

### 3

## GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E PLANO DIRETOR: O CASO REFERÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS.

### 3.1

#### Descrição do município de Rio das Ostras

#### 3.1.1

##### Histórico<sup>1</sup>

Inicialmente ocupado por índios Tamoios e Goitacazes, o território que hoje compreende o município de Rio das Ostras era constituído pela sesmaria concedida pelo capitão-mor e governador do Rio de Janeiro, Martin Corrêa de Sá, em 1º de agosto de 1630, aos padres da Companhia de Jesus. A sesmaria tinha como limites o rio Iriri – atual Rio das Ostras - ao sul, e o rio dos Bagres, ao norte. Os índios e os jesuítas deixaram suas marcas em obras como a da antiga igreja de Nossa Senhora da Conceição, o poço de pedras e o cemitério. Após a expulsão dos jesuítas no ano de 1759, a igreja foi terminada no final do século XVIII, provavelmente pelos Beneditinos e Carmelitas.

As primeiras notícias sobre a área onde hoje se situam os municípios de Casimiro de Abreu e Rio das Ostras datam do princípio do século XVIII, quando, de uma antiga aldeia de índios, originou-se a freguesia denominada Sacra Família de Ipuca, em 1761. A ocorrência de freqüentes epidemias naquela localidade fez com que a sede da freguesia fosse transferida para a foz do Rio São João, que já possuía núcleos de pescadores. O desenvolvimento aí verificado determinou a criação do município de Barra de São João em 1846, cujo território foi desmembrado do município de Macaé, tendo sido o arraial de Barra de São João elevado à categoria de vila, que desempenhava função portuária de exportação dos produtos agrícolas locais para o Rio de Janeiro.

Durante todo esse período, a estrutura econômica do futuro município de Casimiro de Abreu esteve baseada na agricultura. O isolamento físico associado à

---

<sup>1</sup> Ver site [www.riodasostras.gov.br](http://www.riodasostras.gov.br) e LIMA, Maria da Glória de Almeida. *Pérola entre o Rio e o Mar: História de Rio das Ostras*. 2ª edição. Rio das Ostras: Fundação Rio das Ostras de Cultura, 1998, p.13-20.

ausência de atividades agrícolas dinâmicas no município foi responsável pela pequena expansão do núcleo, que iniciou acentuado declínio a partir de 1888, com a libertação dos escravos.

O desajustamento da economia do município ocasionado pela Lei Áurea deu motivo a repetidos deslocamentos de sua sede entre Barra de São João, assolada por surtos de malária, e Indaiáçu (antiga denominação da sede de Casimiro de Abreu), sendo a mesma definitivamente fixada, em 1925, na última localidade, que passaria a se chamar em seguida Casimiro de Abreu, nome atribuído a todo o município em 1938.

Já a localidade de Rio das Ostras, como rota de tropeiros e comerciantes rumo a Campos e Macaé, teve um progressivo desenvolvimento com a atividade da pesca, que foi o sustentáculo econômico da cidade até meados do século XX.

Rio das Ostras constitui-se em núcleo recente, da década de 50. A construção da Rodovia Amaral Peixoto, a expansão turística da Região dos Lagos e a instalação da Petrobras foram de extrema importância para o crescimento e desenvolvimento de Rio das Ostras, que viu sua população crescer, até chegar ao momento de sua emancipação político-administrativa do município de Casimiro de Abreu, em 1992, dada pela Lei n.º 1.894 de 10 de abril daquele ano, e instalação em 1º de janeiro de 1993.

### 3.1.2

#### **Caracterização do Município :**

Rio das Ostras pertence à Região das Baixadas Litorâneas, que também abrange os municípios de Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, São Pedro d'Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.

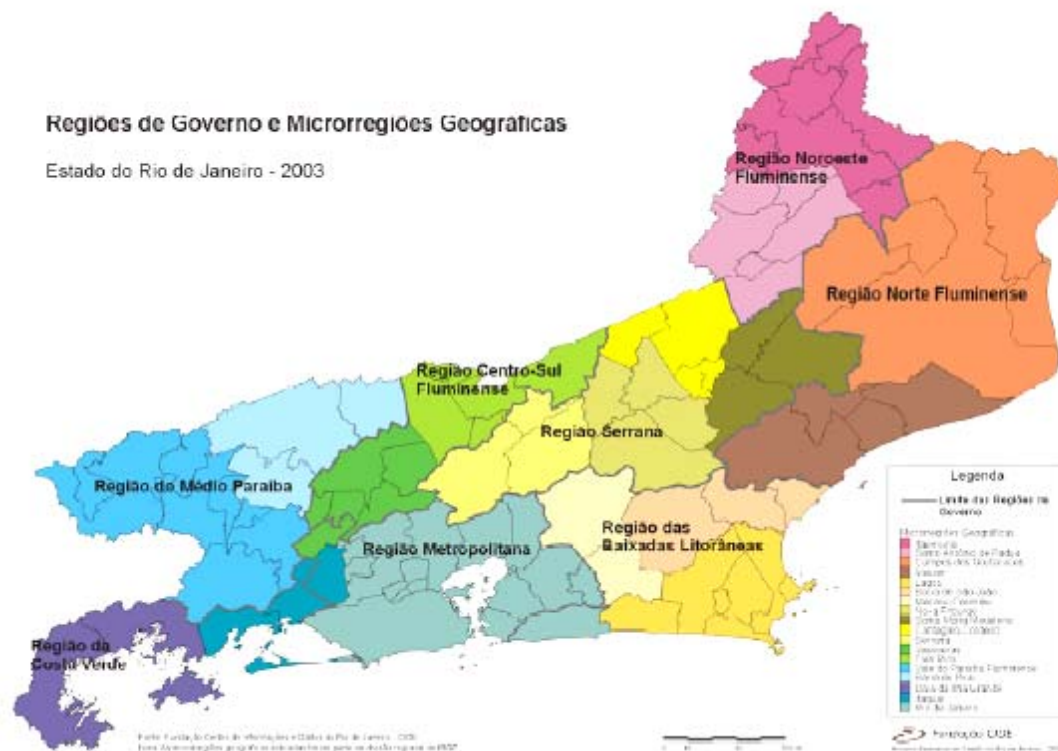


figura 1

O município tem um único distrito-sede, ocupando uma área total<sup>2</sup> de 230,4 quilômetros quadrados, correspondentes a 4,2% da área da Região das Baixadas Litorâneas.

Rio das Ostras dista nove quilômetros de Barra de São João, distrito de Casimiro de Abreu e desenvolve-se a partir da RJ-106, que corta a área urbana em duas partes, no sentido sul-norte, onde alcança Macaé. A RJ-162, estabelece a ligação com a BR-101, em Casimiro de Abreu, a oeste. A ferrovia Rio-Vitória passa pelo território municipal.

<sup>2</sup> IBGE/CIDE, 2002.

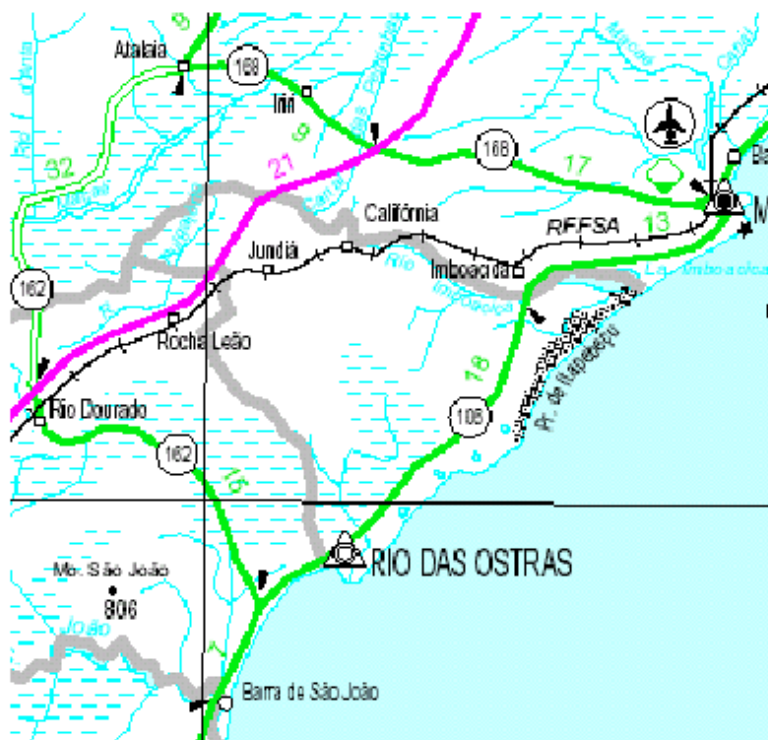


figura 2

De acordo com o censo de 2000, Rio das Ostras tinha uma população de 36.419 habitantes, correspondentes a 5,7% do contingente da Região das Baixadas Litorâneas, com uma proporção de 99,2 homens para cada 100 mulheres. A densidade demográfica era de 177 habitantes por km<sup>2</sup>, contra 111 habitantes por km<sup>2</sup> de sua região. Sua população estimada em 2004<sup>3</sup> é de 45.755 pessoas.

O município apresentou<sup>4</sup> uma taxa média geométrica de crescimento, no período de 1991 a 2000, de 8,02% ao ano, contra 4,13% na região e 1,30% no Estado, sendo uma das cinco maiores do Estado. Sua taxa de urbanização corresponde a 94,9% da população, enquanto que, na Região das Baixadas Litorâneas, tal taxa corresponde a 85,5%.

Rio das Ostras tem um contingente de 30.959<sup>5</sup> eleitores, aproximadamente 74% da população. O município tem um número total de 22.261 domicílios<sup>6</sup>, com uma taxa de ocupação de 48%. Dos 11.495 domicílios não ocupados, 79% têm uso ocasional, demonstrando o forte perfil turístico local.

<sup>3</sup> IBGE

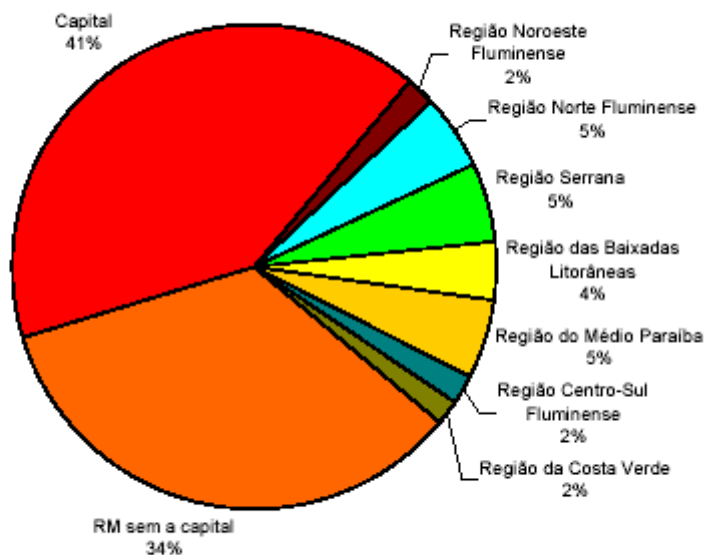
<sup>4</sup> Fundação CIDE

<sup>5</sup> TSE – Dados de junho 2004.

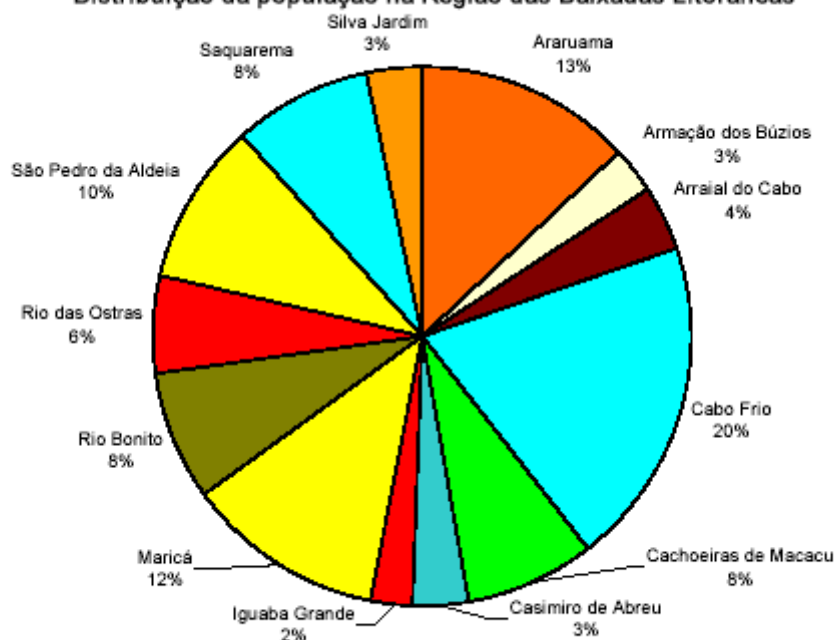
<sup>6</sup> IBGE – Censo 2000.

