAUÁ	S	S	S	5%	N	N	N	N	
NATAL	N	N	S	5%	S	N	N	N	3% PARA EMENDA A LEI ORGÂNICA
NITERÓI	S	S	S	5%	N	N	N	N	
NOVA IGUACU	S	S	S	5%	N	N	N	N	
OLINDA	N	S	S	5%	N	S	45 DIAS	N	
OSASCO	N	N	S	5%	N	N	N	N	
PELOTAS	S	S	S	5%	N	S	N	N	
PORTO ALEGRE	N	N	S	5%	N	N	N	S	
PORTO VELHO	N	N	S	5%	N	N	N	N	
RECIFE	N	N	S	5%	N	S	60 DIAS	N	CONV.DA CAM. POR IP (1%) EM MAT. URG.
RIBEIRÃO PRETO	N	N	S	5%	S	N	N	N	EMENDA A LEI ORG POR 100 ENTIDADES ASSOC.
RIO DE JANEIRO	S	S	S	5%	S	N	N	N	ATRAVÉS DE ENTIDADE REPRESENT. (1+2+1) OU FEDERATIVA (1/3)
S JOSÉ DOS CAMP	S	S	S	1%	N	S	90 DIAS	N	
SALVADOR	N	S	S	5%	N	S	45 DIAS	N	
SANTO ANDRÉ	N	S	S	5%	N	N	N	N	
SANTOS	S	S	S	5%	N	N	N	N	
SÃO BERNARDO	S	S	S	5%	S	S	30 DIAS	N	
SÃO GONÇALO	S	N	S	5%	N	N	60 DIAS	N	
SÃO JOÃO DE MERI	N	N	S	5%	N	N	N	N	
SÃO LUIS	N	N	S	5%	N	S	45 DIAS	N	
SÃO PAULO	S	S	S	5%	S	N	N	N	
SOROCABA	N	S	S	5%	S	N	N	N	
TERESINA	N	N	S	N	S	S	N	N	
UBERLÂNDIA	N	N	S	5%	N	N	N	N	
VITÓRIA	S	N	S	5%	S	S	60 DIAS	N	AUD. PUBL. DURANTE A TRAMITAÇÃO
TOTAL=50	S=14 N=36	S=25 N=25	S=49 N=1	5%=43 1%=3 N=4	S=16 N=34	S=20 N=30	S=12 N=38 45D=5 60D=3	S=2 N=48	

AUDIÊNCIA PÚBLICA

CIDADES	AUDIÊNCIA	POR INICIATIVA POPULAR	ESFERA DE GOVERNO	FUNÇÃO
ARACAJU	S	N	C/P	PL.DIR./RIMA/PLANOS,POL. PROGR. (LEGISL.)
BELÉM	S	S	C/P	J. HAB. > 300 UNID.
BELO HORIZONTE	S	N	N	N
CAMPINA GRANDE	S	N	N	RIMA
CAMPINAS	S	N	N	RIMA
CAMPO GRANDE	N	N	N	N
CAMPOS	S	N	N	N
CAXIAS DO SUL	N	N	N	N
CONTAGEM	S	S	C/P	2% DO ELEITORADO, RIMA, PATRIMÔNIO E CONJ.
CUIABÁ	N	N	N	N
CURITIBA	N	N	N	N
DIADEMA	S	N	N	N
DUQUE DE CAXIAS	S	N	C	N
FEIRA DE SANTANA	S	N	C/P	COMISSÕES/RIMA/CONJ.HAB.>
FLORIANÓPOLIS	N	N	N	N
FORTALEZA	S	N	C	MEIO AMBIENTE
GOIÂNIA	S	S	N	N
GUARULHOS	S	N	N	N
JABOATÃO	S	N	N	N
JOÃO PESSOA	S	N	C	N
JOINVILLE	S	N	N	N
JUIZ DE FORA	S	N	P	ORÇAMENTO
JUNDIAÍ	S	N	N	RIMA
LONDRINA	S	N	N	RIMA
MANAUS	S	N	N	N
MAUÁ	S	N	N	N
NATAL	N	N	N	N
NITERÓI	N	N	N	N
NOVA IGUAÇU	S	N	C/P	N
OLINDA	S	S	C/P	N
OSASCO	S	S	N	LICENÇA AMBIENTAL
PELOTAS	S	N	C/P	RIMA/COMISSÕES
PORTO ALEGRE	S	N	P	ORÇAMENTO
PORTO VELHO	S	N	C/P	RIMA/COMISSÕES
RECIFE	S	S	P	N
RIBEIRÃO PRETO	S	S	C	N
RIO DE JANEIRO	N	N	N	N
S JOSÉ DOS CAMPOS	S	S	C	RIMA/ORÇAMENTO/ /USO DO SOLO
SALVADOR	S	N	N	N
SANTO ANDRÉ	S	N	C/P	N
SANTOS	S	N	C	N
SÃO BERNARDO	S	N	C/P	RIMA/COMISSÕES
SÃO GONÇALO	S	N	C	ZONEAMENTO
SÃO JOÃO DE MERITI	N	N	N	N
SÃO LUIS	S	N	C	COMISSÕES
SÃO PAULO	S	S	C/P	PL.DIR./ORÇAMENTO/RIMA/ /USO DO SOLO
SOROCABA	S	N	N	N
TERESINA	S	S	N	N
UBERLÂNDIA	N	N	N	N
VITÓRIA	S	N	P	N
TOTAL=50	S=40 N=10	S=10 N=40	S=24 N=26 CÂMARA=9 CÂMARA/EXECUTIVO= EXECUTIVO=4	S=20 N=30 MEIO AMBIENTE=12 ORÇAMENTO=14 POLÍTICA URBANA=4

TABELA 2

CONSELHOS

CIDADES	No.	DESENVOLVIMENTO URBANO	TRANSPORTES	HABITAÇÃO	SANEAMENTO	MEIO AMBIENTE	
ARACAJU	8	S	N	N	N	P/C	
BELÉM	9	P	P	N	N	N	DES.URB. INCLUI MEIO AMB.
BELO HORIZONTE	0	N	N	N	N	N	
CAMPINA GRANDE	10	N	C	C	N	S	HAB. INCLUI SANEAM.
CAMPINAS	12	S	S	N	N	S	ORÇAMENTO
CAMPO GRANDE	9	C	N	N	N	C	CÂMARAS SETORIAIS (C) P/SERV. PÚBL
CAMPOS	2	N	N	N	N	P	
CAXIAS DO SUL	9	N	N	N	N	S	PLANO DIRETOR
CONTAGEM	8	N	D	N	N	D	
CUIABÁ	9	P/D	P/D	N	N	P/D	
CURITIBA	7	C	C	N	N	S	
DIADEMA	11	N	N	N	N	P	
DUQUE DE CAXIAS	8	N	N	N	N	N	ORÇAMENTO
FEIRA DE SANTANA	8	S	C	N	N	S	
FLORIANÓPOLIS	1	N	N	N	N	N	
FORTALEZA	5	N	S	S	N	D	
GOIÂNIA	9	N	S	S	N	S	
GUARULHOS	6	N	N	N	N	S	
JABOATÃO	10	S	S	N	N	S	
JOÃO PESSOA	8	P/D	P/D	N	N	P	
JOINVILLE	6	S	N	N	N	S	
JUIZ DE FORA	11	S	S	N	N	S	
JUNDIAÍ	9	N	N	S	N	S	CONS. ACOMP. OBRAS(3% PUBL PROG
LONDRINA	8	N	D/P	N	D/P	D/P	
MANAUS	4	D	N	N	N	N	
MAUÁ	7	D/P	P	N	N	D/P	
NATAL	5	S	N	N	N	N	
NITERÓI	0	N	N	N	N	N	
NOVA IGUAÇU	12	N	N	N	N	P/C	
OLINDA	5	S	N	N	N	N	
OSASCO	4	N	S	N	N	S	
PELOTAS	15	N	S	N	S	P/D	
PORTO ALEGRE	0	N	N	N	N	N	ESTABELECE A POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO POSTERIOR DE CONSELHOS
PORTO VELHO	10	N	N	N	N	N	
RECIFE	8	D/P	N	N	N	D/P	CÂMARA SETORIAL P/SERV. PÚBL.
RIBEIRÃO PRETO	6	N	S	N	N	S	
RIO DE JANEIRO	10	C	N	N	N	D/P	ANTERIOR A LEI ORGÂNICA
S JOSÉ DOS CAMPOS	8	N	S	N	N	N	
SALVADOR	11	S	D/P	N	N	S	INCLUI CONS. DE CARNAVAL D/P
SANTO ANDRÉ	9	S	S	S	N	S	ORÇAMENTO
SANTOS	12	S	N	S	N	D	
SÃO BERNARDO	8	N	N	N	N	S	ORÇAMENTO
SÃO GONÇALO	4	N	N	N	N	N	
SÃO JOÃO DE MERITI	4	N	N	N	N	N	
SÃO LUIS	7	N	N	N	N	P/D	
SÃO PAULO	3	N	N	N	N	N	CONS. REPRESENTANTES (REGIONAL)
SOROCABA	7	N	C	N	N	P/C	
TERESINA	8	D	D	N	N	N	
UBERLÂNDIA	5	N	N	N	N	C	
VITÓRIA	4	N	N	N	N	D	
TOTAL=50	>10=9	S=20	S=22	S=6	S=2	S=35	ORÇAMENTO=4
	5/10=30	N=30	N=30	N=44	N=48	N=15	
	<5=8	P=5	P=5	P=0	P=1	P=13	
	0=3	D=6	D=6	D=0	D=1	D=11	
		C=3	C=4	C=1	C=0	C=5	

P=Partário D= Deliberativo C= Consultivo

TABELA 3

PLEBISCITO E REFERENDO

CIDADES	PLEBISCITO	QUÓRUM	INICIATIVA POPULAR	GOVERNO	FUNÇÃO	REFERENDO	QUÓRUM	INICIATIVA POPULAR	GOVERNO	TRIBUNA POPULAR
ARACAJU	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
BELÉM	S	3%	S	C	PROJ	S	3%	S	C	N
BELO HORIZONT	S	N	N	N	N	S	5%	S	C	N
CAMPINA GRAN	S	5%	S	P	N	S	N	N	N	N
CAMPINAS	S	N	N	N	N	S	N	N	N	S
CAMPO GRANDE	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
CAMPOS	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N
CAXIAS DO SUL	S	N	N	N	LEIS	S	N	N	N	N
CONTAGEM	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
CUIABÁ	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
CURITIBA	S	N	N	N	PROJ	S	N	N	N	N
DIADEMA	S	N	N	N	N	S	N	N	N	S
DUQUE DE CAXI	S	N	N	C	N	S	N	N	N	N
FEIRA DE SANTA	S	N	N	N	N	S	5%	S	C	S
FLORIANÓPOLIS	S	N	N	P	PROJ	S	N	N	N	N
FORTALEZA	S	5% R	S	P	MEIO AMB	S	N	N	N	N
GOIÂNIA	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
GUARULHOS	S	1%	S	C	N	S	1%	S	C	N
JABOATÃO	S	5%	S	C	PROJ	S	N	S	C	N
JOÃO PESSOA	S	1%	S	N	N	S	5% / 1%	S	N	N
JOINVILLE	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
JUIZ DE FORA	S	N	N	N	N	S	N	N	N	S
JUNDIAÍ	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
LONDRINA	S	5%	S	C	PROJ	S	N	N	N	N
MANAUS	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
MAUÁ	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
NATAL	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
NITERÓI	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
NOVA IGUAÇU	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
OLINDA	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
OSASCO	S	5%	S	J	N	S	5%	S	J	S
PELOTAS	S	N	N	P	MEIO AMB	S	N	N	N	S
PORTO ALEGRE	S	5%	S	C	PROJ/LEI	S	5%	S	C	S
PORTO VELHO	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
RECIFE	S	N	N	C	N	S	5%	S	C	S
RIBEIRÃO PRET	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N
RIO DE JANEIRO	S	5%	N	N	N	S	N	N	N	N
S JOSÉ DOS CA	S	1%	S	C	N	S	1%	S	C	S
SALVADOR	S	2%	S	C	N	N	N	N	N	N
SANTO ANDRÉ	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
SANTOS	S	1%	S	N	N	S	1%	S	N	N
SÃO BERNARDO	S	N	N	N	N	S	N	N	N	S
SÃO LUIS	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
SÃO GONCALO	S	5%	S	N	PROJ	S	N	N	N	N
S J MERITI	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N
SÃO PAULO	S	2% 1% R	S	J C	N	S	2% 1%	S	J C	S
SOROCABA	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
TERESINA	S	N	N	N	REGION.	S	N	N	N	N
UBERLÂNDIA	N	N	N	N	N	S	5%	S	C	N
VITÓRIA	S	5%	S	C	PROJ	S	5%	S	C	N
TOTAL=50	S=42 N=8	S=17 N=33	S=17 N=33	S=17 N=33	S=12 N=38	S=39 N=11	S=13 N=37	S=14 N=36	S=13 N=37	S=10 N=40
R=REDUZIDO C=CÂMARA P=PREFEITURA J=JUDICIÁRIO		5%=10 <5%=7 R=3		C=11 P=4 J=2	P=8 L=2 M1=2		5%=7 <5%=6		C=11 J=2	

OBS.: EM CONTAGEM DIADEMA E FEIRA DE SANTANA É POSSÍVEL A CONVOCAÇÃ DE PLEBISCITO E REFERENDO PARA EMENDAS A LEI ORGÂNICA, COM 5% DO ELITORADO

EM JOÃO PESSOA O REFERENDO É OBRIGATÓRIO COM QUÓRUM DE 5% E FACULTATIVO COM 1% (DECISÃO DA CÂMARA)

EM PORTO VELHO EXISTE UM PROCESSO DE CONSULTA POPULAR, POR INICIATIVA DO PREFEITO, DA CÂMARA OU DA POPULAÇÃO, COM QUÓRUM DE 2%, COM PODER DELIBERATIVO