A distribuição da população na região do município e no Estado, de acordo com o Censo 2000, dava-se conforme gráficos a seguir:

**Distribuição da população**



**Distribuição da população na Região das Baixadas Litorâneas**



figuras 3 e 4

A população residente, por grupos de idade, é apresentada no quadro abaixo, em comparação com a região do município e o Estado:

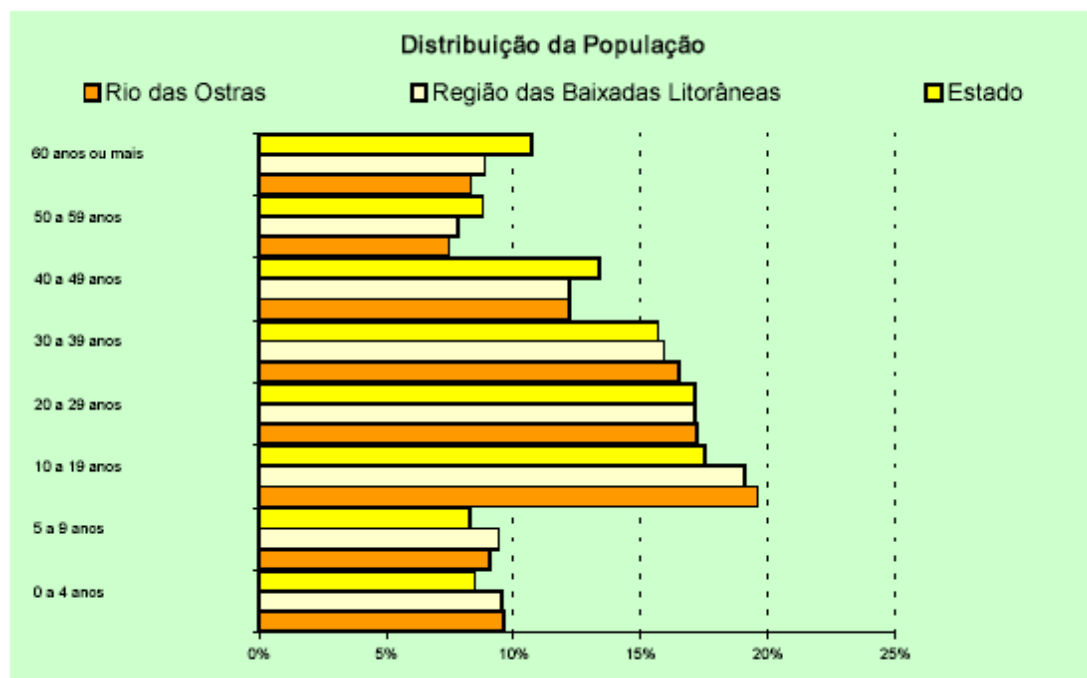


figura5

Ao examinarmos o gráfico, percebemos que a faixa etária predominante encontra-se entre os 10 e 39 anos, e que idosos representam 8% da população do município, contra 19% de crianças entre 0 e 9 anos.

Rio das Ostras vive, atualmente, um processo de intenso crescimento econômico, ocasionado pela indústria do petróleo, com a retomada da intensificação do uso do solo, que manteve os níveis de ocupação, pela via de loteamentos regulares ou não, desde o fim da década de 1970, ao contrário de outros municípios de vocação turística. Tal se explica justamente pela implantação paulatina, a partir do início da década de 1980, das instalações da indústria *off-shore*, com a demanda de moradia barata, relativamente próxima ao local de trabalho, em um ambiente urbano agradável, com praias limpas e bonitas e meio ambiente natural exuberante. Esta pequena síntese, envolvendo desenvolvimento econômico e preservação urbano-ambiental, é que há de ser o *leitmotiv* do Plano diretor de Rio das Ostras e o grande objeto dos consensos que se pretendeu fundar.

### 3.2

#### **A Cidade e o Consenso: a reconstrução discursiva da Democracia e do Direito segundo Jürgen Habermas<sup>7</sup>**

Esta dissertação fundamenta-se no referencial teórico habermasiano de democracia discursiva, principalmente quando enfoca a utilização da esfera pública como *locus* privilegiado de emancipação social e de democratização das relações sociais, vista no exame de um caso concreto de direito urbanístico, delimitado pela abordagem teórica de um instituto proveniente do direito constitucional urbanístico: o Plano Diretor.

O marco teórico, assim definido, vai comunicar-se com experiências de validação de conceitos constitucionais no âmbito municipal, no exercício de integração jurídica que supõe a elaboração de um Projeto de Lei instituidor de um Plano Diretor – documento jurídico que conceitua o princípio constitucional setorial da *função social da Cidade* e, decorrentemente, concretiza um valor fundamental da Constituição que é a *função social da propriedade* – no quadro de um modelo normativo que requer a participação da sociedade organizada no processo de criação legislativa.

A adoção das proposições de Habermas proporciona o entendimento, sob o signo dos modelos de formação de consensos que sempre caracterizaram a obra do filósofo alemão, dos mecanismos de participação, especialmente quando observados sob os parâmetros da teoria da ação comunicativa, para vencer os obstáculos típicos das instâncias de participação popular no Brasil, que se

---

<sup>7</sup> “A utilização do modelo das ciências sociais reconstrutivas surge como saída para impasses teóricos enfrentados por Habermas no final da década de 60. Até aquele momento ele continuava a seguir uma estratégia muito próxima àquela dos fundadores da tradição da teoria crítica da sociedade, Adorno e Hockheimer: a procura da elaboração teórica de um materialismo interdisciplinar, marcado por uma abertura para a sociologia, sobretudo com o trabalho de Weber, ancorado às perspectivas de Marx e Freud, e profundamente inspirado numa perspectiva filosófica hegeliana. A partir de 70, há uma virada habermasiana em direção aos programas de pesquisa de matriz anglo-saxônica. O pragmatismo de Peirce e a filosofia de Wittgenstein – mediatizados em diversos aspectos pela interpretação de Karl-Otto Apel -, a filosofia da linguagem ordinária, em especial a sistematização que John Searle elabora das investigações de John Austin, e a gramática generativa de Noam Chomsky. É esta última que inspirará Habermas na elaboração da sua teoria da competência comunicativa, seguindo o padrão epistemológico das ciências sociais reconstrutivas.” Cf. MAIA, Antônio Cavalcanti. **Direitos Humanos e a Teoria do Discurso do Direito e da Democracia**. In: *Arquivos de Direitos Humanos. Volume 2*. Diretores: Celso D. Albuquerque Mello e Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 34.

detiveram nas expressões meramente formais de suas atribuições, e tentar finalmente, sob o viés habermasiano, explicar a *gestão democrática das Cidades* e sua aplicação possível à elaboração de um Plano Diretor. Para tanto, são necessárias algumas considerações teóricas, acerca das abordagens possíveis da questão institucional envolvida no tema da dissertação.

A abordagem política de participação democrática, que tomou forma nos anos 70, obteve uma contribuição de maior importância a partir dos anos 80 com a concepção teórica de democracia discursiva, deliberativa ou dialógica de Jürgen Habermas<sup>8</sup>, dando ênfase à falta de representatividade popular nas estruturas decisórias do Estado. Este autor salienta a possibilidade de uma revitalização democrática a partir do fortalecimento da sociedade civil e da valorização de processos comunicativos.

De acordo com Habermas,

“o direito legítimo se reproduz no fluxo do poder regulado pelo Estado de direito, que se alimenta das comunicações de uma esfera pública política não transmitida por herança e enraizada nos núcleos privados do mundo da vida através de instituições da sociedade civil.(...) Uma ordem jurídica é legítima na medida que assegura a autonomia privada e cidadã de seus membros, pois ambas são co-originárias; ao mesmo tempo, porém, ela deve sua legitimidade a formas de comunicação nas quais essa autonomia pode manifestar-se e comprovar-se. A chave da visão procedimental do direito consiste nisso. Uma vez que a garantia da autonomia privada pelo direito formal se revelou insuficiente e dado que a regulação social através do direito, ao invés de reconstruir a autonomia privada, se transformou numa ameaça para ela, só resta como saída tematizar o nexo existente entre formas de comunicação que, ao emergirem, garantem a autonomia pública e a privada.”<sup>9</sup>

O modelo discursivo procedimental de democracia deliberativa desenvolvido por Habermas e a sua teoria do agir comunicativo visam, dessa maneira, o fortalecimento de uma esfera pública ativa, que seria a instância geradora de poder legítimo, a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo. Segundo Habermas,

“a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação

<sup>8</sup> Nascido em 1929, Habermas estuda na universidade após a Segunda Guerra Mundial, como discípulo e amigo de Theodor Adorno, constituindo-se, de certa forma, num dos herdeiros da Teoria Crítica da chamada Escola de Frankfurt. De seus estudos sobre Marx e Freud brota uma preocupação central com uma política emancipatória. Acompanha de perto o movimento estudantil dos anos 60 e estuda as questões da esfera pública e da relação teoria e práxis. In: HABERMAS, Jürgen. *Dialética e Hermenêutica*. Porto Alegre: L&PM, 1987, p.6.

<sup>9</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 147



de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas, enfeixadas em temas específicos. Vista pelo lado normativo, ela fundamenta uma medida para a legitimidade da influência exercida por opiniões públicas sobre o sistema político.”<sup>10</sup>

### Segundo a lição de Gisele Cittadino

“ao basear a legitimidade do direito nos procedimentos democráticos de elaboração legislativa, Habermas revela o seu compromisso com o processo político deliberativo, no qual o debate argumentativo assegura a formação de vontade de cidadãos plenamente autônomos, capazes de auto-realização e autodeterminação. Nesse sentido, há, de acordo com Habermas, uma relação interna, conceitual, entre direito e democracia, que se traduz na conexão intrínseca entre direitos humanos e soberania popular.”<sup>11</sup>

Para Habermas, o Direito legitima-se como um meio para a garantia equânime da autonomia pública e da autonomia privada. As tradições da filosofia política moderna, contudo, não conseguiram dirimir a tensão entre soberania popular e direitos humanos, entre “liberdade dos antigos” e “liberdade dos modernos”. Por um lado, o Republicanismo dá primazia à autonomia pública e, por outro, o Liberalismo dá primazia aos direitos humanos.<sup>12</sup> Assim, por um lado, a autonomia política tomaria corpo na auto-organização de uma comunidade que dá a si suas leis; e a autonomia privada, por outro, deveria afigurar-se no domínio anônimo dessas mesmas leis.<sup>13</sup>

Ao adotar o modelo da linguagem, Habermas quer esclarecer a estrutura

<sup>10</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, op. cit., p. 92

<sup>11</sup> CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia Contemporânea*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2004, p. 138.

<sup>12</sup> Em relação a esses dois paradigmas Habermas esclarece que “a diferença consiste no papel do processo democrático. Segundo a concepção liberal o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como aparato de administração pública e a sociedade como sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos. Segundo a concepção republicana, a política não se esgota nessa função de mediação. Ela é um elemento constitutivo do processo da formação da sociedade como um todo. A política é entendida como uma forma de reflexão de um complexo de vida ético (no sentido de Hegel) Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais.” Cf. HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. In *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n. 36, 1995, p. 39-40

<sup>13</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. 2ª edição. Tradução George Speber, Paulo Astor Soethe, Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 269

discursiva comum do direito e da moral<sup>14</sup>, para mostrar que só uma validação intersubjetiva das normas jurídicas, que apela simultaneamente para a liberdade subjetiva dos indivíduos e para a autodeterminação democrática das comunidades, é capaz de conferir legitimidade ao direito positivo. No modelo proposto pelo autor, a co-originariedade da autonomia privada e pública se revela quando compreendemos o tema da autolegislação, segundo o qual os indivíduos são simultaneamente autores e destinatários de seus direitos. Tal enfoque possibilita compreender os direitos humanos como condições formais para a institucionalização jurídica dos processos discursivos de formação da opinião e da vontade, nos quais a soberania do povo assume um caráter vinculante, isto é, ligado por normas. Em outras palavras, são os direitos humanos que garantem a possibilidade de cada indivíduo atuar como sujeito autônomo livre e igual nos processos coletivos de discussão e decisão acerca das leis para todos.

Segundo Habermas<sup>15</sup>, os direitos humanos não podem nem simplesmente ser impostos ao legislador político como uma restrição externa, nem se deixarem instrumentalizar como requisitos funcionais para seus fins político-legislativos. É preciso, então, considerar o procedimento democrático a partir da Teoria do Discurso: sob as condições do pluralismo social e cultural, é o procedimento democrático que confere força legitimadora ao processo legislativo. Regulamentações que podem pretender legitimidade são justamente as que podem contar com a concordância de possivelmente todos os afetados enquanto participantes em discursos racionais, nos termos do “princípio do discurso”<sup>16,17</sup>. Se discursos e negociações são o que constitui o espaço de formação da opinião e da vontade política racional, então, segundo Habermas<sup>18</sup>, a suposição de

<sup>14</sup> “A moral para Habermas, tem suas raízes na *Lebenswelt*, no mundo vivido. O mundo vivido é o lugar das relações sociais espontâneas, das certezas pré-reflexivas, dos vínculos que nunca foram postos em dúvida. Ele tem três componentes estruturais: cultura, sociedade e personalidade (...) As relações sociais que se dão no mundo vivido assumem caracteristicamente a forma da ação comunicativa: um processo interativo, linguisticamente mediado, pelo qual os indivíduos coordenam seus projetos de ação e organizam suas ligações recíprocas. Cf. ROUANET, Sérgio Paulo. *Mal Estar na Modernidade*. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 214-215.

<sup>15</sup> HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*, *op. cit.*, p.291.

<sup>16</sup> HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*, *op. cit.*, p.292.

<sup>17</sup> “Trata-se de um princípio normativo, uma vez que fornece o significado da imparcialidade na formulação de juízos práticos. O princípio do discurso é assim formulado: são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais.” Cf. NASCIMENTO, Rogério Soares do. *A Ética do Discurso como Justificação dos Direitos Fundamentais na Obra de Jürgen Habermas. Legitimação dos Direitos Humanos*. Organizador Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 473.

<sup>18</sup> HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*, *op. cit.*, p.292.

racionalidade que deve embasar o processo democrático tem que se apoiar num arranjo comunicativo segundo o qual tudo depende das condições sob as quais se podem institucionalizar juridicamente as formas de comunicação necessárias para a criação legítima do Direito.

Assim, sem direitos humanos básicos garantindo a autonomia privada dos cidadãos, também não há como institucionalizar juridicamente as condições que permitem a esses cidadãos o exercício de sua autonomia pública. Conseqüentemente, as autonomias privada e pública se pressupõem mutuamente de tal modo que nem direitos humanos nem soberania popular podem pretender a primazia uma em relação à outra.

À versão corrente, de que o Estado de direito garantiria apenas a autonomia privada e a igualdade jurídica dos cidadãos, Habermas<sup>19</sup> contrapõe sua compreensão discursiva da inter-relação entre autonomia privada e pública. Contexto no qual o direito não recebe seu sentido normativo pleno, nem de sua forma, nem de um conteúdo moral *a priori*, mas de um procedimento de legislação que gera legitimidade, pois, nesse nível de justificação, só conta como legítimo o direito que poderia ser racionalmente aceito por todos os cidadãos num processo discursivo de formação da opinião e da vontade.

Nessa abordagem do Estado de direito, observa Habermas<sup>20</sup>, a soberania popular não se incorpora mais numa reunião de cidadãos autônomos identificáveis visivelmente, mas se volta para as formas de comunicação que circulam através de foros sociais e corpos legislativos. Dessa forma, o poder comunicativamente diluído na sociedade pode ligar o poder administrativo do aparelho estatal com a vontade dos cidadãos.

O modelo discursivo de democracia proposto por Habermas enfatiza a participação dos cidadãos nas esferas públicas, permitindo, assim, a renovação da prática social. Ao mesmo tempo, valoriza a institucionalização desta no nível político-administrativo. É um modelo cuja análise está centrada tanto nos fóruns institucionais de tomada de decisões quanto nos fóruns extra-institucionais. A democracia, portanto, será analisada enquanto forma de organização das relações entre o Estado e a sociedade.

Segundo este autor, na ordem democrática, as decisões tomadas no nível

---

<sup>19</sup> HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, p.301.

<sup>20</sup> *Ibid.* p.302.

do sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública vitalizada. O sistema político deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública política. Estabelece-se, assim, um fluxo de comunicação que parte de redes informais da esfera pública, se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares e atinge o sistema político influenciando nas decisões tomadas.

De acordo com Habermas:

“no paradigma procedimentalista do direito, a esfera pública é tida como antecâmara do complexo parlamentar e como a periferia que inclui o centro político, no qual se originam os impulsos: ela exerce influência sobre o estoque de argumentos normativos, porém sem a intenção de conquistar partes do sistema político. Através dos canais de eleições gerais e de formas de participação pública convertem-se em poder comunicativo, o qual exerce um duplo efeito: a) de autorização sobre o legislador; b) de legitimação sobre a administração reguladora; ao passo que a crítica do direito, mobilizada publicamente, impõem obrigações de fundamentação mais rigorosas a uma justiça engajada no desenvolvimento do direito”.<sup>21</sup>

Desta maneira, as decisões referentes às políticas públicas, para gozarem de legitimidade, devem refletir a vontade coletiva organizada através da participação política em fóruns públicos de debate; a esfera pública, assim, é o local em que os problemas que afetam o conjunto da sociedade são absorvidos, discutidos e tematizados, ou seja, um pressuposto da elaboração legislativa devidamente legitimada, segundo Habermas. Pode-se dizer, então que a legitimação pelo procedimento ocorreu em Rio das Ostras na elaboração do Plano Diretor do Município. As Comissões Temáticas criadas pelo Poder Público para ajudar na sistematização do projeto Lei contou com as mais diversas representações populares que sugeriram idéias que acabaram virando sugestões imperativas<sup>22</sup> para o conteúdo normativo do Plano Diretor.

<sup>21</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade, op. cit.*, pp. 186, 187.

<sup>22</sup> Ao contrário do que ocorre em outras comunidades do interior do Rio de Janeiro, Rio das Ostras tem certa tradição na atuação da sociedade civil organizada, desde as lutas para a emancipação do município, originalmente um distrito de Casimiro de Abreu, que se iniciaram no final da década de 1980, do século passado. Organizações típicas desse processo, que remanesçam atuantes até agora, na época da elaboração do Plano Diretor, são a AERO – Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Rio das Ostras e o MERO – Movimento Ecológico de Rio das Ostras. Ao lado dessas organizações, destacaram-se os conselhos do orçamento participativo, já implantados desde o ano de 2001, os conselhos municipais de saúde, de educação, de meio ambiente, e vários segmentos tradicionais que compõem o chamado “arco da sociedade”, como sejam as associações de moradores de bairro, os sindicatos e associações profissionais, a subseção da OAB-RJ, os clubes

Os representantes da sociedade civil em Rio das Ostras transportaram, dessa maneira, as situações-problemas emergentes que aparecem no nível das relações cotidianas para o plano público, atuando sobre a base das necessidades gerais que operam como meio para a publicização destas necessidades, se diferenciando, assim, dos interesses particularistas que também buscam atingir o sistema político.

A democratização depende, portanto, destes atores generalizantes que tematizam questões relevantes na sociedade civil e, através da esfera pública, atingem o sistema político buscando ampliar sua agenda. Como instância intermediadora, a esfera pública capta os impulsos gerados na vida cotidiana e os transmite para os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política, construindo, assim, decisões legítimas.

Para desempenhar esse papel de canal de comunicação, a esfera pública não deve ser subvertida nem por grandes organizações poderosas, nem pela mídia. Do contrário, não poderá ligar discurso público e sociedade civil, possibilitando aos cidadãos identificarem questões sociais candentes e forçar sua consideração formal pelo sistema político.

Os ideais constantes da idéia de democracia discursiva fazem parte daquelas concepções normativas de agente racional, vida ética e conhecimento que não são simplesmente uma questão de escolha, mas que são constitutivas de nossa autocompreensão: a noção de que cada um merece, em princípio, igual respeito como agente moral autônomo; a noção de que a autonomia para raciocinar e argumentar é parte inestimável dos sujeitos sociais; a noção da importância da publicidade, especialmente nas esferas do direito e da política; ainda, a noção, subjacente às nossas considerações, de que não há padrões de autoridade independentes dos contextos histórico-culturais, os únicos que podem validar pretensões de conhecimento nas áreas científica, jurídica, política e moral – conhecimentos, é claro, sempre falíveis e passíveis de serem melhorados. Por essas razões, temos o direito e o dever de lutar politicamente pelo que somos, quer dizer, por condições para nos desenvolvermos plenamente como sujeitos autônomos, individuais e coletivos.

Dentro desta perspectiva, um projeto de sociedade, de um Brasil com

---

de serviço, as diversas igrejas e cultos e os clubes da terceira idade. Cf. *a respeito Anexo II – documentos relativos ao Plano Diretor*.

desenvolvimento urbano sustentável, exige justamente o aprofundamento do modelo de democracia discursiva desenvolvido por Jürgen Habermas. A crise social, urbana e ambiental que estamos experimentando abre espaço para construção de algo novo, algo que somente pode surgir quando a sociedade for chamada para a se expressar e a participar. Tal é tanto mais verdadeiro quando se percebe, no exame do caso concreto, que o procedimento participativo genuíno experimentado pela iniciativa do Poder Executivo de então não logrou êxito no que tange à requerida mediação final do Poder Legislativo. Com efeito, a Câmara Municipal de Rio das Ostras há treze meses mantém congelada a tramitação do Projeto de Lei, negando-se a cancelar o produto do procedimento legitimado ou até mesmo reabrir, já no Legislativo, uma nova fase do processo participativo.<sup>23</sup>

É certo que o modelo de democracia liberal e representativa que ainda predomina na sociedade brasileira está cada vez cada vez menos capaz de dar respostas satisfatórias aos grandes desafios do desenvolvimento sustentável, da pacificação das relações sociais e das crescentes demandas sociais de uma sociedade crescentemente complexa e diversificada. Este modelo tem seus arquétipos relacionados com o iluminismo clássico e com as experiências jurídicas oriundas das Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, evoluindo no tempo até revelar-se nas Constituições do Século XX, consagrando o sistema de democracia semi-direta e expressando-se na dogmática jurídica na dualidade jusnaturalismo / positivismo jurídico.

O modelo de democracia liberal se inspira na racionalidade instrumental e sua ação correlata. As práticas e as instituições políticas são julgadas segundo suas capacidades de gerar e implementar políticas que resolvam problemas que emergem através da busca de objetivos previamente definidos. A forma como este modelo apreende o conjunto de procedimentos que o compõe nos remete a duas questões: a extensão da participação política e o potencial de legitimidade que ele oferece.

Constata-se que o modelo liberal defende uma participação restrita voltada apenas para a seleção, por meio do voto e da regra da maioria, das lideranças qualificadas. Apenas as elites políticas seriam capazes de alcançar resultados racionais que abrangeriam toda coletividade. Por sua vez, a legitimidade destas

---

<sup>23</sup> Cf. Anexo II – Documentos relativos ao Plano Diretor.

elites políticas é comprovada, ou não, pelo voto dos eleitores em eleições periódicas.

No modelo liberal a democracia não é vista enquanto uma forma de organização da sociedade e, por isso, neste modelo não se considera a importância de arenas participativas e discursivas. Seu conceito de normatividade se restringe ao plano individual e não coletivo.

A legitimação no modelo democrático habermasiano provém da formação institucionalizada da opinião e da vontade política, baseada em condições favoráveis de comunicação e em procedimentos claros e transparentes. Habermas acredita na possibilidade de uma comunicação pública orientada para o entendimento e, para isso, a sociedade civil deve estar em condições de gerar formas associativas autônomas que se desenvolvem em interação com as instituições estatais, mantendo porém a sua independência. Com efeito, trata-se de fundar uma nova possibilidade de pensamento universal e trazê-lo para uma especulação dialética, em primeiro lugar: como se comporta o universal na realidade estritamente local, do município. Como aplicar o universal, seja o princípio constitucional ou a diretriz do estatuto da Cidade, à realidade local. Acerca da tarefa universalista proposta para o direito, em Habermas, é interessante observar, com Antônio Mais, que:

“A questão é candente não só pro conta da defesa de uma posição universalista, fulcral à ética do discurso, mas também central à arquetônica jurídica defendida em Facticidade e Validade. Como será explicitado mais adiante, na reconstrução de direitos humanos – princípios de natureza universal par excellence – ocupam um papel axial.”<sup>24</sup>

A aposta teórica proposta desta dissertação é, portanto, aquela que acredita que a tomada de decisões para conduzir o país ao rumo da sustentabilidade urbana passa por um aumento dos direitos de participação política e no acesso aos instrumentos de poder. Isto pode implicar também uma alteração do paradigma da condição humana na sociedade moderna, que passa a ser regida pela interdisciplinaridade e pela participação política, na tentativa de solucionar o que chamou J. Ramón Capella de *a urgência dos novos problemas da espécie*.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> MAIA, Antônio Cavalcanti. *Direitos Humanos e a teoria do discurso do direito e da democracia in Arquivos de Direitos Humanos, op. cit.*, p. 25

<sup>25</sup> CAPELLA, J. Ramón. *Cidadãos Servos*. 1ª. Ed. brasileira. Ed. Sérgio Fabris. Porto Alegre. 1998. pág. 46. A definição instigadora se encontra no seguinte trecho: “*A urgência dos novos problemas da espécie torna especialmente delicado o tema dos instrumentos políticos de domínio:*

### 3.2.1

#### A participação popular como condição de validade do Plano Diretor

Historicamente, a inexistência de diálogo com os setores populares produziu planos e leis urbanísticas com padrões e parâmetros excludentes, refletindo apenas os interesses da parcela da população com acesso à cidade legal. A ineficácia do planejamento urbano funcionalista se evidencia em inúmeras cidades pela produção de "Planos Diretores" genéricos, tecnicistas e centralizadores, feitos em gabinetes bem longe da realidade urbana, voltados mais para a retórica eleitoral do que para serem efetivamente aplicados.