TABELA 4

ORÇAMENTO E REGIONALIZAÇÃO

TABELA 5

CIDADES	PARTICI-PAÇÃO	COMO	ORÇA-MENTO REGIO-NALIZADO	ADMINIS-TRAÇÃO DESCEN-TRALIZADA	COM AUTONOMIA ORÇA-MENTÁRIA	COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	COM ELEIÇÃO DO ADMINIS-TRADOR	OUTROS
ARACAJU	N	N	N	S	N	N	N	
BELÉM	N	N	S	S	N	N	N	
BELO HORIZONTE	N	N	S	S	N	N	N	
CAMPINA GRANDE	S	EP	S	S	N	N	N	
CAMPINAS	S	CONSELHO	N	S	N	N	N	
CAMPO GRANDE	N	N	S	S	N	N	N	
CAMPOS	N	N	N	N	N	N	N	
CAXIAS DO SUL	S	EP	S	S	S	S	N	EMENDAS POP: 500 ELEIT. OU 2 ENTID.
CONTAGEM	N	N	N	S	N	S	N	
CUIABÁ	S	AG/AB	N	S	N	N	N	ASSEMBLÉIAS GERAIS ASSEMBLÉIAS NOS BAIRR
CURITIBA	S	CONSELHOS	N	N	N	N	N	
DIADEMA	S	CONSULTA	N	N	N	N	N	
DUQUE DE CAXIAS	S	CONSELHO	S	S	N	S	N	
FEIRA DE SANTANA	S	CONS.REG.	S	S	N	N	N	
FLORIANÓPOLIS	N	N	N	S	N	N	N	
FORTALEZA	N	N	S	N	N	N	N	
GOIÂNIA	S	N	N	S	N	S	N	
GUARULHOS	N	N	N	S	N	S	N	
JABOATÃO	N	N	N	S	N	N	N	
JOÃO PESSOA	S	CONSULTA	N	N	N	N	N	
JOINVILLE	N	N	N	N	N	N	N	
JUIZ DE FORA	S	AUD.PUB.	S	N	N	N	N	
JUNDIAÍ	S	CONSELHO	N	N	N	N	N	
LONDRINA	N	N	N	S	N	N	N	
MANAUS	S	N	N	S	N	N	N	
MAUÁ	N	N	N	N	N	N	N	
NATAL	N	N	N	N	N	N	N	
NITERÓI	N	N	N	N	N	N	N	
NOVA IGUAÇU	N	N	N	N	N	N	N	
OLINDA	N	N	N	N	N	N	N	
OSASCO	N	N	N	N	N	N	N	
PELOTAS	N	N	N	N	N	N	N	
PORTO ALEGRE	S	CONSELHO	N	N	N	N	N	
PORTO VELHO	N	N	N	S	N	N	N	
RECIFE	N	N	N	N	N	N	N	
RIBEIRÃO PRETO	N	N	N	S	N	N	N	
RIO DE JANEIRO	S	CONSULTA	S	S	N	N	N	
S JOSÉ DOS CAMPO	S	N	N	S	S	N	N	
SALVADOR	N	N	S	S	N	N	N	
SANTO ANDRE	N	N	N	N	N	N	N	
SANTOS	N	N	N	N	N	N	N	
SÃO BERNARDO	S	CONSULTA	N	S	N	N	N	
SÃO LUIS	N	N	N	N	N	N	N	
SÃO GONCALO	N	N	N	N	N	N	N	
S J MERITI	N	N	N	N	N	N	N	
SÃO PAULO	S	AUD.PUB.	S	S	S	S	S	ADMINISTR. NOMEADO/REPRES. ELEITOS
SOROCABA	N	N	N	S	N	N	N	
TERESINA	N	N	N	S	N	N	N	
UBERLÂNDIA	N	N	N	S	N	N	N	
VITÓRIA	N	N	N	N	N	N	N	
TOTAL=50	S=18 N=32	S=15 N=35	S=12 N=38	S=27 N=23	S=3 N=47	S=6 N=44	S=1 N=49	

C=CONSELHO
A=ASSEMBLÉIA
Co=CONSULTA
E=EMENDA POPULAR
Au=AUDIÊNCIA PUBLICA

C=6
A=1
Co=4
E=2
Au=2

OBS.: EM CONTAGEM DIADEMA E FEIRA DE SANTANA E POSSÍVEL A CONVOCAÇÃO DE PLEBISCITO E REFERENDO PARA EMENDAS A LEI ORGÂNICA, COM 5% DO ELEITORADO

EM JOÃO PESSOA O REFERENDO E OBRIGATÓRIO COM QUÓRUM DE 5% E FACULTATIVO COM 1% (DECISÃO DA CÂMARA)

EM PORTO VELHO EXISTE UM PROCESSO DE CONSULTA POPULAR, POR INICIATIVA DO PREFEITO,

INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO - PARTE 1

TABELA 6

CIDADES	SOLO CRIADO	IPTU PROGRESSIVO	FUNDO DE DESEN-VOLVIMENTO URBANO	DESAPRO-PRIAÇÃO.	TRANSFE-RÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	CONCES-SÃO REAL DE USO	PARCE-LAMENTO E EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS	DISCRI-MINAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS	TAXAS E TARIFAS DIFEREN-CIADAS	FUNDO SOCIAL DE PROPRI-EDADE
ARACAJU	C	E	E	E	E	E	E	N	E	S
BELÉM	C	C	C	E	C	C	C	C	C	N
BELO HORIZO	C	C	E	E	R	E	E	C	N	N
CAMPINA GRA	N	E	E	E	E	E	E	E	N	N
CAMPINAS	C	E	N	E	N	N	E	N	N	S
CAMPO GRAN	N	E	N	E	N	N	E	N	N	N
CAMPOS	N	E	E	E	N	E	E	E	E	N
CAXIAS DO SU	N	C	C	E	N	N	E	N	N	N
CONTAGEM	N	E	E	E	E	E	E	E	N	N
CUIABÁ	N	E	N	N	N	N	N	N	N	N
CURITIBA	N	E	N	E	E	N	E	N	N	N
DIADEMA	N	E	E	E	N	E	E	N	N	S
DUQUE DE CA	N	E	N	E	N	E	E	N	N	N
FEIRA DE SAN	N	E	C	N	N	E	E	E	N	N
FLORIANÓPOL	N	E	N	N	N	N	N	N	N	N
FORTALEZA	N	E	C	E	N	N	N	E	N	N
GOIÂNIA	N	E	E	E	N	E	E	E	E	N
GUARULHOS	E	C	E	C	E	E	C	E	N	S
JABOATÃO	E	E	E	E	N	E	E	E	N	S
JOÃO PESSOA	N	E	N	E	N	N	N	E	N	N
JOINVILLE	N	E	N	E	N	N	E	N	N	N
JUIZ DE FORA	N	E	N	E	E	E	E	N	E	N
JUNDIAÍ	N	E	N	E	N	N	N	E	N	N
LONDRINA	N	E	N	E	N	N	C	E	N	N
MANAUS	C	C	C	C	N	C	N	C	N	N
MAUÁ	N	C	N	C	N	N	N	C	N	S
NATAL	N	N	N	E	N	N	N	N	N	N
NITERÓI	E	E	E	E	N	E	E	N	N	N
NOVA IGUAÇU	N	E	E	E	N	E	E	E	N	N
OLINDA	N	N	E	E	E	E	E	N	N	N
OSASCO	N	E	N	E	N	N	E	N	N	N
PELOTAS	N	C	C	E	N	N	C	N	N	N
PORTO ALEGR	E	E	E	E	N	C	E	N	N	N
PORTO VELHO	N	E	N	E	N	N	E	N	E	N
RECIFE	N	N	E	E	E	E	E	N	N	N
RIBEIRÃO PRE	N	E	N	E	N	N	E	N	N	N
RIO DE JANEIR	E	C	C	C	N	C	C	C	S	N
S JOSÉ DOS C	N	E	N	E	N	C	E	N	N	S
SALVADOR	N	E	E	E	E	E	E	E	E	S
SANTO ANDRÉ	N	E	N	E	N	E	E	N	N	N
SANTOS	N	E	E	E	N	N	E	N	N	N
SAO BERNARD	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
SAO GONÇAL	N	E	E	E	N	E	E	E	N	N
SÃO JOÃO DE	N	E	N	N	N	E	E	N	N	N
SÃO LUIS	N	C	N	C	N	N	C	N	N	S
SÃO PAULO	N	E	N	E	E	E	E	N	N	N
SOROCABA	N	N	N	E	N	N	E	N	N	N
TERESINA	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
UBERLANDIA	N	E	N	E	N	N	N	N	N	N
VITÓRIA	N	C	E	C	N	C	C	C	E	S
TOTAL=50	N=40 S=10 C=5 E=5	N=6 S=44 C=10 E=34	N=25 S=25 C=7 E=18	N=6 S=44 C=8 E=36	N=39 S=11 C=1 E=9	N=23 S=27 C=6 E=21	N=11 S=39 C=7 E=32	N=26 S=20 C=6 E=14	N=42 S=8 C=1 E=6	N=40 S=10

C = CRIADO E = ENUNCIADO

INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO - PARTE 2

TABELA 7

CIDADES	BANCO DE TERRAS	USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO	OPERAÇÕES INTERLIGADAS	AREÁS DE ESPECIAL	OBS.
ARACAJU	E	N	N	RG-E	DIR. PREEMP.
BELÉM	N	C	N	N	
BELO HORIZONTE	N	N	N	RG-C	
CAMPINA GRANDE	N	N	N	PH/C	
CAMPINAS	N	N	E	N	
CAMPO GRANDE	N	E	N	N	
CAMPOS	N	N	N	IS-E	
CAXIAS DO SUL	N	N	E	N	FUNDO CASA POP. C/ 5% VERBAS + OP. INT.
CONTAGEM	N	N	N	RG/PH-C	
CUIABÁ	N	N	N	N	
CURITIBA	N	N	N	N	PAGTO. DESAPR. C/ ÍNDICES
DIADEMA	E	E	N	IS-C	
DUQUE DE CAXIAS	N	N	N	N	
FEIRA DE SANTANA	N	N	N	N	CONCESSÃO REAL P/ OCUP. TERRAS PÚBL. HA + 5 ANOS
FLORIANÓPOLIS	N	N	N	IS-E	
FORTALEZA	C	N	N	IS/RG-C	
GOIÂNIA	N	N	N	IS-E	
GUARULHOS	N	N	N	IS-E	DEFINE PRAZOS PARA PARC., IPTU E DESAPR. REURB CONSORC./DIR.SUP./DIR.PREEMP.
JABOATÃO	E	E	N	IS-C	
JOÃO PESSOA	N	N	N	IS-E	TRIBUTA VAZIOS URBANOS
JOINVILLE	E	N	N	N	
JUIZ DE FORA	C	N	N	IS-E	TRIBUTAÇÃO VAZIOS URBANOS
JUNDIAÍ	N	N	N	IS-E	DESAPR. DOS LOTEAMENTOS CLAND. P/ LOT. POP.
LONDRINA	N	N	N	N	
MANAUS	N	N	N	N	DEFINE COEF. P/ SOLO CRIADO DISCR. TERRAS PÚBL. P/ BX. RENDA
MAUÁ	N	N	N	IS-E	
NATAL	N	E	N	N	CARTA DE AFORAMENTO COLETIVO
NITERÓI	N	N	N	N	
NOVA IGUAÇU		N	N	N	DIREITO DE SUPERFÍCIE
OLINDA	N	N	N	N	
OSASCO	N	N	N	N	PRAZOS PARA PRC. COMP. E IPTU
PELOTAS	N	N	N	N	DIREITO DE COMPRA EM OCUP. C/ + DE 3 ANOS
PORTO ALEGRE	C	N	N	N	
PORTO VELHO	N	N	N	N	
RECIFE	N	E	N	RG/PH-E	
RIBEIRÃO PRETO	E	N	N	N	
RIO DE JANEIRO	N	N	N	N	REL. IMP URB.
S JOSÉ DOS CAMPOS	N	N	N	N	
SALVADOR	N	E	E	N	DIR. PREEMPÇÃO/ INCENT. FISCAIS A PROGR. INT. SOCIAL RESP. MUNIC. POR DEFINIÇÃO DE TERRENO SUB-UTIL.
SANTO ANDRÉ	N	N	N	IS-E	
SANTOS	N	N	N	N	
SAO BERNARDO	N	N	N	N	
SÃO GONÇALO	N	N	N	N	CADASTRO IMOBILIÁRIO
SÃO JOÃO DE MERITI	N	N	N	N	
SÃO LUIS	N	N	N	IS-E	
SÃO PAULO	N	E	E	N	DIR. SUPERFÍCIE/ RELAT. DE IMPACTO DE VIZINHANÇA
SOROCABA	N	N	N	N	
TERESINA	N	N	N	N	
UBERLÂNDIA	N	N	N	N	
VITÓRIA	N	N	N	IS-E	PRAZO DE 1 ANO P/ EDIF. COMP.
TOTAL=50	N=42 S=8 E=5 C=3	N=42 S=8 E=7 C=0	N=46 S=4 E=4 C=0	N=31 S=19 IS=14 RG=5 PH=3	E=13 C=6

C = CRIADO
E = ENUNCIADO
IS = INTERESSE SOCIAL
RG = REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
PA = PROGRAMAS HABITACIONAIS

POLÍTICA HABITACIONAL

TABELA 8

CIDADES	URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	CONSTRUÇÃO DE MORADIAS	FUNDO	RECURSOS DO ORÇAMENTO	ÁREA DE RISCO	
ARACAJU	S-E	S-E	N	N	N	N	
BELÉM	N	S-E	S-P	N	N	N	
BELO HORIZONTE	S-E	S-E	S-E	S	S	S-E	
CAMPINA GRANDE	S-E	S-E	S-E	S	S	N	
CAMPINAS	S-P	S-P	S-P	N	N	N	
CAMPO GRANDE	S-P	S-P	S-P	N	N	N	
CAMPOS	S-E	S-E	S-E	N	N	N	
CAXIAS DO SUL	S-E	S-E	S-P	S	S	N	
CONTAGEM	S-P	S-E	S-P	S	S	N	
CUIABÁ	N	S-P	S-P	N	S	N	
CURITIBA	N	S-E	S-P	S	S	N	
DIADEMA	S-P	S-P	S-P	N	N	N	
DUQUE DE CAXIAS	N	N	N	N	N	N	
FEIRA DE SANTANA	S-P	S-P	S-P	S	S	S-P	
FLORIANÓPOLIS	N	N	N	N	N	N	
FORTALEZA	S-P	S-E	S-P	N	S	S-P	
GOIÂNIA	S-P	S-P	S-P	N	S	N	
GUARULHOS	S-P	S-P	S-P	N	S	N	RECURSOS > 10% OBRAS VIÁRIAS
JABOATÃO	S-P	S-P	S-P	S	S	S-E	
JOÃO PESSOA	S-P	S-P	S-P	N	N	N	
JOINVILLE	S-E	S-E	S-P	S	N	N	
JUIZ DE FORA	S-E	S-E	S-P	N	S	N	
JUNDIAÍ	N	S-E	S-E	N	N	N	
LONDRINA	S-E	S-E	S-E	N	N	S-E	
MANAUS	S-E	S-E	S-E	N	N	S-E	
MAUÁ	S-E	S-E	S-E	N	N	S-P	
NATAL	N	S-E	S-P	N	S	N	
NITERÓI	S-E	S-E	S-E	N	N	N	
NOVA IGUAÇU	N	N	N	N	N	N	
OLINDA	S-E	S-E	S-P	S	N	N	
OSASCO	S-E	N	S-P	S	S	N	
PELOTAS	S-E	S-E	S-P	S	S	N	
PORTO ALEGRE	S-E	S-P	S-P	S	S	S-E	
PORTO VELHO	N	N	N	N	N	N	
RECIFE	S-P	S-P	S-E	N	N	N	
RIBEIRÃO PRETO	N	N	S-E	N	N	N	
RIO DE JANEIRO	S-P	S-P	S-P	N	N	N	
S JOSÉ DOS CAMPOS	N	N	S-P	N	S	S-E	
SALVADOR	N	S-E	S-P	S	N	N	
SANTO ANDRÉ	S-E	S-E	S-E	N	N	N	
SANTOS	N	N	S-P	S	S	N	
SAO BERNARDO	S-P	S-P	S-P	N	S	N	
SÃO GONÇALO	N	N	N	N	N	N	
SÃO JOÃO DE MERITI	N	N	N	N	N	N	
SÃO LUIS	S-P	S-P	S-P	N	N	N	
SÃO PAULO	N	N	S-E	N	N	N	
SOROCABA	S-E	S-E	N	N	N	N	
TERESINA	S-E	S-E	S-E	N	N	N	
UBERLÂNDIA	S-E	S-E	S-P	S	N	N	
VITÓRIA	S-E	S-E	S-E	N	N	N	
TOTAL=50	N=16 S=34	N=11 S=39	N=7 S=43	N=35 S=15	N=31 S=19	N=41 S=9	

POLÍTICA DE TRANSPORTES E SANEAMENTO

CIDADES	SANEAMENTO RESPONSABILIDADE MUNICIPAL	BAIXA RENDA	TRANSPORTES BAIXA RENDA	TARIFA SOCIAL	FUNDO	CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA
ARACAJU	N	N	N	N	N	N
BELÉM	S	S	S	S	S	S
BELO HORIZONTE	S	N	N	N	N	N
CAMPINA GRANDE	N	N	N	N	N	N
CAMPINAS	S	S	N	N	N	N
CAMPO GRANDE	S	S	N	N	N	N
CAMPOS	N	N	N	N	N	N
CAXIAS DO SUL	S	N	N	N	N	N
CONTAGEM	S	N	S	N	N	N
CUIABÁ	S	S	S	N	N	N
CURITIBA	S	N	N	N	N	N
DIADEMA	N	N	N	N	N	N
DUQUE DE CAXIAS	S	N	N	N	N	N
FEIRA DE SANTANA	S	S	N	N	N	N
FLORIANÓPOLIS	N	N	N	N	N	N
FORTALEZA	S	N	S	N	N	N
GOIÂNIA	S	N	N	N	N	N
GUARULHOS	S	N	N	N	N	N
JABOATÃO	S	N	N	N	N	N
JOÃO PESSOA	S	S	N	N	N	N
JOINVILLE	S	N	N	N	N	N
JUIZ DE FORA	S	N	N	N	N	N
JUNDIAÍ	N	N	N	N	N	N
LONDRINA	S	N	N	N	N	N
MANAUS	N	N	N	N	N	N
MAUÁ	S	N	N	N	N	N
NATAL	S	S	N	N	N	N
NITERÓI	N	N	N	N	N	N
NOVA IGUAÇU	S	N	N	N	N	N
OLINDA	S	S	N	N	N	N
OSASCO	S	N	N	N	N	N
PELOTAS	S	N	N	N	N	N
PORTO ALEGRE	S	N	N	S	S	S
PORTO VELHO	S	N	N	N	N	N
RECIFE	S	S	N	N	N	N
RIBEIRÃO PRETO	S	N	N	N	N	N
RIO DE JANEIRO	S	N	N	N	N	N
S JOSÉ DOS CAMPOS	S	N	N	N	N	N
SALVADOR	S	N	N	N	N	N
SANTO ANDRÉ	S	N	N	N	N	N
SANTOS	N	N	N	N	N	N
SÃO BERNARDO	S	N	N	N	N	N
SÃO GONÇALO	N	N	N	N	N	N
SÃO JOÃO DE MERITI	N	N	N	N	N	N
SÃO LUIS	S	N	N	N	N	N
SÃO PAULO	N	N	N	N	N	N
SOROCABA	S	S	N	N	N	N
TERESINA	S	N	N	N	S	N
UBERLÂNDIA	N	N	N	N	N	N
VITÓRIA	S	N	N	N	N	N
TOTAL=50	S=37 NM=13	S=10 N=40	S=4 N=46	S=2 N=48	S=3 N=47	S=2 N=48

E-ENUNCIADO
P-PROGRAMA

TABELA 9

POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

CIDADES	FISCALIZAÇÃO	SANÇÃO	EIA/RIMA	CÓDIGO AMBIENTAL	UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	ZONEAMENTO	PLANO	
ARACAJU	S	N	S	N	N	N	N	FUNDO
BELÉM	S	S	S	N	S	N	N	
BELO HORIZONTE	S	S	S	N	S	N	N	
CAMPINA GRANDE	S	S	S	S	S	N	N	FUNDO/INCENT.FISCAIS
CAMPINAS	S	S	S	N	S	N	S	LICENCA AMB./PLANO MUN./ PLANO MUN. REC. HIDR.
CAMPO GRANDE	S	S	S	N	N	N	N	
CAMPOS	S	N	S	N	S	S	N	
CAXIAS DO SUL	S	S	S	S	S	S	N	
CONTAGEM	S	S	S	N	N	N	N	
CUIABÁ	S	S	N	S	S	S	N	
CURITIBA	S	S	S	N	N	S	N	LEI DE DEFESA DO MA
DIADEMA	S	S	S	N	N	N	S	FUNDO
DUQUE DE CAXIAS	S	S	S	N	N	S	N	TAXA DE RECOMPOSICAO AMBIENTAL
FEIRA DE SANTANA	S	S	S	N	S	S	N	LICENCA AMB.
FLORIANÓPOLIS	S	S	S	N	N	N	N	
FORTALEZA	S	S	S	N	S	N	N	FUNDO
GOIÂNIA	S	N	S	N	S	N	N	PROGR. ANUAL DE DEF. DO MA/ ORG.GES.
GUARULHOS	S	S	S	S	S	N	N	AREA ESPECIAL/ AE REC. HIDR./ FUNDO MUN. CONSERV. AMB.
JABOATÃO	N	S	S	N	N	S	N	
JOÃO PESSOA	S	N	S	N	S	N	N	FUNDO
JOINVILLE	N	S	S	N	N	N	N	
JUIZ DE FORA	S	S	S	N	S	N	S	
JUNDIAÍ	S	S	S	N	S	S	S	PLANO DIR. MA
LONDRINA	S	S	S	N	N	N	N	
MANAUS	S	S	N	N	S	N	S	PLANO DE PROT. AO MA/FUNDO MA
MAUÁ	S	S	S	N	S	N	N	
NATAL	S	S	N	S	N	N	N	
NITERÓI	S	S	S	N	S	N	N	
NOVA IGUAÇU	S	S	S	N	N	S	N	FUNDO
OLINDA	S	S	S	N	S	N	N	
OSASCO	S	S	S	N	S	S	N	LICENCA AMBIENTAL
PELOTAS	S	S	S	N	S	S	N	ORGAO GESTOR
PORTO ALEGRE	S	S	N	N	S	N	S	
PORTO VELHO	S	S	S	N	S	N	N	
RECIFE	S	S	S	N	S	N	N	
RIBEIRÃO PRETO	S	S	N	N	N	N	N	
RIO DE JANEIRO	S	S	S	N	S	N	N	
S JOSÉ DOS CAMPOS	S	S	S	N	N	N	N	
SALVADOR	S	S	S	S	S	N	S	
SANTO ANDRE	S	S	S	N	N	N	N	
SANTOS	S	S	S	N	N	N	N	FUNDO
SÃO BERNARDO	S	S	S	N	S	N	N	FUNDO/LICENCA AMB.
SÃO LUIS	S	S	S	N	N	N	N	FUNDO
SÃO GONÇALO	S	S	S	N	N	S	N	
SÃO JOÃO DE MERITI	N	N	S	N	N	N	N	
SÃO PAULO	S	S	S	N	N	N	N	
SOROCABA	S	N	N	N	N	N	N	FUNDO
TERESINA	N	S	S	N	N	N	N	
UBERLÂNDIA	S	S	S	N	N	S	S	
VITÓRIA	S	S	S	N	S	S	N	FUNDO
TOTAL=50	S=46 N=4	S=44 N=6	S=44 N=6	S=6 N=44	S=27 N=23	S=14 N=36	S=8 N=42	FUNDO=12 LICENCA=3 ORGAO GESTOR=2

E-ENUNCIADO
P-PROGRAMA

TABELA 10

PLANOS DIRETORES - CONCEPÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

TABELA 11

CIDADES	CONCEPÇÃO URBA-NÍSTICO/ SOCIAL	GESTÃO DEMOCRÁTICA - CONSELHOS FUNÇÃO SOCIA DE CIDADE/ PROPRIEDADE	DESENVOL-VIMENTO URBANO	MEIO AMBIENTE	SANEAMENTO	HABITAÇÃO	ORÇAMENTO	SISTEMA DE INFORMAÇÃO
BELÉM	S	S	P/D	S	S	N	S	S
BELO HORIZONTE	S	S	P/C	N	N	N	N	N
CAMPINAS	N	N	S	N	N	N	N	S
CAMPO GRANDE	S	N	(*)/C	N	N	N	N	N
CUIABÁ	S	N	C	S	S	S	N	N
FEIRA DE SANTANA	S	S	N	N	N	N	N	
FORTALEZA	S	S	S	N	N	N	N	N
GOIÂNIA	S	N	S	N	N	N	N	S
JABOATÃO	S	S	S	P	N	N	N	N
JOÃO PESSOA	S	N	P	N	N	N	N	
MANAUS	N	N	(*)/D	N	N	N	N	N
NOVA IGUAÇU	S	N	C	S	N	N	N	N
NITERÓI	S	S	C	N	N	N	N	S
RECIFE	S	S	N	S	N	N	N	S
RIO DE JANEIRO	S	S	C	S	N	N	N	S
SANTO ANDRÉ	S	S	S	N	N	N	N	
SÃO GONÇALO	S	N	S					
SAO JOÃO DE MERITI	N	S	N	N	N	N	N	S
S. JOSÉ DOS CAMPOS	S	S	N	N	N	N	N	N
SÃO LUIS	S	S	S	S	S	N	N	S
SÃO PAULO	S	S	N	N	N	N	N	S
SOROCABA	N	N	N	N	N	N	N	N
TOTAL=22	S=18 N=4	S=13 N=9	S=16 N=6 P=3 D=3 C=6	S=7 N=15 P=1	S=3 N=19	S=1 N=21	S=1 N=20	S= 9 N= 13

OBS.: (*) - CONSELHOS COM PARTICIPAÇÃO MAIOR DA SOCIEDADE CIVIL QUE DO PODER PÚBLICO

PLANOS DIRETORES - INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO - 1

TABELA 12

CIDADES	SOLO CRIADO CRIA	ÍNDICE	FUNDO	HABITAÇÃO POPULAR	IPTU PROGRESSIVO CRIA	ÁREA	ALÍQUOTA	EDIF. COMP. CRIA	AREA	DESAPR. CRIA
BELÉM	S	S	S	S	S	N	S	S	N	S
BELO HORIZONTE	S	S	S	N	S	N	N	S	N	N
CAMPINAS	S	N	S	S	S	N	N	S	N	N
CAMPO GRANDE	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N
CUIABÁ	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
FEIRA DE SANTANA	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N
FORTALEZA	S	S	S	N	S	N	N	S	N	N
GOIÂNIA	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N
JABOATÃO	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S
JOÃO PESSOA	S	S	S	S	S	N	N	S	N	N
MANAUS	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N
NOVA IGUAÇU	S	N	N	N	S	N	N	S	N	N
NITERÓI	S	S	S	S	S	S	N	S	N	S
RECIFE	S	N	S	N	S	N	S	S	N	S
RIO DE JANEIRO	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S
SANTO ANDRÉ	S	S	S	S	S	N	S	S	N	S
SÃO GONÇALO	N	N	N	N	S	S	S	S	S	N
SÃO JOÃO DE MERITI	N	N	N	N	S	N	N	N	N	S
S. JOSÉ DOS CAMPOS	S	N	S	S	S	N	N	S	S	N
SÃO LUIS	N	N	N	N	N	N	N	S	S	N
SÃO PAULO	S	S	S	S	N	N	N	S	S	N
SOROCABA	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
TOTAL=22	S=15 N=7	S=10 N=12	S=14 N=8	S=10 N=12	S=17 N=5	S=6 N=26	S=6 N=16	S=17 N=5	S=7 N=15	S=7 N=15