Não há dúvidas de que os Planos Diretores tradicionais pareciam (e parecem), com seu amontoado de generalidades tecnicistas, incapazes de atingir os reais problemas que assolam nossas cidades. Não resta, assim, outra alternativa para o rompimento deste círculo vicioso, que não a democratização dos processos decisórios, considerando os cidadãos não mais como meros espectadores do processo de planejamento municipal, mas sim como verdadeiros atores neste novo cenário.

A democratização do processo de planejamento é fundamental para romper esse círculo vicioso e transformá-lo num processo compartilhado com os cidadãos e assumido por todos os atores. A participação no processo de planejamento se coloca como um insumo fundamental para formular políticas públicas e para que os instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano possam ser implantados. O planejamento deixa de ser então solução apenas técnica, e é convertido em resultado de articulação política entre os atores sociais.

Federico Spantigatti fixava no próprio conceito de direito urbanístico, como se viu, a noção de *direito à boa urbanização*, titularizado pela comunidade urbana e evidentemente inspirador do conceito de *função social da cidade*:

”La disciplina urbanística è un tutto unico, um complesso di norme disposto per

---

*esse é o segmento do labirinto da ação social sobre o que a intervenção corretora das pessoas está potencialmente mais carregada de conseqüências. Pois o poder político é relativamente independente dos mecanismos individuais que geram a problemática apontada. E ainda que a esfera pública – a política – haja de ser modelada de novo, necessariamente, para adaptá-la à satisfação das necessidades básicas da espécie hoje não garantidas, e ainda que isso exija **um novo modo de fazer política**, novas instituições e articulações sociais diferentes, para intervir sobre o que nos é **comum a todos, como espécie**.*



assicurare la buona organizzazione del território. L'interesse fondamentale cui essa è ordinata è quello della “buona urbanizzazione”. La posizioni dei soggetti nel sistema della disciplina urbanistica è attribuita in vista di tale interesse, e quindi le loro atribuições, posições de potere dei soggetti pubblici o interessi protetti dei privati, derivano dalle esigenze della “buona urbanizzazione, non sono ad essa preesistenti.<sup>26</sup>

Deste conceito jurídico, bem identificável do ponto de vista ontológico, pela evidente analogia que guarda com a idéia igualmente italiana de *buona amministrazione*, objeto do interesse difuso que justifica a *ação popular*, no direito público brasileiro, instituto que é a um só tempo um instrumento processual e um direito político da cidadania<sup>27</sup>. Por isso é que conceitos gerais como a boa urbanização, remetem à concretização de direitos da coletividade por serem exatamente apanágios da cidadania, e assim se realizam necessariamente pela via da participação popular, que se transforma em um condicionamento além da estrita legalidade, para as normas do Plano Diretor.<sup>28</sup> Este não é por isto uma lei ordinária a ser elaborada, aprovada e aplicada, consoante os ritos formais aplicáveis a cada uma dessas fases da vida institucional, mas se trata de uma lei diferenciada materialmente, qualificada pelo princípio da *gestão democrática da cidade*. Daí que a busca da legitimação é um processo que utiliza a cidadania na sua expressão mais direta porque demanda a formulação de um conceito, seja *boa urbanização*, seja *função social da cidade*, que somente a população diretamente interessada pode construir.

Importante considerar que a participação deve considerar, nesta tarefa, não apenas os canais institucionais porventura existentes, mas todos os canais de participação popular autônomos do Poder Público, o que foi aliás observado na experiência do caso concreto estudado, definidos por Rogério Gesta Leal nestes termos:

“estes últimos são compostos tão-somente por representantes da sociedade civil, desempenhando, contudo, funções semelhantes aos que já mencionamos, tendo

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p 47

<sup>27</sup> Sobre a natureza jurídica da ação popular, veja-se Silva, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Rio de Janeiro: Ed. Malheiro, 2005 p. ; Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. Ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2003; e o clássico Campos Filho, Paulo Machado. *Ação Popular Constitucional*. Ed. José Bushatsky.1966.

<sup>28</sup> Nesse sentido, veja-se o comentário de Rogério Gesta Leal: “*O Direito Urbanístico teria por objeto o interesse da boa organização do território. Não uma organização meramente administrativa, mas calcada em princípios e contradições democráticas e que visem ao atendimento do bem-estar da sociedade como um todo*”. In: *Direito Urbanístico – condições e possibilidades na constituição do espaço urbano*, *op. cit.*, p. 146.

por objetivo a constituição de um espaço público onde a população possa participar e ser consultada sobre os assuntos de interesse coletivo, público e social da cidade”<sup>29</sup>

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade trazem elementos fundamentais para reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das nossas cidades: a função social da cidade e da propriedade e a participação popular no planejamento e gestão das cidades. Esses dois elementos devem estar detalhados no Plano Diretor de cada município. Tornar viáveis e efetivar esses elementos é o grande desafio a superar, para construir o processo de gestão democrática, com participação ampla dos habitantes na condução do destino das cidades.

De acordo com Nelson Saule Junior<sup>30</sup>, *com a definição do Estado Brasileiro como Estado Democrático de Direito, temos ostentado o princípio da participação popular como determinante para eficácia das normas sobre a política urbana, sendo integrante desse conjunto de normas do direito urbanístico o Plano Diretor*. Portanto, o Município que elaborar seu Plano Diretor sem garantir a participação popular estará contrariando a Constituição Federal e violando o princípio da democracia participativa, o que torna a Lei em questão inconstitucional.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, já decidiu, em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

ADIN. LEI N. 526/99 DO MUNICÍPIO DE IMBÉ, QUE DISPÕE SOBRE NORMAS PARA EDIFICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL NA PRODUÇÃO DA NORMA. O ART-177, PAR-5 DA CARTA ESTADUAL EXIGE QUE NA DEFINIÇÃO DO **PLANO DIRETOR** OU DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO, OS MUNICÍPIOS ASSEGUREM A **PARTICIPAÇÃO** DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS. DISPOSITIVO AUTO-APLICÁVEL. VÍCIO FORMAL NO PROCESSO LEGISLATIVO E NA PRODUÇÃO DA LEI. AUSÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL SOBRE POLÍTICA URBANA DEVEM OBEDECER A CONDICIONANTE DA PUBLICIDADE PRÉVIA E ASSEGURACAO DA **PARTICIPAÇÃO** DE ENTIDADES COMUNITARIAS, PENA DE MATERIALIZACAO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. VIOLACAO FRONTAL AO PAR DO ART-177 DA CARTA ESTADUAL. ADIN

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 179

<sup>30</sup> JUNIOR, Nelson Saule. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 244.

JULGADA PROCEDENTE.<sup>31</sup>

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICIPIO DE CAPÃO DA CANOA. LEI 1458/2000 QUE ESTABELECE NORMAS SOBRE EDIFICAÇÕES NOS LOTEAMENTOS E ALTERA O **PLANO DIRETOR** DA SEDE DO MUNICIPIO DE CAPÃO DA CANOA. INCONSTITUCIONAL FORMAL. AUSÊNCIA DE **PARTICIPAÇÃO** DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DO **PLANO DIRETOR** E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO, BEM COMO NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS QUE LHE SEJAM CONCERNENTES. VIOLAÇÃO AO PAR DO ART-177 DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DO TJRS. EFICÁCIA DA DECLARAÇÃO EXCEPCIONALMENTE FIXADA, A TEOR DO ART-27 DA LEI Nº 9868/99. ACAO PROCEDENTE.<sup>32</sup>

A Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade -, que regulamenta os artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, no tocante à função social da propriedade urbana, deixa clara, a todo tempo, a imperiosidade da gestão democrática da cidade, em especial no capítulo IV, totalmente voltado à sua garantia, onde estão previstos instrumentos como os conselhos de política urbana; os debates, audiências e consultas públicas; as conferências de desenvolvimento urbano e a iniciativa popular de projetos de lei e planos.

O objetivo de todos esses instrumentos é o nivelamento dos conhecimentos necessários ao planejamento e sustentação da política urbana, hoje monopolizados por uma seleta elite pensante, instalada em num espaço privilegiado da estratificação social, que assim vai se transformando, de apropriação privada, em patrimônio de toda a sociedade.

### 3.2.2

#### **Pressupostos jurídico-constitucionais da Gestão Democrática da Cidade:**

O controle da Administração, da gestão das políticas públicas, da destinação e utilização dos recursos públicos, de medidas que dirigem seus investimentos para a área social, na tentativa de reverter o quadro de desigualdades, deve ser mediado pelas instituições que representam o cidadão,

<sup>31</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade no 70001688878, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, julgado em 03/12/2001.

<sup>32</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade no 70003026564, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Clarindo Favretto, julgado em 16/09/2002. A íntegra do acórdão está no Anexo VI.

com base no sistema da democracia representativa, ou de forma direta, calcado no paradigma da democracia participativa.

A atual Constituição, baseada no princípio da participação popular, também instituiu vários mecanismos de garantia da participação direta do cidadão no exercício do Poder Público, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas e os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos.

Tais mecanismos - baseados no princípio democrático inserido no artigo 1º., Parágrafo Único, da Constituição Federal brasileira, pelo qual *o poder emana do povo e é exercido de forma direta e indireta por meio de representantes eleitos* -, têm indiscutível relevância para a garantia do respeito aos valores da democracia e da justiça, a proteção e concretização dos direitos da pessoa humana e a construção de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

O *status quo* revelador da situação de desigualdades sociais e regionais é admitido no texto constitucional brasileiro, sendo mesmo um dos objetivos fundamentais do Estado a sua redução, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, para o que restou também consignado o princípio da igualdade, expresso no artigo 5º. daquele, nos seguintes termos: *“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”*.

A par disso, o devido processo legal está na base de todas as atividades de competência do setor público, informando, notadamente, a tomada de decisões em matéria de interesse coletivo e difuso - que têm a natureza de um processo administrativo - a exemplo da definição de tarifas públicas, a elaboração e execução do orçamento, a privatização de serviços públicos, a aprovação de planos urbanísticos e a concessão de licença para projetos de grande impacto ambiental e de vizinhança. Indispensável, assim, seja respaldada pela administração pública, no processo administrativo, a capacidade processual coletiva de grupos de cidadãos, de comunidades atingidas pelas decisões administrativas e suas entidades representativas, de organizações e movimentos populares, de associações de classe, de organizações não governamentais, para a tutela de seus direitos coletivos e difusos.

É importante, então, redimensionar as relações entre a administração pública e o cidadão, a partir de uma nova forma de construção da cidadania nas democracias emergentes, o que implica, no caso do Estado brasileiro, enquanto

Estado Democrático de Direito, na consolidação de uma outra ordem jurídica, com mecanismos eficazes de controle da administração pública, mediante instrumentos e processos democráticos de cooperação, parceria e participação, enquanto meios legítimos de intervenção na realidade.

Foi em respeito aos pressupostos constitucionais supracitados, que o denominado Estatuto da Cidade incorporou a gestão democrática como uma diretriz geral da política urbana, conforme se pode ver do inciso II, de seu artigo 2º., e do tratamento especial que lhe foi dado em Capítulo específico, através dos artigos 43 a 45.

### 3.2.3

#### **Conceito, Objetivos e Operacionalização dos Instrumentos:**

Com vistas à inclusão dos mais variados espectros da sociedade no debate de uma nova agenda urbana é que foram especialmente delineados uma série de institutos, todos eles contemplados pelo novo diploma legal - Estatuto da Cidade – , cuja implementação restou sob a responsabilidade de todos os âmbitos de governo. Ainda que independentes do Poder Executivo, os conselhos de desenvolvimento urbano foram concebidos como parte dele, sob a forma de órgãos colegiados, com representação do governo e de diversos setores da sociedade civil, através do qual esta participa do planejamento e da gestão cotidiana da cidade.

Já as conferências de política urbana foram concebidas como grandes encontros, de realização periódica, buscando significativa participação popular, onde devem ser definidas políticas e plataformas de desenvolvimento urbano para o período subsequente. Estes eventos são decisivos para política urbana, pois neles é que são alinhavados os consensos e pactos entre o poder público e os diversos segmentos da sociedade.

Os debates, consultas e audiências públicas, por sua vez, constituem-se em oportunidades para amplas apresentações e discussões, com vistas à exposição, análise e debate, pelos diversos setores da sociedade, de projetos de interesse coletivo, ou mesmo de iniciativas privadas. Tais práticas evidentemente demandam modificações notáveis quanto à Administração Municipal, para adaptá-la ao novo paradigma constitucional e legal que está a exigir a gestão

democrática da cidade. É o que assinala Rogério gesta Leal, com arrimo em Habermas:

“Habermas, em outras palavras, identifica bem a matéria, quando aduz que a Administração Pública que opera a partir de um marco normativo, geralmente responde a seus próprios critérios de racionalidade, pois o que conta para ela, aqui, é tão-somente a eficácia da implementação de um programa dado”<sup>33</sup>

Aqui a interpretação sistemática conduz para a idéia de *eficiência*, a realização das possibilidades de eficácia<sup>34</sup> dos atos da administração em matéria urbanística submetida não só à legalidade formal, como se viu, mas esta e a administração, ao revés, submetidas ao crivo da participação popular. Este o papel permanente que se deve atribuir a cada um dos instrumentos previstos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas Municipais, no Estatuto da Cidade e na Lei 9709/98.