PLANOS DIRETORES - INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO DO SOLO - 2

TABELA 13

CIDADES	CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO	OPERAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	TRANSFE-RÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	BANCO DE TERRAS	DIREITO DE PREEMPÇÃO	RELATÓRIO DE IMPACTO URBANÍSTICO	TAXAS E TARIFAS DIFERENCIADAS	DIREITO DE SUPERFÍCIE
BELÉM	S	S	S	N	S	N	S	S
BELO HORIZONTE	N	N	N	N	N	N	N	N
CAMPINAS	N	N	N	N	N	N	N	N
CAMPO GRANDE	N	N	N	N	N	N	N	N
CUIABÁ	N	N	N	S	N	N	N	N
FEIRA DE SANTANA	N	N	S	N	N	N	N	N
FORTALEZA	S	N	N	S	N	N	N	N
GOIÂNIA	N	N	N	N	N	N	S	N
JABOATÃO	S	N	N	S	N	N	N	N
JOÃO PESSOA	S	S	S	N	N	S	N	N
MANAUS	S	N	N	N	S	N	N	N
NOVA IGUAÇU	S	N	N	N	N	N	N	N
NITERÓI	N	N	S	N	N	N	N	N
RECIFE	N	N	N	N	S	S	N	N
RIO DE JANEIRO	S	N	N	N	N	S	N	N
SANTO ANDRÉ	N	N	S	N	N	S	N	N
SÃO GONÇALO	N	N	N	N	N	N	N	N
SÃO JOÃO DE MERITI	N	N	N	N	N	N	N	N
S. JOSÉ DOS CAMPOS	N	N	N	S	N	N	N	N
SÃO LUIS	N	N	S	S	N	N	N	S
SÃO PAULO	S	S	N	N	N	S	N	N
SOROCABA	N	N	N	N	N	N	N	N
TOTAL=22	S=8 N=14	S=3 N=19	S=6 N=16	S=5 N=17	S=3 N=19	S=5 N=17	S=2 N=20	S=2 N=20

PLANOS DIRETORES - ÁREAS ESPECIAIS

CIDADES	A.E. I.S. CRIA	A.E. REG. FUND. INV PUBL	CRIA	PROGR.	FUNDO	A.E. URB. FAVELAS FONTE	CRIA	PROGR.	A.E. INT. AM CRIA
BELÉM	S	S	S	S	S	SC/M	N	N	S
BELO HORIZONTE	S	S	S	N	N	N	N	N	S
CAMPINAS	S	N	S	S	S	SC/OI	N	N	S
CAMPO GRANDE	S	N	N	N	N	N	N	N	S
CUIABÁ	N	N	N	S	N	N	N	N	S
FEIRA DE SANTANA	S	N	S	N	N	N	N	N	S
FORTALEZA	N	N	S	S	S	TR	N	N	S
GOIÂNIA	N	N	N	N	N	N	N	N	N
JABOATÃO	S	N	S	S	S	ORC/SC/M	S	S	S
JOÃO PESSOA	S	S	S	N	S	SC/CM	S	N	N
MANAUS	N	N	N	N	S	N	S	N	S
NOVA IGUAÇU	S	S	N	N	N	N	S	N	S
NITERÓI	S	S	S	N	N	N	S	N	S
RECIFE	S	S	S	S	N	N	N	N	S
RIO DE JANEIRO	S	N	S	S	S	ORC/SC/OI	N	N	S
SANTO ANDRÉ	S	N	S	N	N	N	N	N	S
SÃO GONÇALO	N	N	S	N	N	N	S	N	S
SÃO JOÃO DE MERITI	S	S	S	N	N	N	N	N	S
S. JOSÉ DOS CAMPOS	S	N	S	N	N	N	N	N	S
SÃO LUIS	S	N	S	N	S	ORC	N	N	S
SÃO PAULO	S	S	N	N	N	N	N	N	S
SOROCABA	N	N	N	N	N	N	N	N	N
TOTAL=22	S=16 N=6	S=8 N=14	S=14 N=8	S=7 N=15	S=7 N=15	ORC=3 SC=5 M=1 TR=1 OI=2 CM=1	S=5 N=17	S=1 N=21	S=19 N=3

OBS.: FONTES:
M = MULTAS
SC = SOLO CRIADO
OI = OPERAÇÕES INTERLIGADAS
CM = CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
ORC = ORÇAMENTO
TR = TRANSFERÊNCIAS

APÊNDICE 3

DIAGNÓSTICO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Tabela 1 - Saldo Migratório, por Município da Região Metropolitana do RJ; 1980/1991.

	Saldo Migratório(1)
RMRJ	-584732
Município do RJ	-525917
Periferia(2)	-157976
Perif.Consolidada	
São João Meriti	-55217
Nova Iguaçu	700
Duque de Caxias	-73023
Nilópolis	-22414
Niterói	-53611
São Gonçalo	17226
Perif.Distante	
Maricá	6521
Itaboraí	24747
Itaguaí	3945
Mangaratiba	1047
Paracambi	-1287
Magé	-6610

Notas: 1. Saldo Migratório foi calculado pela fórmula:
(Pop.91 - Pop.80) - (Natalidade - Mortalidade)
2. Entende-se por periferia a região composta por todos os municípios que compõem a RMRJ, exceto a capital.

Fonte: Censos Demográficos 1980 e 1991; IBGE.
Secretaria Estadual de Saúde.

Tabela 2 - Taxa de crescimento, participação no incremento e distribuição relativa da população dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, segundo classe de tamanho; 1970/80 e 1980/91

Tamanho	Tx.Cresc.(%a.a.)		Distrib.Relativa			Incremento %	
	70/80	80/91	1970	1980	1991	70/80	80/91
< 10 mil	8,13	0,24	0,26	0,45	0,42	1,19	0,11
10 a 20 mil	1,96	1,15	2,79	2,68	2,73	2,28	3,21
20 a 50 mil	-2,53	1,33	6,25	3,83	3,98	-5,40	5,34
50 a 100 mil	3,76	2,10	5,17	5,93	6,71	8,82	13,52
> 100 mil	3,40	1,39	8,24	9,12	9,55	12,49	13,31
RMRJ	2,44	1,10	77,26	77,95	76,58	80,59	64,49
Estado RJ	2,35	0,97	100,00	100,00	100,00	100,00	100 00

Fonte: Censo Demográfico de 1970, 1980 e Dados Preliminares do Censo Demográfico de 1991.

Tabela 3 - Proporção do número de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços e do pessoal ocupado na região metropolitana e demais municípios do Estado do Rio de Janeiro; 1975 e 1985.

	Estabelecimento				Pessoal Ocupado			
	1975		1985		1975		1985	
	Estab.	%	Estab.	%	P.O.	%	P.O.	%
Estado	119842	100,00	133713	100,00	1028805	100,00	1394244	100,00
RMRJ	89533	74,71	98994	74,03	857134	83,31	1142232	81,92
Demais Munic.	30309	25,29	34719	25,97	171671	16,69	252012	18,08

Fonte: Censos Econômicos de 1975 e 1985; IBGE.

Tabela 4 - Taxa de crescimento e distribuição relativa da população na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por Regiões Administrativas, Municípios e Zonas. 1970/80 e 1980/90

	1970		1980		1991		70/80	80/91
	Pop.	%	Pop.	%	Pop.	%	Cresc. Anual	Cresc. Anual
RMRJ	6737680	100,00%	8673104	100,00%	9795919	100,00%	2,56%	1,10%
Munic. RJ	4100339	60,86%	4994047	57,58%	5473346	55,87%	1,99%	0,82%
Núcleo[1]	1312348	19,5%	1442430	16,63%	1430548	14,60%	0,95%	-0,07%
Subúrbio[2]	1880117	27,90%	2209375	25,47%	2431826	24,82%	1,63%	0,87%
Z.Oeste[3]	907840	13,47%	1342242	15,47%	1610972	16,44%	3,99%	1,66%
Baix.Flum.	1588942	23,58%	2221033	25,61%	2541574	25,94%	3,40%	1,22%
D. Caxias	431397	6,40%	575814	6,64%	665338	6,79%	2,92%	1,30%
Nilópolis	128011	1,90%	151588	1,75%	157936	1,61%	1,70%	0,37%
N.Iguaçu	727140	10,79%	1094805	12,62%	1293611	13,20%	4,17%	1,51%
S.J.Meriti	302394	4,49%	398826	4,60%	424689	4,33%	2,80%	0,57%
Demais Mun.	1048399	15,56%	1458024	16,81%	1780999	18,18%	3,35%	1,82%
Itaboraí	65912	0,98%	114540	1,32%	161398	1,65%	5,68%	3,13%
Itaguaí	55839	0,83%	90133	1,04%	113019	1,15%	4,90%	2,06%
Magé	113023	1,68%	166602	1,92%	191249	1,95%	3,96%	1,25%
Mangaratiba	12338	0,18%	13845	0,16%	17922	0,18%	1,16%	2,35%
Maricá	23664	0,35%	32618	0,38%	46542	0,47%	3,26%	3,25%
Niterói	324246	4,81%	397123	4,58%	435658	4,45%	2,05%	0,84%
Paracambi	23106	0,34%	27811	0,32%	36391	0,37%	1,87%	2,45%
São Gonçalo	430271	6,39%	615352	7,09%	778820	7,95%	3,64%	2,14%

Nota: 1. Núcleo = Centro + Zona Sul + Zona Norte + Barra da Tijuca

2. Subúrbio = Zona Suburbana + Jacarepaguá + Ilha do Governador

3. Zona Oeste = Bangu + Campo Grande + Santa Cruz + Anchieta

Fonte: Censo Demografico de 1980; Dados Preliminares do Censo de 1991; IBGE.

Tabela 5 - Número de estabelecimentos, pessoal ocupado e salário, por setor de atividade - 1975/1985 - %

Setor de Atividade	Estabelecimentos		Pessoal Ocupado		Salário	
	1975	1985	1975	1985	1975	1985
Total	100,00%	100,00%	99,00%	99,19%	99,99%	97,00%
Industria	12,52%	12,70%	42,05%	35,04%	44,38%	44,41%
Comércio	45,23%	46,17%	30,14%	32,51%	28,28%	22,32%
Serviço	42,25%	41,13%	27,80%	31,64%	27,33%	30,27%

Fonte: Censo Econômico de 1975 e 1985; IBGE.

Tabela 6 - Estabelecimentos e Pessoal Ocupado por Gênero de Atividade Econômica

-1975/1985

	Indústria					
	Estabelecimentos			Pessoal Ocupado		
	1975	1985	cresc.	1975	1985	cresc.
RMRJ	100,00%	100,00%	12,20%	100,00%	100,00%	13,57%
Município RJ	72,14%	71,26%	10,82%	78,66%	78,37%	13,15%
Baixada Flumin.(1)	15,36%	15,89%	16,10%	10,85%	11,42%	19,44%
Demais Municíp.(2)	12,50%	12,85%	15,35%	10,49%	10,22%	10,64%

	Comércio					
	Estabelecimentos			Pessoal Ocupado		
	1975	1985	cresc.	1975	1985	cresc.
RMRJ	100,00%	100,00%	12,85%	100,00%	100,00%	43,75%
Município RJ	67,44%	64,16%	7,36%	77,41%	73,86%	37,16%
Baixada Flumin.	17,74%	18,32%	16,50%	11,95%	13,79%	65,94%
Demais Municípios	14,81%	17,52%	33,47%	10,64%	12,35%	66,78%

	Serviço					
	Estabelecimentos			Pessoal Ocupado		
	1975	1985	cresc.	1975	1985	cresc.
RMRJ	100,00%	100,00%	7,64%	100,00%	100,00%	51,67%
Município RJ	67,24%	66,58%	6,58%	86,41%	85,86%	50,71%
Baixada Flumin.	19,49%	17,31%	-4,39%	6,92%	6,44%	41,15%
Demais Municípios	13,27%	16,11%	30,68%	6,67%	7,69%	75,03%

Notas: 1. A Baixada Fluminense é composta pelos municípios de Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti.

2. Os Demais Municípios são: Niterói, São Gonçalo, Itaguaí, Itaboraí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Paracambi.

Fonte: Censo Econômico de 1975 e 1985; IBGE.

Tabela 7 - Pessoal Ocupado por Posição na Ocupação - 1981 e 1990 - %

	RMRJ			Capital			Demais Munic.		
Ocupação	1981	1990	Cresc.	1981	1990	Cresc.	1981	1990	Cresc.
Empregados	79,3%	75,8%	-4,4%	80,1%	77,8%	-2,9%	78,2%	73,4%	-6,1%
Conta-Própria	16,9%	20,0%	18,3%	15,6%	17,6%	12,8%	18,8%	22,9%	21,8%
Empregadores	3,7%	4,2%	13,5%	4,2%	4,6%	9,5%	3,0%	3,6%	20,0%
Total	100%	100%	-	100%	100%	-	100%	100%	-

Fonte: Tabulações Especiais das PNADs 1981 e 1990; DEISO/IBGE.

Tabela 8 - População segundo a classe de rendimento mensal domiciliar per capita (SM) - 1981 e 1990 - %

Clas.	RMRJ			Munic. do RJ			Demais Munic.		
Renda	81	90	cresc.	81	90	cresc.	81	90	cresc
> 1/2	22,1%	26,2%	46,4%	15,1%	18,6%	43,6%	30,8%	34,5%	48,1%
1/2a1	28,4%	29,7%	29,4%	24,7%	26,2%	23,8%	33%	33,6%	34,6%
1 a 2	23,5%	20,5%	7,5%	25,2%	23,2%	7,1%	21,4%	17,5%	8,1%
> 2	23,3%	21,1%	12,1%	32,0%	29,0%	5,8%	12,5%	12,5%	31,9%
S/Ren	1,2%	0,9%	-13,2%	1,3%	0,7%	-33,7%	1,2%	1,0%	14,7%
Total	100,0%	100,0%	23,7%	100,0%	100,0%	16,7%	100,0%	100,0%	32,4%

Fonte: Tabulação Especial das PNADs 1981 e 1990 - DEISO/IBGE.

Tabela 9 - Densidade média por domicílio, segundo classes de rendimento mensal domiciliar per capita - 1981/1990

Classes de			Munic. do RJ			Munic.
	RMRJ				Demais	
Rendimento	1981	1990	1981	1990	1981	1990
Até 1/4 SM	5,9	4,8	5,5	4,5	6,1	5,0
1/4 a 1/2 SM	5,2	4,4	5,2	4,1	5,2	4,5
1/2 a 1 SM	4,5	3,8	4,5	3,7	4,4	3,8
1 a 2 SM	3,6	3,4	3,6	3,4	3,7	3,5
mais de 2 SM	3,0	2,9	3,0	2,8	3,1	3,1
s/ rendimento	3,7	3,1	3,8	2,9	3,6	3,2
Total	3,9	3,6	3,7	3,4	4,3	3,9

Fonte: Tabulação especial das PNADs de 1981 e 1990; IBGE.

Tabela 10 - Domicílios segundo Densidade por Dormitório

1981/1990 - %

Densidade por	RMRJ		Município do RJ		Demais Munic.	
Dormitório	81	90	81	90	81	90
Baixa	13,2%	15,2%	15,2%	18,9%	10,4%	10,7%
Normal	40,9%	54,1%	56,1%	56,0%	43,6%	51,6%
Alta	23,8%	21,3%	20,1%	18,2%	29,0%	25,1%
Muito Alta	12,1%	9,4%	8,6%	6,8%	17,1%	12,6%

Nota: Densid. Baixa - ate 1 morador/dormitório

Densid. Normal - de 1 a 2 moradores/dormitório

Densid. Alta - de 2 a 3 moradores/dormitório

Densid. Muito Alta - mais de 3 moradores/dormitório

Fonte: Tabulações Especiais das PNADs 1981 e 1990; DEISO/IBGE.

Tabela 11 - População segundo domicílios com acesso aos serviços urbanos básicos - 1981/1990 - %

Serviços	RMRJ		Munic. do RJ		Demais Munic.	
Urbanos	81	90	81	90	81	90
Água[1]	76,1%	82,5%	89,7%	96,2%	50,5%	67,3%
Lixo Coletado	64,1%	70,6%	87,2%	94,2%	35,0%	44,4%
Iluminação	97,1%	99,4%	99,2%	99,9%	94,5%	98,8%

Nota: 1. Domicílios ligados a rede geral de água, com canalização interna.

Fonte: Tabulações Especiais das PNADs 1981 e 1990; DEISO/IBGE.

Tabela 12 - Domicilios por Condições de Saneamento, segundo Classes de Rendimento Domiciliar Per Capita

1981/1990 - %

Condições de Saneamento	RMRJ		Capital		Demais Munic.	
	81	90	81	90	81	90
Adequados[1]	71,4%	82,1%	86,5%	91,8%	49,7%	69,7%
Até 1/2 SM	44,1%	61,3%	65,6%	77,2%	30,8%	51,1%
1/2 a 1 SM	61,5%	77,4%	78,9%	88,9%	45,5%	67,2%
1 a 2 SM	73,2%	89,7%	85,0%	93,7%	55,3%	83,6%
Mais 2 SM	93,2%	96,9%	97,6%	98,4%	78,4%	92,9%
S/ Rendim.	53,1%	73,3%	67,3%	90,5%	34,9%	58,3%

Nota 1. A PNAD considera adequado o domicílio atendido por rede geral de água e rede geral de esgoto ou fossa séptica.

Fonte: Tabulações Especiais das PNADs de 1981 e 1990; DEISO/IBGE.

Tabela 3 - Domicílios segundo o tipo - 1981/1990 - %

Tipo	RMRJ			Munic. do RJ			Demais Munic.		
	81	90	Cresc.	81	90	Cresc.	81	90	Cresc.
Casa	68,4	67,7	34,7	54,4	54,1	28,3	88,5	84,8	40,3
Apartam.	27,3	29,1	44,8	41,2	42,4	32,8	7,6	12,3	137,8
Rústico	2,2	1,1	-34,2	2,0	1,0	-31,8	2,6	1,1	-36,5
Qto/cômodo	2,0	2,1	43,8	2,5	2,4	24,5	1,3	1,8	94,7

Fonte: Tabulações Especiais das PNADs de 1981 e 1990; DEISO/IBGE.

Tabela 14 - Domicílios segundo a Condição de Ocupação - 1981/1990

Cond. de Ocupação	RMRJ			Municípios do RJ			Demais Munic.		
	81	90	Cresc	81	90	Cresc	81	90	Cresc
Próprios	58,7	63,5	47,2	59,0	62,3	36,2	58,3	64,9	62,9
Alugados	32,4	26,2	10,1	33,7	29,5	12,7	30,4	22,0	5,9
Cedidos	8,5	9,4	52,1	6,8	7,3	38,4	10,9	12,2	64,4

Fonte: Tabulações Especiais das PNADs de 1981 e 1990; DEISO/IBGE.

APÊNDICE 4

AS FINANÇAS PÚBLICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro
Receita Total Per Capta - 1980-1990 (em US$)

ANOS/CONTAS	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS	ICM	FPM	OUTRAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	TOTAL
1980	683	63	415	5	87	0	1252
1981	724	58	387	6	76	0	1251
1982	726	87	395	6	137	194	1546
1983	482	17	263	5	49	70	887
1984	463	36	272	5	51	0	828
1985	490	61	278	10	76	53	968
1986	832	101	531	22	164	71	1720
1987	451	143	249	12	122	178	1154
1988	280	82	89	7	75	46	578
1989	227	352	166	5	66	55	870
1990	594	558	387	14	152	61	1765
Média	541	142	312	9	96	66	1165

Rio de Janeiro
Participação Relativa dos Itens de Receita - 1980-1990

ANOS/CONTAS	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS	ICM	FPM	OUTRAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	TOTAL
1980	55%	5%	33%	0%	7%	0%	100%
1981	58%	5%	31%	0%	6%	0%	100%
1982	47%	6%	26%	0%	9%	13%	100%
1983	54%	2%	30%	1%	6%	8%	100%
1984	56%	4%	33%	1%	6%	0%	100%
1985	51%	6%	29%	1%	8%	6%	100%
1986	48%	6%	31%	1%	10%	4%	100%
1987	39%	12%	22%	1%	11%	15%	100%
1988	48%	14%	15%	1%	13%	8%	100%
1989	26%	40%	19%	1%	8%	6%	100%
1990	34%	32%	22%	1%	9%	3%	100%
Média	47%	12%	26%	1%	8%	6%	100%

RIO DE JANEIRO
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Total
1980	1%	0%	17%	0%	36%	0%	21%	1%	10%	0%	6%	7%	100%
1981	2%	0%	19%	0%	34%	0%	22%	2%	10%	0%	5%	6%	100%
1982	2%	0%	17%	0%	30%	0%	24%	2%	10%	0%	6%	9%	100%
1983	2%	0%	15%	0%	37%	0%	21%	4%	11%	0%	7%	2%	100%
1984	2%	0%	17%	0%	37%	0%	19%	2%	12%	0%	8%	2%	100%
1985	2%	0%	14%	0%	38%	0%	20%	1%	10%	0%	11%	3%	100%
1986	3%	0%	21%	0%	31%	0%	20%	1%	11%	0%	12%	2%	100%
1987	3%	0%	13%	0%	32%	0%	18%	1%	16%	0%	14%	2%	100%
1988	4%	0%	22%	0%	24%	1%	23%	1%	12%	0%	13%	2%	100%
1989	3%	0%	14%	0%	22%	2%	31%	1%	13%	0%	12%	3%	100%
1990	3%	0%	24%	0%	21%	1%	22%	2%	10%	0%	12%	3%	100%
Média	3%	0%	18%	0%	31%	0%	22%	2%	11%	0%	10%	4%	100%

RIO DE JANEIRO
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Total
1980	2	0	23	0	48	0	27	2	13	0	8	9	132
1981	3	0	23	0	41	0	26	2	12	0	6	7	120
1982	3	0	23	0	42	0	33	3	14	0	8	13	140
1983	2	0	13	0	32	0	18	4	9	0	6	2	86
1984	1	0	13	0	29	0	15	2	9	0	6	2	78
1985	2	0	13	0	35	0	19	1	9	0	10	3	93
1986	5	0	38	0	57	0	36	2	20	0	21	3	184
1987	4	0	16	0	39	0	22	1	19	0	17	2	122
1988	3	0	16	0	18	1	18	1	9	0	10	1	77
1989	2	0	9	0	15	1	21	1	9	0	8	2	68
1990	5	0	34	0	30	2	31	3	14	0	17	5	141
Média	3	0	20	0	35	0	24	2	13	0	11	4	113

Duque de Caxias
Receita Total Per Capita - 1980-1990 (em US$)

ANOS/CONTAS	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS	ICM	FPM	OUTRAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	TOTAL
1980	110	69	228	15	6	0	427
1981	94	65	238	17	5	0	418
1982	138	30	205	29	45	31	479
1983	75	35	142	24	34	0	309
1984	73	26	147	29	3	0	278
1985	59	29	127	49	7	0	272
1986	120	51	297	75	17	0	560
1987	88	29	139	39	21	0	316
1988	38	9	78	23	24	0	172
1989	52	9	84	17	14	0	176
1990	93	24	210	41	43	0	410
Média	85	34	172	33	20	3	347

Duque de Caxias
Participacao Relativa dos Itens de Receita - 1980-1990

ANOS/CONTAS	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS	ICM	FPM	OUTRAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	TOTAL
1980	26%	16%	53%	3%	1%	0%	100%
1981	22%	16%	57%	4%	1%	0%	100%
1982	29%	6%	43%	6%	9%	7%	100%
1983	24%	11%	46%	8%	11%	0%	100%
1984	26%	9%	53%	10%	1%	0%	100%
1985	22%	11%	47%	18%	3%	0%	100%
1986	21%	9%	53%	13%	3%	0%	100%
1987	28%	9%	44%	12%	7%	0%	100%
1988	22%	5%	45%	13%	14%	0%	100%
1989	29%	5%	48%	10%	8%	0%	100%
1990	23%	6%	51%	10%	10%	0%	100%
Média	25%	9%	49%	10%	6%	1%	100%

DUQUE DE CAXIAS
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Funcão	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Total
1980	4%	0%	19%	0%	19%	0%	22%	0%	15%	0%	11%	10%	100%
1981	4%	0%	21%	0%	19%	0%	22%	0%	15%	0%	10%	10%	100%
1982	3%	0%	21%	0%	19%	0%	26%	0%	13%	0%	11%	7%	100%
1983	3%	0%	20%	0%	18%	0%	27%	0%	11%	0%	9%	12%	100%
1984	7%	0%	8%	0%	30%	0%	2%	0%	23%	0%	13%	18%	100%
1985	5%	0%	24%	0%	18%	0%	20%	0%	14%	0%	11%	9%	100%
1986	6%	0%	20%	0%	16%	0%	21%	0%	10%	0%	12%	14%	100%
1987	6%	0%	20%	0%	18%	0%	23%	0%	11%	0%	10%	11%	100%
1988	6%	0%	10%	0%	22%	0%	33%	0%	17%	0%	6%	5%	100%
1989	6%	0%	16%	0%	21%	0%	31%	0%	15%	0%	7%	4%	100%
1990	6%	0%	15%	0%	21%	0%	21%	0%	19%	1%	9%	8%	100%
Média	5%	0%	18%	0%	20%	0%	23%	0%	15%	0%	10%	10%	100%

DUQUE DE CAXIAS
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Total
1980	1	0	7	0	7	0	8	0	5	0	4	4	35
1981	1	0	8	0	7	0	8	0	5	0	4	3	36
1982	1	0	8	0	8	0	10	0	5	0	4	3	40
1983	1	0	6	0	5	0	8	0	3	0	3	4	30
1984	1	0	1	0	4	0	0	0	3	0	2	3	15
1985	1	0	7	0	5	0	5	0	4	0	3	2	28
1986	3	0	11	0	9	0	11	0	5	0	6	8	53
1987	2	0	6	0	5	0	6	0	3	0	3	3	28
1988	1	0	2	0	3	0	5	0	3	0	1	1	15
1989	1	0	2	0	3	0	5	0	2	0	1	1	15
1990	2	0	5	0	8	0	8	0	7	0	3	3	36
Média	1	0	6	0	6	0	7	0	4	0	3	3	30

Itaboraí
Receita Total Per Capita - 1980-1990 (em US$)

ANOS/CONTAS	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS	ICM	FPM	OUTRAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	TOTAL
1980	52	45	52	55	14	0	218
1981	61	29	51	63	10	0	215
1982	85	7	75	69	8	0	245
1983	51	10	51	53	6	0	171
1984	40	22	51	58	6	0	176
1985	40	29	53	92	12	0	226
1986	76	41	103	197	15	0	432
1987	26	66	43	102	12	0	248
1988	18	30	30	58	9	0	146
1989	25	18	33	64	26	0	166
1990	44	28	80	143	47	12	354
Média	47	30	57	87	15	1	236