Em primeiro lugar, é de salientar-se que os instrumentos previstos no art. 14, da Constituição Federal, especialmente o plebiscito e o referendo, são aplicáveis ao Município, independentemente de previsão específica no Estatuto da Cidade, podendo ser instituídos no Plano Diretor para o controle, ratificação ou aprovação prévia de determinados atos julgados de grande impacto na urbanidade.

No plano específico do Estatuto da Cidade, é de ressaltar o quanto dispõe o seu art. 43, em seus quatro incisos vigentes, reportando-se aos *órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal (art. 43, I)*, entrevendo-se a possibilidade, como formulado no projeto riostrense, da implantação de um colegiado responsável pela política urbana, espaço fundamental para a participação popular na aplicação do Plano, assegurando-lhe eficácia social e interagindo com as conferências municipais de cidades (art.43, II).

Os debates, consultas e audiências públicas (art.43,II) e a iniciativa popular de leis (art.43,IV) encerram os instrumentos específicos do Estatuto da Cidade. É necessário frisar que as referências do Estatuto da Cidade não têm caráter exaustivo, posto que a autonomia municipal assegurada pela Constituição Federal deixa ao alvedrio do legislador municipal a introdução de novos

---

<sup>33</sup> *Op. cit.* p. 134

<sup>34</sup> A respeito do princípio da eficiência e as possibilidades de eficácia dos atos administrativos ver WERNECK MARTINS, Augusto Henrique, *Princípio da Eficiência*, *Revista de Direitos Fundamentais da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*.

instrumentos de gestão democrática da cidade, de cunho urbanístico ou não, como é o caso dos Conselhos de Saúde, de Educação, de Assistência Social e do Orçamento Participativo, no caso de Rio das Ostras.

Todos estes instrumentos visam interferir, senão mesmo que romper com a marcante perversidade das relações clientelistas entre o Legislativo e os segmentos populares, uma vez que suprimem a intermediação dos investimentos públicos – ou consorciados com a iniciativa privada -, o que não será possível sem a garantia de ampla representatividade popular.

Somente através desta intervenção, verdadeiramente pública, é que as tradicionais relações entre os poderosos – Poder Público e elites – deixarão de privilegiar apenas determinadas áreas e setores da cidade, propiciando, ainda, sua substituição pelo estabelecimento de um diálogo efetivo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, com significativa repercussão na avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades.

Condição *sine qua non* para a implementação desses instrumentos é a disposição do Executivo e Legislativo em empreender um processo de efetiva participação – e não um simulacro – nas definições da política urbana. Os instrumentos não podem constituir-se em mera legitimação de políticas pré-concebidas. Para isso, os aspectos que demandam maior investimento são aqueles destinados à comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações, dando condições aos participantes desses espaços para analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições.

Não podemos ignorar a enorme assimetria existente em nossa sociedade no que se refere ao acesso a informações; portanto, um dos grandes desafios é justamente o aspecto educativo de um processo participativo. A opção por partilhar efetivamente o poder, implica na responsabilidade do Executivo em criar condições efetivas para que a participação popular ocorra, garantindo recursos para implementar a política de desenvolvimento urbano, e cumprindo as decisões tomadas com participação popular.

Assim, a participação popular deve fazer parte da estrutura mesma da política de desenvolvimento urbano, contemplando, inclusive, a sua concepção, não se tratando apenas de um elemento a mais no seu processo de definição e implementação.

### 3.3

#### **Participação Popular na elaboração do Plano Diretor: o caso de Rio da Ostras.**

A descrição do processo que faremos a seguir foi estruturado a partir da análise das entrevistas realizadas com o Secretário do Pro-Urbe de Rio das Ostras – Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos Urbanísticos - Maurício Paraguassú Pinheiro e o ex-prefeito Alcebíades Sabino dos Santos, que enviou o Projeto final para o Legislativo. O processo de elaboração do Plano Diretor do município de Rio das Ostras começou com a instalação de uma Comissão Geral, composta de representantes do poder público<sup>35</sup> e da sociedade civil<sup>36</sup>, responsável pela deliberação de todos os assuntos relativos ao Plano Diretor. A Comissão Geral tinha, portanto, como principais funções: formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social; elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil; coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação; propor critérios para decidir prioridades; assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente; compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo. Essa Comissão Geral elegeu um Coordenador que, por sua vez, ficou com a responsabilidade de constituir Comissões Temáticas pertinentes às diversas matérias versadas no Plano Diretor.

Antes de dar início ao processo de planejamento o Poder Público considerou as condições locais e a realidade dos moradores. Nessa etapa, identificaram-se os atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização, sempre observando que a construção de uma nova cidade menos conflituosa e excludente, mais harmônica e justa, dependia da participação de todos. Além disso, também foi identificado os canais de participação mais

---

<sup>35</sup> Ver Anexo II

<sup>36</sup> Ver Anexo II



efetivos para a realidade município de Rio das Ostras, assim como avaliado o modo de como se desenrolava o processo de tomada de decisão.

A partir desta análise, ocorreu a inauguração, isto é, o ponto de partida<sup>37</sup> para mobilização da sociedade, anunciando o início do processo e as regras para elaborar o Plano Diretor Municipal e para participar do trabalho. Foi o momento de convocação da sociedade, amplamente divulgado para a população, por todos os meios de comunicação pública disponíveis, com especial atenção à divulgação em espaços públicos abertos, mais tradicionalmente freqüentados pelos setores populares.<sup>38</sup>

Concomitantemente, iniciou-se o programa de esclarecimento da população riostrense mediante a realização de seminários, divulgação através de cartilhas entre outros. Foram realizados diversos seminários no município com a presença advogados arquitetos e urbanistas em geral em que se divulgaram diversas informações para sociedade civil sobre como seria realizado o processo democrático de elaboração do Plano Diretor e qual a sua importância para o Município.

O objetivo dos seminários foi esclarecer a população, fazendo com que ela entendesse claramente o significado do Plano Diretor Municipal, a importância do Plano como instrumento para resolver problemas recorrentes na organização socioespacial da cidade e, também, a importância da participação popular desde o início de sua construção. Tais seminários informaram a população de que o Plano Diretor prevê e inclui as contribuições trazidas pelo Estatuto da Cidade na gestão democrática e participativa, podendo viabilizar processos no sentido da regularização fundiária, induzindo o desenvolvimento urbano e minimizando a especulação imobiliária.

A capacitação se fez também no âmbito da estrutura técnico-administrativa do Poder Local, estimulando a articulação e integração das diversas áreas, pois foi considerado uma produção coletiva. O processo de elaboração o Plano Diretor Municipal incluiu, portanto, uma dimensão pedagógica de capacitação e troca de saberes entre técnicos e as lideranças da sociedade civil, visando qualificar continuamente a relação entre ambos.

Simultaneamente, houve uma etapa interna à administração, para discutir

---

<sup>37</sup> Decreto nº 017/2003. Ver Anexo I.

<sup>38</sup> Ver Anexo II.

as estratégias, supervisionada pela Comissão Geral, que cuidou de integrar a leitura comunitária com as leituras técnicas feitas ou contratadas pela administração. Essa etapa foi denominada “Ler a Cidade”. Para estimular a discussão, essa apresentação incluiu algumas perguntas como: Que medidas devem ser tomadas, para atingir uma outra realidade que reflita a cidade que queremos? Quais são os conflitos de interesse que identificamos na leitura da cidade? Reconhecendo a cidade como ela é, quais os caminhos a trilhar, para transformá-la? Identificados esses caminhos, que objetivos nos guiarão para que alcancemos a situação desejada? Quais os programas e projetos a serem executados, para atingir o desenvolvimento pretendido, de acordo com a nossa realidade? Conhecedores dos problemas que afligem nossas cidades, como podemos reagir de forma planejada? Que ações podemos desencadear, para minimizar os conflitos de uso do solo, reduzir as demandas reprimidas, solucionar os problemas de circulação e transporte e melhorar as condições de moradia? Como trabalhar para construir uma cidade socialmente mais justa e sustentável? Afinal, se dispomos de um conjunto de instrumentos previamente apresentados e debatidos, de que modo esses instrumentos ajustam-se às questões aqui levantadas? Em que situações podem ser aplicados, dentre as situações reais diagnosticadas?

A referida leitura comunitária da cidade visualizou o município de Rio das Ostras a partir de questões presentes na escala da comunidade e do bairro, sem esquecer de integrá-las em maior escala e com o cuidado de ‘espacializar’ as questões, isto é, de descrevê-las no espaço, de modo que pudessem ser retratado de forma mais fidedigna a realidade vivida da cidade, permitindo a comunidade conhecer e reconhecer as suas potencialidades e capacidades – as forças com que contam para transformar a realidade vivida.

Nessa etapa foram identificadas as principais questões *locais*. Dessa maneira, foi possível dimensionar e qualificar pontos fundamentais para o processo de planejamento urbano voltado para uma cidade mais justa. Dentre esses pontos, destacaram-se: as marcas de degradação ambiental, os usos impactantes, a precariedade da habitação popular, os espaços vazios, as áreas a serem edificadas, as demandas não atendidas relativas ao acesso e mobilidade, dentre outros.

O momento decisivo de construção do pacto e do o Projeto de Lei do

Plano Diretor Municipal de Rio das Ostras somente foi definido após todas essas etapas. Ocorreram divergências e conflitos próprios de um processo democrático. Os obstáculos foram negociados em espaços transparentes de decisão de forma que produziram um novo patamar de relações e propostas viáveis e pactuadas com maiores chances de serem concretizadas.

O planejamento urbano do município procurou levar em conta as forças políticas, sociais e econômicas que atuam na cidade de Rio das Ostras e as possibilidades orçamentárias, ou condições novas e futuras de arrecadação, estabelecidas durante o processo. Procurou, portanto, não ser um planejamento fictício, parcial ou fora da realidade e condições do município.

O Projeto de Lei do Plano Diretor de Rio das Ostras<sup>39</sup> foi fruto das leituras sistematizadas – incluindo o resultado delas, as estratégias, os instrumentos, o que foi pactuado e o sistema de gestão. As diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade transformam-se em instrumentos concretos de caráter jurídico e urbanístico.

O Projeto de Lei do Plano Diretor do município de Rio das Ostras foi, portanto, apresentado à sociedade em Audiência Pública e submetido à Câmara Municipal para ser discutido e aprovado. No entanto, o referido Projeto de Lei ainda continua tramitando na Casa Legislativa que parece não estar acostumada a lidar com os instrumentos de participação popular.

### **3.3.1**

#### **A Atividade das Comissões Temáticas. As Diretrizes Populares.**

##### **3.3.1.1**

##### **Moradia**

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano, em 2000, Rio das Ostras tinha um contingente de 14.619 pessoas habitando em domicílios subnormais. Com relação à posse de bens de consumo duráveis, em 2000, 94,5% da população de Rio das Ostras tinham geladeira em casa, enquanto 95,3% tinham televisão e 32,6% possuíam automóvel na residência, mas apenas 9,2% moravam

---

<sup>39</sup> Ver Anexo V

em domicílio com computador.

O indicador habitacional sintético apresentado no estudo do IETS, com base nos dados do Atlas de 1991 e 2000, mede o acesso ou posse de algo que todas as pessoas deveriam ter acesso. Quanto a serviços, sintetiza água encanada, instalações sanitárias, coleta de lixo e energia elétrica. O acesso a bens duráveis restringiu-se a televisão e geladeira. As características do domicílio também são computadas nas dimensões densidade acima de 2 pessoas por dormitório e condição subnormal de moradia.

Medidas de condições habitacionais retratam a prevalência de pessoas ou domicílios sem acesso a bens e serviços absolutamente essenciais, e seus indicadores referem-se apenas à cauda inferior da distribuição, expressando a situação dos extremamente pobres e como a situação desse grupo vem variando no tempo. Rio das Ostras estava em 70º lugar entre os noventa e um municípios do estado em 1991, quando o indicador sintético media 76,97, em uma escala de zero a cem, na qual quanto mais próximo de cem, melhores são as condições das variáveis citadas. Já em 2000, o município passou para 89º lugar, com indicador 85,50. A média estadual desse indicador sintético, naquele mesmo ano, foi de 92,5.

A Comissão de Habitação sugeriu as seguintes estratégias para o Plano Diretor: a realização de condições de moradia no município; a implantação de projetos habitacionais para atender a demanda existente; a participação social nas definições da política habitacional; a criação de agrovilas na área rural, visando a permanência do homem no campo; a intervenção nas áreas de risco, insalubres e de preservação ambiental, apoiando o atendimento aos programas habitacionais; o apoio às famílias de baixa renda aos financiamentos populares de longo prazo; a divulgação de forma clara

### **3.3.1.2.**

#### **Educação**

Rio das Ostras apresenta o seguinte quadro relativo à escolaridade da população, em comparação com o Estado :

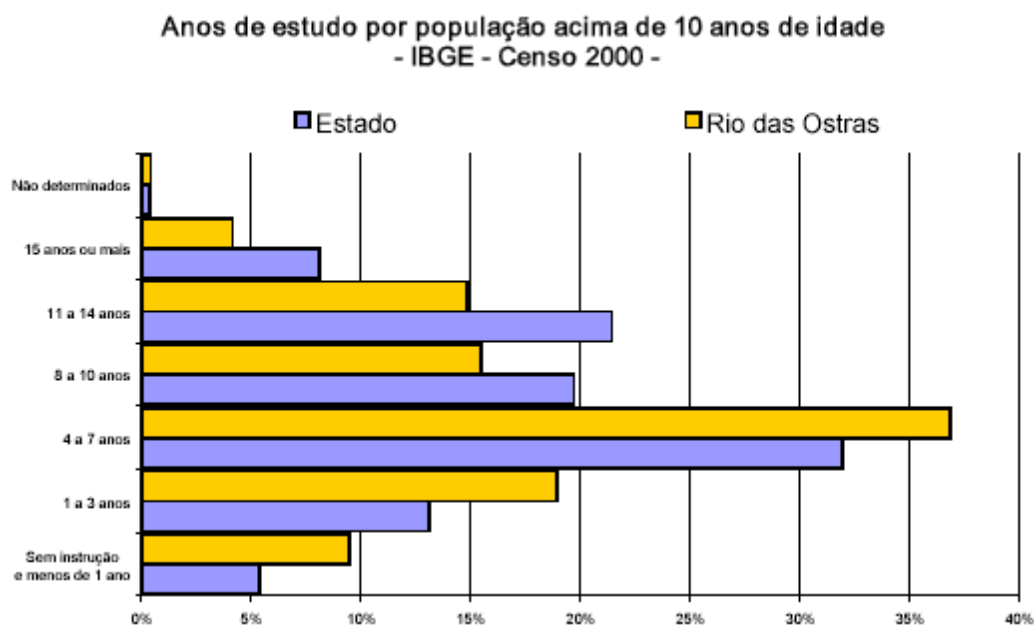


figura 6

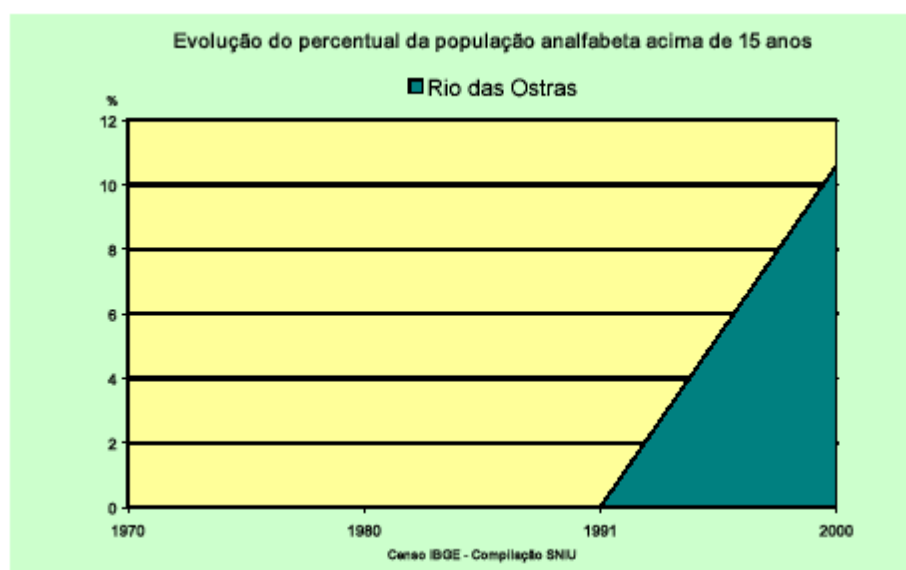


figura 7

Rio das Ostras apresenta o panorama abaixo para o ensino fundamental:

Ano	Nº de Unidades	Nº de professores <sup>31</sup>	Nº de matrículas	Rateio aluno/ professor no município	Rateio aluno/ professor no Estado
98	26	370	6.865	19	23
99	28	380	7.751	20	20
00	27	434	8.458	19	19
01	26	451	8.529	19	19
02	28	453	9.221	20	19
03	31	524	10.355	20	19

figura 8

Houve aumento expressivo no número de alunos do ensino fundamental, tendo havido menor incremento no quadro de docentes, com piora do rateio de alunos por professor.

O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental, no período de 1998 a 2002:

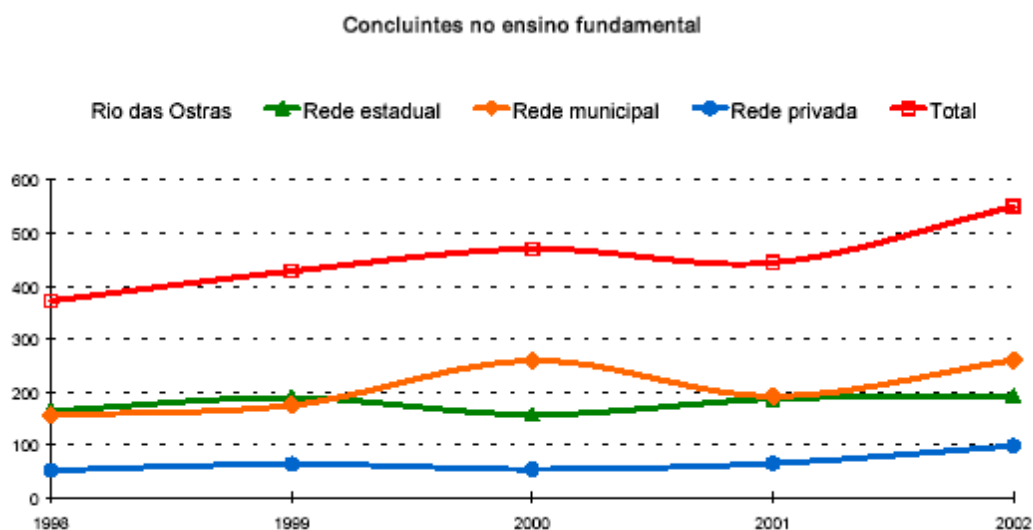


figura 9

Com relação ao ensino médio, Rio das Ostras apresenta o panorama abaixo:

Ano	Nº de Unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio aluno/ professor no município	Rateio aluno/ professor no Estado
98	5	68	1.053	15	16
99	5	98	1.099	11	16
00	5	123	1.517	12	15
01	6	172	1.791	10	15
02	7	185	2.106	11	15
03	8	162	2.587	16	16

figura10

O grande aumento no número de matrículas foi acompanhado por menor incremento no quadro de docentes, propiciando piora do rateio de alunos por professor.

É importante salientar que, no ano de 2003, 42% dos estudantes do ensino médio freqüentaram o turno da noite. Não há escolas municipais oferecendo o ensino médio no município.

O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o curso, no período de 1998 a 2002:

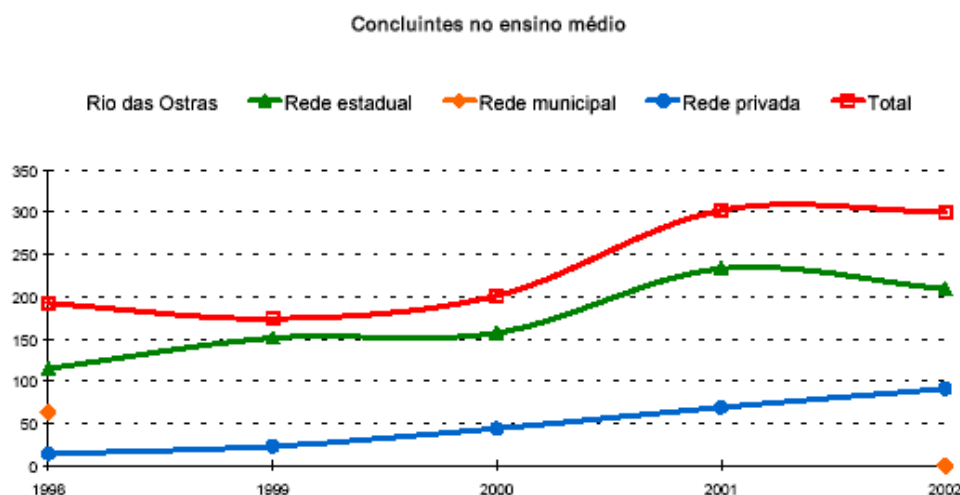


figura 11

No ensino de jovens e adultos, em 2003, Rio das Ostras tem um total de 283 matrículas, sendo 28% para o primeiro segmento do ensino fundamental, 56% para o segundo segmento; e 16% para o ensino médio. O município de Rio das Ostras não tem instituições de ensino superior.

Em relação à Educação foram traçados pela Comissão responsável os seguintes objetivos para serem levados em consideração pelo Plano Diretor:

universalizar o acesso à educação e garantir a permanência de todas crianças na escola, ampliando progressivamente as vagas; articular a política educacional ao conjunto de políticas públicas, compreendendo o indivíduo enquanto ser integral, com vistas a inclusão social e cultural com equidade; superar a fragmentação, por meio de ações integradas que envolvam diferentes modalidades de ensino, profissionais e segmentos a serem atendidos; assegurar a autonomia de instituições educacionais quanto aos projetos pedagógicos e aos recursos financeiros necessários à sua manutenção, conforme a artigo 12 da Lei Federal nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Foram enumeradas também pela Comissão de Educação as seguintes diretrizes para serem observadas pelo Plano Diretor: a democratização de acesso e a garantia da permanência do aluno na escola; a democratização da gestão da educação, através da abolição de paradigmas de decisões centralizadas e autoritárias; a democratização do conhecimento e a articulação de valores locais e regionais com a ciência e a cultura universalmente produzidas.

As ações estratégicas no campo da Educação também foram definidas pela Comissão. Foi sugerido a implantação e acompanhamento do programa de transporte escolar; a disponibilização das escolas municipais aos finais de semana, feriados e períodos de recesso para a realização de atividades comunitárias, de lazer, cultura e esporte, em conjunto com outras secretárias; a realização da Conferência Mundial da Educação; a garantia da manutenção do orçamento participativo na Educação, envolvendo as diferentes instâncias que compõem o sistema municipal de ensino; o incentivo a ato-organização dos estudantes por meio da participação na gestão escolar, em associações coletivas, grêmios e outras formas de organização; a realização de convênios com universidades e outras instituições para a formação de educadores, entre outras.

### **3.3.1.3**

#### **Saúde**

Em relação à saúde, um município pode estar habilitado à condição de Gestão Plena da Atenção Básica, ou de Gestão Plena do Sistema Municipal. Na primeira forma, resumidamente, o município é responsável por:

Gestão e execução da assistência ambulatorial básica, das ações básicas de



vigilância sanitária, de epidemiologia e controle de doenças; Gerência de todas as unidades ambulatoriais estatais (municipal/ estadual/ federal) ou privadas; Autorização de internações hospitalares e procedimentos ambulatoriais especializados; Operação do Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS; Controle e avaliação da assistência básica.

A atenção básica deve ser compreendida como o conjunto de ações prestadas às pessoas e à comunidade, com vistas à promoção da saúde e à prevenção de agravos, bem como seu tratamento e reabilitação no primeiro nível de atenção dos sistemas locais de saúde.

Já na Gestão Plena do Sistema Municipal, objetivamente, o município é responsável por:

Gestão e execução de todas as ações e serviços de saúde no município; Gerência de todas as unidades ambulatoriais, hospitalares e de serviços de saúde estatais ou privadas; Administração da oferta de procedimentos de alto custo e complexidade; Execução das ações básicas, de média e de alta complexidade de vigilância sanitária, de epidemiologia e de controle de doenças; Controle, avaliação e auditoria dos serviços no município; Operação do Sistema de Informações Hospitalares e do Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS.

Rio das Ostras tem Gestão Plena da Atenção Básica, não dispendo de hospitais conveniados ao SUS. O município tem suas unidades ambulatoriais distribuídas da seguinte forma:

Centro de saúde	3
Policlínica	9
Unidade mista	1
Consultório	1
Outros serviços auxiliares de diagnose e terapia	2
Unidade não especificada	2

figura 12

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos recursos repassados pelo SUS. Os repasses do SUS para o município podem estar sendo contabilizados diretamente no fundo municipal específico, não aparecendo nas finanças municipais da administração direta.



figura 13

Em relação à saúde, a Comissão traçou os seguintes objetivos para o Plano Diretor: implementar o Sistema Único de Saúde – SUS; consolidar e garantir a participação social no Sistema Único de Saúde; promover a descentralização do Sistema Municipal de saúde, tendo as comunidades como foco de atuação; promover a melhoria da gestão, do acesso e da qualidade das ações, serviços de informações de saúde.