Itaboraí
Participação Relativa dos Itens de Receita - 1980-1990

ANOS/CONTAS	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS	ICM	FPM	OUTRAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	TOTAL
1980	24%	21%	24%	25%	6%	0%	100%
1981	29%	14%	24%	29%	5%	0%	100%
1982	35%	3%	31%	28%	3%	0%	100%
1983	30%	6%	30%	31%	4%	0%	100%
1984	22%	12%	29%	33%	3%	0%	100%
1985	18%	13%	24%	41%	5%	0%	100%
1986	18%	10%	24%	46%	3%	0%	100%
1987	10%	27%	17%	41%	5%	0%	100%
1988	12%	21%	21%	40%	6%	0%	100%
1989	15%	11%	20%	39%	16%	0%	100%
1990	13%	8%	23%	40%	13%	3%	100%
Média	20%	13%	24%	36%	6%	0%	100%

ITABORAÍ
Participação Relativa dos Itens de Despesa por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Total
1980	2%	0%	39%	0%	20%	0%	5%	0%	4%	0%	7%	23%	100%
1981	3%	0%	37%	0%	20%	0%	5%	0%	7%	0%	7%	21%	100%
1982	2%	0%	38%	0%	23%	0%	5%	0%	7%	0%	6%	19%	100%
1983	2%	0%	39%	0%	25%	0%	6%	0%	6%	0%	7%	14%	100%
1984	2%	0%	20%	0%	29%	0%	17%	0%	7%	0%	6%	19%	100%
1985	2%	0%	34%	0%	25%	0%	12%	0%	8%	0%	4%	14%	100%
1986	7%	0%	36%	1%	24%	0%	12%	0%	7%	0%	5%	9%	100%
1987	6%	0%	35%	1%	22%	0%	6%	0%	20%	0%	4%	5%	100%
1988	6%	0%	36%	1%	24%	0%	7%	0%	20%	0%	4%	2%	100%
1989	5%	0%	14%	0%	24%	0%	12%	0%	18%	0%	3%	24%	100%
1990	6%	0%	34%	1%	21%	0%	6%	0%	18%	0%	4%	10%	100%
Média	4%	0%	33%	0%	24%	0%	8%	0%	11%	0%	5%	15%	100%

ITABORAÍ
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educaçao e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Total
1980	0	0	8	0	4	0	1	0	1	0	1	5	20
1981	0	0	6	0	4	0	1	0	1	0	1	4	18
1982	0	0	8	0	5	0	1	0	2	0	1	4	21
1983	0	0	6	0	4	0	1	0	1	0	1	2	15
1984	0	0	3	0	4	0	2	0	1	0	1	2	13
1985	0	0	6	0	5	0	2	0	1	0	1	3	18
1986	3	0	14	0	9	0	4	0	3	0	2	3	38
1987	1	0	8	0	5	0	1	0	4	0	1	1	23
1988	1	0	5	0	3	0	1	0	3	0	1	0	14
1989	1	0	2	0	3	0	2	0	2	0	0	3	14
1990	2	0	12	0	7	0	2	0	6	0	1	4	35
Média	1	0	7	0	5	0	2	0	2	0	1	3	21

Itaguaí
Receita Total Per Capita - 1980-1990 (em US$)

ANOS/CONTAS	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS	ICM	FPM	OUTRAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	TOTAL
1980	264	43	69	66	11	0	453
1981	169	30	69	75	8	33	385
1982	166	17	78	78	6	59	404
1983	98	12	55	60	9	25	259
1984	90	24	63	67	5	0	249
1985	102	81	58	108	6	0	355
1986	182	177	126	225	20	0	730
1987	82	27	62	117	15	0	304
1988	32	14	39	67	14	13	179
1989	35	8	40	55	8	0	145
1990	76	15	97	135	14	0	337
Média	118	41	69	96	11	12	345

Itaguaí
Participação Relativa dos Itens de Receita - 1980-1990

ANOS/CONTAS	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS	ICM	FPM	OUTRAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	TOTAL
1980	58%	9%	15%	14%	3%	0%	100%
1981	44%	8%	18%	20%	2%	9%	100%
1982	41%	4%	19%	19%	1%	15%	100%
1983	38%	5%	21%	23%	4%	10%	100%
1984	36%	10%	25%	27%	2%	0%	100%
1985	29%	23%	16%	30%	2%	0%	100%
1986	25%	24%	17%	31%	3%	0%	100%
1987	27%	9%	21%	38%	5%	0%	100%
1988	18%	8%	21%	38%	8%	8%	100%
1989	24%	6%	27%	38%	5%	0%	100%
1990	23%	4%	29%	40%	4%	0%	100%
Média	33%	10%	21%	29%	4%	4%	100%

ITAGUAÍ
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Total
1980	8%	0%	14%	0%	23%	0%	11%	1%	12%	0%	7%	24%	100%
1981	9%	0%	16%	0%	28%	0%	12%	1%	9%	0%	6%	19%	100%
1982	7%	0%	17%	0%	27%	0%	11%	1%	9%	0%	8%	19%	100%
1983	7%	0%	19%	0%	24%	0%	13%	1%	5%	0%	11%	19%	100%
1984	8%	0%	16%	0%	20%	0%	14%	1%	5%	0%	12%	24%	100%
1985	7%	0%	22%	0%	21%	0%	15%	1%	5%	0%	10%	18%	100%
1986	9%	0%	19%	0%	17%	0%	10%	1%	11%	0%	10%	23%	100%
1987	9%	0%	15%	0%	17%	0%	10%	2%	13%	0%	11%	23%	100%
1988	8%	0%	19%	0%	17%	0%	7%	2%	12%	0%	7%	28%	100%
1989	18%	0%	25%	0%	13%	0%	13%	1%	10%	0%	10%	10%	100%
1990	27%	0%	29%	0%	14%	0%	9%	1%	6%	0%	9%	5%	100%
Média	11%	0%	19%	0%	20%	0%	11%	1%	9%	0%	9%	19%	100%

ITAGUAÍ
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciar.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Total
1980	3	0	6	0	10	0	4	1	5	0	3	10	42
1981	3	0	6	0	10	0	4	1	3	0	2	7	36
1982	3	0	6	0	10	0	4	0	3	0	3	7	36
1983	2	0	5	0	6	0	3	0	1	0	3	5	25
1984	2	0	4	0	4	0	3	0	1	0	3	5	22
1985	2	0	6	0	6	0	4	0	1	0	3	5	28
1986	5	0	10	0	9	0	5	0	6	0	5	12	54
1987	3	0	4	0	5	0	3	0	4	0	3	7	28
1988	1	0	3	0	2	0	1	0	2	0	1	4	15
1989	2	0	3	0	1	0	1	0	1	0	1	1	11
1990	7	0	7	0	3	0	2	0	1	0	2	1	25
Média	3	0	5	0	6	0	3	0	3	0	3	6	29

MAGÉ

Participação Relativa dos Itens da Receita - 1980-1990

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	29%	10%	30%	22%	8%	0%	100%
1981	27%	11%	31%	26%	5%	0%	100%
1982	33%	1%	35%	25%	5%	0%	100%
1983	28%	14%	27%	29%	2%	0%	100%
1984	16%	25%	26%	31%	2%	0%	100%
1985	11%	27%	18%	42%	2%	0%	100%
1986	10%	19%	20%	31%	19%	0%	100%
1987	8%	15%	19%	36%	22%	0%	100%
1988	7%	18%	17%	38%	19%	1%	100%
1989	9%	22%	17%	30%	22%	0%	100%
1990	13%	16%	20%	29%	23%	0%	100%
Média	17%	16%	24%	31%	12%	0%	100%

MAGÉ

Receita Total Per Capita - 1980-1990 (em US$)

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	6	2	6	4	2	0	20
1981	5	2	6	5	1	0	20
1982	10	0	10	7	2	0	29
1983	6	3	5	6	0	0	20
1984	4	5	6	7	0	0	22
1985	3	7	5	11	0	0	27
1986	4	9	9	14	9	0	44
1987	2	4	5	10	6	0	28
1988	1	3	3	6	3	0	16
1989	1	3	3	5	3	0	15
1990	5	6	7	11	9	0	38
Média	4	4	6	8	3	0	25

MAGÉ
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orcament.	Total
1980	6%	0%	23%	0%	18%	0%	17%	1%	6%	0%	7%	22%		100%
1981	6%	0%	23%	0%	18%	0%	18%	1%	10%	0%	6%	18%		100%
1982	3%	0%	24%	0%	15%	0%	16%	1%	7%	0%	7%	25%		100%
1983	5%	0%	21%	0%	16%	0%	15%	1%	11%	0%	5%	26%		100%
1984	3%	0%	15%	0%	14%	0%	16%	1%	15%	0%	5%	33%		100%
1985	3%	0%	14%	0%	15%	0%	19%	1%	19%	0%	5%	24%		100%
1986	6%	0%	17%	0%	20%	0%	13%	1%	18%	0%	4%	21%		100%
1987	5%	0%	26%	0%	14%	0%	8%	2%	23%	0%	6%	17%		100%
1988	7%	0%	20%	1%	13%	0%	15%	2%	19%	0%	7%	8%	9%	100%
1989	6%	0%	13%	0%	20%	0%	6%	0%	39%	0%	9%	6%		100%
1990	7%	0%	18%	0%	22%	0%	5%	1%	23%	0%	6%	18%		100%
Média	5%	0%	19%	0%	17%	0%	14%	1%	17%	0%	6%	20%	9%	100%

MAGÉ
Despesa Per Capita Por Funcao - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saude e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orcament.	Total
1980	1	0	5	0	4	0	3	0	1	0	1	5	0	20
1981	1	0	4	0	3	0	4	0	2	0	1	3	0	19
1982	1	0	7	0	5	0	5	0	2	0	2	8	0	31
1983	1	0	4	0	3	0	3	0	2	0	1	5	0	20
1984	1	0	3	0	3	0	3	0	3	0	1	7	0	20
1985	1	0	3	0	3	0	4	0	4	0	1	5	0	22
1986	3	0	7	0	9	0	5	1	8	0	2	9	0	43
1987	1	0	7	0	4	0	2	0	6	0	2	5	0	29
1988	1	0	3	0	2	0	2	0	3	0	1	1	1	15
1989	1	0	2	0	3	0	1	0	5	0	1	1	0	14
1990	3	0	6	0	8	0	2	0	8	0	2	6	0	35
Média	1	0	5	0	4	0	3	0	4	0	1	5	0	24

MAGÉ

Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orcament.	Total
1980	6%	0%	23%	0%	18%	0%	17%	1%	6%	0%	7%	22%		100%
1981	6%	0%	23%	0%	18%	0%	18%	1%	10%	0%	6%	18%		100%
1982	3%	0%	24%	0%	15%	0%	16%	1%	7%	0%	7%	25%		100%
1983	5%	0%	21%	0%	16%	0%	15%	1%	11%	0%	5%	26%		100%
1984	3%	0%	15%	0%	14%	0%	16%	1%	15%	0%	5%	33%		100%
1985	3%	0%	14%	0%	15%	0%	19%	1%	19%	0%	5%	24%		100%
1986	6%	0%	17%	0%	20%	0%	13%	1%	18%	0%	4%	21%		100%
1987	5%	0%	26%	0%	14%	0%	8%	2%	23%	0%	6%	17%		100%
1988	7%	0%	20%	1%	13%	0%	15%	2%	19%	0%	7%	8%	9%	100%
1989	6%	0%	13%	0%	20%	0%	6%	0%	39%	0%	9%	6%		100%
1990	7%	0%	18%	0%	22%	0%	5%	1%	23%	0%	6%	18%		100%
Média	5%	0%	19%	0%	17%	0%	14%	1%	17%	0%	6%	20%	9%	100%

MAGÉ

Despesa Per Capita Por Funcao - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saude e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orcament.	Total
1980	1	0	5	0	4	0	3	0	1	0	1	5	0	20
1981	1	0	4	0	3	0	4	0	2	0	1	3	0	19
1982	1	0	7	0	5	0	5	0	2	0	2	8	0	31
1983	1	0	4	0	3	0	3	0	2	0	1	5	0	20
1984	1	0	3	0	3	0	3	0	3	0	1	7	0	20
1985	1	0	3	0	3	0	4	0	4	0	1	5	0	22
1986	3	0	7	0	9	0	5	1	8	0	2	9	0	43
1987	1	0	7	0	4	0	2	0	6	0	2	5	0	29
1988	1	0	3	0	2	0	2	0	3	0	1	1	1	15
1989	1	0	2	0	3	0	1	0	5	0	1	1	0	14
1990	3	0	6	0	8	0	2	0	8	0	2	6	0	35
Média	1	0	5	0	4	0	3	0	4	0	1	5	0	24

MANGARATIBA

Participação Relativa dos Itens da Receita - 1980-1990

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	43%	17%	5%	31%	4%	0%	100%
1981	41%	14%	5%	33%	7%	0%	100%
1982	47%	1%	18%	31%	3%	0%	100%
1983	50%	4%	16%	28%	2%	0%	100%
1984	38%	23%	16%	22%	1%	0%	100%
1985	39%	21%	12%	27%	1%	0%	100%
1986	45%	3%	20%	30%	2%	0%	100%
1987	41%	12%	20%	23%	4%	0%	100%
1988	43%	7%	18%	26%	6%	0%	100%
1989	35%	8%	21%	32%	4%	0%	100%
1990	24%	19%	19%	33%	5%	0%	100%
Média	40%	12%	16%	29%	3%	0%	100%

MANGARATIBA

Receita Total Per Capita - 1980-1990 (em US$)

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	22	9	3	16	2	0	52
1981	23	8	3	18	4	0	56
1982	25	1	10	16	1	0	53
1983	22	2	7	12	1	0	44
1984	23	15	10	14	1	0	62
1985	31	17	10	22	1	0	80
1986	60	4	27	40	3	0	134
1987	36	10	17	21	3	0	88
1988	19	3	8	12	3	0	45
1989	15	4	9	14	2	0	43
1990	26	22	21	37	5	0	111
Média	28	8	11	20	2	0	70