Foram traçadas também as seguintes estratégias: integrar a rede municipal com a rede estadual e federal já unificada no SUS; habilitar o Município para a gestão plena do sistema, promovendo a integração da rede privada, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos; promover a formação, capacitação e ampliação dos recursos humanos da Secretária Municipal de Saúde; estruturar e capacitar as equipes do Programa de Saúde da Família; promover a melhoria do programa de assistência farmacêutica básica no Município; promover campanha de cunho educativo e informativo pela mídia, além de programas específicos nas escolas municipais de todos os níveis sobre os princípios básicos de higiene, saúde e cidadania, entre outras.

### 3.3.1.4

#### Saneamento Básico

No tocante ao abastecimento de água, Rio das Ostras tem 3,9% dos domicílios com acesso à rede de distribuição, 62,7% com acesso à água através de poço ou nascente e 33,4% têm outra forma de acesso à mesma. O total distribuído

alcança 788 metros cúbicos por dia, dos quais 99% passam por simples desinfecção (cloração) e o restante não é tratado (provavelmente água de fonte).

A rede coletora de esgoto sanitário chega a 2,9% dos domicílios do município; outros 73,9% têm fossa séptica, 19,9% utilizam fossa rudimentar, 2,0% estão ligados a uma vala, e 0,7% são lançados diretamente em um corpo receptor (rio, lagoa ou mar). O esgoto coletado não teve seu tratamento ou destino reportados.

Rio das Ostras tem 93,0% dos domicílios com coleta regular de lixo, outros 0,4% têm seu lixo jogado em terreno baldio ou logradouro, e 6,1% o queimam. O total de resíduos sólidos coletados somava 88 toneladas por dia, cujo destino era 2 aterros controlados e 1 aterro de resíduos especiais.

Faz-se urgente que a gestão dos recursos hídricos se efetue de forma mais competente e eficaz do que vem sendo feita até hoje. É necessário administrar a abertura e bombeamento de poços, monitorar o rebaixamento do lençol freático, o aterramento de brejais, lagoas e lotes ou a obstrução parcial da drenagem superficial e sub-superficial, bem como a abertura e limpeza de fossas, a contaminação do freático, as zonas de despejo de esgoto e lixo. A realização de investimentos e ações de desenvolvimento tecnológico, resultará na implantação de projetos mais eficientes e menos impactantes na qualidade dos corpos hídricos, e na reutilização dos subprodutos dos tratamentos de água, esgoto e lixo.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico de Rio das Ostras encaminhou como propostas para o Plano Diretor de Rio das Ostras o desenvolvimento de alternativas de reutilização da água, novas alternativas de captação para usos que não requeiram padrões de potabilidade e difusão de políticas de conservação do uso da água.

Em relação aos resíduos sólidos foi sugerido a promoção de oportunidades de trabalho e renda para a população de baixa renda pelo aproveitamento de resíduos domiciliares, comerciais e construção civil, desde que aproveitáveis, em condições seguras e saudáveis; a garantia de metas e procedimentos de reintrodução crescente no ciclo produtivo dos resíduos recicláveis tais como metais papéis e plásticos, e a compostagem de resíduos orgânicos; desenvolver alternativas para o tratamento de resíduos que possibilitem a produção de energia; estimular a população, por meio de educação, conscientização e informação para a participação na minimização dos resíduos, gestão e controle dos serviços;

implantar programas de coleta seletiva e reciclagem, preferencialmente em parceria, com grupos de catadores organizados em cooperativas, com associações de bairros, condomínios, organizações não governamentais e escolas, entre outras.

### 3.3.1.5

#### Turismo

O turismo proporciona diversos benefícios para a comunidade, tais como geração de empregos, produção de bens e serviços e melhoria da qualidade de vida da população. Incentiva, também, a compreensão dos impactos sobre o meio ambiente. Assegura uma distribuição equilibrada de custos e benefícios, estimulando a diversificação da economia local. Traz melhoria nos sistemas de transporte, nas comunicações e em outros aspectos infra-estruturais. Ajuda, ainda, a custear a preservação dos sítios arqueológicos, dos bairros e edifícios históricos, melhorando a auto-estima da comunidade local e trazendo uma maior compreensão das pessoas de diversas origens.

A Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, a Turisrio, apresenta os potenciais turísticos do Estado, divididos em treze regiões distintas, conforme suas características individuais.

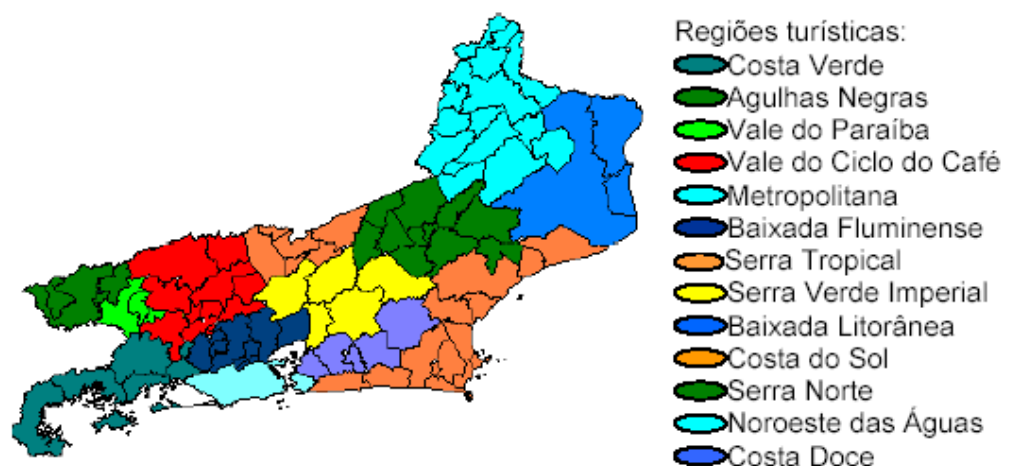


figura 14

Araruama; Armação dos Búzios; Arraial do Cabo; Cabo Frio; Carapebus; Casimiro de Abreu, com destaque para Barra de São João; Iguaba Grande; Macaé;

Maricá; Quissamã; Rio das Ostras; São Pedro da Aldeia e Saquarema pertencem à região turística Costa do Sol.

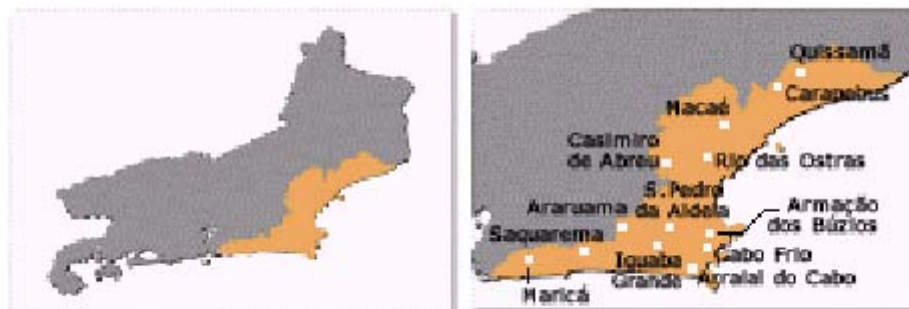


figura 15

Rio das Ostras leva esse nome devido à grande concentração de ostras nas lajes existentes no encontro do Rio com o mar. É um lugar onde a natureza se destaca graças à exuberância de suas praias com areias monazíticas e ilhas oceânicas. A famosa Lagoa da Coca-Cola, de água doce, morna e transparente, tem um brilho metálico em suas águas, de cor semelhante ao refrigerante, em função do alto teor de sais e iodo e da formação de turfa em seu fundo.

O Rio também é uma atração. Navegável para barcos de pequeno porte e prática de esportes náuticos, a pesca é praticada em todo seu curso, com grande variedade de peixes de água doce.

De acordo com o resultado das reuniões da Comissão de Turismo para elaboração do Plano Diretor de Rio das Ostras foi sugerido que no desenvolvimento da Indústria do Turismo o Poder Público objetivará situar o Município entre os principais destinos turísticos estaduais e nacionais, oferecendo as diversas modalidades de turismo e lazer, negócios e saúde, de forma a reforçar a sua atual condição de vocação econômica e eixo de desenvolvimento sócio-econômico municipal, promovendo: a ampliação e valorização do acervo ambiental, histórico e cultural; o respeito do bem estar dos habitantes; a articulação do Turismo rural e da atividade agrícola no sentido do fomento mútuo; o desenvolvimento de ações voltadas ao turismo de negócios para terceira idade, o ecoturismo, o turismo rural e o turismo relacionado ao esporte; instalação de Postos de Informação ao turista, informatizados e com acesso à base de dados do Centro de Informações e Dados do Município entre outras.

### 3.3.1.6

#### Indicadores Sociais e Econômicos

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) indicador criado no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud/ONU) constitui-se na composição de três índices - expectativa de vida ao nascer, alfabetização e taxa de matrícula bruta e, finalmente, renda per capita - que reflete dimensões básicas da vida humana. Traz, como grande contribuição, a possibilidade de comparação entre os diversos países, segundo as condições econômicas, políticas e sociais dos seus habitantes. A idéia é de que, para se verificar o avanço de determinado território, não se deve considerar somente as características econômicas e políticas, mas também as características sociais e culturais vivenciadas por sua população.

O IDH varia de zero a um e classifica os países com índices considerados de baixo, médio ou alto desenvolvimento humano, respectivamente nas faixas de 0 a 0,5; de 0,5 a 0,8; e de 0,8 a 1. Quanto mais próximo de 1 for o IDH, portanto, maior o nível de desenvolvimento humano apurado.

Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH Municipal (IDH-M) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. Na dimensão educação, consideram-se a taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e a taxa bruta de frequência à escola. A dimensão longevidade apura a esperança de vida ao nascer, sintetizando as condições de saúde e salubridade locais. Para avaliar a dimensão renda, ao invés do PIB, o critério utilizado é a renda média de cada residente do município, transformada em dólar-PPC utilizando-se escala logarítmica para corrigir as distorções nos extremos das curvas de renda. Nessa conceituação, o IDH-M do Brasil alcançou a média 0,764 no ano 2000.

O município de Rio das Ostras ocupava a 34ª posição no estado em 2000, com IDH-M de 0,775. Como Rio das Ostras é um município novo, cabe apresentar a evolução de seu município de origem, Casimiro de Abreu, que estava na 24ª posição em 2000.

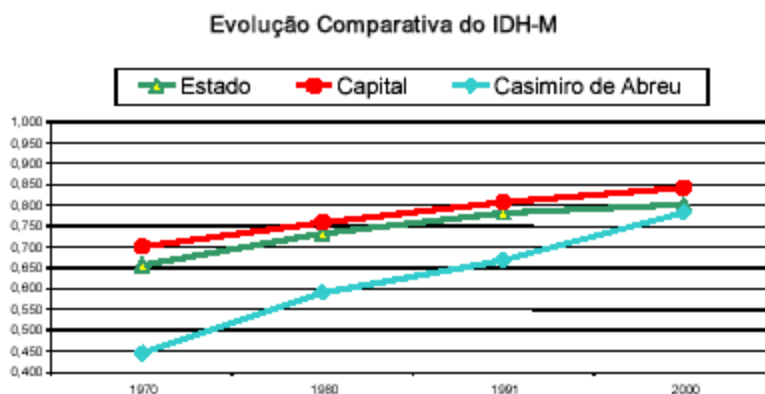


figura 16

Com relação aos componentes do índice, Rio das Ostras apresentou IDH-M Educação de 0,869, 38º no estado, e pontuou 0,714 no IDH-M Esperança de Vida, 61º posição dentre os noventa e um municípios analisados. Seu IDH-M foi o de 0,741 no qual o município ficou em 12º lugar no estado.

Segundo dados da Fundação CIDE, em 2001 o PIB do município de Rio das Ostras concentrava-se nas áreas do comércio e dos serviços (81%), seguindo-se a indústria (19%). A participação do município, no mesmo ano, representou 0,10% do PIB estadual. Em 2002, o PIB a preços básicos alcançou R\$ 212 milhões, 0,12% do produto estadual e 6,4% do PIB da Região das Baixadas Litorâneas.

O setor primário possui desenvolvimento agrícola pouco expressivo e tem na atividade pesqueira tradicional, sua principal atividade econômica.

No setor secundário, entre as atividades industriais no município, a que mais se destaca é a indústria de produtos minerais não metálicos, representada por uma empresa de mármore. Em seguida, aparece a indústria da construção civil, em função das residências de veraneio, atividade que vem crescendo nos últimos anos, devido ao crescimento da atividade petrolífera e sua localização em relação a Macaé.

No setor terciário, suas principais atividades foram a prestação de serviços, o transporte, as comunicações, e o comércio varejista, devido a suas ligações com os municípios vizinhos, principalmente Macaé. O município possui forte tradição turística, especialmente em função dos atrativos naturais de seu litoral.

O município, que já abrigava residências de veraneio, vem crescendo nos últimos anos, em função de sua emancipação de Casimiro de Abreu e,

principalmente, de sua localização em relação a Cabo Frio, um pólo em desenvolvimento na Região das Baixadas Litorâneas. Tal crescimento explica o terceiro lugar ocupado por Rio das Ostras no indicador Dinamismo e o décimo segundo em Riqueza, ambos do IQM desenvolvido pelo CIDE.

A composição do PIB do município de Rio das Ostras, em 2002, corresponde ao gráfico a seguir:

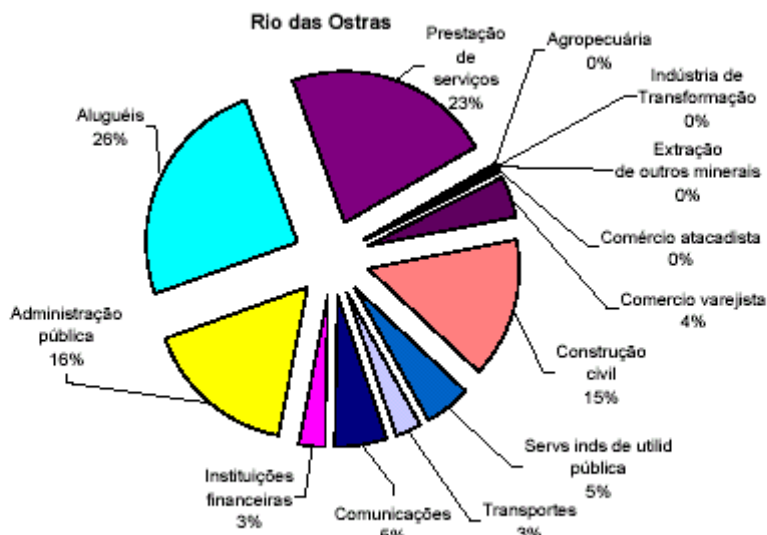


figura 17

A Comissão de Desenvolvimento Sócio-Econômico sugeriu para o Plano Diretor, no desenvolvimento da agroindústria e da pesca, a geração de emprego e renda na produção familiar e do pequeno produtor, com vistas a promoção do desenvolvimento social, o fomento à atividade turística e o fortalecimento do abastecimento do comércio local; a geração do maior valor agregado nas atividades rurais; o desenvolvimento científico e tecnológico que eleve a produtividade e a competitividade do produtor, inclusive nas etapas de beneficiamento e distribuição da produção; o incentivo para a manutenção da cadeia produtiva de produtos alimentares dentro dos limites do Município, entre outras

Em relação a Indústria, comércio e serviços foi sugerido pela Comissão de Desenvolvimento Sócio-Econômico o zoneamento das atividades econômicas com o objetivo de ordenação e potencialização do desenvolvimento, incluindo o incentivo à realocação dos estabelecimentos existentes; a revitalização espacial



dos locais de realização de atividades de comércio e serviços conforme estabelecido no plano de zoneamento econômico; o estabelecimento de novos arranjos produtivos derivados da incorporação de novas tecnologias às atividades e da maior associação entre elas; a avaliação e mitigação do impacto econômico negativo sobre os pequenos estabelecimentos existentes, derivado da implantação de estabelecimentos de grande porte; a valorização do micro, pequeno e médio empreendedor local, com a definição de ações especiais de fomento e a ampla cooperação com entidades que se dedicam ao setor; a priorização de estímulo a arranjos industriais que se utilizem do reuso de resíduos, no seu ciclo de produção, entre outras.

### 3.3.1.7

#### Indicadores Orçamentários Financeiros:

O presente capítulo atém-se tão-somente à análise do desempenho econômico-financeiro da administração direta do município de Rio das Ostras, com base em números fornecidos pelo próprio.

A evolução e a composição das receitas e despesas no período de 1998 a 2003 são demonstradas nos gráficos abaixo, lembrando que as cifras apresentadas neste capítulo são em valores correntes.

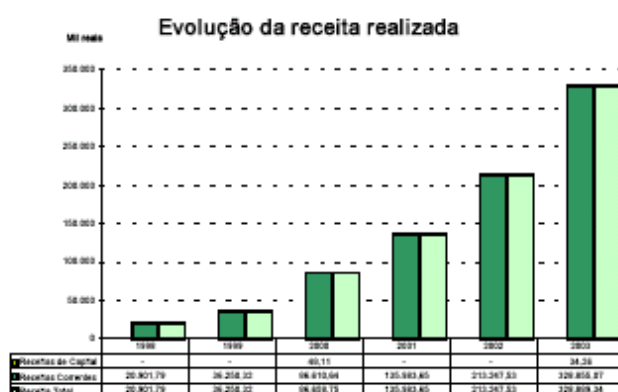


figura 18

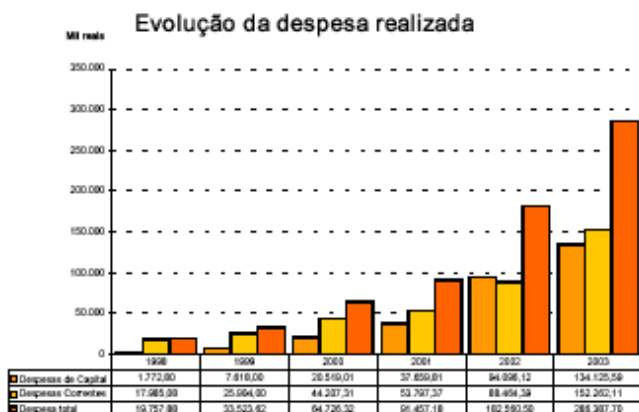


figura 19

Com relação à composição das receitas correntes, os gráficos a seguir apresentam sua evolução no período de 1998 a 2003:

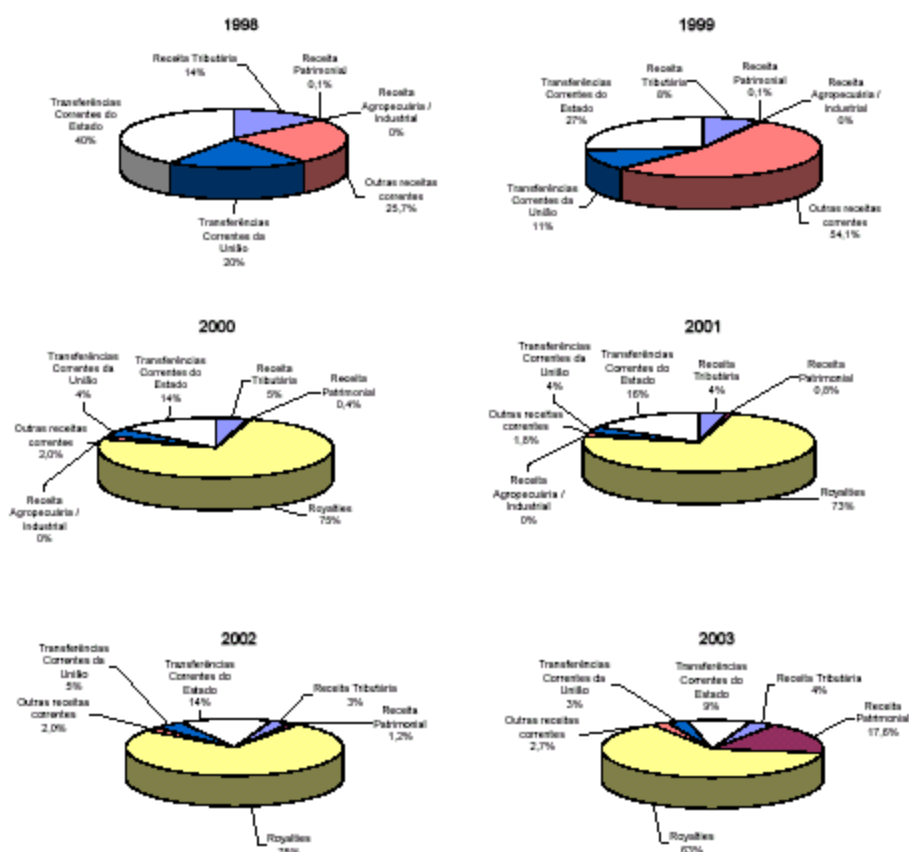


figura 20

Pode-se observar predominância das transferências correntes e dos royalties, já que a receita tributária representa 4% do total no ano 2003, tal se deve

ao incremento dessa fonte de receita após a edição da Lei /97, que alterou o cálculo dos royalties e participações devidas aos Estados e Municípios pela exploração de petróleo e gás natural, caso de Rio das Ostras, inserida na chamada província petrolífera fluminense, a Bacia de Campos, sediada aliás em Macaé/RJ.<sup>40</sup>

Analisando a composição dos gastos por função, as despesas tiveram um crescimento no período de 1998 a 2003 de 1.349%, com ênfase para os aumentos nas despesas com Habitação e Urbanismo.

Valores em R\$ 1.00						
Função	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Legislativa	2.545.192	2.959.000	3.996.734	1.564.287	2.193.738	3.325.751
Administração e Planejamento	2.589.717	4.072.000	6.933.853	10.151.958	18.485.246	31.664.054
Agricultura	1.440.286	-	5.140.820	9.117.155	8.603.021	15.946.035
Comunicações	-	-	-	1.320.433	-	-
Desenvolvimento Regional	424.211	-	1.104.740	7.800	-	-
Educação e Cultura	5.363.505	6.606.000	12.051.415	18.545.185	27.066.197	38.557.667
Habitação e Urbanismo	2.206.328	5.863.000	10.821.052	11.834.645	65.950.312	123.329.763
Indústria, Comércio e Serviços	410.245	-	3.415.796	3.526.674	6.643.185	13.776.309
Saúde e Saneamento	3.540.822	6.883.000	8.164.302	12.822.864	29.429.525	32.853.153
Trabalho	170.459	-	10.696	-	-	-
Assistência e Previdência	914.944	1.288.000	2.417.905	2.239.706	2.713.565	5.485.697
Transportes	152.166	1.154.000	10.669.010	18.466.016	-	-
Outras	-	4.715.000	-	1.858.460	21.455.714	21.449.255
<b>Total</b>	<b>19.757.876</b>	<b>33.522.000</b>	<b>64.726.322</b>	<b>91.457.183</b>	<b>182.560.503</b>	<b>286.387.705</b>
Crescimento em relação ao ano anterior		70%	93%	41%	100%	57%

figura 21

Pode-se verificar as reduções, incrementos e constância na seqüência anual de composições de gastos das principais funções, apresentadas a seguir:

<sup>40</sup> A influência de Macaé, distante apenas 20 km de Rio das Ostras, é um dos problemas da legislação urbanística local. Uma das estratégias foi a implantação da “Zona Especial de Negócios”, um condomínio de serviços da chamada “indústria *off-shore*, aproveitando um “efeito de fronteira” com Macaé, dado que na divisa dos municípios está o Parque de Tubos, da Petrobras.

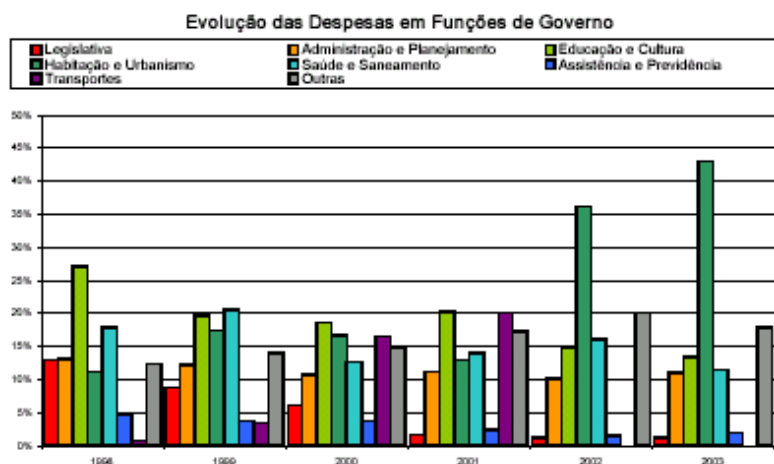


figura 22

Em relação à Economia do Setor Público, a Comissão responsável sugeriu para o Plano Diretor a valorização dos princípios do desenvolvimento econômico nos sistemas de suprimento dos Órgãos da Administração Pública, posto ser a Administração Pública o principal agente econômico municipal; a captação prioritária de recursos externos ( estaduais, federais e internacionais) sobre as receitas próprias, para execução da política pública; a ênfase na função do governo municipal como “gestor” e “integrador” das atividades na cidade, sobre função de investidor direto; a adequação do Modelo de Gestão Pública para atendimento às necessidades derivadas da implantação do Plano Diretor; a capacitação dos servidores públicos municipais para atuação no novo Modelo de Gestão.