MANGARATIBA

Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	3%	0%	19%	0%	18%	0%	18%	1%	8%	0%	5%	27%		100%
1981	3%	0%	18%	0%	18%	0%	23%	1%	6%	0%	5%	25%		100%
1982	3%	0%	23%	0%	18%	0%	29%	1%	7%	0%	5%	14%		100%
1983	5%	0%	25%	0%	17%	0%	26%	1%	7%	0%	9%	11%		100%
1984	4%	0%	20%	0%	22%	0%	26%	1%	6%	0%	8%	12%		100%
1985	3%	0%	18%	0%	26%	0%	29%	1%	3%	0%	7%	12%		100%
1986	7%	0%	18%	0%	32%	0%	25%	1%	3%	0%	6%	8%		100%
1987	7%	0%	19%	0%	34%	0%	28%	1%	2%	0%	5%	5%		100%
1988	6%	0%	19%	0%	43%	0%	22%	1%	0%	0%	4%	5%	0%	100%
1989	6%	0%	18%	0%	33%	0%	17%	1%	10%	0%	4%	10%		100%
1990	7%	0%	18%	0%	31%	0%	20%	1%	9%	0%	6%	8%		100%
Média	5%	0%	20%	0%	27%	0%	24%	1%	6%	0%	6%	12%	0%	100%

MANGARATIBA

Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Servico	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	2	0	10	0	10	0	10	1	4	0	3	15	0	55
1981	2	0	10	0	11	0	13	1	4	0	3	15	0	57
1982	2	0	13	0	10	0	16	1	4	0	3	8	0	56
1983	2	0	10	0	7	0	10	0	3	0	3	4	0	40
1984	2	0	9	0	11	0	12	0	3	0	4	6	0	48
1985	2	0	14	0	20	0	22	1	2	0	5	9	0	75
1986	8	0	24	0	41	0	32	1	4	0	8	10	0	129
1987	5	0	15	0	28	0	23	1	1	0	4	4	0	83
1988	3	0	8	0	18	0	9	0	0	0	2	2	0	42
1989	2	0	7	0	13	0	7	0	4	0	2	4	0	40
1990	7	0	19	0	34	0	22	1	10	0	6	9	0	110
Média	3	0	13	0	18	0	16	1	4	0	4	8	0	67

MARICÁ

Participação Relativa dos Itens da Receita - 1980-1990

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	51%	28%	3%	16%	2%	0%	100%
1981	47%	29%	4%	16%	5%	0%	100%
1982	56%	7%	20%	16%	1%	0%	100%
1983	54%	11%	18%	16%	1%	0%	100%
1984	39%	22%	19%	19%	1%	0%	100%
1985	32%	20%	20%	26%	1%	0%	100%
1986	28%	17%	22%	32%	1%	0%	100%
1987	24%	30%	17%	25%	4%	0%	100%
1988	22%	25%	17%	33%	3%	0%	100%
1989	17%	26%	25%	30%	1%	0%	100%
1990	30%	12%	21%	36%	1%	0%	100%
Média	36%	21%	17%	24%	2%	0%	100%

MARICÁ

Receita Total Per Capita - 1980-1990 (em US$)

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	28	16	2	9	1	0	56
1981	27	16	2	9	3	0	57
1982	38	5	13	11	1	0	68
1983	28	6	9	8	0	0	52
1984	18	10	9	9	0	0	46
1985	17	11	11	14	0	0	53
1986	25	15	20	29	1	0	89
1987	13	16	9	14	2	0	54
1988	6	6	4	8	1	0	26
1989	4	6	5	6	0	0	21
1990	15	6	10	18	1	0	48
Média	20	10	9	12	1	0	52

MARICÁ
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	5%	0%	16%	0%	24%	0%	13%	2%	17%	0%	0%	23%		100%
1981	6%	0%	19%	0%	24%	0%	14%	3%	12%	0%	3%	19%		100%
1982	6%	0%	19%	0%	26%	0%	17%	2%	17%	0%	0%	13%		100%
1983	1%	0%	26%	0%	21%	0%	15%	2%	16%	0%	0%	19%		100%
1984	7%	0%	26%	0%	19%	0%	15%	1%	13%	0%	0%	18%		100%
1985	8%	0%	31%	0%	23%	0%	13%	1%	13%	0%	0%	10%		100%
1986	10%	0%	30%	0%	27%	0%	10%	1%	13%	0%	0%	9%		100%
1987	9%	0%	28%	0%	29%	0%	7%	1%	15%	0%	0%	10%		100%
1988	7%	0%	27%	0%	30%	0%	5%	1%	13%	0%	0%	16%	0%	100%
1989	8%	0%	27%	0%	33%	0%	4%	1%	16%	0%	0%	11%		100%
1990	8%	0%	31%	0%	31%	0%	5%	1%	11%	0%	0%	12%		100%
Média	7%	0%	25%	0%	26%	0%	11%	2%	14%	0%	0%	15%	0%	100%

MARICÁ
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	3	0	10	0	15	0	8	1	10	0	0	14	0	61
1981	3	0	11	0	14	0	8	1	7	0	2	10	0	56
1982	4	0	13	0	18	0	12	2	12	0	0	9	0	68
1983	0	0	13	0	11	0	8	1	8	0	0	10	0	51
1984	3	0	12	0	9	0	7	1	6	0	0	8	0	47
1985	4	0	16	0	12	0	7	1	7	0	0	5	0	51
1986	8	0	25	0	23	0	9	1	11	0	0	8	0	85
1987	5	0	15	0	15	0	4	1	8	0	0	5	0	52
1988	2	0	7	0	7	0	1	0	3	0	0	4	0	25
1989	2	0	5	0	7	0	1	0	3	0	0	2	0	20
1990	4	0	15	0	15	0	3	0	5	0	0	6	0	48
Média	3	0	13	0	13	0	6	1	7	0	0	7	0	51

NILÓPOLIS

Participação Relativa dos Itens da Receita - 1980-1990

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	42%	12%	10%	14%	9%	13%	100%
1981	48%	9%	11%	17%	6%	10%	100%
1982	55%	3%	12%	17%	3%	10%	100%
1983	47%	6%	13%	21%	13%	0%	100%
1984	31%	16%	14%	24%	16%	0%	100%
1985	26%	17%	12%	33%	11%	0%	100%
1986	23%	6%	13%	44%	13%	0%	100%
1987	19%	6%	9%	40%	26%	0%	100%
1988	12%	15%	9%	40%	25%	0%	100%
1989	13%	21%	10%	30%	26%	0%	100%
1990	15%	18%	11%	37%	19%	0%	100%
Média	30%	12%	11%	29%	15%	3%	100%

NILÓPOLIS

Receita Total Per Capita - 1980-1990 (em US$)

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	15	4	3	5	3	5	35
1981	16	3	4	6	2	3	34
1982	18	1	4	6	1	3	34
1983	10	1	3	4	3	0	21
1984	7	3	3	5	3	0	21
1985	7	4	3	8	3	0	25
1986	12	3	7	23	7	0	51
1987	6	2	3	12	8	0	31
1988	2	3	2	7	4	0	18
1989	3	4	2	6	5	0	20
1990	6	7	4	14	7	0	37
Média	9	3	3	9	4	1	30

NILÓPOLIS
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	5%	0%	31%	0%	25%	0%	6%	0%	18%	0%	4%	11%		100%
1981	5%	0%	33%	0%	25%	0%	5%	0%	17%	0%	5%	10%		100%
1982	5%	0%	33%	0%	28%	0%	8%	0%	15%	0%	6%	5%		100%
1983	6%	0%	32%	0%	27%	0%	12%	0%	15%	0%	6%	2%		100%
1984	6%	0%	31%	0%	23%	0%	5%	0%	21%	0%	7%	7%		100%
1985	5%	0%	28%	0%	23%	0%	6%	1%	22%	0%	7%	8%		100%
1986	8%	0%	21%	0%	21%	0%	3%	1%	20%	0%	5%	22%		100%
1987	9%	0%	24%	0%	25%	0%	5%	1%	21%	0%	8%	7%		100%
1988	7%	0%	28%	0%	36%	0%	2%	1%	15%	0%	8%	4%	0%	100%
1989	6%	0%	26%	0%	32%	0%	9%	1%	12%	0%	7%	8%		100%
1990	7%	0%	32%	0%	25%	0%	2%	1%	15%	0%	8%	10%		100%
Média	6%	0%	29%	0%	26%	0%	6%	0%	17%	0%	6%	8%	0%	100%

NILOPOLIS
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educaçao e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	2	0	12	0	9	0	2	0	7	0	2	4	0	38
1981	2	0	12	0	9	0	2	0	6	0	2	4	0	38
1982	2	0	14	0	11	0	3	0	6	0	2	2	0	41
1983	1	0	8	0	7	0	3	0	4	0	1	1	0	24
1984	1	0	6	0	5	0	1	0	4	0	1	1	0	20
1985	1	0	7	0	6	0	1	0	5	0	2	2	0	24
1986	5	0	12	0	12	0	2	0	12	0	3	13	0	59
1987	3	0	7	0	8	0	2	0	6	0	2	2	0	31
1988	1	0	5	0	7	0	0	0	3	0	1	1	0	19
1989	1	0	4	0	5	0	1	0	2	0	1	1	0	16
1990	2	0	11	0	9	0	1	0	5	0	3	4	0	36
Media	2	0	9	0	8	0	2	0	6	0	2	3	0	31

NITERÓI

Participação Relativa dos Itens da Receita - 1980-1990

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	57%	11%	22%	2%	4%	4%	100%
1981	51%	12%	19%	2%	3%	13%	100%
1982	52%	1%	22%	3%	5%	17%	100%
1983	52%	3%	22%	4%	9%	10%	100%
1984	56%	5%	24%	5%	6%	4%	100%
1985	46%	20%	23%	8%	3%	0%	100%
1986	47%	13%	21%	7%	12%	0%	100%
1987	49%	11%	23%	7%	10%	0%	100%
1988	41%	14%	18%	8%	12%	7%	100%
1989	43%	24%	22%	7%	4%	0%	100%
1990	40%	14%	30%	8%	9%	0%	100%
Média	48%	12%	22%	6%	7%	5%	100%

NITERÓI

Receita Total Per Capita - 1980-1990 (em US$)

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	45	8	17	2	3	3	79
1981	45	10	17	2	3	11	88
1982	56	2	24	3	5	19	108
1983	38	2	16	3	6	8	73
1984	35	3	15	3	4	2	62
1985	31	13	16	5	2	0	67
1986	61	17	28	9	16	0	130
1987	32	7	15	4	7	0	65
1988	13	5	6	3	4	2	32
1989	14	8	7	2	1	0	33
1990	25	9	18	5	5	0	62
Média	36	8	16	4	5	4	73

NITERÓI
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Funcao	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	6%	0%	46%	0%	11%	0%	6%	0%	4%	0%	18%	9%		100%
1981	9%	0%	52%	0%	10%	0%	6%	0%	6%	0%	15%	2%		100%
1982	9%	0%	59%	0%	9%	0%	4%	0%	4%	0%	12%	2%		100%
1983	7%	0%	55%	0%	10%	0%	5%	0%	5%	0%	18%	0%		100%
1984	8%	0%	54%	0%	9%	0%	5%	0%	5%	0%	18%	0%		100%
1985	10%	0%	51%	0%	9%	0%	6%	0%	5%	0%	18%	0%		100%
1986	7%	0%	47%	0%	11%	0%	11%	0%	6%	0%	17%	1%		100%
1987	7%	0%	41%	0%	16%	0%	8%	1%	6%	0%	20%	0%		100%
1988	9%	0%	29%	0%	13%	0%	20%	1%	6%	0%	20%	1%	0%	100%
1989	5%	0%	18%	0%	6%	33%	16%	1%	6%	0%	13%	1%		100%
1990	7%	0%	20%	0%	9%	0%	37%	1%	7%	0%	19%	0%		100%
Média	8%	0%	43%	0%	10%	3%	11%	0%	6%	0%	17%	1%	0%	100%

NITERÓI
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	6	0	42	0	10	0	6	0	4	0	16	8	0	90
1981	8	0	48	0	9	0	5	0	6	0	14	2	0	92
1982	13	0	80	0	13	0	5	0	6	0	17	2	0	135
1983	6	0	46	0	8	0	4	0	4	0	15	0	0	83
1984	5	0	29	0	5	0	3	0	3	0	10	0	0	54
1985	7	0	36	0	6	0	4	0	4	0	13	0	0	69
1986	10	0	65	0	15	0	15	0	8	0	24	1	0	139
1987	5	0	25	0	10	0	5	0	4	0	12	0	0	61
1988	3	0	9	0	4	0	6	0	2	0	6	0	0	32
1989	2	0	8	0	3	15	7	0	3	0	6	0	0	46
1990	5	0	14	0	6	0	25	1	5	0	13	0	0	69
Média	6	0	37	0	8	1	8	0	4	0	13	1	0	79

NOVA IGUAÇU

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS ITENS DA RECEITA - 1980-1990

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	34%	20%	38%	4%	3%	2%	100%
1981	36%	15%	33%	4%	6%	6%	100%
1982	43%	3%	31%	8%	16%	0%	100%
1983	41%	8%	40%	10%	1%	0%	100%
1984	24%	14%	47%	13%	2%	0%	100%
1985	23%	14%	42%	19%	2%	0%	100%
1986	27%	5%	46%	16%	5%	0%	100%
1987	18%	8%	53%	15%	6%	0%	100%
1988	13%	16%	43%	16%	12%	0%	100%
1989	12%	44%	32%	4%	8%	0%	100%
1990	19%	10%	53%	13%	5%	0%	100%
Média	26%	14%	42%	11%	6%	1%	100%

NOVA IGUAÇU

RECEITA TOTAL PER CAPITA - 1980-1990 (em US$)

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	6	4	7	1	0	0	18
1981	7	3	7	1	1	1	20
1982	9	1	7	2	3	0	21
1983	5	1	5	1	0	0	13
1984	3	2	5	1	0	0	12
1985	3	2	6	3	0	0	14
1986	7	1	12	4	1	0	27
1987	3	1	8	2	1	0	14
1988	1	2	4	2	1	0	10
1989	1	5	4	0	[illegible]	0	12
1990	3	2	9	2	1	0	17
Média	4	2	7	2	1	0	16

NOVA IGUAÇU
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	3%	0%	24%	0%	32%	0%	18%	0%	7%	0%	3%	12%		100%
1981	3%	0%	22%	0%	34%	0%	21%	0%	7%	0%	4%	9%		100%
1982	3%	0%	18%	0%	32%	0%	26%	0%	5%	0%	4%	12%		100%
1983	4%	0%	19%	0%	35%	0%	23%	0%	5%	0%	4%	9%		100%
1984	4%	0%	23%	0%	32%	0%	18%	0%	7%	0%	4%	12%		100%
1985	6%	0%	23%	0%	25%	0%	17%	0%	9%	0%	5%	14%		100%
1986	8%	0%	24%	0%	22%	0%	15%	0%	13%	0%	4%	14%		100%
1987	9%	0%	19%	0%	23%	0%	16%	0%	14%	0%	3%	15%		100%
1988	9%	0%	20%	0%	29%	0%	17%	1%	11%	0%	4%	9%	0%	100%
1989	6%	0%	17%	0%	23%	0%	13%	0%	13%	0%	5%	23%		100%
1990	5%	0%	17%	0%	16%	0%	16%	0%	17%	0%	5%	25%		100%
Média	6%	0%	21%	0%	28%	0%	18%	9%	10%	0%	4%	14%	0%	100%

NOVA IGUAÇU
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	1	0	5	0	7	0	4	0	2	0	1	3	0	22
1981	1	0	5	0	8	0	5	0	2	0	1	2	0	22
1982	1	0	5	0	8	0	7	0	1	0	1	3	0	26
1983	1	0	3	0	5	0	3	0	1	0	1	1	0	14
1984	1	0	3	0	4	0	7	0	1	0	1	2	0	13
1985	1	0	3	0	3	0	[illegible]	0	1	0	1	2	0	13
1986	3	0	8	0	7	0	[illegible]	0	4	0	1	5	0	34
1987	1	0	3	0	3	0	2	0	2	0	0	2	0	14
1988	1	0	2	0	3	0	2	0	1	0	0	1	0	11
1989	1	0	2	0	2	0	1	0	1	0	1	2	0	11
1990	1	0	4	0	4	0	3	0	4	0	1	6	0	22
Média	1	0	4	0	5	0	3	0	2	0	1	3	0	18

PARACAMBI

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS ITENS DA RECEITA - 1980-1990

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	37%	4%	24%	32%	3%	0%	100%
1981	37%	1%	21%	39%	2%	0%	100%
1982	36%	1%	18%	32%	2%	11%	100%
1983	37%	5%	20%	35%	3%	0%	100%
1984	26%	3%	29%	39%	2%	0%	100%
1985	20%	7%	23%	46%	3%	0%	100%
1986	14%	2%	22%	37%	23%	2%	100%
1987	12%	8%	36%	33%	2%	8%	100%
1988	14%	15%	18%	40%	3%	9%	100%
1989	15%	24%	29%	31%	2%	0%	100%
1990	15%	11%	27%	46%	2%	0%	100%
Média	24%	7%	24%	37%	4%	3%	100%

PARACAMBI

RECEITA TOTAL PER CAPITA - 1980-1990 (em US$)

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	12	1	8	11	1	0	34
1981	12	0	7	13	1	0	33
1982	12	0	6	11	1	3	33
1983	8	1	4	8	1	0	22
1984	6	1	7	9	0	0	23
1985	6	2	7	14	1	0	31
1986	12	1	18	30	18	2	81
1987	6	4	17	16	1	4	47
1988	3	3	4	9	1	2	23
1989	3	4	5	5	0	0	17
1990	6	4	10	17	1	0	38
Média	8	2	8	13	2	1	35

PARACAMBI
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	7%	0%	16%	0%	14%	0%	29%	2%	3%	0%	9%	19%		100%
1981	7%	0%	19%	0%	15%	0%	29%	2%	1%	0%	11%	16%		100%
1982	7%	0%	25%	0%	14%	0%	30%	1%	2%	0%	12%	9%		100%
1983	8%	0%	34%	0%	14%	0%	30%	2%	1%	0%	10%	1%		100%
1984	6%	0%	27%	0%	13%	0%	35%	3%	1%	0%	8%	6%		100%
1985	6%	0%	20%	0%	14%	0%	41%	5%	3%	0%	7%	4%		100%
1986	6%	0%	29%	0%	15%	0%	31%	3%	5%	0%	6%	5%		100%
1987	7%	0%	15%	0%	19%	0%	18%	3%	6%	0%	4%	29%		100%
1988	6%	0%	41%	0%	19%	0%	24%	2%	1%	0%	4%	3%	0%	100%
1989	7%	0%	22%	0%	20%	0%	23%	2%	10%	0%	8%	8%		100%
1990	9%	0%	16%	0%	20%	0%	25%	2%	13%	0%	5%	9%		100%
Média	7%	0%	24%	0%	16%	0%	29%	3%	4%	0%	8%	10%	0%	100%

PARACAMBI
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	2	0	5	0	5	0	9	1	1	0	3	6	0	32
1981	2	0	6	0	5	0	9	1	0	0	3	5	0	32
1982	2	0	8	0	5	0	10	0	1	0	4	3	0	32
1983	2	0	8	0	3	0	7	0	0	0	2	0	0	23
1984	1	0	7	0	3	0	9	1	0	0	2	2	0	24
1985	2	0	7	0	5	0	14	2	1	0	2	1	0	33
1986	5	0	22	0	12	0	24	3	4	0	5	4	0	78
1987	3	0	7	0	9	0	8	2	3	0	2	14	0	47
1988	2	0	11	0	5	0	7	1	0	0	1	1	0	28
1989	1	0	3	0	3	0	4	0	2	0	1	1	0	16
1990	3	0	6	0	7	0	9	1	5	0	2	3	0	35
Média	2	0	8	0	6	0	10	1	1	0	3	4	0	35

SÃO GONÇALO

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS ITENS DA RECEITA - 1980-1990

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	39%	11%	34%	6%	11%	0%	100%
1981	37%	11%	32%	6%	8%	6%	100%
1982	33%	2%	31%	10%	7%	17%	100%
1983	33%	10%	39%	14%	5%	0%	100%
1984	33%	8%	39%	16%	3%	0%	100%
1985	23%	11%	32%	25%	10%	0%	100%
1986	26%	4%	35%	23%	13%	0%	100%
1987	17%	5%	39%	24%	16%	0%	100%
1988	21%	8%	32%	25%	14%	0%	100%
1989	14%	32%	27%	13%	13%	0%	100%
1990	22%	10%	36%	15%	17%	0%	100%
Média	27%	10%	34%	16%	11%	2%	100%

SÃO GONÇALO

RECEITA TOTAL PER CAPITA - 1980-1990 (em US$)

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	8	2	7	1	2	0	21
1981	8	2	7	1	2	1	23
1982	8	1	8	3	2	4	25
1983	5	1	6	2	1	0	15
1984	5	1	6	2	0	0	14
1985	4	2	5	4	2	0	16
1986	7	1	10	6	4	0	28
1987	2	1	5	3	2	0	14
1988	2	1	2	2	1	0	8
1989	2	3	3	1	1	0	11
1990	5	2	8	3	4	0	22
Média	5	2	6	3	2	1	18

SÃO GONÇALO
Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	3%	0%	74%	0%	2%	0%	4%	0%	1%	0%	8%	8%		100%
1981	3%	0%	32%	0%	21%	0%	3%	0%	17%	0%	6%	18%		100%
1982	7%	0%	37%	0%	13%	0%	8%	0%	15%	0%	3%	17%		100%
1983	6%	0%	38%	0%	19%	0%	6%	0%	17%	0%	7%	7%		100%
1984	5%	0%	29%	0%	17%	0%	5%	0%	17%	0%	8%	19%		100%
1985	4%	0%	28%	0%	16%	0%	4%	0%	18%	0%	7%	23%		100%
1986	7%	0%	20%	0%	19%	0%	4%	0%	16%	0%	8%	27%		100%
1987	6%	0%	18%	0%	16%	0%	4%	0%	22%	0%	8%	26%		100%
1988	5%	0%	19%	0%	16%	0%	4%	0%	25%	0%	8%	22%	1%	100%
1989	5%	0%	19%	0%	15%	0%	5%	0%	22%	0%	7%	26%		100%
1990	4%	0%	21%	0%	17%	0%	5%	0%	15%	1%	4%	33%		100%
Média	5%	0%	30%	0%	15%	0%	5%	0%	17%	0%	7%	21%	1%	100%

SÃO GONÇALO
Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	1	0	15	0	0	0	1	0	0	0	2	2	0	20
1981	1	0	7	0	4	0	1	0	4	0	1	4	0	21
1982	2	0	9	0	3	0	2	0	4	0	1	4	0	25
1983	1	0	6	0	3	0	1	0	3	0	1	1	0	15
1984	1	0	4	0	2	0	1	0	2	0	1	3	0	14
1985	1	0	4	0	2	0	1	0	3	0	1	3	0	15
1986	2	0	6	0	5	0	1	0	4	0	2	8	0	28
1987	1	0	3	0	2	0	1	0	3	0	1	4	0	14
1988	0	0	2	0	1	0	0	0	2	0	1	2	0	8
1989	1	0	2	0	1	0	1	0	2	0	1	3	0	10
1990	1	0	4	0	3	0	1	0	3	0	1	7	0	20
Média	1	0	5	0	3	0	1	0	3	0	1	4	0	17

SÃO JOÃO DE MERITI

PARTICIPAÇÂO RELATIVA DOS ITENS DA RECEITA - 1980-1990

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operacoes de Crédito	Total
1980	49%	2%	30%	16%	3%	0%	100%
1981	36%	16%	29%	16%	2%	0%	100%
1982	36%	1%	26%	21%	1%	15%	100%
1983	32%	8%	24%	26%	3%	7%	100%
1984	29%	6%	33%	30%	2%	0%	100%
1985	24%	10%	28%	36%	2%	0%	100%
1986	19%	12%	35%	31%	3%	0%	100%
1987	23%	10%	28%	25%	14%	0%	100%
1988	19%	2%	41%	32%	7%	0%	100%
1989	13%	24%	32%	22%	9%	0%	100%
1990	20%	3%	36%	29%	13%	0%	100%
Média	27%	9%	31%	26%	5%	2%	100%

SAO JOÃO DE MERITI

RECEITA TOTAL PER CAPITA - 1980-1990 (em US$)

Anos/ Itens	Receitas Tribut.	Outras Receitas Próprias	ICM	FPM	Outras Receitas Transfer.	Operações de Crédito	Total
1980	6	0	4	2	0	0	12
1981	5	2	4	2	0	0	14
1982	6	0	4	3	0	2	16
1983	3	1	2	3	0	1	10
1984	3	1	3	3	0	0	10
1985	4	2	4	5	0	0	15
1986	5	3	10	9	1	0	28
1987	4	2	5	5	3	0	18
1988	2	0	3	3	1	0	8
1989	1	2	3	2	1	0	9
1990	3	0	6	5	2	0	16
Média	4	1	4	4	1	0	14

SÃO JOÃO DE MERITI

Participação Relativa dos Itens de Despesa Por Funções na Despesa Total - 1980-1990

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educação e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	8%	0%	38%	0%	21%	0%	10%	0%	7%	0%	10%	5%		100%
1981	8%	0%	43%	0%	17%	0%	16%	0%	5%	0%	10%	1%		100%
1982	9%	0%	39%	0%	22%	0%	11%	0%	7%	0%	9%	4%		100%
1983	12%	0%	44%	0%	15%	0%	9%	0%	5%	0%	10%	4%		100%
1984	11%	0%	47%	0%	14%	0%	8%	0%	6%	0%	11%	4%		100%
1985	11%	0%	43%	0%	20%	0%	9%	0%	6%	0%	11%	1%		100%
1986	17%	0%	34%	0%	15%	0%	10%	0%	6%	0%	4%	12%		100%
1987	15%	0%	39%	0%	20%	0%	15%	0%	5%	0%	2%	3%		100%
1988	9%	0%	41%	0%	24%	0%	7%	0%	5%	0%	1%	13%	0%	100%
1989	10%	0%	48%	0%	19%	0%	3%	4%	9%	0%	1%	6%		100%
1990	14%	0%	25%	0%	13%	0%	9%	0%	16%	0%	9%	15%		100%
Média	11%	0%	40%	0%	18%	0%	10%	0%	7%	0%	7%	6%	0%	100%

SÃO JOÃO DE MERITI

Despesa Per Capita Por Função - 1980-1990 (US$)

Ano/ Função	Legislat.	Judiciár.	Admin. e Planej.	Agricult.	Educaçao e Cultura	Energia e Rec. Minerais	Habit. e Urbaniz.	Indústr. Comérc.e Serviço	Saúde e Saneam.	Trabalho	Assist. e Previd.	Transp.	Extra-Orçament.	Total
1980	1	0	6	0	3	0	2	0	1	0	1	1	0	14
1981	1	0	6	0	2	0	2	0	1	0	1	0	0	14
1982	1	0	7	0	4	0	2	0	1	0	2	1	0	17
1983	2	0	6	0	2	0	1	0	1	0	1	1	0	13
1984	1	0	5	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	10
1985	2	0	7	0	3	0	1	0	1	0	2	0	0	15
1986	6	0	12	0	5	0	4	0	2	0	1	4	0	35
1987	3	0	7	0	.	0	3	0	1	0	0	0	0	17
1988	1	0	4	0	2	0	1	0	1	0	0	1	0	11
1989	1	0	4	0	2	0	0	0	1	0	0	1	0	8
1990	3	0	5	0	2	0	2	0	3	0	2	3	0	18
Média	2	0	6	0	3	0	2	0	1	0	1	1	0	16